

N° 771

N° 345

ASSEMBLÉE NATIONALE

SÉNAT

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

SESSION ORDINAIRE DE 1997-1998

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale
le 6 mars 1998

Rattaché pour ordre au procès-verbal de la séance du 5 mars 1998
Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 mars 1998

**OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION
DES POLITIQUES PUBLIQUES**

RAPPORT

sur

**LES ACTIONS MENÉES EN FAVEUR DE LA POLITIQUE MARITIME
ET LITTORALE DE LA FRANCE,**

par

M. Philippe MARINI,

Sénateur

ANNEXE 6

Le littoral

Déposé sur le Bureau de l'Assemblée nationale
par M. Augustin BONREPAUX,
Vice-Président de l'Office

Déposé sur le Bureau du Sénat
par M. Christian PONCELET,
Président de l'Office.

AVANT -PROPOS

Cette évaluation a été effectuée par le Commissariat général du Plan, sous l'autorité d'Henri GUAINO, Commissaire au Plan, sur la saisine de l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques, avec l'accord du Ministre de l'Economie et des Finances. Le groupe de travail a été présidé par Danielle DUCLOS-SCHIRMANN, Agrégée de l'Université, chargée de mission auprès du Commissaire au Plan.

Cette évaluation, réalisée dans des délais extrêmement brefs, compte-tenu de l'étendue du champ couvert, est faite pour être discutée et pour alimenter le débat public. Il ne s'agit pas d'une conclusion définitive mais bien au contraire du point de départ d'une nouvelle réflexion stratégique autour de la question maritime.

Ont contribué au rapport littoral :

Rapporteurs :

M. Laforge (Frédéric), chargé de mission au Commissariat général du Plan
et

Mme Duclos-Schirmann (Danielle), chargée de mission « Aménagement
du Territoire » auprès du Commissaire au Plan
avec

Mlle Goumot (Alexandra), chargée de mission au Commissariat général du
Plan

Les résultats de ces travaux, tels qu'ils sont présentés dans ce rapport
n'engagent que les services du Commissariat du Plan

Experts associés

M. Arnaud (Gilles), Chargé de Mission au Service Energie, Environnement, Agriculture, Tertiaire

M. Busson (Olivier), Chargé de Mission au Secrétariat Général de la Mer

M. Cazes (Georges), Professeur à l'Université de Paris I - Panthéon Sorbonne

M. Feyte (Gérard), Conseil Général des Ponts et Chaussées

M. Héral (Maurice), Directeur du CREMA-LOUMO, Laboratoire mixte CNRS IFREMER

M. Houdart (Michel), Chargé de Mission à l'Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER)

M. Leclerc (Georges-François), Chargé de Mission, Administrateur Civil au Ministère de l'Economie et des Finances

M. Lefeuvre (Jean-Claude), Directeur du Laboratoire d'Evolution des Systèmes Naturels et Modifiés - Museum national d'Histoire Naturelle et Université de Rennes, URA CNRS 696

M. Legrain (Dominique), Directeur-Adjoint du Conservatoire du Littoral

M. Mesnard (André-Hubert), Professeur à la Faculté de Droit de Nantes

M. Miossec (Alain), Professeur de l'Université (Nantes), Président de la Commission de la Mer du Comité National de Géographie

M. Rezenthel (Robert), Secrétaire Général du Port Autonome de Dunkerque

M. Rieucan (Jean), Maître de Conférence à l'Université Paul Valéry (Montpellier III)

Mme Roseau (Nathalie), remplacée en cours de mission par

Mme de Roo (Priscilla), Chargée de Mission à la DATAR

M. Thorette (Jacques), Institut Français de l'Environnement

Personnalités auditionnées et/ou ayant apporté une contribution écrite

- M. Baffert (Philippe)**, Chef de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme, Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme
- M. Béranger (Christian)**, Président du groupe sables et graviers marins.
- Mme Bersani (Catherine)**, Directeur de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme
- M. Boyer (Bernard)**, Directeur-Adjoint des Pêches Maritimes et des Cultures Marines
- M. Berthet (Jean-Marie)**, Chef du Bureau des Stratégies Nationales, Ministère de l'Équipement, DAFU
- M. Beseme (Jean-Louis)**, Directeur de l'Agence de Bassin Loire-Bretagne
- M. Binet (Eric)**, Directeur Régional de l'Environnement
- M. Bosc (Roger)**, Sous-Directeur des Cultures Marines, Direction des Pêches Maritimes et des Cultures Marines, Ministère de l'Agriculture
- M. Bourdier (Jean-Pierre)**, Directeur de l'Environnement EDF
- Mme. Bouyer (Christine)**, Responsable de l'équipe Tourisme Littoral, Agence Française de l'Ingénierie Touristique (AFIT)
- M. Brun (Patrick)**, Direction Régionale de l'Environnement des Pays de la Loire
- M. Chavarot (André)**, Directeur des Ports et de la Navigation Maritime, Ministère de l'Équipement
- M. Chenu (Jean-Pierre)**, Directeur de l'Office Municipal du Tourisme du Cap d'Agde
- Mme Chiama (Sophie)**, Direction Départementale de la Somme
- M. Chiappero (Michel) et M. Divol (Philippe)**, Direction Régionale de l'Équipement de Corse
- M. Combette (Robert)**, Chargé de mission au Conseil Général de l'Hérault
- M. Cousin (Yves)**, Directeur de l'Équipement EDF
- M. David (Jean-Pierre)**, Président Directeur Général de l'IFREMER
- M. David (Jean-Pierre)**, Directeur Régional de l'Équipement de la région Provence-Alpes-Côte-d'Azur

M. Depresle (Bruno), Sous-Direction des Politiques Touristiques, Direction du Tourisme

M. Dujonquoy (Eric), Administrateur des Affaires Maritimes, Préfecture de la Région Languedoc Roussillon

M. Du Couédic (Philippe), Directeur interdépartemental des Affaires Maritimes Languedoc Roussillon

M. Ecobichon (Claude), Chargé de Mission au Conseil National de l'Information Géographique

M. Florent (Eric), RCI Département/Développement

M. de Fonbelle (Antoine), Directeur Général de Pierre et Vacances Développement

M. Girard (Jean-Loup), Directeur du Service Maritime et de la Navigation de la Région Languedoc Roussillon

Mme Guélot (Chantal), Adjointe au Chef du Bureau, Ministère de l'Équipement, Sous-direction du littoral et des affaires juridiques

M. Hardy (Luc), Chargé de mission Conseil Régional de Languedoc Roussillon

M. Hocréière (Patrick), Conseiller technique auprès du Directeur, Chargé des Affaires Juridiques, Ministère de l'Équipement (DAFU)

M Julien (Guy), Directeur du Comité Régional du Tourisme de Languedoc Roussillon

M. Lafont (Jean), Chargé de la sous-direction de l'évaluation environnementale et de l'aménagement durable, Sous-Direction de l'Aménagement et des Paysages, Direction de la Nature et des Paysages

M. Laugraud (Bernard), Président de la Section Conchylicole de Marennes Oléron

M. Lerévérénd (Thierry), Office Français de la Fondation pour l'Éducation à l'Environnement en Europe

M. Magré (Jean-Pierre), Chargé de mission, responsable développement des Centres Leclerc

M. Maria (Michel), et M. Le Guillec (Régis), Ministère de l'Équipement, Service Technique Central des Ports Maritimes et des Voies Navigables

M. Martin, Direction Départementale de l'Équipement de la Manche,
Service de l'Aménagement du Territoire

M. Michel (Jean-Bernard), Directeur du Syndicat Mixte d'Aménagement
touristique du Languedoc Roussillon

M. Morin (Georges-André), Sous-Directeur de l'Aménagement foncier et
de l'Hydraulique Agricole au Ministère de l'Agriculture

M. Morvan (Serge), Chef de bureau des concours financiers de l'Etat,
DGCL, Ministère de l'Intérieur

Mlle. Orsonneau (Sylvie), Chargée de mission à l'Agence de l'Eau
Méditerranée

M. Paravy (Jean-Claude), Ministère de l'Équipement, Sous-Direction du
Littoral et des affaires juridiques

M. Ramade (François), Société Nationale de la Protection de la Nature,
Laboratoire de zoologie Orsay

M. Roussel (Pierre), Directeur de l'Eau, Ministère de l'Environnement

M. Schwach (Paul), Directeur de l'Aménagement Foncier et de
l'Urbanisme, Ministère de l'Équipement

M. Subrémon (Patrick), Directeur-Adjoint au Directeur Général des
collectivités locale, Ministère de l'Intérieur

M. Toussain (Rémi), Directeur des Pêches Maritimes et des Cultures
Marines, Ministère de l'Agriculture et de la Pêche

Mme. Tovar (Nathalie), Assistante, Observatoire Régional du Tourisme de
Bretagne

M. Viguier (Jacques), Responsable des études France du département
Aménagement et Environnement, SOGREAH

**Le groupe remercie tous ceux qui ont pris en charge le rapport
« littoral » avec beaucoup d'efficacité, en particulier Mme Jocelyne
Garric, Mme Muriel Lavolé et le service de l'imprimerie du
Commissariat général du Plan.**

Sommaire

| | |
|--|-----------|
| AVANT -PROPOS..... | 7 |
| LISTE DES CARTES ET GRAPHIQUES | 17 |
| INTRODUCTION | 19 |
| CHAPITRE 1 LES MILIEUX ET LES HOMMES | 25 |
| 1. 1. LES POLITIQUES PUBLIQUES RELATIVES AUX MILIEUX NATURELS | 25 |
| 1.1 La gestion de l'évolution des rivages | 25 |
| 1.1.1 Enjeux et objectifs pour l'Etat | 25 |
| 1.1.2 Bilan des différentes politiques de lutte contre l'érosion..... | 29 |
| 1.1.3 Modalités de la gestion de l'évolution des rivages | 36 |
| 1.2 Qualité des eaux | 42 |
| 1.2.1 Organisation de la lutte contre les pollutions marines accidentelles. réseau d'observation et bilan général | 42 |
| 1.2.2 Eaux de baignade: une nette amélioration..... | 48 |
| 1.2.3 Les contraintes sanitaires sont un facteur déterminant de l'avenir de la filière conchylicole | 52 |
| 1.2.4 Un bilan encourageant qui incite à la poursuite de l'effort en matière d'assainissement..... | 56 |
| 1.3 Les politiques publiques relatives aux zones humides du littoral ... | 58 |
| 1.3.1 Une protection spécifique des milieux humides..... | 58 |
| 1.3.2 En France, c'est au cours des dernières décennies que la régression a été la plus spectaculaire | 59 |
| 1.3.3 Des tendances lourdes qui n'ont été qu'à peine freinées par des actions de protection souvent perçues comme néfastes à l'activité économique et sociale..... | 65 |

| | |
|---|------------|
| 2. LES HOMMES : OÙ ET POURQUOI CONSTRUIT-ON SUR LE LITTORAL ? | 69 |
| 2.1 La spécificité du littoral en matière de démographie et d'urbanisation | 69 |
| 2.1.1 <i>Dynamique démographique du littoral depuis 1945</i> | 70 |
| 2.1.2 <i>Dynamique spatiale</i> | 73 |
| 2.1.3 <i>L'augmentation du bâti s'effectue essentiellement aux dépens de l'espace agricole</i> | 80 |
| 2.1.4 <i>Problématique de l'aménagement urbain sur le littoral</i> | 84 |
| 2.2 Première activité économique du littoral, le tourisme est vital pour l'avenir de celui-ci | 86 |
| 2.3 Spécificités et vivacité économiques du littoral français | 98 |
| 2.3.1 <i>Structures et spécificités économiques</i> | 98 |
| 2.3.2 <i>Vivacité et performances du littoral</i> | 108 |
| <hr/> | |
| CHAPITRE 2 REGLEMENTATION ET LEGISLATION DU LITTORAL | 125 |
| 1. LA LOI N° 86-2 DU 3 JANVIER 1986 RELATIVE À L'AMÉNAGEMENT, LA PROTECTION ET LA MISE EN VALEUR DU LITTORAL | 125 |
| 1.1 Les mesures législatives et réglementaires | 125 |
| 1.2 Notions introduites par la loi et difficultés d'interprétation | 128 |
| 1.3 Opposabilité, mise en compatibilité avec les documents d'urbanisme locaux et évolution du contentieux | 141 |
| 2. INSTRUMENTS OPÉRATIONNELS | 146 |
| 2.1 Enjeux et difficultés de l'intercommunalité sur le littoral | 146 |
| 2.2 Instruments spécifiques au littoral | 160 |
| 2.2.1 <i>Les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM)</i> | 160 |
| 2.2.2 <i>Les contrats de baie</i> | 169 |
| 2.2.3 <i>Les projets de station</i> | 171 |
| 3. LE DOMAINE PUBLIC MARITIME (DPM) | 174 |
| 3.1 Principes juridiques | 175 |
| 3.2 Gestion du Domaine Public Maritime | 178 |
| 4. LITTORAL, EUROPE ET CONVENTIONS INTERNATIONALES | 181 |

CHAPITRE 3 FISCALITE ET FINANCEMENTS PUBLICS SUR LE LITTORAL 193

| | |
|---|------------|
| 1. CERTAINS TRANSFERTS DE L'ÉTAT CONCERNENT PLUS PARTICULIÈREMENT LES COMMUNES DU LITTORAL..... | 193 |
| 1.1 Des transferts orientés vers le soutien au développement touristique des communes | 196 |
| 1.2 La prise en compte de la préservation des espaces naturels apparaît timidement avec la réforme de la DGF | 198 |
| 1.3 Les communes de montagne bénéficient d'avantages qui n'ont pas été étendus aux communes du littoral | 200 |
| 2. LA FISCALITÉ DIRECTE LOCALE : LES COMMUNES LITTORALES NE CONSTITUENT PAS UNE CATÉGORIE SPÉCIFIQUE..... | 201 |
| 2.1 Les principales données..... | 201 |
| 2.1.1 <i>Un produit fiscal élevé du fait de l'importance de la fiscalité ménage.....</i> | 202 |
| 2.1.2 <i>Les résidences secondaires contribuent fortement à un accroissement des bases de la fiscalité pesant sur les ménages.....</i> | 204 |
| 2.1.3 <i>Les taux : une pression fiscale modérée avec cependant de fortes disparités selon la taille de la commune.....</i> | 207 |
| 2.2 La fiscalité locale privilégie l'occupation du territoire..... | 209 |
| 2.2.1 <i>La fiscalité directe locale est une fiscalité localisée.....</i> | 209 |
| 2.2.2 <i>Les facteurs d'enrichissement fiscal des communes littoral sont relativement atypiques par rapport aux autres communes françaises.....</i> | 210 |
| 2.2.3 <i>Un développement qui entraîne des dépenses supplémentaires.....</i> | 211 |
| 3. LA FISCALITÉ INDIRECTE LOCALE : QUATRE TAXES CONCERNENT EN PARTICULIER LES COLLECTIVITÉS LOCALES DU LITTORAL..... | 212 |
| 3.1 Données pour les communes de moins de 10 000 habitants..... | 212 |
| 3.2 Données pour les communes de plus de 10 000 habitants | 213 |
| 3.2.1 <i>La taxe de séjour :.....</i> | 215 |
| 3.2.2 <i>Les droits de mutation.....</i> | 215 |
| 3.2.3 <i>Les recettes au titre du PLD.....</i> | 216 |
| 3.2.4 <i>La taxe locale d'équipement.....</i> | 216 |

| | |
|--|-----|
| CHAPITRE 4 ETAT ET LITTORAL, MEFAITS D'UNE REGULATION MAL CONDUITE | 217 |
| 1. L'ACQUISITION FONCIERE PUBLIQUE : UN OUTIL PERFORMANT DE MISE EN VALEUR INTEGREE DU LITTORAL ? | 217 |
| 1.1 Problématique du marché foncier du littoral | 218 |
| 1.2 Les moyens d'acquisition foncière de l'Etat et des collectivités..... | 223 |
| 1.2.1 Acquisition foncière publique et protection..... | 223 |
| 1.2.2 Le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CELRL)..... | 226 |
| 1.2.3 La Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS) | 231 |
| 1.2.4 Le domaine géré par l'Office National des Forêts (ONF)..... | 233 |
| 1.3 Perspectives et limites de la politique d'acquisition foncière..... | 237 |
| 2. DYSFONCTIONNEMENTS DANS L'APPLICATION D'UNE POLITIQUE INTEGREE SUR LE LITTORAL | 244 |
| 2.1 Bien-fondé d'une intervention de l'Etat sur le littoral..... | 244 |
| 2.1.1 Pourquoi l'Etat ? Récapitulatif des motifs d'intervention identifiés..... | 244 |
| 2.2 La stratégie de l'Etat souffre de l'imprécision du droit..... | 257 |
| CONCLUSION GENERALE | 265 |
| BIBLIOGRAPHIE | 269 |
| GLOSSAIRE | 277 |
| ANNEXES | 280 |

LISTE DES CARTES ET GRAPHIQUES

| | | |
|---------|----|--|
| Tableau | 1 | Le financement par l'Etat de la défense des côtes |
| Carte | 2 | Marégraphes en France métropolitaine. |
| Tableau | 2 | Evaluation des crédits POLMAR entre 1980 et 1999 |
| Tableau | 3 | Concession de cultures marines, par direction régionale au 05/02/97. |
| Tableau | 4 | Urbanisation littorale : état des lieux statistiques. |
| Carte | 3 | Ratio résidences secondaires/résidences principales par commune. |
| Tableau | 5 | Capacité d'accueil du littoral. |
| Carte | 4 | Les terrains de camping en France. |
| Tableau | 6 | Saisonnalité extrême des nuitées. |
| Tableau | 7 | L'emploi touristique non saisonnier peut atteindre 80 % de l'emploi. |
| Carte | 5 | Définition du littoral retenue par l'étude du PH Group. |
| Tableau | 8 | A l'échelle de l'ensemble des littoraux, aucun noyau dur n'apparaît dans leur économie. |
| Tableau | 9 | La distance à la mer influe sur la composition du tissu économique. |
| Tableau | 10 | A l'échelle nationale, les spécificités du littoral sont représentées de façon homogène. |
| Tableau | 11 | Répartition des activités maritimes et touristiques selon la distance à la mer. |
| Tableau | 12 | Le littoral concentre 70 % des emplois maritimes mais seulement 18 % des emplois touristiques. |
| Tableau | 13 | La vitalité du front de mer a été sensiblement inférieure à la performance de la zone rétro-littorale. |
| Tableau | 14 | En termes sectoriels, la croissance en emploi est très homogène sur tous les littoraux. |
| Tableau | 15 | Le littoral est globalement moins créateur d'emplois. |

- Liste des cartes et graphiques -

- Carte 6 Le solde net des créations/destructions de PME.
- Tableau 16 La pérennité des PME est plus faible sur le littoral.
- Tableau 17 Diagnostic de la compétitivité et de réactivité du tissu *des* PME sur le littoral.
- Carte 7 Une proportion moindre de PME ouvertes sur l'international.
- Tableau 18 Une proportion moindre de PME ouverte sur l'international
- Carte 8 Les parcs naturels régionaux
- Carte 9 Localisation des SMVM.
- Tableau 19 Evolution des rejets industriels en France 1986-1994
- Carte 10 Zones vulnérables (directives 91/676 CEE)
- Carte 11 Le littoral concentre des revenus nets imposables *sensiblement* supérieurs à l'arrière-pays.
- Tableau 20 Dotation du Conservatoire du Littoral de 1977 à 1996.

INTRODUCTION

Les littoraux ont de tous temps attiré hommes et activités. Le rôle de la mer dans les mouvements de marchandises et de population a conduit à l'installation, sur les rivages, des principaux foyers de peuplement. Les tendances à la mondialisation des échanges, et notamment l'augmentation forte des transports maritimes, ne font que confirmer, à notre époque, ce rôle primordial des littoraux dans l'organisation des échanges, et au-delà de l'aspect marchand, dans la structuration économique et démographique des terres¹.

La France a longtemps fait figure d'exception à ce schéma, notamment par rapport à ses voisins européens. En dépit des efforts de Colbert en faveur des activités liées à la mer, la France est demeurée un pays de tradition éminemment terrienne et ruraliste. L'absence de tradition maritime de la France et son centralisme ont fait prévaloir une logique d'échanges et de réseaux terrestres, logique dans laquelle les littoraux apparaissent plutôt comme des territoires périphériques terminaux, que comme des espaces ouverts sur l'extérieur.

Ce n'est qu'à partir des années 50 que la France a découvert son goût pour les côtes, et elle a dès lors rapidement refait son retard. En termes de

¹ Le renforcement politique et économique des régions côtières en Chine en est la meilleure illustration présente

concentration des hommes et des activités, la France présente aujourd'hui des taux d'occupation du littoral similaires à ceux de ses voisins.

Ce rattrapage s'est manifesté aussi bien dans le domaine économique, avec l'apparition de grandes zones industrialo-portuaires, que dans le domaine démographique, les communes littorales enregistrant des augmentations de population nettement plus fortes que le restant du territoire entre 1950 et 1980¹. Soulignons qu'il a également correspondu à une conjonction entre la volonté publique (grandes opérations d'aménagement) et les aspirations privées (phénomène de tropisme littoral).

Enfin, le tourisme a connu son essor durant la même période, et constitue aujourd'hui un des principaux secteurs d'activité du pays. L'avènement du tourisme balnéaire, qui représente une part majoritaire et croissante de l'intégralité des flux touristiques, a renforcé cette tendance au développement d'une économie littorale.

La concomitance récente de ces facteurs a conduit à aborder la question de la densité de l'occupation des espaces littoraux, depuis les années 70 (rapport Piquard 1973) en des termes de conflit et de risques.

L'idée générale est que le succès confirmé du littoral jouerait contre son développement durable et donc contre le tourisme. Non seulement la richesse intrinsèque de l'espace littoral diminuerait au fur et à mesure que les hommes s'y installent, mais encore l'accumulation d'activités diverses et variées induirait des conflits d'usage, notamment entre activités traditionnelles et tourisme, mais aussi entre activités et environnement.

¹ La faiblesse de la tradition maritime française continue toutefois à se manifester à travers la faiblesse relative des activités proprement maritimes, construction navale, marine marchande, filière portuaire, etc. - voir les rapports sectoriels consacrés spécifiquement à ces activités dans le cadre de cette évaluation des politiques publiques maritimes

Les transformations dans la perception de la nature ont rendu d'autant plus sensible cette question de la *consommation* de l'espace littoral. En ce qui concerne leur attitude face à la nature, les Français se sont longtemps comportés comme des héritiers des conceptions judéo-chrétiennes, selon lesquelles l'homme est le couronnement d'une création à laquelle il commande. La méfiance vis-à-vis de l'espace naturel triomphe au XVIII^e siècle avec la densification de l'occupation de l'espace, les derniers défrichements, l'assèchement des zones humides, l'art des jardins à la française.

Avec les Lumières, les conceptions venues de l'Europe réformée gagnent la France. Jean-Jacques Rousseau vante les beautés de la nature laissée en dehors du vouloir humain. Les jardins anglo-chinois imitent les forêts vierges ou, de manière plus torturée, le retour à la nature des vestiges ruinés de la civilisation. C'est dans cette métaphore paysagère de fin du monde que prend racine le sentiment, aujourd'hui très répandu, d'un contrat à passer entre une humanité profiteuse et irréfléchie et une nature « bonne », fragile et menacée. La notion récente d'un patrimoine de ressources non renouvelables, renforce cet argumentaire.

Cette opposition est particulièrement manifeste sur le littoral. La mer, ainsi que les terres qui la prolongent apparaissant dans l'imaginaire collectif, comme l'espace sauvage par excellence, tandis que l'implantation accélérée d'hommes et activités sur ces espaces conduit spontanément au recul des espaces à caractère naturel¹.

L'intervention des pouvoirs publics sur le littoral doit donc prendre en compte des logiques et des intérêts contradictoires, en s'efforçant de les ramener à un objectif, sinon unique, du moins commun. Tout l'enjeu d'une évaluation des politiques publiques sur le littoral, au delà d'une appréciation individuelle de leurs effets, réside donc dans l'évaluation de leur cohérence.

¹ Etant entendu que, sur le littoral comme sur le restant du territoire français, la notion d'espace naturel à proprement parler n'a aucune consistance. Tous les milieux ont, peu ou prou, été anthropisés.

La question n'est pas de savoir comment préserver le littoral d'un développement excessif, mais de savoir comment concilier le développement économique du littoral avec des préoccupations d'ordre spatial, social et environnemental. Dans cette perspective, l'Etat parvient-il à définir des enjeux globaux, selon les territoires et les activités, qui prennent en compte les équilibres nécessaires entre les différentes potentialités du littoral ?

Quelle est la cohérence et l'impact des politiques publiques sur la gestion des espaces littoraux ? Les instruments de politique répondent-ils bien aux objectifs qui leur sont assignés et à quel coût ? Telles étaient, en effet, les interrogations initiales adressées au Commissariat Général du Plan par l'Office Parlementaire d'Evaluation des politiques Publiques.

La simplicité des questions ne doit cependant pas masquer plusieurs difficultés de méthode, propres au terrain d'étude.

Aussi, la définition du champ d'étude en tant que tel est problématique. Jusqu'au XIX^{ème} siècle, une large partie du littoral n'était que désert : quelques points dans l'espace, les meilleurs abris en général, occupés par des ports, militaires ici, de commerce là, ou de pêche. C'est avec la mise en place des premières stations balnéaires que la bande côtière connaît progressivement une occupation linéaire. Avec la densification progressive de ce territoire, la bande côtière s'est épaissie vers l'intérieur des terres.

Point, ligne, surface, ces trois « dimensions » servent de support aux différentes politiques publiques¹. L'exercice est rendu d'autant plus difficile par des découpages territoriaux différents d'une politique à l'autre, lesquels induisent des regroupements statistiques peu faciles à homogénéiser. Chaque objet d'évaluation peut nécessiter un champ de référence qui lui soit propre.

¹ Par exemple, les politiques publiques concernant les ports ou les stations balnéaires s'inscrivent dans un espace à une dimension: celles concernant la gestion du trait de côte (érosion, qualité des eaux, gestion du DPVI, etc.) s'inscrivent dans un espace à deux dimensions: enfin, tout ce qui relève de la planification spatiale s'inscrit dans un espace à trois dimensions

Nous avons donc choisi de ne pas proposer de définition uniforme du littoral, que la loi littoral, elle-même, n'offre pas.

La seconde difficulté méthodologique concerne les ressources statistiques. Au-delà de l'hétérogénéité des sources, on est confronté à une insuffisance notoire des données disponibles. Le littoral n'est pas reconnu en tant qu'entité pertinente par l'INSEE, et l'on ne dispose pas de séries longues pour des activités aussi essentielles que le tourisme. La multiplication des administrations intervenant sur le littoral, pour lesquelles le littoral ne constitue qu'une préoccupation annexe, complique encore la tâche. Le Ministère du budget, par exemple, n'identifie pas séparément les ressources provenant de l'utilisation du DPM.

Cependant, ces insuffisances affectent essentiellement la portée d'une évaluation ponctuelle de chaque politique publique engagée. La pertinence d'une évaluation comparée des différentes politiques publiques l'est moins.

C'est sous l'angle de la loi littoral, qui entend concilier aménagement, protection et mise en valeur, que cette évaluation des politiques publiques entreprises sur le littoral a été conduite.



Chapitre 1

LES MILIEUX ET LES HOMMES

1. 1. Les politiques publiques relatives aux milieux naturels

1.1 La gestion de l'évolution des rivages

1.1.1 Enjeux et objectifs pour l'Etat

Erosion ou comblement, phénomènes éminemment dispersés, dont la prise en compte varie selon les territoires

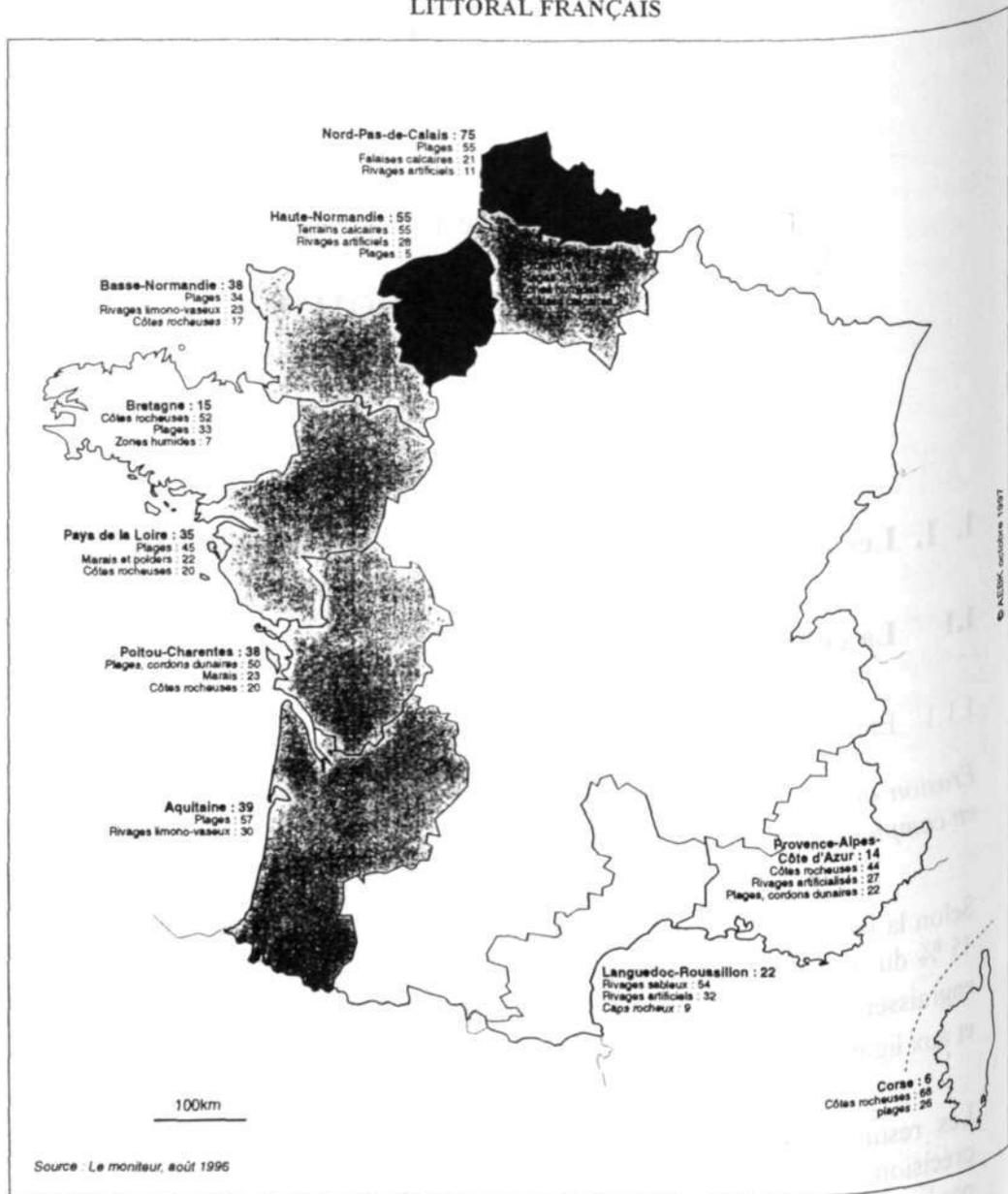
Selon la base de données Corine Erosion Côtière (CEC, tenue par l'IFEN), 45 % du trait de côte français sont stables, 24 % sont en recul et 11 % en engraissement¹. Les 20 % restants correspondent aux installations portuaires et aux lignes d'embouchure (11 %), ou à une absence d'information (9 %)².

Les résultats statistiques ne permettent pas de repérer avec rigueur et précision un type physique de côte qui serait plus particulièrement concerné par les différents processus d'évolution.

¹ L'engraissement est l'accumulation de matériaux sédimentaires qui provoque une avancée du trait de côte.

² Données 1987

CARTE 1 : UNE EVALUATION DE L'EROSION SUR LE LITTORAL FRANÇAIS



Érosion du linéaire côtier, en pourcentage



Aquitaine : 39
Plages : 57
Rivages limono-vaseux : 30

Caractéristiques géomorphologiques dominantes du trait de côte, en pourcentage

Réglementer a priori en matière de gestion de l'évolution des rivages poserait problème à plusieurs points de vue :

- l'évolution du trait de côte ne peut pas être considérée, en tant que telle, comme une question d'une importance stratégique. La France n'est pas dans la situation de subsidence¹ que connaissent les Pays-Bas, pour lesquels un relèvement mineur du niveau de la mer peut entraîner la disparition d'une part conséquente du territoire national² ;
- à l'échelle du territoire national, on constate la simultanéité, parfois sur des territoires proches, voire contigus, de phénomènes contradictoires. Par endroit, c'est l'érosion qui menace des biens ou des personnes, à d'autres c'est le comblement³ qui entrave le fonctionnement d'un port ou la continuité des activités halieutiques. La dispersion du phénomène ne permet qu'une approche locale ;
- sur le plan juridique, en vertu de l'article 33 de la loi du 16 septembre 1807, il appartient aux propriétaires riverains de la mer de protéger, s'ils le désirent, leur propriété contre l'action des flots, l'Etat n'étant pas tenu d'apporter son aide financière. Le même principe s'applique si c'est l'Etat, ou une autre collectivité publique, qui sont propriétaires.

Cependant, l'Etat ne peut pas se désintéresser de la question :

- dans le cas de phénomènes de comblement ou d'érosion, l'Etat est partie prenante des interventions menées, par le biais du Domaine Public Maritime (DPM) dont il est propriétaire (... et qu'il n'a pas délimité ...) ;
- on constate que l'Etat est amené, notamment par l'intermédiaire des Contrats de Plan, à participer au financement d'ouvrages de lutte contre

¹ Un espace est dit en subsidence lorsque le trait de côte s'enfonce par surcharge sédimentaire ou par déformation tectonique.

² Néanmoins, pour certains territoires, très anciennement « polderisés », (Rè - Noirmoutier - Oléron - Marais de la Sèvre - Camargue ...) la question est vitale.

³ La sédimentation est le processus contraire de l'érosion : l'accumulation de matériaux sédimentaires.

l'érosion, et qu'il est donc nécessaire qu'il définisse les critères de sa politique d'intervention ou de non intervention dans ce domaine ;

- enfin, l'évolution du rivage de la France relève du concept de l'Etat nation, le territoire est un élément constitutif de l'Etat qu'il situe dans l'espace.

L'Etat doit donc s'efforcer de définir, sur ce point, les critères qui guideront son action lorsqu'il est sollicité, par des collectivités locales, pour participer à une intervention qui s'oppose à l'évolution *naturelle* du rivage.

Privilégier une approche globale

Privilégier systématiquement la construction d'« ouvrages d'art » présente des inconvénients en termes de coûts et d'effets pervers. Un premier pas dans la voie d'une rationalisation et d'une prise en compte plus globale des aspects politiques et environnementaux a été franchi en 1991. Une lettre-circulaire¹ de la Direction des Ports et de la Navigation Maritime insiste sur deux points :

- maîtriser l'urbanisme dans les secteurs exposés à l'érosion marine. « Pour éviter des interventions délicates et très onéreuses, vous veillerez à ce que les documents d'urbanisme prennent en compte cet impératif » ;
- développer une approche globale dans le cas d'une intervention. « Lorsque des travaux de défense apparaissent nécessaires, il est important que les projets ponctuels soient précédés d'une démarche globale et concertée intégrant un ensemble d'études scientifiques, techniques et économiques sur une section significative du littoral ».

¹ Lettre-circulaire du 22 Octobre 1991, non publiée au J.O.

Ces deux points, anticipation du risque et globalisation de la démarche de protection sur un secteur cohérent de côte¹, doivent guider la politique de l'Etat.

Pour guider son intervention, l'Etat peut s'appuyer sur deux corpus :

- les études scientifiques consacrées à l'évolution des côtes, lesquelles aboutissent à un relatif consensus, et présentent, de plus, l'avantage d'offrir une lecture critique argumentée des qualités et défauts respectifs des différentes techniques de lutte contre les mouvements côtiers ;
- les bilans des différentes opérations qui ont été engagées, notamment en France, en matière de lutte contre l'érosion marine, et ceci sur le plan financier, écologique et technique.

1.1.2 Bilan des différentes politiques de lutte contre l'érosion

En France, à la différence d'autres pays développés, on continue à recourir à des ouvrages de protection lourde, tels que murs ou enrochements. Ils sont censés assurer une protection efficace pour les constructions, mais déstabilisent l'environnement, tout comme les épis et les brise-lames.

En effet, les premiers obstacles perpendiculaires ou obliques par rapport au rivage, destinés à freiner la dérive littorale et à l'obliger à déposer une partie de sa charge, sont capables de diminuer, voire d'arrêter l'érosion, mais ils l'aggravent dans le secteur adjacent qui reçoit alors moins de sédiments.

Autorité et responsabilité -limitée- de l'Etat

Les travaux de défense contre la mer doivent être autorisés par l'Etat depuis la loi de 1807. Cette autorisation relève des services maritimes du Ministère de l'Equipement. La participation financière de l'Etat aux travaux peut aller

¹ En ce qui concerne la dynamique sédimentaire.

de 10 à 30% du coût total (décret du 5 février 1971). Elle n'est pas systématique et le plus souvent réservée à la protection des zones habitées.

Les travaux de protection contre l'érosion sont à la charge des propriétaires riverains. Par ailleurs, la loi de 1973 (dont les termes sont repris par la loi sur l'eau de 1992) permet aux collectivités locales d'assumer la maîtrise d'ouvrage des travaux de défense contre la mer, mais ce n'est pas une obligation. Il n'est donc pas aisé d'en estimer le coût au niveau national, ni leurs répartitions régionales. Selon une étude¹ commandée par l'IFREMER, la dépense annuelle pour la protection du littoral représente un montant annuel relativement stable de 100 à 120 millions de francs, la Méditerranée représentant 10 à 15 % du total, la Manche 35 %, l'Atlantique de 45 à 55 %.

La participation financière de l'Etat est variable

Durant ces dernières années, on assiste à un désengagement de l'Etat. A la fin des années 80, la ligne budgétaire de défense contre la mer avoisinait les 9 MF par an. Mais, depuis la dotation exceptionnelle de 28 MF qui a suivi les tempêtes de 1990, la participation de l'Etat a diminué pour se situer entre zéro franc en 1994 et 3,1 MF en 1996. Récemment, l'Etat s'est engagé à hauteur de 30 MF sur cinq ans, pour la restauration (coût total 125 MF) du cordon littoral du site des Bas-Champs, sur l'estuaire de la Somme (commune de Cayeux-sur-Mer), dont la rupture avait provoqué de graves inondations en 1990.

Sans remettre en cause le principe de la participation de l'Etat à de tels travaux, qui relèvent de ses prérogatives régaliennes, comment rationaliser ce désengagement et justifier une politique d'intervention au cas par cas ?

¹ Organisation et environnement - Etude des enjeux socio-économiques concernant les technologies de l'aménagement du littoral - IFREMER, décembre 1992, pages 57-66.

Au-delà d'une alternative technique, une alternative politique

L'alternative qui s'offre au décideur public, au-delà des éventuels choix entre plusieurs solutions techniques, est surtout entre deux options politiques qui sont le financement de la protection des terres, ou le financement de l'abandon de ces terres à la mer, c'est-à-dire du retrait des hommes et des activités.

Le choix entre ces deux termes de l'alternative nécessite de répondre à quatre questions :

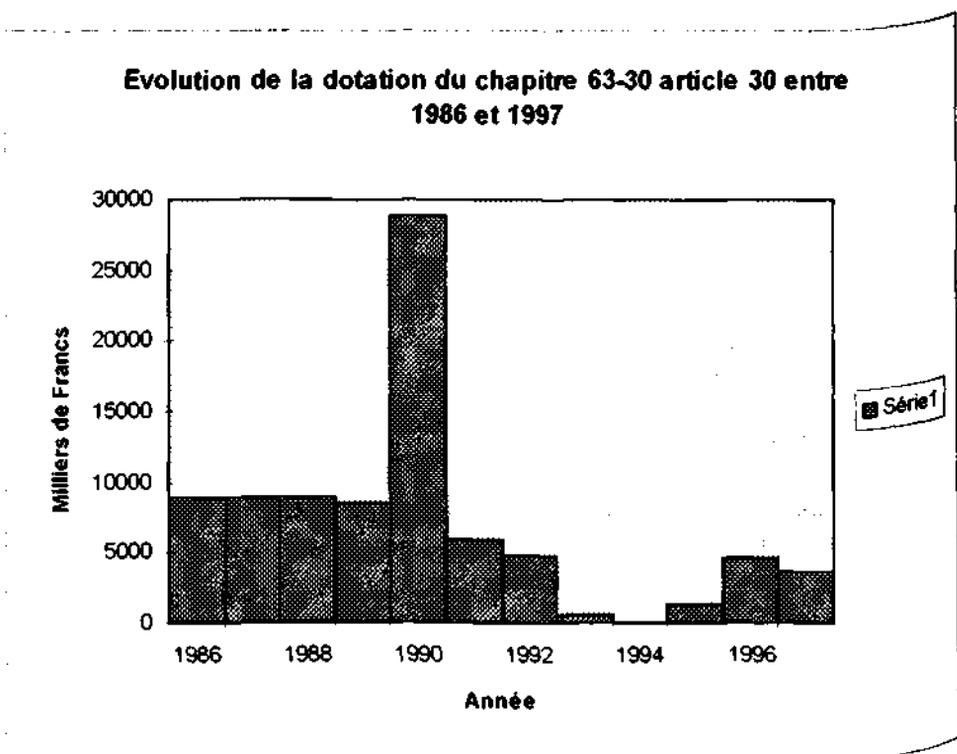
- que veulent les hommes ?
- l'option de la protection des terres est-elle réaliste, c'est-à-dire, parvient-on réellement à empêcher l'érosion des côtes ?
- peut-on établir grossièrement une comparaison entre les coûts respectifs de ces deux options ?
- quels sont les impacts sur le milieu de l'une et de l'autre de ces options ?

Un arsenal technique riche... d'enseignements

Actuellement, on compte en France environ 1300 ouvrages transversaux, du type épis, et 800 ouvrages longitudinaux, du type digues, perrés, murs. La longueur développée de côte protégée est de 500 km, soit un peu plus de 10% du linéaire côtier hexagonal. En moyenne, on compte 97 m de longueur d'ouvrage par kilomètre. Le bureau d'études SOGREAH a estimé à presque 5 milliards de francs la valeur de la totalité des ouvrages existant en 1992-1993¹.

¹ A titre d'exemple, les dépenses des aménagements réalisés dans la seule région Nord-Pas-de-Calais, depuis 10 ans, s'élèvent à 72MF.

TABLEAU 1 : LE FINANCEMENT PAR L'ETAT DE LA DÉFENSE DES CÔTES



(Source Ministère de l'Equipeement)

L'efficacité de ces ouvrages est naturellement variable, selon la technique utilisée et selon les cas. On peut cependant affirmer globalement que ces travaux n'ont une efficacité qu'à court terme. L'expérience acquise un demi-siècle après les premiers travaux d'envergure réalisés montre que l'on parvient à freiner les effets de l'érosion, mais pas à les stopper réellement.

Un exemple révélateur est celui de Barton, en Angleterre, où des travaux considérables¹, entrepris à partir de 1960, ont permis de croire que le recul de la falaise -qui menaçait des habitations- avait été stoppé. Aucun mouvement n'a été enregistré pendant une décennie, jusqu'à ce que de fortes pluies, pendant l'automne et l'hiver 1975-1976, déclenchent une remise en marche des terrains dont les premiers mouvements se produisirent en Avril 1976.

Le cas de Barton semble exemplaire : on peut à la rigueur retarder l'évolution d'une falaise, moyennant des investissements importants, mais on ne peut pas l'arrêter. Même dans le cas des côtes basses, où les ouvrages de protection semblent effectivement permettre de fixer le trait de côte, par le biais d'enrochement ou de construction d'une digue, ces travaux ont des impacts importants sur le milieu, en provoquant notamment la disparition des plages associées au rivage. En outre, les lagunes et étangs salés ont leur place dans l'écosystème littoral.

Les dépenses de lutte contre l'érosion marine

Or, les investissements engagés sont importants. La dépense des interventions par mètre linéaire est très variable selon le dispositif envisagé. On l'évalue en moyenne à 1 000 F pour une protection en ganivelles (pieux de bois)², 2 000 F pour une protection par enrochement, 2 500 F pour une protection en rondins, 10 000 F pour une protection par épis, 10 000 F pour la construction d'une digue-promenade, et 50 000 F pour celle d'un brise-lames.

Pour le maintien ou la restauration des plages, des techniques plus respectueuses de l'environnement existent ou sont expérimentées. Le rechargement des plages, couramment pratiqué aux Etats-Unis, demeure rare en France. Son coût est élevé (30 à 50 F/m³) car le traitement doit être renouvelé périodiquement.

¹ Entre 1964 et 1973, on estime que 800 000 livres de l'époque ont été dépensées pour la protection de 1800 mètres de côte.

² Technique utilisée essentiellement pour la protection des dunes côtières.

Estimation de la valeur des ouvrages de protection existants SOGREAH

En 1987, une étude réalisée par SOGREAH-LCHF pour le compte du STC¹ de la DPMVN a montré que le coût du mètre linéaire de littoral protégé était de 8.500 F. Ce chiffre était obtenu par le ratio entre le coût des protections et la largeur protégée.

Par ailleurs, il est fait état dans cette même étude que le linéaire de littoral protégé est de l'ordre de 10 % de la longueur développée du littoral français, égale à 5 500 km. Il y a donc environ 550 km de linéaire protégé.

Sur ces bases, on arrive à $550\ 000\ m \times 8\ 500\ F/m = 4\ 675\ 000\ 000\ F$ soit 4,7 milliards de francs en valeur actualisée, correspondent à environ 5 milliards de francs.

M. Migniot a réalisé à la fin des années 1980 pour SOGREAH un « *manuel sur l'hydrodynamique sédimentaire et l'érosion et sédimentation du littoral* » qui a été financé par le STC de la DPMVN.

Il indique que près de 1 000 ouvrages transversaux de type épis et 500 ouvrages longitudinaux de type digue, perrés et murs ont été mis en place avec une longueur développée de 50 km environ pour les ouvrages transversaux et près de 400 km pour les ouvrages longitudinaux soit, au total, 450 km d'ouvrages.

En prenant un coût moyen de 1 MF par 100 mètres d'ouvrages, on arrive à un montant de 4,5 milliards de francs soit près de 5 milliards actualisés.

Remarque : la deuxième estimation prend en compte le linéaire d'ouvrage, la première le linéaire de littoral protégé (un ouvrage type épi protège un linéaire de littoral de 1,5 fois sa longueur environ) ⇒ il n'y a pas contradiction entre les deux linéaires mentionnés ci-avant (550 km protégés pour 450 km d'ouvrages).

¹ STC : service technique central

La méthode Ecoplage par un drainage de la frange supérieure de l'estuaire, favorise le dépôt du sable et assure un engraissement naturel de la plage et un élargissement du rivage. Ce procédé, dont la dépense estimée est de 3 MF pour 300 m de linéaire protégé, doit être mis en application aux Sables d'Olonne.

Concernant les falaises, les dépenses sont encore bien supérieures. A Biarritz, par exemple, la dépense engagée pour les travaux de protection de 1 200 m de falaise (Côte des Basques) était estimée, avant réalisation, à 124 000 F par mètre linéaire. En 1992, le traitement des 400 premiers mètres avait déjà coûté 60 millions de francs, soit 150 000 F par mètre linéaire.

Nécessité de rechercher une rentabilité socio-économique

A l'efficacité incertaine et à la dépense élevée et difficilement prévisible, on ajoutera un troisième argument qui est l'impact paysager et écologique de ces ouvrages. La participation de la collectivité publique à la réalisation d'ouvrages de défense contre l'érosion ne doit pas être systématiquement rejetée, mais considérant ses inconvénients objectifs, cette solution ne doit être retenue que pour certains cas. Le financement des travaux n'est pas suffisamment conditionné à la démonstration de leur rentabilité économique et sociale.

La rentabilité économique suppose que les dépenses engagées sont inférieures à la valeur des terrains préservés, en y incluant les investissements d'infrastructure existant et l'indemnisation des personnes privées, ceci corollairement à la durée de préservation estimée.

La rentabilité sociale suppose que le ou les objets de la protection présentent un intérêt général qui justifie une intervention publique. C'est le cas par exemple d'une plage qui, à l'échelle d'une station touristique, constitue un atout économique majeur. C'est le cas aussi lorsqu'il s'agit de protéger un site patrimonial important (église de Talmont-sur-Gironde, par exemple).

L'option du financement du « recul dans la dignité », ses avantages et ses inconvénients

Une alternative à la défense contre l'avancée de la mer est celle de l'indemnisation des biens menacés. Cette alternative est moins chère. Elle ne correspond pas à un abandon pur et simple des sites, et peut au contraire être associée à une politique d'aménagement spatial qui intègre l'action érosive, comme l'illustre le cas de la Rochelle.

Dans un quartier situé sur un rivage fortement attaqué par la mer, le retrait de la falaise est accepté et intégré dans la logique de l'aménagement de l'espace. Les opérations d'urbanisme y sont menées de pair avec la transformation en parcs et en espaces verts des terrains situés en bordure immédiate de la falaise.

Le principal handicap du recul est politique. Cette méthode est impopulaire dans un pays où la défense de la propriété privée est essentielle.

1.1.3 Modalités de la gestion de l'évolution des rivages

Les causes de l'évolution des rivages

La ligne de rivage, à un moment donné, n'est qu'un état transitoire. Les causes qui sont à l'origine de cette évolution sont des causes naturelles. Ces causes sont d'ordre astronomique, climatique, géophysique et géodynamique. Elles échappent, par leur échelle, à l'intervention humaine.

A l'échelon local, des causes supplémentaires, et notamment des causes anthropiques, peuvent accentuer -ou même inverser- le processus : présence de courants marins, inflexion du trait de côte, affaissement des sols suite à l'épuisement d'une nappe phréatique, fragilisation du substrat suite à un déboisement, variation de la charge sédimentaire d'un cours d'eau, etc. Des actions s'opposant au phénomène peuvent être envisagées¹, mais on est ici dans le domaine du cas particulier.

¹ Le cas le plus célèbre étant probablement celui de la lagune de Venise et plus encore les Pays-Bas. Venise s'est implantée sur des bancs de sable existants, les Pays-Bas ont exondé leur sol sans le réhausser.

Le facteur aggravant le plus sensible est cependant l'élévation contemporaine du niveau de la mer, qui fait désormais l'objet d'un consensus. Le groupe intergouvernemental pour l'étude du climat donne une fourchette entre + 15 et + 90 cm pour 2100, plus probablement 48 à 50 cm. Donc pour 2030, à la vitesse de 4 mm/an, on obtient 12 cm de plus qu'aujourd'hui.

Cependant, cette élévation, même limitée, est susceptible d'affecter sensiblement certaines portions du littoral et il convient d'en tenir compte dans les projets d'aménagement des rivages marins. Ceci justifie d'autant plus que l'Etat se fixe des règles de conduite en la matière, car selon toute évidence, les sollicitations en matière de lutte contre l'érosion marine vont aller croissant.

De plus, les documents d'urbanisme et de planification, sur des communes littorales, devraient nécessairement prendre en compte les perspectives d'évolution de la côte. Ceci suppose que la tendance de l'évolution de la côte soit connue, que, en cas de recul de celle-ci, la vitesse d'évolution soit appréciée, et que soit en conséquence évités la construction et le développement de secteurs susceptibles d'être menacés par les eaux à l'horizon des 25 ou 50 prochaines années.

Des risques insuffisamment considérés dans les documents d'urbanisme

C'est la démarche prévue par les Plans de Prévention des Risques naturels prévisibles (PPR), dont les décrets d'application suggèrent une démarche en quatre temps : définition d'un secteur géographique concerné¹, mise en évidence des faits, analyse du danger humain et des enjeux, élaboration d'un zonage réglementaire. Leur mise en oeuvre doit, à ce titre, être généralisée sur le littoral.

Dans la pratique, on constate que la mobilité de la ligne de rivage n'est qu'exceptionnellement prise en compte dans les documents d'urbanisme. Sur l'île de Ré, par exemple, une zone pavillonnaire et un supermarché ont été mis en construction en retrait d'une microfalaise dont la vitesse d'érosion est estimée à 1 m/an.

¹ Censé prendre en compte une unité de risque, et non une entité administrative ou une circonscription électorale

Mesures des variations du niveau de la mer.

Claude Boucher, IGN

Les enregistrements marégraphiques montrent un accroissement global du niveau moyen des mers, de l'ordre d'un mm/an depuis un siècle. Cette variation séculaire s'explique, d'une part par une dilatation thermique des couches superficielles des océans, appelée effet stérique, et d'autre part par un apport d'eau dû à la fonte des glaces polaires et continentales, dit effet eustatique. Ces deux effets ont une origine commune : l'augmentation globale de la température atmosphérique.

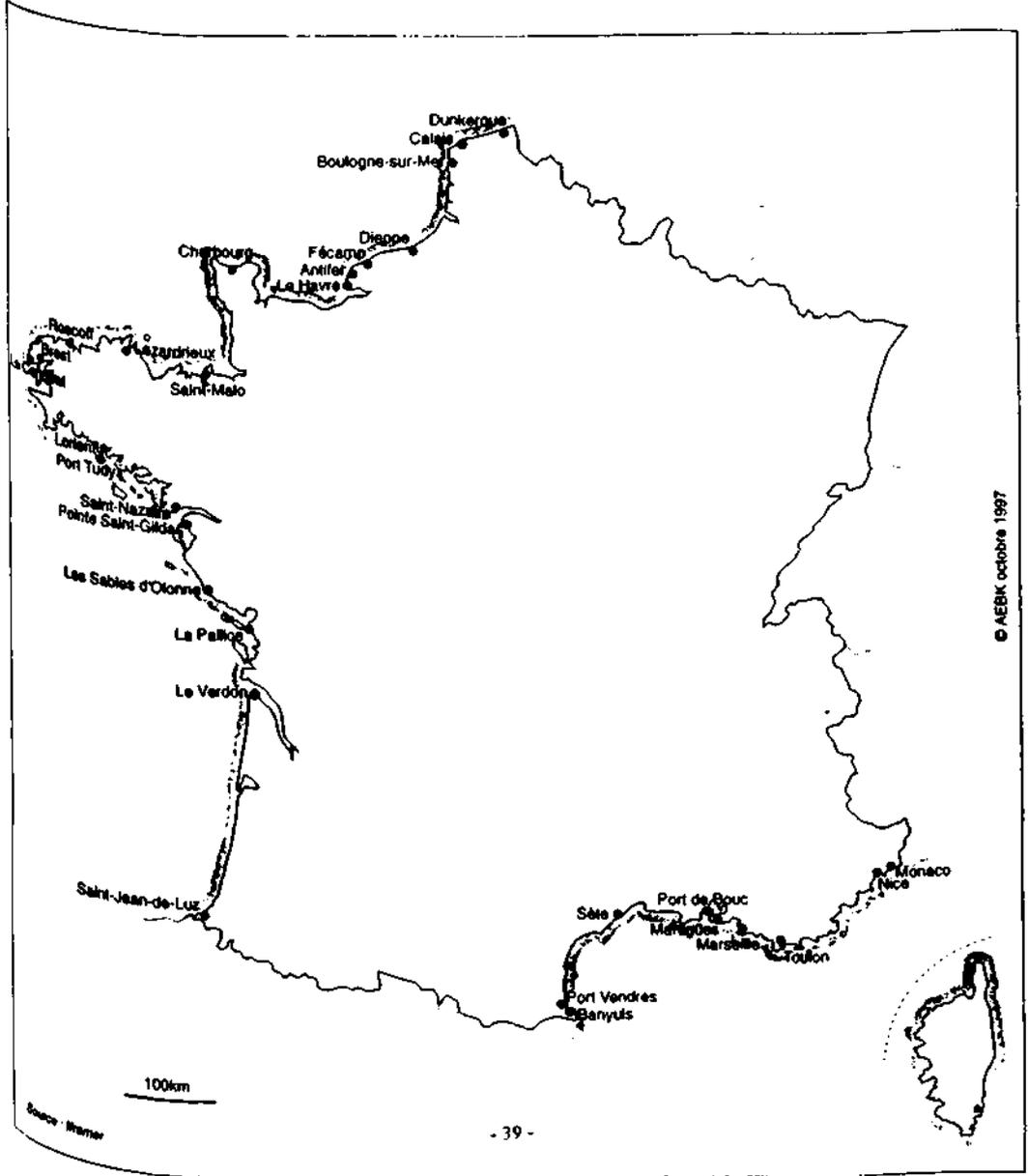
La méthode géologique permet de mieux appréhender les variations passées du niveau de la mer sur des échelles de temps millénaires. Ainsi on sait par exemple que celui-ci était, durant la dernière période glaciaire (-18 000 ans), environ 120m en-dessous de son niveau actuel. Sur une échelle temporelle séculaire, les marégraphes indiquent une élévation du niveau moyen des océans de l'ordre de 10 à 20cm sur ce dernier siècle. Cependant les estimations de cette élévation globale du niveau des mers, à partir de mesures de marégraphie côtière, dont certaines remontent à plus d'un siècle, varient selon les auteurs. Cette variabilité est due à la nature même de la mesure du marégraphe, qui, quel que soit son principe de mesure, repose sur un support soumis aux mouvements verticaux de la croûte terrestre.

Alors que la marégraphie donne accès aux variations du niveau de la mer par rapport à la côte en un lieu donné (carte des marégraphes en France métropolitaine), l'altimétrie radar embarqué sur satellite (Skylab, Géos III, SeaSat, GéoSat, ERS1, Topex-Poséidon) représente une nouvelle source de données, qui permet d'obtenir des surfaces topographiques des océans, dans une référence globale pour la terre, soit par rapport à son centre de masse, soit par rapport au géoïde (surface de référence équipotentielle du champ de pesanteur). L'analyse des données de l'altimétrie radar montre la dilatation saisonnière des surfaces océaniques : entre mars et septembre, l'océan se réchauffe et se dilate, entre octobre et mars il se refroidit et se contracte. Le phénomène est asymétrique, avec une variation d'amplitude plus faible dans l'hémisphère sud (5cm) que dans l'hémisphère nord (15cm).

L'apport des techniques de géodésie spatiale (VLBI, SLR, GPS, DORIS) se situe sur deux plans : la détermination ponctuelle des vitesses verticales à la surface terrestre et leur contribution à la réalisation d'un système global de référence terrestre géocentrique précis.

En rattachant les repères des marégraphes dans un système de référence mondial, par les techniques les plus légères (GPS, DORIS ou d'autres), on peut d'une part distinguer dans le signal marégraphique les mouvements de la croûte terrestre des variations du niveau moyen de la mer, d'autre part comparer les résultats entre les différents marégraphes, entre la marégraphie côtière et l'altimétrie radar sur satellite, puisqu'ils seront alors exprimés dans le même système de référence.

CARTE 2 MAREGRAPHES EN FRANCE METROPOLITAINE



• Maregraphes pour lesquels le PSMSL a des moyennes

Effets induits par les ouvrages de protection

Un autre point souligné par les études scientifiques mérite la plus grande attention de la part des pouvoirs publics. En matière de transit sédimentaire sur la côte, il existe une solidarité des équilibres sédimentaires à l'échelle de secteurs morphologiquement homogènes. En conséquence, une intervention en un lieu, et ce, qu'il s'agisse d'ouvrages de défense à terre, sur l'estran, ou en pleine mer, mais aussi pour des techniques de recharge sédimentaire, a nécessairement des conséquences ailleurs.

Un exemple de ces interactions est fourni par le cas d'Hossegor et Capbreton. Si Hossegor a vu sa plage s'élargir fortement depuis l'aménagement d'une jetée nord, la plage de Capbreton, située immédiatement au sud, a pratiquement disparu.

Ces conséquences, qui peuvent aussi bien être, selon les cas, le déclenchement ou l'accélération d'un processus d'érosion que l'apparition d'un phénomène de comblement, sont assez largement prévisibles au prix d'études sur maquettes ou modèles.

En la matière, l'intérêt général appelle que la prise en compte des intérêts locaux sur un endroit du trait de côte n'ait pas de répercussions imprévues sur l'évolution du rivage ailleurs, entraînant ainsi une cascade de dépenses publiques.

Une approche globale est nécessaire

La création d'un document de planification spécialement destiné à la réalisation d'ouvrages de protection contre la mer ne semble pas la meilleure solution. Cet aspect sectoriel, qui concerne un ensemble de collectivités et affecte diverses activités, mérite d'être intégré dans des documents de planification plus globaux. C'est pourtant la position retenue par la DRM (Délégation aux Risques Majeurs), laquelle, afin de freiner le développement

d'opérations de défense ponctuelle, réalisées à titre curatif et dont les impacts sont fréquemment négatifs, préconise la mise en oeuvre de schémas techniques globaux, dressés à l'échelle de l'unité de risque¹.

Il semble qu'au vu de l'abondance de textes réglementaires existant déjà, la prise en compte des effets sur le transit sédimentaire d'ouvrages de défense peut très bien être intégrée à des documents de planification plus vastes et plus ambitieux.

La réalisation de tels ouvrages bénéficie, à l'inverse de l'élaboration d'une politique intégrée, d'un fort soutien politique local. Il serait intéressant d'utiliser cette volonté politique pour l'aboutissement des documents de planification qui, actuellement, sont bloqués précisément par l'absence de soutien local.

L'Etat bénéficie, en la matière, de plusieurs atouts qui sont :

- son statut de propriétaire du DPM ;
- sa participation fréquente au financement des ouvrages ;
- le savoir-faire technique de ses services ;
- la justification d'une prise en compte d'une solidarité intercommunale préalablement à la réalisation de tels ouvrages.

Ces atouts doivent être employés pour favoriser la prise en compte globale des questions d'organisation de l'espace sur les portions de littoral concernées.

¹ Cette démarche globale est actuellement expérimentée sur la côte ouest du département de la Manche, sur l'initiative du Conseil général et avec le soutien de la DRM et des services spécialisés du ministère de l'Équipement.

1.2 Qualité des eaux

1.2.1 Organisation de la lutte contre les pollutions marines accidentelles, réseau d'observation et bilan général

L'organisation de la lutte contre les pollutions marines accidentelles¹

En raison de l'importance du trafic maritime et particulièrement du trafic pétrolier aux abords des côtes françaises, les risques de pollutions marines accidentelles par hydrocarbures sont permanents. Pour lutter contre ces risques, il est nécessaire d'assurer la sécurité de la navigation maritime et de prendre les dispositions utiles pour limiter l'impact d'une éventuelle pollution.

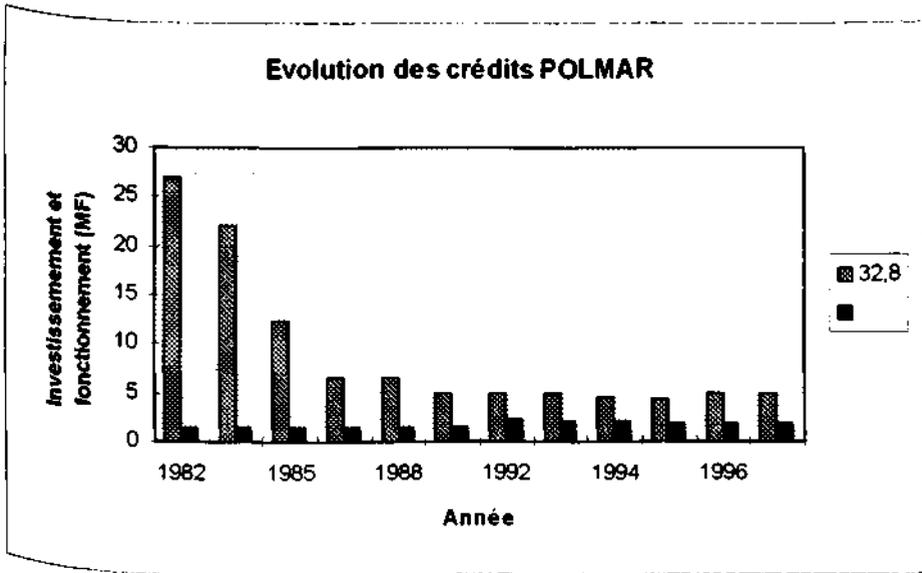
L'instruction gouvernementale du 12 octobre 1978 relative au PLAN POLMAR traite de la préparation à la lutte et définit une structure de commandement et une répartition des missions. Elle prévoit notamment son déclenchement lorsque l'ampleur de la pollution rend nécessaire l'intervention de moyens plus importants que les seuls moyens locaux.

L'organisation repose sur la distinction entre :

- un plan POLMAR-MER, déclenché par le Préfet Maritime, et pour lequel les moyens à mettre en oeuvre le sont par la Marine Nationale ;
- et un PLAN POLMAR-TERRE, déclenché par le Préfet de Département et pour lequel les moyens à mettre en oeuvre sont à la charge du Ministère de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme (DTMPL : Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral).

¹ Le contrôle et la sanction des navires dangereux, avant même la pollution éventuelle, sont pas assurés.

**TABEAU 2 : EVOLUTION DES CRÉDITS POLMAR
(INVESTISSEMENT ET FONCTIONNEMENT)
ENTRE 1980 ET 1997**



Source DTMPL

La D.T.M.P.L. a ainsi pour mission d'organiser les moyens de lutte contre ces pollutions et de développer des actions de prévention (exercices de simulation). Elle dispose pour cela d'une dotation budgétaire (en fonctionnement et investissement) qu'elle répartit entre les différents services maritimes où se trouve un centre de stockage et d'intervention Polmar (13 en tout, métropole et D.O.M.), le Service Technique de la Navigation Maritime et des Transmissions de l'Equipement -S.T.N.M.T.E.), qui centralise certains achats de matériels et conseille les personnels sur le terrain, et enfin le CEDRE (Centre de documentation de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux), pour la partie recherches, études et expérimentations.

Le stock de matériel est composé essentiellement de barrages flottants (31 km), de moyens de récupérations (84 récupérateurs et 140 pompes) et de

moyens de stockage. Il est entreposé et entretenu dans les centres de stockage. Il est renouvelé au fur et à mesure, modernisé en fonction des progrès techniques et pour une plus grande maniabilité et légèreté (pour notamment faciliter les transports par avion).

Il convient de noter que la France, au titre de l'aide internationale et dans le cadre de conventions, est amenée à prêter certains matériels du stock POLMAR au cours d'opérations contre des « marées noires » survenues à l'étranger (par exemple « l'Exxon-Valdez » en Alaska, ou plus récemment le « Empress of the seas », en Angleterre).

Un réseau d'observation complet

La surveillance de la qualité des eaux s'effectue depuis plusieurs dizaines d'années, par l'intermédiaire de trois réseaux de mesures, gérés par l'IFREMER¹ :

- le Réseau National d'Observation (RNO) assure, pour le compte du Ministère de l'environnement, la surveillance des paramètres généraux de la qualité des masses d'eau, des niveaux de contamination et des effets biologiques de certains contaminants organiques ;
- le Réseau de Surveillance Microbiologique (REMI) prend en charge le suivi de la qualité bactériologique du milieu marin au travers des coquillages ;
- le Réseau de Surveillance Phytoplanctonique (REPHY) collecte des données sur les populations phytoplanctoniques et dépiste les espèces toxiques pour les hommes et les animaux marins.

¹ Voir annexe 1 : Les objectifs et les moyens de l'IFREMER en environnement et aménagement du littoral.

En plus du travail continu de ces réseaux de surveillance, un certain nombre de programmes ont été mis en place pour étudier des phénomènes plus spécifiques¹.

Une amélioration encore insuffisante

L'ensemble de ces travaux scientifiques permet d'apprécier l'évolution qualitative et quantitative de la majeure partie des types de pollution qui affectent le littoral français. Les conclusions des différents travaux de synthèse disponibles sont cohérentes, et permettent d'affirmer que la pollution des littoraux français est globalement en diminution.

A l'origine de cette diminution de certains polluants, notamment les métaux, l'augmentation notable du nombre et de la capacité des stations d'épuration des zones littorales, au cours des années 80, ainsi que les réglementations adoptées pour l'usage de certains produits hautement toxiques (DDT interdit depuis 1972, tributylétain interdit pour les bateaux de moins de 25m).

Si l'on prend l'exemple du bassin Loire-Bretagne, l'équipement en stations d'épuration des communes du littoral est passé de 2MEH² en 1978 à 3,5MEH en 1994. Ce sont les communes petites et moyennes qui ont consenti l'effort de rattrapage le plus important.

Cet effort reste insuffisant puisque, si l'on examine le taux d'épuration effectif (pollution éliminée/pollution produite), on constate qu'il n'est en moyenne, en 1994, que de 42 % pour le paramètre matières oxydables. Le traitement de l'azote reste, quant à lui, marginal : de l'ordre de 25 %.

¹ Le Programme National d'Océanographie Côtière (PNOC) étudie l'écosystème côtier et les relations entre la qualité du milieu et la gestion de la ressource et de l'espace.

Le Programme National Efflorescences Algales Toxiques (PNEAT) traite des proliférations des microalgues toxiques et des mécanismes de production et d'action des toxines.

Le Programme National d'Ecotoxicologie Marine (PNEM) initie des travaux sur le devenir et le transfert des contaminants.

Le programme qualité épuration des eaux, qui associe l'IFREMER, la Lyonnaise des eaux, la CGE et le CEMAGREF, étudie la survie des entérobactéries en mer.

² Million Equivalent Habitants

Si l'on observe le taux de dépollution moyen par région dans les communes littorales, celui-ci va de 35% en Basse-Normandie, à 61% dans les Pays de la Loire.

Ce constat général masque cependant des disparités selon les types de polluants, et selon les secteurs géographiques.

Bilan par types de polluants

- En matière de contamination chimique chronique, on observe une lente diminution générale des teneurs (mercure, cuivre, plomb, etc.). Mais elles demeurent préoccupantes aux embouchures des estuaires et dans les zones industrielles et portuaires.
- En revanche, les phénomènes d'eaux colorées¹ et de toxicité algale ont plutôt tendance à s'aggraver, à la fois dans l'espace et dans le temps. Le Dinophysis, par exemple, qui, détecté en 1983, n'était encore présent qu'en Normandie et en Bretagne en 1984, touche désormais en plus le littoral atlantique entre la Loire et la Gironde, et la partie orientale de la côte méditerranéenne.
- Les concentrations en nitrates, dont la présence est liée à l'activité agricole, sont très variables. La prolifération des algues, notamment en mer du Nord et en Manche, est l'expression la plus visible de ces apports en nitrates, qui provoquent l'eutrophisation² des eaux littorales. Le

¹ Les eaux colorées ont pour origine la production massive (bloom) d'une espèce d'algue : l'eau de mer, surchargée en cellules phytoplanctoniques, prend la couleur des pigments des cellules. Il s'agit d'un phénomène naturel, la plupart du temps sans conséquences. Dans certains cas, cependant, la dégradation des cellules en fin de bloom peut entraîner une anoxie du milieu, cette absence d'oxygène est suffisante pour occasionner des mortalités d'animaux marins. Ces phénomènes entraînent des conséquences parfois très fâcheuses pour certains utilisateurs du milieu comme les conchyliculteurs (toxicité) ou les communes littorales (marées vertes ou rouges en Méditerranée). Ils sont préoccupants car leur développement est imprévisible.

² L'eutrophisation est provoquée par l'enrichissement excessif des eaux, soit par la matière organique rapidement minéralisable, soit par les nutriments tant d'origine urbaine qu'agricole. Cet enrichissement peut induire la prolifération d'algues.

principe du pollueur-payeur se révèle encore largement inappliqué en matière de pollution agricole.

- En revanche, les teneurs en phosphate sont restées plutôt stables ces vingt dernières années.
- En ce qui concerne, enfin, la microbiologie, le bilan de la qualité du milieu paraît relativement satisfaisant, bien que la période d'observation soit courte.
- Enfin, certains types de polluants ne sont pas suivis par les réseaux de surveillance. C'est le cas par exemple de certains pesticides agricoles, dont le transfert et l'impact sur le milieu marin sont encore peu connus. De même, les effets sur le milieu naturel des rejets de l'usine de retraitement de La Hague, font l'objet de débats.

Bilan par secteurs géographiques

- Si les pollutions par les métaux lourds ont diminué, deux points noirs majeurs subsistent, qui sont la contamination de l'estuaire de la Seine par les PCB (composés organiques toxiques) et celle de la Gironde par le Cadmium¹ ;
- Les concentrations en phosphate les plus élevées se situent en mer du Nord, en baie de Seine, dans le delta du Rhône et le golfe de Fos ;
- Les plus fortes concentrations en nitrate sont relevées en baie de Seine et surtout en rade de Brest, où les teneurs ont plus que doublé en 15 ans. Aux estuaires des grands fleuves, l'accroissement se poursuit à un rythme faible mais constant ;
- Globalement, les secteurs où la pollution demeure la plus préoccupante sont bien connus : il s'agit des rivages fortement urbanisés, comme ceux de la Côte d'Azur, des estuaires et des fronts de mer industrialisés, (comme l'estuaire de la Seine, le Nord-Pas-de-Calais, le golfe de Fos et l'étang de Berre).

Cependant, la pollution, ou plutôt la qualité de l'eau, ne peut être jugée que par rapport à un usage. La qualité des eaux littorales affecte directement des

¹ Celui-ci provient du ruissellement des eaux de pluie dans les galeries et sur les terrils d'une mine de zinc désaffectée située dans la Montagne Noire.

activités propres au littoral : la baignade et la conchyliculture ainsi que la pêche à pied.

1.2.2 Eaux de baignade: une nette amélioration...

Normes et classification

La surveillance sanitaire des eaux de baignade est suivie depuis 1972 par les services déconcentrés du Ministère chargé de la Santé (DDASS) Toutes les eaux « pour lesquelles la baignade est habituellement pratiquée par un nombre important de baigneurs et où elle n'est pas interdite » sont concernées par ces contrôles.

La conformité est exprimée en quatre classes :

- A : baignade de bonne qualité conforme aux normes européennes ;
- B : baignade de moyenne qualité, conforme ;
- C : baignade pouvant être momentanément polluée, non conforme ;
- D : baignade de mauvaise qualité, non conforme.

Le classement est établi à partir de la mesure, en terme de fréquence, du dépassement de valeurs limites, pour 19 paramètres de contrôle des germes de contamination fécale.

Des mesures qui permettent d'établir un bilan apparemment très positif...

Signe de l'amélioration d'ensemble évoquée précédemment, la qualité des eaux de baignade s'est nettement améliorée. En 1979, 60 % des zones analysées étaient classées de très bonne qualité (catégorie A).

Les derniers résultats synthétiques publiés concernent la saison 1996 : 1846 baignades non interdites de façon permanente ont été contrôlées sur 614 communes littorales, 19 604 prélèvements d'eau ont été effectués.

95,6 % de ces baignades étaient conformes aux seuils microbiologiques de la Directive européenne du 8 décembre 1975 contre 93,75 % en 1995.

Les causes de non conformité sont, pour la majorité des cas, dues à l'insuffisance de l'assainissement (49 % en 1994, 35 % en 1995), à l'effet de la pluie et à l'état général du milieu. Les efforts entrepris par les communes, avec l'aide des Agences de l'Eau, se sont traduits par une nette augmentation de la conformité, qui a surtout concerné les régions en retard de la façade du Nord et de la Manche.

Les chiffres publiés par la Commission Européenne mentionnent, du fait des modalités différentes de celles utilisées en France pour l'évaluation de la conformité à la Directive, un taux de 81 % : cette différence s'explique par le nombre de baignades pris en compte, le choix des paramètres et l'interprétation des résultats.

Ce taux européen place la France dans la moyenne des pays européens derrière la Grèce, l'Espagne, la Belgique et le Danemark.

Notre pays a, dans ce contexte, fait valoir ses positions en mettant en évidence la nécessité d'une prise en compte prioritaire des paramètres microbiologiques (qui ont une forte signification sanitaire) ainsi que les efforts faits par lui pour la fiabilité des analyses et l'information sur les baignades non conformes précisant les causes de leur pollution et les travaux engagés pour y remédier (action menée par le Ministère chargé de l'Environnement). La France a, en effet, choisi de ne pas interdire de façon permanente ses baignades non conformes. Une position inverse lui permettrait de ne pas les prendre en compte dans ses statistiques.

Par ailleurs, une large campagne d'information existe en France dans ce domaine (conférence de presse largement reprise, obligation pour les maires d'afficher pendant la saison balnéaire en mairie et sur les lieux de baignade, les résultats des analyses effectuées, serveur Minitel 36.15 Infoplage ...).

Une démarche conjointe des Ministères chargés de l'Environnement, de la Santé et du Tourisme devrait être engagée prochainement pour renforcer cette action notamment en élargissant la surveillance microbiologique à l'ensemble des eaux, en développant une campagne d'information plus axée sur les interactions baignades-milieux aquatiques, lutte contre la pollution, et en positionnant la France plus fortement au plan européen.

Mais néanmoins discutable...

Cependant, les limites des méthodes de mesure utilisées actuellement doivent être signalées. Tandis que les mesures enregistrent une amélioration sensible, la perception des usagers peut être différente. Les critères bactériens, qui traduisent la recherche d'éléments pathogènes, mériteraient d'être complétés. De même, la qualité d'une plage devrait tenir compte de sa propreté.

De plus, la durée de vie de certains micro-organismes est très variable selon les sites. Aussi des critères pertinents pour une station peuvent être insuffisants pour d'autres. La prise en compte du milieu devrait également apparaître pour l'évaluation des normes de rejet.

Enfin, les zones classées en catégorie D (eaux de mauvaise qualité) durant deux années consécutives, doivent être interdites à la baignade. N'étant plus suivies les années ultérieures, elles sont sorties des statistiques.

Des plages non polluées : un objectif réaliste

Dans la majorité des cas, un rejet ponctuel est à l'origine de la mauvaise qualité d'une eau de baignade. Lorsque ceux-ci sont identifiés (rejets de station, défauts de réseaux, apports par temps de pluie, etc.), il est possible d'entreprendre une correction ponctuelle. Le lagunage, les bassins tampons et les détournements des rejets, font partie des solutions possibles, les techniques de désinfection n'étant à utiliser qu'en dernier recours.

De plus, si l'effort qui a été consenti par les collectivités locales en matière d'assainissement et d'épuration des eaux urbaines est poursuivi, la totalité des eaux usées devrait pouvoir être collectée à l'horizon 2015.

La France attribue depuis 12 ans aux communes et plages du littoral satisfaisant à des critères sévères de qualité de l'environnement, le label « Pavillon bleu ».

Devenu « Pavillon Bleu d'Europe » en 1987 à la faveur de l'année Européenne de l'Environnement, ce label connaît une notoriété accrue. Les campagnes successives ont permis de sensibiliser les élus, les collectivités territoriales, les gestionnaires de port, les plaisanciers et le grand public aux différents problèmes liés à la protection du littoral

En France, le « Pavillon Bleu d'Europe » est mis en oeuvre par l'Office Français de la Fondation pour l'Education à l'Environnement en l'Europe (F.E.E.E., organisme privé) L'opération est soutenue par la Commission Européenne, le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, le Secrétariat d'Etat à la Santé, le Secrétariat d'Etat au Tourisme, l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, les Agences de l'Eau, ainsi que par le Ministère de l'Equipement du Logement et des Transports (Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral).

En 1997, le « Pavillon Bleu d'Europe » a été attribué à 108 communes littorales pour les plages et à 60 ports de plaisance français qui ont été ainsi récompensés de leurs efforts en faveur de l'environnement et de la qualité du cadre de vie.

L'opération continue de prendre de l'ampleur, révélant ainsi l'attrait que représente l'obtention de cette distinction par les communes et par les ports de plaisance, malgré des critères d'attribution de plus en plus rigoureux. Ceux-ci portent notamment sur l'assainissement, la protection du milieu marin, la qualité des eaux de baignade, le respect de la loi « littoral » et sur toutes les questions touchant à l'éducation à l'environnement.

1.2.3 Les contraintes sanitaires sont un facteur déterminant de l'avenir de la filière conchylicole

Les deux secteurs de l'ostréiculture et de la mytiliculture, fortement implantés sur le littoral métropolitain, font de la France le premier producteur conchylicole d'Europe, avec un chiffre d'affaires évalué à 2,5 Mds F, pour un tonnage annuel mis sur le marché de 150 000 tonnes d'huîtres et de 60 000 tonnes de moules. En raison de la non organisation des producteurs face aux structures de commercialisation responsables de la stagnation des prix, la production d'huîtres s'est stabilisée. Elle aurait même légèrement diminué en 1997.

Diversité des enjeux de la conchyliculture

L'importance de la filière conchylicole ne doit cependant pas être appréciée en fonction des seules données économiques à l'échelle nationale, mais en tenant compte de son implantation spatiale et socio-économique sur les franges littorales. Concentrés sur un nombre restreint de bassins, les 12 000 emplois directs permanents auxquels contribuent cette activité, en font, dans ces secteurs, un domaine vital pour l'économie locale.

De plus, l'activité conchylicole exerce un impact important sur l'organisation et la formation des paysages littoraux dans les bassins de production. Référence culturelle pour ces bassins, ces paysages participent à l'image et à l'attrait touristique des régions concernées.

La conchyliculture française a d'incontestables atouts : savoir faire de la profession, organismes de recherche ayant développé une forte compétence dans le domaine, sites propices, marché national, produits reconnus, habitudes alimentaires bien ancrées. Les contraintes sanitaires restent le facteur déterminant qui peut conditionner l'avenir de la filière.

TABLEAU 3 : CONCESSIONS DE CULTURES MARINES* PAR DIRECTION REGIONALE, AU 05/02/97

| | Nombre concessions | Surface en Ha | Longueur en M | Nombre détenteurs |
|--------------|--------------------|---------------|------------------|-------------------|
| Le Havre | 2 428 | 1 246 | 325 006 | 566 |
| Rennes | 9 714 | 10 102 | 446 049 | 1 788 |
| Nantes | 7 233 | 1 611 | 356 089 | 962 |
| Bordeaux | 33 471 | 4 592 | 319 362 | 2 971 |
| Marseille | 2 180 | 1 127 | 139 300 | 738 |
| Corse | 8 | 12 | 1 800 | 6 |
| TOTAL | 55 304 | 18 693 | 1 587 606 | 6 317 |

*toutes espèces confondues

Source DPMCM

Conchyliculture et qualité des eaux littorales

La protection de la qualité des eaux de baignade bénéficie de la préoccupation des élus locaux, mais leur sensibilisation semble beaucoup moins forte en matière de zones conchyloles.

En ce qui concerne les coquillages, le tableau est moins satisfaisant que pour les eaux de baignade, puisque près de la moitié des secteurs surveillés ne correspondent pas strictement aux normes de salubrité. Le respect de la qualité des eaux conchyloles pose des problèmes de plus en plus difficiles à résoudre dans les baies et estuaires, du fait de l'augmentation des charges polluantes. La qualité bactériologique des coquillages en zone de pêche à pied s'est révélée insatisfaisante en 1993 dans 56 sites, sur un total de 79.

Pour la mytiliculture, des contaminations élevées sont constatées de la frontière belge à la Seine-Maritime, dans les baies de Bretagne et en Méditerranée.

La qualité des eaux littorales joue un rôle fondamental du point de vue des activités conchylicoles. Les cours d'eau apportent, en effet, les sels minéraux qui vont conditionner le développement du phytoplancton, qui, lui même, constitue la nourriture des coquillages. Mais, ils sont aussi susceptibles de véhiculer des éléments polluants qui vont dégrader la qualité du milieu. Or, les principaux mollusques d'élevage sont des filtreurs qui peuvent accumuler des éléments pathogènes (bactéries, virus, métaux lourds, produits phytosanitaires).

Dispositif de contrôle de la salubrité des coquillages

La Directive du 15 juillet 1991 du Conseil des Communautés Européennes régit la production et la mise sur le marché de mollusques bivalves vivants. Cette directive a été traduite dans la réglementation française par le Décret du 28 Avril 1994, relatif aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché des coquillages vivants, et par l'arrêté du 25 juillet 1994, fixant les règles sanitaires de la purification et de l'expédition des coquillages vivants. Les zones de production sont classées en fonction du nombre de coliformes fécaux observés dans les coquillages :

- Zone A, correspondant aux eaux de meilleure qualité, pour lesquelles les coquillages élevés ou pêchés peuvent être mis directement sur le marché ;
- Zone B, eaux de bonne qualité, mais dont les coquillages nécessitent une purification consistant en un passage de quelques heures dans un bassin contenant de l'eau de mer reconnue propre ;
- Zones C et D, sont considérées comme très contaminées, et donc non propices à la production de coquillages.

Le classement est prononcé par arrêté des Préfets, sur la base des mesures effectuées par l'IFREMER, dans le cadre des réseaux de surveillance

mentionnés. Cependant, tout secteur de production ou de pêche à pied ne doit pas obligatoirement être classé.

Au-delà des enjeux propres aux techniques de production, trois enjeux engagent la collectivité, concernant la conchyliculture :

- le devenir des surfaces de production, dans un contexte de conflit d'usage ;
- l'impact de la mise aux normes européennes et sa compatibilité avec la loi littoral ;
- le maintien de la qualité des eaux dans les zones de production.

Quant aux espaces de production, les faibles perspectives de développement de la production n'appellent pas à leur augmentation. Mais leur valeur multiple suggère que leur maintien et leur protection, face aux usages concurrents, soit assurée lorsque des documents de planification sont élaborés.

La mise aux normes sanitaires européennes est problématique car elle implique une extension des espaces bâtis. Or, une proportion importante des concessions conchyloles sont situées dans des espaces naturels remarquables, tels que définis par la loi littoral.

Enfin, l'enjeu de la qualité des eaux paraît le plus pressant. Les secteurs de production conchylicole sont prioritaires pour l'élaboration de Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE), de même que l'achèvement des programmes de contrôle des eaux usées ou pluviales. Les conflits les plus forts concernent la pollution des eaux par les rejets agricoles, les rejets industriels et urbains.

1.2.4 Un bilan encourageant qui incite à la poursuite de l'effort en matière d'assainissement

Un certain nombre de points satisfaisants ressortent de ce tableau d'ensemble de la pollution des eaux littorales :

- l'existence d'un réseau de surveillance et de contrôle diversifié et actif, bien réparti sur le plan géographique. Cependant, certains polluants ne sont pas contrôlés, et la surveillance de la densité et de la diversité des peuplements marins n'est pas assurée, alors que le littoral abrite frayères, nurseries de poissons et naissains de coquillages ;
- la pertinence et l'efficacité des directives françaises et européennes en matière de qualité des eaux, qui fournissent des normes -discutables comme toutes normes- mais qui ont l'avantage d'être cohérentes dans leur application et compréhensibles pour le public; si les mesures d'interdiction qui, en vertu de ces directives, frappent périodiquement certains sites de production, sont mal ressenties par les producteurs, elles ont eu l'avantage de permettre le maintien de la crédibilité des productions françaises, alors même que la multiplication des phénomènes de toxicité algale aurait pu être nuisible à la profession ;
- une amélioration sensible de la qualité des eaux dans les sites les plus banals du littoral (absence de grandes zones industrielles ou de foyer important de peuplement), qui justifie la poursuite et l'achèvement de l'objectif selon lequel toutes les eaux usées urbaines des communes littorales doivent être intégralement traitées en station d'épuration, et ce, en prenant en compte la double variable que constituent les phénomènes climatiques exceptionnels et les variations de la population de ces communes pendant la période estivale.

L'objectif d'atteindre un taux de collecte des eaux usées supérieur à 80 % et un taux de rendement des stations d'épuration supérieur à 80 % (soit un taux de dépollution de 64 %) est réaliste. Dans le cas du bassin Loire-Bretagne, en conservant un montant annuel d'investissement identique à l'actuel, soit

400MF/an, le temps nécessaire pour équiper le littoral serait de l'ordre d'une dizaine d'années¹.

La situation est moins favorable pour le traitement des rejets agricoles. Or la situation du littoral, plus particulièrement en Bretagne, ne pourra devenir correcte qu'en parvenant à une maîtrise poussée des pollutions issues des élevages. Ceci suppose une bonne collecte des déjections animales et des plans d'épandage adaptés, ce qui constitue l'objet des Programmes de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole, engagés par les agences de l'eau². Le nombre total de contrats d'amélioration signés à la fin 1996 représente, d'après l'agence de bassin concernée, 13 % du total souhaitable en Bretagne et 5 % en Pays de la Loire.

Au delà de la continuité de ces efforts entrepris au cours des années 80 pour maîtriser les pollutions chroniques, on connaît maintenant avec précision les sites où la pollution s'est aggravée et la nature des polluants en cause :

- les secteurs géographiques où l'on n'enregistre pas d'amélioration sont les rivages les plus urbanisés, notamment la Côte d'Azur et les rivages de la mer du Nord ;
- les fronts de mer industrialisés, essentiellement le golfe de Fos et le Nord-Pas-de-Calais ;
- les estuaires, dont la situation est particulièrement préoccupante. En raison de la particularité des apports polluants dans les estuaires, qui résultent à la fois de la concentration des pollutions drainées par les cours d'eau dans le bassin, et des activités portuaires, une gestion spécifique de la qualité des eaux dans les estuaires, en liaison avec les agences de bassin et les autorités portuaires, apparaît souhaitable.

Les résultats positifs obtenus dans les secteurs géographiques et pour les polluants qui ont été l'objet de programmes spécifiques, démontrent que, si

¹ Une attention doit être portée sur le fonctionnement des stations d'épuration, notamment dans les environnements sensibles, où des procédures de désinfection doivent compléter les traitements, ce qui est encore loin d'être le cas.

² En annexe 2 : VIIème programme d'intervention de l'agence de l'eau Loire Bretagne.

les moyens financiers et la volonté politique sont réunies, les questions de pollution des eaux littorales peuvent être réglées.

1.3 Les politiques publiques relatives aux zones humides du littoral

1.3.1 Une protection spécifique des milieux humides¹

Protéger la totalité du littoral serait un non-sens

Il serait hypocrite de considérer que l'ensemble du littoral français est d'une haute valeur patrimoniale ou écologique.

La frange littorale la plus riche et la plus originale sur le plan écologique est constituée par l'estran². Les transformations anthropiques physiques de celui-ci demeurent rares (aménagements portuaires, sites de production conchylicoles), et affectent des surfaces restreintes. Sur la partie terrestre du littoral, un autre milieu reconnu à la fois pour sa valeur écologique particulière et pour les menaces dont il est l'objet, est le milieu humide.

Les zones humides jouent un rôle déterminant dans la gestion de l'eau : elles écrètent les crues et régulent les débits des fleuves. En dégradant les excès de nutriments, de matière organique et de pesticides, les zones humides épurent les eaux des bassins versants et des cours d'eau. De plus, les zones humides constituent des écosystèmes à haute productivité primaire et présentent des mosaïques de peuplement végétaux. Leurs conditions hydriques particulières en font des zones refuges pour de nombreuses espèces végétales. Plus de

¹ Le Commissariat Général du Plan a réalisé, de 1990 à 1992, une évaluation consacrée aux zones humides. Cette section est largement inspirée de cet ouvrage. 30 des 76 zones humides métropolitaines étudiées se situaient sur le littoral. Par ailleurs, les données écologiques et la réglementation ne diffèrent pas notablement entre les zones humides du littoral ou celles de l'intérieur des terres.

² L'estran est une bande de terre plus ou moins étroite comprise entre le niveau des plus hautes mers et celui des plus basses. Selon la nature des roches du littoral, on distingue plusieurs types d'estran.

30 % des espèces végétales remarquables et menacées en France vivent en zone humide.

1.3.2 En France, c'est au cours des dernières décennies que la régression a été la plus spectaculaire.

On peut apporter trois types d'explication à cette évolution :

- d'ordre historique : l'homme a toujours lutté contre ces milieux réputés insalubres ;
- d'ordre technique : les progrès ont permis l'extension de la poldérisation et du drainage ;
- d'ordre structurel : les zones humides ne sont pas reconnues d'intérêt collectif, au contraire, il est de l'intérêt général de les assécher.

L'essentiel des actions concernant les zones humides littorales ou continentales a consisté jusqu'à récemment à les améliorer par drainage, afin de permettre leur mise en culture. Ces objectifs d'assèchement ont été renforcés par la loi d'orientation agricole du 4 juillet 1980.

Les travaux de drainage ont abouti à 2,5M ha de superficie drainée en 1991. Ce n'est qu'en 1992 que cette politique d'assèchement a été brutalement freinée.

Des politiques publiques en partie à l'origine de la régression des zones humides côtières

Dans l'estuaire de la Seine, avant 1846, les marais représentaient une surface de 250 km², les vasières occupant à elles seules 130 km². A partir de cette date, la canalisation du fleuve, la construction de zones industrielles feront chuter la surface de ces dernières à 30 km². Le phénomène est identique en Loire où les marais, pour beaucoup inondables, ont été réduits, essentiellement par chenalisation, de 300 à 30 km². Les vasières ont été amputées, depuis 1962, de plus de 5 000 ha.

Les chiffres recueillis par Poncet et al. (1985) confirment que cette tendance s'étend à une grande partie du littoral. Pour la seule Bretagne, ils estiment que 65 % des marais salés des fonds de baies et des estuaires ont disparu définitivement en moins de 50 ans par assèchement, endiguement, poldérisation, remblai.

Les causes principales de la régression des zones humides côtières sont :

- le drainage pour l'agriculture, l'exploitation forestière et la lutte contre les moustiques ;
- le dragage et la canalisation des cours d'eau pour la navigation et la protection contre les inondations ;
- le dépôt de déchets solides, notamment de ceux issus des dragages des chenaux portuaires ;
- la conversion à l'aquaculture et à la mariculture ;
- la construction de digues, barrages, remblais pour la prévention des inondations, l'approvisionnement en eau, l'irrigation et la protection en cas de tempête.

Le type de milieu humide littoral qui semble être le mieux préservé sur la période d'observation est la vasière ou slikke¹.

A l'inverse, les milieux en eaux libres saumâtres (lagunes, marais salants traditionnels, estuaires) se sont nettement dégradés, en particulier leur qualité, surtout au cours de la période 1960-1980, à la suite des aménagements des estuaires d'une part, par transformation des marais salants en bassins aquacoles d'autre part.

¹ La slikke (ou vasière) est la partie la plus basse inondée à chaque marée haute et dépourvue de végétation. Le schorre (ou herbu) est occupé par un tapis végétal plus ou moins dense, à l'abri des eaux sauf lors des grandes marées et des tempêtes. Le pré-salt, partie la plus élevée et la plus dense du schorre est utilisé pour l'élevage (synonymes : salanque - sansouires en Languedoc-Roussillon)

Parmi les zones étudiées, douze situées sur le littoral ont été massivement transformées : dans l'estuaire et les marais de la Seine, où 4 400 ha de prairies ont été détruits, et dans l'estuaire de la Loire.

En réalité, la plupart des actions sur les zones humides semble reposer sur la combinaison d'actions publiques et privées. Sur le littoral, deux catégories d'action ont principalement concerné les zones humides avec des impacts spatiaux très différents. Il s'agit du développement de l'aquaculture, et des travaux d'aménagement portuaire.

Le développement aquacole en eau marine ne concerne qu'un nombre très limité d'entreprises

L'élevage de poissons marins est pratiqué dans des zones humides comportant des bassins alimentés en eau salée ou saumâtre. Les bassins piscicoles ont souvent remplacé d'anciens marais salants, dont l'exploitation avait été abandonnée, et cet élevage a fait l'objet d'efforts d'intensification.

L'aquaculture moderne a suscité de grands espoirs. Les productions aquacoles se développent effectivement de façon marquée et continue dans le monde. Mais, malgré des investissements considérables, tant dans la recherche que dans les entreprises, le bilan pour la France métropolitaine est, à ce jour, plutôt décevant (5000 tonnes).

Trois facteurs limitant paraissent s'opposer aujourd'hui à un développement fort des élevages marins sur le littoral français :

- le nombre limité de sites favorables, compte tenu des conditions climatiques et géographiques ;
- la très forte concurrence de pays producteurs mieux placés pour proposer des produits à des prix nettement plus favorables ;
- la nécessité de mobiliser des capitaux.

Le creusement de bassins portuaires et le remblaiement des espaces destinés aux activités portuaires sont souvent exécutés dans des milieux humides

La chenalisation conduit à rejeter les produits de dragage sur les secteurs moins profonds¹. Elle modifie profondément le fonctionnement hydraulique et écologique d'un estuaire et transforme ou détruit les vasières qu'on y rencontre. De plus, les produits de dragage sont parfois rejetés sur les milieux humides terrestres riverains : roselières et marais, milieux saumâtres végétalisés, prairies humides. La situation peut ainsi conduire à une réduction des superficies en milieux *naturels* dépassant celle justifiée par la seule activité portuaire.

L'enquête du Commissariat général du Plan montre que la valeur écologique des trois principaux estuaires de l'Atlantique et de la Manche a été modifiée par les aménagements portuaires, de manière significative pour la Gironde, de façon majeure dans les cas de la Loire et de la Seine. Il en a été de même du golfe de Fos et de l'étang de Berre.

Ces aménagements s'effectuent dans le cadre de la politique portuaire nationale placée sous la responsabilité des ports autonomes qui déploient, par ailleurs, des efforts non négligeables en matière d'environnement portuaire.

Outre le respect des dispositions législatives et réglementaires, les autorités portuaires engagent une démarche volontaire en respectant diverses prescriptions non impératives comme la « charte villes et ports pour l'environnement » adoptée en 1993 à Montréal ou le code de conduite en matière de protection de l'environnement de l'E.S.P.O. (European Sea Port Organization). Des engagements locaux sont également pris, à l'égard des

¹ C'est la menace qui pèse aujourd'hui encore sur le marais de Audubon, entre Saint-Nazaire et Nantes, pressenti par les autorités du port autonome pour servir de site de stockage des boues de dragage de l'estuaire de la Loire. A la demande du Préfet de Loire-Atlantique, le Port Autonome devrait rechercher une zone de dépôt de substitution, afin de permettre la protection des îles Thérèse et de la Ville en Bois à Coueron..

collectivités locales avec la mise en place d'un schéma d'environnement industriel.

Parmi les mesures prises par les autorités portuaires pour améliorer la qualité de l'environnement, on citera l'aménagement paysager des zones industrielles portuaires, l'entretien des espaces, la gestion écologique des zones naturelles et le traitement des déchets. Il faut y ajouter les dépenses de protection contre l'incendie et la pollution accidentelle. Pour lutter contre l'envol de poussières de minerai et de charbon, le port autonome de Dunkerque s'est doté de divers équipements¹ dont le coût total va atteindre 37,25 MF, compte tenu des aménagements complémentaires à réaliser. Si l'on prend l'ensemble des charges d'exploitation pour la protection de l'environnement, c'est plus de 10 MF que cet établissement portuaire consacre annuellement à cette mission.

Le Port Autonome du Havre a engagé pour sa part un programme d'études sur le projet d'extension du port à l'horizon 2000. Ce programme permet d'évaluer les impacts hydrauliques sur les milieux estuariens des différentes configurations étudiées. Ces études réalisées ont généré une dépense de 11,5 MF. Il faut ajouter l'acquisition d'équipements de lutte antipollution d'un montant global de 4,6 MF. La collecte et l'élimination des déchets sur le domaine portuaire du Havre représentent une dépense annuelle de 5 MF.

A Marseille, le Port Autonome a créé des espaces verts dès 1971, et afin de tester la résistance de diverses espèces, il a implanté un arboretum de 5 ha en collaboration avec le Centre National de Recherche Forestière. Les dépenses annuelles de maintenance et de plantations nouvelles dépassent 1,5 MF. Le Port Autonome a favorisé l'implantation dans sa circonscription d'une usine de traitement des déchets industriels, laquelle utilise la chaleur émise par l'incinération pour produire de l'électricité qu'elle vend pour partie à E.D.F.. Une station de déballastage des « tankers » est exploitée sur le terminal pétrolier de Fos-sur-Mer, cet équipement permet également le traitement des eaux provenant des pollutions accidentelles. Comme pour la plupart des

¹ Ces équipements permettent l'abattage des poussières par capotage et pulvérisation d'eau, l'arrosage et le laquage des tas de minerai et de charbon, l'amélioration des dispositifs de manutention.

grands ports maritimes, le Port Autonome de Marseille a mis en place une cellule anti-pollution. Enfin, cet établissement public a restauré divers bâtiments faisant partie du patrimoine historique comme « la bergerie de Favouillane » ou le « phare Sainte-Marie ».

Le Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire prend en compte à différents titres la préservation de l'environnement, non seulement en menant des actions comme les autres établissements portuaires, mais également par des mesures spécifiques. C'est ainsi qu'il a remis 1500 ha de zones naturelles au Conservatoire de l'espace littoral, de plus il participe au financement d'une étude de modélisation de la Loire estuarienne avec les collectivités locales et l'Etat, il consulte systématiquement des architectes sur les conditions d'insertion des bâtiments et du mobilier industrialo-portuaire dans leur environnement. Des plantations sont réalisées au niveau de certains terminaux (terminal sablier et parc à charbon). En outre, il met en place des équipements pour la récupération des déchets résultant de la manutention ou des navires. Des modifications ont été apportées aux installations de manutention pour réduire les envois de poussières sur les vrac solides. Une commission « environnement » a été créée au sein du conseil d'administration de l'établissement en relation avec l'agence de l'eau, le conservatoire de l'espace littoral, des associations agréées de défense de la nature et des scientifiques.

Le port autonome de Rouen a établi avec deux communes riveraines de ses installations, des chartes environnementales et a réalisé des aménagements de valorisations paysagère de terminaux portuaires pour un montant de 4,5 MF sur trois ans. Le nettoyage de la zone portuaire et l'entretien des espaces verts viennent s'ajouter pour environ 1,5 MF par an. Un effort particulier est réalisé pour l'insertion paysagère des dépôts de produits de dragage dans la vallée de la Seine d'un coût annuel de 2 MF. Outre cette action, le port autonome engage des études et des expérimentations de techniques alternatives à la mise à terre des produits de dragage dans des chambres de dépôt à terre spécialement aménagées pour un montant de 11,5 MF sur trois ans.

Le port autonome de Bordeaux assure la gestion écologique des îles de l'estuaire en partenariat avec le Conseil Général de la Gironde et les

associations écologiques et de chasse. Il a aménagé une passe pour les poissons migrateurs dans un bras de la Garonne (coût : 355 000 F) et assure la surveillance de la qualité des eaux et des sédiments (coût : 120 000 F). Il prend en outre en charge un audit écologique de la zone du Nord Médoc et une étude pour la prise en compte du risque « inondation » dans le pré-aménagement des zones industrialo-portuaires. Le nettoyage des berges et des sites portuaires génère un coût de 300 000 F par an, sachant que le budget moyen annuel du port autonome de Bordeaux pour la protection de l'environnement est d'environ 1 MF.

1.3.3 Des tendances lourdes qui n'ont été qu'à peine freinées par des actions de protection souvent perçues comme néfastes à l'activité économique et sociale

Un intérêt mal compris et un bilan contrasté de la politique de mise en valeur agricole

Bien que l'Etat ait fait des zones humides des secteurs d'application privilégiés et prioritaires des instruments de préservation des *milieux naturels*, il ne dispose pas de politique gouvernementale en la matière qui soit fondée sur des objectifs clairs de protection.

Par ailleurs, les zones humides rapportent peu à leur exploitant. Il est compréhensible, dans ces conditions, que celui-ci cherche à les valoriser en leur donnant d'autres affectations.

La transformation des zones humides a été justifiée dans le passé notamment par l'amélioration des conditions sanitaires ou l'accroissement des productions agricoles. Cependant, des études économiques réalisées au Royaume-Uni sur les programmes d'amélioration agricole menés au cours des années 70 et au début des années 80, concluent que les gains économiques enregistrés par l'agriculture, compensés par les pertes fonctionnelles des zones humides, n'ont pas débouché sur un « gain social

net »¹. Les conclusions du rapport insistent sur le manque de prise en considération des externalités dans les calculs économiques, telles que les coûts induits des aménagements pour dommages de pollution, les pertes d'eaux superficielles, l'appauvrissement des nappes aquifères et l'augmentation des dommages d'inondation.

Les efforts de protection ont eu un impact limité

En matière de protection environnementale, il existe principalement deux inventaires de grande portée pour les zones humides : les zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), et les Zones d'Importance Communautaire pour les Oiseaux (ZICO).

A ces inventaires s'ajoutent :

- les réserves naturelles, instituées par la loi du 10 juillet 1976, dont près des deux tiers sont constituées, au moins en partie, par des zones humides. En termes de superficies, les réserves sont de loin les plus nombreuses et les plus étendues ;
- les acquisitions importantes effectuées par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, suivies par les achats des départements au titre de la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles, et ceux de la Fondation nationale pour la protection des habitats de la faune sauvage ;
- les arrêtés préfectoraux de protection des biotopes (APPB), qui visent la conservation des conditions d'habitat des espèces protégées. Ils semblent constituer l'instrument privilégié de protection des sites de faible superficie.

Si l'on excepte le cas de l'étang de Vaccarès, les superficies et le nombre de sites protégés avant 1980 sont très faibles comparés aux protections

¹ Cette notion est à considérer avec beaucoup de prudence tant elle est subjective. Elle doit faire l'objet d'un approfondissement conceptuel.

intervenues après. Les instruments de protection peuvent être crédités d'une bonne efficacité. L'enquête fait cependant ressortir deux limites majeures :

- des dossiers de protection peuvent être rejetés malgré leur intérêt écologique, parfois pendant des décennies, en raison des résistances économiques et culturelles ;
- les mesures de protection couvrent une superficie de zones humides de 7 % de la superficie totale des zones d'importance nationale. La superficie protégée, aujourd'hui, est inférieure à la superficie dégradée au cours de la dernière décennie.

L'exemple du marais poitevin illustre bien le manque de cohérence des politiques sectorielles et fait ressortir la contradiction qui existe entre la protection des zones humides et leur mise en valeur agricole. Le marais poitevin a considérablement régressé, notamment à cause de l'intensification agricole, du retournement de prairies en vue de la maïsiculture et du développement important des prélèvements d'eau pour l'irrigation. En 1991, le Ministre de l'Environnement a suspendu le label du parc en raison de l'assèchement des prairies naturelles au profit des cultures céréalières. Après plusieurs années de controverses, ce label était définitivement perdu en 1996. Toutefois, un certain nombre de collectivités locales se sont engagées dans un plan de reconquête de ce site et un plan d'actions a été lancé .

Dans l'ensemble, la dégradation des zones humides au cours de la décennie 1980-1990 -période de la mise en oeuvre active des instruments de protection- n'est pas inférieure à celle des deux décennies précédentes. Devant ce constat, et afin de reconsidérer les politiques sectorielles, un plan d'action gouvernemental pour les zones humides a été adopté, après communication en conseil des ministres le 22 mars 1995. Ce plan s'ordonne autour de quatre actions principales: développer la connaissance, assurer la cohérence des actions de l'Etat, assurer la protection et la restauration des zones humides, et enfin former et informer. Pour coordonner l'ensemble de ces actions, M. P. Baron, ingénieur général de la MISE a été nommé conjointement par les ministres de l'aménagement du territoire et de l'environnement et de l'agriculture.

Le maintien des zones humides du littoral face à l'extension urbaine

On note la présence de deux appréciations en apparence contradictoire :

- d'un côté la dégradation quantitative des zones humides en milieu littoral semble avoir été encore plus importante que pour les milieux terrestres ;
- de l'autre, il ressort de l'enquête que de nombreuses zones humides, en particulier littorales, ont relativement bien résisté à la pression de l'urbanisation touristique, malgré l'absence de protection ou d'acquisition.

Or ces deux constats sont également vrais.

La dégradation proportionnellement massive des milieux humides du littoral est le fait de la dégradation observée dans les estuaires (plus particulièrement Loire et Seine), qui concentrent une part importante de la superficie totale des zones humides spécifiques au littoral. Mais les sites affectés ne sont pas prioritairement consacrés au tourisme ou à l'urbanisation.

Les zones humides sont moins intéressantes pour l'urbanisation que les terres agricoles, en raison des inconvénients majeurs qu'elles présentent à une mise en valeur urbaine. En l'absence de prime comparable à celles accordées au drainage pour une mise en valeur agricole, les aménageurs ont tout intérêt à privilégier les autres types d'espace (notamment agricole) pour les développements urbains.

Ceci signifie donc que les zones humides du littoral n'ont pas une capacité de résistance à l'urbanisation et au tourisme, mais simplement que, la mise en valeur du littoral au cours des dernières décennies ayant été essentiellement urbaine, les zones humides du littoral ont moins été soumises à pression que sur le restant du territoire¹.

¹ La vérification de cette hypothèse nécessiterait d'examiner plus précisément l'évolution des zones humides dans les zones où la pression urbaine est la plus forte, afin d'observer si, une fois l'espace agricole utilisé pour l'urbanisation, on utilise les terres plus difficiles à urbaniser, notamment les zones humides.

Prenant état du fait que les zones humides littorales comptent parmi les milieux les plus riches sur le plan écologique, et que leurs fonctions d'épuration des eaux est reconnue pour le maintien de certaines activités sur le littoral, la préservation des zones humides restantes dans les grands estuaires et une attention accrue pour la protection des zones humides résiduelles en milieu urbanisé sont donc essentielles.

2. Les hommes : où et pourquoi construit-on sur le littoral ?

2.1 La spécificité du littoral en matière de démographie et d'urbanisation¹

Les communes littorales concentrent 10 % de la population sur 4 % de la surface nationale. Ces deux chiffres, qui apparaissent dans tous les rapports consacrés au littoral depuis vingt ans, demeurent quasiment identiques depuis le rapport Piquard. Celui-ci ne les critiquait d'ailleurs pas, constatant que, le littoral étant un espace de grand dynamisme économique, il était naturel que la population s'y concentrât.

Depuis le rapport Piquard, au contraire, la question n'apparaît plus qu'en termes de surpopulation du littoral, de surconcentration urbaine.

En fonction de quels critères juge-t-on si un espace est trop habité, trop occupé, trop urbanisé? En l'absence de ces critères, les considérations selon lesquelles le littoral est surpeuplé ne reflètent que des jugements de principe.

¹ Voir annexe 3 : Bilans et perspectives de la situation démographique dans les zones d'emploi du littoral

2.1.1 Dynamique démographique du littoral depuis 1945

Le littoral est plus « densément peuplé » que le restant du territoire

Les communes littorales regroupent sur 4 % de la surface nationale près de 10 % de la population. La densité y est deux fois et demie supérieure à la moyenne nationale (257 habitants par km² contre 104 pour la France, en 1990). Si l'on prend en compte les cantons littoraux, la densité de population est de 173 habitants au km², si l'on prend en compte les zones d'emploi littorales, la densité est alors de 130 habitants au km² au 1/1/1995, ce qui indique bien une concentration de population sur la bande côtière. De plus, à cette concentration permanente, s'ajoutent les apports saisonniers de la fréquentation touristique¹.

Toutefois, le peuplement littoral présente de fortes disparités : les communes littorales des Alpes-Maritimes arrivent très largement en tête avec une densité de 2514 habitants au km². Les communes de la côte méditerranéenne (Corse exceptée) concentrent à elles seules près de la moitié de la population littorale (47,4 %) sur moins d'un quart (23,2 %) de la superficie totale.

On peut définir de façon schématique trois types de littoraux :

- des littoraux fortement peuplés de façon quasi continue (Méditerranée et Bretagne) ;
- des littoraux également fortement peuplés, centrés sur une ville de taille importante où le phénomène de croissance périurbaine est déterminant (Dunkerque-Calais, Le Havre, Saint-Nazaire, La Rochelle, Biarritz) ;
- des littoraux de faible densité globale (Corse, Aquitaine, Cotentin).

Mais son évolution récente se caractérise par une diminution du différentiel de croissance par rapport à l'intérieur.

¹ Voir tableau 6 : saisonnalité extrême des nuitées (exemple : Provence-Alpes-Côte d'Azur)

Entre 1962 et 1982, la croissance concerne des communes déjà densément peuplées, alors que les communes de faible densité perdent de la population. La plupart des variations positives de la population sont liées à l'extension des agglomérations, croissance des communes périphériques, décroissance ou stagnation de la ville centre. Entre 1982 et 1990 les variations sont étroitement liées au phénomène de périurbanisation.

Les plus fort taux d'accroissement s'observent sur le littoral méditerranéen, dans les zones de densité les moins fortes : littoral du Languedoc-Roussillon, Massif des Maures.

Si l'on compare la carte des évolutions démographiques, entre 1982 et 1990, à celle de la variation de la population entre 1962 et 1982, on obtient une bonne corrélation entre les deux. Toutefois, les zones de décroissance de la population ont tendance à se réduire pour la seconde période, sauf en Bretagne.

Les estimations de population disponibles pour la période 1990-1995 s'inscrivent largement dans la tendance 1982-1990 :

- croissance annuelle de 0,62 % l'an, pour la France littorale et de 0,47 % pour la France de l'intérieur ;
- infléchissement sensible de la croissance annuelle pour la façade Mer du Nord/Manche (0,21 % l'an) et pour la façade Méditerranéenne (0,8 %, l'an) consolidation pour l'Atlantique (0,73 %).

Au total, le différentiel de croissance entre le littoral et l'intérieur, nul, entre 1962 et 1968, passe de + 0,35 point entre 1968 et 1975 à + 0,48 point entre 1975 et 1982, pour se resserrer à + 0,22 point entre 1982 et 1990 et + 0,15 point entre 1990 et 1995.

Et des comportements migratoires par âges très typés

La population du littoral augmente au milieu des années 90 de quelques 90 000 habitants par an. Le mouvement naturel contribue à hauteur de 1/3, le solde migratoire pour 2/3. Dans le même temps la France de l'intérieur voit sa population augmenter d'environ 186 000 habitants l'an ; soit 188 000 par mouvement naturel et moins de 2 000 par solde migratoire négatif.

A l'exception du littoral Mer du Nord/Manche qui enregistre un solde migratoire annuel légèrement négatif, - 2 000 habitants l'an pour un mouvement naturel de 13 000, les trois autres littoraux ont un solde migratoire positif de deux à quatre fois plus important que le mouvement naturel :

- 90 000 contre 20 000 pour le littoral Atlantique ;
- 400 contre 1 500 pour la Corse ;
- 10 000 contre 40 000 pour la Méditerranée ;

Ainsi pour la période 1982-1990, le taux de croissance annuel de la population littorale de 0,69 % est imputable pour 0,28 % au mouvement naturel et pour 0,41 % au solde migratoire. En revanche, la croissance de 0,47 % l'an de la France de l'intérieur se décompose entre une évolution de 0,45 % pour le mouvement naturel et de seulement 0,02 % pour le solde migratoire.

Entre 1962 et 1990, la spécificité majeure des zones littorales réside en une contribution du solde naturel toujours inférieure à celle de la France intérieure et une contribution du solde migratoire toujours nettement supérieure. Seul le littoral Mer du Nord/Manche échappe à ce scénario, avec une contribution négative du solde migratoire pour les périodes 62-68, 75-82 et 82-90. La contribution du solde naturel y étant généralement supérieure à celle de la France de l'intérieur.

L'accroissement de population se reporte vers les communes rétro-littorales

Un renversement de tendance important est constaté pour la période censitaire 1982-1990 : la croissance de la population dans les communes littorales a été moins forte que sur l'ensemble du territoire national (+3 % contre + 4,2 %), et c'est dans les cantons littoraux qu'elle a été la plus forte (+ 4,7 % contre 4,2 %). Il serait tentant de voir dans ce renversement un effet de la Loi littoral. Seul un nouveau recensement permettrait d'affirmer ou d'infirmer cette hypothèse.

Le littoral a connu un fort accroissement de sa population après 1945. Ainsi, de 1954 à 1968, pendant que la densité moyenne française passait de 80 à 90 habitants au km², la densité des communes littorales montait de 190 à 245 habitants au km².

La densité était, en 1968, de 245h. au km², soit 2,7 fois la densité moyenne du pays. Si l'on compare avec les densités de 1990 (257 habitants par km² sur le littoral contre 104 pour la France), on constate que ce rapport est passé de 2,7 à 2,5, ce qui signifie donc que le déséquilibre relatif entre littoral et France entière s'est réduit de 1968 à 1990.

L'évolution démographique récente du littoral incite donc à relativiser certains propos alarmistes : après une phase de forte augmentation, la population du littoral tend à retrouver une évolution comparable à celle du pays tout entier, et le déséquilibre statistique entre littoral et France entière a commencé de se réduire. Ce n'est donc tant la question démographique qui est préoccupante sur le littoral, lieu historique de concentration des hommes et des activités, que le rapport entre démographie et types d'urbanisation.

2.1.2 Dynamique spatiale

L'urbanisation se poursuit

En effet, l'inversion de tendance constatée pour la population ne se retrouve pas en ce qui concerne l'urbanisation du littoral. Au contraire, le rythme de construction semble s'accélérer alors même que l'accroissement de la population se ralentit.

Le rapport Piquard indiquait que, chaque année, 12 % en moyenne des constructions neuves étaient réalisées sur le littoral. Sur la période 1982 et 1990, cette proportion est passée à 15 %. Ceci représente près de 500 000 logements commencés entre 1982 et 1990 dans les communes littorales, soit une moyenne de 2,54 logements nouveaux construits au km² par an, contre seulement 0,6 pour les communes non littorales. En 1972, la moyenne sur les communes littorales était de 1,17 logements nouveaux au km².

Le littoral métropolitain compte 84 aires urbaines (A.U.) qui regroupent 81,9 % de la population littorale (10,4 millions d'habitants). Les pôles urbains concentrent 69,4 % de la population (8,8 millions d'habitants), les couronnes périurbaines 12,5 % (soit 1,6 millions d'habitants).

La France de l'intérieur est relativement moins urbanisée : 72,7 % de ses habitants résident dans le périmètre d'une aire urbaine (31,9 millions) dont 60,6 % dans un pôle (26,6 millions) et 12,1 % dans les couronnes (5,3 millions).

Conséquence d'une plus grande discontinuité de l'urbanisation sur le linéaire littoral, les communes multipolarisées ne représentent que 2,4 % de la population littorale (0,3 million d'habitants), contre 3,7 % (1,6 millions) pour la France de l'intérieur.

Complémentaire des zones urbaines, l'espace à dominante rurale pèse le même poids sur le littoral : 23,8 % de la population (3 millions d'habitants) que dans la France intérieure, 23,6 % de la population (10,4 millions d'habitants).

Le degré d'urbanisation des façades littorales est très hétérogène. Ainsi si les zones Mer du Nord/Manche et Atlantique ont des taux d'urbanisation voisins (64,2 % contre 69,3 %), les couronnes périurbaines n'ont pas le même poids : 16,4 % dans un cas, 14,4 % dans l'autre. Plus urbanisé, le linéaire côtier Mer du Nord/Manche connaît une plus grande influence des communes multipolarisées : 3,5 % contre 1,8 % pour la côte Atlantique. Les poids de la population localisée dans des espaces à dominante rurale sont proches : 31,3 % contre 28,9 %.

TABLEAU 4 : L'URBANISATION LITTORALE : ETAT DES LIEUX STATISTIQUE

| Communes littorales | Logements 1990 | Densité de logements (1990) /km ² | Densité résidentielle principale (1990) |
|---------------------------|----------------|--|---|
| Alpes-Maritimes | 432901 | 1641 | 1281 |
| Aude | 60789 | 134 | 65 |
| Bouches-du-Rhône | 513460 | 249 | 238 |
| Calvados | 76587 | 217 | 92 |
| Charentes-Maritimes | 133039 | 157 | 101 |
| Corse du sud | 58851 | 32 | 22 |
| Haute-Corse | 57374 | 32 | 23 |
| Côtes d'Armor | 103587 | 124 | 93 |
| Eure | 1071 | 16 | 13 |
| Finistère | 279246 | 116 | 98 |
| Gard | 22289 | 110 | 31 |
| Gironde | 90720 | 41 | 23 |
| Hérault | 142409 | 252 | 129 |
| Ille-et-Vilaine | 53481 | 194 | 142 |
| Landes | 47826 | 51 | 25 |
| Loire-Atlantique | 105552 | 241 | 144 |
| Manche | 87149 | 86 | 66 |
| Morbihan | 156839 | 151 | 111 |
| Nord | 61468 | 383 | 371 |
| Pas-de-Calais | 116350 | 329 | 255 |
| Pyrénées Atlantiques | 63717 | 465 | 336 |
| Pyrénées-Orientales | 69318 | 208 | 88 |
| Seine-Maritime | 142067 | 283 | 265 |
| Somme | 20271 | 75 | 35 |
| Var | 340796 | 312 | 216 |
| Vendée | 103155 | 127 | 56 |
| Façades littorales | | | |
| Façade nord-ouest | 504963 | 186 | 144 |
| Façade bretonne | 698705 | 140 | 107 |
| Façade atlantique | 438457 | 89 | 51 |
| Façade méditerranéenne | 1698187 | 198 | 149 |
| Littoral | 3340312 | 157 | 116 |
| France entière | 26246225 | 48 | 39 |

Source INSEE RGP 1990

La façade méditerranéenne présente un taux d'urbanisation nettement supérieur à celui de la France intérieure et à celui du littoral dans son ensemble : 85,1 % de la population (dont à peine 8,3 % dans les couronnes périurbaines). Autre singularité de cette zone, seuls 12,6 % des habitants résident dans l'espace à dominante rurale.

La Corse littorale présente un profil de peuplement bimodal : 55,1 % dans les deux aires urbaines de l'île, 44,9 % dans l'espace à dominante rurale. Pour des raisons géographiques évidentes, il n'y a pas de commune multipolarisée en Corse.

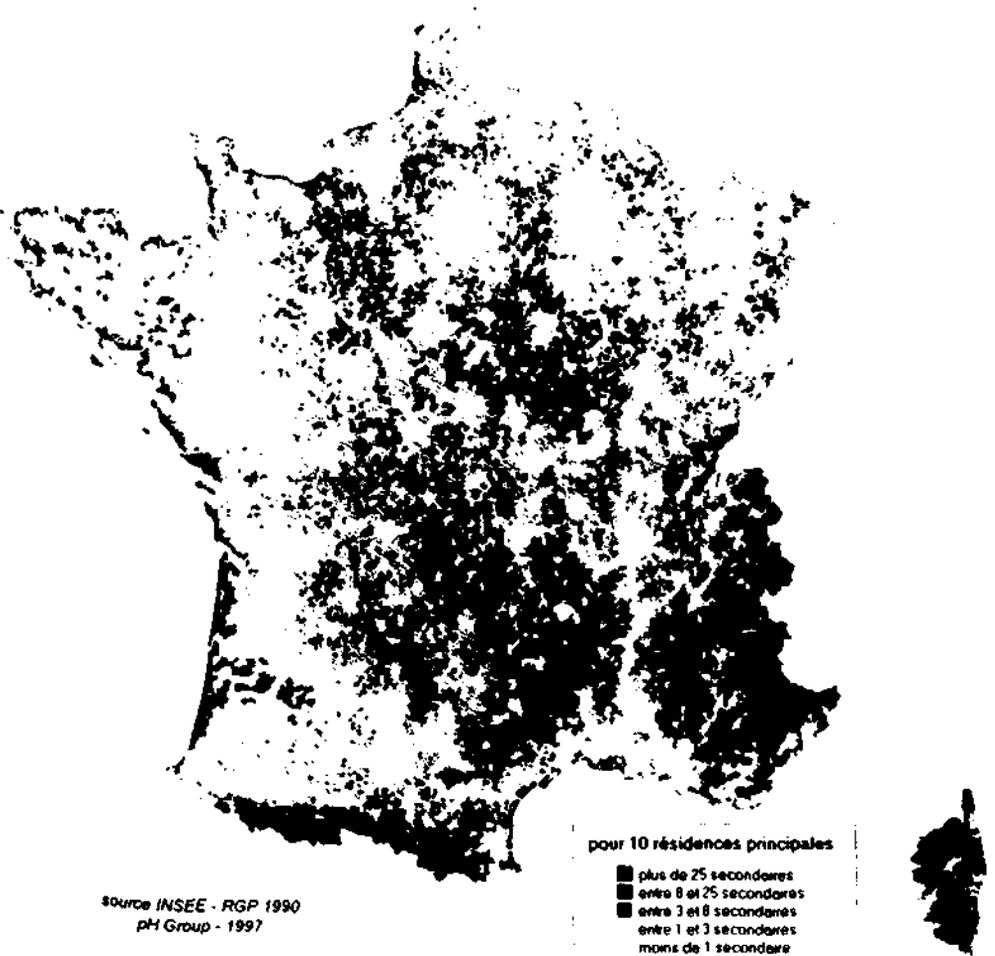
La prépondérance des résidences secondaires dans les constructions neuves.

Entre 1982 et 1990, les communes littorales ont gagné 226 000 résidences secondaires supplémentaires, concentrant sur 2% du territoire, plus de 41% de l'ensemble des constructions de résidences secondaires en France. Entre 1975 et 1983, la densité des résidences secondaires au km² est passée de 21 à 31, entre 1982 et 1990 de 31 à 41. Dans le même temps, la moyenne française augmentait de 3 à 5 seulement.

Cet ensemble de données traduit bien la situation et la problématique de l'urbanisation sur les façades littorales, à savoir :

- large représentation du tourisme résidentiel, et du tourisme en général,
- durabilité et progression constante du processus d'intensification, dont on pressent qu'il n'a pas globalement atteint son seuil de saturation.

CARTE 3 :
RATIO RESIDENCES SECONDAIRES / RESIDENCES
PRINCIPALES PAR COMMUNE



source INSEE - RGP 1990
pH Group - 1997

L'analyse de la carte 3 permet de distinguer trois cas de progression :

- une extrême concentration sur le littoral méditerranéen, qui réunit 53 % des constructions du littoral français, et où les augmentations les plus fortes sont enregistrées sur le littoral varois, avec 35000 résidences supplémentaires depuis 1982, la densité moyenne progressant de 40 à 96 depuis 1975. Sur l'ensemble de la façade languedocienne, plus de 50 000 résidences secondaires ont été construites entre 1982 et 1990. Les densités atteignent 120 habitants au km² sur le littoral de l'Hérault et des Pyrénées Orientales ;
- une remarquable continuité sur l'ensemble de la façade atlantique qui, d'Audierne à Hendaye, présente un ruban continu de croissance du tourisme résidentiel. Les densités, qui restent certes bien inférieures à celles observées sur le littoral méditerranéen, augmentent néanmoins de manière significative : de 21 à 27 entre 1975 et 1982, de 27 à 35 depuis 1982 ;
- quelques sites de progression isolés sur la façade septentrionale, entre Dunkerque et Audierne, alors même qu'il n'y a pas continuité spatiale du processus touristique. Celui-ci se déroule principalement à partir de stations ou de zones balnéaires plus circonscrites.

On notera enfin que l'évolution est très contrastée pour la Corse : les valeurs absolues sont faibles, les pourcentages d'augmentation ou de diminution aussi. Le nombre de résidences secondaires diminue dans plus d'un quart des communes.

Si le nombre de résidences secondaires est élevé à l'est de la Camargue, leur part n'est vraiment prépondérante qu'entre Hyères et Saint-Raphaël. A l'ouest du Rhône, les résidences secondaires représentent plus de 60 % du parc de logements dans presque toutes les communes. Sur la quasi totalité du littoral atlantique au sud de la presqu'île de Quiberon, les résidences secondaires représentent plus du tiers du parc, voire plus de la moitié. Plus au nord, les pourcentages sont plus modérés, sauf autour des stations balnéaires de renom : Deauville-Trouville, le Touquet, Cabourg, Houlgate, Mers, Hardelot.

Tendances récentes : logements individuels et cabanisation¹

On observe une accélération de la construction au cours de la décennie 1980.

Si l'on compare 1982-1984 à 1987-1989, le rythme de construction augmente notamment de Calais au Touquet, autour de Deauville, du Morbihan jusqu'à la Côte Basque et surtout en Méditerranée orientale. Il diminue sur le littoral de la mer du Nord, en Seine Maritime, en Bretagne, à Marseille et ses environs. L'évolution est contrastée en Corse et en Méditerranée occidentale.

Quant aux types de logements construits, la répartition des logements collectifs obéit à deux caractéristiques :

- une caractéristique urbaine : ils sont prédominants dans les communes urbaines et leur périphérie;
- une caractéristique géographique : pourcentage important sur la Côte d'Azur, la côte Basque, en Vendée, autour de Deauville et du Touquet.

Cependant la part des constructions individuelles devient largement prépondérante, contrairement à la période précédente (années 70), où le développement coordonné de grands ensembles touristiques privilégiait les ensembles collectifs. Mais, en cela aussi, les formes urbaines du littoral respectent une tendance nationale.

De plus, un phénomène pour lequel on ne dispose pas de données statistiques, du fait de son caractère informel, voire fréquemment illégal, semble se développer en de nombreux points : l'occupation de l'espace littoral par l'intermédiaire de formes semi-bâties : cabanons, *mobil-homes*, caravanes sédentarisées etc... Tandis que les opérations d'envergure localisées sont bloquées par la loi littoral, ces formes d'occupation en principe temporaires, mais qui deviennent souvent définitives, sont souvent tolérées et finissent

¹ Illustration de ce phénomène en annexe 4. avec l'exemple de l'Anse de Beauduc

parfois par susciter un véritable noyau urbain, lorsque des réseaux et des services sont fournis¹.

Cette forme de dispersion intercalaire, ancienne dans son principe mais qui prend un essor nouveau, a probablement des effets similaires, sinon pires, en matière de dégradation du paysage et de fragilisation de l'espace agricole, que le mitage par résidences secondaires classiques.

2.1.3 L'augmentation du bâti s'effectue essentiellement aux dépens de l'espace agricole ...

L'essentiel du développement urbain semble se réaliser aux dépens de l'espace agricole. Dans le cadre d'opérations de petite envergure ou individuelles, le développement sur l'espace agricole est logique pour plusieurs raisons :

- l'espace agricole se prête physiquement au développement urbain, à des coûts plus réduits que d'autres espaces ;
- il s'agit (ou s'agissait) de l'espace majoritaire, donc le plus généralement disponible, dans les communes littorales ;
- les formes de protection de cet espace (SAFER, documents d'urbanisme), ont eu, lorsqu'il est soumis à une forte pression, encore moins d'effet que celles des espaces naturels. La structure foncière, par son morcellement et par la multiplication des propriétaires privés, favorise une transformation ponctuelle et progressive du développement urbain.

Notons une nouvelle fois que ce raisonnement, valable pour le littoral, ne diffère en rien de celui qui permet d'expliquer le développement du périurbain en France au cours des deux dernières décennies sur l'ensemble du territoire.

¹ Des conflits récents opposent les propriétaires de terrains sur lesquels ont été installés des équipements précaires, aux collectivités locales et imposés par la Loi Littoral aux Préfets lors des révisions de POS.

Bilan du recul de l'espace agricole au cours des vingt dernières années.

Depuis 1970, la surface agricole des communes littorales subit un très net recul, évalué à 130.000 ha, soit - 17 %, tandis que la moyenne française s'établit sur la même période à - 1,4 % seulement. De plus, ce retrait s'est sensiblement accentué après 1980.

Sur le littoral de la Manche, entre la côte d'Opale et le Cotentin, les évolutions restent relativement modérées (-5,5 % en moyenne depuis 1979), les retraits enregistrés dans les zones urbaines étant partiellement atténués par le maintien de l'emprise agricole rurale.

Sur la façade atlantique, le problème devient plus sensible, puisque les communes littorales ont perdu près de 10 % de leur potentiel spatial agricole sur les dix dernières années. Sur les façades du pays basque, du Roussillon et de la Provence, le recul de l'agriculture est très important, puisque, entre 1970 et 1988, l'agriculture littorale a perdu entre 20 et 30 % de sa surface. Les pertes sont particulièrement lourdes sur le littoral languedocien, où le processus actuel d'arrachage des vignes ne fait qu'amplifier le retrait.

Sur la Côte d'Azur se concentrent les situations les plus exacerbées : hormis l'exception de la Camargue et de la Crau, l'agriculture a régressé d'environ 21 % entre 1979 et 1988. Depuis 1970, les communes littorales des Alpes-Maritimes ont perdu 50 % de leur surface agricole.

On constate que ces évolutions variées de l'espace agricole sont inversement corrélées au degré de développement urbain enregistré sur les différents segments de côte.

Si l'agriculture qui, par son activité, avait façonné certains paysages, tend à se retirer de divers secteurs de la zone littorale, elle se maintient voire se développe sur les sites où, spécialisée et génératrice de forte valeur ajoutée, elle concurrence activement les autres activités.

C'est le cas :

- des zones légumières de la ceinture bretonne ;
- de l'élevage d'agneaux de prés salés du Mont-Saint-Michel ;
- de la maïsculture landaise ;
- de la viticulture de la côte Vermeille,
- de la floriculture de la Côte d'Azur.

Spécificités territoriales de l'agriculture sur le littoral

La répartition spatiale de l'activité agricole sur le linéaire côtier met en évidence des situations différentes :

- la façade nord-ouest et nord atlantique présente une certaine forme d'assimilation entre l'emprise agricole de l'intérieur du pays et la présence de l'agriculture sur le littoral ;
- de la Flandre au marais charentais, il n'y a pas de rupture dans l'utilisation du sol liée au phénomène littoral, celui-ci prolongeant le contexte spécifique de la France agricole du nord et de l'ouest, ce qui ne signifie pas qu'il n'y ait pas de spécificité agricole littorale. Sur l'ensemble de ce littoral, l'occupation agricole présente une certaine continuité linéaire et une emprise tout à fait significative, globalement supérieure à 50 % de l'espace ;
- le littoral landais, notamment au sud d'Arcachon, est marqué par le phénomène de dunes et l'emprise forestière. L'agriculture n'y est présente que sous forme de clairières ponctuelles ;
- sur le littoral languedocien, on note une forte identification qui tient à la part sensiblement plus faible de l'agriculture dans l'espace, le taux de surface agricole étant globalement inférieur à 35 %, et n'atteignant pas 30 % sur les Pyrénées-Orientales, et à la spécificité viticole ;
- la Côte d'Azur présente une agriculture dite résiduelle (moins de 8 % de la SAU), à très forte valeur ajoutée, mais cantonnée dans des petits bassins sub-littoraux ou insérée dans le tissu urbain.

Devenir de l'espace agricole sur le littoral

Le ministère de l'Agriculture, dans une étude consacrée à l'agriculture littorale, soutient que l'agriculture est, en 1994, la première forme d'utilisation de l'espace littoral. Il indique que l'assise historique de l'activité (mise en valeur du littoral par assèchement, polder, rizières, irrigation) et son fondement économique (second secteur derrière le tourisme, chiffre d'affaires de 12Md en 1988) confèrent à l'agriculture littorale un rôle dans la mise en valeur des façades maritimes.

Par ailleurs, les zones agricoles et forestières sont un agent important de la protection de l'environnement et du paysage sur le littoral. Elles constituent en effet des coupures vertes qui peuvent jouer le rôle de barrage contre l'urbanisation. Elles ont un rôle essentiel à jouer dans la gestion paysagère des espaces littoraux.

Aussi, plusieurs réponses sont avancées pour lutter contre la déprise agricole. La vision qui prédomine chez les responsables locaux, élus et administrations, est l'adaptation de l'agriculture à une fonction d'occupation et d'entretien de l'espace, en réponse à la demande d'une majorité de la population (à dominante urbaine). Elle se concrétise par des mesures de protection, notamment par des contrats de gestion, encore en faible nombre.

Cette orientation peut être envisagée dans certains cas particuliers où les objectifs de protection l'emportent sur les considérations purement économiques :

- zones humides sensibles (Camargue, delta de la Leyre) ;
- zones forestières sensibles (forêt des Maures) ;
- zones très urbanisées.

Prenant exemple sur le Royaume-Uni, où, en 1994, les 45 Héritage Coast anglaises et galloises couvraient 1525 kilomètres de côte (soit 35 %), il est

proposé de développer des formes de maîtrise publique du littoral qui permettent aux exploitants agricoles d'en assurer la gestion.

D'autres mesures sont préconisées, visant à faciliter l'installation de jeunes agriculteurs (création de baux emphytéotiques, formes adaptées de crédit), ou à éviter l'apparition de friches agricoles (création de structures communes de gestion des terrains agricoles).

2.1.4 Problématique de l'aménagement urbain sur le littoral

La spécificité du littoral ne réside pas dans son évolution démographique, mais dans le décalage entre son évolution démographique et le développement du bâti. Ce bâti se développe au détriment de l'espace agricole, mais ceci ne constitue pas en soi une spécificité ni une fatalité. La comparaison entre le recul de la surface agricole des communes littorales, depuis 1970 (soit -17 %) et la moyenne nationale sur la même période (1,4 %) a-t-elle une pertinence ?

On constate que les secteurs les plus dynamiques de l'agriculture littorale, qui présente certains avantages physiques pour des productions spécifiques, parviennent à se maintenir, même dans des situations fortement concurrentielles. Mais quel serait l'intérêt de maintenir à tout prix sur le littoral des productions qui pourraient être assurées sur d'autres portions du territoire national ?

Le tourisme constitue aujourd'hui, et de très loin, la première activité économique du littoral. Qu'une activité aussi nettement prédominante sur le plan économique développe une prédominance spatiale est logique, et, pour des activités autres, le même phénomène peut s'observer sur d'autres portions du territoire français.

Ce qui est effectivement préoccupant, c'est que les formes d'occupation du territoire actuellement suscitées par l'essor touristique du littoral français soient peu compatibles à long terme précisément avec cette fonction touristique. Il convient de considérer alors le littoral comme un système

productif, dont l'activité est le tourisme, et dont la ressource est le territoire. S'il consomme sans contrôle ce territoire, le tourisme sera rapidement condamné.

La zone littorale, qui n'a pas fait l'objet d'une définition par une distance constante au trait de côte, s'élargit avec le temps jusqu'à inclure au moins les cantons sinon même déjà les pays côtiers. Les estuaires portent sa limite loin dans les terres, de même, l'hinterland des ports.

Il ne s'agit pas de freiner la dynamique du littoral, de freiner le tourisme, d'en venir au développement zéro¹. Mais, dans une perspective de développement durable, où l'environnement naturel et bâti sera non pas préservé mais géré et valorisé comme atout, il s'agit tout à la fois de moderniser et restructurer le tissu urbain existant sur lui-même (cf les friches touristiques et industrialoportuaires, les stations obsolètes) et tout autant d'impulser la démarche de « l'aménagement en profondeur », en relançant, plus qu'ailleurs encore, l'organisation des métropoles, les réseaux viables de villes et les relations ville-campagne. Ces démarches qui n'ont connu que des succès temporaires ou expérimentaux, qui sont ponctuellement soutenues par les pouvoirs publics locaux, sont des pistes associant la vie économique de l'arrière littoral à celle de la côte elle-même².

¹ Le secteur du BTP y représente plus de 30 % des emplois.

² Cf lettre de mission de E. Balladur à Y. Bonnot : « Si les pouvoirs publics ont, jusqu'à présent, mis essentiellement l'accent sur sa sauvegarde et la mise en valeur des ses activités traditionnelles, c'est désormais également dans la perspective élargie d'un développement économique dynamique et durable que le littoral et son immédiat arrière-pays doivent être promus ».

2.2 Première activité économique du littoral, le tourisme est vital pour l'avenir de celui-ci

Prépondérance économique du tourisme

Le tourisme sur le littoral avec environ 200 milliards de chiffre d'affaires¹, soit douze fois le chiffre d'affaires de la pêche, quinze fois celui des ports, huit fois celui de la marine marchande², représente, en fait, *la première activité économique du littoral*. Le tourisme est donc vital pour l'avenir de celui-ci.

Pourtant le développement touristique sur le littoral se trouve confronté depuis quelques temps à quelques défis :

- le premier, est lié à la compétitivité touristique à long terme des littoraux. Des voix annoncent les prémices d'une crise majeure et durable du tourisme sur le littoral, méditerranéen notamment. Les raisons invoquées sont multiples : niveaux de prix trop élevés, qualité médiocre des produits et de l'accueil, obsolescence de certains types d'urbanisation effrénée, nuisances etc... Cette crise ferait soit le jeu des autres littoraux européens et notamment méditerranéens, jugés plus compétitifs, soit le jeu des littoraux de la façade ouest du pays, considérés comme moins dégradés ;
- le second, plus ancien et d'autant plus récurrent que le tourisme n'a cessé de se développer sur le littoral depuis plusieurs décennies, revient à reposer, à vrai dire dans des termes pas toujours très nouveaux, la question de la difficile cohabitation entre :
d'une part l'exigence de maintien et de développement de l'économie touristique dans un espace, le littoral, dont le potentiel d'expansion par le biais d'autres activités n'est pas assuré ;

¹ Chiffre avancé par le professeur G. Cazes par référence à l'évaluation officielle de la consommation intérieure touristique française, de 600 milliards de francs en 1995 (source : *Memento du tourisme*, 1996)

² Rapport Gachelin : « Pour un plan stratégique du développement intégré du littoral français ». Janvier 1992 - Datar.

d'autre part, la nécessité de préserver, pour les générations futures, le patrimoine remarquable que constitue le littoral, sachant que ce patrimoine est lui-même, mais non sans quelques précautions, valorisable sur le plan touristique ;

- Le troisième concerne la réhabilitation du patrimoine urbain.

La réhabilitation de l'immobilier de loisirs¹ cache deux problèmes, souvent complémentaires :

- d'une part, la dégradation d'un immobilier (parties communes et parties privatives) en qualité souvent médiocre et insuffisamment entretenu ;
- d'autre part, la déqualification commerciale de ce patrimoine immobilier, qui ne correspond plus aux normes de la clientèle touristique actuelle : confort insuffisant, surfaces trop petites, manque de services communs, etc...

Les dispositifs législatifs et fiscaux et les montages juridiques permettant l'affectation de fonds publics à la réhabilitation des parties privatives d'immeubles sont d'application difficile. La région Languedoc-Roussillon s'y emploie néanmoins, en exigeant que le logement réhabilité soit labellisé et mis en location au moins quatre mois par an.

Sur un plan plus général, la solution la plus commode consisterait à faire passer ce patrimoine immobilier du secteur privatif vers le secteur locatif commercial. Cela suppose, de persuader les propriétaires privés d'échanger la réhabilitation de leur logement contre une mise en location.

On voit immédiatement surgir plusieurs problèmes : pour que la société de location puisse présenter une offre homogène, il faut que tous les logements d'un même immeuble passent dans les mains d'une même société. Des incitations fiscales (statut fiscal des résidences hôtelières, par exemple) ou des aides (comme celles qui existent pour le logement principal par le biais de l'ANAH ou des OPAH) seraient probablement nécessaires pour décider les propriétaires à franchir le pas. Enfin, l'opération ne concerne généralement

¹ Sur le littoral, 4,5 millions de « lits » sont concernés sur un total de 6 millions de « lits » à réhabiliter.

pas qu'un seul immeuble et doit être intégré dans un projet de redéveloppement touristique d'une ou de plusieurs communes.

Une analyse quantitative de la fréquentation du littoral français

En 1995, dernière année connue, le tourisme du littoral français représentait près de 44 millions de séjours (soit le tiers du total des séjours touristiques sur l'ensemble du territoire) et 371,7 millions de nuitées (soit 37,4 % du total). Les étrangers représentent 18 % des séjours et 23 % des nuitées.

Par rapport à l'évolution de la fréquentation des autres types d'espaces (montagne, campagne,...), la fréquentation touristique du littoral semble cependant connaître un début d'essoufflement, résultant peut-être du plafonnement de la saison d'été au profit d'un développement des courts séjours hors saison, transfert qui est défavorable à la fréquentation du littoral. Il n'est en outre pas impossible que les dépréciations de la lire et de la peseta aient incité les Français à partir plus nombreux vers l'Espagne et l'Italie.

En tout état de cause, l'information disponible ne permet pas de mesurer les éventuels reports de clientèle d'une région vers une autre. Les statistiques de fréquentation sont, en effet, fournies au niveau régional¹ : si l'on conçoit aisément que la fréquentation touristique du Languedoc-Roussillon coïncide en majeure partie avec la fréquentation du littoral, il n'en est évidemment pas de même pour d'autres régions comme les Pays de Loire ou la Haute-Normandie, où le tourisme urbain ou rural à l'intérieur des terres est plus développé. Ceci fausse complètement les comparaisons interrégionales, qui pourraient éventuellement faire apparaître des déplacements de fréquentation importants.

¹ A titre indicatif, la répartition des nuitées par région bordant la mer est la suivante : PACA 21%, Bretagne 16,8%, Languedoc-Roussillon 15,8%, Pays de la Loire 13,3%, Aquitaine 10,9%, Poitou-Charentes 7,8%, les autres régions françaises 14,4%

Pour corroborer les données relatives à la demande, les données cohérentes et sérieuses sur l'évolution de l'activité des différents segments de l'offre (hôtels, restaurants, villages de vacances, campings, etc) sur chaque littoral font défaut ou ne sont pas exploitées, tant au niveau communal que départemental et régional. De qualité inégale et non comparable d'une région à l'autre, l'information recueillie par les observatoires régionaux du tourisme ne peut suppléer aux carences de l'information.

Le tourisme de nature, nouvelle pratique de tourisme littoral

Le tourisme dit de nature rassemble les activités de découverte, d'étude et d'observation de la nature, du milieu et des espèces sauvages, effectuées dans un espace sauvegardé, et dans des formes telles que l'impact sur le milieu est minimisé¹.

Sur les littoraux français, cette activité ne procède pas d'une génération spontanée. Elle est héritière du mouvement de découverte naturaliste des rivages par les savants, d'une histoire sportive, celle de la randonnée, soutenue par des mouvements de tourisme social des années 30 aux années 60, et d'une tradition esthétique sinon artistique.

¹ On peut rattacher ce type de tourisme, celui des activités associées à la pêche artisanale, à la récolte du sel, à la conchyliculture ...

TABLEAU 5 : CAPACITE D'ACCUEIL DU LITTORAL

| Communes littorales | Capacité d'accueil 1988 | Capacité d'accueil par habitant 1988 | Résidences secondaires en 1990 | Taux de résidence secondaire |
|---------------------------|-------------------------|--------------------------------------|--------------------------------|------------------------------|
| Alpes-Maritimes | 576211 | 87 | 95122 | 22 |
| Aude | 210225 | 330 | 31554 | 51,9 |
| Bouches-du-Rhône | 178948 | 16 | 22050 | 4,3 |
| Calvados | 315286 | 428 | 44188 | 57,7 |
| Charentes-Maritimes | 427295 | 230 | 47558 | 35,7 |
| Corse du sud | 188700 | 195 | 18617 | 31,6 |
| Haute-Corse | 140918 | 141 | 17180 | 29,9 |
| Côtes d'Armor | 239914 | 139 | 25399 | 24,5 |
| Eure | 1292 | 59 | 246 | 23 |
| Finistère | 397491 | 73 | 42057 | 15,1 |
| Gard | 121300 | 966 | 15999 | 71,8 |
| Gironde | 321783 | 276 | 39745 | 43,8 |
| Hérault | 513313 | 312 | 69713 | 49 |
| Ille-et-Vilaine | 106615 | 119 | 14196 | 26,5 |
| Landes | 203764 | 388 | 24710 | 51,7 |
| Loire-Atlantique | 320509 | 220 | 42366 | 40,1 |
| Manche | 184630 | 117 | 20636 | 23,7 |
| Morbihan | 371379 | 135 | 41302 | 26,3 |
| Nord | 23606 | 15 | 1985 | 3,2 |
| Pas-de-Calais | 158422 | 69 | 26119 | 22,4 |
| Pyrénées Atlantiques | 179320 | 174 | 17696 | 27,7 |
| Pyrénées-Orientales | 346432 | 579 | 39781 | 57,4 |
| Seine-Maritime | 62586 | 20 | 9132 | 6,4 |
| Somme | 119846 | 535 | 10717 | 52,9 |
| Var | 798137 | 155 | 104528 | 30,7 |
| Vendée | 570417 | 579 | 57926 | 56,2 |
| Façades littorales | | | | |
| Façade nord-ouest | 865668 | 90 | 113023 | 22,4 |
| Façade bretonne | 1435908 | 117 | 165320 | 23,7 |
| Façade atlantique | 1702579 | 306 | 187608 | 42,8 |
| Façade méditerranéenne | 3074184 | 109 | 414544 | 24,4 |
| Littoral | 7078339 | 127 | 880495 | 26,4 |
| France entière | | | 2814291 | 10,7 |

Source INSEE RGP 1990 et Communoscope 1988

Capacité d'accueil : capacité totale d'hébergement touristique, tous types confondus en équivalent lits. Taux de résidence secondaire : résidences secondaires pour 100 logements.

Deux types de comptages de la fréquentation des sites protégés ont été effectués jusqu'à présent :

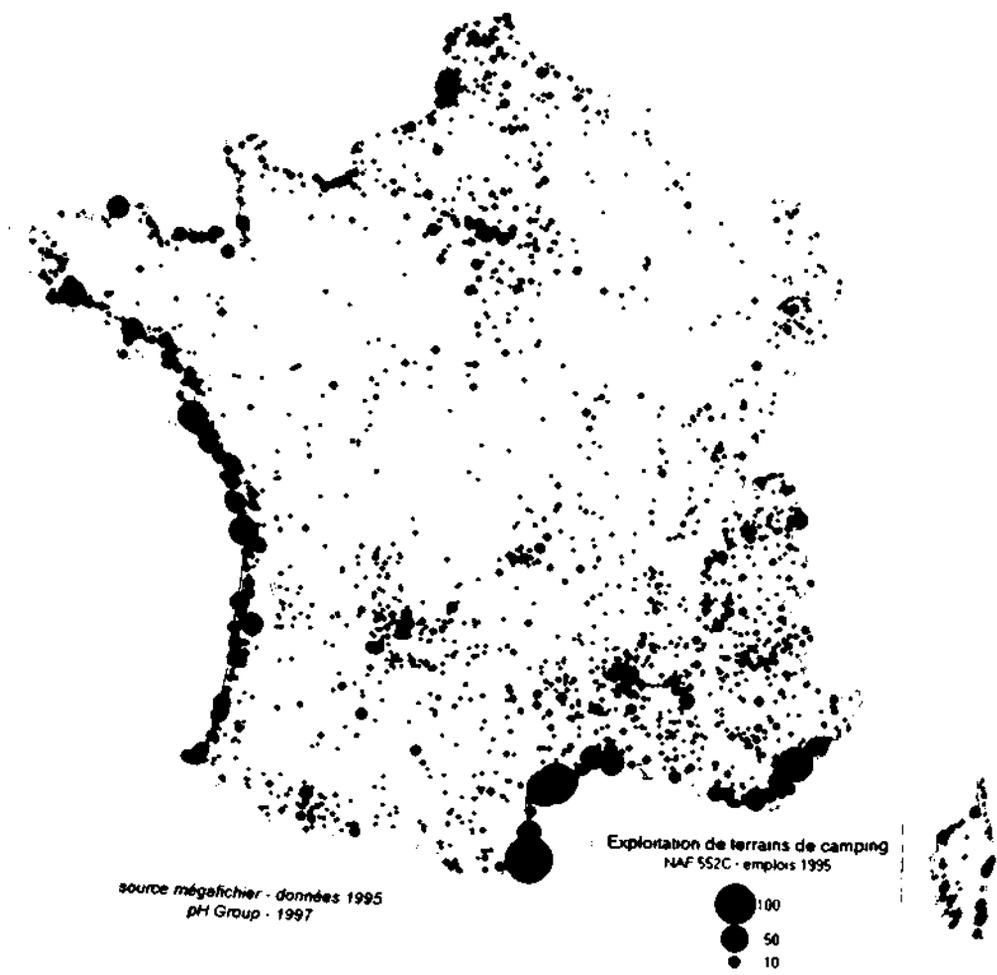
- des estimations de la fréquentation des sites librement ouverts au public, saisonnièrement ou annuellement ;
- des données beaucoup plus précises mais restrictives, à savoir les chiffres de fréquentation des animations encadrées par les gestionnaires des espaces protégés.

C'est sur ce deuxième indicateur que l'on se repose pour évaluer le secteur marchand du tourisme de nature sur le littoral de l'ouest de la France.

Sur 529 sites littoraux protégés sur le littoral atlantique, 26 % menaient une action au moins saisonnière d'accueil, d'interprétation et d'animation du milieu en direction des touristes. Les institutions les plus avancées sur ce point sont les réserves naturelles (environ un tiers des sites recensés) et le Conservatoire du Littoral (un quart de l'offre), suivis par les espaces naturels sensibles.

En 1995, l'enquête et les sources chiffrées rassemblées ont permis d'estimer à 896 000 le nombre de visiteurs concernés par de telles visites, sur l'ensemble du littoral atlantique. Mais cette fréquentation se répartit pour moitié environ entre une poignée de sites très attractifs (dépassant ou avoisinant les 100 000 visiteurs), tandis que le reste est atomisé entre une foule de sites moyens, petits voire minuscules en termes d'activité.

CARTE 4 : LES TERRAINS DE CAMPING EN FRANCE



source mégafichier - données 1995
pH Group - 1997

Les sites les plus fréquentés sont :

- le parc du Marquenterre (propriété du Conservatoire pour une part, d'une société civile immobilière pour une autre, et géré par une association) ;
- l'archipel des Sept Iles (notamment l'îlot Rouzic, réserve naturelle ornithologique gérée par la Ligue de protection des oiseaux et l'île aux Moines), propriété du Conservatoire du Littoral ;
- l'ensemble des trois réserves charentaises (Fiers d'Ars, réserves d'Yves et de Moëze) toutes trois propriétés du Conservatoire du Littoral ;
- l'ensemble des sites protégés du delta de Leyre, dans le Bassin d'Arcachon ;
- et la Camargue (parc naturel régional, réserve SNPN -Société Nationale de Protection de la Nature- et sites du Conservatoire).

Les retombées économiques directes sont faibles. Les gestionnaires, marqués par une culture associative, pratiquent des tarifs faibles, sinon de gratuité, et opposent des résistances, d'abord de principe, à toute forme de mercantilisation de la nature. Depuis 1995, des débats existent quant à la nécessité de reconnaître que, si l'accès à la nature n'est pas payant, en revanche tout service d'encadrement, d'animation et d'accueil possède un prix réel en main d'oeuvre formée et en matériel.

Les études économiques n'ont jusqu'à présent touché que des sites particuliers et n'ont pas fait l'objet d'un calcul global. Ces études monographiques montrent que le coût de l'animation d'un site naturel est élevé et que les bénéfices effectués par les structures d'animation sont faibles. Ils sont en général réinvestis dans la gestion courante des sites protégés. Lorsque des bénéfices importants sont dégagés, comme dans la visite des salines ou d'autres sites protégés où s'effectuent des activités de production, les revenus liés à la vente des produits locaux contribuent de manière parfois non négligeable à la vie de petites entreprises.

Les retombées économiques indirectes sont extrêmement difficiles à évaluer. Certaines communes s'orientent visiblement vers des stratégies visant à capter le maximum de revenus induits par le passage de touristes de nature.

Des élus aux démarches volontaristes, développent des politiques d'accueil prioritaires sur ces cibles de clientèles, à Rochefort-sur-mer, à Tregunc, à Perros-Guirec, ou au Teich par exemple : centralisation des réservations des sites protégés qui environnent la commune, aides logistiques par l'intermédiaire des offices de tourisme, ouverture d'un écomusée ou d'une maison de site (cas de la Maison de la Baie du Mont-Saint-Michel, devenue elle-même pourvoyeuse d'activités).

Le tourisme de nature représente une activité en cours de structuration face à un marché probablement porteur, mais très exigeant en termes de qualité des sites et des prestations. Les institutions responsables des sites protégés ont l'initiative de l'offre. Certaines s'y investissent fortement, à l'image des Réserves Naturelles de France, qui ont édité une charte de l'animation. L'intervention du secteur privé se précise cependant dans certains sites particulièrement prestigieux, conduisant à une remobilisation des héritages sociologiques et culturels sur lesquels se fonde cette activité et au façonnement possible de nouveaux produits.

Une méthodologie d'analyse qualitative de l'attractivité touristique des littoraux

Les travaux en cours de réalisation, menés par le groupe d'experts « prospective de la demande touristique » réuni par le Commissariat général du Plan à la demande de la Direction du Tourisme, mettent au point une méthode d'analyse, de l'attractivité touristique des territoires, quel que soit l'espace considéré.

A ce stade des travaux, différents critères retenus de l'attractivité touristique d'un territoire ne seront présentés que de façon succincte :

- *l'accessibilité physique*, définie, par la commodité, le coût et le temps de transport nécessaire pour accéder au territoire considéré, en fonction de la durée du séjour envisagé ;

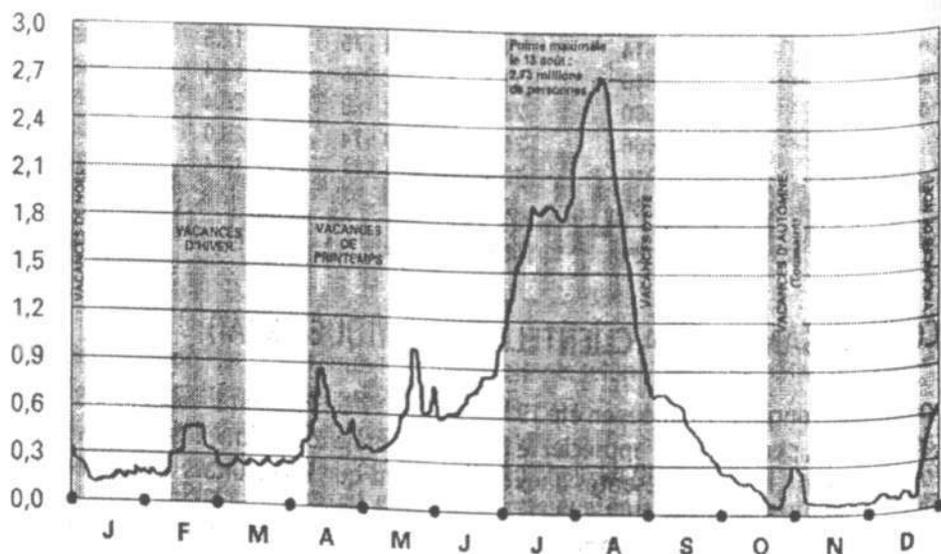
- *l'accessibilité commerciale*, c'est-à-dire la possibilité de s'informer, de réserver facilement est également un atout important ;
- *les actifs touristiques* : l'eau, le soleil, un site remarquable, des possibilités de distractions, un hinterland attractif, une *identité*, une *image* et une *notoriété* ;
- *le degré de saisonnalité de l'activité touristique*, qui permet de déterminer la rentabilité des investissements touristiques. On considère ainsi qu'aucun investisseur ne peut accepter de s'installer dans une zone touristique dont la saison d'activité durerait moins de 100 jours par an.

Cette méthodologie devrait permettre d'exploiter la base de données en cours de constitution à l'Agence Française de l'Ingénierie Touristique (AFIT).

Elle témoigne d'une évolution dans les mentalités. Un tourisme trop exclusivement centré sur la promotion immobilière, cède la place à un tourisme conçu comme une activité de services, de prestations de produits touristiques.

TABLEAU 6: saisonnalité extreme des nuitées. exemple: Provence-Alpes-Côte d'Azur

- Courbe annuelle de fréquentation



Source: Comité Départemental des Bouches du Rhône 1996
pH Group 1997

MOIS

- l'été prédomine
- les autres nuitées dépendent des jours fériés

TABLEAU 7 : L'EMPLOI TOURISTIQUE NON SAISONNIER PEUT ATTEINDRE 80 % DE L'EMPLOI

Exemple: Bouches du Rhône

~50 % du total emplois est constitué d'emplois permanents

~30% du total emplois sont des emplois proposés toute l'année par les entreprises mais occupés par des salariés successifs

~20% activités saisonnières



Source: Comité Départemental du Tourisme des Bouches du Rhône 1996 (adapté p41)

2.3 Spécificités et vivacité économiques du littoral français¹

2.3.1 Structures et spécificités économiques

Le littoral, un espace économique actif

Le littoral, tel qu'il a été défini²³ est un espace économique particulièrement actif, puisqu'il concentre, sur un dixième de la superficie du territoire national, un cinquième de l'activité.

Au Royaume-Uni (l'Ecosse exceptée), cette concentration moins marquée. Le littoral anglais, défini par sa première rangée de *postcode district* concentre la même proportion d'habitants et d'établissements que le littoral français, mais pour un pourcentage double de la surface.

Le poids prépondérant du littoral de la région PACA

Le littoral de Provence-Alpes-Côte d'Azur regroupe 30% de l'emploi privé littoral. Viennent ensuite les littoraux de la péninsule bretonne et de la Manche-Mer du Nord, avec respectivement 23 et 20 % des emplois, les 30 % restants étant partagés entre les littoraux Languedoc-Roussillon, Aquitain et Basque, Vendéen et Corse.

L'absence de noyaux durs caractérise l'économie littorale

On peut mesurer la spécificité d'un secteur d'activité donné, dans une région donnée, par le poids de ce secteur dans l'emploi local comparé à sa moyenne

¹ Cette section a été rédigée à partir d'une étude du PH GROUP.

² Annexe 5 : Note méthodologique concernant l'évaluation des spécificités et de la vivacité de l'économie littorale.

³ Cf carte 5 page 101

⁴ *Postcode district* : le Royaume-Uni est composé de 2600 « *postcode district* » - subdivision postale- regroupant en moyenne 21500 adresses chacun, soit 56 millions d'adresses de particuliers et d'entreprises.

nationale. Sur cette base, on constate l'absence complète de véritables *noyaux durs* (activités à la fois spécifiques et significatives en termes d'emplois), aussi bien au niveau du littoral français pris dans son ensemble, qu'au niveau régional. Ces noyaux durs ont normalement un rôle moteur dans l'organisation économique régionale. Même le tourisme (7,1% des emplois du littoral), n'est que très faiblement sur-représenté vis à vis de la France (spécificité de 1,2)¹. Quant au maritime, il ne pèse que 2,3% de l'emploi littoral.

Les *niches* (activités spécifiques mais concernant des volumes d'emplois faibles) sont nombreuses, mais ne concernent que les activités maritimes, soit dans l'ordre décroissant de la spécificité littorale :

- la construction et la réparation navale (spécificité 5,6) ;
- la pêche et la pisciculture (5,3) ;
- l'industrie et le commerce de gros de poisson (4,4) ;
- la construction de bateaux de plaisance (4,3) ;
- les services portuaires et de transport maritime (4) ;
- et le commerce de détail de poisson (2,3) ;
- avec en plus deux créneaux touristiques : la thalassothérapie (2,5) et les campings (1,8).

La proximité de la mer et la densité résidentielle sont des dimensions spatiales structurantes

La proximité de la mer permet une classification du littoral en quatre sous-groupes :

- le front de mer, constitué des communes strictement littorales ;
- le rétro-littoral, constitué des premières et secondes rangées de communes contiguës à la précédente (la structure sectorielle de ces deux rangées étant très semblable) ;
- les estuaires, constitués de la seule première rangée de communes en bordure d'estuaire ;

¹ Spécificité : elle exprime le rapport entre les emplois touristiques littoraux exprimés en pourcentage, et l'emploi dans le tourisme en France exprimé en pourcentage.

- Les milieux et les hommes -

- les parties des aires urbaines (définition INSEE) littorales non comprises dans les espaces précédents, autrement dit débordant sur la quatrième rangée de communes et au-delà.

Le front de mer pèse le plus lourd en termes d'hommes et d'activités : près de la moitié des emplois, des établissements et de la population pour un tiers de la surface du littoral au sens large.

Le rétro-littoral représente 33 % des emplois, les estuaires 6 % et les débordements d'aires urbaines 17 %. Ces répartitions sont variables d'une région littorale à l'autre.

Spécificités du front de mer : les activités maritimes et touristiques

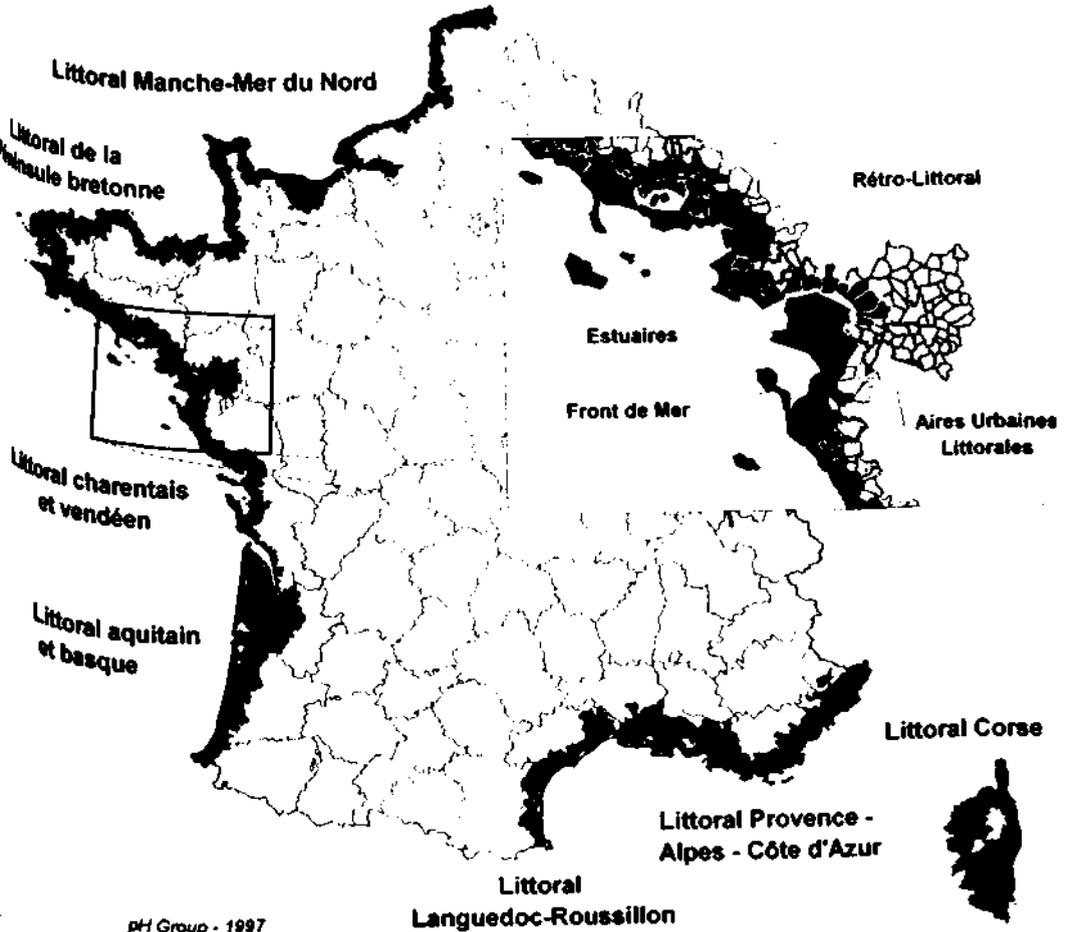
Le front de mer se distingue fortement du rétro-littoral par une très nette sur-représentation de l'ensemble des activités maritimes et touristiques (hôtels-restaurants compris). L'industrie et le commerce de gros de poisson, ainsi que la construction de bateaux de plaisance, caractérisent encore la zone rétro-littorale, qui présente par ailleurs une sur-représentation de l'agriculture et des industries agro-alimentaires. Ces deux espaces sont complémentaires : l'espace rétro-littoral apparaît comme une zone de transition entre le front de mer et l'intérieur.

L'ensemble des activités maritimes pèse moins de 3 % de l'ensemble de l'emploi littoral, et le tourisme 7 %. Aussi, le littoral ressemble tout à fait à l'intérieur. Les spécificités correspondent plus particulièrement aux zones de densité résidentielle faible et moyenne du littoral.

Les estuaires présentent des caractéristiques sectorielles très marquées : construction, réparation navale, services portuaires, transports maritimes, pêche et pisciculture, chimie, extraction, énergie, fabrication automobile et mécanique.

Les activités sont dans l'ensemble très alignées sur la moyenne, avec néanmoins une légère sur-représentation de l'agriculture et des industries alimentaires dans les communes à faible densité du rétro-littoral, et des services aux entreprises dans les communes à forte densité.

CARTE 5 : CHAMP GEOGRAPHIQUE DE L'ETUDE VIVACITE DU LITTORAL
communes littorales, rétro-littorales, bordant les estuaires, aires urbaines littorales



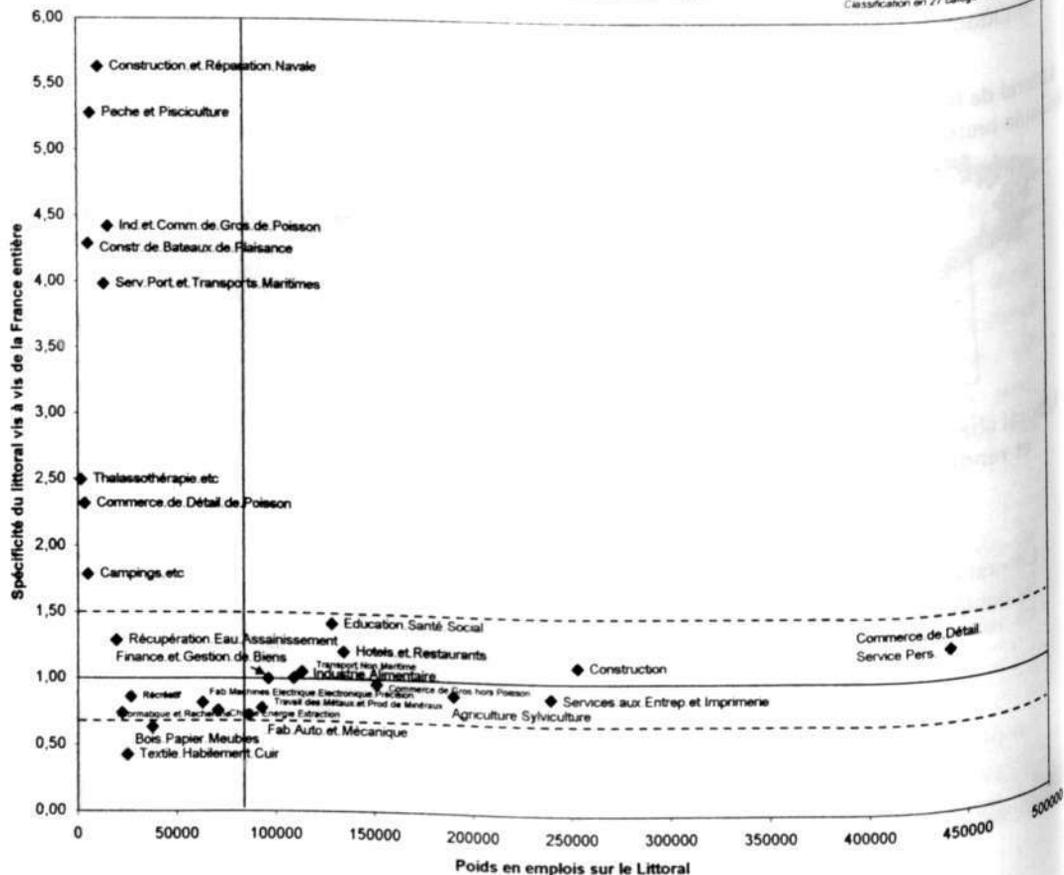
- Les milieux et les hommes -

TABLEAU 8 : A L'ECHELLE DE L'ENSEMBLE DES LITTORAUX, AUCUN NOYAU DUR N'APPARAÎT DANS LEUR ECONOMIE

LES SEULES SPECIFICITES DU LITTORAL SONT ESSENTIELLEMENT DES NICHES DU DOMAINE MARITIME AVEC QUELQUES RARES NICHES TOURISTIQUES

LEUR POIDS DANS L'EMPLOI LITTORAL EST TRES FAIBLE

Classification en 27 catégories d'activités



- pH Group -
Sources mégafichier pH Group

TABLEAU 9 : LA DISTANCE A LA MER INFLUE SUR LA COMPOSITION DU TISSU ECONOMIQUE

CETTE DECOMPOSITION SPATIALE MONTRE COMBIEN BORD DE MER ET RETRO-LITTORAL SONT DIFFERENTS ET COMPLEMENTAIRES, LE RETRO-LITTORAL JOUANT LE ROLE D'UN ESPACE DE TRANSITION

PARMI LES SPECIFICITES TOURISTIQUES ET MARITIMES TRES MARQUEES EN FRONT DE MER, SEULS L'INDUSTRIE / COMMERCE DE GROS DE POISSON ET LA CONSTRUCTION DE BATEAUX DE PLAISANCE S'ETENDENT VRAIMENT AU RETRO-LITTORAL

| | Bord de Mer | Rétro littoral (*) |
|---|-------------|--------------------|
| Pêche et Pisciculture | 0,7 | 3,7 |
| Services Portuaires et Transports Maritimes | 7,1 | 0,8 |
| Construction de Bateaux de Plaisance | 6,6 | 2,7 |
| Industrie et Réparation Navale | 6,4 | 0,8 |
| Traffic et Commerce de Gros de Poisson | 6,2 | 3,2 |
| Thalassothérapie etc | 5,0 | |
| Commerce de Détail de Poisson | 3,6 | 1,4 |
| Campings etc | 3,1 | 0,7 |
| Hôtels et Restaurants | 1,8 | 0,9 |
| Éducation Santé Social | 1,6 | 1,3 |
| Récupération Eau Assainissement | 1,5 | 1,1 |
| Commerce de Détail Hors Poisson Service Personnel | 1,3 | 1,2 |
| Récréatif | 1,2 | |
| Finance et Gestion de Biens | 1,1 | 0,9 |
| Construction | 1,1 | 1,2 |
| Transport Non Maritime | 1,1 | 1,0 |
| Services aux Entreprises | 0,9 | 0,9 |
| Industrie Alimentaire (sauf Poisson) et Tabac | 0,8 | 1,2 |
| Travail des Métaux et Prod de Minéraux | 0,8 | 0,7 |
| Commerce de Gros hors Poisson | 0,8 | 1,1 |
| Chimie Énergie Extraction | 0,7 | 0,7 |
| Agriculture Sylviculture | 0,7 | 1,1 |
| Fab Machines Electrique Electronique Précision | 0,7 | 1,0 |
| Fab Auto et Mécanique | | 0,8 |
| Informatique et Recherche | | 1,0 |
| Bois Papier Meubles | | 0,8 |
| Textile Habillement Cuir | | |

Légendes:
 activités sur-représentées de plus de 50%
 activités sous-représentées de plus de 50%

Activités maritimes
 Activités touristiques
 Activités avec effet induit du tourisme marqué sur l'emploi
 Activités agro-alimentaires (hors poisson)

(*) deuxième et troisième rangée de commune, et partie non littorales d'aires urbaines littorales

- Les milieux et les hommes -

TABLEAU 10 : A L'ECHELLE NATIONALE, LES SPECIFICITES DU LITTORAL SONT REPRESENTEES DE FACON HOMOGENE

on note cependant certaines 'sur-spécialisations' (ex: les bateaux de plaisance en Vendée) et certaines activités spécifiques à une seule région littorale (ex: l'agro-alimentaire sur la péninsule bretonne)

ordre de tri
↓

SPECIFICITES DES DIFFERENTES ZONES DU LITTORAL

| | Moyenne Littoral | Littoral Mer du Nord - Manche | Littoral de la péninsule bretonne | Littoral Vendéen et Charentais | Littoral Aquitain et Basque | Littoral Languedoc Roussillon | Littoral Provence - Alpes - Côte d'Azur | Littoral Corse |
|---|------------------|-------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------|-----------------------------|-------------------------------|---|----------------|
| Construction et Réparation Navale | 5,8 | 7,4 | 18,2 | 5,1 | | | 1,5 | 2,2 |
| Pêche et Pisciculture | 5,3 | 5,5 | 6,7 | 37,4 | 3,9 | 2,8 | | 5,2 |
| Industrie et Commerce de Gros de Poisson | 4,4 | 7,7 | 7,7 | 7,1 | 3,5 | 1,8 | | 4,8 |
| Construction de Bateaux de Plaisance | 4,3 | 0,9 | 2,8 | 32,8 | 3,9 | 1,8 | | 3,7 |
| Serv Portuaires et Transports Maritimes | 4,0 | | | 2,5 | 1,1 | 1,0 | | 4,9 |
| Thalassothérapie etc | 2,5 | 1,9 | 4,0 | 2,9 | 1,9 | 2,8 | | 1,9 |
| Commerce de Détail de Poisson | 2,3 | 2,4 | 2,7 | 4,7 | 2,1 | 2,4 | | 1,5 |
| Campings etc | 1,8 | 0,9 | 1,2 | 5,8 | 1,4 | 3,0 | | 1,7 |
| Educations Santé Social | 1,4 | 1,0 | 1,0 | 1,1 | 3,8 | 1,8 | | 1,9 |
| Récupération Eau Assainissement | 1,3 | 1,3 | 0,8 | 1,1 | 1,3 | 1,8 | | 1,5 |
| Commerce de Détail Hors Poisson Service Personnel | 1,2 | 1,1 | 1,1 | 1,2 | 1,2 | 1,4 | | 1,4 |
| Hôtels et Restaurants | 1,2 | 1,0 | 1,1 | 1,2 | 1,1 | 1,3 | | 1,2 |
| Construction | 1,1 | 1,1 | 1,1 | 1,4 | 1,0 | 1,1 | | 1,1 |
| Transport Non Maritime | 1,1 | 1,1 | 0,9 | | 1,2 | 1,0 | | 1,2 |
| Finance et Gestion de Biens | 1,0 | 0,8 | 0,9 | | 1,1 | 1,0 | | 0,7 |
| Industrie Alimentaire (sauf Poisson) et Tabac | 1,0 | 1,0 | | 0,9 | 0,7 | 1,0 | | 1,0 |
| Commerce de Gros hors Poisson | 1,0 | 0,8 | 0,9 | | 1,2 | 1,2 | | 1,0 |
| Agriculture Sylviculture | 0,9 | 0,8 | 1,4 | 1,6 | 0,7 | 1,0 | | 1,1 |
| Services aux Entreprises et Imprimerie | 0,9 | 0,7 | 0,8 | | 0,9 | 0,9 | | 1,0 |
| Récréatif | 0,9 | 0,8 | 0,7 | 1,0 | 0,8 | 1,0 | | 0,7 |
| Fab Machines Electrique Electronique Précision | 0,8 | 1,0 | 1,0 | | 0,8 | 0,7 | | |
| Travail des Métaux et Prod de Minéraux | 0,8 | 1,1 | 0,7 | | | | | 0,8 |
| Chimie Energie Extraction | 0,8 | | | | 0,9 | | | |
| Informatique et Recherche | 0,7 | | 0,7 | | 1,0 | 0,9 | | 1,0 |
| Fab Auto et Mécanique | 0,7 | 1,2 | 0,7 | 0,9 | 1,1 | | | |
| Bois Papier Meubles | | | | 0,9 | 1,0 | | | |
| Textile Habillement Cur | | | 0,7 | 0,9 | 1,0 | | | |

Légendes:

■ activités sur-représentées de plus de 50%
 ■ activités sous-représentées de plus de 50%

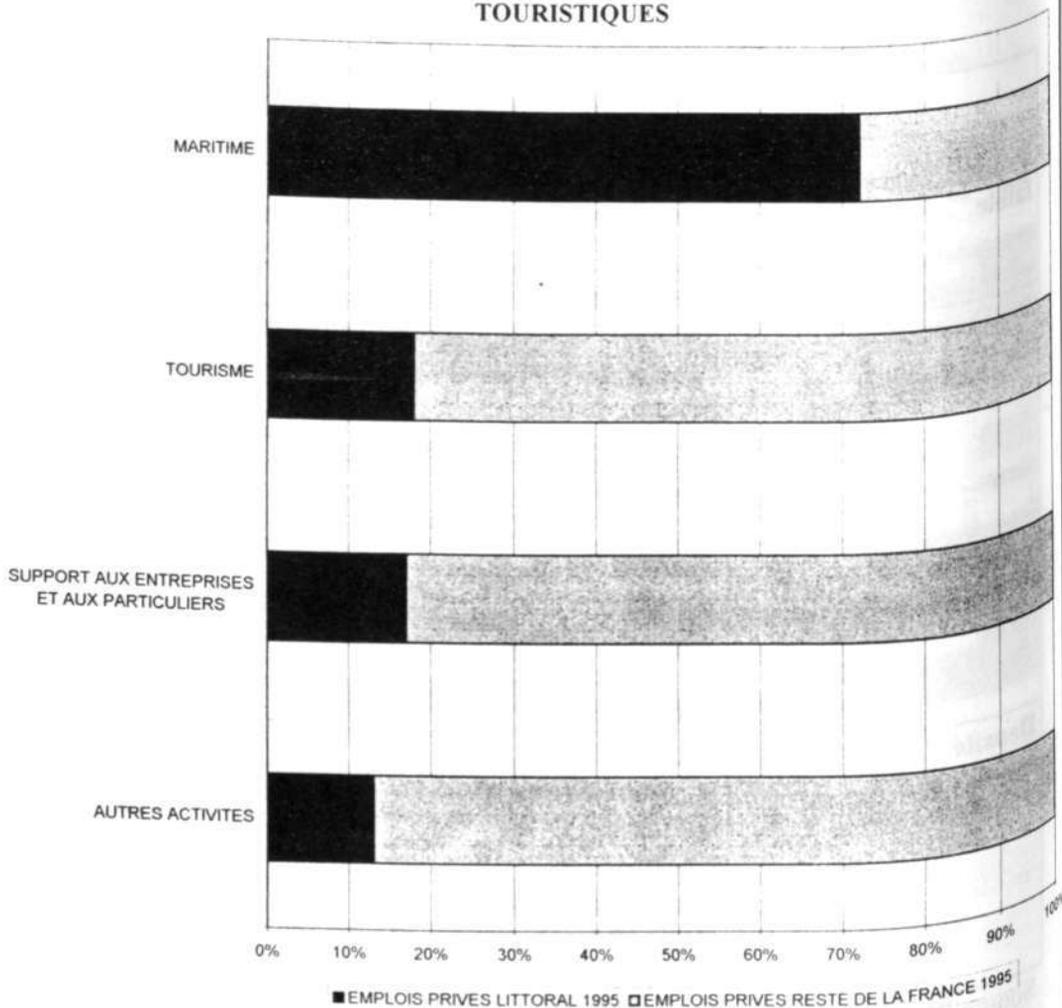
- Activités maritimes
- Activités touristiques
- Activités avec effet induit du tourisme marqué sur l'emploi
- Activités agro-alimentaires (hors poisson)

TABLEAU 11 :
REPARTITION DES ACTIVITES MARITIMES ET TOURISTIQUES
SELON LA DISTANCE A LA MER

| | | Front de mer | Retro-littoral |
|------------------------|----------------------|---|---------------------------------------|
| Densité faible | résidentielle | Pêche/Pisciculture Campings Construction de bateaux de plaisance | Industrie/Commerce de gros de poisson |
| Densité moyenne | résidentielle | Pêche/Pisciculture Commerce de détail de poisson Industrie/Commerce de gros de poisson Construction de bateaux de plaisance Campings Thalassothérapie Hôtels/Restaurants Récréatif | Construction et réparation navale |
| Densité élevée | résidentielle | Services portuaires/Transports maritimes Construction et réparation navale Hôtels/Restaurants Récréatif | |

Source PH Group 1997

TABLEAU 12 : LE LITTORAL CONCENTRE 70% DES EMPLOIS MARITIMES, MAIS SEULEMENT 18% DES EMPLOIS TOURISTIQUES



■ EMPLOIS PRIVES LITTORAL 1995 □ EMPLOIS PRIVES RESTE DE LA FRANCE 1995

pH Group 1997

Sources : mégafichier pH Group

La densité résidentielle est très discriminante

La part de l'emploi agricole chute dès que la densité augmente. De même, la part de l'emploi des pôles sectoriels chimie / extraction / énergie et fabrication / autres industries décroît, à partir d'une densité supérieure à 1000 résidences au km². En revanche, la part des secteurs de support aux entreprises et aux particuliers augmente avec la densité, ainsi que celle des services portuaires / transport maritime et construction / réparation navale. La part des secteurs transports (hors maritime) et de la construction, est stable quelle que soit la densité résidentielle.

Certaines spécialités locales sont très marquées

A l'échelle nationale, les spécificités maritimes sont représentées de façon homogène. A l'échelle locale se dégagent des spécialités : pêche et construction de bateaux de plaisance sur le littoral vendéen et charentais, construction et réparation navale sur le littoral breton...

Les autres activités spécifiques du littoral sont rarement marquées, et elles ne concernent qu'une ou deux portions du littoral : il s'agit principalement des industries agro-alimentaires (hors poisson) pour le littoral breton, du travail des métaux pour le littoral Manche-Mer du Nord, des hôtels-restaurants, de la construction, et de l'agriculture pour le littoral Corse.

Le nombre moyen d'emplois par établissement varie fortement d'une région à l'autre : de 5,4 emplois par établissement pour le littoral Manche/Mer du Nord, à 3 emplois par établissement pour les littoraux vendéen, languedocien et provençal.

En termes de répartition de l'emploi entre front de mer et rétro-littoral, les régions côtières sont là encore très différenciées :

- l'emploi littoral de la Corse est localisé à 87 % sur la première rangée de communes de front de mer, suivi de Provence-Alpes-Côte d'Azur (impact de Marseille) avec 71 %, une rupture importante intervenant ensuite, puisqu'on trouve le littoral vendéen et charentais en troisième position

- avec 54 % seulement des emplois en front de mer (influence de la Rochelle) ;
- les autres régions littorales ont un poids relatif du rétro-littoral supérieur à la moyenne, certaines à cause de leurs particularités: poids des estuaires pour le littoral Manche-Mer du Nord (le Havre), importance des parties non côtières d'aires urbaines littorales pour le littoral aquitain et basque (Bordeaux). Pour d'autres, c'est l'homogénéité spatiale de leur développement économique qui joue : c'est le cas du littoral de la péninsule bretonne et de celui du Languedoc Roussillon.

2.3.2 Vivacité et performances du littoral

Une évolution des emplois privés inférieure à la moyenne nationale

Alors que le reste de la France a vu, sur la période 1990-1995, son stock d'emplois augmenter de 5,2 %, le littoral français n'a pour sa part progressé que de 2,2 %.

Régionalement, on peut distinguer presque autant de niveaux de vivacité que de littoraux. Une classification peut être tentée :

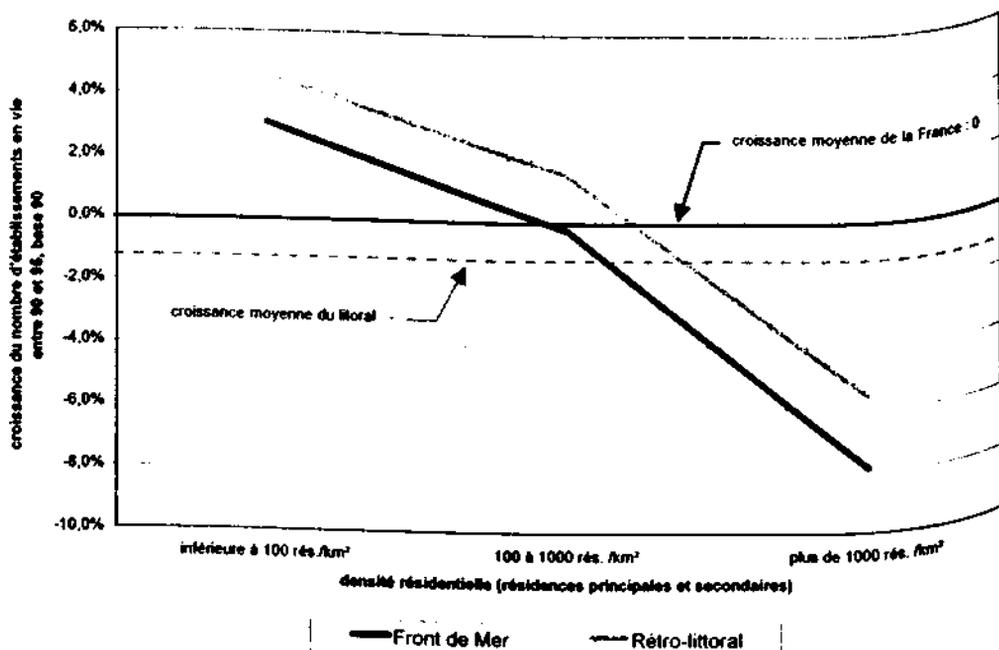
- Languedoc-Roussillon, Manche-Mer du Nord et péninsule bretonne, se détachent avec des moyennes supérieures aux moyennes nationales, qu'elles soient littorales ou globales (respectivement 8,4 %, 8,1 % et 8 %, soit, en absolu, +18 600, +33 700 et +37 000 emplois) ;
- la Corse, avec 4,9 % d'accroissement, se maintient au niveau de la moyenne française (+1 650 emplois) ;
- le littoral vendéen et charentais enregistre une contraction de l'emploi (- 1,5 % ; - 1300 emplois) ;
- les littoraux provençaux, aquitain et basque, perdent respectivement 32 700 et 8 800 emplois (soit -5% et 3%). Ces pertes s'expliquent essentiellement par les pertes d'emploi de Marseille de Bordeaux.

La densité résidentielle, variable discriminante en termes de création d'emplois

On observe sur le littoral une corrélation très marquée entre la densité résidentielle et l'évolution de l'emploi : la croissance de l'emploi est inversement proportionnelle à l'augmentation de la densité :

- 10 % de contribution à l'emploi pour les communes de densités inférieures à 100 résidences principales ou secondaires au km² ;
- 9 % entre 100 et 300 résidences au km² ;
- 4 % entre 300 et 1000 ;
- moins de 8 % pour les densités supérieures à 1000 résidences au km² (-3,5 % hors Marseille et Bordeaux).

**TABLEAU 13 : LA VITALITE DU FRONT DE MER A ETE
SENSIBLEMENT INFERIEURE A LA PERFORMANCE DE LA
ZONE RETRO-LITTORALE**



pH Group 1997
Sources mégafichier 1997

Ce phénomène, observable quelle que soit la portion de côte considérée, n'est vérifié pour le reste de la France, que pour les zones de densités résidentielles faibles. Au contraire, les communes de densités supérieures à 1000 résidences au km² créent de l'emploi (+4 %).

Cette sur-performance des zones diffuses littorales, et sous-performance des zones denses littorales est vérifiable quant aux évolutions de stocks d'établissements, et de dynamisme du marché PME.

Les communes du front de mer perdent des emplois privés sur la période 90-95, alors que le rétro-littoral (au sens large) en gagne, même si des différences générales sont relevables.

La dimension régionale, là encore, prédomine :

- pour les littoraux Manche-Mer du Nord, péninsule bretonne, Languedoc-Roussillon et Corse, des emplois sont créés à la fois en front de mer et dans la zone rétro-littorale ;
- le littoral aquitain et basque perd de l'emploi dans la zone rétro littorale alors qu'il en crée sur le front de mer ;
- le littoral Provence-Alpes-Côte d'Azur perd sur le front de mer et gagne dans la zone rétro-littorale.

Par ailleurs, excepté l'estuaire de la Gironde, qui accroît son stock d'emplois privés de 9 %, tous les estuaires français ont perdu des emplois sur la période.

Dynamiques sectorielles

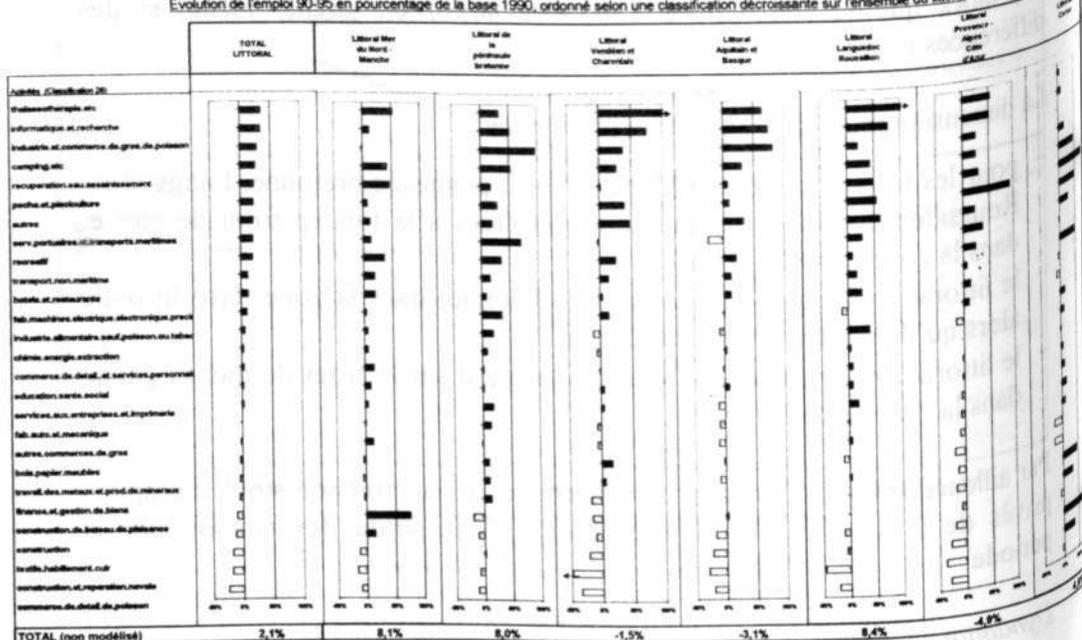
Certains secteurs sont très sensibles à la conjoncture : construction et bateaux de plaisance s'effondrent en temps de crise, tandis que camping ou thalassothérapie semblent se développer.

- Les milieux et les hommes -

TABLEAU 14 : EN TERMES SECTORIELS, LA CROISSANCE EN EMPLOI EST TRES HOMOGENES SUR TOUS LES LITTORAUX.

Parmi les secteurs porteurs, des activités relativement spécifiques au littoral (thalassologie), mais également de nouvelles activités (informatique) trois activités maritimes très spécifiques sont en contraction partout : le comm. de détail de poisson, la constr./réparation navale et la constr. de bateaux de plaisance.

Evolution de l'emploi 90-95 en pourcentage de la base 1990, ordonné selon une classification décroissante sur l'ensemble du littoral



Légende :
 Activités maritimes
 Activités touristiques
 Activités avec effet induit du tourisme marqué sur l'emploi
 Activités agro-alimentaires (hors poisson)

- pH Group - Sources mégafichier pH Group -

D'autres secteurs semblent s'inscrire à l'intérieur d'une problématique spatiale de métropolisation. Les emplois quittent les centres urbains au profit des zones périurbaines.

Les sept premiers secteurs en termes de pourcentage d'accroissement de l'emploi, sur le littoral, évoluent positivement sur chaque portion étudiée.

Ces secteurs porteurs sont, dans l'ordre décroissant de leur développement sur la période:

- la thalassothérapie ;
- les secteurs informatiques et recherche ;
- l'industrie et le commerce de gros de poisson ;
- les campings ;
- le secteur récupération / eau / assainissement ;
- et la pêche / pisciculture.

A l'inverse, d'autres secteurs sont en régression sur quasiment tous les littoraux :

- le commerce de détail de poisson ;
- la construction et la réparation navale (hors le littoral Corse) ;
- le pôle textile habillement cuir (hors le littoral Corse) ;
- et la construction (sauf le cas particulier du littoral Manche-Mer du Nord, dû à « l'effet tunnel »).

Il faut cependant relativiser ces constats, en comparant avec les performances de ces mêmes secteurs sur le reste de la France :

- le tourisme est une activité en développement sur l'ensemble de la France entre 1990 et 1995 et particulièrement la thalassothérapie (et autres activités thermales), le camping et les services récréatifs, à tel point que ces activités progressent proportionnellement moins sur le littoral que sur le reste du territoire ;
- à l'inverse, les activités maritimes (concentrées à 75 % sur le littoral) sont toujours plus performantes sur le littoral que sur le reste de la France (qu'elles gagnent des emplois ou qu'elles en perdent).

En termes absolus sur l'ensemble du littoral, ce sont les hôtels restaurants, le commerce de détail et les transports non maritimes qui se détachent assez nettement en termes de contribution à l'emploi, sur la période, avec environ +12 000 à +15 000 emplois chacun. Le BTP est de loin le secteur le plus destructeur d'emplois (- 30 000 emplois à lui seul).

Ces situations peuvent varier assez sensiblement selon les régions :

- contributions essentielles du service aux entreprises et des industries alimentaires pour le littoral de la péninsule bretonne ;
- du commerce de détail et de la construction pour le littoral Manche-Mer du Nord ;
- de la pêche/pisciculture pour le littoral vendéen et charentais ;
- de la fabrication de machines, du commerce de détail et des industries alimentaires pour le littoral du Languedoc-Roussillon ;
- recul important du service aux entreprises sur le littoral aquitain et basque.

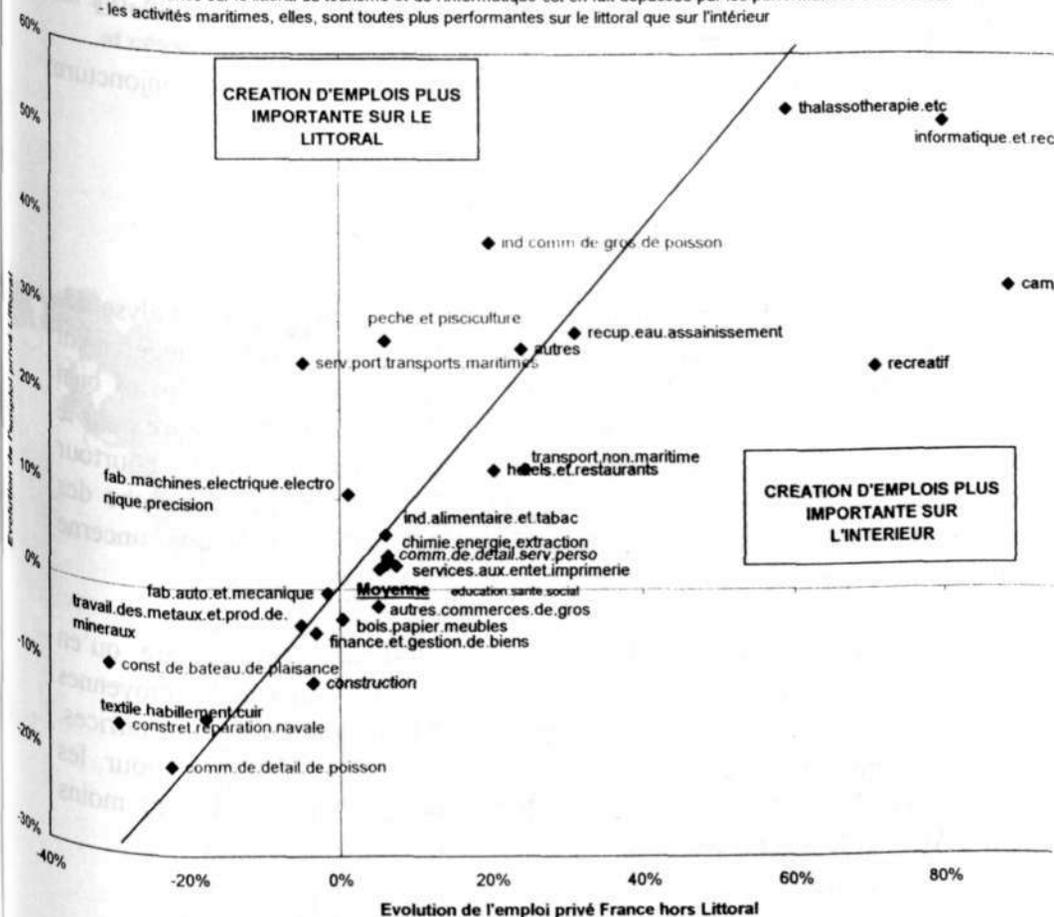
Créations-destructions d'entreprises

Sur la période 90-95, le littoral voit le nombre de ses entreprises se réduire de 1,2 %, alors que l'intérieur est stable. Une analyse des composantes de ce résultat confirme l'impression de turbulence du littoral. Les taux de création et de cessation (chacun environ 10 % par an) sont tous les deux plus élevés que pour la France entière, quelle que soit l'année considérée.

**TABLEAU 15 : LE LITTORAL EST GLOBALEMENT MOINS
CREATEUR D'EMPLOIS**

SECTEUR PAR SECTEUR, LA TENDANCE LITTORAL SUIT GÉNÉRALEMENT LA TENDANCE NATIONALE, À DEUX
EXCEPTIONS PRÈS :

- la croissance sur le littoral du tourisme et de l'informatique est en fait dépassée par les performances de l'intérieur
- les activités maritimes, elles, sont toutes plus performantes sur le littoral que sur l'intérieur



pH Group
Sources: mégafichier pH Group

Comme le suggère le taux de destruction-création observable en 1993, le littoral est très sensible à la conjoncture. Dès 1994, le taux de vitalité du littoral revenait au niveau des moyennes nationales.

Une analyse fine indique :

- le Languedoc-Roussillon, PACA et les littoraux aquitain et basque, ont les tissus les plus turbulents ;
- ces trois littoraux semblent être beaucoup plus sensibles à la conjoncture que les autres ;
- dès 1994-1995, ils ont tous connu un redressement spectaculaire.

La santé financière des entreprises

En ce qui concerne la santé financière des PME, mesurée par l'analyse des bilans des entreprises, le littoral présente globalement un profil légèrement moins robuste que la moyenne française. La proportion d'entreprises bien cotées et dont les probabilités de défaillance sont faibles est inférieure pour le littoral. Cette contre-performance globale est accentuée par le pourtour méditerranéen, les autres sections du littoral offrant un profil proche des moyennes nationales, et même nettement plus performant en ce qui concerne la péninsule bretonne.

En termes de présence sur les marchés extérieurs, on constate qu'en proportion des PME, aucune des sections du littoral n'atteint les moyennes nationales, pour les PME exportatrices comme pour les PME importatrices. Régionalement, cette caractéristique est surtout très marquée pour les littoraux vendéen et charentais et la péninsule bretonne, beaucoup moins pour PACA et le littoral Manche-Mer-du-Nord.

CARTE 6 : LE SOLDE NET DES CREATIONS / DESTRUCTIONS D'ETABLISSEMENTS PRIVES

Le taux de vitalité entre 1990 et 1995, soit le solde entre les créations
et cessations intervenues pendant la période, ramené à la base 1990



source mégafichier
pH Group - 1997

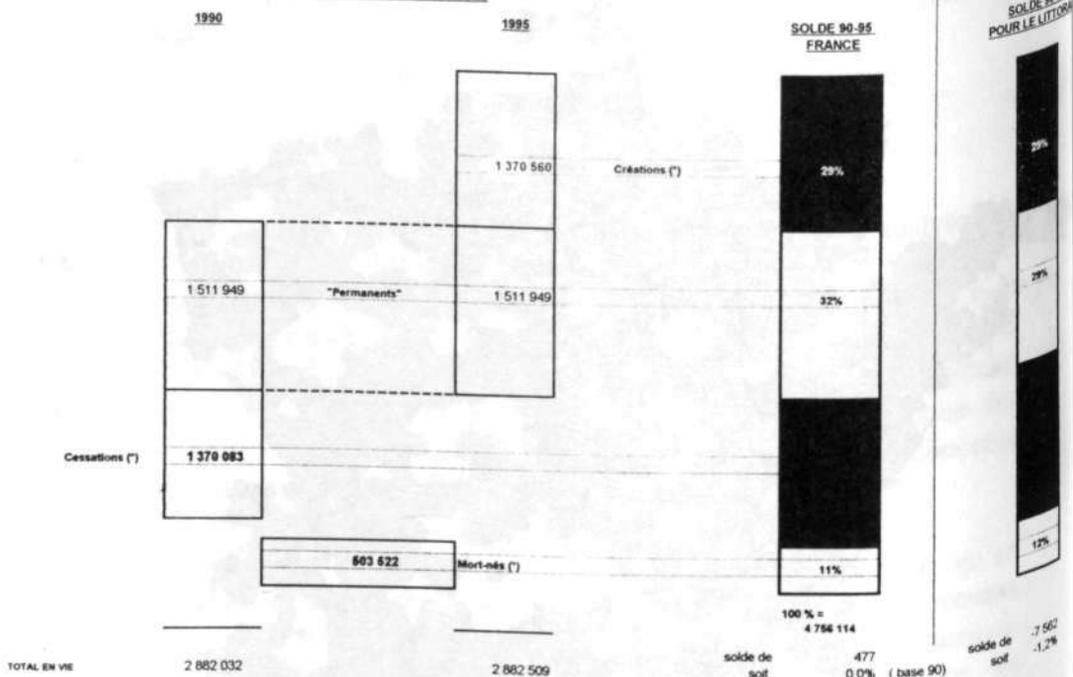
- Les milieux et les hommes -

TABLEAU 16 : LA PERENNITE DES PME EST PLUS FAIBLE SUR LE LITTORAL

SUR 5 ANS, SEULS 3 ETABLISSEMENTS SUR 10 SONT PERENNES;
SUR LE LITTORAL, CETTE PROPORTION EST LEGEREMENT PLUS FAIBLE

Vitalité du secteur privé entre 1990 et 1995

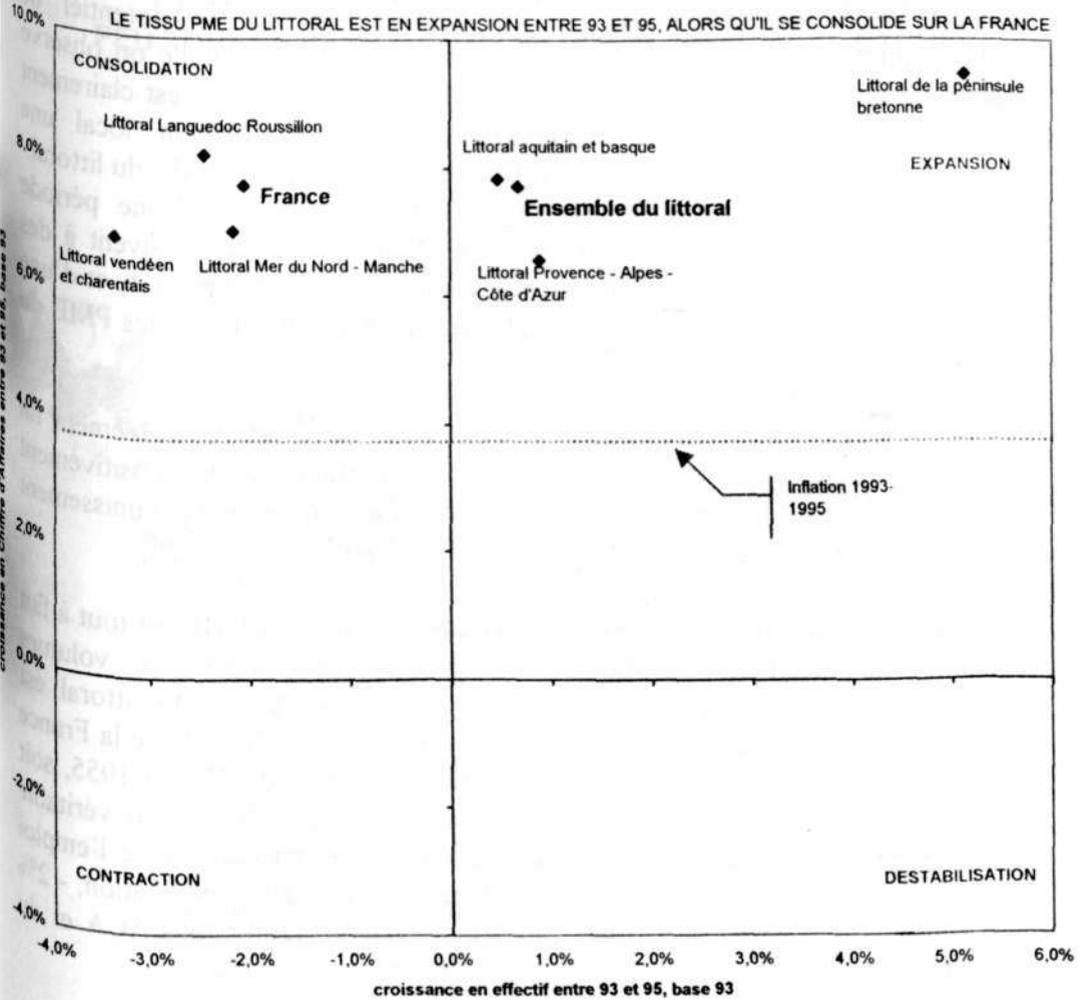
NOMBRES D'ETABLISSEMENTS PRIVES EN FRANCE



(*) Incluant les donations, cessions / rachats, déménagements / aménagements, etc.; modélisation des naissances en fonction du délai d'apparition au fichier Sirene, et des décès en fonction de la purge de 93, liée à la nouvelle classification NAF

gfi Group
Sources : mageltech / gfi Group

TABLEAU 17: DIAGNOSTIC DE COMPETITIVITE ET DE REACTIVITE DU TISSU LITTORAL DE PME



pH Group 1997
Sources: mégafichier pH Group

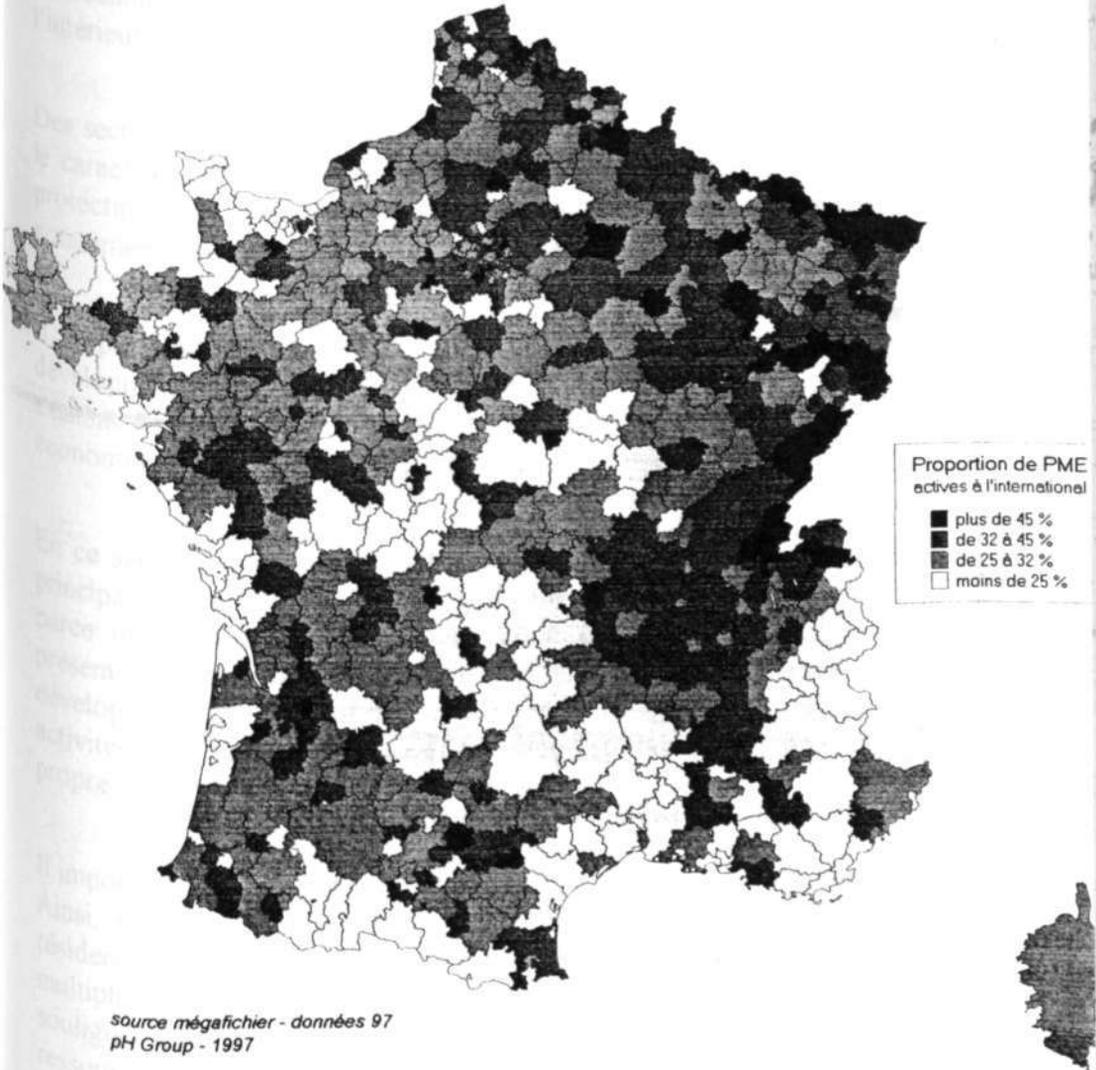
Le chiffre d'affaires des PME littorales

Le dernier critère de performance à étudier est le chiffre d'affaires des PME du littoral. Cette évolution, croisée avec celle des effectifs, apporte un éclairage très discriminant sur la probabilité de survie d'une entreprise, à court et moyen terme, sur sa compétitivité et sur le potentiel de développement qu'elle représente. Une entreprise pour laquelle on observe une croissance simultanée des effectifs et du chiffre d'affaires est clairement en expansion, et apporte au processus de développement local une contribution réelle et durable. Ce profil représente 35 % des PME du littoral. A l'inverse, une entreprise créatrice d'emplois au cours d'une période pendant laquelle elle réduit son chiffre d'affaires, se heurte souvent à des difficultés à court terme, suivies des pertes d'emplois conséquentes, et d'une probabilité élevée de dépôt de bilan. Ce profil représente 13 % des PME du littoral.

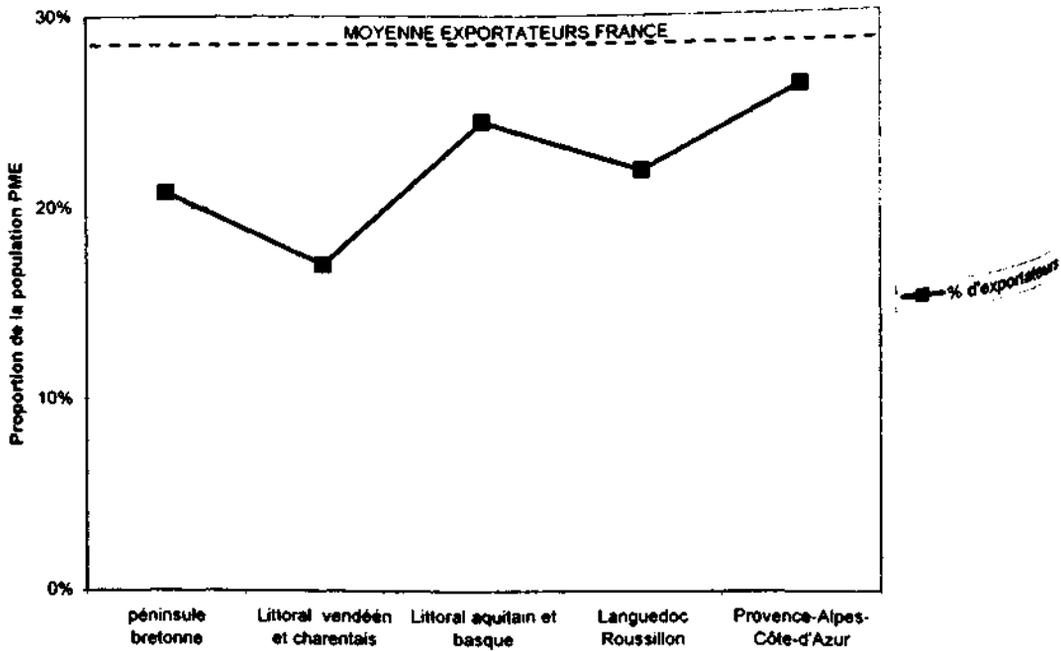
Une entreprise dont les effectifs sont en réduction n'est pas forcément un frein au développement local. Si son chiffre d'affaires évolue positivement durant la même période, elle est vraisemblablement en cours d'assainissement de sa structure de coûts. C'est le cas de 23 % des PME du littoral.

L'analyse révèle qu'en proportion, le dynamisme du tissu PME est tout à fait aligné sur celui de la France. Si l'on calcule selon les volumes d'accroissements plutôt qu'en pourcentage, la performance du littoral est supérieure à celle de l'intérieur. Le littoral est aligné sur le reste de la France en termes d'augmentation du chiffre d'affaires (+ 8 % de 1993 à 1995, soit environ 4 % au-dessus de l'inflation) mais il est globalement en véritable expansion puisqu'il développe simultanément un accroissement de l'emploi de 1 % (alors qu'en moyenne les PME françaises sont en consolidation, - 2% d'emplois). Ce sont les littoraux de la péninsule bretonne, de PACA et du littoral aquitain qui participent le plus à cette progression.

CARTE 7 : UN TISSU PME LITTORAL RELATIVEMENT PEU TOURNE VERS L'INTERNATIONAL (IMPORT ou EXPORT)



**TABLEAU 18 : UNE PROPORTION MOINDRE DE PME
OUVERTES SUR L'INTERNATIONAL**



pH Group 1997

Sources : mégafichier pH Group

CONCLUSION

Que ce soit en valeur absolue ou en valeur relative, le littoral français n'apparaît pas concentrer une proportion *anormale* de la population ou des activités. Si on compare les données au littoral anglais, par exemple, les pourcentages de la population, des emplois et des entreprises concentrés à l'intérieur des communes littorales sont très similaires.

Des secteurs ont été massivement urbanisés, certains ont été dégradés, mais le caractère naturel du littoral se maintient dans d'autres. Des mesures de protection ont été adoptées, et les effets de certaines sont perceptibles, notamment en matière de pollution marine.

Il importe donc de prendre en compte les tendances actuelles du développement pour appréhender les atouts mais aussi les menaces qui existent sur le littoral. Il est nécessaire pour cela de relier les approches économiques et spatiales.

En ce sens, le tourisme est clairement identifiable comme étant à la fois la principale opportunité et la principale menace pour le littoral. Opportunité parce qu'il est un secteur économique très dynamique et qu'il semble présenter des perspectives de croissance encore fortes, menace parce que son développement, s'il n'est pas régulé, est susceptible de nuire aux autres activités littorales, qui lui sont pourtant profitables, et, finalement, à son propre dynamisme.

Il importe de souligner que, en la matière, il n'y a pas de solution toute faite. Ainsi, si nous avons constaté que c'est clairement le développement des résidences secondaires qui, selon les formes actuelles dans lesquelles elles se multiplient, provoque une consommation rapide de l'espace littoral, il faut souligner que ces résidences secondaires assurent une part conséquente des ressources des communes littorales. En particulier, la résidence secondaire constitue le meilleur garant d'un allongement de la durée de séjour du

touriste. Ce sont donc bien de nouvelles formes d'occupation et d'aménagement qui sont à rechercher.

Alors qu'une approche sectorielle a jusqu'à présent été privilégiée (soutien à certains secteurs économiques, comme la pêche, la construction navale ou les ports¹), laquelle n'a pas retenu le tourisme comme un secteur à défendre ou à promouvoir-, il apparaît utile de connaître la structure économique du littoral, et de prendre en compte les complémentarités existantes entre les différentes activités.

Aller dans le sens du freinage radical des activités touristiques, non seulement ruinerait un potentiel de développement économique du littoral, mais serait très probablement dommageable pour les autres activités dominantes. Le tout tourisme ne serait pas plus profitable, aussi bien en termes économiques qu'en termes spatiaux ou socioculturels.

Aussi, le littoral n'apparaît pas tant comme un espace marqué par une concurrence entre activités, que comme un espace caractérisé par une interdépendance forte entre plusieurs types d'activité complémentaires. Il n'y a pas de contradiction entre le développement économique du littoral, la survie des activités traditionnelles et la préservation des espaces naturels : au contraire, la poursuite d'un de ces trois objectifs nécessite impérativement la prise en compte des deux autres. Une approche dynamique du territoire littoral suppose de développer une capacité de gestion et de régulation conjointe des transformations économiques et des évolutions spatiales.

C'est l'approche du développement durable.

¹ soutiens spécifiques dont la pertinence est examinée dans les rapports consacrés à ces secteurs d'activités

Chapitre 2

REGLEMENTATION ET LEGISLATION DU LITTORAL

1. La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral¹

1.1 Les mesures législatives et réglementaires

Une loi qui renforce le droit de regard de l'Etat sur le littoral...

La loi littoral affirme le caractère singulier du littoral, en indiquant que « le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur ».

Le littoral avait déjà fait l'objet de mesures spécifiques. Ainsi, la loi littoral érige en loi d'aménagement et d'urbanisme (LAU) les règles de la directive d'aménagement national (DAN) du 25 août 1979, par là même abrogée, en leur conférant une force contraignante.

Elle contient des normes de principe, affirmées en termes généraux et peu coercitifs pour les autorités locales, et des normes précises, même si ces

¹ L'outre-mer ayant été étudiée spécifiquement par un autre groupe de travail, seules les mesures concernant la France métropolitaine sont évoquées dans cette section.

dernières sont assorties d'exceptions. En ce sens, la loi littoral concerne, dans une certaine mesure, l'aménagement du territoire.

Pour la première fois, depuis la loi du 10 Juillet 1976 sur la protection de la nature, qui avait une portée très générale, la loi relative au littoral renforce le fondement juridique de principes de protection et d'aménagement du littoral.

Présentation générale

Les principales obligations que les schémas directeurs et les POS doivent impérativement respecter ont été déterminées en fonction de trois critères :

- la distance par rapport au rivage ;
- le caractère remarquable des espaces ;
- l'urbanisation déjà existante.

Hormis les lieux occupés par des infrastructures industrialo-portuaires, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du DPM, sauf là où l'implantation d'ouvrages est nécessaire à la protection contre la mer, à la sécurité maritime, à la défense nationale et à des activités économiques liées à la présence de l'eau.

Les endiguements, les assèchements, les enrochements et les remblaiements sont interdits. Les extractions de matériaux sont limitées ou prohibées, sauf dans le cas d'exploitations d'intérêt minier ou de dragages à proximité d'infrastructures portuaires.

Les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de 100 m à compter de la limite haute du rivage. Mais cette règle ne joue qu'en dehors des espaces déjà urbanisés et elle ne s'applique pas aux constructions et installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate du bord de mer. Les espaces proches du rivage ne peuvent faire l'objet que d'une urbanisation limitée.

Les nouvelles routes de transit doivent se situer à une distance minimale de deux kilomètres du rivage, et les voies de desserte ne peuvent le longer.

La loi littoral pose enfin le principe de la limitation et du regroupement de l'urbanisation. Celle-ci doit se faire en ménageant des coupures naturelles, et en continuité avec les constructions existantes, ou sous la forme de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ».

La loi affirme le rôle d'arbitre de l'Etat dans les conflits d'usage

La loi a précisé les objectifs des pouvoirs publics en matière d'aménagement et de protection du littoral.

Cette démarche doit aider l'Etat à défendre l'intérêt collectif et à arbitrer les conflits d'intérêt qui se manifestent sur le littoral. Le cadre ainsi fixé reste souple afin de lui permettre d'autoriser, dans le respect de la décentralisation, toutes les adaptations nécessaires pour satisfaire les préoccupations locales.

Les dispositions de la loi littoral sont, pour la plupart, directement applicables dans les communes littorales. La loi a cependant prévu que, sur certains points particuliers, des décrets d'application viendraient compléter ces dispositions : sept seulement sont parus.

Les décrets prévus par les articles 2 et 3, relatifs à la liste des communes des estuaires et/ou participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux et celui prévu au chapitre VI dressant la liste des estuaires les plus importants sur lesquels s'appliqueront la notion de bande des 100 mètres et celle des espaces proches du rivage, ne sont pas parus, en raison d'une part, des réticences politiques de la part de communes ne souhaitant pas se voir intégrées dans le champ d'application de la loi littoral et d'autre part de l'absence de volonté d'arbitrage.

Sont parus :

- le décret n° 86-1252 du 5 décembre 1986, relatif aux schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) ;
- le décret n° 88-531 du 2 mai 1988, relatif à l'organisation du secours et du sauvetage en mer ;
- le décret n° 89-694 du 20 septembre 1989, relatif aux espaces littoraux à préserver. Ce décret distingue trois catégories d'espaces à protéger : les sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel ou culturel du littoral, les espaces nécessaires au maintien des équilibres biologiques, les espaces présentant un intérêt écologique. Ce décret a été modifié par le décret 92-838 du 25 août 1992 ;
- le décret n° 89-734 du 13 octobre 1989 concerne, d'une part, les dispositions qui ont classé, dans les départements d'outre mer, la zone dite des 50 pas géométriques dans le DPM, d'autre part, les conditions et modalités de cession à la commune de terrains compris dans cette zone ;
- le décret n° 90-481 du 12 juin 1990 détermine les dispositions réglementaires relatives à la création d'une servitude transversale permettant d'accéder au rivage de la mer ;
- le décret n° 91-980 du 20 septembre 1991, qui modifie le décret n° 81-324 du 7 avril 1981 fixant les normes d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et baignades aménagées ;
- le décret n° 91-1110 du 22 octobre 1991 relatif aux autorisations d'occupation temporaire sur le domaine public maritime, concernant les zones de mouillage et équipements légers.

1.2 Notions introduites par la loi et difficultés d'interprétation

Une loi qui privilégie la protection

La loi littoral est aujourd'hui critiquée pour son caractère exagérément protecteur. Privilégiant la défense des espaces naturels, elle serait incompatible avec ses deux autres objectifs initiaux : l'aménagement et la mise en valeur du littoral. Ces critiques sont-elles justifiées ?

La loi littoral apparaît effectivement comme une loi protectrice dans son contenu initial et dans son application récente. Son processus d'élaboration explique en partie cet accent. Quinze ministères ont été associés à sa conception, pendant 3 ans, et leur seul terrain d'entente semble avoir été la limitation du tourisme sur le littoral. L'apport économique de celui-ci a été volontairement sous-évalué, d'autant que le tourisme ne dispose ni de porte-parole ni de défenseur institutionnel suffisamment puissant, que ce soit par l'intermédiaire des élus locaux, qui se posent le plus souvent en défenseurs des activités dites traditionnelles du littoral, par celui de l'administration ou d'associations.

Notons que, à l'inverse, les partisans d'une protection environnementale dure estiment que la loi littoral est trop permissive.

Loi littoral et Loi montagne

Ceux qui critiquent la loi littoral établissent souvent une comparaison avec la loi Montagne, pour souligner les carences de la première. Les notions d'aménagement et de mise en valeur n'y sont affichées que dans l'article 1er, de portée générale. Dans le détail normatif, le volet protection n'est pas contrebalancé par ces autres objectifs, contrairement à la loi montagne¹. De plus, l'arsenal institutionnel qui entoure la seconde n'a pas été reproduit pour la loi littoral.

Il n'y a pas de Comité Interministériel à l'Aménagement du Territoire « littoral », mais seulement un volet littoral lors de certains CIAT. Ainsi au CIAT de Troyes ont été instituées les prospectives par façades maritimes. Il n'y a pas d'institution de financement, contrairement à la loi Montagne, ni d'équivalent du Conseil national de la montagne et du Comité de massifs (lesquels attribuent les autorisations administratives pour les Unités Touristiques Nouvelles, procédure qui a été rejetée pour le littoral).

¹ Cf. art. L. 145-3 de la loi montagne, qui affirme que l'aménagement de la montagne doit répondre à plusieurs objectifs qu'il faut concilier.

Les avis sont partagés quant à l'opportunité de créer des structures équivalentes pour le littoral. Pour les uns, des comités de littoraux constitueraient un véritable outil de concertation et de maîtrise du développement du littoral. Pour les autres, les réalisations suscitées en montagne par ces procédures n'incitent pas à reproduire l'expérience, et suggèrent une prise en compte « plus directe » des demandes des usagers et des souhaits des autorités locales.

L'impossibilité de définir de manière précise le littoral a vraisemblablement été l'une des raisons qui ont conduit à ne pas créer un organisme chargé de mettre en oeuvre la loi, et, par la même, l'aménagement du littoral. La définition adoptée pour l'application de la loi montagne, des lignes de niveau par massifs et sous-massifs, est certes dénuée de rigueur scientifique, mais elle a le mérite d'être claire, définitive et acceptée.

En ce qui concerne la loi littoral, la définition de l'espace géographique n'a que l'apparence de la clarté, et les décrets devant établir la liste des communes susceptibles d'être concernées par la loi ne sont toujours pas parus, dix ans après son adoption¹.

Mais si l'espace concerné par la loi littoral se révèle plus difficile à définir que l'espace concerné par la loi montagne, c'est aussi parce que cet espace, en tant que tel, est moins cohérent. La loi montagne ne concerne que des communes petites ou moyennes, tandis que la loi littoral affecte aussi bien des grandes métropoles, parmi lesquelles la troisième ville de France, que des villages.

De plus, une certaine communauté d'intérêt se dégage assez facilement pour l'espace montagnard, où le tourisme apparaît comme une des seules perspectives réelles de développement économique. Sur le littoral, les situations sont très diverses, les activités présentes ou susceptibles de

¹ Ces décrets devaient établir la liste des communes « qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux » ou ayant fait la demande d'inclusion dans le domaine d'application de la loi littoral.

s'implanter très nombreuses, suscitant des conflits d'usage. La diversité des filières professionnelles complique la mise en oeuvre d'une politique d'aménagement cohérente.

Ajoutons que les espaces montagnards français peuvent facilement se constituer en sous-ensembles. Ceux-ci correspondent aux différents massifs, notion bien ancrée, à la fois sur le plan géographique, économique et culturel. A l'inverse, la notion de façades maritimes, que la DATAR essaie de promouvoir, et qui est censée distinguer une façade Manche, une façade Atlantique et une façade Méditerranéenne, si elle est assez convaincante sur les plans géographique et cartographique, a du mal à se traduire concrètement. Actuellement, elle ne correspond à aucune réalité locale, dans la mesure où les espaces littoraux fonctionnent d'avantage en liaison avec leur hinterland, et non de littoral à littoral.

En conséquence, concevoir et mettre en oeuvre une politique d'aménagement global se révèle plus ardu dans le cas d'un espace fortement peuplé, où coexistent de multiples formes d'activités économiques, et où les conflits spatiaux sont forts et complexes. Les conditions spatiales, sociales et économiques ne sont pas favorables à l'acceptation par les pouvoirs locaux de la prise en charge par l'Etat de la politique d'aménagement.

Objectifs de la loi

Née d'un double souci de coordonner les politiques locales d'aménagement et de protection et de réagir à une expansion urbaine jugée *a priori* excessive, la loi littoral, dans la mesure où elle ne permet pas, du fait de ses lacunes institutionnelles, la mise en oeuvre d'un programme de développement de certains espaces littoraux, ne pouvait être que défensive.

L'objectif dominant est d'empêcher l'apparition de nouveaux secteurs urbanisés, en dehors de secteurs couverts par des documents de planification. Mais la loi emploie, pour cela, un certain nombre de références sans définition d'ordre juridique, technique ou géographique.

Des notions mal définies

La loi dispose que la préservation des espaces naturels et les conditions du maintien des activités traditionnelles doivent être prises en compte pour déterminer la capacité d'accueil, sans pour autant préciser le contenu et la signification de cette notion.

Cette obligation n'a pas suscité d'opposition, probablement parce qu'elle n'est pas appliquée (à l'exception des communes les plus importantes comme Sète, dont le rapport de présentation du POS prend en compte les contraintes de cet article). L'opposition manifestée jadis par le préfet de l'Aude à l'égard du projet de POS de Narbonne-Plage date de 1985 et intéresse donc la directive de 1979 et non la loi de 1986. Elle ne s'est pas, à notre connaissance, renouvelée. Force est de constater qu'une commune de 1 800 habitants comme Vic-la-Gardiolo (Hérault) envisage de doubler sa population par un projet Fériel de 1 500 lits, sans que personne ne s'en émeuve vraiment.

Le concept de « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement », dont la réalisation seule permet l'extension de l'urbanisation hors agglomérations existantes, et ce, à titre exceptionnel, n'est pas défini, ce qui amène les acteurs du développement à de savantes contorsions intellectuelles afin de conceptualiser le « hameau traditionnel ex-nihilo »¹.

Dans les faits, l'alternative ouverte aux communes entre l'urbanisation en continuité d'agglomération et en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement couvre pratiquement toutes les possibilités d'urbanisation tant que la notion de hameau n'aura pas mieux été cernée. La question est loin d'être théorique et le ministère de l'Équipement a ainsi été questionné à propos d'un hameau de 25 000 lits en projet à Vendres.

¹ Voir le document publié par la DRE Corse « Le hameau nouveau intégré à l'environnement » (Janvier 1996)

De même, les obligations de créer des « coupures d'urbanisation », de ne permettre qu'une « extension limitée de l'urbanisation » ou de protéger les « espaces remarquables ou proches du rivage », parce que non définies, engendrent un contentieux abondant.

L'article L.146-4-III, qui limite la constructibilité à l'intérieur de la bande des 100 mètres, s'est également révélé d'une application tortueuse. Il y a quelques problèmes de délimitation, mais ils n'apparaissent que ponctuellement. La mairie de Leucate, par exemple, a réglé la question en faisant remonter ladite bande le long d'une falaise en haut de laquelle une construction a été autorisée !

La délimitation a bien été opérée, généralement sur les cartographies du « Service Maritime et de Navigation », mais n'est pas toujours reprise dans les POS.

En ce qui concerne l'application de l'article L146-6, relatif à la préservation « *des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* », la circulaire d'octobre 1989 a rappelé que les espaces et milieux à préserver doivent être clairement pris en compte dans les POS, qu'il s'agisse du rapport de présentation, du règlement, de la cartographie et des annexes.

Le décret du 20 septembre ayant fourni une définition de ces espaces très vague, la difficulté majeure concerne leur recensement. La côte vendéenne a été l'objet d'une démarche expérimentale pour faciliter l'application de la loi littoral, sur ce point, par les communes. L'ouverture de crédits spécifiques par les ministères de l'Equipement et de l'Environnement a permis d'engager une étude en septembre 1989, sur la base d'un travail cartographique à l'échelle du 1/25 000 utilisant les travaux d'une mission photographique aérienne, réalisée par la DDE, couvrant une bande littorale d'environ 3 000 mètres.

Deux bases de données ont été créées :

- une base de données d'identification des milieux et espaces concernés par l'application de la loi littoral ;
- une base de données de qualification des milieux.

Cette seconde information, qualitative, a utilisé d'abord les inventaires de sites inscrits ou classés et les recensements des ZNIEFF. Ensuite, des informations complémentaires ont été obtenues à partir d'études cartographiques réalisées par plusieurs services du département.

Le croisement des critères d'identification et de qualification des milieux littoraux a permis de proposer différents scénarios cartographiques de délimitation des espaces littoraux sensibles. Après concertation entre services d'Etat, une sélection des espaces et milieux à préserver a été proposée au préfet.

Ces résultats ont fait l'objet d'une présentation à l'association vendéenne des élus du littoral, aux services du département, puis à la commission départementale des sites, afin de recevoir des observations éventuelles. Enfin, l'information a été portée auprès des communes.

Une démarche similaire a été engagée dans le département du Var. Une cartographie au 1/20 000 des coupures d'urbanisation, des espaces proches du rivage et des espaces remarquables a été établie par la DDE. Dans un second temps, élus, associations de maires, maires des communes, tribunal administratif, grand public et medias ont été consultés. Cette cartographie n'a pas de valeur juridique, mais sert de référence, notamment pour le tribunal de Nice, qui s'en sert comme élément d'appréciation. Elle a semble-t-il facilité la mise en compatibilité des POS : dans le Var, par exemple, 26 des 27 POS des communes du littoral ont été mis en conformité, ce qui est remarquable.

Ces travaux d'accompagnement des services techniques de l'Etat, qui apparaissent nécessaires à une mise en oeuvre cohérente et conséquente de la loi littoral, n'étaient pas prévus par celle-ci.

Dans la pratique, ce travail cartographique a été initié par les services extérieurs de l'Etat dans de nombreux départements. Quelle que soit l'utilité de cette démarche prétorienne, elle pose néanmoins un problème de fond : elle revient à faire du droit avec du *sous-droit*. Il s'agit d'un *pis-aller astucieux*.

Enfin, quelle que soit la typologie des espaces prévus par l'article L146-6, il demeure essentiel de prévoir la validité dans le temps du classement opéré. Le littoral est un territoire dynamique, et des espaces remarquables peuvent perdre leur caractère du fait de leur évolution naturelle.

Le développement économique, parent pauvre de la Loi Littoral. Le cas du tourisme

En tant que telle, l'activité touristique est prise en compte par la loi Littoral, mais de façon souvent diffuse et peu claire, principalement sous l'angle urbanistique de l'occupation des sols, et avec une vision plus normative que véritablement opérationnelle.

L'article 19 de la loi, qui encourageait à la réalisation en régie par une ou plusieurs communes, des ensembles touristiques les plus importants (procédure proche de celle des unités touristiques nouvelles de la loi Montagne), n'a pas été transcrit dans le code de l'urbanisme.

Ce ne sont pas tant les dispositions de la loi qui sont critiquées que *le flou* qui entoure certains concepts utilisés.

Une enquête auprès des Délégations Régionales au Tourisme, a mis en évidence des difficultés liées à l'application de la loi littoral pour certains

équipements de loisir : parcours golifiques, mouillages légers, équipements d'accueil de plage (bâtiments de surveillance, piscines de plages, équipements d'accueil et d'animation), et surtout campings.

La loi littoral ne constitue pas une entrave au classement des campings existants (sans extension), dans la mesure où l'article 8 de l'arrêté du 11 janvier 1993, relatif au classement des campings, prévoit un mécanisme de dérogation, dans le cas où les règles d'urbanisme interdiraient la délivrance d'autorisations. La loi littoral interdit toutefois la modernisation de ceux qui seraient situés dans la bande des 100m, et limite l'équipement de ceux qui sont implantés dans des coupures d'urbanisation.

Une interprétation de la loi littoral consistant à assimiler les campings à des urbanisations alors qu'ils n'en sont pas, pose problème. Or, si ce principe fixé par l'article L146-5 du code de l'urbanisme n'est pas respecté, il peut occasionner de multiples recours.

Une évolution intéressante pourrait être d'accepter l'extension des campings existants, situés hors-zones approuvés, dans le respect des grands principes posés par la loi littoral.

A titre d'illustration, le POS d'Argèles-sur-Mer :

- retient la possibilité d'agrandir le périmètre des campings classés de 30% dans les espaces proches du rivage et dans les coupures d'urbanisation ;
- adopte la possibilité d'augmenter la capacité d'accueil de 10 à 13% du nombre d'emplacements, selon la catégorie de classement, sans pouvoir dépasser 150 emplacements nouveaux ;
- réserve les extensions réalisées dans les coupures d'urbanisation à des tentes ou caravanes, à l'exclusion des Habitats Légers de Loisir ;
- limite les bâtiments admis dans les coupures d'urbanisation, aux équipements strictement normatifs (sanitaires). Les bâtiments liés au fonctionnement normal des campings ont été acceptés dans les espaces proches du rivage (sanitaires, lieux d'animation commerces).

Cette approche tend à circonscrire l'occupation pérenne et la construction dans les espaces naturels.

Les professionnels de l'hôtellerie de plein-air du Languedoc-Roussillon évoquent, s'agissant de l'évolution des campings, d'autres problèmes :

- un bâtiment existant depuis longtemps et détruit par un sinistre ne peut être reconstruit ;
- l'extension d'un terrain de camping existant est refusée, même s'il n'y a pas construction de bâtiments de service prévue sur cette extension ;
- l'extension d'un bâtiment sanitaire permettant de répondre aux normes de 1993 peut être refusée, d'où la nécessité de construire un bâtiment additionnel hors de la zone des 100m, qui se trouve alors trop éloigné de la zone d'hébergement.

Il résulte pour les opérateurs touristiques de toutes les imprécisions de la loi littoral, une insécurité juridique que seul le juge peut lever, mais en risquant de conclure de façon différente, d'un bout à l'autre du territoire.

Le cas de la Zone d'Aménagement Concerté (ZAC) du Dramont, au Cap Esterel, offre une illustration particulièrement évocatrice de cette insécurité, qui a duré de 1985 à 1996.

Ainsi :

- le préfet du Var a approuvé le projet de Plan d'Aménagement de Zone (PAZ) le 18 Juillet 1986, mais a publié un arrêté le 3 janvier 1996 portant classement au titre des sites naturels du Massif de l'Esterel, notamment sur Saint-Raphaël incluant une partie de la ZAC ;
- le tribunal administratif de Nice a rejeté le 5 Août 1987 les recours en annulation de l'arrêté de création de la ZAC déposés par trois associations, mais a annulé le PAZ de la ZAC le 4 Juillet 1991. Il a annulé

- certain permis de construire le 24 octobre 1991, le 21 novembre 1991 et le 5 décembre 1991, mais en a confirmé d'autres le 24 octobre 1991 ;
- le Ministère de l'Équipement a créé la ZAC du Dramont par arrêté du 4 Janvier 1985¹, mais le Ministère de l'Environnement a engagé le classement du massif de l'Esterel au titre des sites naturels, incluant la commune de Saint-Raphaël, le 9 septembre 1991 ;
 - enfin, le Conseil d'Etat a confirmé le rejet des recours contre l'arrêté de création de la ZAC le 16 octobre 1992, puis a confirmé la validité du rejet des recours contre les permis de construire autorisés sans se prononcer sur ceux qui avaient été annulés. Puis il a annulé le jugement du Tribunal Administratif de Nice du 4 Juillet 1991 et confirmé la validité du PAZ de la ZAC le 29 novembre 1996.

Cet exemple parmi d'autres (opérations immobilières de Pardigon, Gassin, Cavalaire, Le Rayol, communes toutes situées dans le Var mais dans le ressort du T.A. de Nice), prouve que la jurisprudence de la loi littoral, longue à s'élaborer du fait des imprécisions de la loi, n'a pas permis de garantir la sécurité juridique.

Entre développeur et protecteur, un accord est possible

Sous réserve d'avoir levé les incertitudes évoquées ci-dessus, un compromis entre le développement touristique et la protection du littoral est possible.

D'une part, de l'avis même des partisans de la conservation du littoral, il est possible, souhaitable et naturel que l'espace protégé soit valorisé : l'espace protégé est « un plus » attractif pour la région.

¹ Cette affaire pose la question de la durée de validité d'une création de ZAC. En l'absence de délai de réalisation d'une ZAC, il peut se produire qu'elle arrive à sa phase de réalisation alors que les conditions juridiques ou sociopolitiques ont fortement évolué depuis son arrêté de création. Cela a notamment été le cas sur le littoral de ZAC créées avant la loi littoral et dont la réalisation n'a débuté qu'après la promulgation de la loi. Le moyen d'éviter les péripéties semble être de n'accorder aux ZAC qu'une durée de vie limitée, comme pour les permis de construire.

D'autre part, les auditions font apparaître que les opérateurs touristiques (exploitants de résidences de tourisme, de villages de vacances, etc.) par conviction ou par bon sens commercial, s'accordent aujourd'hui sur la nécessité d'inscrire leurs opérations dans un environnement protégé, qui figure parmi les préoccupations premières de leurs clients.

Partant de là, plusieurs propositions ont été formulées pour faciliter la conciliation entre développeur et protecteur :

- résoudre, évidemment, autant que faire se peut, et dans les délais les plus brefs, les problèmes de terminologie ;
- mieux organiser, *très en amont du projet*, la concertation, d'ailleurs prévue à l'art. 300-2 du code de l'urbanisme, entre développeurs touristiques, administrations¹, collectivités locales, organisations de défense de l'environnement. On pourrait avec profit s'inspirer de la pratique américaine des « *public hearings* » qui oblige tout « développeur » à présenter et à justifier son projet, à en assurer la transparence la plus complète. De la discussion avec les différents acteurs (élus, associations...) peut alors sortir un compromis ;
- enrichir le cahier de prescriptions techniques des opérations envisagées : dispositif paysager, types de matériaux de construction envisagés, procédure d'élimination des déchets, etc.

Loi littoral et concertation locale

Le législateur a tenté de favoriser, par l'intermédiaire de la loi littoral la mise en oeuvre des documents d'urbanisme intercommunaux. L'article L146-4, qui précise l'application de l'inconstructibilité dans la bande des cent mètres, stipule que « *les critères selon lesquels doit être justifiée et motivée, dans le POS, l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage, ne*

¹ La concertation entre les services de l'Etat est en elle-même insuffisante. Une commune qui, pour être en conformité avec la loi littoral, s'adresse à une DDE, n'est pas garantie que le projet élaboré par celle-ci soit inattaquable par d'autres administrations (DIREN, etc.) au titre de la loi littoral.

sont pas applicables lorsque l'urbanisation est conforme aux dispositions d'un schéma directeur ou d'un schéma d'aménagement régional ou compatible avec celle d'un SMVM ».

La portée de cet article est difficile à établir. Certains ont considéré que la présence d'un schéma intercommunal rend moins strict les prescriptions de la loi littoral. Il ne semble pas que cette interprétation puisse être retenue. L'article L 146-4 du code de l'urbanisme renvoie aux schémas intercommunaux pour définir les conditions locales de l'application de la loi. Il ne permet pas à ces schémas de déroger aux principes de la loi. Lorsque les conditions d'application de la loi n'ont pas été définies dans le schéma intercommunal, l'urbanisation des espaces proches du rivage ne peut être prévue par un POS que lorsqu'elle est rendue nécessaire par la configuration des lieux ou lorsque les activités prévues nécessitent la proximité de la mer.

L'application de la loi littoral devrait alors se faire par l'intermédiaire des documents intercommunaux. Les liens entre loi littoral et SMVM sont clairs : la loi s'impose à eux. Mais, en ce qui concerne les schémas directeurs et les schémas interrégionaux, la seule précision apportée par la loi est que « *les schémas directeurs doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation (art. L146-2)* ».

De plus, le texte de la loi précise que, en dehors des documents intercommunaux cités, « *l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département* ». Cela signifie-t-il que, même dans le cas de POS rendus compatibles avec la loi littoral, toute extension de l'urbanisation, même conforme au POS, nécessite l'accord du représentant de l'Etat ?

Les imprécisions du texte sont telles que la hiérarchie entre les documents de planification et entre les différents pouvoirs décisionnaires est difficile à clarifier. En revanche, plutôt que d'avoir clairement encouragé et motivé l'intercommunalité, le législateur a fait en sorte que tout développement sur le littoral soit compatible avec les objectifs fixés par l'Etat. Mais, en l'absence d'organisme qui prenne en charge l'initiative du développement

économique, comme dans le cas de la montagne, aucune structure ne se révèle en mesure d'assurer la cohérence souhaitée par le législateur. Il apparaît que les collectivités locales ne parviennent pas à définir des programmes d'aménagement d'une échelle et d'une nature comparables aux développements conduits par l'Etat sur le littoral au cours des décennies précédentes.

Aussi ce n'est pas en interdisant l'urbanisation que la loi littoral limite celui-ci, mais en imposant dans les faits comme préalable à tout développement une concertation large à l'échelon local. Les lacunes de cette concertation, notamment parce qu'elle est « insuffisamment » initiée par l'Etat... ou « trop »... et l'importance des conflits d'enjeux sur le littoral, ont abouti à l'apparition d'un contentieux, parfois lourd de conséquence (annulations de ZAC ou de POS), dans l'application du volet urbanisme de la loi littoral.

En ce sens, la loi littoral apparaît comme une loi de protection, qui renvoie les collectivités locales à leurs propres responsabilités en matière d'aménagement et de développement économique. Le législateur s'est voulu en avance sur son temps, en supposant l'existence d'un degré de concertation intercommunale encore loin d'être atteint en France. Il y a quelque hypocrisie à s'étonner ensuite des blocages provoqués.

1.3 Opposabilité, mise en compatibilité avec les documents d'urbanisme locaux et évolution du contentieux

Une opposabilité de principe forte

Les principes qu'énonce la loi sont opposables aux documents et aux autorisations d'urbanisme. La loi intègre aujourd'hui également les modalités d'application du règlement national d'urbanisme depuis qu'un arrêt du Conseil d'Etat de 1992¹ les a érigées en règles d'urbanisme à part entière.

¹ Les cartes communales dont le Conseil d'Etat a estimé qu'elles étaient opposables aux particuliers ne peuvent pas non plus méconnaître ces principes (CE 22 Juillet 1992, Syndicat viticole de Pessac et Léognan)

Les conséquences de cette opposabilité directe résident en la mise en compatibilité obligatoire des documents d'urbanisme avec la loi. Le Préfet doit par conséquent faire usage de ses prérogatives pour engager ou faire engager la révision ou les modifications nécessaires.

C'est le rapport de présentation du POS qui doit justifier de la compatibilité de ces dispositions avec les lois d'aménagement et d'urbanisme¹. Le juge peut annuler le POS lorsque n'y figure aucune mention relative à la compatibilité avec les articles L146-1 et suivants du Code de l'urbanisme².

Une mise en conformité lente et peu cohérente

Or, en 1996, les POS des communes littorales sont encore loin d'être tous compatibles avec les règles et les principes posés par la loi, et, si un certain nombre d'entre eux sont actuellement en révision, force est de reconnaître que l'attention portée à l'application effective de la loi est très récente, lorsqu'elle existe.

Selon une enquête de la DAU, au 31/12/96, 88 % des communes littorales sont couvertes par un POS opposable aux tiers. Le taux national d'incompatibilité³ s'élève à 17,5 %, mais il varie fortement en fonction des façades littorales : de 9% sur le littoral breton à 73,5 % en Corse et 21 % sur la côte méditerranéenne.

A titre d'exemple, en Languedoc-Roussillon, presque tous les POS concernés par la loi littoral ont été révisés, mais ils l'ont été au gré des volontés communales, en l'absence de volonté affirmée de l'Etat.

¹ article R123-17 du code de l'urbanisme

² TA Rennes, 30 mai 1990, Association urbanisme ou environnement

³ Cette notion est incertaine, car il apparaît que, en dernier recours, seul le juge peut décider de la compatibilité des POS.

L'initiative de la DDE Manche démontre qu'une réelle implication des agents locaux de l'Etat permet d'accélérer la mise en compatibilité des POS. Depuis cinq ans, cette DDE a engagé avec ses partenaires une démarche particulière de mise en oeuvre de la loi littoral, comprenant deux volets : mise en compatibilité des POS littoraux avec la loi et application rigoureuse des textes pour les projets (permis de construire, lotissements, occupation du DPM, etc.).

Une phase de concertation a permis d'étudier les implications de la loi littoral pour chaque commune et de déterminer les modalités de mise en compatibilité des POS. La démarche s'est progressivement mise en oeuvre :

- 1990-1992 : inventaire des espaces remarquables par la DIREN, la DDE et le Conservatoire du Littoral.
- 1993-1994 : définition de la démarche, concertation avec les communes.
- 1996 : présentation par la DIREN et la DDE de l'atlas régional des espaces remarquables.

Au 1er septembre 1997, l'état d'avancement de la mise en compatibilité des POS est le suivant :

- sur 107 communes littorales, 102 sont dotées d'un POS opposable ;
- 48 POS sont formellement compatibles à la loi littoral (prise en compte explicite de la loi) ;
- 29 font l'objet d'une mise en compatibilité en cours ;
- 17 POS ne présentent pas d'incompatibilités majeures avec la loi littoral ;
- 8 sont incompatibles¹.

Une telle démarche explicative est justifiée par le fait que la loi se contente le plus souvent de poser des principes, au regard desquels chaque collectivité

¹ Voir en annexe 7 une description détaillée des travaux de mise en oeuvre de la loi littoral dans la Manche

doit faire ses choix et les justifier dans le rapport de présentation du POS, en utilisant les exceptions, tempéraments, dérogations formulés en termes pouvant donner lieu à interprétations différentes, donc à adaptations suivant la diversité des situations locales. La conséquence en est qu'un POS, même mis en conformité avec la loi littoral, n'offre pas de sécurité juridique et est susceptible d'engendrer un contentieux.

Evolution du contentieux

Le manque de précision de nombreuses notions qui figurent dans le texte de la loi font que le contrôle du juge administratif et son pouvoir d'appréciation sont très étendus en la matière. Désormais abondante et de mieux en mieux connue, la jurisprudence des juridictions administratives joue un rôle significatif de source du droit.

La façade méditerranéenne totalise 50 % du contentieux lié à l'application de la loi littoral, 38 % concernent les seuls départements du Var et des Alpes-Maritimes. Le Finistère représente 12 %. Mais on notera que, dans le Finistère, ce sont essentiellement des permis de construire individuels qui font l'objet de contentieux, alors que dans le Var et les Alpes-Maritimes ce sont des opérations d'aménagement.

Dans la majorité des cas, les jugements concernent des POS (28 % des cas) ou des permis de construire concernant des opérations importantes (24 %). Les ZAC représentent 8 % du contentieux, mais, eu égard à la taille des opérations d'aménagement, l'impact de ce contentieux est important.

Les permis de construire individuels représentent 15 % des décisions attaquées. Il s'agit presque essentiellement de permis de construire accordés. Le reste du contentieux porte essentiellement sur les équipements publics, tels que les stations d'épuration (10 %) ou les ports (3 %).

L'action des associations est très importante dans le contentieux concernant l'application de la loi littoral :

- quantitativement, 56% des décisions du juge administratif sont intervenues sur recours d'une association ;
- qualitativement, l'action des associations concerne souvent des documents d'urbanisme ou des opérations importantes.

La jurisprudence administrative ne cesse de s'enrichir de cas d'annulations de projets. Ainsi, dans un arrêt du 10 Mai 1996 Sté du port de Toga SA, à Bastia, et autres, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté d'un maire qui autorisait la construction d'un important ensemble immobilier qui ne pouvait être assimilé à une extension limitée de l'urbanisation. Ledit programme comportait l'édification d'un ensemble immobilier destiné à des activités d'hôtellerie, de commerce et de bureau, comportant une superficie de plus de 18 000m².

En définitive, le débat sur la réforme de la loi littoral découle d'un double conflit :

- entre le développement et la protection de l'environnement ;
- entre le maintien -sinon l'extension- d'un rôle important de l'Etat dans certains domaines clés, et celui des collectivités locales.

Un exemple met en évidence la dualité de pouvoirs qu'introduit la loi littoral. A Roscoff, au début 1995, une centaine de maires des communes littorales du Finistère se sont réunis pour débattre de l'application de la loi littoral. Ils ont souhaité créer un centre d'information sur le littoral, à l'attention des élus finistériens, qui pourrait fournir information et documentation, faire des propositions et engager avec les administrations d'Etat et les grandes associations les débats nécessaires à la clarification du droit. Cette initiative est intéressante en ce qu'elle s'inscrit dans une triple logique :

- logique de proposition ;
- logique de dialogue avec le représentant de l'Etat ;
- logique de concertation entre les élus eux-mêmes.

Plutôt qu'une adaptation de la loi, ce sont de telles formes de coopération Etat-collectivités qui permettront une application cohérente et conjuguée de la loi littoral.

La loi littoral, reposant sur des principes généraux, s'applique jusqu'à la décision individuelle. Il y a quelque naïveté à prétendre gérer toute la variété des situations littorales avec un corpus unique. Un système juridique aurait dû être mis en place pour que les principes de la loi ne soient applicables qu'au travers de documents d'urbanisme.

2. Instruments opérationnels

2.1 Enjeux et difficultés de l'intercommunalité sur le littoral.

Littoral et intercommunalité

La mise en oeuvre de la loi du 3 janvier 1986 requiert une collaboration rapide et efficace entre l'État, garant de l'intérêt collectif au niveau national, et les autorités décentralisées, compétentes pour appliquer territorialement les principes législatifs. Une coopération intercommunale effective serait nécessaire pour donner à l'Etat un « partenaire » susceptible de représenter les intérêts économiques locaux, tout en prenant en compte les mesures protectrices de la loi.

La loi de décentralisation des compétences du 7 janvier 1983 a elle même prévu que cette coopération pourrait être suscitée, voire imposée par l'Etat, à travers le SMVM.

La circulaire du 24 octobre 1991 suggérait déjà une approche intercommunale pour concilier les exigences de développement économique et de protection des espaces naturels.

La loi du 6 Février 1992 incite les communes à se regrouper en communautés de villes ou communautés de communes exerçant des compétences relevant de l'aménagement et du développement économique, ce qui peut comprendre la protection et la mise en valeur de l'environnement, favorable à l'image touristique de la commune.

La loi du 4 Février 1995 (LOADT) a renforcé cette incitation à la coordination intercommunale comme préalable au développement. Son article 7 introduit l'article 40-A à la loi littoral. Cet article stipule que « *les conseils régionaux des régions littorales peuvent coordonner leurs politiques du littoral et élaborer un schéma interrégional du littoral. Ce schéma veille à la cohérence des projets d'équipement et des actions ayant une incidence sur l'aménagement ou la protection du littoral* ». Il s'agit d'un document de nature économique et à vocation prospective, qui ne s'impose pas aux documents de planification des sols.

La réalisation de tels schémas suppose que les communes littorales, afin de faire appliquer leur propres choix d'urbanisme et d'aménagement, les inscrivent dans un projet plus vaste, établi dans une zone littorale homogène, dans laquelle les élus, au terme d'une réflexion commune, accepteraient, sur le long terme, le partage des équipements et des ressources.

Cette approche intercommunale est développée à travers des schémas directeurs qui ne sauraient être la juxtaposition de projets communaux (point 4-1 de l'instruction précitée), ou des schémas de mise en valeur de la mer. Par ailleurs, les collectivités se verront proposer des documents de référence et de coordination souples : contrats de baies, contrats d'agglomération, contrats de rivières, en particulier pour régler les problèmes de qualité des eaux et d'assainissement.

Sont ainsi encouragés (nouvel article L111-1-1 du Code de l'urbanisme, articles 4 et 6 de la loi) « les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace et d'urbanisme » puisqu'ils sont associés à l'élaboration de nouvelles directives territoriales d'aménagement et des schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire comme

les communes de plus de 20 000 habitants et les chefs lieux d'arrondissement.

Pertinence de l'approche intercommunale sur le littoral

L'appel à un regroupement des communes, pour les questions de développement économique, de gestion et d'aménagement, n'est pas nouveau, et concerne l'ensemble du territoire français. Quelles raisons particulières plaident en faveur de l'intercommunalité sur le littoral ?

Les choix des seuls élus communaux s'effectuent à une échelle qui ne permet pas d'appréhender correctement les problèmes économiques et écologiques et la plupart des notions employées dans la loi littoral ne prennent leur pleine signification que dans un cadre plus vaste que la commune. Même les espaces remarquables qui peuvent être identifiés à l'échelon communal posent des problèmes de gestion dont la solution réclame une approche intercommunale. La solidarité intercommunale sur le littoral se justifie d'autant plus par le fonctionnement de l'espace littoral, conditionné par des transferts terre-mer, littoral-intérieur des terres, aussi bien en matière d'éléments physiques, eau et air, que de circulation de biens et de personnes. La répartition des coûts et des ressources liés au tourisme, notamment, nécessiterait une prise en compte à un échelon intercommunal, afin d'établir un équilibre entre les recettes des communes assurant l'hébergement, et les coûts assumés par celles qui supportent la fréquentation, les deux n'étant pas forcément associées.

De même, à l'échelle locale, les questions de pollution affectant le littoral dépendent directement des contaminants et de l'épuration du bassin-versant environnant.

La cohabitation de professions aux intérêts divergents, voire contradictoires, justifie également le développement de structures intercommunales. La gestion de conflits d'usage précis, et qui engagent des territoires débordant le cadre d'une commune, comme les conflits d'usage entre pêcheurs et

plaisanciers, ou entre baigneurs et conchyliculteurs, suppose la mise en place d'un pouvoir de concertation à la fois représentatif du territoire concerné, mais échappant aux enjeux politiques locaux immédiats.

Intercommunalité et espaces urbains

L'intercommunalité s'est davantage développée, sur le littoral comme ailleurs, dans les zones urbaines. Ainsi, parmi les agglomérations qui, en 1966, se sont portées volontaires pour la constitution de communautés urbaines, figuraient celles de Dunkerque, de Cherbourg et de Brest¹. De même, lors de la création, en 1971, des districts, les agglomérations de Toulon et de Boulogne ont été parmi les premières à choisir cette formule. Les instruments juridiques de l'intercommunalité sont, pour la plupart, plus particulièrement adaptés à des espaces urbains, et de plus, la reconnaissance d'intérêts communs y est plus évidente.

Or, une spécificité supplémentaire de la problématique de l'intercommunalité sur le littoral, est qu'elle apparaît plus particulièrement nécessaire en dehors des zones urbaines traditionnelles, organisées autour d'un pôle principal clairement identifié. C'est en dehors des zones urbaines que la problématique d'aménagement se manifeste le plus, le mitage étant par nature un phénomène périurbain ou a-urbain.

Le développement linéaire de l'urbanisation sur le littoral, qui se traduit par une succession de micro-zones urbaines, ne permet pas l'émergence de telles centralités. Or, au-delà des préoccupations de développement propres aux établissements intercommunaux classiques, l'enjeu principal de l'intercommunalité sur le littoral est la préservation et la mise en valeur des espaces littoraux les plus intéressants, c'est-à-dire ceux qui ne sont pas urbanisés.

¹ L'agglomération de Bordeaux est également devenue communauté urbaine.

Une étude statistique sur l'intercommunalité sur le littoral¹ fait apparaître que l'intercommunalité est plus forte parmi les communes du littoral, que parmi les communes non littorales. Au 31 décembre 1995, 46 % des communes du littoral appartenaient à une structure intercommunale à fiscalité propre (contre 37 % pour la France entière). Cette situation peut trouver une explication dans le fait que, historiquement, l'intercommunalité est plus développée parmi les communes de l'ouest de la France (en particulier la Bretagne) qui regroupe plus de communes littorales que les régions centrales ou septentrionales. Cependant, si l'on considère la population littorale regroupée, l'écart avec le reste de la France n'est plus significatif (49 % contre 47 %).

Le poids de l'intercommunalité parmi les communes du littoral varie fortement selon les départements. Dans un département, celui du Nord, la totalité des dix communes littorales est regroupée. Mais on constate que l'intercommunalité est globalement moins développée dans les secteurs où la pression anthropique et l'économie touristique sont les plus fortes : ainsi, parmi les six départements pour lesquels aucune commune littorale ne fait partie d'une structure intercommunale, quatre sont situées sur le rivage méditerranéen².

Le phénomène de l'intercommunalité est plus ancien parmi les communes littorales que parmi les autres communes : 33 % des groupements littoraux existaient déjà avant 1992, contre 19 % seulement pour l'ensemble des groupements. On observe que, depuis 1992, date de promulgation de la loi ATR (Administration du Territoire de la République), l'intercommunalité connaît un essor rapide sur l'ensemble du territoire national. En revanche, l'essor est beaucoup moins sensible sur le littoral. Or, le développement de l'intercommunalité était un des objectifs de la loi littoral de 1986. Cet objectif ne semble pas avoir été atteint.

¹ Etude sur l'intercommunalité menée par le BREF en octobre 1997 pour le CGP.

² Aude, Gard, Var et Alpes Maritimes.

62 % des groupements du littoral sont des communautés de communes. La proportion de districts est un peu plus importante parmi les groupes du littoral que parmi les autres groupements. Les communautés de communes et les communautés de villes ont été créées en 1992. La plus forte proportion de districts parmi les groupements littoraux s'explique par le fait que le phénomène de l'intercommunalité est plus ancien parmi les communes littorales que parmi les autres communes (cf. tableau « Evolution du nombre de groupements littoraux »)

Espaces naturels remarquables et intercommunalité

La question de la délimitation des espaces naturels remarquables, résultant de la loi littoral, met notamment en évidence cet enjeu.

Il est logique que, pour de nombreux élus, l'attention se focalise sur cette question :

- la bande des 100m en effet ne pose pas de problème de délimitation et ne donne lieu à contestation que lorsqu'il s'agit de manier les exceptions ;
- quant aux coupures d'urbanisation, moins importantes, elles sont déterminées par les auteurs des POS eux-mêmes.

Pour les articles L 146-6, la marge de manoeuvre est effectivement plus étroite. Au terme de la circulaire du 10 octobre 1989, la délimitation des espaces naturels remarquables est opérée sous l'autorité du préfet par les services de l'Etat désignés par lui, puis notifiée, après éventuelle concertation avec les élus, à la commune. Le préfet veille à ce que « les documents d'urbanisme et les décisions d'occupation ou d'utilisation du sol respectent strictement les dispositions protectrices ». L'existence d'un sentiment de frustration chez les élus est compréhensible, ceux-ci s'estimant juridiquement compétents pour définir les orientations de leur POS, et étant en réalité liés par les appréciations des services de l'Etat.

Pourquoi l'affirmation d'une telle compétence étatique ? Parce que l'échelle communale n'est pas la bonne échelle de référence, alors que l'Etat peut faire reposer ses appréciations sur des données collectées dans un cadre approprié.

Les communes ne peuvent utilement intervenir dans la détermination des espaces naturels à protéger que si elles acceptent de procéder dans un cadre intercommunal. Par rapport aux problèmes ainsi posés, l'intercommunalité paraît une solution adaptée pour :

- peser sur la délimitation des espaces naturels à protéger ;
- remédier aux inégalités induites par cette délimitation ;
- assurer la gestion des espaces concernés.

Des disparités entre communes littorales peuvent en effet être créées lors de la désignation dans les documents d'urbanisme des espaces naturels à protéger. Ces disparités sont le plus souvent objectives, puisque résultant du degré de conservation des espaces concernés. Elles n'en induisent pas moins un sentiment d'injustice chez les élus des communes restées en grande partie naturelles, par rapport à ceux des communes urbanisées, qui peuvent continuer à construire¹.

Ce sentiment est fondé sur deux constatations :

- les espaces naturels sont gelés ;
- l'entretien de ces espaces représente une dépense significative.

¹ Ceci est loin de constituer un cas d'école. Citons, par exemple, le cas de la commune de Lattes (Hérault), qui gère 180ha appartenant au Conservatoire du Littoral, et dont le maire expliquait, au sujet de sa commune : « on assiste à cette absurdité où une collectivité locale met régulièrement de l'argent dans la protection tandis que la collectivité voisine dresse des hôtels avec vue sur les étangs, sur les taureaux, etc. » (Assises Nationales des Collectivités Gestionnaires d'Espaces Naturels, 15-16 Février 1995)

La solidarité intercommunale ne s'est, jusqu'à présent, guère manifestée dans le domaine de la valorisation des espaces naturels. Il y a, aujourd'hui, deux solutions nouvelles pour mettre en oeuvre la coopération : soit les élus collaborent avec l'Etat pour élaborer un SMVM, soit ils se mettent spécialement d'accord entre eux pour créer une communauté de communes compétente pour mettre en valeur les espaces naturels littoraux. Ces deux moyens ne sont pas exclusifs l'un de l'autre.

Les Directives Territoriales d'Aménagement

Les DTA ont été instituées par l'article 4 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995.

Elles sont élaborées sous la responsabilité de l'État et à son initiative. Les projets de directives sont élaborés en association avec les régions, les départements, les communes, chefs-lieux d'arrondissement ainsi que les communes de plus de 20 000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement ou d'urbanisme. Ces personnes associées doivent donner leur avis sur le projet dans un délai de trois mois, faute de quoi il est réputé favorable.

Les directives, éventuellement modifiées pour tenir compte de ces avis, sont approuvées par décret en Conseil d'État.

A la fois documents d'aménagement du territoire et documents d'urbanisme, les DTA concernent des territoires larges, interdépartementaux, voire interrégionaux à enjeux stratégiques. Elles posséderont une forte valeur juridique : décrets en Conseil d'État opposables aux schémas directeurs (et aux POS en leur absence), et aux permis de construire lorsqu'il s'agit des modalités d'application des lois littoral et montagne. C'est toute la difficulté de l'exercice, puisque les DTA doivent concilier d'une part un projet d'aménagement à une échelle relativement grande, et d'autre part, s'imposer au travers des documents locaux, parfois assez précis.

Seules les DTA qui précisent les modalités d'application des articles 146-1 et suivants sur les zones littorales s'appliquent directement aux personnes et opérations qui y sont mentionnées.

Cinq territoires d'expérimentation ont été retenus, qui sont tous littoraux (estuaires de la Loire et de la Seine, aire métropolitaine de Marseille, Alpes Maritimes) ou concernés par l'application de la loi littoral (Alpes du nord).

Les SMVM, un instrument pour l'intercommunalité....

Il peut paraître paradoxal de dire que le SMVM est un document qui peut manifester l'intercommunalité. Le SMVM est, en effet, un document de l'Etat, producteur de la norme. Le préfet dirige la procédure, fixe la composition des divers groupes de travail, décide, après consultation des personnes publiques intéressées, du projet de schéma qui est ensuite approuvé par décret en Conseil d'Etat. L'Etat peut donc, après instruction déconcentrée, imposer aux communes ses choix d'aménagement et de protection, choix, qui trouvent impérativement leur traduction dans les schémas directeurs et les POS.

Cependant, le SMVM est un document intercommunal sinon il échouerait au stade de la mise en oeuvre. Ainsi, pendant toute la durée de l'élaboration du schéma, le préfet recherche la réalisation d'une véritable intercommunalité littorale pour porter le projet.

Le pari est d'ailleurs difficile. Dans le cas du SMVM de la Baie de Bourgneuf, on constate que les élus, pourtant demandeurs et qui avaient participé amplement à l'élaboration du document, peut être inquiets des contraintes engendrées, ou déçus par le contenu du volet « développement » par rapport au volet « protection », souhaitent une modification de la procédure d'élaboration, pour la calquer sur celle des SAGE, qui donne aux élus un rôle plus important¹.

¹ Voir, dans les sections suivantes, celle consacrée aux SMVM et celle consacrée aux SAGE

Communautés de communes et protection des espaces naturels

La communauté de communes, instituée souvent à l'échelle d'un canton, avec ses communes littorales et ses « communes de l'intérieur », peut permettre d'appliquer pleinement le principe de l'aménagement en profondeur, en faisant participer l'arrière-pays au développement des activités touristiques. La protection et la gestion des espaces naturels littoraux, notamment, peuvent rentrer dans des compétences transférées aux communautés de communes.

La Communauté de communes du pays d'Iroise, créée par arrêté préfectoral du 8 Décembre 1992, et qui regroupe 12 communes du canton de Saint-Renan, à l'ouest de Brest, en est un exemple. Cette communauté est chargée, au titre de l'aménagement de l'espace, d'élaborer une charte d'aménagement et de développement qui proposera un programme d'actions de développement touristique incluant la protection des espaces naturels remarquables et définira les sources des financements pour la réalisation des actions. Un plan communautaire d'environnement doit être élaboré, visant à dresser un diagnostic des actions de protection et de mise en valeur de l'environnement et à mettre en place « un programme d'actions pour la protection, l'amélioration, l'initiation, l'interprétation de l'environnement et du cadre de vie ».

Surtout, la communauté de communes dispose de moyens financiers qui l'autorisent à mener à bien les actions décidées. La communauté est éligible, dès la première année, à la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF). Comme ressource principale, elle perçoit de plein droit les différents impôts locaux, selon un taux d'imposition fixé par le conseil communautaire et s'appliquant aux bases communes imposables, à moins qu'elle ne préfère opter (à la majorité des 3/4) pour le régime des communautés de villes. D'autres avantages financiers viennent s'ajouter (DGF majorée de 15% pour la première part, récupération rapide de la TVA).

La procédure PNR : une opportunité pour le littoral

Peu de Parcs Naturels Régionaux ont été créés sur le littoral. Celui du Nord-Pas-de-Calais le concerne en partie, celui de Brotonne touche l'estuaire de la Seine, celui de Brière affecte des communes rétrolittorales, celui des Landes de Gascogne est en contact via le Bassin d'Arcachon. Seuls les PNR du marais du Cotentin, d'Armorique, de Camargue et de Corse intègrent effectivement les communes du littoral et de l'arrière-pays.

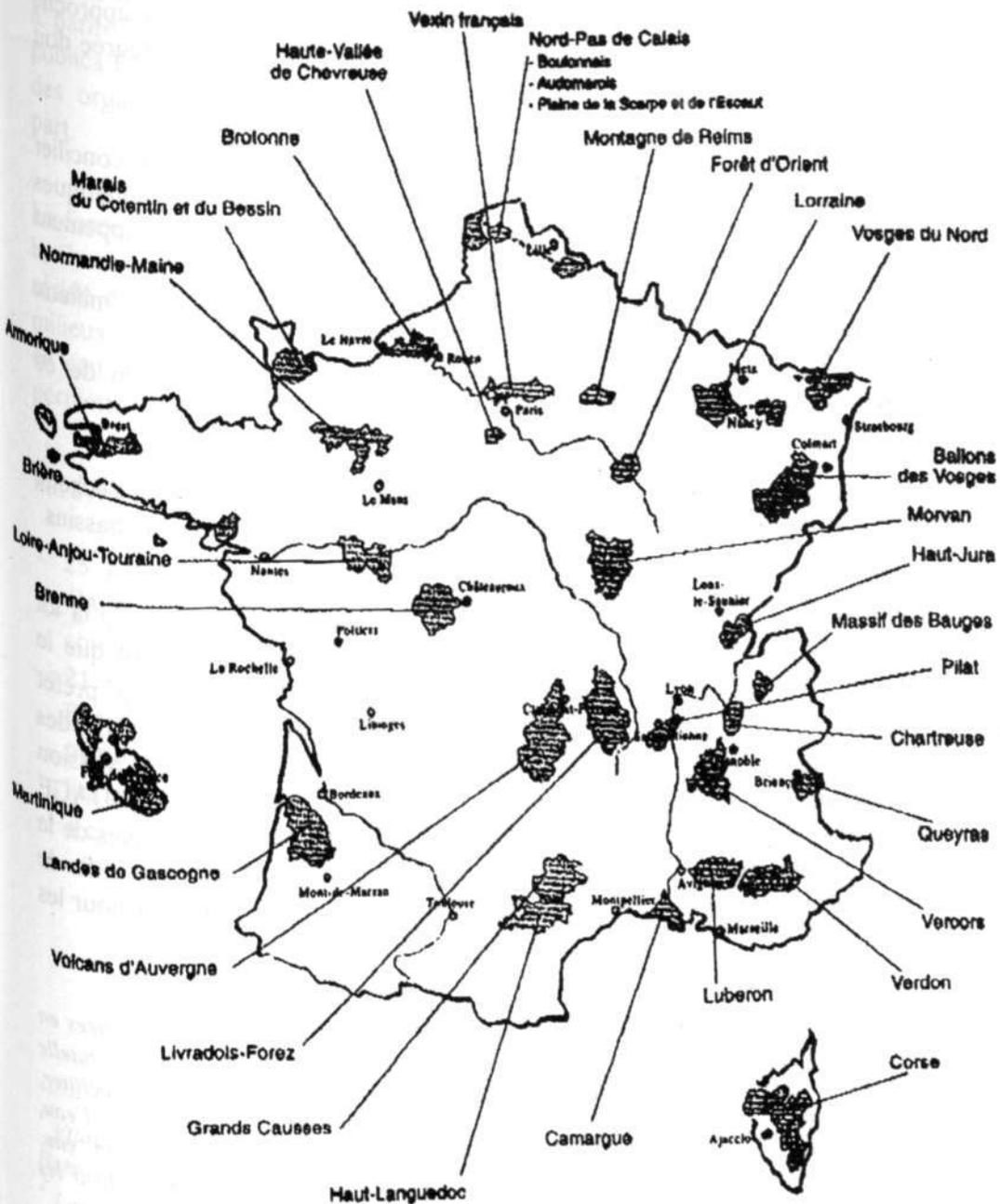
Pourtant, cette procédure semble présenter deux avantages importants pour une application sur le littoral :

- parmi les procédures intercommunales, c'est une de celles qui est le mieux adaptée aux espaces ruraux ;
- ses compétences intègrent nécessairement, et de façon coordonnée, le développement et la protection de l'espace. Leur première mission, qui est de protéger un patrimoine naturel riche et menacé, notamment par une gestion adaptée des milieux naturels et des paysages, correspond exactement à la problématique de mise en valeur des espaces littoraux.

Cependant, on peut identifier également certaines faiblesses :

- l'incertitude de l'engagement communal, dans le cadre de la procédure des PNR, semble incompatible avec la durabilité et la fiabilité de la solidarité intercommunale nécessaires à un aménagement coordonné ;
- la faiblesse des moyens propres aux PNR et de leurs dispositions fiscales, qui ne permettent pas, *a priori*, une répartition équilibrée des dépenses et des recettes entre communes littorales et communes de l'arrière-pays.

CARTE 8 : LES PARCS NATURELS REGIONAUX



SDAGE et SAGE

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a pour objectif de développer une approche intégrée de la protection des milieux aquatiques. Cette gestion intégrée doit se traduire :

- par une gestion équilibrée de la ressource en eau, visant à concilier développement socioéconomique et préservation des milieux aquatiques et à équilibrer les usages entre eux, pour garantir un développement durable ;
- par une gestion globale prenant en compte l'ensemble des milieux aquatiques ;
- par une organisation institutionnalisée et pérenne de la gestion de ce patrimoine.

Les instruments de mise en oeuvre concrètes en sont le SDAGE, à l'échelle des grands bassins, et le SAGE, à l'échelle d'un ou de plusieurs sous-bassins.

La procédure d'élaboration du SDAGE est précisée par l'article 3 de la loi sur l'eau et par la circulaire du 12 mai 1995. Ces textes prévoient que le SDAGE est élaboré par le Comité de Bassin¹ à l'initiative du préfet coordonnateur de bassin. Le projet de SDAGE est soumis à l'avis des Conseils Généraux et Conseils Régionaux, puis à l'avis de la Mission Interministérielle de l'Eau et du Comité National de l'Eau. Tous les SDAGE ont été adoptés en 1996. Ils déterminent les orientations fondamentales de la gestion équilibrée de la ressource en eau et définissent les objectifs de quantité et de qualité des eaux, ainsi que les aménagements à réaliser pour les atteindre.

¹ L'organisation de la gestion de l'eau repose sur les six agences de bassin instituées en 1964, qui sont des établissements publics à caractère administratif, placés sous la tutelle du Ministère de l'environnement. Elles sont chargées de susciter et de faciliter, financièrement et techniquement, des actions de lutte contre la pollution de l'eau, d'assurer entre les utilisateurs l'équilibre des ressources et des besoins en eau, d'atteindre les objectifs de qualité fixés par la réglementation et enfin de promouvoir les études et la recherche avec les organismes concernés.

Les SAGE constituent les relais des SDAGE à l'échelon local, et, contrairement à ces premiers, relèvent d'une démarche intercommunale volontaire. Ils sont élaborés par une commission locale de l'eau comprenant, à parité, des représentants des collectivités locales et des établissements publics locaux, d'une part, des représentants de l'Etat et aussi des usagers, des organisations professionnelles et des associations concernées d'autre part.

La force juridique des SAGE est liée au fait que les orientations arrêtées par la Commission Locale de l'Eau ont une portée réglementaire. Leur réussite réside dans la définition d'objectifs clairement précisés pour la gestion des milieux aquatiques concernés et les usages liés à ces milieux et à la ressource en eau. De plus, la création progressive de communautés locales de l'eau permettront de mettre en oeuvre sur le terrain les orientations des SAGE.

Fin avril 1997, on comptait :

- 25 projets de SAGE en cours d'élaboration, ayant donc fait l'objet d'arrêtés préfectoraux de délimitation de périmètres et de constitution de commissions locales de l'eau. 8 incluent des communes littorales¹ ;
- 21 projets en phase d'instruction, dont 13 sur lesquels les Comités de Bassin concernés ont donné leurs avis favorables sur les périmètres et paramètres de continuité, parmi lesquels 3 incluent des communes littorales² ;
- à cela s'ajoute une trentaine de projets en phase d'émergence.

¹ *Vilaine, Baie de Bourgneuf, Salses-Leucate, Petite Camargue Gardoise, Arc Provençal, Basse vallée du Var, Biguglia, Prunelli Gravone.*

² *Lav, Marais Poitevin, l'iguérat.*

2.2 Instruments spécifiques au littoral¹

2.2.1 Les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM)

Principes des SMVM

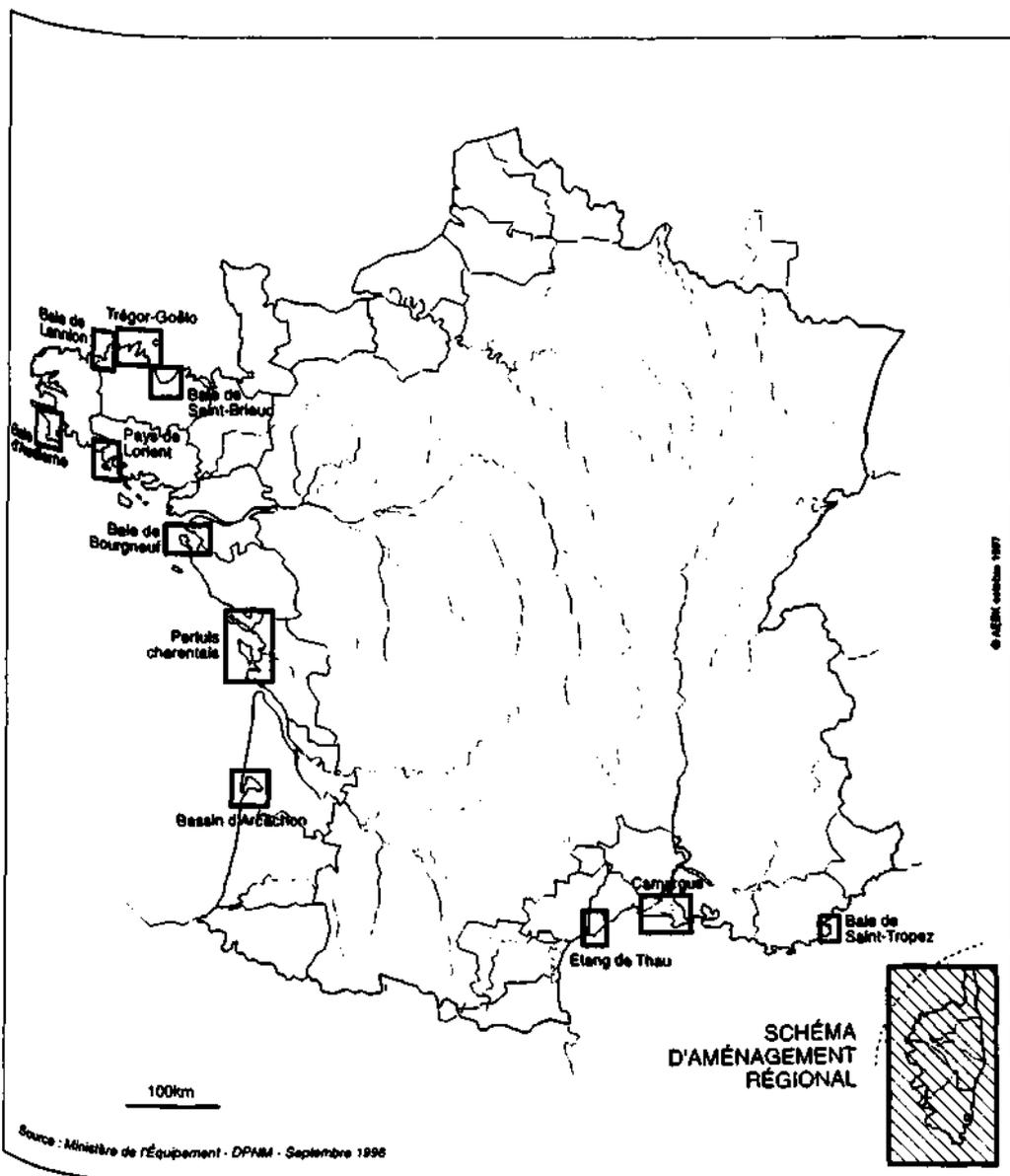
Les SMVM, institués par la loi du 7 janvier 1983, complétée par la loi littoral, régissent la protection, l'exploitation et l'aménagement d'un littoral déterminé. Ils remplacent les Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer (SAUM) mis en chantier dès 1973.

Seulement trois SAUM avaient été alors approuvés : celui de la rade de Brest, celui des pertuis charentais et celui du Bassin d'Arcachon. Les SAUM n'étaient pas opposables aux particuliers et n'avaient valeur que de simples « directives particulières d'aménagement national » pour les administrations. Ils étaient, de plus, limités aux seuls sites côtiers à caractère particulier.

L'article 57 de la loi n°83-8 du 7 janvier 1983 conçoit les SMVM comme un document d'aménagement global concernant à la fois la partie maritime et la partie terrestre du territoire des communes littorales. Leur objet est de « fixer les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral ».

¹ Voir en annexe 7 les tableaux récapitulatifs de la prise en compte de l'environnement et du public dans les procédures d'élaboration des POS, des Schémas Directeurs, des ZAC, des SAR et des DTA.

CARTE 9 : LOCALISATION DES SCHEMAS DE MISE EN VALEUR DE LA MER



 SMVM approuvé
 SMVM en cours

 Schéma d'Aménagement Régional de la Corse

A cet effet, « ils déterminent la vocation¹ générale des différentes zones et notamment des zones affectées au développement industriel et portuaire, aux cultures marines et aux activités de loisirs. Ils précisent les mesures de protection du milieu maritime, ainsi que les principes de compatibilité entre les usages concurrents de la mer et du littoral et les conséquences qui en résultent ».

Statut des SMVM

Les SMVM sont des documents intermédiaires entre les lois, dont ils reprennent les principes (et notamment la loi littoral qui s'impose à eux), et les autres documents d'urbanisme (SD, POS et documents équivalents). Avec la loi du 4 février 1995 (article 5), les SMVM acquièrent les mêmes effets que les Directives Territoriales d'Aménagement. Ils encadrent les documents d'urbanisme locaux.

Les deux lois précitées ont été complétées par le décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, l'ensemble de ces dispositions ne figurant pas au code de l'urbanisme.

Ces textes donnent aux SMVM la portée d'un véritable schéma directeur littoral, qui impose ses arbitrages terrestres et maritimes aux différents POS des communes littorales concernées par son périmètre. C'est à l'heure actuelle un bon outil qui permet d'intégrer dans un projet d'aménagement gestion et utilisation de la frange terrestre et de la frange maritime.

¹ La portée de cette notion est très discutable. Un territoire a des potentialités plutôt que des vocations ...

Un succès... pour le moins mitigé

Les résultats sur le terrain ne correspondent guère aux vœux du législateur, puisque, sur les onze schémas en cours d'élaboration en juin 1995¹ et les six en projet², un seul a fait l'objet d'une approbation : celui du bassin de Thau et de sa façade maritime³.

Le débat s'est ainsi ouvert sur les raisons pour lesquelles un seul SMVM a abouti, alors qu'à l'heure actuelle une dizaine sont quasiment prêts, mais bloqués par des élus locaux qui refusent la mise en place de prescriptions.

Une procédure pilotée par l'Etat de bout en bout

Toutefois, la mise en place des SMVM a été considérablement freinée par la lourdeur de leur procédure d'élaboration, ainsi que par la faiblesse des crédits budgétaires affectés par l'État à l'élaboration de ces documents, qui ne permettent de financer que deux schémas par an.

C'est un arrêté du préfet qui détermine la liste des communes intéressées. Après son élaboration par les services de l'État, le projet de schéma est soumis à un groupe de travail, comprenant notamment les représentants des collectivités territoriales, des professionnels et des associations. Il est alors

¹ Baie de Saint-Brieuc, Trégor-Goëlo, baie de Lannion, baie d'Audierne, pays de Lorient, baie de Bourgneuf, pertuis charentais, bassin d'Arcachon, bassin de Thau, Camargue et golfe de Saint-Tropez.

² Baie de Seine, Mont Saint-Michel, Nord Finistère, golfe du Morbihan, étang de Salses-Leucate, étang de Berre.

³ Les schémas régionaux de la Corse et des départements d'outre-mer comportent un chapitre individualisé valant SMVM. Celui de la Réunion est achevé et paraît exemplaire ; celui de la Martinique est en cours de réécriture après avoir été refusé dans sa première version par le Conseil d'Etat. Celui de Corse a peu de consistance. Sa révision est d'ores et déjà engagée.

communiqué pour avis aux conseils municipaux, généraux, régionaux, ainsi qu'aux différents établissements concernés, et mis à la disposition du public pendant deux mois. Enfin, il est adressé au ministère chargé de la mer en vue de son approbation par décret en Conseil d'Etat.

En effet, l'élaboration des SMVM n'a pas fait l'objet d'une décentralisation de la procédure, contrairement aux schémas directeurs. Ils sont élaborés par l'Etat et soumis pour avis aux communes, départements et à la région. Ils sont approuvés par décret en Conseil d'Etat. Aussi la procédure prévue par le législateur paraît à la fois trop lourde et insuffisamment concertée.

Ces blocages ne sont par ailleurs pas sans conséquences financières, du fait de la dépense associée aux procédures excessives et qui sont étalées dans le temps.

En outre, la mise en place de tels schémas n'offre d'intérêt pratique que si elle s'accompagne d'un plan financier adapté et contractuel, permettant aux communes concernées une réalisation effective des orientations fondamentales ainsi fixées, ce qui n'est pas le cas.

Le SMVM de Thau : un contre-exemple encourageant ?

Le seul SMVM qui ait été approuvé en Conseil d'Etat incite-t-il à l'optimisme ?

Quatre éléments expliquent son aboutissement :

- l'influence du Préfet, qui, vu ses responsabilités dans la conduite de l'exercice, peut être déterminante ;
- les problèmes d'assainissement et d'épuration du périmètre concerné ont été traités par un contrat de baie en 1990¹ ;

¹ Le contrat de baie pour l'étang de Thau, signé en novembre 1990, entre l'Etat, les collectivités territoriales de différents niveaux, l'Agence de l'eau, les organisations professionnelles (conchyliculture, caves coopératives) prévoit une programmation technique et financière des actions en matière d'assainissement et d'amélioration de la filière conchylicole.

- les auteurs du SMVM se sont contentés d'un petit schéma (9 communes, 400 km²), en éliminant les communes agricoles du bassin versant dont le profil socio-économique est différent des communes riveraines ;
- enfin, le SMVM de Thau est né d'un mouvement spontané de la base. Cet étang, ainsi que le bassin d'Arcachon, s'étaient portés volontaires au titre des SAUM, et l'étang de Thau a seul renouvelé sa candidature lors de l'institution des SMVM.

C'est le Service Maritime et de Navigation du Languedoc-Roussillon (SMNLR) qui a été choisi par le préfet pour conduire cette démarche. Le principe d'élaboration retenu a été celui d'une très large concertation et d'une progression par étapes, chacune d'elles étant formalisée par un livre, avant de rédiger le projet de schéma et de le mettre à disposition du public. Au total, on peut considérer que plus de 150 personnes ont été directement associées à l'élaboration du schéma.

D'après le Ministère de l'Équipement, le SMVM de l'étang de Thau a représenté une dépense de 2,88MF, 1,88MF à la charge de l'État, 1MF à celle de la région. L'estimation du SMNLR, quant à elle est de 4,9MF, dont 4,4 ont été assumés par l'État.

Les principales difficultés ont été rencontrées lorsqu'il s'est agi de régler les conflits identifiés et d'arrêter les orientations générales du schéma.

Le SMVM du bassin de Thau affirme sa vocation prioritaire pour la pêche et les cultures marines, en raison de la contribution permanente de ces activités à l'économie régionale, mais aussi des potentialités conchylicoles exceptionnelles du site. Ceci rend nécessaire la préservation de la qualité de l'eau et la garantie d'un accès permanent à la ressource.

Pour la façade maritime il met l'accent sur l'importance de préserver les espaces nécessaires au développement des cultures marines en mer et à l'exercice de la pêche côtière traditionnelle. Enfin, la demande touristique est

prise en compte. De fait, le document final parvient à une conciliation réelle entre l'ensemble des activités exercées sur le périmètre.

Ces orientations sont visualisées sur le territoire par la carte des vocations des différents secteurs, où chacun des secteurs est caractérisé par :

- une couleur qui détermine sa vocation ;
- une lettre, selon que cette vocation est exclusive, c'est-à-dire que l'activité retenue est la seule qui puisse être pratiquée sur l'espace considéré, ou prioritaire, c'est-à-dire que les autres activités y sont admises à condition de se conformer aux contraintes imposées par la ou les vocations prioritaires.

De nombreux projets d'aménagement figurent également dans ce document. La présentation de ces projets précise leur justification par rapport aux objectifs du SMVM, leurs nature, caractéristiques et localisations, les normes et prescriptions s'y rapportant, leurs incidences sur l'environnement ou les principaux points à étudier pour les projets non encore évalués sur ce plan. On trouve donc dans cette partie de nombreux éléments d'évaluation et de programmation des politiques d'équipements publics. Le développement des équipements du port de Sète et leur emplacement est, notamment, intégré.

Enseignements de l'expérience du bassin de Thau

Le cas du bassin de Thau apparaît pertinent pour une évaluation de la procédure SMVM, car l'espace concerné concilie activités terrestres et activités maritimes, et que s'y manifestent des conflits d'usage forts.

En premier lieu, il faut noter la longueur exceptionnelle de la procédure. Compte tenu que le décret d'approbation du schéma a été signé le 20 Avril 1995, 7 ans et demi auront été nécessaires pour produire le document officiel.

Ensuite, le Conseil d'Etat a relevé la difficulté à élaborer un document de planification fixant les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral, sans tomber dans la copie d'un schéma directeur ou d'un super POS. Cet écueil a été évité en mettant en oeuvre la notion de vocation des espaces et en refusant des zonages trop précis et trop directifs.

Enfin, l'élaboration du schéma a offert l'opportunité de faire se rencontrer, se confronter, s'écouter des acteurs d'un même territoire peu habitués à ce type d'exercice. Elle a été, de leur propre aveu, l'occasion d'un enrichissement personnel très fort, et c'est peut être un des résultats les plus positifs de l'expérience.

Insuffisances et lourdeurs du SMVM

Si l'exemple du bassin de Thau prouve que l'élaboration d'un SMVM répondant aux objectifs fixés par la loi est possible, elle souligne surtout que, même dans un contexte particulièrement favorable (volonté partagée par les acteurs locaux de faire aboutir la démarche, préexistence d'une pratique de concertation et de documents sectoriels), cette élaboration est longue et lourde. De plus, l'aboutissement du SMVM de Thau n'a été rendue possible que par l'adoption d'une démarche de concertation approfondie, que le texte ne prévoit pas.

Le passage en Conseil d'Etat est lui-même une arme à double tranchant. Le SMVM représente à ce jour la seule tentative de concilier de façon claire, et à une échelle significative, protection et aménagement du littoral, alors que le volet protection s'impose partout ailleurs. S'appuyant sur la force d'un décret, le SMVM permet donc de sortir de cette confusion puisqu'il dispose de l'autorité nécessaire à la prise en compte de ses orientations. Cependant, ce recours au niveau central introduit une rigidification et des délais supplémentaires.

De plus la gestion du SMVM apparaît délicate. Qui va assurer sa mise en place, son suivi, et son évolution ? Comment vont être prises en compte les adaptations indispensables ?

La mise en place d'un zonage, ne fut-il que semi-directif comme pour le bassin de Thau, est-elle bien adaptée :

- à la gestion d'éléments mobiles, tels que les pollutions ?
- aux évolutions économiques susceptibles d'affecter les différentes activités concernées ? Quel est le devenir, par exemple, des zones consacrées à la pêche, ou à la conchyliculture, dans l'hypothèse où ces professions enregistreraient une régression de leur activité sur le périmètre considéré ?

L'élaboration du SMVM de l'étang de Thau a montré comment il était possible de préciser les règles d'utilisation de ce territoire dès lors que les enjeux étaient bien compris. Certes, mais le caractère laborieux de cette élaboration, en dépit des atouts du site, démontre que la procédure est trop exigeante vis à vis des collectivités, qui doivent faire l'effort de conciliation sans maîtriser le processus d'élaboration, et pas assez vis à vis de l'Etat, qui contrôle la procédure sans prendre aucun engagement.

De plus, alors que le document vient d'être approuvé, certaines communes du périmètre s'estiment lésées par les options de développement auxquelles le SMVM les astreint. L'absence de structure associée à la gestion de l'espace considéré ne permet pas le prolongement d'une logique de développement spatial à l'échelle pertinente, une fois le SMVM approuvé.

Au-delà de la mise en place d'un document d'aménagement de référence, dont la pertinence risque de se révéler brève, le SMVM devrait assumer un rôle pédagogique qui favorise une concertation durable dans le respect de principes d'aménagement globaux définis par l'ensemble des acteurs socio-économiques d'une frange littorale.

2.2.2 Les contrats de baie

Les contrats de baie ont été institués par une circulaire du ministère de l'environnement du 13 mai 1991. En 1990, ce ministère, alerté par l'apparition de plus en plus fréquente d'atteintes environnementales affectant tout particulièrement les écosystèmes côtiers, conduisit une étude à l'issue de laquelle fut arrêtée une méthodologie générale en matière de restauration et de préservation de la qualité des eaux littorales. La mise en place d'un contrat de baie, à l'échelle d'une zone littorale homogène, implique le respect de cette méthodologie. La circulaire du 22 mars 1993 a fixé les objectifs des contrats de baie au regard de la loi sur l'eau du 3 janvier 1992, et harmonisé leur procédure avec celle des contrats de rivière.

Les objectifs d'un contrat de baie sont :

- la restauration ou la préservation de la qualité des eaux et des écosystèmes côtiers;
- le développement et l'harmonisation des activités spécifiques des zones côtières;
- la gestion équilibrée des ressources en eau;
- la mise en place d'une organisation institutionnelle et permanente de la gestion de la baie.

La décision d'engager la procédure relève des collectivités territoriales concernées. Une fois les partenaires potentiels mis en présence, la procédure prévoit la réalisation d'un bilan des connaissances sur la zone littorale retenue. Dans le cas, par exemple, du contrat de baie de la rade de Brest, c'est la Communauté Urbaine de Brest, en sa qualité de maître d'ouvrage de la phase préparatoire, qui s'est chargée de réaliser le dossier administratif. Ce dossier sera soumis le 20 septembre 1997 au Comité National d'agrément du ministère.

L'agrément porte sur l'élaboration concertée d'un programme pluriannuel de restauration et de sauvegarde de la qualité des eaux littorales. Ce programme

est finalisé dans un document contractuel comprenant des engagements précis, pour une durée de cinq ans, en général.

Le comité de baie, constitué par un arrêté départemental, est une instance de concertation, réunissant, sous la présidence d'un élu, l'ensemble des partenaires intéressés à la gestion de la baie. Il pilote la réalisation des études préalables et suit le déroulement du contrat.

Dans sept régions, les contrats de baie ont été inscrits dans les contrats de plan Etat/Région. Le premier contrat de baie expérimental a été signé en 1986 dans la baie de Somme. Depuis 1990, trois contrats ont été signés : l'étang de Thau, la baie de Morlaix et la baie de la Rance. Celui de la baie de Bourgneuf n'a pas pu être concrétisé.

Deux autres devraient aboutir en 1997 : le contrat de baie de Saint-Jean-de-Luz associé au contrat de rivière de la Nivelle, celui de la rade de Brest.

Enfin, quatre projets sont actuellement en gestation à des stades très divers d'avancement : le golfe du Morbihan, la baie de Saint-Brieuc, la baie du Lazaret et le bassin de Veys.

Le projet de la rade de Brest, initié depuis cinq ans par la Communauté Urbaine de Brest, représente le contrat le plus important par son étendue. Le bassin versant couvre 2 800 km². Il comprend 137 communes où vivent 370 000 habitants. Il englobe le pourtour de la rade de Brest, mais également les bassins versants des rivières côtières de l'Aulne et de l'Elorn. Ce contrat a été retenu par l'Union Européenne comme statut de zone côtière pilote.

Le montant global des contrats de baie signés est de 2 660MF. L'apport du ministère de l'Aménagement et du Territoire et de l'Environnement n'est que de 32 MF. Les principaux financiers sont les collectivités locales, les agences de l'eau et secondairement les professionnels, d'autres ministères et des fonds européens.

2.2.3 Les projets de station

Le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 10 Février 1993, consacré en partie au littoral, a retenu la mise en oeuvre de projets de station sur le littoral, en continuation des contrats des IXème et Xème plans, à l'instar de la politique menée depuis quelques années en montagne. Le programme national de projets de station sur le littoral fait l'objet de la circulaire du 28 octobre 1994.

Ce programme, qui concerne les différents littoraux français, est financé par le ministère chargé du Tourisme et par la DATAR. Sans nécessiter des dépenses d'investissement supplémentaires, cette démarche interministérielle vise à mettre en oeuvre ou à développer des modes d'organisation facilitant la création de produits touristiques attractifs.

Au-delà de l'aide et de l'appui apportés aux stations, l'objectif est d'éclairer les pouvoirs publics et les partenaires privés sur les actions à mettre en oeuvre pour permettre le maintien et le développement d'une offre touristique littorale compétitive.

Ce programme doit ainsi contribuer à l'allongement de la saison touristique et à fidéliser ou à attirer les clientèles françaises. Il vise à consolider et à stabiliser l'emploi, à augmenter le chiffre d'affaires des entreprises locales et à renforcer l'identité et la notoriété des stations.

Le projet de station comprend deux phases :

- la réalisation par l'Agence Française d'Ingénierie Touristique (AFIT) d'un audit stratégique, inventaire-diagnostic pouvant conduire à l'élaboration de scénarii de développement ;
- la mise en oeuvre d'un programme pluri-annuel d'actions d'organisation et d'amélioration de l'offre touristique, résultant de cet audit.

L'audit stratégique doit permettre d'analyser le fonctionnement de la station et de définir des orientations prioritaires. Il est réalisé à l'aide d'un consultant, choisi de façon concertée par l'Etat et les collectivités locales.

Dans le programme pluri-annuel sont privilégiées des actions se rapportant notamment à l'observation économique, à l'amélioration de la fonctionnalité des espaces balnéaires et nautiques, au développement d'une démarche qualité, à la mise en location de l'offre d'hébergement, à la recherche d'investisseurs français et étrangers ainsi qu'à la mise en place de programmes de formation adaptés au projet de station. La réalisation d'équipements lourds ne peut pas être intégrée.

La participation de l'Etat¹ s'élève au maximum à 1MF par projet de station et n'excède pas 30% du coût total des actions. La participation à la phase préliminaire d'étude, d'un coût moyen de 300 000F, est également prise en charge par l'Etat à hauteur de 50% dans le cadre de cette enveloppe de 1MF.

Les sites choisis doivent répondre aux critères suivants :

- population permanente de 3 000 à 20 000 habitants ;
- intercommunalité et liaison avec l'arrière-pays (organisme intercommunal, collaboration intercommunale dans un cadre contractuel, programme d'actions existant ou en cours de mise en oeuvre avec les communes limitrophes) ;
- parc d'hébergement significatif (au minimum 500 lits) ;
- existence d'un dispositif d'organisation, de promotion et de mise en marché de l'offre touristique ;
- présence d'un patrimoine naturel ou culturel d'intérêt régional et national dans la station ou à proximité.

¹ 2/3 Direction du Tourisme, 1/3 DATAR

En prolongement du programme initié en 1995 et qui a concerné quatorze stations¹, le Comité Interministériel de la Mer du 26 Octobre 1995 a décidé l'extension du programme national de projets de station sur le littoral à cinq nouvelles stations.

Les stations ayant bénéficié de crédits des contrats de plan Etat-Régions du IXème, Xème et XIème plans n'étaient pas éligibles au titre de l'extension du programme en 1996. Un seul dossier pouvait être présenté par région. Quatre sites ont été retenus : Saint-Gilles-Croix-de-Vie (Vendée), Fouras et Ile d'Aix (Charente-Maritime), Ploemeur et Guidel (Morbihan), Porto-Vecchio (Corse).

S'agissant du programme national de plans-qualité mené à partir de 1993 dans 23 stations du littoral, il faut noter qu'avant la mise en place de commissions qualité et des actions correctrices que celles-ci décident, le plan-qualité comporte un diagnostic établi à partir d'une enquête effectuée auprès des vacanciers et des professionnels du tourisme.

Sur la base des expériences d'ores et déjà réalisées, il apparaît que les principaux dysfonctionnements concernent notamment l'animation (l'accueil des enfants, l'animation hors saison), l'environnement et le cadre de vie (avec un accent particulier sur la propreté des sites et les services offerts, les transports et le stationnement) et, enfin, le rapport qualité-prix dans les hébergements et les commerces.

La mise en oeuvre de ces actions se heurte souvent, dans la pratique, à la difficulté des collectivités locales de travailler dans l'intercommunalité. Pour être moins immédiatement visible que les rangées de marinas construites sur

¹ Neufchatel-Hardelot, Cucq-Trepied Stella Plage (Pas de Calais), Le Tréport (Haute-Normandie), Honfleur (Basse Normandie), Benodet (Finistère), Pornic (Pays de la Loire), La Tremblade-Ronce les Bains (Poitou-Charente), Canet en Roussillon, Cap d'Agde (Languedoc-Roussillon), Bandol, Saint-Tropez, Cap d'Ail (Provence Alpes Côte d'Azur), Saint Florent (Corse)

les côtes languedociennes et de l'Atlantique, *l'efficacité des projets de station et des plan qualité ne peut être jugée que sur le long terme.*

En effet, ce n'est pas une offre nouvelle que l'on construit, mais une offre ancienne que l'on réorganise. Le développement des circuits de commercialisation, la réduction des nuisances, la restauration d'une identité, l'amélioration de l'accueil, la construction d'une image, constituent à l'évidence un *travail de longue haleine, sans effet spectaculaire immédiat.* Il ne paraît pas excessif de considérer que ces politiques ont un caractère exclusivement touristique, ce qui était moins le cas des grandes opérations d'aménagement citées plus haut, qui faisaient peut-être une part trop belle à la promotion immobilière pure et simple .

3. Le Domaine Public Maritime (DPM)¹

Le DPM comprend :

- le domaine public naturel : rivage de la mer, lais et relais côté terre sur parfois quelques kilomètres de profondeur (et parties non aliénées de la zone dite des 50 pas géométriques dans les DOM), sol et sous-sol de la mer territoriale (c'est-à-dire jusqu'à 12 milles nautiques au delà des lignes de base), étangs salés en contact avec la mer ;
- le domaine public artificiel : ports et dépendances, plages artificielles, ...

Le Domaine Public Maritime est un cas unique dans la domanialité publique, par son étendue, par sa nature, par son ancienneté. L'Etat est propriétaire et seul responsable du sous-espace littoral qui concentre l'essentiel des enjeux et des convoitises identifiés en première partie : celui qui correspond physiquement au contact entre la terre et la mer. Les activités touristiques y sont concentrées, les activités halieutiques en sont dépendantes dans une large mesure, et les activités portuaires doivent forcément s'y implanter.

L'autorité, dont l'Etat dispose sur cet espace, et la valeur de celui-ci, devraient à la fois l'engager à et lui permettre de développer une politique

¹ Cette section est en large partie inspirée des travaux du rapport Bonnot

cohérente d'utilisation de l'espace littoral. Force est de constater qu'il n'en est rien.

Le principe d'inaliénabilité appliqué au DPM devrait faire de l'Etat le seul maître à bord et autoriser un contrôle réel, à l'échelon local, de l'évolution du littoral.

3.1 Principes juridiques

Historiquement, le statut de la partie marine des côtes est marqué par la prédominance de l'Etat, propriétaire et responsable unique des décisions prises concernant l'usage du domaine maritime. Cette situation, liée en particulier à la nature de frontière des eaux côtières et à des considérations de défense nationale, n'a été que très faiblement mise en question au moment de la décentralisation. Seules certaines compétences de police ont été confiées au maire par la loi littoral, en particulier celle de la baignade.

A l'opposé de ce qui prévaut à terre, les espaces marins du littoral étaient traditionnellement non appropriés (*res nullius*) depuis leur intégration au domaine de la Couronne par l'ordonnance de Colbert d'Août 1681. Ce statut a été renforcé au XIX^e siècle, avec la définition du DPM, inaliénable et imprescriptible.

Au cours du XX^e siècle, avec l'accentuation des enjeux économiques que représente le littoral, le statut du DPM a évolué vers l'appropriation publique mais tolérant une occupation privative du DPM. L'Etat s'est désormais considéré comme propriétaire d'un bien qu'il devait affecter à un service public. Il est par conséquent en mesure de percevoir un revenu en échange d'une utilisation privative du DPM.

La loi du 28 Novembre 1963, relative au DPM, augmente la consistance du DPM et stipule que, du côté de la mer, « sont incorporés, sous réserve des droits des tiers, au DPM le sol et le sous-sol de la mer territoriale ». Ce texte

classe également dans le DPM les lais et les relais¹ futurs, ainsi que les terrains qui seraient artificiellement soustraits à l'action des flots. Quant aux lais et relais antérieurs à 1963, ils font partie du domaine privé de l'Etat, et ils peuvent être incorporés au DPM, sous réserve des droits des tiers.

Des aliénations principalement en faveur de l'urbanisation

Ces dispositions semblent, à l'époque, protéger le DPM. Jusqu'alors, les lais, les relais, et les exondements étaient classés dans le domaine privé de l'Etat, ce qui permettait leur aliénation. Les nouvelles règles semblaient donc permettre de sauvegarder l'intégrité des rivages. Concernant les terrains artificiellement soustraits à l'action des flots, la loi précitée prévoyait que ceux-ci faisaient partie du DPM, sous réserve de dispositions contraires d'actes de concession. Mais cette possibilité, à titre d'exception, va être interprétée par l'administration comme autorisant le transfert en pleine propriété de portions du DPM. Cela sera à l'origine de la multiplication des concessions d'endigage, translatives de propriété.

Ainsi, en 1973, la situation de l'immobilier sur le rivage va attirer l'attention de la Cour des Comptes, qui critique vivement la privatisation, au profit d'opérations immobilières, du domaine public. « On constate que les terrains artificiellement gagnés sur la mer n'ont pas été incorporés au domaine public, mais cédés en toute propriété, sauf une bande de faible largeur, aux sociétés qui, après avoir établi les projets, ont été autorisées à les réaliser ». Selon la Cour des Comptes « l'incorporation à ce domaine des terrains exondés est devenu l'exception et le transfert en pleine propriété la règle ».

Dans sa réponse à la Cour des Comptes, le ministre de l'Aménagement du territoire, de l'Équipement, du Logement et du Tourisme affirme que la loi de 1963 a voulu manifestement laisser une porte ouverte à la cession en pleine propriété, sans quoi des opérations d'envergure n'auraient pu voir le

¹ Les lais sont les terrains formés par les alluvions, cailloux, graviers, sables... déposés par la mer sur le littoral, et émergeant au-dessus des plus hautes mers. Les relais sont les terrains anciennement recouverts par la mer.

jour. Une double préoccupation de la politique gouvernementale est exprimée : celle de valoriser le potentiel touristique du littoral en favorisant les structures d'accueil, et celle d'accroître la superficie globale du DPM.

Précarité du régime des activités maritimes

Jusqu'en 1973, le développement économique du DPM est axé presque exclusivement sur l'aspect immobilier et touristique, largement favorisé par les transferts de propriété au profit des promoteurs ou des sociétés privées. En revanche, les activités industrialo-portuaires, ou encore les activités traditionnelles, occupant un espace privatif, ne bénéficieront pas du même régime de faveur et seront soumises à la précarité et à la révocabilité inhérentes aux occupations du DPM.

Les pouvoirs publics chercheront à corriger ce déséquilibre dans le courant des années 70, avec l'affirmation de la volonté de préserver les activités traditionnelles.

Un arrêté du 30 Juillet 1970 permet l'indemnisation de l'occupant évincé, alors que le retrait intervient pour des motifs d'intérêt général. La circulaire du 9 Août 1971 manifeste une évolution des pouvoirs publics, car elle reconnaît expressément que la précarité des entreprises attachées à la domanialité est contraire à l'intérêt général. De même, le décret du 22 Mars 1983, qui fixe le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines, a apporté certains aménagements atténuant le caractère précaire, révocable et personnel de l'autorisation. Enfin, la loi du 25 Juillet 1994, complétant le code du domaine de l'Etat, relative à la constitution de droits réels sur le domaine public, semble stabiliser un peu plus les entreprises portuaires. Mais il s'agit là de textes qui, certes, assouplissent la rigueur de l'inaliénabilité, mais sont encore loin de donner les moyens juridiques d'un véritable développement économique du DPM.

3.2 Gestion du Domaine Public Maritime

Au niveau central, l'administration compétente pour la gestion du DPM est la Direction des Transports Maritimes, des Ports et du Littoral (DTMPL). Localement, c'est le Préfet qui réglemente l'utilisation du DPM, à deux exceptions près :

- les déclassements de dépendances du DPM artificiel ou de lais et relais relèvent respectivement d'un arrêté ministériel ou interministériel ;
- la gestion quotidienne du DPM artificiel mis à disposition des collectivités locales (ports).

Le DPM connaît trois modes de gestion juridique :

- la convention de gestion à une personne publique ;
- la concession pour une exploitation conforme à la vocation du domaine (concession d'outillage public aux Chambres de Commerce et d'Industrie, de plage, d'endigage) ;
- l'autorisation d'occupation temporaire, pour occupation privative, est précaire, révocable, et assujettie à redevance (les autorisations de mouillage collectif, de cultures marines ou d'extraction de matériaux en sont des cas particuliers).

En dehors des utilisations normales (qui n'induisent pas d'immobilisation privative longue du domaine), son occupation est soumise à autorisation personnelle, précaire et révocable. Le titre d'occupation du DPM peut être soit un acte unilatéral (permis de stationnement ou permission de voirie), soit un titre d'origine contractuelle, appelé aussi concession.

Cependant, la qualification de contrat ne doit pas faire illusion. L'occupation conventionnelle ne confère pas davantage de stabilité à l'occupant. En effet, traditionnellement, la jurisprudence a toujours refusé la constitution de droits réels sur le domaine public, pas plus qu'elle n'a admis le fonds de commerce. Le titre d'occupation sur le DPM est incessible et intransmissible, l'autorisation étant personnelle.

Une mise en valeur insuffisante

Le DPM est certainement le domaine public de l'Etat le plus important et tout aussi certainement celui qui connaît la gestion la moins bonne. Il y a tout à la fois insuffisance de précision de la doctrine et des principes, des procédures de mise en oeuvre, et surtout l'absence de moyens et quasiment de sanctions.

Primo, le DPM n'est pas toujours délimité, côté terre, là où les lais et relais portent la limite assez loin dans les terres (en tout cas au delà de la limite physique du plus haut flot), là aussi où les risques d'appropriation par les riverains sont grands. La procédure moderne demandée par la loi littoral (art.26) préconisant la délimitation du rivage « par des procédés scientifiques » pose depuis 1986 des problèmes de mise en oeuvre qui ne sont pas que techniques.

Secundo, le principe initial pour le DPM naturel est qu'affecté au libre usage par le public pour la promenade, le bain, l'échouage des bateaux ou la pêche à pied, il ne doit ainsi connaître aucune occupation qui serait en quelque manière restrictive à cet égard. Ce principe est repris dans la loi littoral où l'article 25 impose de tenir compte « de la vocation des zones, de celle des espaces terrestres avoisinants ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques », et l'article 27 interdit d'une manière générale de porter atteinte à l'état naturel du rivage.

Cependant, ces principes généraux rendent malaisé l'arbitrage au coup par coup entre utilisations concurrentes. Il est donc nécessaire de préciser en amont les vocations maritimes, compte tenu de l'importance croissante d'une politique de valorisation de la mer. C'est l'un des rôles du Schéma de Mise en Valeur de la Mer.

Tertio, l'ensemble des redevances perçues par l'Etat et reversées au budget général n'est pas individualisé. On sait seulement que l'ensemble de la recette

annuelle pour le domaine de l'Etat avoisine le milliard de francs. Ce chiffre paraît très faible compte-tenu du volume d'activité des entreprises installées sur le DPM. Une véritable gestion sur des critères à définir par la DTMPL et la DGI, notamment, amènerait, à l'évidence, une recette plus élevée.

Par ailleurs, dans la mesure où ce domaine est naturel, l'Etat n'a mis en place aucun moyen budgétaire spécifique d'entretien, se tournant systématiquement vers les communes pour intervenir sans leur confier la moindre responsabilité de gestion.

Quarto, la défense de l'intégrité du domaine est assurée par la procédure de grande voirie qui connaît deux limites :

- la lenteur (depuis l'abrogation, en 1976, de la possibilité d'action d'office), car le référé administratif n'a pas de caractère immédiat. Sous peine de préjudicier au principal, le juge des référés n'a pas qualité pour condamner l'occupant à remettre les lieux en l'état ;
- la modestie de l'amende : au plus 1080 francs.

L'inaliénabilité n'a pas complètement joué le rôle protecteur attendu vis-à-vis du domaine et des espaces côtiers : le déclassement a permis certaines aliénations. On note l'implantation d'activités qui ne relèvent pas toujours de l'intérêt général.

4. Littoral, Europe et conventions internationales¹

Les conventions internationales signées et leurs limites

Du fait de l'importance de ses zones côtières, la France a joué un rôle très actif dans la mise en place d'un régime international de protection de l'environnement marin.

Toutefois, ces outils internationaux de protection ont une efficacité juridique limitée et discutable. Le cas de la convention de Ramsar est significatif à cet égard. Le 2 Février 1971 a été signée à Ramsar (Iran) une convention internationale « *relative aux zones humides d'importance internationale particulièrement comme habitats des oiseaux d'eau* ». Cette convention n'est entrée en vigueur qu'en 1975 et a été amendée en 1987. En 1990, moins de 400 sites sont inscrits pour une surface de moins de 3% des marécages ou zones humides du globe.

La France n'a ratifié la convention qu'en 1986, après avoir signé un protocole en 1982. Lors de la signature du protocole, seule la Camargue figure comme zone humide d'importance internationale, alors qu'elle était déjà bien protégée par des dispositions de droit interne, tout comme les 15 autres sites pouvant être ultérieurement inscrits, alors que n'étaient pas citées quelques unes des zones situées en Corse, autrement plus menacées et non moins riches en espèces rares.

La convention de Ramsar a fait l'objet de critiques assez sévères sur son manque d'ambition. Il n'y figure aucune disposition relative à la constitution d'un réseau de zones protégées le long des voies de migration des oiseaux d'eau. Quant à l'obligation de favoriser une utilisation rationnelle des zones humides, elle est trop imprécise pour être efficace.

¹ cette section s'appuie sur l'examen des performances environnementales de la France effectué par l'OCDE en 1996.

Les mêmes réserves s'appliquent à la convention de Berne (1979) relative à la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel de l'Europe, qui cite les espèces dont l'habitat doit être juridiquement protégé. En 1981, une recommandation de la Commission, fondée sur cette convention, a invité les Etats Membres à incorporer dans le réseau de réserves naturelles les tourbières menacées, en les entourant d'une zone tampon. Toutefois, aucune sanction ni aucune mesures de rétention ne sont prévues.

Parmi les autres conventions auxquelles s'est associée la France, on peut citer :

- la convention baleinière internationale, 2 décembre 1946 (Washington) ;
- le traité sur l'Antarctique, 1er décembre 1959 (Washington) ;
- la convention pour la protection des phoques dans l'Antarctique, 1er juin 1972 (Londres) ;
- la convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel, 23 novembre 1972, (Paris) ;
- les conventions d'Oslo (1972) et de Londres (1972) régissant les immersions ;
- la convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvage menacées d'extinction (CITES 1973) ;
- la convention de Paris (1974), relative à la pollution d'origine tellurique ;
- la convention de Barcelone (1976) pour la protection de la Méditerranée contre la pollution ;
- convention sur la protection du Pacifique sud, 12 juin 1976 (Apiá) ;
- convention sur le conservatoire de la faune et de la flore marines de l'Antarctique, 20 mai 1981 (Canberra) ;
- la convention de Bonn (1979) sur la conservation des espèces migratoires appartenant à la faune sauvage ;
- la convention pour la protection et la mise en oeuvre du milieu marin dans la région des Caraïbes (Cartagena de Indias, 1983) ;
- convention pour la protection, la gestion et la mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique orientale, 21 juin 1985 (Nairobi) ;
- la convention sur la protection des ressources naturelles et de l'environnement de la région du Pacifique du Sud (Nouméa 1986) ;

- convention sur la réglementation des activités relatives aux ressources minérales de l'Antarctique, 2 juin 1988 (Wellington) ;
- convention sur la pêche au filet maillant dérivant dans le Pacifique sud, 24 novembre 1989 (Wellington) ;
- la convention de Rio (1992) sur la biodiversité, dont la mise en place se révèle très difficile;
- convention-cadre sur les changements climatiques, 5 juin 1992 (New-York) ;
- la convention de Paris pour la protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est du 22 septembre 1992, texte destiné à se substituer aux conventions de Paris de 1974 sur la pollution marine d'origine tellurique et d'Oslo de 1972 sur les immersions. Cette convention que la France devrait ratifier avant la fin de l'année 1997 devrait entrer très prochainement en vigueur.

La France participe à de nombreux programmes internationaux prévus par ces conventions et a désigné des sites naturels dans des réseaux écologiques institués par ces accords. Ainsi dans le réseau européen des réserves biogénétiques du conseil de l'Europe, on identifie 35 sites français et 39 sites supplémentaires sont en projet.

Dans le cadre du programme MAB de l'UNESCO, huit réserves de la biosphère ont été reconnues. Dans le cadre de la convention du patrimoine mondial, la France a contribué à faire reconnaître la notion de paysages culturels, qui sont définis comme l'expression de l'interaction entre l'homme et la nature. A ce titre, elle devrait demander l'inscription de certains paysages remarquables : Cévennes, Camargue, canal du Midi, montagne Sainte-Victoire et vignoble de Saint-Emilion.

La France a ratifié la convention sur le droit de la mer et poursuit une politique active de protection de l'environnement marin. Elle a inspecté plus de 25% des navires faisant escale dans ses ports et a trouvé des insuffisances dans 53% des cas. Elle a équipé ses ports de facilités de réception d'un coût raisonnable et parfois nul pour ces navires (MARPOL, annexes IV et V).

Une action plus forte en mer qu'à terre

Au cours des années 70 et 80, la France avait participé à des opérations d'incinération et d'immersion de déchets industriels en mer, de rejets de boue rouge et de déchets de dioxyde de titane, et d'immersions de substances radioactives.

Ses engagements internationaux ont contribué à modifier ces comportements.

Elle continue les immersions de boues de dragage, mais se conforme aux lignes directrices internationales en la matière, tandis que des déchets radioactifs sont rejetés de manière contrôlée dans la Manche (la Hague). Près de Cassis, 1000t/jour de résidus du traitement de la bauxite (boues rouges) sont rejetées à 7km en mer, c'est-à-dire trois fois moins qu'auparavant. En baie de Seine, des résidus des usines d'oxyde de titane sont évacués (284 000 tonnes en 1994), soit une forte diminution par rapport aux rejets de 460 000 tonnes en 1992.

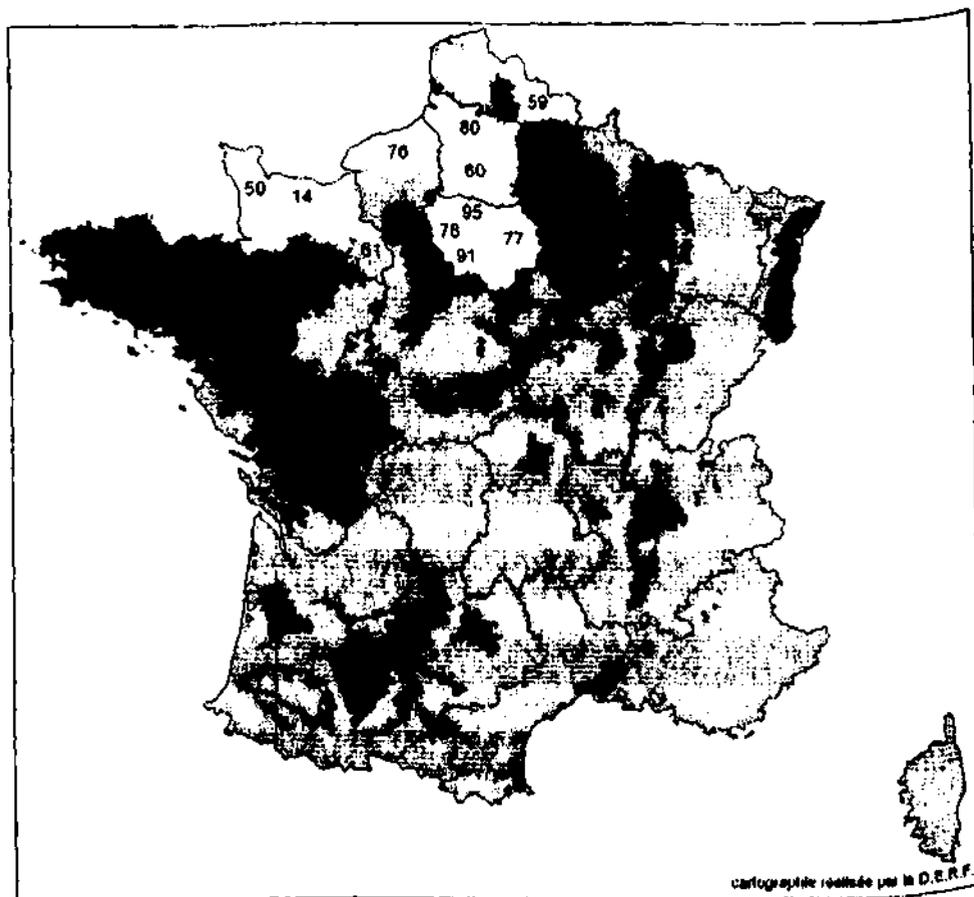
TABLEAU 19
EVOLUTION DES REJETS INDUSTRIELS EN FRANCE*,
1986-1994

| Composant | Evolution constatée | Objectif international |
|-----------------------|----------------------------|-------------------------------|
| Cadmium | -97% | -70% |
| Chlorures | -46% | - |
| Chrome | -47% | -50% |
| Cuivre | -48% | -50% |
| Cyanure | -75% | - |
| Fluor | -69% | - |
| Mercuré | -74% | -70% |
| Matière en suspension | -69% | - |
| Nickel | -81% | -50% |
| Phénols | -95% | -50% |
| Plomb | -97% | -70% |
| Zinc | -85% | -50% |

source ministère de l'Environnement

* rejet des installations classées

CARTE 10 : ZONES VULNERABLES (DIRECTIVE 91/676 CEE) (DELIMITATION EN DATE DU 20/12/1994)



cartographie réalisée par le D.S.R.F.

| | |
|---|--|
|  | Communes non classées en zone vulnérable |
|  | Communes classées en zone vulnérable |
|  | Communes n'ayant pas encore fait l'objet d'un arrêté |

Source : Ministère de l'Agriculture et de la Pêche / Ministère de l'Environnement

Directives européennes ayant une incidence sur la protection du littoral

Eaux urbaines résiduaires

Directive 91/271 CEE du 21 mai 1991 (JO CE du 30 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires.

Transcription en droit interne :

- décret n° 94-469 du 3 juin 1994 relatif à la collecte et au traitement des eaux usées mentionnées aux articles L 372.11 et L 372.3 du code des communes ;
- Arrêté du 23 novembre 1994 relatif à la délimitation des zones sensibles pris en application du décret du 3 juin 1994.

Nitrates d'origine agricole

- Directive 91/676 CEE du 12 décembre 1991 (JO CE du 31 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates d'origine agricoles.

Transcription en droit interne :

- Décret n° 93.1038 du 27 août 1993 relatif à la protection des eaux par les nitrates d'origine agricole (JO de septembre 1993).
- Arrêté du 22 novembre 1993 relatif au code de bonnes pratiques agricoles (JO du 5 janvier 1994).
- Arrêtés de délimitation des zones vulnérables du 20 décembre 1994.

Conchyliculture

- Directive 79/923 CEE du 30 octobre 1979 relative à la qualité requise des eaux conchylicoles (JO CE du 10 novembre 1979).

Baignades

- Directives 79/160 du 8 décembre 1975 (JO CE du 5 février 1976) concernant la qualité des eaux de baignade.

Transcription en droit interne :

- Décret n° 81-324 du 7 avril 1981, modifié par le décret n° 91 980 du 20 septembre 1991, fixant les règles d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et aux baignades aménagées.
- Arrêté du 29 novembre 1991 pris pour l'application du décret n° 91-980 du 20 septembre 1991.

Oiseaux

- Directive 79/409 CEE du 2 avril 1979 (JO CE du 25 avril) concernant la conservation des oiseaux sauvages.

La France a désigné à Bruxelles des zones de protection spéciale (ZPS)

Habitats

- Directive 92/43 CEE du 21 mai 1992 (JO CE du 22 juillet 1992) concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage.

La France est en retard dans la désignation à Bruxelles de la liste nationale des sites d'intérêt communautaire.

CONCLUSION DE LA DEUXIEME PARTIE

Les instruments juridiques d'aménagement spatial n'ont aucun intérêt en eux-mêmes. Ils ne valent que dans la mesure où ils permettent aux acteurs de cet aménagement de mettre en oeuvre efficacement leurs objectifs. L'objectif retenu pour le littoral par le législateur, est de mettre en oeuvre une politique globale qui permette de concilier développement économique et protection de l'environnement.

La « boîte à outils » de l'apprenti-planificateur du littoral est d'une richesse foisonnante. Toutes les échelles territoriales peuvent être appréhendées :

- l'échelle nationale, à travers une loi réunissant des principes et des objectifs généraux ;
- l'échelle régionale, à travers les DTA, les schémas interrégionaux ou les SDAGE ;
- l'échelle infra-régionale, grâce aux SMVM ou Contrats de Baie ;
- l'échelle intercommunale, grâce aux schémas directeurs ou aux différentes structures intercommunales possibles, communautés de communes, districts, etc.

De plus, un certain nombre d'outils spécifiques ont été créés pour traiter des champs sectoriels propres au littoral : c'est le cas des SDAGE, des SAGE et des Contrats de Baie pour la gestion de l'eau, des contrats de station ou des Projets de station pour les stations touristiques en difficulté, des SMVM ou des DTA pour la gestion des conflits d'usage.

Pourquoi les aménageurs, auxquels sont destinés ces outils, ne trouveraient-ils pas leur bonheur dans une telle abondance? Précisément parce que l'abondance d'outils -fussent-ils de qualité- n'est pas une vertu en matière d'aménagement. Un juriste de renom n'hésitait pas à employer l'expression de *quincaillerie juridique* pour désigner cet amas de plans, de schémas, de programmes, aux objectifs se complétant plus ou moins, se recoupant souvent, s'opposant parfois, qui coexistent sur le littoral.

A force de vouloir offrir à chacun son instrument de planification selon ses besoins et ses intentions, on ruine toute possibilité de cohérence entre ces instruments. Multiplier les types de planifications revient à multiplier les objectifs et les méthodes, ce qui ne peut aboutir à une politique intégrée.

Cette abondance réglementaire est d'autant plus dommageable que, tandis que les outils s'accumulent, les articulations entre les documents sont de moins en moins claires.

Les documents de planification urbaine (DTA, SD, SMVM), devraient tous être complétés par des documents sectoriels (SAGE, Contrats de Baie, Contrats d'Agglomération, etc...). Dans les faits, cet emboîtement de *poignées russes*¹ n'est pas opérationnel, vu la complexité de chaque procédure. De plus, les collectivités territoriales choisissent souvent un type de document en fonction de logiques étrangères à son objet.

La multiplication des documents représente une dépense non négligeable. La révision d'un POS, exigée par la loi littoral, coûte en moyenne 250 000 F pour une commune de 15 000 habitants, 650 000 F pour une commune de 60 000 habitants (auxquels s'ajoutent les frais de publicité et la rémunération du Commissaire Enquêteur). Dans le meilleur des cas, l'Etat n'assume qu'environ 60 % de cette dépense (par l'intermédiaire de la Dotation Globale de Décentralisation). Ces révisions répétées (intégration de la loi littoral, de la loi sur l'air, loi sur l'eau, etc ...) ne font qu'accroître l'instabilité déjà grande du document d'urbanisme de référence en France². Quant aux instruments intercommunaux, ils sont encore plus chers, en raison des études nécessaires : un SMVM coûte en moyenne 2 MF.

L'Etat multiplie les instruments juridiques pour multiplier les réponses possibles à la décentralisation de l'urbanisme au niveau communal. Mais ceci

¹ Voir annexe 8 : la superposition des zonages de protection dans le Marquenterre

² Depuis 1990, il y a eu 68 réformes du Code de l'Urbanisme du fait de l'intégration de législations extérieures.

ne saurait remplacer efficacement une véritable politique d'incitation à l'intercommunalité dont la nécessité sur le littoral demeure criante.

L'Etat ne manifeste sa volonté de mettre en œuvre une politique intégrée du littoral qu'avec prudence, par l'intermédiaire d'une loi littoral perçue, comme recentralisatrice, mais n'en assume pas les conséquences, ou de documents de planification type SMVM ou DTA dont il contrôle étroitement l'élaboration, tout en tenant à ce qu'ils reçoivent l'assentiment moral des collectivités territoriales auxquels ils s'imposent.

La reculade de la DTA Côte d'Azur, transformée en DTA Alpes-Maritimes pour ménager les susceptibilités politiques d'un département voisin, est l'illustration parfaite de cette indécision.

Chapitre 3

FISCALITE ET FINANCEMENTS PUBLICS SUR LE LITTORAL¹

1. Certains transferts de l'Etat concernent plus particulièrement les communes du littoral

Les communes du littoral, et dans certains cas leur groupements, bénéficient au même titre que les autres communes françaises de l'ensemble des transferts de l'Etat². Certains concours financiers les concernent, néanmoins, plus particulièrement. Ce sont ceux qui introduisent dans leurs critères d'éligibilité des aspects liés à la vocation touristique des sites ou à la présence d'espaces naturels à préserver. :

- la DGF à travers deux composantes : la Dotation Touristique et la Dotation de Solidarité Rurale (DSR),
- le Fonds National de Péréquation de la TP, avec la Dotation de Développement Rural (DDR).

Les exploitations demandées à la Direction Générale des Collectivités Locales (DGCL) ont permis de déterminer le montant de la dotation

¹ Annexes 9 à 16

² Les transferts de l'Etat aux collectivités représentent 243 milliards de francs en 1997. Il ne nous a pas été possible d'obtenir une clé de répartition rigoureuse de cette somme, permettant d'évaluer le littoral.

touristique perçue par les communes du littoral. Il n'a malheureusement pas été possible d'obtenir la même information pour la DSR et la DDR.

Sur le 1,1 milliard de Dotation touristique versé en 1993, 508 millions, soit 46 %, ont été perçus par les communes du littoral. A titre de comparaison, les communes de montagne ont bénéficié de 485 millions, soit 44 % du total. On voit par là que ces communes sont les principales bénéficiaires du système puisqu'elles ont reçu 90 % des sommes allouées.

Sur les 909 communes du littoral, 471 ont reçu une Dotation touristique soit environ une sur deux.

La dotation touristique des communes du littoral est de 267 francs en moyenne par habitant permanent, soit 5 % de plus que la moyenne nationale, (254 francs par habitant). Elle représente 30 % du produit de Taxe d'habitation ou 24 % du produit de Taxe professionnelle perçu par les communes du littoral.

Si en moyenne, la Dotation forfaitaire de la DGF constitue donc une recette non négligeable, son rendement par habitant est toutefois très différent d'une commune à l'autre. Par exemple, Ouistreham a perçu une dotation de 84 francs par habitant contre 2 905 francs pour le Mont Saint Michel ou 4 270 francs pour Le Barcarès.

La répartition régionale montre une forte concentration sur la façade méditerranéenne, (Languedoc-Roussillon : 22 %, PACA : 19 %, Corse : 6 %) et sur la façade atlantique, (Pays de Loire : 19 %, Bretagne : 15 %, Aquitaine : 12 %).

Dotation touristique en 1993

| | Dotation touristique 1993 en MF | Dotation touristique 1993 en F/Hab. | Nombre de communes concernées |
|------------------------|---------------------------------------|---|-------------------------------------|
| • Communes du littoral | 508,2 | 267 | 471 |
| pourcentage du total | 46% | | 15% |
| • Autres communes | 602,0 | 244 | 2 731 |
| pourcentage du total | 54% | | 85% |
| Ensemble des communes | 1 110,1 | 254 | 3 202 |
| pourcentage du total | 100% | | 100% |

Concernant la DSR et la DDR, à défaut de connaître les montants perçus par les communes du littoral, les enveloppes nationales pour 1997 donnent une indication des masses en jeu : la DSR, 1,58 milliard et la DDR, 0,65 milliard.

En préambule à l'analyse, il convient de préciser que la réforme de la DGF du 31 décembre 1993 a marqué une évolution importante des transferts de l'Etat, notamment pour les trois dotations qui intéressent les communes du littoral.

Elle a notamment décidé du gel de la dotation touristique. Il s'agit d'un gel et non d'une disparition, ce qui signifie que :

- les communes bénéficiaires avant la réforme ont « depuis » leur dotation reconduite chaque année (une indexation est appliquée dans les mêmes conditions que la dotation forfaitaire, part principale de la DGF) ;
- les communes, qui n'étaient pas éligibles avant la réforme mais qui le seraient devenues depuis, ne peuvent plus en bénéficier.

La réforme de la DGF a également modifié profondément la DDR, en mettant en place un système déconcentré de répartition des crédits au niveau des préfets et en élargissant les critères d'éligibilité.

Enfin, les critères de répartition de la DSR ont été modifiés. Des notions nouvelles comme le potentiel fiscal rapporté à la superficie de la commune et non plus, comme auparavant, à la population, ont été introduites et se révèlent assez favorables aux communes du littoral.

1.1 Des transferts orientés vers le soutien au développement touristique des communes

Le législateur a le souci, depuis les années 60, d'apporter un soutien financier aux communes qui se tournent vers le tourisme, assimilé à l'immobilier, aux hébergements. Cette préoccupation s'inscrit dans une politique plus générale, qui dépasse le simple cadre des collectivités locales, de développement des activités touristiques en France.

Cette préoccupation se manifeste de deux façons :

- la prise en compte des résidences secondaires dans le calcul de la population retenue pour les différentes dotations qui composent la DGF (la population qui résulte des recensements est augmentée d'un habitant par résidence secondaire)¹. Cet avantage se traduit par une majoration directe des dotations perçues. L'avantage global est très difficile à estimer selon la DGCL. Il peut être néanmoins approché en rappelant qu'en moyenne la population prise en compte au titre des résidences secondaires représente 21 % de la population des communes touristiques contre seulement 4,6% pour les autres communes ;
- l'introduction, dans les critères d'éligibilité à certaines dotations de l'Etat, de paramètres spécifiques aux communes touristiques.

Cette préoccupation se retrouvait, de façon très évidente, dans la dotation touristique d'avant 1993. Bien que gelé, le système antérieur dicte toujours la dotation actuelle.

¹Cet avantage a été maintenu par la réforme de la DGF de 1993

La dotation supplémentaire aux communes touristiques, principale part de la dotation touristique, était fondée sur la notion de « capacité d'accueil » des communes. Cette notion servait à déterminer les communes éligibles, mais aussi à répartir la dotation entre les communes bénéficiaires. La capacité d'accueil était calculée par les préfetures, en additionnant le nombre de chambres dans les hôtels, les places dans les villages de vacances classés, les gîtes de France ... En moyenne, la dotation supplémentaire était de 210 francs par habitant.

La dotation particulière aux petites communes à forte fréquentation touristique journalière, seconde part de la dotation touristique, était bâtie sur la population touristique journalière, établie à partir des emplacements publics aménagés pour l'accueil des touristes (emplacements pour les voitures et les autocars). En moyenne, la dotation particulière était de 44 francs par habitant.

La volonté de soutenir les communes touristiques se retrouve également dans la DDR. Elle repose sur un mécanisme innovant de répartition des dotations de l'Etat puisqu'à la différence des autres dotations, elle est attribuée de façon déconcentrée au niveau des préfetures. Surtout, elle est accordée sur présentation de projets par les collectivités locales (les trois quarts des crédits DDR sont réservés aux groupements, un quart est affecté aux communes).

La loi laisse une assez grande latitude aux préfets et à la commission d'élus qui l'assiste pour choisir les projets à subventionner. Elle précise uniquement que ces projets doivent offrir des perspectives en matière de création d'emplois ou d'accroissement des bases fiscales. Une attention particulière est portée aux projets de développement touristique et aux actions en faveur des espaces naturels. Parmi les projets des groupements subventionnés en 1995, 20 % concernent le développement touristique.

1.2 La prise en compte de la préservation des espaces naturels apparaît timidement avec la réforme de la DGF

Dans la loi du 02/02/95 relative au renforcement de la protection de l'environnement, il était précisé que *"le rapport prévu dans la loi du 31 12 93 portant réforme de la DGF comportera des propositions tendant à compenser par les dotations de l'Etat les écarts de ressources et de charges entre collectivités territoriales résultant de la prise en charge de la gestion et de la protection des espaces naturels"*.

Le rapport mentionné dans l'article de la loi précité a été présenté aux parlementaires en 1995. Force est de constater que les propositions ont été très prudentes. Le rapport s'est avant tout attaché à souligner la difficulté qu'il y aurait à instituer une compensation générale destinée à alléger les charges liées à la protection des espaces naturels.

Il a notamment souligné les deux obstacles majeurs auxquels un tel système se heurterait :

- la réticence forte que susciterait la création d'une nouvelle dotation particulière, alors que l'on sait que la multiplication de concours particuliers avait bloqué la DGF avant 1993 et rendu sa réforme indispensable. C'est pourquoi, d'ailleurs, le texte de 1993 fige les dotations particulières et les regroupe dans une seule enveloppe, la dotation forfaitaire ;
- la difficulté de définir un indicateur fiable et facilement mesurable des charges liées à la gestion des espaces naturels.

Le rapport terminait assez laconiquement en précisant que, de toute façon, des outils existaient d'ores et déjà et étaient suffisants pour répondre aux besoins. L'analyse des outils existants conduit à relativiser ce propos.

La Dotation de Développement Rural (DDR)

Comme il a été rappelé, la réforme de 1993 a introduit de façon explicite la notion d'actions en faveur des espaces naturels, comme critère d'éligibilité à la DDR. C'est la première fois que la préservation des espaces naturels est prise en compte dans la répartition d'un transfert de l'Etat.

Si l'effort est louable, l'impact est pour l'instant limité et ce, pour deux raisons :

- parce que l'enveloppe allouée à la DDR est modeste : 597 millions en 1995 ;
- parce que les crédits DDR ont été accordés prioritairement à des projets ayant pour objet le développement économique local.

Si l'on analyse les projets des groupements de communes qui ont été retenus en 1995, 70% concernaient le développement économique local, 20% le développement touristique et seulement 5% des actions en faveur des espaces naturels.

La Dotation de Solidarité Rurale (DSR)

La protection des espaces naturels a été prise en compte indirectement dans la DSR, à travers la notion de potentiel fiscal superficiaire. C'est là encore une innovation de la réforme de 1993. Jusqu'à présent, la richesse fiscale était rapportée à la population, afin de relier un critère de richesse (le potentiel fiscal) avec un critère de dépense (la population). Avec le potentiel fiscal superficiaire, la variable représentative d'une charge n'est plus la population, mais la superficie de la commune. C'est une reconnaissance implicite des charges occasionnées sur le budget communal par la présence d'espaces naturels, généralement synonymes de grandes superficies.

L'impact de ce potentiel fiscal superficiaire est cependant faible. Il n'est pris en compte que dans la seconde fraction de la DSR, et pour seulement 10% de cette fraction.

Le Fonds de Gestion de l'Espace Rural (FGER)

La loi du 4/02/95, d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire a créé un Fonds de Gestion de l'Espace Rural (FGER). Il représente 500 millions de francs et a pour vocation de contribuer à la gestion ou à la réhabilitation de l'espace rural, notamment des zones naturelles appartenant aux communes.

1.3 Les communes de montagne bénéficient d'avantages qui n'ont pas été étendus aux communes du littoral

Avant la réforme de 1993, les concours particuliers de l'Etat s'adressaient aux communes "touristiques" dans leur ensemble. On retrouve sous cette appellation principalement des communes de montagne et des communes du littoral.

La réforme de 1993, en gelant la dotation touristique, a donné lieu à d'après négociations avec les associations d'élus. Chacune essayant de mettre en avant les spécificités des communes qu'elles représentaient, afin d'obtenir dans les nouvelles règles de la DGF des mécanismes favorables. A ce jeu, certaines associations ont indéniablement mieux réussi que d'autres.

Il en ressort, par exemple, que dans le texte de loi, certaines dispositions ont été spécialement prévues pour les communes de montagne. Il ne serait pas illogique, compte tenu des similitudes entre communes de montagne et communes du littoral (vocation touristique des sites, étendue des territoires communaux, charges liées à la protection des espaces naturels), que ces dernières puissent bénéficier également de ces avantages.

La Dotation de Développement Rural (DDR)

La DDR est une dotation déconcentrée au niveau des départements. La répartition de l'enveloppe nationale entre les départements est établie à partir de trois critères :

- pour 50 %, le potentiel fiscal des communes ou groupements éligibles ;
- pour 25 %, le nombre de communes ou de groupements éligibles. Il est prévu que *le nombre de communes est doublé en zone de montagne, les groupements de montagne sont majorés* ;
- pour 25 %, la population concernée.

La Dotation de Solidarité Rurale (DSR)

La DSR est répartie en deux enveloppes : la fraction bourg-centre (435 MF) et la fraction péréquation (865 MF en 1995). Cette dernière tient compte dans sa répartition de quatre critères :

- pour 30 % du potentiel fiscal ;
- pour 30 % de la longueur de voirie classée dans le domaine public communal. *Pour les communes situées en zone de montagne, la longueur de voirie est doublée* ;
- pour 30 % en fonction du nombre d'élèves scolarisés ;
- pour 10 % en fonction du potentiel fiscal superficiaire.

2. La fiscalité directe locale : les communes littorales ne constituent pas une catégorie spécifique

2.1 Les principales données

Il existe des données statistiques sur la fiscalité des communes par région, par département ou par strate démographique, mais il n'existe pas de données sur l'ensemble des communes littorales.

Les données sur la fiscalité des communes littorales, obtenues auprès de la DGI, portent sur les 908 communes du littoral¹. Elles concernent l'année

¹Deux communes n'ont pas été traitées : il s'agit de l'île Molène et de l'île de Sein.

1995. Des tris ont ensuite été effectués, par départements, et par strates de population.

Les données nationales proviennent du "Guide statistique sur la fiscalité locale", édité par la Direction Générale des Collectivités Locales. Les données concernent également l'année 1995 et portent sur l'ensemble des communes métropolitaines.

2.1.1 Un produit fiscal élevé du fait de l'importance de la fiscalité ménage

Le produit de la fiscalité directe des communes du littoral s'élève, en 1995, à 17,5 milliards de francs. Si l'on rapporte cette somme au nombre d'habitants, on obtient un produit fiscal par habitant de 3 072 francs pour l'ensemble des communes du littoral. Ce chiffre est supérieur de 20% à la moyenne nationale : 2 552 francs par habitant.

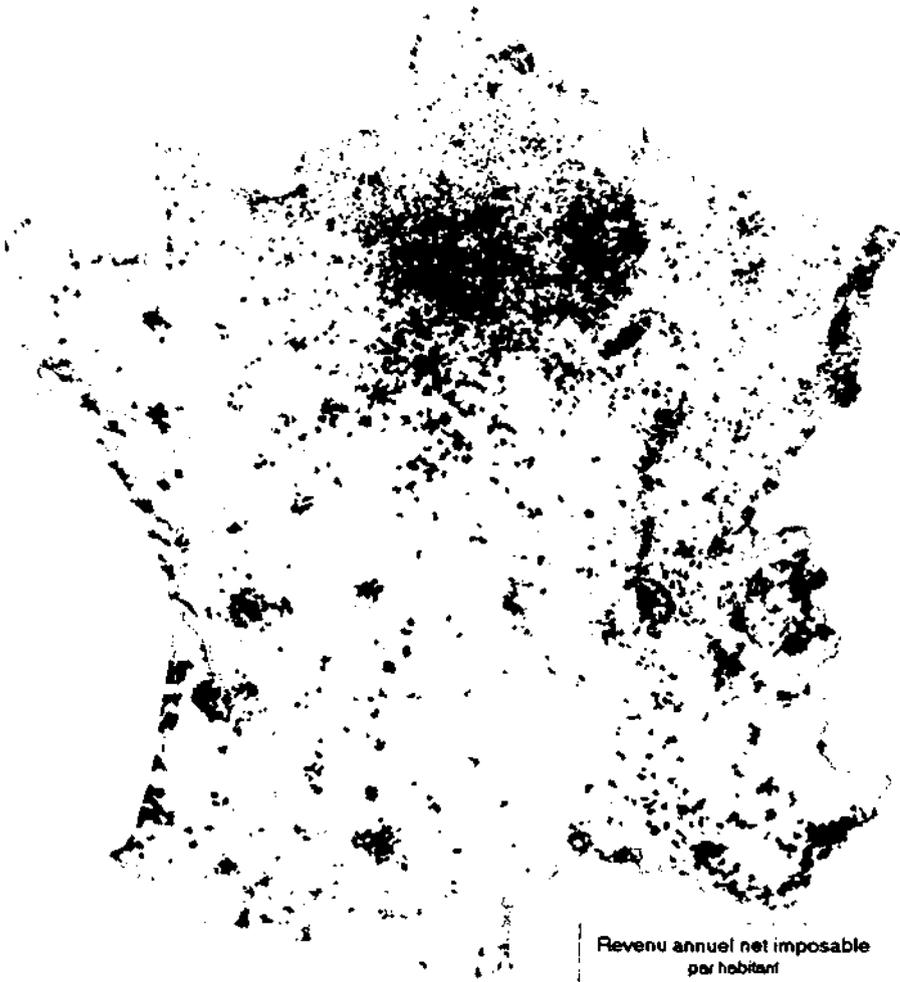
| Les recettes de la fiscalité directe en 1995 | | | |
|--|------------------|------|----------|
| | en millions de F | en % | en F/hab |
| Communes littorales | 17 569 | 12% | 3 072 |
| Ens. des communes métropol. | 147 966 | 100% | 2 552 |
| Comm. litt. / ens. communes | | | 1,2 x |

L'analyse, taxe par taxe, des recettes fiscales directes, montre que :

- la TH et la TFPB pèsent beaucoup plus parmi les communes du littoral que parmi les autres communes ;
- la TP pèse d'un poids comparable ;
- la TFPNB est très faible.

Le poids important de la TH et de la TFPB s'explique à la fois par des bases plus élevées et une pression fiscale légèrement plus forte.

**CARTE 11 : LE LITTORAL CONCENTRE DES REVENUS NETS
IMPOSABLES SENSIBLEMENT SUPERIEURS
A CEUX DE L'ARRIERE-PAYS**



source INSEE - RGP 1990
pH Group - 1997

Revenu annuel net imposable
par habitant

- plus de 70 kF
- de 40 à 70 kF
- de 30 à 40 kF
- de 20 à 30 kF
- moins de 20 kF

| Répartition des recettes fiscales par taxe | | | | |
|--|---------------------|-------------|-------------------------------|-------------|
| | Communes littorales | | Ens. communes métropolitaines | |
| | en F/hab | en % | en F/hab | en % |
| Produit taxe d'habitation | 914 | 30% | 591 | 23% |
| Produit foncier bâti | 976 | 32% | 712 | 28% |
| Produit foncier non bâti | 39 | 1% | 76 | 3% |
| Produit taxe professionnelle | 1 143 | 37% | 1 173 | 46% |
| Total produit 4 taxes directes | 3 072 | 100% | 2 552 | 100% |

2.1.2 Les résidences secondaires contribuent fortement à un accroissement des bases de la fiscalité pesant sur les ménages

Lorsqu'on compare les bases en francs par habitant des communes littorales aux moyennes nationales, on constate que :

- les bases de TH et de TFPB par habitant des communes littorales sont respectivement 1,3 fois et 1,2 fois supérieures à la moyenne nationale ;
- les bases de TP par habitant sont similaires à la moyenne nationale ;
- les bases de TFPNB en F/hab sont inférieures de moitié à la moyenne nationale.

| Bases nettes en francs par habitants | | | |
|--------------------------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------------|
| en % | Communes littorales | Ens. communes métropolitaines | Co. litt. / ens. communes |
| Taxe d'habitation | 6 820 | 5 171 | 1,3 x |
| Taxe sur foncier bâti | 5 821 | 4 912 | 1,2 x |
| Taxe sur foncier non bâti | 110 | 210 | 0,5 x |
| Taxe professionnelle | 9 555 | 9 476 | 1,0 x |

Le niveau des bases fiscales des communes littorales est très différent selon la strate démographique à laquelle elles appartiennent.

| Bases nettes des communes littorales / Bases nettes de l'ensemble des communes métropolitaines (en 1995) | | |
|---|--------------|-------------------|
| | Foncier bâti | Taxe d'habitation |
| Communes de 300 000 hab. et plus | 0,5 x | 0,6 x |
| Communes de 100 000 à 300 000 hab | 0,9 x | 0,9 x |
| Communes de 50 000 à 100 000 hab | 0,9 x | 1,1 x |
| Communes de 20 000 à 50 000 hab | 1,0 x | 1,1 x |
| Communes de 10 000 à 20 000 hab | 1,5 x | 1,5 x |
| Communes de 5 000 à 10 000 hab | 1,5 x | 1,9 x |
| Communes de 2 000 à 5 000 hab | 1,5 x | 1,8 x |
| Communes de 700 à 2000 hab | 1,8 x | 2,0 x |
| Communes de moins de 700 hab | 2,7 x | 1,7 x |
| Ensemble des communes | 1,2 x | 1,3 x |

L'analyse par strates montre ainsi un comportement très nettement différencié entre, d'une part les communes de plus de 20 000 habitants et, d'autre part, les communes de moins de 20 000 habitants :

- les bases TH et TFPB par habitant sont inférieures dans les communes du littoral de plus de 50 000 habitants à la moyenne nationale ;
- à l'inverse, dans toutes les strates de communes inférieures à 20 000 habitants, les bases TH et TFPB sont très largement supérieures aux moyennes nationales.

Il apparaît donc que les communes littorales touristiques sont des communes fiscalement riches, et cette richesse est liée aux locaux d'habitations, plus qu'aux activités.

Pour estimer la recette de TH par habitation, on utilise la notion de valeur locative brute moyenne, qui permet de rapporter la base brute TH (avant abattements) au nombre d'articles imposés. Elle est de 14 749 francs par article, soit légèrement inférieure à la valeur locative brute moyenne : 15 021 francs.

Les disparités en matière de valeur locative sont assez fortes d'un département à l'autre. Le système d'évaluation cadastrale est censé représenter la valeur locative d'un bien immobilier, ce qui semble se vérifier dans le cas des communes du littoral : même si on sait, par ailleurs, que les valeurs locatives sont obsolètes - la dernière actualisation date de 1970 -, les écarts assez forts entre les régions paraissent refléter des écarts constatables sur le marché de l'immobilier. Ainsi, les valeurs locatives sont élevées en région PACA (Alpes-Maritimes : 19 157 francs, Var : 18 170 francs et Bouches-du-Rhône : 13 866 francs).

Rapportée au nombre d'articles, la base TH est inférieure à la moyenne nationale, alors que rapportée à la population elle est supérieure¹. Ceci s'explique par le fait que dans le premier cas, on rapporte la base TH à l'ensemble des articles imposés, y compris les résidences secondaires, alors que dans le second cas, on rapporte la base TH à la population, telle qu'elle est définie par le Recensement Général de la Population de 1990. Cette population n'intègre donc pas la population des résidences secondaires.

Ceci vient renforcer le constat selon lequel la richesse fiscale des communes littorales est surtout liée à la population supplémentaire, liée elle-même à la fréquentation touristique.

La base nette des résidences secondaires (et dépendances rattachées) est de 13,2 milliards de francs en 1995. Elle représente environ un tiers de la base nette TH de l'ensemble des communes littorales.

¹On notera que dans un cas, il s'agit de la base brute (valeur locative brute), tandis que dans l'autre cas, il s'agit de la base nette.

2.1.3 Les taux : une pression fiscale modérée avec cependant de fortes disparités selon la taille de la commune

La pression fiscale des communes littorales est légèrement supérieure à la moyenne en ce qui concerne la TH et le TFPB, et légèrement inférieure pour le TFPNB et la TP.

| Les taux de fiscalité | Communes littorales | Ens. communes métropolitaines | Co. litt. / ens. communes |
|---------------------------|---------------------|-------------------------------|---------------------------|
| Taxe d'habitation | 13,40% | 11,43% | 1,17 x |
| Taxe sur foncier bâti | 16,77% | 14,50% | 1,16 x |
| Taxe sur foncier non bâti | 35,65% | 36,28% | 0,98 x |
| Taxe professionnelle | 11,96% | 12,38% | 0,97 x |

On constate cependant des écarts significatifs, selon les strates démographiques.

Ainsi, en matière de TH et de TFPB, les communes de moins de 20 000 habitants ont des taux inférieurs à la moyenne. Ce sont les strates démographiques les plus élevées qui tirent la moyenne des communes littorales vers le haut.

- Fiscalité et financements publics sur le littoral -

| Taux des communes littorales / Taux de l'ensemble des communes métropolitaines (en 1995) | | |
|--|--------------|-------------------|
| | Foncier bâti | Taxe d'habitation |
| Communes de 300 000 hab. et plus | 2,0 x | 1,8 x |
| Communes de 100 000 à 300 000 hab | 1,3 x | 1,1 x |
| Communes de 50 000 à 100 000 hab | 1,2 x | 1,3 x |
| Communes de 20 000 à 50 000 hab | 1,1 x | 1,1 x |
| Communes de 10 000 à 20 000 hab | 0,9 x | 0,9 x |
| Communes de 5 000 à 10 000 hab | 0,9 x | 0,9 x |
| Communes de 2 000 à 5 000 hab | 1,0 x | 0,9 x |
| Communes de 700 à 2000 hab | 0,8 x | 0,9 x |
| Communes de moins de 700 hab | 0,7 x | 0,9 x |
| Ensemble des communes | 1,2 x | 1,2 x |

Les différences sont moins significatives pour la TP et le TFPNB.

Les écarts sont également importants entre les départements, ainsi qu'on peut le voir dans le tableau ci-dessous.

| | Communes litt du dpt | | Communes litt du dpt | | Communes litt du dpt | | Communes litt du dpt | |
|------------------------|----------------------|------|----------------------|------|----------------------|-------|----------------------|------|
| | | TH | | FB | | FNB | | TP |
| Tx moyens les + élevés | Bouches du R | 19,1 | Aude | 26% | Gard | 66,3% | Alpes-Marit | 21,7 |
| | Nord | 18,7 | Seine-M | 22% | Aude | 63,7% | Var | 19,6 |
| | Alpes-Marit | 16,5 | Charente-M | 20% | Hérault | 59,7% | Gard | 19,2 |
| | Moy com litt | 13,4 | Moy com litt | 16,8 | Moy com litt | 35,7% | Moy com litt | 12,0 |
| Tx moyens les + bas | Vendée | 8,5% | Haute-Corse | 9% | Eure | 19,8 | Charente-M | 8,8% |
| | Somme | 7,8% | Pyrénées-A | 9% | Alpes-Marit | 19,6 | Manche | 7,7% |
| | Mayenne | 6,2% | Corse-du-Sud | 6% | Pyrénées-A | 17,7 | Bouches du R | 6,0% |

2.2 La fiscalité locale privilégie l'occupation du territoire

2.2.1 La fiscalité directe locale est une fiscalité localisée

Elle s'appuie principalement sur la taxation de l'occupation du territoire. C'est en ce sens une fiscalité de stock, qui induit des processus d'accumulation.

Ces caractéristiques sont très évidentes sur les trois taxes principales. Les "taxes-ménages" (Taxe d'Habitation pour les habitants, Foncier Bâti pour les propriétaires) sont directement définies à partir d'une évaluation de la valeur locative des logements et des dépendances construits effectivement sur la commune. La Taxe Professionnelle repose également sur ce même principe de fiscalisation de l'occupation ce qui amène à prendre en compte dans les bases des entreprises, l'ensemble des éléments "physiques", signes de la présence de l'entreprise dans la commune (les salaires versés aux salariés de l'établissement, les machines et équipements installés sur la commune et la valeur locative des bâtiments qui abritent l'activité de l'entreprise sur la commune).

Les responsables locaux, qui ont, dans l'ensemble, très bien intégré la logique de la fiscalité locale, ont compris que s'ils veulent agir sur leur matière imposable, il leur faut recourir au développement physique de leur commune. C'est en particulier le cas des élus du littoral. D'autant plus que dans certaines zones, ils sont soumis à une pression forte de la part des promoteurs.

En effet, l'analyse de la fiscalité des communes du littoral montre que les bases fiscales ménages sont supérieures à la moyenne des communes françaises. Cette constatation est surtout mise en évidence pour les communes du littoral de moins de 20 000 habitants. Cependant les bases de taxe professionnelle des communes du littoral (sauf celles de moins de 2 000 habitants) sont d'un niveau comparable à celui des autres communes nationales¹.

¹ Cette constatation permet de penser que la richesse relative des bases de foncier bâti est bien liée aux bases des ménages (logements) plutôt qu'à celles des entreprises.

Il faut noter que la taxe professionnelle est la taxe locale pour laquelle les écarts relatifs de base d'une commune à l'autre sont les plus importants.

Enfin les bases de foncier non-bâti des communes littorales sont sensiblement inférieures à leur niveau national moyen. Cette pauvreté relative en foncier non-bâti est liée vraisemblablement au degré d'urbanisation élevé de ces communes et à la nature des terrains et de l'exploitation (ou de la non-exploitation) qui en est faite.

2.2.2 Les facteurs d'enrichissement fiscal des communes littoral sont relativement atypiques par rapport aux autres communes françaises

Alors que souvent les communes voient dans la taxe professionnelle, ou plus rarement dans les dotations de soutien de l'Etat, l'origine de leur marges de manoeuvre financières, les communes littorales peuvent compter plutôt sur un développement de leur base ménages, notamment par un accroissement de leur capacité d'accueil, dans le cadre d'un développement touristique. C'est un type de développement particulier.

En effet, les communes du littoral ne témoignent pas d'une richesse relative en taxe professionnelle supérieure à la moyenne nationale. Si on peut supposer que les communes touristiques du littoral offrent une densité de restaurants, hôtels, bars, discothèques, et commerces de détail supérieure à l'ensemble des communes françaises, le mode de calcul des bases de taxe professionnelle ne permet pas de faire de ce surcroît d'activité un surcroît de bases de TP significatif (sauf pour la strate des communes de moins de 2 000 habitants). En fait, ce développement d'activités économiques liées directement à la fréquentation touristique est d'abord un avantage en terme d'emplois sur la commune¹.

¹ Il s'agit, souvent, de commerces dont l'activité (et donc pour une bonne part les emplois) est saisonnière, ce qui explique la volonté sans cesse réaffirmée par les responsables du tourisme, au niveau national comme local, d'allonger la saison touristique en deçà et au-delà des mois d'été.

En revanche, les rendements en terme de fiscalité ménage sont supérieurs et ceci s'explique principalement par les résidences secondaires. Ces dernières présentent pour la commune, plusieurs intérêts. Elles engendrent tout d'abord, des recettes fiscales en TH et THFB, avec un rendement assez élevé puisqu'à la différence des autres locaux, elles ne profitent d'aucune réduction de base. Par ailleurs, les résidences secondaires sont incluses dans la définition de la population de la commune utilisée pour calculer la DGF. Cette prise en compte permet souvent aux communes littorales de passer pour le calcul de la DGF dans une strate de population supérieure¹ et de percevoir alors un produit de DGF/habitant supérieur à celui auquel elles auraient droit au titre de leur seule population permanente.

2.2.3 Un développement qui entraîne des dépenses supplémentaires

L'accueil de nouveaux résidents entraîne une demande de services supplémentaires. Sur les communes littorales, même si les résidents ne sont accueillis, pour une large part, que temporairement, cet accueil temporaire génère des dépenses supplémentaires pour la commune (dimensionnement des services de l'environnement : l'eau, l'assainissement, les ordures ménagères; travaux de voirie, nettoyage, éclairage urbain, ...).

Il serait excessif de ne considérer les communes littorales qu'à travers leur niveau de recettes, sans voir par ailleurs que ces recettes sont généralement nécessaires pour couvrir les charges inhérentes à leur activité touristique. C'est d'ailleurs pour tenir compte, même partiellement, de ce surcroît de dépenses que le législateur a créé, au sein de la DGF, la dotation aux communes touristiques

¹ On peut penser par ailleurs, mais sans avoir pu le vérifier sur l'ensemble des communes littorales, que les logements situés sur le bord de mer ou à son abord immédiat peuvent voir leur valeur locative surélevée d'un coefficient de situation générale et ou particulière qui permette d'en rehausser la valeur locative et donc le rendement fiscal.

3. La fiscalité indirecte locale : quatre taxes concernent en particulier les collectivités locales du littoral

Il s'agit :

- de la taxe de séjour, parce que les communes littorales sont le plus souvent des communes touristiques ;
- de la taxe locale d'équipement (TLE) et le versement pour dépassement du plafond légal de densité (PLD), qui taxent la construction ;
- des droits de mutation, perçus par la commune lors de chaque transaction immobilière.

Les données sur ces recettes proviennent de la Direction de la Comptabilité Publique. En ce qui concerne les communes de moins de 10 000 habitants, seules les données pour l'ensemble des communes sont disponibles, par département. Une estimation a donc été faite, en rapportant la population des communes littorales de chaque département à la population totale du département.

3.1 Données pour les communes de moins de 10 000 habitants

| Communes de moins de 10 000 habitants | | | | |
|---|-----|-----|--------------------|----------------|
| en millions de francs | PLD | TLE | Droits de mutation | Taxe de séjour |
| Communes litt. < 10 000 hab. (estimation) | 1 | 105 | 150 | 43 |
| Ensemble des communes < 10 000 hab. | 9 | 805 | 1 341 | 274 |
| Communes litt. / ens. communes < 10 000 | 14% | 13% | 11% | 16% |

N.B. : Les communes littorales de moins de 10 000 habitants représentent 6% de la population de l'ensemble des communes métropolitaines de moins de 10 000 habitants.

3.2 Données pour les communes de plus de 10 000 habitants

Taxe de séjour

Communes de plus de 10 000 habitants (métropole, hors Paris)

Données 1995

| en millions de francs | 10 000 à 20 000 hab | 20 000 à 50 000 hab | 50 000 à 100 000 hab | Plus de 100 000 hab | Total + de 10 000 hab |
|--|---------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Pop. communes litt. / pop. ens. strate | 9% | 12% | 16% | 25% | 15% |
| Communes litt. de la strate | 12,5 | 17,7 | 22,4 | 17,4 | 70,0 |
| Ensemble des communes de la strate | 23,6 | 32,7 | 26,7 | 38,0 | 121,0 |
| Communes litt. / ens. communes strate | 53% | 54% | 84% | 46% | 58% |

Produit des droits de mutation

Communes de plus de 10 000 habitants (métropole, hors Paris)

Données 1995

| en millions de francs | 10 000 à 20 000 hab | 20 000 à 50 000 hab | 50 000 à 100 000 hab | Plus de 100 000 hab | Total + de 10 000 hab |
|--|---------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Pop. communes litt. / pop. ens. strate | 9% | 12% | 16% | 25% | 15% |
| Communes litt. de la strate | 50,7 | 71,2 | 63,4 | 122,4 | 307,7 |
| Ensemble des communes de la strate | 347,2 | 536,2 | 327,2 | 456,8 | 1 667,5 |
| Communes litt. / ens. communes strate | 15% | 13% | 19% | 27% | 18% |

Produit de la taxe locale d'équipement

Communes de plus de 10 000 habitants (métropole, hors Paris) Données 1995

| en millions de francs | 10 000 à 20 000 hab | 20 000 à 50 000 hab | 50 000 à 100 000 hab | Plus de 100 000 hab | Total + de 10 000 hab |
|--|---------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Pop. communes litt. / pop. ens. strate | 9% | 12% | 16% | 25% | 15% |
| Communes litt. de la strate | 24,3 | 29,8 | 26,2 | 32,6 | 112,9 |
| Ensemble des communes de la strate | 173,1 | 209,6 | 120,5 | 114,4 | 617,6 |
| Communes litt. / ens. communes strate | 14% | 14% | 22% | 28% | 18% |

Recettes au titre du PLD

Communes de plus de 10 000 habitants (métropole, hors Paris) Données 1995

| en millions de francs | 10 000 à 20 000 hab | 20 000 à 50 000 hab | 50 000 à 100 000 hab | Plus de 100 000 hab | Total + de 10 000 hab |
|--|---------------------------|---------------------------|----------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| Pop. communes litt. / pop. ens. strate | 9% | 12% | 16% | 25% | 15% |
| Communes litt. de la strate | 2,7 | 3,7 | 0,7 | 1,0 | 8,2 |
| Ensemble des communes de la strate | 26,6 | 136,5 | 94,5 | 8,8 | 266,5 |
| Communes litt. / ens. communes strate | 10% | 3% | 1% | 11% | 3% |

3.3. Commentaires

3.2.1 La taxe de séjour :

Le produit de la taxe de séjour s'élève à 113 millions de francs :

- 70 millions de francs pour l'ensemble des communes littorales de plus de 10 000 habitants ;
- 43 millions de francs pour l'ensemble des communes littorales de moins de 10 000 habitants.

Le poids relatif très important des communes littorales de moins de 10 000 habitants dans la perception de la taxe de séjour reflète une tendance nationale : les communes métropolitaines de moins de 10 000 habitants perçoivent 274 millions de francs au titre de la taxe de séjour, contre 121 millions de francs pour les communes métropolitaines de plus de 10 000 habitants (hors Paris).

Les communes littorales de plus de 10 000 habitants perçoivent 58% de l'ensemble de la taxe de séjour perçue par les communes métropolitaines de plus de 10 000 habitants (hors Paris), alors qu'elles ne regroupent que 15% de la population de ces communes.

Les communes littorales de moins de 10 000 habitants perçoivent quant à elles, 16% de la taxe de séjour des communes de moins de 10 000 habitants, alors qu'elles ne regroupent que 6% de la population de ces communes.

3.2.2 Les droits de mutation

Les droits de mutation perçus par les communes littorales s'élèvent à 458 millions de francs :

- 150 millions sont perçus par les communes littorales de moins de 10 000 habitants, soit 11% des droits de mutation perçus au total par les communes de la strate ;
- 308 millions sont perçus par les communes littorales de plus de 10 000 habitants, soit 18% du produit total.

3.2.3 Les recettes au titre du PLD

Les recettes pour versement pour dépassement du PLD s'élèvent à 9 millions de francs dans les communes littorales :

- 1 million pour les communes de moins de 10 000 habitants (14% du total) ;
- 8 millions pour les communes de plus de 10 000 habitants (3% du total).

3.2.4 La taxe locale d'équipement

La taxe locale d'équipement engendre un produit de 228 millions de francs pour les communes littorales :

- 105 millions pour les communes de moins de 10 000 habitants (14% du total),
- 113 millions pour les communes de plus de 10 000 habitants (18% du total).

On notera qu'au niveau national, les communes de moins de 10 000 habitants perçoivent, en valeur absolue, moins de TLE que les communes métropolitaines de plus de 10 000 habitants hors Paris : 804 millions de francs, contre 618 millions.

Alors que les communes de moins de 10 000 habitants sont avantagées par leur caractère littoral aussi bien pour la taxe de séjour, les droits de mutation, la TLE que le PLD, la situation des communes littorales de plus de 10 000 habitants est différente :

- la caractéristique littoral de ces communes constitue manifestement un net avantage pour la perception de la taxe de séjour ;
- en ce qui concerne la TLE et les droits de mutation, les communes littorales ont un comportement sensiblement similaire à celui des communes non littorales ;
- en revanche, les recettes au titre du PLD sont extrêmement faibles parmi les communes littorales.

Chapitre 4

ETAT ET LITTORAL, MEFAITS D'UNE REGULATION MAL CONDUITE

1. L'acquisition foncière publique : un outil performant de mise en valeur intégrée du littoral ?

En première partie, nous avons observé que l'ampleur et la forme prise par l'urbanisation sur le littoral pouvaient menacer à terme, non seulement sa richesse environnementale et l'intégrité de ses paysages, mais aussi son potentiel économique.

Un calcul simple illustre ce constat : en rapportant les 16 000 résidences secondaires construites chaque année sur le littoral aux 5 500 km de côtes existantes, on aboutit, en moyenne, à une maison supplémentaire par an tous les 300 m.

Certes, l'intégralité des 16 000 résidences secondaires qui nous servent d'étalon ne se construisent pas le long du rivage, loin s'en faut, et des mesures ont déjà été prises pour empêcher l'appropriation privée d'un bien considéré comme public : le rivage, la proximité de la mer et l'agrément qu'elle procure.

- Etat et littoral. méfaits d'une régulation mal conduite -

Nonobstant, le problème de l'aménagement du littoral réside effectivement dans la contradiction entre l'attraction des Français pour la mer et les conséquences qu'entraîne la matérialisation de cette attraction : la disparition du plaisir que procure sa fréquentation.

On ne peut justifier plus simplement la nécessité d'une politique coordonnée de gestion du littoral.

1.1 Problématique du marché foncier du littoral

La dynamique du marché foncier du littoral est aisée à schématiser : deux groupes de forces s'y opposent :

- l'un, réunissant des particuliers, des investisseurs privés et des pouvoirs publics, dont des collectivités territoriales, a pour objectif d'acquérir du terrain pour y construire ou y faire construire ;
- l'autre, réunissant des associations, des démembrés de l'Etat et des collectivités territoriales, acquiert des terrains avec l'objectif avoué de les soustraire à l'urbanisation, et d'en assurer une mise en valeur environnementale.

Les espaces qui, aujourd'hui, ne correspondent à aucun de ces deux objectifs, les espaces agricoles notamment, sont l'objet de la lutte entre ces deux forces.

Cela amène à poser la question suivante : l'avenir du littoral français, dont il faudrait, par ailleurs, définir l'épaisseur, est-il d'être partagé en deux entités : espace naturel protégé/espace urbanisé ?

Cette question en introduit d'autres :

- quels sont les mécanismes qui aboutissent à un tel partage, la richesse du littoral étant précisément la multiplicité des activités susceptibles d'y coexister ?
- si ce partage a lieu, en faveur de qui s'effectuera-t-il, et quels sont les moyens pour influencer en faveur de l'une ou de l'autre force ?
- quelle alternative doit-on et peut-on proposer à ce duel foncier ?

Joseph Comby, au cours d'un atelier du Conservatoire du Littoral, a proposé l'analyse suivante du marché foncier sur le littoral.

« Qu'il s'agisse du littoral ou de la France profonde, l'espace naturel est tiraillé entre trois logiques économiques.

Il existe tout d'abord le marché de l'espace naturel, qui est acheté comme un bien de production. C'est le marché des terres agricoles et assimilées. L'espace y vaut 2 francs le mètre carré. Un tel chiffre permet tout de suite de comprendre que ce type de marché n'existe plus qu'à l'état de trace dans les communes du littoral, et, si des activités agricoles y subsistent encore, par endroit, c'est en dépit du prix des terres et non pas grâce à lui.

Le deuxième marché est celui de l'espace naturel, appréhendé comme un bien de consommation. La valeur de cet espace ne dépend pas de ce qu'il va rapporter avec ce que l'on peut produire dessus, mais n'est que la mesure du plaisir qu'il procure. Il ressemble un peu, sur le plan des mécanismes économiques, au marché de l'art.

Sur le littoral, ce marché est évidemment très présent. La satisfaction que procure à son propriétaire la possession d'un terrain au bord de la mer est généralement évaluée par l'intéressé à des niveaux beaucoup plus élevés que celui de sa valeur agricole. Car on n'achète pas seulement un terrain, on achète tout son environnement, la mer avec.

Enfin le troisième type de marché est celui où l'espace naturel est saisi comme la matière première d'un processus de fabrication de terrains à bâtir. La valeur de cet espace va dépendre essentiellement des politiques foncières mises en oeuvre.»

Sur l'espace littoral non encore urbanisé, le troisième marché est devenu le marché dominant. Chacun est convaincu qu'un terrain inconstructible n'est jamais qu'un terrain pas encore construit. Cette logique n'est d'ailleurs pas propre au littoral, mais à la France entière. Tout acquéreur de terrain à proximité du rivage a alors en perspective, à une échéance plus ou moins lointaine, l'idée d'obtenir un changement de réglementation. Le manque de pérennité des documents d'urbanisme, les incertitudes des jugements des tribunaux dans le cadre de l'application des lois, telle que la loi littoral, sont venus renforcer cette conviction¹.

A partir d'un tel constat, dont on ne peut pas se satisfaire, quelles sont les stratégies, les moyens d'action envisageables ?

Le seul levier d'action porte sur les moyens de construire une maison sur le littoral : disponibilité foncière, droit à construire.

Avant d'analyser et d'évaluer ces conditions, on notera tout d'abord qu'aucune réglementation n'est vraiment totalement efficace. Le littoral est en effet marqué, et ce depuis plusieurs décennies, par le développement de formes d'habitat précaire, sous forme de cabanons, de caravanes, de mobil-homes, etc. qui, de par leur caractère informel et évolutif, se montrent très résistantes aux différentes tentatives de réglementation de l'utilisation de l'espace (en particulier, la loi littoral n'a pas empêché leur prolifération).

Ces formes d'habitation ignorent les conditions énoncées :

- elles s'édifient parfois illégalement sur un terrain qui n'est pas la propriété du constructeur, et qui est d'ailleurs fréquemment partie du domaine de l'Etat (notamment la plage) ;
- elles ignorent naturellement les droits et les règles de la construction ;
- elles sont édifiées progressivement, selon les moyens disponibles.

¹ Remarquons qu'au Royaume-Uni, une terre à vocation agricole reste une terre à vocation agricole au plan d'urbanisme, quelles que soient les pressions.

Nous n'ignorons pas qu'à terme, ces formes de construction provisoires peuvent engendrer des formes d'urbanisation pérennes, mais, cependant, le processus est long, et passe obligatoirement par une officialisation des pouvoirs publics, le plus souvent à l'échelon communal. Dans la majorité des cas, l'éradication de ces lotissements informels dépend essentiellement de la volonté politique, comme l'illustre le cas de la plage des Saintes-Maries-de-la-Mer, nettoyée lors de la création du Parc Naturel de Camargue et non recolonisée depuis. Des contre-exemples comme celui de l'Anse de Beauduc¹ renforcent ce point de vue.

Ces conditions sont-elles réunies et pourquoi ?

1) Y a-t-il de l'espace non bâti susceptible d'être acquis par un propriétaire privé sur le littoral français ?

La réponse est sûrement² oui, et en très grande quantité. En dépit de la forte urbanisation du littoral observée au cours des dernières décennies, les réserves foncières privées demeurent importantes. Sauf secteurs soumis au droit de préemption (départements ou Conservatoire du littoral), ces terrains peuvent circuler sur le marché foncier.

2) Ce propriétaire privé bénéficie-t-il d'un droit à construire ?

L'examen des POS des communes littorales, le plus souvent non conformes à la loi littoral, montre que, dans de nombreux cas, les possibilités d'extension de l'urbanisation sont encore importantes. Les études préalables au lancement de la DTA Alpes-Maritimes, notamment, avaient démontré que, dans les communes littorales et rétro-littorales de ce département, une part majoritaire des terrains non construits étaient classés constructible. Si l'on

¹ Voir annexe 4 : l'exemple de l'Anse de Beauduc

² Depuis l'abandon de l'Inventaire Permanent du Littoral (IPLI) les données scientifiques et d'observation sont très insuffisantes. Voir en annexe 17 une description de ce programme.

examine le cas des communes littorales du Var, on constate le partage suivant:

- zones urbanisées, 40 000 ha ;
- zones protégées ND 50 000 ha, dont 20 000 sont effectivement protégés par des mesures spécifiques garantissant un classement définitif ;
- zones NC agricoles 20 000 ha.

Même dans ce département considéré, avec les Alpes-Maritimes, comme perdu pour la cause, la lutte entre les deux forces s'exerce donc sur un total de 50 000 ha (zones NC plus zones ND réversibles).

La raison de cette existence de droits à construire est simple : la politique d'urbanisation est une compétence communale. Certes la loi littoral s'impose aux communes. Mais, outre le fait que nombre de POS n'ont pas encore été mis en conformité avec la loi, l'application de celle-ci n'empêche pas l'existence de zones Na dans les POS, y compris à l'intérieur de la bande des 100m (possibilités d'extension à partir de l'urbanisation existante). Les mesures les plus coercitives concernent la préservation des espaces naturels, ce qui signifie que l'urbanisation peut se développer jusqu'à ce qu'elle mette en cause cette préservation. Seules les communes d'ores et déjà très urbanisées (type littoral varois) ont atteint cette limite¹.

Les instruments réglementaires, dont dépendent la capacité des pouvoirs publics de maîtriser l'usage des sols, sont-ils suffisants? Selon J. Comby : « Les instruments réglementaires nous les avons tous. Nous disposons de tous les moyens réglementaires envisageables pour contrôler le prix des terrains, surveiller l'évolution de l'utilisation des sols, organiser le futur et le projeter dans l'espace ». Ce sont donc les conditions de leur mise en oeuvre qu'il convient d'étudier.

Deuxième voie possible, l'action foncière directe repose sur un raisonnement simple : puisque c'est le marché qui progressivement fait monter la pression pour la transformation de l'usage des sols, il faut que les collectivités

¹ Cf « ley de costas » espagnole plus contraignante.

publiques achètent ces terrains pour les soustraire à toute tentation et les préserver.

Donc :

- soit l'Etat et les collectivités publiques parviennent à maîtriser le marché foncier au travers des instruments de régulation existants,
- soit l'Etat et les collectivités publiques interviennent directement sur ce marché en devenant propriétaire de terrains littoraux suffisamment nombreux pour permettre une politique d'ensemble.

Nous examinerons dans cette partie la politique de maîtrise foncière, dans la suivante celle de la mise en oeuvre des instruments de régulation de l'usage des sols.

1.2 Les moyens d'acquisition foncière de l'Etat et des collectivités

1.2.1 Acquisition foncière publique et protection

Il convient de ne pas assimiler acquisition publique et protection environnementale. Les interventions des pouvoirs publics n'ont pas forcément pour but la protection, et, sur le littoral, la création et les réalisations des missions Racine et d'aménagement de la côte aquitaine (MIACA) l'illustrent éloquentement¹.

Aux Pays-Bas, une stratégie de maîtrise foncière totale a pour premier objectif l'aménagement. Les collectivités locales sont en situation de monopole pour l'achat de tous les espaces naturels à transformer en terrain à bâtir, et les revendent après y avoir inclus l'ensemble des coûts des

¹ Au cours des années 60 et 70, les missions Racine (Languedoc-Roussillon) et MIACA (Côte d'Aquitaine), ont conduit, au nom de l'Etat, la réalisation d'ensembles touristiques.

- Etat et littoral. méfaits d'une régulation mal conduite -

équipements nécessaires. Elles excluent ainsi toute possibilité de mitage, et la valeur des terrains reste proche de celle de l'espace agricole.

Le cas britannique est inverse, puisque ce sont des associations qui, grâce à des subventions de particuliers, sont parvenus à protéger une large partie des côtes du Royaume-Uni.

Pour en revenir au cas français, outre certains pouvoirs publics, des intervenants privés, notamment des associations, agissent spontanément en faveur de la protection de l'environnement, qui n'est donc pas un monopole public. Cependant, en raison des coûts d'une politique foncière, les capacités d'action de ces associations se révèlent très restreintes¹. Dans les faits, seuls les pouvoirs publics ont les moyens d'intervenir efficacement.

La propriété publique est dévolue à plusieurs usages². Il n'existe aucune raison de penser qu'il suffit qu'un terrain soit public pour qu'il soit systématiquement préservé.

¹ Ainsi, depuis 1976, les Conservatoires Régionaux des Espaces Naturels, n'ont acquis que 10 000 ha, soit cinq fois moins que le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (depuis 1976).

² Dans les années 50, Le Corbusier avait fait un plan d'urbanisme de la ville de la Rochelle. Ce plan prévoyait une ceinture verte sur l'ensemble des terrains publics non bâtis entourant la vieille ville. Quinze ans plus tard, il n'y en avait plus trace. Tout avait été urbanisé. Et, quand on examinait comment avait démarré le processus, on découvrait que c'était justement pour construire des bureaux de la DDE qu'avait été accordée la première dérogation.

Trois opérateurs publics, aux statuts très divers, ont développé une importante maîtrise foncière sur le littoral, avec comme objectif une mise en valeur environnementale :

- le CELRL détient 50 000 ha, soit près de 10% du linéaire côtier métropolitain ;
- l'ONF, bien que moins connu comme intervenant, gère un patrimoine foncier appartenant à l'Etat, supérieur en superficie, et comparable en linéaire côtier, à celui du CELRL : 411 km de côtes relèvent du régime forestier (par ailleurs, l'ONF gère 77 km de côtes appartenant au CELRL) ;
- il convient d'ajouter à ces deux domaines 100 km de linéaire côtier acquis par les départements au titre de la Taxe Départementale sur les Espaces Naturels Sensibles.

C'est donc au total plus de 900 km de côtes qui sont ainsi protégés, soit près de 20 % du linéaire côtier¹. En considérant que ces propriétés correspondent à des zones non urbanisées ou mitées, c'est le tiers du linéaire côtier naturel dont la maîtrise foncière est assurée².

¹ Il faut prendre ce pourcentage avec prudence, car il ne précise pas sur quelle épaisseur... « En fait, l'épaisseur du rivage dépend des régions concernées et surtout de la zone d'influence des activités qui s'y développent. Le rivage du pêcheur ou du conchyliculteur n'est pas celui du sidérurgiste. Le rivage du véliplanchiste n'est pas celui du météorologue. Le rivage ajoute à ses charmes de s'adapter à la conception de ceux qui le fréquentent ou l'utilisent ... » D. Legrain.

² A elle seule, l'ONF estime détenir 23% de la partie non urbanisée de la façade atlantique, et 20% pour la façade méditerranéenne.

- Etat et littoral. méfaits d'une régulation mal conduite -

Au-delà de l'examen du mode de gestion développé dans ces espaces, l'objet de cette section est de déterminer :

- si cette maîtrise foncière a permis la préservation des espaces naturels de qualité ;
- si elle a constitué un handicap pour le développement économique des territoires concernés.

1.2.2 Le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CELRL).

Il a pour mission de mener une politique foncière de sauvegarde des espaces naturels les plus sensibles et les plus convoités sur le littoral et les rivages des lacs de plus de 1 000 ha. Son domaine s'étend à l'ensemble des cantons littoraux et aux communes riveraines de ces lacs¹, soit 11 régions, 26 départements, 495 cantons et 2360 communes. A ceci, il convient d'ajouter 7 régions et 16 départements « intérieurs ». En superficie, l'aire de compétence du Conservatoire couvre un peu plus de 4 milliards d'hectares en métropole.

Sa création a été proposée par le rapport Piquard, qui prenait exemple sur le National Trust britannique, et considérait que seule une maîtrise foncière permettrait une protection efficace des espaces naturels menacés.

L'ensemble des acteurs du développement du littoral dressent un bilan favorable de son action. Le débat porte moins sur son existence et sa mission, que sur la destination des terrains acquis par le Conservatoire.

¹ Ce domaine s'est progressivement élargi :

- par décret du 1er Septembre 1977, il s'est élargi aux départements d'Outre-Mer;
- puis il s'est étendu aux communes littorales, au titre de la loi du 3 Janvier 1986;
- il a été étendu aux espaces limitrophes par la loi du 8 Janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages
- enfin, par décret du 23 Mars 1995, le Conservatoire peut intervenir à Mayotte.

Au 1er Janvier 1997, le Conservatoire a acquis 370 sites représentant 50 000 hectares et assurant la protection de 690 km de rivages (dont 541 km en rivages maritimes métropolitains).

Ces acquisitions représentent, entre 1976 et 1996, 1 612 MF¹ en francs courants. Le Conservatoire possède 9,1 % du linéaire côtier (8,8 % du linéaire métropolitain) et 0,87 % de la surface correspondant à ses compétences.

Les terrains acquis par le Conservatoire sont dans la grande majorité des cas gérés par les collectivités territoriales (communes et départements). La surveillance des espaces du Conservatoire est effectuée par 130 gardes début 1997. Ce nombre augmente actuellement de dix par an.

Le fonctionnement du Conservatoire est assuré par 36 personnes, effectif qui n'a pratiquement pas varié depuis 1982. Du personnel supplémentaire est fourni par les départements. Les moyens financiers du Conservatoire consistent, pour l'essentiel, en une dotation budgétaire de l'Etat. Les collectivités locales assument la charge de la gestion des terrains du Conservatoire et, dans certains cas, les départements contribuent à leur acquisition.

L'Etat a manifesté sa volonté de maintenir sa dotation dans le futur à un niveau comparable à celui des trois dernières années. Les dotations en autorisations de programmes ont atteint 95 MF en 1980 et 1981, et, après une forte baisse, 135 MF en 1994. En francs constants, le budget d'investissement pour 1994 est inférieur de 29% à celui de 1980.

Au cours des deux dernières années, l'action du Conservatoire a été l'objet de deux expertises : l'une de la Cour des Comptes, l'autre de l'OCDE².

¹ A titre de comparaison, la ville de Paris consacre chaque année à ses espaces verts un budget de 1,2 milliard de francs.

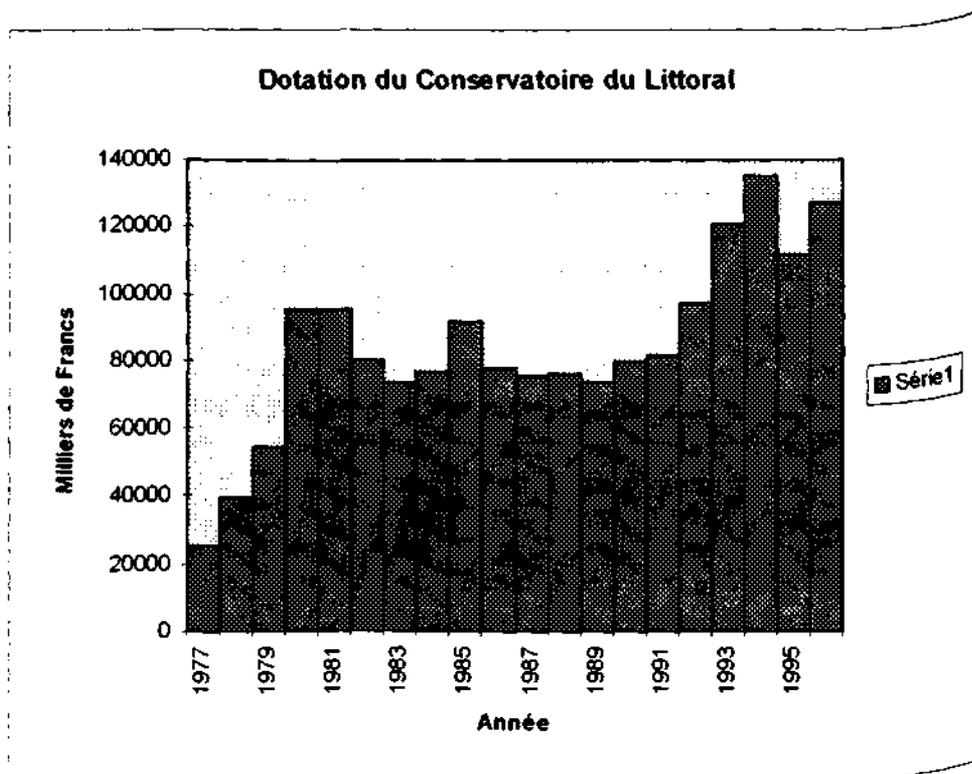
² dans le cadre de l'examen des performances environnementales de la France, Décembre 1996

- Etat et littoral, méfaits d'une régulation mal conduite -

La Cour des Comptes a notamment critiqué le mode de mise en valeur et de gestion des terrains acquis.

Selon la loi de 1975, la gestion des terrains acquis est confiée en priorité, si elles le demandent, aux collectivités territoriales. Le Conservatoire assure son rôle de propriétaire en prenant en charge les investissements. La Cour évoque deux cas pour lesquels le désengagement des collectivités responsables des terrains conduit à leur dégradation.

TABLEAU 5
DOTATION DU CONSERVATOIRE DU LITTORAL DE 1977 A 1996



Source : Conservatoire du Littoral

Lorsque les collectivités ne demandent pas à assumer cette responsabilité, le Conservatoire peut s'adresser à des associations spécialisées agréées à cet effet ou à des exploitants agricoles.

L'insuffisante mise en valeur du domaine propre du Conservatoire correspond à des lacunes dans les outils de gestion de ces sites. Actuellement, des plans de gestion n'existent que pour la moitié d'entre eux.

Le Conservatoire lui-même n'a pas les moyens d'un suivi permanent du fait de la faiblesse des effectifs de ses délégations régionales, ni de véritable capacité interne d'expertise et de conseil au gestionnaire. Une gestion active nécessiterait des moyens plus adaptés. Il y a aujourd'hui 130 gardes pour un peu plus de 300 sites, alors que les trois quarts justifieraient le recrutement de gardes à temps plein, et pour certains plusieurs gardes.

La Cour conclut ainsi :

« Les observations qui précèdent ne doivent pas ternir le bilan dans l'ensemble positif de l'action du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, qui a pu, avec des moyens limités, assurer la protection définitive de nombreux sites remarquables des côtes françaises. Sa politique d'acquisition devrait à l'avenir être conduite selon des priorités plus nettement définies, ce qui suppose que l'Etat assume pleinement son rôle dans l'application de la loi de 1986 sur le littoral. En outre, les objectifs de mise en valeur des sites et d'accueil du public deviennent désormais essentiels; pour les atteindre, les outils et les méthodes de gestion des sites devront être adaptés, en concertation avec les collectivités intéressées ».

L'OCDE considère pour sa part que le Conservatoire du littoral apparaît comme une grande réussite de la France en matière de gestion des zones côtières, car il crée les protections fortes dont les espaces côtiers sensibles ont besoin face à la spéculation foncière et aux difficultés de faire appel aux outils réglementaires et de faire respecter les POS. Les acquisitions, après 20 ans, de 9 % du linéaire côtier et de 0,9 % de la zone de compétence potentielle du Conservatoire sont un premier succès important. Acquérir plus

- Etat et littoral, méfaits d'une régulation mal conduite -

de 20 % du linéaire côtier est un objectif compatible avec les objectifs généraux d'une politique intégrée des zones côtières.

Le rapport de l'OCDE ajoute que si le taux d'intervention du Conservatoire était augmenté, il pourrait mettre hors d'atteinte un pourcentage de linéaire côtier égal ou supérieur à celui qui est urbanisé chaque année. D'une manière générale, il s'interroge sur le déséquilibre grave entre les moyens des organes chargés de préserver les zones côtières et ceux mis en jeu dans l'ensemble des processus fonciers et immobiliers.

La pertinence de la mission affectée au Conservatoire et son efficacité - compte tenu de ses moyens- ne sont donc pas remises en cause. Objet, à l'origine, d'une certaine méfiance de la part des collectivités locales, le Conservatoire du Littoral a su tisser un réseau de partenariats associant services de l'Etat, collectivités territoriales et partenaires privés. L'efficacité de ce réseau est démontrée par la rareté des cas de contentieux impliquant le Conservatoire.

La gestion des terrains acquis apparaît comme le seul motif réel d'insatisfaction. Si les objectifs initiaux sont clairs (protection, mise en valeur et accueil du public), dans la pratique, nombreux sont les cas où ils sont inappliqués. On aboutit même à certaines aberrations, comme dans le cas, cité par le professeur Ramade, d'une parcelle de marais riveraine du Parc Naturel de Camargue, acquise par le Conservatoire, confiée à une collectivité qui en confie elle-même l'entretien à un paysan, lequel transforme la parcelle en rizière.

Au cours d'un atelier du Conservatoire, le délégué général de Rivages de France (l'association qui regroupe l'ensemble des gestionnaires de terrains appartenant au Conservatoire du Littoral) soulignait cette relative confusion dans la gestion effective des terrains : *« Les gestionnaires en charge des terrains du Conservatoire sont très nombreux et le Conservatoire n'a aucun lien direct avec certains. C'est ainsi que, dans le Calvados par exemple, le Conservatoire a signé une convention de gestion avec le Syndicat mixte des espaces naturels, lequel syndicat a, à son tour, confié la gestion des*

différents terrains à des syndicats intercommunaux, à des communes, voire même à des associations. A ce dispositif déjà complexe, viennent se greffer des gestionnaires sectoriels comme les agriculteurs qui ont en charge une partie de la gestion sur une partie du site »¹.

On comprend que, dans ces conditions, il est difficile d'appliquer une stratégie d'ensemble, d'autant plus difficile à appliquer que la nature et la taille des terrains acquis sont extrêmement variables, et ne permettent pas toujours une véritable mise en valeur.

1.2.3 La Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS)

Cette taxe, instituée par la loi de 1985, est facultative. Son objectif est de profiter du développement urbain pour financer la gestion des zones à protéger.

Les deux tiers des départements l'ont instituée, soit sur l'ensemble du département (cas le plus fréquent), soit sur des zones repérées². Tous les départements du littoral métropolitain ont instauré cette taxe, à l'exception de l'Eure.

La TDENS touche la construction neuve, la reconstruction ou les agrandissements de bâtiments de toute nature³, selon des taux compris entre

¹ La gestion de l'estran (DPM) au droit des terrains du conservatoire devrait également être mieux prise en compte

² Lorsqu'elle est mise en place, la TDENS est perçue sur l'ensemble du territoire, mais, si le conseil général avait mis en place avant 1987 la taxe départementale d'espaces verts, la loi autorise à ne percevoir la TDENS que sur la partie du territoire anciennement soumise à cette taxe d'espaces verts.

³ sont exclus les bâtiments à usage agricole ou forestier liés à l'exploitation, et les immeubles classés par les monuments historiques. Le Conseil Général peut également

- Etat et littoral, méfaits d'une régulation mal conduite -

0 et 2 % (fourchette autorisée par la loi), et est perçue sur la délivrance des permis de construire¹. Les départements peuvent instituer des zones de préemption. Les sites ainsi acquis ont vocation à être protégés et ouverts au public. La recette peut être affectée à la protection de l'environnement, mais aussi à la gestion d'espaces naturels.

Le produit de la TDENS a été de 502 MF en 1995, dont 268 MF pour les départements littoraux. Le revenu moyen est de 6.5MF par an, mais peut aller de 2 à 15 MF. Il faut noter que les départements les plus pauvres en taxe sont aussi ceux qui ont le plus d'espaces sensibles et le moins de foyers fiscaux, puisqu'ils ont peu d'habitants et peu de constructions. ¼ des départements collectent 60 % de la somme totale.

L'article L142-2 dispose que cette taxe tient lieu de participation forfaitaire aux dépenses du département, notamment pour sa participation à l'acquisition de terrains, entre autres, par le Conservatoire.

Sur le terrain, les cas de collaboration entre départements et Conservatoire du Littoral sont nombreux. Par exemple, depuis 1982, au moyen du produit de la TDENS, qui rapporte environ 10 MF par an, le département du Pas-de-Calais gère ainsi la totalité des terrains du Conservatoire. De nombreux départements transfèrent leur droit de préemption au Conservatoire.

La définition des espaces naturels sensibles, auxquels la taxe est affectée, varie notablement. Les deux caractéristique retenues généralement sont l'intérêt biologique (critère choisi par 37 départements) et l'intérêt paysager (33 départements). A l'heure actuelle, il n'existe pas de définition précise des espaces naturels sensibles ni de critères spécifiques permettant de les

décider d'exonérer de cette taxe les logements sociaux, ainsi que des opérations portant sur les locaux artisanaux et industriels implantés dans les communes de moins de 2 000 habitants.

¹ *En vertu de l'article L142-2 du Code de l'urbanisme, la TDENS est assise selon les mêmes modalités que la Taxe Locale d'Équipement, à laquelle il convient donc de se référer.*

hiérarchiser. Aussi, les terrains acquis au titre de la TDENS sont d'un intérêt très divers, et on observe même que, dans certains cas, dans les départements excédentaires, la TDENS est détournée alors qu'elle est strictement réservée à la gestion des espaces naturels sensibles.

Au printemps 1997, le rapport Prats/Rimkine, consacré à l'évaluation des politiques des espaces naturels sensibles menées par les départements, a formulé plusieurs propositions.

L'idée de généraliser la TDENS à l'ensemble des départements est contestable, de même que l'augmentation du taux maximum, ou la fixation d'un taux minimum. Le principe de la loi est la libre instauration par les départements.

La mise en place d'une péréquation entre départements à fort potentiel fiscal et les autres, si elle semble défendable sur le plan théorique, est discutable sur le principe. Si le législateur a confié cette compétence au département, c'est qu'il a estimé qu'une solidarité nationale n'était pas nécessaire. Si l'on estime aujourd'hui que certains départements n'ont pas les moyens d'assurer la protection des espaces naturels sensibles, cela signifie que cette compétence doit revenir à l'Etat.

En revanche, plusieurs aspects de la TDENS méritent effectivement d'être améliorés :

- les départements devraient élaborer une doctrine de gestion ou d'acquisition d'espaces naturels qui soit formalisée, connue et transparente pour le contribuable ;
- les espaces naturels sensibles auxquels peuvent s'appliquer cette taxe devraient être l'objet d'une typologie et d'un inventaire ;
- il est nécessaire d'améliorer le recouvrement et le contrôle de l'utilisation du produit de cette taxe en conformité avec les objectifs annoncés.

1.2.4 Le domaine géré par l'Office National des Forêts (ONF).

Au cours du XIX^{ème} siècle, l'Etat a engagé de grands aménagements pour contrôler la progression des dunes littorales, notamment par reboisement en pin maritime des dunes. Dans le cadre de ces travaux, l'Etat a acquis, pour le compte des Eaux et Forêts, un important domaine foncier littoral. A la suite des Eaux et Forêts, l'ONF assure la gestion de ce domaine côtier.

Dans le cadre du Régime forestier, 475 km de côtes bénéficient de cette protection, auxquels s'ajoutent 25 km gérés par conventions. C'est un total de 500 km qui est ainsi entretenu et aménagé par l'ONF, dont 380 km de côtes à dunes et 120 km de côtes rocheuses. Ce linéaire, préservé de l'urbanisation, représente près de 9% du littoral français métropolitain.

Ce linéaire côtier est le plus souvent doté d'une certaine épaisseur, qui seule peut assurer la mise en oeuvre d'une gestion globale cohérente. Les cordons dunaires atlantiques s'appuient ainsi sur des forêts littorales qui totalisent 76 400 ha. En Méditerranée, l'ONF gère 25 300 ha de forêts le long d'une côte très convoitée et très urbanisée.

Bien qu'ayant, par leur nature respective, des missions fort éloignées, il est intéressant d'observer que, en ce qui concerne la gestion et l'aménagement des espaces littoraux qu'ils possèdent, le CELRL et l'ONF ont adopté des principes de mise en valeur relativement proches, que l'on peut résumer en disant que leur objectif essentiel est de rendre compatible la jouissance des sites par le public et la préservation de leurs qualités écologiques et/ou paysagères.

Au sujet de la gestion de son domaine forestier littoral, l'ONF reconnaît ainsi qu'accueillir le public est une nécessité pour ces espaces très attractifs. L'accueil du public fait partie des grandes fonctions générales assignées aux forêts par les Directives et Orientations nationales de gestion.

Les grands principes qui guident l'action du gestionnaire sont les suivants¹ :

- contrôler et maîtriser la fréquentation ;
- installer des équipements permettant d'éviter les impacts de la surféquentation ;
- respecter le caractère naturel des sites ;
- organiser des priorités dans l'accueil en optant pour un parti-pris de qualité.

Ainsi, en Aquitaine, l'ONF coordonne les études préalables à l'élaboration des plans-plages, entouré d'une équipe pluridisciplinaire qui réunit des urbanistes, géographes, paysagistes, géomètres, etc. L'objectif de ces programmes est de permettre un accueil de qualité pour un public nombreux, en assurant sa sécurité dans le respect de l'environnement.

Les programmes d'action définis dans les aménagements forestiers s'articulent autour de trois grands objectifs :

- minimiser les impacts de l'accueil du public sur les autres fonctions assurées par la forêt ;
- améliorer le cadre et les conditions d'accueil ;
- prévenir les conflits d'usage.

L'illustration la plus remarquable de cette double volonté d'accueil et de préservation est donnée par le programme des Plans-plages en Aquitaine.

En 1980, sous l'égide de la MIACA (Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine), en collaboration avec l'ONF, un

¹ tels qu'ils apparaissent dans un dossier de l'ONF de Mars 1996 : L'ONF et l'espace littoral, pour une gestion durable.

groupe de travail, réunissant les collectivités territoriales (Conseil régional, Conseil général, communes) et les services de l'Etat, a élaboré un programme d'action intitulé Plan-Plage dont la doctrine est de concilier accueil, sécurité et environnement.

C'est dans ce cadre que, pour la période 1980-1994, ont été aménagés 19 sites sur le littoral aquitain (12 en Gironde et 7 dans les Landes). Ils permettent le stationnement de près de 21 000 véhicules (dont plus de 18 000 en domanial). L'ONF, maître d'ouvrage de ces opérations en forêts domaniales assure également études préalables, réalisation des travaux qui touchent à la restauration des milieux dunaires et forestiers¹.

L'entretien est assuré conjointement par l'Etat, les départements et les communes.

On constate donc que, partant d'objectifs très proches, l'ONF et le Conservatoire ont adopté une stratégie de gestion et d'aménagement très différentes. Celle de l'ONF apparaît plus opérationnelle, mais la nature des terrains qu'elle possède s'y prête mieux.

¹ Exemple du site du Truc-vert.

Situé à 10 km au nord de la pointe du Cap-Ferret, ce site domanial s'étend sur plus de 200 ha et 3 km parallèlement à la mer.

Les accotements de la route forestière qui longe la dune (à 200m) ont été aménagés en parking longitudinal offrant 1 200 places de stationnements. La capacité globale du site est de 2 500 places environ. Deux accès de caillebotis sont aménagés.

Un effort particulier a été réalisé sur tout le site pour limiter les effets de traversées multiples liées à un accès parallèle et proche de la plage : des reboisements ont été réalisés pour conforter la lisière de protection, sur 2,5km et près de 25 ha de lette non boisée, tout en ménageant quelques accès à la plage (chemins de sable clôturés).

1.3 Perspectives et limites de la politique d'acquisition foncière

En matière d'acquisition foncière publique¹, on peut établir le constat suivant :

- au travers de l'action de plusieurs organismes, dont le Conservatoire est le seul ayant explicitement mission à acquérir et protéger des terrains littoraux naturels, les pouvoirs publics ont d'ores et déjà obtenu la maîtrise foncière d'une proportion importante du littoral : au total plus de 900 km de côtes, soit près de 20% du linéaire côtier, et le tiers du linéaire côtier naturel ;
- cette acquisition a permis, à quelques exceptions près, qui ne paraissent pas significatives, le maintien du caractère naturel de ces espaces ;
- de plus, la maîtrise foncière s'est révélée, dans la plupart des cas, compatible avec un usage public et une mise en valeur discrète des sites. Dans de nombreux cas, une mise en valeur touristique a été possible ;
- ces stratégies d'acquisition non coordonnées n'ont pas représenté une dépense excessive.

Trois questions se posent donc :

- quelles sont les perspectives en matière d'acquisition foncière ?
- comment améliorer la coordination des politiques d'acquisition et de gestion des terrains acquis ?
- quelles sont les limites de cette stratégie d'acquisition ?

¹ En Grande-Bretagne, cette action peut-être prolongée par des conventions de gestion des terres sans appropriation.

Perspectives d'acquisition

Parmi les trois sources d'acquisition, seul le Conservatoire dispose d'une stratégie d'agrandissement de son domaine. Son Conseil d'Administration a d'ores et déjà approuvé l'acquisition de 56 000 ha supplémentaires, auxquels s'ajouteront 25 000 ha en Guyane, par affectation de terrains domaniaux.

Dans une perspective à long terme, le Conservatoire a défini ses secteurs d'intervention potentielle. Ce sont des zones d'intérêt écologique et paysager remarquable à propos desquelles des demandes d'intervention du Conservatoire ont été recensées, ou qui ont fait l'objet d'une pré-étude technique, ou dont les caractéristiques correspondent à la typologie d'intervention du Conservatoire.

Ces secteurs représentent une superficie de 67 000 ha, dont 61 300 ha pour la métropole¹.

Les surfaces acquises par le Conservatoire représentent 1 % de son domaine de compétence. Les espaces en cours d'acquisition porteront ce pourcentage à 2,3 %. Les secteurs d'intervention potentielle correspondent à 4 %.

En terme de linéaire côtier, le Conservatoire est propriétaire de 564 km de rivage. Les acquisitions approuvées par le Conseil d'Administration représentent 529 km supplémentaires. Ainsi, plus de 1000 km de côtes, c'est-à-dire 13,2 % du linéaire côtier total (lacs compris), seront bientôt protégés contre la menace d'urbanisation.

¹ Auxquels s'ajoutent 3 700 ha pour les lacs et 2 000 ha dans les départements d'Outre-Mer (hors Guyane : 11 200 ha).

Les secteurs d'intervention potentielle conduiraient le Conservatoire à préserver 8 % supplémentaire du linéaire côtier dans les 50 années à venir, soit 653 km, dont 558 km sur les côtes maritimes métropolitaines.

On le voit, cette proportion complémentaire de linéaire côtier est beaucoup plus faible que celle des superficies à acquérir. Cela tient au fait que le Conservatoire a, pour parer au plus pressé, acquis les espaces les plus menacés en bord de mer. Les acquisitions complémentaires sont nécessaires pour constituer avec les sites acquis des ensembles fonctionnels, notamment en terme de gestion écologique et paysagère, ce qui devrait permettre une rationalisation des modes de gestion.

Par ailleurs, lorsque la politique d'acquisition foncière du CELRL sera close (20 % du linéaire côtier sous sa propriété), la question du devenir de cet organisme et sa conversion vers la gestion et le contrôle de son patrimoine foncier se posera avec acuité.

Si l'on ajoute au programme du Conservatoire les acquisitions existantes hors Conservatoire, et en faisant abstraction d'éventuelles acquisitions supplémentaires *via* la TDENS ou du fait d'autres collectivités, plus de 1500 km de côte seraient protégés à l'horizon 2050, ce qui démontre que l'objectif du tiers sauvage est réaliste, et *a priori* susceptible d'être atteint.

C'est l'amélioration de la coordination entre les instruments d'acquisition foncière, et la rationalisation de la gestion des terrains acquis, qui devrait constituer les priorités futures.

Quatre points semblent mériter une attention particulière :

- considérant l'intérêt paysager et écologique des massifs forestiers qui subsistent sur le littoral, et les menaces qui pèsent sur eux lorsqu'ils ne sont pas soumis à une protection forte, le Conservatoire du Littoral et l'ONF pourraient développer une stratégie coordonnée de maîtrise des parcelles boisées appartenant à des particuliers ;

- la politique de gestion des terrains du Conservatoire devrait reposer sur un plan de gestion et de développement à court et moyen terme pour chaque terrain lui appartenant¹ ;
- les formes de gestion des terrains acquis par le Conservatoire mériteraient d'être simplifiées et rationalisées. Sans remettre en cause le principe de la prise en charge de la gestion par les collectivités locales, il apparaît que le Conservatoire dispose d'un droit de regard et d'une maîtrise insuffisantes sur l'usage qui est fait des terrains qu'il concède ;
- enfin, il est nécessaire d'améliorer la connaissance de l'utilisation qui est faite de la TDENS, et d'essayer de systématiser, dans le cadre des départements littoraux, la coopération avec le Conservatoire du Littoral afin de permettre une plus grande homogénéité et une meilleure continuité de son action.

Quelles sont les limites de la politique d'acquisition foncière ?

Dans le document de présentation de la stratégie d'acquisition foncière du Conservatoire jusqu'en 2050, le bien-fondé de l'acquisition foncière en tant qu'instrument de préservation du littoral est explicité. Trois arguments apparaissent :

- le dispositif réglementaire ne constitue pas une garantie suffisante pour assurer la pérennité de la protection. Il est surtout impuissant lorsqu'il s'agit d'empêcher des évolutions néfastes et insidieuses, conséquences de l'absence d'une gestion active de la part de certains propriétaires : pénétration de véhicules tous-terrains, cabanisation, camping sauvage, absence de nettoyage et d'entretien ;
- de plus, ce dispositif ne permet pas une gestion active des espaces naturels. Il ne permet pas de maintenir l'accès public dans des conditions satisfaisantes. Cette gestion active est également nécessaire si l'on cherche à restaurer ou à accroître la diversité biologique, à créer les conditions

¹ Le Conservatoire est d'ailleurs en train d'expérimenter cette méthode de planification systématique.

d'un accueil du public répondant à ses attentes, à maintenir ou à réinstaller des activités traditionnelles ou nouvelles concourant à ces objectifs. La protection des espaces naturels ne saurait en effet être limitée à une série d'interdictions, et l'on sait combien le règlement est difficile à appliquer lorsqu'il cherche à créer des obligations de faire ;

- les procédures conciliant propriété privée et gestion active (dispositions de l'article L.135 du Code de l'Urbanisme, qui prévoient l'aide à la gestion d'espaces naturels privés par voie de conventions passées entre les collectivités publiques et les propriétaires privés) n'ont connu qu'un succès très limité. Elles impliquent une adhésion forte de ces propriétaires aux objectifs poursuivis, ce qui est loin d'être général.

Le rapport du Conservatoire conclut ainsi : *« Sans méconnaître l'intérêt de ce type de procédure, il faut en revenir à une évidence : on ne gère pas seul le bien d'autrui. Pour gérer véritablement, il faut devenir propriétaire ».*

Cette argumentation repose sur le fait, notamment, que les formes d'incitation des propriétaires privés à une implication dans l'entretien de leurs terrains naturels ayant échoué, une intervention des pouvoirs publics par le biais de l'acquisition foncière est fortement justifiée. Mais il est important de noter que cet argumentaire ne peut être valable que pour les espaces naturels.

Tout d'abord parce que ce sont les espaces naturels qui sont, en premier lieu, susceptibles de ne plus être entretenus, et qui supportent les menaces *« d'évolutions néfastes et insidieuses »* identifiées par le Conservatoire. Les processus de détérioration de l'espace qui justifient l'acquisition foncière affectent les espaces naturels.

Ensuite, parce que la gestion active prônée par le Conservatoire du Littoral n'est de la responsabilité publique que dans le cas d'espaces naturels¹.

Enfin, parce que les formes de valorisation pratiquées par le Conservatoire, ou l'ONF, et décrites dans cette section, ne sont opérationnelles que dans le

¹ Et, plus précisément, elle est du ressort de l'Etat.

cadre d'espaces naturels. Une mise en valeur touristique, et à plus forte raison environnementale, qui suppose avant tout l'organisation des flux mais aucunement l'organisation d'une production, est compatible avec des espaces naturels, pour lesquels la conservation et la jouissance passive constituent en elles-mêmes une mise en valeur.

Au cours d'un atelier du Conservatoire, un responsable public se félicitait de ce que, sur les terrains du Conservatoire, il y a désormais plus d'agriculteurs que lorsque ces terrains ont été achetés par le Conservatoire, ce qui va effectivement à contre-courant de l'évolution du secteur dans le reste de la France, et notamment sur le littoral. Faut-il pour autant en déduire que l'action du Conservatoire est adaptée à la protection de l'activité agricole ?

L'apparition d'agriculteurs sur les terrains du Conservatoire s'explique par le fait que le Conservatoire du littoral prend à sa charge une partie des charges fiscales fixes de ses terrains, notamment la taxe sur le foncier non bâti.

Or, on observe un débat théorique pour savoir si, en matière de politique publique de l'environnement, les instruments réglementaires, dont on a beaucoup usé jusqu'à présent en France, sont plus efficaces que les mécanismes de l'économie de marché et que les instruments fiscaux.

La seconde thèse est davantage en vogue. Le Conservatoire du Littoral est un exemple intéressant, parce qu'apparemment, il va à l'inverse de cette seconde thèse. Pourquoi ? Parce que, même si on utilise les instruments de l'économie de marché et les instruments fiscaux, la pression foncière sur le littoral est tellement forte que ces instruments sont probablement inefficaces, et que la maîtrise foncière est sans doute un outil indispensable. Mais, même lorsqu'il a cette maîtrise foncière, le Conservatoire est obligé de réaménager les règles fiscales pour que l'exploitation de ces terrains, devienne possible. Il faut donc bien une alliance des deux instruments qui sont trop souvent opposés : les politiques réglementaires et les politiques incitatives.

Selon le Conservatoire lui-même, 6 % seulement de son domaine de compétence justifient une acquisition foncière. Ce qui ne signifie aucunement

que les 94 autres pour cent ne méritent aucune protection et doivent être abandonnés à l'urbanisation, mais que seuls ces 6 % nécessitent la protection maximale qu'octroie la maîtrise foncière.

L'acquisition foncière publique, en tant qu'outil de protection absolue, doit donc être utilisée pour les espaces qui justifient une protection absolue (le Conservatoire s'en tient d'ailleurs à cette stricte interprétation), et elle devait pouvoir être utilisée dans le cadre d'une planification d'ensemble, le Conservatoire s'efforçant, par ailleurs, d'engager avec les collectivités locales, une stratégie coordonnée conciliant développement et protection. Mais elle ne peut en aucun cas être élargie aux autres espaces, parce que les modes productifs des espaces autres que les espaces naturels (qui précisément échappent à cette logique productiviste¹) ne sont pas compatibles avec la maîtrise foncière publique².

L'acquisition foncière publique est donc adaptée pour 6 % de la superficie des cantons littoraux identifiés par le Conservatoire, et les instruments existants semblent satisfaisants pour assurer à long terme la préservation de ces espaces. Pour le reste des espaces littoraux, le seul outil d'aménagement et de mise en valeur envisageable est la régulation et la planification du droit des sols, sous toutes leurs formes.

Pour répondre à la question initiale, l'acquisition foncière publique est un outil d'aménagement intégré performant, sur le littoral, pour, et seulement pour, les espaces naturels dont la qualité environnementale justifie la préservation.

¹ comme en apportent d'ailleurs l'illustration les programmes de l'ONF, qui consentent explicitement à réduire les objectifs de production dans le cas des secteurs forestiers qui participent à l'accueil des touristes.

² A moins de transformer radicalement notre mode d'organisation économique et politique.

2. Dysfonctionnements dans l'application d'une politique intégrée sur le littoral

Sur le territoire d'une commune rétro-littorale du Pays basque, un groupe de promotion immobilière achète, pour un prix élevé, un terrain de plus de 200 ha, d'un seul tenant, avec l'intention d'y faire un golf. Le groupe propose au maire de prendre à sa charge la réalisation d'une étude de faisabilité de l'opération, et lui fait signer une convention dont une clause prévoit que, si la commune n'accepte pas les conclusions de l'étude, elle devra en rembourser le coût. Or, le prix de cette étude représentait un peu plus de deux fois et demie le budget annuel de cette commune (à titre d'information, l'étude de faisabilité avait conclu à la nécessité de réaliser 180 000 m² d'immobilier résidentiel et de commerce en accompagnement du golf pour équilibrer l'opération).

Cet exemple illustre le fait que, compte tenu de l'éparpillement communal qui caractérise la France, on se trouve devant des situations totalement déséquilibrées, où l'acteur public est relativement désarmé face au niveau d'expertise et à la capacité financière qu'est capable de déployer l'opérateur privé qu'il doit théoriquement encadrer et contrôler.

Le littoral est, par excellence, l'espace où ce déséquilibre se manifeste, en raison des enjeux spatiaux et financiers dont il est l'objet.

2.1 Bien-fondé d'une intervention de l'Etat sur le littoral

2.1.1 Pourquoi l'Etat ? Récapitulatif des motifs d'intervention identifiés

« Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur

La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales, ou de leurs groupements,

ayant pour objet :

- la mise en oeuvre d'un effort de recherches et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ;
- la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages du patrimoine ;
- la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes ;
- le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme ».

Quels arguments peut-on apporter, sur la base du diagnostic établi dans ce rapport, pour justifier cet article premier de la loi n° 86-2 du 3 Janvier 1986, loi qui fut votée à l'unanimité par le Parlement ? En reprenant les quatre points identifiés par la loi, on peut affirmer que :

- la connaissance scientifique de l'écosystème côtier est encore très incomplète. Ceci concerne aussi bien l'état et les conditions de la vitalité biologique des eaux côtières, que les conséquences de certaines pollutions qui ne sont pas intégrées dans les programmes de surveillance existant, les causes et les conséquences des variations du niveau de la mer, et enfin les potentialités, encore largement inconnues, et dans une perspective à long terme, d'extraction en milieu côtier.

Par l'intermédiaire du CEDRE (spécialisé dans les questions de pollution accidentelle), et de l'IFREMER (qui se préoccupe de la gestion et de la protection de la ressource naturelle), l'Etat est déjà largement engagé en matière de recherche fondamentale et appliquée en milieu côtier. Pour autant, un renforcement de la recherche est réclamé par de nombreux acteurs, scientifiques ou institutionnels.

Mais, au delà de cet aspect spécifiquement scientifique, il est apparu au

cours de nos travaux que, d'une manière générale, la connaissance du littoral en tant qu'espace économique et social était faible. Les effets induits des diverses activités maritimes, par exemple, sont mal connus. Les données démographiques ou sociales ne sont pas correctement agrégées, l'INSEE ne reconnaissant aucune existence au littoral. Le tourisme, première activité du littoral, ne fait l'objet d'aucune enquête cohérente sur l'ensemble du littoral. La Direction du Tourisme, notamment, n'est en mesure de fournir aucune donnée statistique concernant la fréquentation du littoral, à l'exception de l'enquête INSEE, dont la précision et la pertinence sont pour le moins limitées.

A ce déficit sérieux de connaissance, qui rend malaisée toute appréciation globale des performances et des difficultés du littoral, et quasiment impossible toute démarche prospective, on ajoutera la non réalisation de l'évaluation annuelle de la loi littoral, prévue par la loi ;

- la protection des équilibres biologiques et écologiques pose en premier lieu la question de la qualité des eaux littorales. Celle-ci est directement liée à la qualité des eaux en provenance des terres, établissant ainsi une solidarité nationale évidente. Cette solidarité est déjà prise en compte par l'intermédiaire des SDAGE. A l'échelon local, compte tenu des enjeux particuliers au littoral en matière de qualité des eaux, le développement de la procédure des SAGE paraît souhaitable. Quant à l'épuration des eaux usées, nous avons souligné l'importance de la poursuite de l'effort engagé par les collectivités et l'Etat, via les agences de bassin. L'enjeu de la qualité des eaux littorales est un enjeu global, engageant la Nation, et qui doit pouvoir être décliné à l'échelon local en fonction des données spécifiques ou des activités particulières propres à un territoire ;
- si la lutte contre l'érosion ne relève pas directement de l'Etat, la responsabilité de celui-ci est d'assurer la sécurité des biens et des personnes en appliquant les principes, qu'il à lui-même édictés, de prise en compte du mouvement des côtes dans les documents d'urbanisme des communes littorales. La mise en oeuvre, sur le littoral, des Plans de Prévention des Risques, paraît lente, et nécessiterait un engagement financier et humain réel de la part des services de l'Etat. Par ailleurs,

l'élaboration d'une stratégie cohérente en cas de sollicitation de l'Etat par des collectivités locales pour la réalisation de travaux semble indispensable ;

la protection des sites, des paysages et du patrimoine, enfin, est un enjeu difficile et complexe. La protection des sites les plus exceptionnels, dont on considère qu'ils constituent un enjeu national en raison de leur valeur patrimoniale ou écologique, est déjà à l'oeuvre par l'intermédiaire des processus d'acquisition foncière décrits précédemment. Sur ce point, hormis les zones humides, pour lesquelles une approche spécifique se justifie¹, un engagement supplémentaire de l'Etat n'apparaît pas nécessaire.

Quant à la protection des paysages, elle semble l'objet d'un consensus : on admet que les paysages littoraux de notre pays sont, dans leur ensemble, une richesse nationale. Autant qu'un cadre de vie, c'est une valeur culturelle qui est défendue. La prise en compte de ces données apparaît dans le loi littoral, dont les prescriptions en matière de coupures naturelles représentent des objectifs paysagers. Le flou des définitions a été souligné, et les menaces qui pèsent sur les paysages littoraux, aussi bien dans les secteurs d'urbanisation dense, que dans les secteurs plus diffus, sont réels ;

- le sort des activités liées à la présence de l'eau pose la question de l'exploitation des atouts économiques liés à une façade maritime importante. Dans le cadre du présent exercice d'évaluation des politiques de la mer, les rapports consacrés aux principales activités maritimes ont examiné les conditions et les enjeux de leur maintien, et le rôle -important- de l'Etat vis-à-vis de ces secteurs.

¹ L'évaluation du Commissariat Général du Plan retenait trois points pour une meilleure protection des zones humides :

- la prise en compte du coût social et économique d'un projet affectant une zone humide;
- une révision du principe de compensation;
- l'ajustement entre les politiques agricole et environnementale.

Il convient de souligner que l'impact de la plupart de ces différentes activités ne peut s'évaluer qu'à l'aune de leur rentabilité économique. De même que pour l'activité agricole, l'impact spatial et social de certaines activités traditionnelles doit être pris en compte. De plus, l'intérêt des activités traditionnelles, y compris de l'activité portuaire, pour la mise en valeur touristique d'un littoral, ne peut être quantifié, mais apparaît indiscutable.

Mais au-delà des enjeux proprement sectoriels, c'est la nécessité de coordonner les politiques sectorielles entre elles qu'il convient de souligner. Les pouvoirs publics soutiennent parfois des objectifs contradictoires, par exemple lorsque le ministère de l'Agriculture subventionne l'assèchement des zones humides tandis que celui de l'Environnement s'efforce de les protéger, ou que les travaux d'agrandissement des zones portuaires affectent des secteurs naturels classés.

Les mêmes contradictions peuvent exister entre des projets de développement à des échelles différentes (communes/régions, régions/Etat et jusqu'aux directives européennes, comme l'a illustré la douloureuse expérience de Natura 2000). Le rôle de l'Etat est de veiller aussi à la cohérence spatiale des politiques publiques :

- enfin, il convient de souligner que l'Etat n'a plus spécifiquement vocation à réguler le marché foncier en tout point du territoire. Mais, il est de son ressort, lorsque, sur un territoire donné, les enjeux fonciers, ou autres, impliquent des intérêts dépassant ce seul territoire, de s'efforcer de faire valoir une solidarité entre territoires. Un des objets essentiels de ce rapport a été de démontrer que le littoral, dans sa quasi intégralité, est dans ce cas. C'est à l'Etat d'y défendre des enjeux qui se manifestent et s'appréhendent à une échelle intercommunale, interdépartementale ou interrégionale.

Le maintien des activités sylvicoles et agricoles ne semble pas être un enjeu majeur, en tant que telles, dans cette perspective. L'enjeu essentiel est de préserver les perspectives de développement durable d'un espace

dont le succès est susceptible de détruire rapidement les atouts qui font son attrait. Dès 1973, une circulaire interministérielle expliquait ainsi que : *« Le littoral n'est pas seulement le milieu généralement le plus recherché pendant les périodes de loisirs. Il devient également, en raison de ses seuls agréments et même en l'absence de justification d'ordre strictement économique, un lieu privilégié du développement de l'habitat permanent et des activités de toute nature. Ces deux mouvements de concentration touristique et d'urbanisation tendent d'ailleurs à se confondre et se conjuguent pour provoquer une transformation très rapide des zones littorales. On peut raisonnablement estimer que ce phénomène ne relève pas d'une mode passagère, mais qu'il s'agit d'une tendance durable. Dans ces conditions, et en dépit de l'étendue remarquable de la façade maritime de notre pays, la zone littorale a déjà, et aura de plus en plus, le caractère d'un bien rare ».*

Le problème le plus apparent associé à cette pression anthropique est la difficile réversibilité du processus d'aménagement urbain. La forte densité d'occupation des sols, les équipements à taux d'immobilisation élevés, impliquent des contraintes physiques (durée de vie importantes), technologiques (limitation des alternatives techniques connues) et économiques (gestion rentable des équipements) durables.

En ce sens, le problème de la régulation des usages du littoral peut être comparé à celui des ressources non renouvelables. Les rigidités, voire les irréversibilités, induites par l'anthropisation croissante des milieux côtiers peuvent être assimilées à la destruction progressive d'un stock de ressources, dans la mesure où elles imposent une limite au développement des usages considérés, et où elles peuvent induire l'impossibilité de voir se développer d'autres modes d'usage sur les mêmes milieux.

Toutefois, deux remarques restreignent la portée de cette comparaison. D'une part, ces rigidités dépendent de conditions historiques données, et peuvent ne plus être considérées comme telles à une période future. Il s'agit plutôt, en fait, d'irréversibilités impliquant qu'il est fortement improbable de revenir à un état initial donné. D'autre part, les modes d'usage considérés ne sont pas indépendants et ne sont pas exclusifs, dès lors qu'ils sont susceptibles d'évoluer et de s'adapter les uns aux autres.

Aussi, il faut souligner que le propos de l'Etat ne doit pas être de faire valoir une approche malthusienne, qui serait mal comprise par les acteurs locaux, et surtout qui ne se justifie ni d'un point de vue écologique, ni d'un point de vue démographique, et encore moins économique. L'enjeu n'est pas de limiter le développement, mais de s'assurer que les formes spatiales de ce développement n'atteignent pas la ressource du développement de l'activité considérée, ou d'autres activités.

A titre d'exemple, prétendre que le littoral est surpeuplé serait une absurdité. Le littoral peut-être surpeuplé en certains endroits en fonction de certains usages. Mais, bien plus que la concentration démographique, ce sont avant tout les formes spatiales prises par le peuplement qui sont susceptibles d'entraver le développement de certaines activités économiques, y compris le tourisme.

En ce sens, l'approche du littoral en tant que système de production territorialisé, dont l'activité moteur est la production et l'exploitation d'espace, paraît porteuse.

2.1.2 Capacité de l'Etat et pertinence de son intervention

Le littoral est certes un espace où des conflits d'usage importants se manifestent, et où la pression anthropique est particulièrement forte, mais il n'est ni en guerre, ni en ruines. Tout autant que de rappeler les motifs qui justifient l'intervention de l'Etat, il paraît important de souligner que cette intervention est possible, et qu'elle peut être efficace. Deux aspects sont à considérer pour cette démonstration :

- un aspect historique : par le passé, l'Etat est intervenu fortement sur le littoral. Le bilan et l'évaluation de ces interventions n'ont jamais été réellement entrepris de façon globale ;

- un aspect dynamique : les incompatibilités totales entre différentes activités présentes sur le littoral sont extrêmement rares¹, et l'on est avant tout en présence d'incompatibilités partielles. Aussi, plus que des arbitrages exclusifs entre telle activité ou telle autre, ce sont les conditions et les modalités de la conciliation qui sont à rechercher.

Un bilan historique de l'intervention de l'Etat sur le littoral

Dans la série des grands aménagements de l'après-guerre, l'Etat a engagé quatre opérations de grande envergure sur le littoral : les aménagements industrialo-portuaires de Dunkerque et de Fos-sur-Mer, les développements touristiques de la côte d'Aquitaine et de celle du Languedoc-Roussillon.

Un examen critique de ces quatre opérations serait trop long à conduire. Aussi nous nous intéresserons plus spécifiquement à l'opération qui nous semble la plus significative, par rapport à notre approche : celle de la mission Racine, sur le littoral du Languedoc-Roussillon.

Les aménagements industrialo-portuaires, dont le bilan est très mitigé (relative réussite pour Dunkerque, échec assez marqué en ce qui concerne Fos), relèvent d'une logique très sectorielle, et ne constituent pas des exemples de politique intégrée. Au contraire, les missions Racine (du nom de son président) et la MIACA (Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte d'Aquitaine) ont eu à gérer simultanément les dimensions foncières, urbaines, économiques et sociales de l'aménagement, sur des territoires d'échelle régionale.

Entre le Languedoc-Roussillon et la Côte d'Aquitaine, si nous choisissons le Languedoc-Roussillon c'est parce que celui-ci concentre toutes les attaques,

¹ et probablement pas plus marquées que sur le restant du territoire. Ainsi, si l'on veut bien considérer qu'il est difficile, pour reprendre l'exemple le plus classique, de se baigner au milieu des supertankers, on admettra que, de même, il est interdit de piquer dans un champ de maïs.

au point d'en devenir, pour beaucoup, l'illustration type des erreurs commises par l'Etat dans le cadre de ses grandes opérations d'aménagement du territoire. N'omettons pas cependant de souligner que, les réalisations de la MIACA, beaucoup moins commentées, constituent également un exemple d'opération d'aménagement intégré conduit par l'Etat, qui semble donner satisfaction à tous, et être parvenu à concilier développement économique, préservation des sites, et mise en valeur des sites littoraux.

L'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon, qui était jusqu'alors quasiment vierge d'activités humaines, a été confié à la mission Racine, créée en 1963, et qui était placée directement sous l'autorité du CIAT. Son objectif était, dans un but d'équilibrage du littoral méditerranéen et de diversification de l'offre, d'ajouter aux 600 000 lits de la Côte d'Azur, 750 000 lits pour le Languedoc-Roussillon.

Sa réussite économique semble indéniable : 500 000 estivants gagnent le littoral en 1964, puis 1 000 000 en 1977. La croissance de la fréquentation permet au Languedoc-Roussillon de rattraper quasiment la région Provence-Alpes-Côte d'Azur en matière de nombre de séjours effectués, l'écart se resserrant sensiblement à partir de 1981.

Surtout, les diverses enquêtes menées montrent à quel point l'aménagement du littoral a profité à un ensemble fort large de consommateurs. Le caractère diversifié de la fréquentation du littoral Languedoc-Roussillon témoigne de sa capacité à conquérir des parts de marché désormais élargies.

Ainsi, si, en 1960, une forte croissance de la demande de loisirs provoque une fuite des vacanciers vers l'Espagne, on peut constater aujourd'hui l'arrêt de l'hémorragie. De plus, les stations nouvelles du littoral semblent répondre au dernier objectif, formulé en 1963, de créer une zone d'attrait pour les étrangers, phénomène favorable à la balance des comptes du tourisme français. Mieux encore : la clientèle semble fidélisée. 90 % des estivants d'origine française et 70% des étrangers déclarent vouloir revenir sur le littoral languedocien pour leurs prochaines vacances.

Compte tenu du succès de sa fréquentation, l'objectif de création d'une zone touristique aussi attrayante que la Côte d'Azur semble atteint. L'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon a permis la démocratisation de l'accès aux loisirs balnéaires.

Le tourisme contribue à accroître les flux monétaires sur l'espace littoral. Le touriste laisse dans la région une manne financière évaluée à 4,5 milliards de francs en 1996. 80% de la fréquentation touristique s'effectue sur le littoral.

Mais outre le simple essor des flux monétaires, la politique publique d'aménagement du littoral se devait de consolider le tissu productif local. Dans un premier temps, la manne touristique a profité aux branches d'activité régionale directement sollicitées par l'urbanisation des côtes. Pour la Grande-Motte, on constate qu'en 1977, 74 % du parc immobilier a été construit par les entreprises du BTP de la région. De même, la croissance du secteur commercial a servi principalement les fournisseurs situés dans la région. Il ne semble pas aberrant de supposer un lien entre les investissements réalisés par l'Etat pendant deux décennies sur le littoral languedocien, et le décollage économique de cette région depuis le début des années 80.

Les objectifs quantitatifs ayant été atteints, les critiques se portent généralement sur l'aspect qualitatif des formes urbaines choisies. Il nous semble dangereux et erroné d'assimiler trop facilement les stations touristiques du Languedoc-Roussillon à des grands ensembles, et de les juger avec des critères d'appréciation esthétique et urbaine d'aujourd'hui. L'urbanisme de la mission Racine est marqué par son époque, comme toute réalisation d'envergure des années 70.

Le foisonnement d'études est-il un indicateur de l'exigence de qualité requise : la Compagnie Nationale du Bas-Rhône-Languedoc est par exemple sollicitée pour l'étude des projets d'irrigation afin de diversifier les cultures en plaine littorale. L'Université de Montpellier effectue également nombre de recherches, afin de qualifier les écosystèmes du cordon et de préserver leurs particularismes.

Autre tort supposé de la mission Racine, la destruction du patrimoine naturel du littoral aménagé. Pourtant, dans les schémas d'organisation du littoral, il est prévu que les cinq zones touristiques urbanisées soient séparées les unes des autres par des coupures vertes, ancêtres des coupures naturelles de la loi littoral. Ces cordons naturels sont privés de tout équipement et protégés de toute urbanisation. Ils résultent de plantations artificielles diverses ou de la protection et de l'entretien d'espaces préexistants ayant un intérêt floristique ou faunistique notable.

Des études relatives aux écosystèmes ont abouti à la détermination chiffrée de la dimension des espaces verts. Ainsi, les stations, d'une superficie de 600 à 800 ha, devaient être séparées par 6000 ha de végétation naturelle. Sur 20 kilomètres de profondeur et 200 de rivage, le littoral oppose ainsi une frange contrastée, juxtaposant les zones construites et les zones vierges d'urbanisation. Ce modèle d'alternance entre constructions et verdure est par ailleurs répété au sein de chaque station touristique. Les plans projettent de consacrer 240 ha de chaque unité touristique nouvelle à des plantations. Si, par endroits, ces espaces naturels ont depuis été grignotés par l'urbanisation, ce n'est pas uniquement de la faute de l'Etat planificateur, mais aussi des acteurs qui ont eu depuis, en charge le développement.

Les espaces naturels semblent avoir été suffisamment protégés pour que la Direction Régionale de l'Environnement, relève aujourd'hui que : *« Le littoral du Languedoc-Roussillon présente une richesse remarquable, ce que traduit l'importance des mesures de protection mises en place au titre de la loi de 1930 et de celle de 1976, avec en plus les acquisitions du Conservatoire du littoral ».*

Rappelons, pour finir, que, la crise de fréquentation censée affecter les stations créées par la mission Racine, est largement surfaite. Le seul véritable élément de tension que l'on peut constater concerne le marché de

l'immobilier¹, qui apparaît effectivement en crise, du fait de l'inadaptation entre l'offre produite au cours des années 70 et la demande actuelle.

L'objet de la réhabilitation de la mission Racine, n'est pas d'encourager au renouvellement de telles opérations. Les données socio-économiques ont fortement changé, et la répartition des pouvoirs en matière de développement et d'aménagement a été transformée par les lois de décentralisation. De plus, le déficit en équipements du littoral français a été largement comblé. Mais :

- en s'en donnant les moyens et en choisissant des objectifs clairs, l'Etat a pu développer la capacité d'expertise nécessaire à la réalisation d'un aménagement intégré cohérent et performant ;
- l'Etat peut se présenter comme un interlocuteur compétent face aux nouveaux enjeux et aux nouvelles pratiques institutionnelles de développement du littoral.

Le littoral n'est pas peuplé d'ennemis irréductibles

Les travaux consacrés au littoral insistent toujours sur la vigueur des conflits d'usage qui s'y manifestent. L'idée générale, expliquant cette intensité particulière dans les conflits entre activités, est qu'elles cherchent toutes à exploiter un même espace restreint. Idée juste dans son principe, mais qui, à l'échelon local, ne s'applique guère.

Pour prendre un exemple, sur l'étang de Berre, le développement industriel lourd a d'abord signifié une réduction draconienne des activités de pêche. Un choix implicite a été fait entre ces deux modes d'usage, considérés comme incompatibles dans les conditions socio-économiques, culturelles et techniques de l'époque. Mais, par la suite, le développement de la zone urbaine rattachée aux activités industrielles de la région, et la demande

¹ L'Inspection Générale du Tourisme s'apprête à publier une étude sur ce sujet, tandis que la Région Languedoc-Roussillon a déjà élaboré un ambitieux et intéressant projet de rénovation et de promotion de l'immobilier touristique.

d'espaces de loisirs qu'elle a provoqué, a entraîné un effort public et privé croissant de dépollution de l'étang. L'activité de pêche a alors été réaffirmée comme mode d'usage important, et s'est révélée compatible, avec les aménagements nécessaires, avec l'activité industrialo-portuaire environnante.

Les chevauchements spatiaux effectifs rencontrés au cours de cette étude sont en fait rares : plaisance *versus* aquaculture dans les étangs méditerranéens ou certaines portions du littoral vendéen, développements portuaires *versus* fonctions écologiques dans l'estuaire de la Seine. Plutôt qu'en termes de conflits spatiaux, c'est en fait en termes de gestion commune d'une ressource partagée que la question se pose. La gestion de l'eau est particulièrement sensible, mais sont également concernés l'organisation et l'utilisation des moyens d'accès au bord de mer, et la régulation dans le temps de l'utilisation d'un même espace.

Les cas où deux activités s'excluent l'une l'autre¹ sont rares, mais ils sont nombreux où, en l'absence de coordination, les conditions d'exercice de l'une peuvent entraver les conditions d'exercice de l'autre. D'où la nécessité d'organiser une répartition conciliée de l'espace, laquelle ne se traduit pas nécessairement par un zonage exclusif activité par activité. Le cas du SMVM de Thau, en dépit des imperfections de la procédure, illustre la viabilité d'une telle démarche, et souligne le rôle de l'Etat en tant qu'agent coordonnateur.

Mais, plutôt que d'évoquer des situations de conflits, il semble qu'il faut souligner les complémentarités qui, tout autant, se manifestent sur le littoral, entre ces mêmes activités que l'on ne cesse d'opposer. Les intérêts communs des activités traditionnelles et du tourisme, notamment, doivent être mis en avant. Le tourisme profite de l'aménagement spatial et de l'animation provoquée par les activités traditionnelles, tandis que ces activités bénéficient du marché que représente la consommation touristique. Par ailleurs, le tourisme offre un emploi saisonnier complémentaire d'autres activités

¹ Les conchyliculteurs n'installent pas leurs claires sur les plages, les touristes ne souhaitent pas se baigner dans les marais salants, les développements portuaires requièrent -à l'échelle nationale- des superficies très faibles, etc.

littorales. Aussi, la conciliation qui est à rechercher, ne l'est pas dans la tolérance forcée de l'autre, mais dans une dynamique économique et spatiale mutuellement bénéfique. Il ne s'agit pas d'engendrer les conflits, mais de susciter la complémentarité.

La prise en considération de ce problème d'usages multiples des ressources littorales entraîne d'ailleurs l'émergence d'une problématique commune à l'ensemble des côtes, et un rapprochement des principes de régulation terrestre et marin.

A terre, l'appropriation privative est tempérée par les règles s'appliquant à l'usage, mais également à la cession et à la transmission des terrains côtiers. En mer et sur les lais et relais, les régimes d'autorisation et de concession permettent d'envisager le développement d'usages privatifs durables des espaces côtiers. Dans les deux cas, les règles publiques sont établies dans l'intérêt général. Cette dernière notion recouvre aussi bien la préservation des activités traditionnelles, la protection des sites sensibles, la mise en valeur économique des côtes, etc. et traduit, non pas un désir hégémonique de l'Etat, mais la prise en compte d'un intérêt commun dans son expression et sa dimension spatiale.

La problématique rencontrée sur le littoral n'est donc pas celle de faire cohabiter, tant bien que mal, des activités qui s'opposent, mais de mettre en valeur, par une démarche spatiale coordonnée qui réunit ces différentes activités, les multiples atouts du littoral, susceptibles de créer ensemble une valeur ajoutée supplémentaire.

2.2 La stratégie de l'Etat souffre de l'imprécision du droit.

L'Etat, au lieu de conserver, dans le cadre des lois de décentralisation, une certaine autorité sur les territoires présentant des enjeux nationaux, a voulu, *a posteriori*, à partir de 1983, encadrer les pouvoirs qu'il venait de confier aux collectivités territoriales. Difficile conciliation entre émancipation des

- Etat et littoral. méfaits d'une régulation mal conduite -

territoires et contrôle national, qui amène à une confusion des pouvoirs, des responsabilités, et des objectifs.

Remise en cause des formes de régulation traditionnelles et adaptation de l'Etat

Les conflits qui se manifestent sur le littoral, de façon de plus en plus aiguë depuis deux décennies, se traduisent par une mise en cause des principes ou des modes traditionnels de régulation des usages. C'est, par exemple, le problème de la concurrence jugée déloyale des activités nouvelles, du point de vue des activités plus anciennement implantées sur le littoral, et de l'apparition de modes d'usage qui échappent aux formes de régulation en place (cas de la pêche de loisir en Méditerranée, de la chasse dans les marais agricoles de Vendée, de l'aquaculture en marais salicole à Guérande, de la plaisance dans les zones de pêche en Martinique...).

Cette remise en cause implique une évolution du statut des acteurs locaux de la régulation. Du point de vue de l'Etat, la nouvelle donne de la décentralisation amène à la question suivante : comment l'Etat peut-il agir dans la nouvelle complexité institutionnelle et la complexité sociale croissante pour assurer cohésion et cohérence ?

La régulation définit une action organisant et gérant des équilibres instables entre des stratégies de nature parfois contradictoires, et suivant des procédures tout aussi aléatoires.

Administration du littoral

Le littoral ne dispose d'aucune administration spécifique. Le contraste est particulièrement marqué avec la montagne. La loi montagne a mis en place un Conseil National de la Montagne, parfois critiqué, mais qui a le mérite de constituer un forum où la montagne française reconnaît et affirme son identité. De même, ont été mis en place des comités de massif, des CIAT

Montagne et un fonds d'intervention. Des taxes ont été introduites comme celle sur les remontées mécaniques.

Rien de tel n'existe pour le littoral. La création d'un Conseil National du Littoral a été constamment refusée.

En ce qui concerne les administrations de l'Etat, l'ancienne Mission Interministérielle à la Mer (MISMER), qui n'intervenait pas sur le littoral a été réformée en 1995 en Secrétariat Général de la Mer. « *Il est associé à l'élaboration de la politique* » du littoral, indique le décret constitutif du Comité Interministériel à la Mer. Deux ans après, force est de constater, à travers les trois Comités Interministériels de la Mer (CIM) qui ont eu lieu, que son rôle, s'agissant de la politique du littoral, est demeuré discret, tant par rapport à l'autre organisme coordinateur qu'est la DATAR, que par rapport aux principaux ministères qui lui disputent ce rôle.

Le Ministère de l'Equipement se voit le véritable héritier d'un Ministère de la Mer, par ses attributions en matière de transport, d'infrastructures, de gestion du DPM. La Direction des Ports et de la Navigation Maritime est devenue la Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral.

Les Conférences maritimes régionales, réunissant préfet maritime et préfet civils se préoccupent peu de gestion intégrée des côtes.

Au total, une quinzaine de ministères sont concernés par le littoral. Outre l'Equipement et la défense, citons :

- le Ministère du Tourisme, lequel a, en 1991, supprimé son Service d'Etude et d'Aménagement Touristique du Littoral, tout en conservant celui de la montagne ;
- le Ministère de l'Intérieur (casinos et jeux, Dotation aux Communes Touristiques) ;
- le Ministère de la Santé (thalassothérapie et qualité des eaux de baignade) ;
- celui des Finances (gestion du DPM) ;
- celui de l'Industrie (BRGM) et ressources sous-marines ;
- celui de la Recherche (IFREMER).

La France ne s'est nullement souciee d'organiser avec efficacité les institutions et administrations du littoral, lesquelles, tout autant que la législation ou le financement sont, par les rouages et les hommes mis en place, les instruments d'une politique des pouvoirs publics. Il importe de souligner la contradiction entre l'enjeu d'une politique littorale et maritime moderne et l'éparpillement, sur différents objectifs, d'institutions spécifiques.

La loi littoral, illustration de l'évolution réglementaire

L'évolution récente marque, de plus en plus l'effacement de la loi devant le contrat. La gestion par la loi garante de l'unité du corps social est de plus en plus remplacée par la gestion par le contrat. Si cette évolution rappelle la logique qui prédomine chez la plupart de nos partenaires européens, elle n'est pas moins contradictoire avec le cœur juridique de la République.

Tout comme pour la loi de décentralisation, l'émergence de la politique de l'environnement littoral, couronné par la publication de la loi littoral, répond à la logique de l'aléatoire réglementaire.

La loi vise à mettre en harmonie l'aménagement, la protection et la mise en valeur en imposant un zonage spécifique des sols, qui découpe le littoral en bandes parallèles aux rivages ou au domaine public naturel. Ces bandes ont des régimes juridiques différents selon leur proximité de l'eau. On remarque un certain gradient puisque, à mesure que l'on s'éloigne de la limite du DPM, les contraintes s'atténuent (DPM, bande des 100m, espaces proches du rivage et enfin territoire communal). En conséquence, le littoral est désormais délimité, organisé et géré par le droit et l'activité administrative. Il devient, selon l'expression de B. Bousquet, un littoral d'institution¹.

La loi littoral est conçue sous la forme d'un système qui tente de combiner des objectifs à caractère sinon opposés, tout au moins que la réalité rend

¹ BOUSQUET (B): *Définition et identification du littoral*. - In : *Revue juridique de l'environnement* n°4. - 1990.

difficilement conciliables. Des domaines qui relèvent de problématiques de gestion différentes (organisation des activités maritimes, urbanisation, protection des espaces naturels, etc.) sont abordés uniformément, de même que des territoires aux caractéristiques physiques et socio-économiques très variées.

Pour ce faire, l'Etat incitateur tente d'orienter la gestion du problème, en rappelant solennellement certains principes, mais ne va guère plus loin, vu qu'il ne donne pas à ces généralités des compléments suffisamment précis dans le corps du texte pour leur permettre d'avoir une chance de rentrer immédiatement dans la pratique. On est donc en présence d'une loi qui, soit est à appliquer au cas par cas, soit est à considérer à un degré de généralité qui la rend peu opérante.

Pour favoriser la protection, le législateur élabore une chaîne de notions très vagues censées enserrer les pratiques d'urbanisation et de développement. Timide, l'approche juridique se veut donc pragmatique.

L'application de la loi littoral offre ainsi une illustration particulièrement claire de cette modulation. On constate en effet que, jusqu'en 1990, la loi n'a pour ainsi dire pas été appliquée, à tel point qu'une circulaire d'octobre 1991 signée par 7 ministres a dû rappeler aux préfets leurs obligations concernant l'application de cette loi. A partir de 1991, du fait d'un début de mobilisation des services de l'Etat, et de la sévérité accrue des tribunaux, la loi a été appliquée dans un sens plus protectionniste.

La loi littoral s'est signalée, dès sa rédaction par la singularité de ses formes et de ses procédures, en tant qu'instrument de réglementation de l'espace. Le caractère vague donné à certaines des notions contenues dans la loi paraissait démontrer l'absence de volonté politique ou le désir d'adapter son cadre d'intervention à une forme plus négociée de la prise de décision.

Observe-t-on, sur le littoral, et dans l'application de la loi qui le régit spécifiquement, une responsabilisation de l'ensemble des acteurs locaux et une répartition cohérente des processus de la décision publique ?

Plusieurs éléments entravent, sur le littoral, l'équilibre de la décision collective :

- le poids relativement faible des associations d'élus du littoral, qui réduisent la possibilité pour l'Etat d'avoir affaire à un interlocuteur cohérent et organisé. Par ailleurs, la carence de l'Etat en matière de pédagogie de la loi littoral a permis aux interprétations exagérées, dont celle-ci pouvait être l'objet, de perdurer.

La remise en question de la pertinence du tout-tourisme en tant que moteur du développement commence par ailleurs à être perceptible. Le tourisme engendre des recettes, mais il crée aussi beaucoup de dépenses, l'urbanisation engendrant des besoins importants de services collectifs. On constate, par exemple, que, sur le littoral varois, les communes les plus endettées sont celles qui ont le plus sacrifié à l'urbanisation touristique. Aussi, on peut espérer, à terme, être en présence, d'élus d'eux-mêmes plus sensibles aux problématiques de développement intégré et durable ;

- la représentation des intérêts de pêcheurs, marins, et autres métiers de la mer semble tout à fait marginale dans l'application de la politique du littoral ;
- une troisième catégorie d'acteurs est apparue sur la scène publique, particulièrement sur le littoral, dont la prise en compte ne s'est pas encore suffisamment traduite dans l'organisation du débat public : il s'agit des associations.

On constate que les associations d'usagers de l'espace ou d'écologistes ne pouvant guère accéder à la scène des négociations, leur intervention dans la politique se solde davantage par des conflits juridiques en aval de la décision que par des pratiques de médiation au niveau des choix. L'initiation de l'activisme associatif en matière de protection du littoral, prend une forme essentiellement conflictuelle, tant sont restreintes les modalités de négociation de la décision en matière d'aménagement

La même critique qui était valable au sujet de l'intercommunalité, à savoir que la loi littoral la présuppose plus forte qu'elle n'est en réalité, est valable

pour l'engagement des multiples forces sociales, politiques et juridiques qui coexistent sur le littoral. L'inégale implication de l'ensemble des acteurs ne permet pas l'apparition spontanée d'un équilibre dans les formes de développement et de gestion du littoral.

CONCLUSION GENERALE

Le constat est unanime depuis la première étude consacrée en particulier au littoral français, le rapport Piquard : les enjeux propres au littoral justifient la mise en oeuvre d'une politique publique spécifique, dont les efforts doivent tendre à concilier les nombreuses potentialités du littoral. En 1986, la loi littoral, votée à l'unanimité par le parlement, l'a réaffirmé. La complexité et la gravité de ces enjeux n'a fait que s'accroître depuis 1973, au fur et à mesure que le développement du tourisme, mais aussi le transfert sur le littoral de populations et d'activités, augmentaient la pression anthropique sur cet espace.

Prétendre que les pouvoirs publics n'ont en rien répondu à cette exigence serait exagéré. Cependant, autant les réponses apportées pendant les années 60 et 70, pour discutables qu'elles fussent, dans leurs méthodes et leurs buts, étaient claires et énergiques (grandes opérations d'aménagement industriel et touristique), autant les orientations affichées par l'Etat depuis se perdent dans un labyrinthe juridique et technique.

- Conclusion générale-

La mise en oeuvre d'une politique publique cohérente sur le littoral se heurte tout d'abord à plusieurs obstacles :

- sa non existence statistique, qui rend toute appréciation scientifique du développement du littoral très difficile ;
- sa non existence institutionnelle, qui éparpille, notamment parmi les services de l'Etat, les pouvoirs et les responsabilités ;
- sa diversité, qui exige une grande souplesse dans l'application des stratégies spatiales ;
- et enfin, ce qu'il est convenu d'appeler une absence de tradition maritime en France. Celle-ci se traduit à la fois par un défaut de cohérence et de dynamisme de la part des acteurs ayant en charge le développement du littoral, une sous organisation de son tissu social et professionnel, et plus généralement par une absence de vision stratégique des espaces côtiers dans une perspective d'aménagement du territoire.

En l'absence de cette vision stratégique, la politique publique s'est éparpillée en essayant de traiter individuellement les différents enjeux identifiés : pollution des eaux, difficultés des activités dites traditionnelles, destruction de certains milieux, pression foncière excessive, etc. En l'absence de coordination volontariste, ces différentes actions ont été développées sans logique de complémentarité, jusqu'à se révéler parfois contradictoires.

L'enjeu essentiel, pour permettre une approche globale des espaces littoraux, c'est-à-dire l'intercommunalité, a été traité de la même manière. Depuis l'invention des SAUM (ancêtres des SMVM), les collectivités du littoral se sont vu proposer plus d'une douzaine de documents intercommunaux, complétés par différentes formes de contrats sectoriels. Si le bilan des réalisations de ces documents est très décevant, c'est parce que l'Etat n'a pas :

- promu efficacement l'intercommunalité sur le littoral ;
- organisé et hiérarchisé ces différents documents, qui, en l'état, font figure de catalogue pour apprenti planificateur.

Aussi, au travers du foisonnement des initiatives publiques sur le littoral, ce qui fait principalement défaut, c'est l'expression claire et concertée d'une volonté politique forte, qui affirme, non pas que le littoral nécessite une politique uniforme monolithique, mais quels sont les enjeux de l'aménagement spatial du littoral que l'on souhaite poursuivre. Tant que le littoral, et, au-delà, la maritimité, ne seront pas reconnus comme un enjeu national¹, à la fois en matière de développement économique et d'aménagement du territoire, cette volonté politique manquera.

Seule une gestion intégrée de la zone côtière², faisant la part de ce qui fonctionne sans déchirement, pourra assurer ce que ni la loi ni l'aménagement n'ont réussi à faire jusqu'à présent. Ce constat exige un approfondissement d'une notion portée depuis quelques années par la communauté internationale³.

¹ Annexe 18 : « Le besoin de maritime dans la société française à la fin du XX^e siècle ». Jean Rieucan.

² Le rapport Bonnot proposait en juillet 1995 une définition intégrée : « le littoral est constitué par l'espace chevauchant la terre et la mer dont la limite en mer sera celle des eaux territoriales et qui, à l'intérieur des terres, ira jusqu'aux limites des bassins de vie en relation avec la mer ».

³ Voir en annexe 19, l'exemple américain de gestion de leurs espaces littoraux.

BIBLIOGRAPHIE

OUVRAGES GENERAUX

BONNOT (Y) -Pour une politique globale et cohérente du littoral en France- Paris LA DOCUMENTATION FRANCAISE avr. 1995 166p.

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES -Les interfaces terrestres/maritimes de la périphérie : éléments fondamentaux pour l'aménagement du territoire européen- CRPM oct. 1995 66p.

CONFERENCE DES REGIONS PERIPHERIQUES MARITIMES -Vers une Europe équilibrée : des périphéries à de grands ensembles maritimes intégrés- CRPM jan.1997 26p.

DATAR -Le devenir des régions atlantiques : éléments pour une vision prospective du développement de l'ouest armoricain- Paris DATAR janvier 1996 78p

DUJARDIN (B) -Une structure de gouvernement pour la mer- Rapport au Premier Ministre. Juillet 1995 53p

GACHELIN (C) -Pour un plan stratégique intégré du littoral français- Janvier 1992 144p

GRUPE DE TRAVAIL MER ET LITTORAL -Mer et Littoral- Paris LA DOCUMENTATION FRANCAISE Juillet 1980 364p

MARCHAND (M) -Le littoral- Paris IFEN 1996 188p

MAUVAIS (JL) -Gestion du littoral et compatibilité des activités : historique, évolution du concept, outils de gestion- Journées d'étude « *Les ports de commerce et leur environnement : le concept du développement durable* ». Le Havre- juin 1993. 15p.

PIQUARD (O) -Perspectives pour l'aménagement du littoral français- Novembre 1993 55p.

PITTE (JR) -La France- Paris : Nathan Université 1997. 191 p

QUATRE (M) -Le littoral français- in *Cahiers français* n°208 oct-dec 1982 p.60-63

SECRETARIAT D'ETAT A LA MER -Le développement économique du littoral- Paris SECRETARIAT D'ETAT A LA MER 73 p

PREMIERE PARTIE

ACT OUEST -Etude relative à la valorisation touristique du patrimoine maritime- AGENCE FRANCAISE DE L'INGENIERIE TOURISTIQUE déc.1996 94p.

ANDRAU (P) -Rapport concernant les travaux de lutte contre l'érosion marine- MINISTERE DE L'EQUIPEMENT jan.1990 50p.

COHEN (O) -La baie de Fréjus : 2000 ans d'évolution du rivage- in *Mappemonde* 1/97 p.6-13

COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN -Les zones Humides- LA DOCUMENTATION FRANCAISE. Septembre 1994. 391 p

DANEY (C) -La conchyliculture en France- in *L'information géographique* 1995. Paris COLIN p. 98-107

INSTITUT FRANCAIS DE L'ENVIRONNEMENT -Données de l'environnement N°3, 19 et 23

INSTITUT DE RECHERCHES ET D'ETUDES SUPERIEURES DU TOURISME -Tourisme pêche en mer : étude de l'offre- AGENCE FRANCAISE DE L'INGENIERIE TOURISTIQUE mai 1996 91p.

JOANNY (M) BELIN (C) -Etat du littoral au travers de la surveillance- in *Equinoxe* 47-48 mars 1994 p10-19

JOANNY (M) -Qualité du milieu marin littoral- IFREMER 1993 240p.

LABORATOIRE DE GEOLOGIE MARINE UNIVERSITE DE CAEN - Plan de prévention aux risques littoraux : guide méthodologique- Caen septembre 1996 60p

LEGRAND (JF) -NATURA 2000 : de la difficulté de mettre en oeuvre une directive européenne- in *Les rapports du Sénat* n°309. 1996-1997 118p

MESNARD (AH) -Le premier schéma de mise en valeur de la mer : le bassin de Thau et sa façade maritime- in *Droit Maritime Français* mai 1996 p.529-536

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT -Evolution de l'urbanisation sur le littoral 1960/1992- Paris DIRECTION DE L'AMENAGEMENT FONCIER ET DE L'URBANISME Novembre 1995 60p

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT, DIRECTION DE L'ARCHITECTURE ET DE L'URBANISME -Le littoral : éléments de diagnostic de Juin 1991- Paris : SERVICE TECHNIQUE DE L'URBANISME Octobre 1992 143p

MIOSSEC (A) -Bilan et prospective : quelles leçons peut-on tirer des observations actuelles?- in *Conférence internationale Erosion côtière* nov. 1994. OBSERVATOIRE DE L'ENVIRONNEMENT LITTORAL ET MARIN p.83-122

MUSELIER (R) -Euroméditerranée : enjeux et perspectives- Ville de Marseille. 1997 188p

PASKOFF (R) -Les littoraux : impacts des aménagements sur leur évolution- Paris: MASSON 1994 256p

RESEAU CONSEIL TERRITOIRES -Connaissance de l'agriculture du littoral français et propositions de stratégies de gestion- Paris MINISTERE DE L'AGRICULTURE 1995 83p

TAD -Intégration des espaces conchylicoles dans les espaces littoraux- DIRECTION DES PECHES ET DES CULTURES MARINES avr. 1997 107p.

REYMOND (M) -Seine-Normandie : axe interrégional tourné vers l'Europe- Rouen CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGION HAUTE-NORMANDIE nov. 1992 88p

DEUXIEME PARTIE

BECET (JM) -Espaces naturels littoraux et intercommunalité- in *Les petites affiches* jan. 1995 n°1 p7-10

CALDERARO (N) -Le juge administratif et la prévention des risques naturels- in *Les petites affiches* n°63 mai 1996 p7-12

CARTRON (J) -Les plans de prévention des risques naturels prévisibles : quelles améliorations du dispositif juridique de prévention?- in *Revue Juridique* 2/1995 p.247-264

CHIAPPERO (M) -Le hameau nouveau intégré à l'environnement-
DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT DE CORSE jan.1996
24p.

COUX (G.) LE ROY (M) -Un modèle graphique du droit du littoral- in
Mappemonde II 1994. p5-8

COULOMBIE (H) REDON (JP) -Le droit du littoral- Paris: LITEC 1993.
416p

DIRECTION DEPARTEMENTALE DE L'EQUIPEMENT -Le camping
caravaning illégal dans la Manche : mise en place d'une politique
départementale de résorption- DDE MANCHE jui.1997 50p.

GUELLEC (A) -Protéger notre littoral : les exemples de la baie d'Audierne
et de la pointe du Raz- in *Administration* n°162 janv-mars 1994. p.100-105

HUMBERT (G) -Principaux textes internationaux relatifs à la protection de
la nature- MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT 1995 83p.

LEROY (M) -La construction juridique du droit du littoral français- Thèse
de droit public. Brest 1992

MINISTERE DE L'ENVIRONNEMENT -Les SDAGE : une démarche
cohérente et prospective pour gérer l'eau et les milieux aquatiques-
DIRECTION DE L'EAU jan. 1997 13p

MINISTERE DE L'EQUIPEMENT -La jurisprudence administrative
illustrée : loi du 3 janvier 1986- DIRECTION DE L'ARCHITECTURE ET
DE L'URBANISME. Septembre 1992

MIOSSEC (A) -De l'aménagement, du territoire, et de l'environnement,
quelques réflexions autour du littoral en France- in *Cahiers nantais* N°44.
p33-43

OCDE -Examen des performances environnementales de la France- OCDE
1997 253p

PASKOFF (R) -Aménagement du littoral et protection de l'environnement en France- in *L'information géographique* n°60 1966. Paris COLIN p.157-166

REZENTHEL (R) -L'érosion marine et le régime juridique des travaux de défense contre la mer- in *Revue de droit immobilier* oct-dec 1985

TROADEC (P) LE GOFF (R) -Etat des lieux et des milieux de la rade de Brest et de son bassin versant- COMMUNAUTE URBAINE DE BREST 1997 335p.

VIRET (J) -La refonte des plans de prévention des risques naturels- in *Droit de l'environnement* jan. 1995 n°34 p.132-136

QUATRIEME PARTIE

CATANZANO (J) THEBAUD (O) -Le littoral : pour une approche de la régulation des conflits d'usage- IFREMER Paris 1995 148p

CONSERVATOIRE DU LITTORAL -Actes du colloque : demain quel littoral?-Juin 1991 196p

CONSERVATOIRE DU LITTORAL -Les français et la protection du littoral- in *Les cahiers du conservatoire du littoral* n°4 sep. 1995 79p

CONSERVATOIRE DU LITTORAL -Assises nationales des collectivités gestionnaires d'espaces naturels- in *Les cahiers du conservatoire du littoral* n°5 fév. 1995 224p

CONSERVATOIRE DU LITTORAL -Politiques et coûts de gestion des sites du conservatoire du littoral- in *Les cahiers du conservatoire du littoral* n°6 nov. 1995 141p

CONSERVATOIRE DU LITTORAL -Regards sur le littoral : contributions scientifiques à la protection du littoral- in *Les cahiers du conservatoire du littoral* n°7 nov. 1995 156p

CONSERVATOIRE DU LITTORAL -Demain le rivage : un héritage à inventer- in *Les cahiers du conservatoire du littoral* n°8 nov. 1995 159p

CONSERVATOIRE DU LITTORAL -Stratégie à long terme du conservatoire du littoral : éléments de réflexion- in *Les cahiers du conservatoire du littoral* n°9 nov. 1995 193p

CONTRAT POUR L'ETANG DE THAU -Contrat pour l'étang de Thau- PREFECTURE DE L'HERAULT 1990 30p.

COUR DES COMPTES -L'action du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres- Paris JOURNAL OFFICIEL 1995 p.123-139

COUR DES COMPTES -Aménagement de la zone portuaire de Sète-Frontignan- Paris -octobre 1996. p.317-339

COUVEINHES (R) -L'avenir du tourisme en Languedoc-Roussillon- Rapport au Premier Ministre 1995 30p.

DUCROTTE (R) -L'estuaire de la Seine : un projet pour 2015- CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL REGION HAUTE-NORMANDIE déc.1996 80p.

FABUREL (G) -Etude sur les ports de plaisance du Languedoc-Roussillon- COMITE REGIONAL DU TOURISME LANGUEDOC-ROUSSILLON oct. 1996 43p

FERAL (F) MARMONTOFF (C) ROUQUAN (O) -Le littoral : l'Etat régulateur, droit domanial et stratégies politiques- IFREMER Paris 1996 125p

OFFICE NATIONAL DES FORETS -L'ONF et l'espace littoral- Paris OFFICE NATIONAL DES FORETS Mars 1996 57p

POTTIER (P) ROBIN (M) -L'île d'Yeu, un espace convoité : développement et aménagement- in *Mappemonde* 1 1997. p.18-23

PRELORENZO(C) -L'aménagement des interfaces entre villes et ports- in *Annales des Ponts et Chaussées* n°77- 1996. p39-50

RIEUCAU (J) -Des sociétés maritimes et riveraines de la Méditerranée française : l'exemple du Golfe du Lion- Thèse de Doctorat de Géographie- 1994. 675p

SERVICE MARITIME ET DE NAVIGATION DU LANGUEDOC-ROUSSILLON -Elaboration d'une politique de gestion concertée des espaces lagunaires en Languedoc-Roussillon- PREFECTURE DE LA REGION LANGUEDOC-ROUSSILLON avril 1997 4p

TETRA -Programme concerté d'aménagement, de développement et de protection d
e l'estuaire de la Loire- DIRECTION REGIONALE DE L'EQUIPEMENT
DES PAYS DE LA LOIRE mai 1996 97p.

GLOSSAIRE

- AFIT** : Agence Française d'Ingénierie Touristique
- APPB** : Arrêtés Préfectoraux de Protection des Biotopes
- BTP** : Bâtiments et Travaux Publics
- CE** : Conseil d'Etat
- CEDRE** : centre de Documentation, de Recherche et d'Expérimentation sur les Pollutions Accidentelles des Eaux
- CELRL** : Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres
- CEMAGREF** : Centre d'Expérimentation de Machinerie Agricole et des Eaux et Forêts
- CGE** : Compagnie Générale des Eaux
- CIAT** : Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire
- DAN** : Directive d'Aménagement National
- DATAR** : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
- DAU** : Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme
- DDASS** : Délégation Départementale à l'Action Sanitaire et Sociale
- DDE** : Direction Départementale de l'Equipement
- DDR** : Dotation de Développement Rural
- DGCL** : Direction Générale des Collectivités Locales
- DGD** : Dotation Globale de Décentralisation
- DGF** : Dotation Globale de Fonctionnement
- DGI** : Direction Générale des Impôts
- DIREN** : Direction Régionale de L'Environnement
- DOM** : Département d'Outre-Mer
- DORIS** : Détermination d'Orbite et Radiopositionnement Intégrés par Satellite
- DPNM** : Direction des Ports et de la navigation Maritime
- DPM** : Domaine Public Maritime
- DRE** : Direction Régionale de l'Equipement
- DRM** : Délégation des Risques Majeurs

- Bibliographie -

DSR : Dotation de Solidarité Rurale

DTA : Directive Territoriale d'Aménagement

DTMPL : Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral

FB : Foncier Bâti

FNB : Foncier Non Bâti

FGER : Fonds de gestion de l'Espace Rural

GPS : Global Positioning System

IFEN : Institut Français de l'Environnement

IFREMER : Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer

INSEE : Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques

IPLI : Inventaire Permanent du Littoral

JO : Journal Officiel

LAU : Loi d'Aménagement et d'Urbanisme

LOADT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement du Territoire

MEH : Million Equivalent Habitants

MIACA : Mission Interministérielle d'Aménagement de la Côte d'Aquitaine

OCDE : Office pour la Coopération et le Développement Economique

OMI : Organisation Maritime Internationale

ONF : Office National des Forêts

PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur

PAM : Plan d'Action Méditerranéen

PAZ : Plan d'Aménagement de Zone

PLD : Plafond Légal de Densité

PME : Petites et Moyennes Entreprises

PNOC : Programme National d'Océanographie Côtière

PNEAT : Programme National Efflorescences Alagales Toxiques

PNEM : Programme National d'Ecotoxicologie Marine

PNR : Parc Naturel Régional

PNUE : Programme des Nations-Unies pour l'Environnement

POS : Plan d'Occupation du Sol

PPR : Plans de Prévention des Risques

RNO : Réseau National d'Observation

REMI : Réseau de Surveillance Microbiologique

REPHY : Réseau de Surveillance Phytoplanktonique

SAFER : Société d'Aménagement Foncier de l'Espace Rural

- SAGE** : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SAR** : Schéma d'Aménagement Régional
- SAU** : Surface Agricole Utile
- SAUM** : Schéma d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer
- SDAGE** : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SDAU** : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
- SLR** : Satellite Laser Ranging
- SMVM** : Schéma de Mise en Valeur de la Mer
- STNMTE** : Service Technique de la Navigation Maritime et des Transmissions de l'Équipement
- TA** : Tribunal Administratif
- TDENS** : Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles
- TH** : Taxe d'Habitation
- TLE** : Taxe Locale d'Équipement
- TVA** : Taxe sur la Valeur Ajoutée
- UE** : Union Européenne
- UNESCO**
- VLBI** : Very Long Baseline Interferometry
- ZAC** : Zone d'Aménagement Concerté
- ZICO** : Zone d'Intérêt Communautaire pour les Oiseaux
- ZNIEFF** : Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique

Sommaire

| | |
|--|----|
| ANNEXE 1 Les objectifs et les moyens de l'IFREMER en environnement et aménagement du littoral..... | 5 |
| ANNEXE 2 VIIème programme d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne..... | 11 |
| ANNEXE 3 Bilan et perspectives de la situation démographique dans les zones d'emploi littorales..... | 19 |
| ANNEXE 4 Occupation illégale du DPM et cabanisation du littoral: l'exemple de l'Anse de Beauduc..... | 29 |
| ANNEXE 5 Note méthodologique concernant l'évaluation des spécificités et de la vivacité de l'économie littorale..... | 31 |
| ANNEXE 6 Mise en oeuvre de la loi littoral dans la Manche, présentation de la DDE Manche..... | 37 |
| ANNEXE 7 Tableaux récapitulatifs de la prise en compte de l'environnement et du public dans les procédures d'élaboration des POS, des ZAC, des SD, des SAR et des DTA..... | 49 |
| ANNEXE 8 La superposition des procédures dans le Marquenterre..... | 55 |
| ANNEXE 9 La dotation touristique..... | 61 |
| ANNEXE 10 La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)..... | 69 |
| ANNEXE 11 La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)..... | 73 |
| ANNEXE 12 La taxe d'habitation (TH)..... | 79 |

| | |
|---|-----|
| ANNEXE 13 La taxe professionnelle..... | 83 |
| ANNEXE 14 Les droits de mutation (taxe additionnelle communale)..... | 89 |
| ANNEXE 15 Les autres recettes liées à la construction (TLE versement pour dépassement du PLD, participation pour dépassement du COS)..... | 93 |
| ANNEXE 16 La taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) | 97 |
| ANNEXE 17 L'inventaire permanent du littoral, par C. Ecobichon..... | 103 |
| ANNEXE 18 Le besoin de maritime dans la société française à la fin du XXème siècle, par Jean Rieucou | 109 |
| ANNEXE 19 « Bigger is better » : les Etats-Unis et la gestion de la zone côtière A. Miossec - Thèse 1993..... | 119 |

ANNEXE 1

Les objectifs et les moyens de l'IFREMER en environnement et aménagement du littoral

1. L'environnement et l'aménagement du littoral, un des quatre axes prioritaires de l'IFREMER

L'importance du domaine marin dans les préoccupations de la société française, le coût croissant des équipements de recherche et des moyens à la mer (navires, sous-marins, bassins d'essais, satellite, etc.), ainsi que l'importance prise par les programmes internationaux (et en particulier européens) rendent de plus en plus inévitable l'élaboration d'une politique nationale de recherche en océanographie. Celle-ci est établie par les comités inter-organismes et par les trois comités de l'IFREMER (Scientifique, Technologie et industriel, Ressources vivantes) instances représentatives de la communauté nationale en océanographie. Cette politique tient compte des missions spécifiques de chaque organisme de recherche et des grandes orientations nationales, dans les domaines économique, social ou politique.

Pour l'IFREMER, quatre axes stratégiques ont été arrêtés. Les deux premiers concernent l'environnement côtier et l'exploitation des ressources vivantes, domaines profondément affectés par la pression des activités humaines et dans lesquels les équipes de l'IFREMER jouent au niveau national et international un rôle significatif. Les deux autres axes retenus portent sur l'océan et le climat, ainsi que sur l'exploration des grands fonds océaniques. Ces deux axes s'inscrivent dans le cadre de préoccupations économiques et sociales à échéance lointaine comme la prévision du climat ou des tremblements de terre.

Sur la base de ces orientations générales, les travaux ont été engagés pour structurer les efforts de l'Institut en terme de programmes. Onze objectifs finalisés fédérateurs ont été identifiés, regroupant 34 programmes.

Dans le domaine de l'environnement côtier, l'IFREMER assure trois fonctions complémentaires : organisme de recherche, centre d'expertise, concepteur et gestionnaire de réseaux d'observation et de surveillance du littoral.

Alors que la connaissance des écosystèmes côtiers est cruciale pour l'occupation rationnelle de la frange littorale et la pérennité de l'exploitation des ressources vivantes, les connaissances scientifiques disponibles ne peuvent à l'heure actuelle être considérées comme suffisantes face à l'ampleur des problèmes posés par l'occupation intensive du littoral. La poursuite au sein de l'IFREMER de l'effort de recherche amont s'impose donc, notamment pour mieux comprendre les phénomènes et préconiser des règles de mise en valeur, de préservation et de salubrité.

Les objectifs poursuivis dépassent le cadre classique de la recherche scientifique qui vise à l'acquisition des connaissances ; ils contribuent au développement d'outils, de méthodes et de concepts utilisables par l'Etat et les collectivités locales. Comme l'élaboration des normes et des règles européennes est largement déterminée par les résultats obtenus par les recherches, il est indispensable que les experts français disposent de données scientifiques qui permettront d'assurer à notre pays une place déterminante dans la définition de la politique européenne de l'environnement. Les programmes scientifiques retenus à ce titre concernent la physique du domaine côtier, le fonctionnement des écosystèmes côtiers ainsi que les risques sanitaires et écotoxicologiques.

L'expertise de l'IFREMER s'exprime institutionnellement dans les avis qu'il est amené à donner sur la capacité biotique des bassins, la salubrité des zones de culture marine et sur les études d'aménagement côtier dont il se saisit ou qui peuvent lui être soumises. La rigueur scientifique de ses avis jointe à sa connaissance du terrain lui a donné une crédibilité peu contestée. L'IFREMER peut, en effet, apporter, dans les problèmes d'aménagement du littoral, sa connaissance des écosystèmes, sa compétence en modélisation et

sa capacité à rassembler les données dans des outils de synthèse comme les systèmes d'information géographique.

L'IFREMER a déployé sur le littoral, en complément du réseau national d'observation de la qualité du milieu marin (RNO) et du réseau de surveillance microbiologique (REMI) mis en place pour le compte du ministère de l'Environnement et de la direction des Pêches Maritimes et des Cultures Marines, plusieurs réseaux d'observation et de surveillance. Ces réseaux sont des instruments de la surveillance des eaux côtières dont la suppression ne serait plus acceptée par les responsables locaux. De ce fait, l'IFREMER assure une fonction opérationnelle.

La multiplication, à l'initiative des collectivités locales, de moyens de surveillance du littoral rend nécessaire une réflexion d'ensemble sur les finalités poursuivies et les méthodes utilisées. Cette réflexion a été initiée sur la façade méditerranéenne, avec l'agence de l'eau Rhône-Méditerranée-Corse, par la création du Réseau Littoral Méditerranéen qui intègre les différents réseaux de surveillance existants. Le RLM devrait constituer un des outils de la mise en oeuvre des axes prioritaires du SDAGE du bassin Rhône-Méditerranée-Corse.

En outre, en soutien à la surveillance, l'IFREMER a engagé le développement des réseaux automatisés de mesure de paramètres de la qualité du milieu.

2. Le budget de l'IFREMER

L'IFREMER, établissement public à caractère industriel et commercial, a depuis plusieurs années un budget avoisinant le milliard de francs (H.T.). Ses ressources résultent pour près de 85% de la subvention d'Etat attribuée au titre du BCRD (budget civil de recherche et de développement) par le ministère de la recherche. Cette subvention est complétée par des recettes propres, d'origine publique, nationale ou européenne, générées par son activité. En 1996, le produit des recettes est de 177,2 MF provenant par

exemple d'affrètement de ses navires et engins sous-marins ou de contrats avec l'Union Européenne. Ses recettes dans le domaine de l'environnement littoral, entre 20 et 25 MF par an, résultent :

- de contrats avec l'EDF pour le suivi et le contrôle de l'impact des centrales nucléaires situées en bord de mer ;
- d'une subvention du ministère de l'environnement pour la mise en oeuvre du RNO, le réseau national d'observation de la qualité du milieu marin;
- d'études diverses dans le domaine de l'environnement littoral, pour le compte des agences de l'Eau, des ministères, des collectivités locales ou de sociétés privées;
- de programmes en coopération, cofinancés par l'Union Européenne.

Le montant total des dépenses de l'IFREMER s'est élevé pour l'exercice 1996 à 962, 45 MF (H.T.). Le tableau ci-dessous, résultat de la comptabilité analytique, présente la répartition de ces dépenses selon les principales activités de l'IFREMER.

| Domaines d'activité | Coût en MF | Répartition en % du budget |
|--|------------|----------------------------|
| les ressources vivantes | 225,4 | 24 |
| l'environnement et l'aménagement du littoral | 122,1 | 13 |
| la recherche océanique | 129,8 | 13,9 |
| l'ingénierie océanique | 87,6 | 9,3 |
| les relations et la coopération internationales | 11,5 | 1,2 |
| la flotte (soutien direct à la communauté scientifique nationale) | 81,9 | 8,7 |
| Soutien et support | | |
| la flotte (partie construction et frais généraux) | 90,1 | 9,6 |
| le transfert (politique industrielle, valorisation, information scientifique et technique) | 25,4 | 2,7 |
| l'informatique | 43,2 | 4,6 |
| l'administration générale | 122,0 | 13 |

2.1 Coûts directs des programmes dans le domaine des ressources vivantes

Les 225,4 MF affectés aux ressources vivantes se répartissent en :

| | |
|---|-------|
| Soutien à l'administration et à la profession : | 2,8 |
| Économie maritime : | 2,2 |
| Utilisation et valorisation des produits : | 20,1 |
| Ressources halieutiques : | 99,5 |
| Ressources aquacoles : | 100,8 |

2.2 Coûts directs des programmes dans le domaine de l'environnement et de l'aménagement du littoral

En environnement et aménagement du littoral le budget de 122,1 MF se subdivise en :

| | |
|---|------|
| Recherche, y compris celles dans le cadre des grands programmes nationaux : | 48,0 |
| Surveillance de la qualité du milieu : | 46,9 |
| Suivi des ressources : | 5,0 |
| Aménagement du littoral (avis et études) : | 8,6 |
| Instrumentation, développement d'outils (SIG, etc.) : | 13,6 |

ANNEXE 2

VIIème programme d'intervention de l'agence de l'eau Loire-Bretagne

Document I

MONTANT DE TRAVAUX ET DE PARTICIPATION SELON LES SIX OBJECTIFS DU VIIème PROGRAMME (source Agence de l'eau Loire-Bretagne)

| | Montant de travaux (MF) | Montant d'aide (MF) |
|--|----------------------------|------------------------|
| 1 Relever le niveau de la collecte et du traitement des eaux usées domestiques | 7 900 | 4 392 |
| 2 Poursuivre la dépollution des effluents industriels | 1 690 | 1 285 |
| 3 Lutter contre les pollutions d'origine agricole | 2 280 | 715 |
| 4 Améliorer la qualité des eaux destinées à l'alimentation en eau potable | 3 000 | 695 |
| 5 Améliorer la gestion de la ressource en eau | 830 | 357 |
| 6 Entretien et réhabiliter les milieux aquatiques | 870 | 225 |
| TOTAL | 16 570 | 7 669 |

Document II
REPARTITION DES REDEVANCES ET DES DEPENSES (1997-2001) ENTRE COLLECTIVITES LOCALES, INDUSTRIES ET AGRICULTURE
(source Agence de l'eau Loire-Bretagne)

| | Redevances | Dépenses* |
|------------------------------|-------------------|------------------|
| Collectivités locales | 83 % | 66 % |
| Agriculture | 2 % | 15 % |
| Industries | 15 % | 19 % |

Document III
DESCRIPTION DE L'OBJECTIF 3 : RESORBER LES POLLUTIONS D'ORIGINE AGRICOLE

1.1 Orientations et domaine d'intervention

1.1.1 Poursuivre la réalisation du Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA)

- une contribution fondamentale à la reconquête de la qualité des eaux superficielles utilisées pour l'alimentation en eau, et plus généralement, de la qualité des eaux ;
- conformément à l'accord d'octobre 1993 et ses textes d'application (arrêté du 2 Novembre 1993 notamment) ;
- sans perdre de vue l'objectif d'une gestion agronomique optimale des déjections animales ;

- résorber les excédents azotés dans les zones d'excédent structurel lié aux élevages (ZES) sur la base de programmes de résorption :
 - arrêtés par les préfets, en impliquant étroitement les acteurs concernés;
 - approuvés par le Conseil d'administration de l'agence de l'eau;
 - évaluant les quantités d'azote résorbées selon différentes modalités (réduction des rejets des élevages, meilleure utilisation des surfaces disponibles, exportation des déjections, et, en dernier recours, traitement des déjections).
- apporter un appui au suivi des programmes d'action dans les zones vulnérables (directive nitrates).

1.1.2 Engager la maîtrise des pollutions liées aux cultures

- des stratégies d'action qui ne doivent pas omettre les apports des autres usagers. En particulier la stratégie d'action vis-à-vis des phytosanitaires doit englober les usages urbains et les voies de communication. La nécessaire sensibilisation des services gestionnaires des voies de communication peut être réalisée en application de conventions entre l'agence, les collectivités territoriales ou les services de l'Etat concernés, définissant des codes de bonnes pratiques, les actions de formation et de communication ;
- élaborer localement, pour la protection de la qualité des usages de l'eau (eau potable, conchyliculture, baignade) des actions de gestion de l'espace permettant d'améliorer les processus naturels de rétention et d'auto-épuration des pollutions, conformément à l'objectif n° 6 ;
- en grandes cultures, les programmes Ferti-Mieux ont montré leur valeur d'exemple et d'entraînement, en faciliter le démarrage et le suivi au cours des premières années ;
- conduire, au cours du VIIème programme, une réflexion sur la maîtrise des pollutions liées aux cultures, devant aboutir à des programmes d'action pour le VIIème programme.

1.2 Modalités d'intervention

1.2.1 Travaux de maîtrise des pollutions liées aux activités d'élevages

Bénéficiaires : agriculteurs ou leurs groupements maîtres d'ouvrage des travaux de maîtrise des pollutions rejetées par des établissements d'élevage

Dépenses prises en compte : montant des travaux nécessaires pour améliorer la collecte des déjections animales, limiter leur dilution et en assurer le stockage avant épandage et améliorer celui-ci. Dans les ZES, les travaux retenus sont définis au vu du programme de résorption accepté par l'agence.

Les dépenses prises en compte correspondent au coût des travaux, y compris les travaux réalisés par l'agriculteur, dans la limite des coûts unitaires de référence, établis pour les divers maîtres d'ouvrage.

Modalités de financement : subvention de 30 % des dépenses retenues.

1.2.2 Travaux de maîtrise des pollutions diffuses liées aux cultures

Opérations de démonstration grandes cultures (type Ferti-Mieux)

Bénéficiaires : Chambres d'agriculture, associations et groupements d'agriculteurs

Dépenses prises en compte : animation, suivi et conseil d'opérations d'optimisation de la gestion des fertilisants et des phytosanitaires, dans la limite d'une dépense maximale, la durée de l'opération étant limitée à 3 années

Modalités de financement : subvention de 30% des dépenses retenues

1.2.3 Assistance technique agronomique

Objectif : aider les agriculteurs à mettre en oeuvre les meilleures pratiques agricoles notamment pour le recyclage des déchets organiques (boues d'épuration, déjections animales, effluents agro-alimentaires) dans les zones

prioritaires nécessitant une protection renforcée : périmètres de protection, bassins versant AEP, bassins versants de Bretagne Eau Pure n° 2, cantons en ZES, opérations coordonnées (Contrats de Rivière, de Baie, SAGE).

Mettre en oeuvre un conseil individualisé (sur l'ensemble du secteur ou sous forme de réseau de référence pour une durée limitée selon les cas).

Bénéficiaires : collectivité locale, porteur de l'opération, éleveur (accès au dispositif additionnel PMPOA), industriel, l'aide étant versée au prestataire (Chambre d'Agriculture ou bureau agréé)

Dépenses prises en compte : conseil à l'agriculteur au vu des éléments du cahier d'épandage, réalisation d'analyses de sols

Modalités de financement : subvention de 30 % des dépenses retenues dans la limite de forfaits définis par prestation et/ou exploitation.

1.2.4 Partenariat avec les Chambres d'Agriculture

Objectif : ce partenariat est proposé aux Chambres d'agriculture pour la mise en oeuvre d'actions d'évaluation et d'information, d'intérêt public, afin d'orienter les travaux à engager par les divers maîtres d'ouvrages concernés.

Dans ce cadre, la Chambre d'agriculture réalise les actions suivantes :

- sensibilisation-information et formation des agriculteurs pour recycler les déchets organiques dans le respect de l'environnement (pas de pertes de matières fertilisantes dans les eaux); synthèse et évaluation à l'échelon départemental (tenue de tableaux de bord et publications) ;
- synthèse et publication des indicateurs de suivi de programmes d'action en zones vulnérables (directive nitrates).

Bénéficiaires : Chambres d'agriculture

Modalités de financement : subvention de 50 % des dépenses retenues, dans la limite de forfaits.

1.2.5 Opérations d'information et de sensibilisation des collectivités locales et des services publics utilisant des phytosanitaires

Bénéficiaires : Villes, départements, collectivités locales ou leur groupement, SNCF, etc.

Dépenses prises en compte : montant des dépenses engagées pour des actions d'information et de sensibilisation

Modalités de financement : subvention de 30 % de la dépenses retenues

1.3 Dispositif de suivi et d'évaluation

1.3.1 Suivi des investissements

- montant des investissements retenus par l'agence au titre du PMPOA (élevages intégrables, élevages de taille inférieure au seuil d'intégration) et des programmes de résorption en ZES ;
- montant des investissements retenus par l'agence au titre des grandes cultures et actions phytosanitaires (agriculture et autres usages).

1.3.2 Suivi de l'équipement

- maîtrise des pollutions liées aux activités d'élevage
 - nombre de dossiers d'études préalables (DEXEL) reçus
 - nombre d'élevages ayant fait l'objet de décisions de financement et nombre d'élevages ayant signé un contrat de financement des travaux (suivi réalisé selon la taille des élevages concernés)
 - nombre d'équivalents UGB (azote) concernés par les travaux de dépollution

- ~ résorption des excédents azotés dans les ZES lié aux élevages
 - nombre d'élevages et capacité (eq. UGB) concernés par les mesures internes et par les dispositifs d'épuration des déjections animales
- ~ maîtrise des pollutions liées aux cultures
 - nombre d'opérations de démonstration (Ferti-mieux ou similaires); superficies concernées annuellement.

ANNEXE 3

Bilan et perspectives de la situation démographique dans les zones d'emploi littorales

BILAN ET PERSPECTIVES DE LA SITUATION DÉMOGRAPHIQUE ANNEXE STATISTIQUE : TABLEAUX, GRAPHIQUES, CARTES.

Soixante six des 348 zones d'emploi métropolitaines ont une façade littorale. Ces zones d'emploi concentrent 22 % de la population (12,6 millions) sur 18 % du territoire (97 400 Km²).

Les zones littorales peuvent être regroupées en quatre sous ensembles géographiques :

- Mer du Nord Manche : de Dunkerque à Brest (24 zones d'emploi).
- Atlantique : de Quimper à Bayonne (20 zones).
- Méditerranée : de Perpignan à Menton (16 zones).
- Corse : toutes les zones de l'île sauf Corte.

TABLEAU 1 - LA POPULATION DES ZONES LITTORALES EN 1990

| Zones littorales | Population 1990 | % population littorale | % population France | % superficie littorale | % superficie France |
|------------------|-----------------|------------------------|---------------------|------------------------|---------------------|
| M. Nord.Manche | 3 493 949 | 27,6 | 6,2 | 28,4 | 5,0 |
| Atlantique | 4 013 430 | 31,7 | 7,1 | 38,2 | 6,8 |
| Méditerranée | 4 909 561 | 38,8 | 8,7 | 25,9 | 4,6 |
| Corse | 237 026 | 1,9 | 0,4 | 7,5 | 1,3 |
| Littoral | 12 653 966 | 100,0 | 22,4 | 100,0 | 17,7 |

TABLEAU 2 - EVOLUTION DE LA DENSITÉ AU KM2 DE LA POPULATION DE 1962 À 1990

| ZONES | 1962 | 1968 | 1975 | 1982 | 1990 |
|---------------|------|------|------|------|------|
| M Nord Manche | 109 | 113 | 119 | 123 | 126 |
| Atlantique | 85 | 90 | 96 | 102 | 108 |
| Méditerranée | 129 | 151 | 167 | 180 | 194 |
| Corse | 23 | 26 | 29 | 31 | 33 |
| Littoral | 98 | 108 | 116 | 123 | 130 |
| Intérieur | 80 | 88 | 93 | 95 | 98 |
| Total France | 84 | 92 | 97 | 100 | 104 |

**TABLEAU 3 - TAUX DE CROISSANCE ANNUEL (%) DE LA
POPULATION
ENTRE 1962 ET 1990**

| ZONES | 68/62 | 75/68 | 82/75 | 90/82 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|
| M Nord Manche | 0.70 | 0.76 | 0.48 | 0.29 |
| Atlantique | 1.00 | 0.91 | 0.81 | 0.73 |
| Méditerranée | 2.62 | 1.46 | 1.09 | 0.95 |
| Corse | 2.41 | 1.54 | 1.01 | 0.61 |
| Littoral | 1.50 | 1.08 | 0.82 | 0.69 |
| Intérieur | 1.51 | 0.73 | 0.34 | 0.47 |
| Total France | 1.51 | 0.81 | 0.46 | 0.51 |

**TABLEAU 4 - ESTIMATION DE LA POPULATION AU 1/1/1995
ÉVOLUTION 1990 1995**

| ZONES | Estimation 1.1.1995 | Evolution 1990-1995 |
|-------------------|---------------------|---------------------|
| M Nord Manche | 3 533 342 | 0,23 |
| Atlantique | 4 141 289 | 0,72 |
| Méditerranée | 4 866 859 | 0,80 |
| Corse | 246 539 | 0,85 |
| France littorale | 12 788 029 | 0,62 |
| France intérieure | 45 232 048 | 0,47 |

TABLEAU 5 - TAUX DE CROISSANCE ANNUEL (%) DE LA POPULATION ENTRE 1962 ET 1990 DU AU MOUVEMENT NATUREL (M NAT), DÙ AU SOLDE MIGRATOIRE (SMIG).

| ZONES | 68/62 | | 75/68 | | 82/75 | | 90/82 | |
|----------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| | M NAT | S MIG |
| M. Nord Manche | 0.84 | -0.14 | 0.73 | 0.03 | 0.50 | -0.02 | 0.45 | -0.16 |
| Atlantique | 0.59 | 0.41 | 0.52 | 0.39 | 0.33 | 0.48 | 0.25 | 0.48 |
| Méditerranée | 0.42 | 2.20 | 0.25 | 1.21 | 0.11 | 0.98 | 0.19 | 0.76 |
| Corse | 0.31 | 2.10 | 0.20 | 1.34 | 0.05 | 0.96 | 0.13 | 0.48 |
| Littoral | 0.60 | 0.90 | 0.48 | 0.80 | 0.2 | 0.53 | 0.28 | 0.41 |
| Intérieur | 0.98 | 0.53 | 0.60 | 0.13 | 0.40 | -0.06 | 0.45 | 0.02 |
| Total France | 0.88 | 0.63 | 0.58 | 0.23 | 0.40 | 0.06 | 0.41 | 0.10 |

TABLEAU 6.1 - EVOLUTION DE LA POPULATION 1990-2015 PARTAGE ENTRE MOUVEMENT NATUREL ET SOLDE MIGRATOIRE

(SIMULATION OMPHALE)

| Période | Evolution | Intérieur | | Littoral | | |
|-----------|-----------|-----------|----------|-----------|-----------|----------|
| | | M naturel | S migrat | Evolution | M naturel | S migrat |
| 1990-1991 | 218 912 | 195 390 | 23 522 | 96 512 | 32 144 | 64 368 |
| 1995-1996 | 186 384 | 188 591 | - 2 207 | 91 728 | 30 766 | 60 962 |
| 2000-2001 | 168 178 | 173688 | - 5 510 | 91 104 | 26 839 | 64 265 |
| 2005-2006 | 140 352 | 149 273 | - 8 921 | 86 656 | 18 980 | 67 676 |
| 2010-2011 | 115 504 | 128 079 | - 12 575 | 82 240 | 11 270 | 709 70 |
| 2015-2016 | 91 120 | 105 895 | - 14 775 | 77 808 | 42 78 | 73 530 |

**TABLEAU 6.2 - SOLDES MIGRATOIRES PAR ÂGE :
INTÉRIEUR
(SIMULATION OMPHALE)**

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|---------|---------|----------|----------|----------|----------|----------|
| TOTAL | 23 522 | - 2 207 | - 5 510 | - 8 921 | - 12 575 | - 14 775 |
| 00 - 19 | 26 912 | 22 430 | 21 978 | 21 502 | 21 224 | 21 068 |
| 20 - 59 | 7 138 | - 14 790 | - 17 583 | - 20 463 | - 21 427 | - 21 495 |
| 60 - 74 | - 8 865 | 9 217 | - 8 910 | - 8 768 | - 10 866 | - 12 805 |
| 75 + | 1 663 | - 630 | - 995 | - 1 192 | - 1 506 | - 1 543 |

**TABLEAU 6.3 - SOLDES MIGRATOIRES PAR ÂGE :
LITTORAL (SIMULATION OMPHALE)**

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|---------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| TOTAL | 64 368 | 60 962 | 64 265 | 67 676 | 70 970 | 73 530 |
| 00 - 19 | 14 955 | 14 798 | 15 250 | 15 726 | 16 004 | 16 610 |
| 20 - 59 | 37 716 | 33 307 | 36 100 | 38 980 | 39 584 | 40 012 |
| 60 - 74 | 10 567 | 11 578 | 11 271 | 11 129 | 13 227 | 15 166 |
| 75 + | 1 130 | 1 279 | 1 644 | 1 841 | 2 155 | 2 192 |

**TABLEAU 7.1 - POPULATION DU LITTORAL - 1990 À 2015 :
STRUCTURE PAR ÂGE**

SIMULATION OMPHALE

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|---------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|
| TOTAL | 12 399 771 | 12 865 884 | 13 325 651 | 13 772 250 | 14 197 548 | 14 598 701 |
| 00 - 19 | 3 374 191 | 3 288 890 | 3 337 481 | 3 326 535 | 3 312 224 | 3 191 680 |
| 20 - 39 | 3 594 513 | 3 661 316 | 3 593 725 | 3 569 288 | 3 529 076 | 3 454 988 |
| 40 - 59 | 2 823 124 | 3 087 700 | 3 408 911 | 3 750 678 | 3 837 080 | 3 912 929 |
| 60 - 74 | 1 696 035 | 1 962 701 | 1 921 313 | 1 886 639 | 2 128 491 | 2 467 787 |
| 75 + | 911 908 | 865 277 | 1 064 221 | 1 139 110 | 1 390 677 | 1 471 327 |

**TABLEAU 7.2 - POPULATION DU LITTORAL 1990 À 2015 :
STRUCTURE PAR ÂGE EN %**

SIMULATION OMPHALE

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| TOTAL | 100 000 | 100 000 | 100 000 | 100 000 | 100 000 | 100 000 |
| 00 - 19 | 27 212 | 25 563 | 25 046 | 24 154 | 23 330 | 22 548 |
| 20 - 39 | 28 989 | 28 458 | 26 968 | 25 917 | 24 857 | 23 666 |
| 40 - 59 | 22 768 | 23 999 | 25 582 | 27 234 | 27 026 | 26 803 |
| 60 - 74 | 13 678 | 15 255 | 14 418 | 13 699 | 14 992 | 16 9041 |
| 75 + | 7 354 | 6 725 | 7 986 | 8 997 | 9 795 | 10 078 |

**TABLEAU 8 - POIDS DE LA POPULATION PAR ÂGE DANS LE
TOTAL FRANCE 1990-2015
(SIMULATION OMPHALE)**

Tableau 8.1 - Intérieur

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| 1 TOTAL | 78,1 | 77,8 | 77,6 | 77,3 | 77,0 | 76,7 |
| 2 00 - 19 | 78,5 | 78,5 | 78,3 | 78,1 | 77,8 | 77,6 |
| 3 20 - 39 | 79,0 | 78,7 | 78,5 | 78,2 | 78,0 | 77,9 |
| 4 40 - 59 | 78,2 | 77,9 | 77,5 | 77,2 | 76,9 | 76,6 |
| 5 60 - 74 | 75,5 | 75,7 | 75,8 | 75,6 | 75,2 | 74,8 |
| 6 75 + | 76,2 | 75,3 | 74,8 | 74,7 | 74,7 | 74,8 |

Tableau 8.2 - Littoral

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| 1 TOTAL | 21,9 | 22,2 | 22,4 | 22,7 | 23,0 | 23,3 |
| 2 00 - 19 | 21,5 | 21,5 | 21,7 | 21,9 | 22,2 | 22,4 |
| 3 20 - 39 | 21,0 | 21,3 | 21,5 | 21,8 | 22,0 | 22,1 |
| 4 40 - 59 | 21,8 | 22,1 | 22,5 | 22,8 | 23,1 | 23,4 |
| 5 60 - 74 | 24,5 | 24,3 | 24,2 | 24,4 | 24,8 | 25,2 |
| 6 75 + | 23,8 | 24,7 | 25,2 | 25,3 | 25,3 | 25,2 |

Tableau 8.3 - Mer du Nord-Manche

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| 1 TOTAL | 6,2 | 6,1 | 6,1 | 6,0 | 6,0 | 5,9 |
| 2 00 - 19 | 6,7 | 6,4 | 6,3 | 6,2 | 6,1 | 6,1 |
| 3 20 - 39 | 6,0 | 5,9 | 5,9 | 5,8 | 5,8 | 5,6 |
| 4 40 - 59 | 5,9 | 5,9 | 5,9 | 6,0 | 5,9 | 5,9 |
| 5 60 - 74 | 6,4 | 6,3 | 6,3 | 6,1 | 6,1 | 6,2 |
| 6 75 + | 5,9 | 6,0 | 6,2 | 6,2 | 6,2 | 6,1 |

Tableau 8.4 - Atlantique

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| 1 TOTAL | 7,1 | 7,1 | 7,2 | 7,3 | 7,4 | 7,4 |
| 2 00 - 19 | 7,0 | 6,8 | 6,8 | 6,8 | 6,8 | 6,8 |
| 3 20 - 39 | 6,8 | 7,0 | 7,0 | 7,1 | 7,1 | 6,9 |
| 4 40 - 59 | 7,0 | 7,2 | 7,3 | 7,5 | 7,6 | 7,7 |
| 5 60 - 74 | 7,7 | 7,8 | 7,8 | 7,7 | 7,9 | 8,2 |
| 6 75 + | 7,5 | 7,7 | 8,0 | 8,1 | 8,2 | 8,2 |

Tableau 8.5 - Méditerranée

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| 1 TOTAL | 8,3 | 8,5 | 8,7 | 9,0 | 9,2 | 9,5 |
| 2 00 - 19 | 7,4 | 7,8 | 8,2 | 8,5 | 8,8 | 9,1 |
| 3 20 - 39 | 7,8 | 8,0 | 8,2 | 8,4 | 8,7 | 9,1 |
| 4 40 - 59 | 8,5 | 8,6 | 8,8 | 8,9 | 9,1 | 9,4 |
| 5 60 - 74 | 9,9 | 9,7 | 9,7 | 10,1 | 10,3 | 10,4 |
| 6 75 + | 10,0 | 10,5 | 10,6 | 10,5 | 10,4 | 10,4 |

Tableau 8.6 - Corse

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|------|------|------|------|------|------|
| 1 TOTAL | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| 2 00 - 19 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| 3 20 - 39 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,5 |
| 4 40 - 59 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0,4 |
| 5 60 - 74 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |
| 6 75 + | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 | 0,5 |

TABLEAU 9 - EVOLUTION DE LA STRUCTURE PAR ÂGE 1990-2015

(SIMULATION OMPHALE)

Tableau 9.1- Intérieur

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2 00 - 19 | 27,9 | 26,6 | 26,2 | 25,3 | 24,4 | 23,7 |
| 3 20 - 39 | 30,7 | 30,0 | 28,5 | 27,3 | 26,4 | 25,4 |
| 4 40 - 59 | 22,9 | 24,1 | 25,5 | 27,1 | 26,9 | 26,7 |
| 5 60 - 74 | 11,8 | 13,5 | 13,0 | 12,4 | 13,6 | 15,2 |
| 6 75 + | 6,6 | 5,9 | 6,9 | 7,8 | 8,7 | 9,1 |

Tableau 9.2 - Littoral

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2 00 - 19 | 27,2 | 25,6 | 25,0 | 24,2 | 23,3 | 22,5 |
| 3 20 - 39 | 29,0 | 28,5 | 27,0 | 25,9 | 24,9 | 23,7 |
| 4 40 - 59 | 22,8 | 24,0 | 25,6 | 27,2 | 27,0 | 26,8 |
| 5 60 - 74 | 13,7 | 15,3 | 14,4 | 13,7 | 15,0 | 16,9 |
| 6 75 + | 7,4 | 6,7 | 8,0 | 9,0 | 9,8 | 10,1 |

Tableau 9.3 - Mer du Nord - Manche

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2 00 - 19 | 29,9 | 27,7 | 26,9 | 25,8 | 24,8 | 24,0 |
| 3 20 - 39 | 29,3 | 28,8 | 27,2 | 26,1 | 25,1 | 23,5 |
| 4 40 - 59 | 21,7 | 23,2 | 24,9 | 27,0 | 26,7 | 26,6 |
| 5 60 - 74 | 12,7 | 14,4 | 13,8 | 12,8 | 14,2 | 16,3 |
| 6 75 + | 6,4 | 5,9 | 7,2 | 8,3 | 9,2 | 9,7 |

Tableau 9.4 - Atlantique

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2 00 - 19 | 27,5 | 25,3 | 24,3 | 23,2 | 22,3 | 21,5 |
| 3 20 - 39 | 29,3 | 28,9 | 27,5 | 26,4 | 25,0 | 25,3 |
| 4 40 - 59 | 22,6 | 24,1 | 25,9 | 27,9 | 27,7 | 27,7 |
| 5 60 - 74 | 13,4 | 15,1 | 14,4 | 13,5 | 15,0 | 17,2 |
| 6 75 + | 7,2 | 6,5 | 7,9 | 9,0 | 9,9 | 10,3 |

Tableau 9.5 - Méditerranée

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2 00 - 19 | 25,0 | 24,3 | 24,4 | 23,8 | 23,2 | 22,4 |
| 3 20 - 39 | 28,5 | 27,8 | 26,4 | 25,4 | 24,5 | 24,0 |
| 4 40 - 59 | 23,6 | 24,4 | 25,7 | 26,9 | 26,7 | 26,3 |
| 5 60 - 74 | 14,7 | 16,0 | 14,9 | 14,4 | 15,5 | 17,1 |
| 6 75 + | 8,2 | 7,5 | 8,6 | 9,5 | 10,1 | 10,2 |

Tableau 9.6 - Corse

| AGE | 1990 | 1995 | 2000 | 2005 | 2010 | 2015 |
|-----------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| 1 TOTAL | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |
| 2 00 - 19 | 24,5 | 24,3 | 24,3 | 23,8 | 23,4 | 23,1 |
| 3 20 - 39 | 29,5 | 28,2 | 27,0 | 26,2 | 26,1 | 25,8 |
| 4 40 - 59 | 24,2 | 24,9 | 25,8 | 26,7 | 26,0 | 25,1 |
| 5 60 - 74 | 14,5 | 15,7 | 15,0 | 14,7 | 15,2 | 16,5 |
| 6 75 + | 7,3 | 6,9 | 7,9 | 8,7 | 9,3 | 9,5 |

ANNEXE 4

Occupation illégale du DPM et cabanisation du littoral: L'exemple de l'Anse de Beauduc

Dans les années 50, quelques cabanons ont été installés le long du rivage sur le domaine public maritime dans l'Anse de Beauduc, située sur le territoire de la commune d'Arles.

Certaines installations, à l'origine précaires, se sont transformées en constructions « *en dur* » et de nombreux autres abris hétéroclites se sont multipliés : cabanons en planches, en tôle et aussi : caravanes, autobus ...

Ces installations n'ont fait l'objet d'aucune autorisation d'occupation du domaine public, d'aucun permis de construire, au mépris non seulement de la salubrité publique et de l'environnement (ni eau, ni assainissement) mais aussi de la sécurité (menace de brusques montées des eaux - empleins -).

Après de multiples injonctions du service maritime local, restées vaines, pour libérer le domaine public maritime, le préfet des Bouches du Rhône a mis en oeuvre la procédure de contravention de grande voirie devant le Tribunal Administratif de Marseille en 1993.

Ce dernier, sur la base d'une expertise confirmant la limite du domaine public maritime a estimé que les « *cabanoniers* » empiétaient irrégulièrement sur le domaine public et a condamné les contrevenants à remettre les lieux en état, sous peine d'astreinte.

- Occupation illégale du DPM et cabanisation du littoral... -

Certains intéressés ont interjeté appel devant la Cour administrative d'appel de Lyon qui, par treize arrêts du 28 mai 1996, a confirmé les jugements.

Douze contrevenants ont formé un pourvoi en cassation devant le Conseil d'Etat qui vient d'en informer la DTMPL.

ANNEXE 5

Note méthodologique concernant l'évaluation des spécificités et de la vivacité de l'économie littorale

1. Traitement des données statistiques

Le mégafichier à la base des analyses comprend :

- les fichiers Insee 1990 à 1995 avec effectifs en clair pour chaque établissement;
- une série de fichiers intégrés, donnant pour chaque PME: le chiffre d'affaires, le bilan, l'activité internationale, etc.

Il offre au niveau emplois et secteurs d'activité une couverture exhaustive de l'univers des établissements, et en ce qui concerne les autres variables, une couverture exhaustive des PME françaises (entreprises de plus de 10 effectifs ou de plus de 7 MF de chiffre d'affaires au moins une fois depuis trois ans) depuis au moins 3 ans; il se limite au secteur marchand et ne permet pas d'analyses fines du secteur public. Il s'agit pour les données financières d'un fichier au niveau entreprise, la plupart des informations y figurant étant consolidées au niveau de l'entité juridique et non de l'entité géographique. Les emplois, eux, sont comptabilisés individuellement pour chaque établissement.

Plusieurs choix ont été entérinés, et validés au cours de nombreuses analyses, quant aux calibrages nécessaires pour pouvoir exploiter ces fichiers, à savoir pour les principaux :

- passage de l'APE au NAF pour les entreprises décédées avant 1993, sur la base d'une matrice France et à partir d'une règle d'affectation majoritaire (et non probabilistique) ;
- ajout d'un emploi pour les personnes physiques (catégorie juridique de l'Insee), quelle que soit l'activité et afin d'intégrer les emplois non salariés au total emploi ;
- prise en compte des décalages entre les dates d'apparition au fichier et les naissances réelles ;
- lissage des effectifs pour combler les rares non renseignés sur certains enregistrements Sirène sur une année donnée ;
- série d'exclusions faites afin de clarifier la mesure de la vitalité réelle du tissu économique considéré.

Au niveau analytique, et en ce qui concerne les taux de création et de cessation d'établissements et les évolutions d'emplois, deux chiffres pourront figurer pour chaque variable, un chiffre modélisé et un chiffre non modélisé. En effet, nous savons :

- d'une part qu'au cours du passage à la classification NAF entre 1993 et 1994, 10 % des entreprises décédées étaient en fait décédées depuis longtemps, et ont été purgées à cette occasion ,
- d'autre part que les naissances apparaissent au fichier Sirène (en date de Janvier) pour 12 % d'entre elles avec 1 an de retard, et pour 3 % avec 2 ans de retard

La version modélisée des variables citées ci-avant prend en compte ces faits, la version non modélisée ne les prend pas en compte. Nous utilisons cette dernière dès qu'intervient une ventilation par activité ou par unité géographique réduite, toute modélisation étant alors analytiquement non correcte.

1.1 Récapitulatif des exclusions

- ETABLISSEMENTS SINGULIERS: provenant d'un fichier INSEE spécial: il s'agit d'établissements économiquement inactifs, mais juridiquement encore vivants ;
- ADMINISTRATIONS: pour l'emploi, ils sont renseignés au fichier Sirène de façon très hétérogène et incomplète sur les six dernières années ;
- SOCIETE CIVILE (Hors SCP et SCM) : ces établissements, très nombreux, sont exclus de l'analyse car il s'agit de structure juridique à vocation essentiellement fiscale et sans emploi réel, et la prise en compte de leur multiplication récente fausserait une approche stricte des taux de création ;
- ASSOCIATIONS: les effectifs stipulés aux fichiers peuvent correspondre soit au nombre de salariés, soit au nombre d'adhérents - aussi ils ne peuvent être considérés de manière fiable.

1.2 Cas particulier de l'Agriculture:

Avant 1987 ont été saisies toutes les entreprises à caractère agricole imposables au bénéfice agricole, mais non les exploitants agricoles (affiliés pour leur part à la mutuelle sociale agricole). Afin de palier ce problème nous utilisons les chiffres Insee consolidés à la commune pour ce qui concerne toutes les analyses statiques, car ces chiffres (de 1990) intègrent les totaux de la mutuelle sociale agricole. Par contre les analyses dynamiques sont menées uniquement sur les entreprises agricoles qui ne sont pas sous la forme juridique de personne physique.

2. Découpages géographiques

Afin de pouvoir mesurer l'influence des pôles urbains et le rôle de l'espace rétro-littoral, nous avons considéré comme partie intégrante du littoral les espaces définis ci-après :

- le front de mer, constitué de toutes les communes donnant directement sur la mer ;

- Note méthodologique concernant l'évaluation des spécificités... -

- les deuxièmes et troisièmes communes rétro-littorales, soit les deux tranches de communes contigües au front de mer ;
- les estuaires, constitués de la première rangée de communes en bordure d'estuaire ;
- les parties des aires urbaines littorales¹ non comprises dans les espaces précédents.

Ces espaces, définis géographiquement par leur degré de proximité au Littoral, ont ensuite été découpés en 7 zones géographiques afin de restituer la dimension régionale du Littoral ; ce découpage a été défini à partir de limites départementales, à savoir :

- le Littoral Manche / Mer du Nord : Nord-Pas de Calais, Somme, Seine-Maritime, Calvados et Manche ;
- le Littoral de la péninsule bretonne : Ille et Vilaine, Côtes d'Armor, Finistère, Morbihan et Loire-Atlantique ;
- le Littoral Vendéen : Vendée et Charente-Maritime ;
- le Littoral Aquitain et Basque : Gironde, Landes et Pyrénées-Atlantiques ;
- le Littoral Languedoc-Roussillon : Pyrénées-Orientales, Aude, Hérault et Gard ;
- le Littoral Provence-Alpes-Côte d'Azur : Bouches du Rhône, Var et Alpes Maritimes ;
- le Littoral Corse : Haute Corse et Corse Sud.

¹ Les aires urbaines (au sens de l'INSEE) ont été définies comme aires urbaines littorales, dans la mesure où leur pôle urbain faisait clairement partie des trois premières rangées de communes ; cependant, et notamment sur les littoraux du Languedoc-Roussillon et de Provence-Alpes-Côte d'Azur pour lesquels les superficies de communes sont nettement supérieures à la moyenne, certaines exclusions ont été faites.

En termes de méthodologie cette partition du littoral français soulève deux réserves analytiques :

- les littoraux du Languedoc Roussillon et de Provence-Alpes-Côte d'Azur, de par la supériorité des superficies moyennes de leurs communes, vont plus loin à l'intérieur des terres (distance moyenne de la limite des premières et troisièmes rangées de commune : 7,5 et 20 km, contre 4,5 et 12 km sur le reste du littoral hors littoral Aquitain et Basque) ;
- l'estuaire de la Gironde est partagé entre le Littoral Vendéen et le Littoral Aquitain et Basque.

ANNEXE 6

Mise en oeuvre de la loi littoral dans la Manche, présentation de la DDE Manche

1. Historique de la mise en oeuvre de la loi littoral dans la Manche

Le coup d'envoi de la mise en oeuvre de la loi littoral dans le département, sous la responsabilité du préfet de la Manche, a été donné par la parution, en 1989, du décret d'application de l'article L.146-6 du code de l'urbanisme relatif aux espaces remarquables à préserver.

Cette démarche, toujours en cours aujourd'hui, comporte deux volets : le premier portant sur la mise en compatibilité des plans d'occupation des sols littoraux avec la loi, le second concernant l'application « *au quotidien* » de la loi sur les autorisations d'occuper le sol et les autorisations d'occupation du domaine public maritime.

1.1 Origines

Dans le courant de l'année 1990, un pré-inventaire des espaces susceptibles d'être concernés par l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme est établi par un bureau d'études proche du conservatoire du littoral à la demande de la direction régionale de l'architecture et de l'environnement, en relation avec la direction départementale de l'équipement de la Manche.

En janvier 1991, un groupe de travail interadministratif comprenant la direction départementale de l'équipement, la direction départementale de l'agriculture et de la forêt, la direction régionale de l'architecture et de l'environnement, la direction départementale des affaires maritimes, le service départemental de l'architecture et d'autres organismes (conservatoire du littoral ...) est créé sous la présidence du secrétaire général de la préfecture.

De janvier 1991 à février 1992, le groupe de travail examine l'ensemble des sites du pré-inventaire en tenant compte notamment des projets communaux, mène des investigations complémentaires puis arrête une liste de proposition de délimitation par site.

De février 1992 à l'automne 1992, la direction départementale de l'équipement et la direction régionale de l'environnement établissent le recensement de l'ensemble des incompatibilités des plans d'occupation des sols approuvés avec les dispositions valant loi d'aménagement et d'urbanisme de la loi littoral (articles L. 146-1 à 9 du code de l'urbanisme).

En janvier 1993, le directeur départemental de l'équipement est désigné « *chef de projet* » pour la mise en oeuvre de la loi littoral.

1.2 Objectifs de la mission confiée au directeur départemental de l'équipement et organisation de la maîtrise d'ouvrage

L'Etat dispose localement, dès l'automne 1992, des connaissances nécessaires pour lancer la mise en compatibilité des plans d'occupation des sols avec les dispositions de la loi.

Mais, dans un département comprenant 107 communes littorales, le passage à la phase opérationnelle se doit d'être organisé de façon précise. En effet, l'opération amenée à se dérouler sur plusieurs années nécessite de l'information, de la concertation et gagne à disposer d'un scénario bien construit.

La fin de l'année 1992 est mise à profit pour préparer très en détail l'organisation de cette mise en oeuvre, validée en janvier 1993 dans la lettre de mission du préfet au directeur départemental de l'équipement.

Plusieurs documents, annexés à la lettre de mission, ont formalisé :

- les objectifs poursuivis par l'Etat :
 - communication aux communes des dispositions de la loi littoral ;
 - mise en compatibilité des plans d'occupation des sols avec les prescriptions de la loi ;
- l'organisation de la maîtrise d'ouvrage :
 - le rôle du chef de projet et des services déconcentrés de l'Etat concernés ;
 - la mise en place pour l'assistance au chef de projet d'un comité de pilotage dont les membres sont désignés « *intuitu personae* » dans les différents services de l'Etat, et dont le rôle est précisé ;
 - l'organisation du conseil auprès du préfet par un collège restreint des chefs de service ;
 - l'identification des partenaires publics locaux à tenir informés (collectivités territoriales, chambres consulaires, associations...) qui ont été réunis début 1993 pour leur exposer ce dispositif ;
 - l'arrêt des démarches de niveau communal pour la mise en oeuvre de la mission.

1.3 Description de la démarche

Les premiers travaux du comité de pilotage, qui s'est réuni 15 fois entre janvier 1993 et décembre 1994, ont consisté à définir trois secteurs d'intervention, classés par ordre de priorité, et à établir un planning prévisionnel des travaux.

Le premier secteur concerne les communes littorales couvertes par la révision du schéma directeur de Cherbourg, de Baubigny à Gatteville-le-Phare.

Le second secteur comprend les communes de la côte ouest du Cotentin, de Surtainville à Bréville-sur-Mer.

Le reste des communes littorales relève du troisième secteur, à savoir la côte Est du Cotentin, de Barfleur à la limite du Calvados, et la Baie du Mont-Saint-Michel, de Donville à la limite de l'Ille-et-Vilaine.

Chaque secteur fait l'objet d'une procédure identique comprenant :

- l'élaboration et l'envoi d'un dossier propre à chaque commune, validé par le préfet après un examen de chaque secteur par le collège restreint des chefs de service. Le contenu du dossier communal est présenté ci-après ;
- une phase de recueil des observations des communes ;
- une phase de concertation, sous la forme soit de réunions groupant plusieurs communes, animées par le sous-préfet avec l'appui de la direction départementale de l'équipement et de la direction régionale de l'environnement, soit de rencontres entre les élus d'une commune et ces deux services. Pour accompagner cette phase de concertation, la direction départementale de l'équipement a réalisé en 1993, à partir d'un diaporama, une cassette vidéo expliquant la démarche suivie par les services de l'Etat pour l'identification des espaces naturels remarquables à préserver au titre de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme, sur l'ensemble du littoral du département.

La phase de concertation permet d'étudier les implications de la loi littoral pour chaque commune et détermine les modalités de mise en compatibilité des plans d'occupation des sols avec ces dispositions.

Il est important de noter que depuis 1993, parallèlement à cette démarche « *systématique* », l'ensemble des plans d'occupation des sols littoraux en cours de révision (voire de modification) ont été mis en compatibilité avec la loi littoral.

1.4 Contenu du dossier communal

L'une des particularités de la démarche menée dans la Manche a été le souhait d'assurer la mise en compatibilité des plans d'occupation des sols

avec l'ensemble des dispositions d'urbanisme de la loi « littoral », à savoir non seulement la préservation des espaces remarquables (article L. 146-6) mais également les dispositions relatives à la bande des 100 mètres, aux espaces proches du rivage, aux coupures d'urbanisation, etc ...

De ce fait, les dossiers accompagnant le courrier du préfet comprennent, pour la plupart des communes, trois parties distinctes :

- une annexe relative aux incompatibilités relevées dans les plans d'occupation des sols (hors espaces remarquables), avec ces dispositions d'urbanisme.

Cette fiche relève notamment les extensions de l'urbanisation prévues dans la bande des 100 mètres, identifie les extensions situées dans les espaces proches du rivage (dont l'urbanisation devra recevoir l'accord du préfet après avis de la commission départementale des sites), apprécie le caractère limité ou non de ces extensions, estime si l'urbanisation future pourra se faire en continuité avec l'urbanisation existante ou sous forme de hameau nouveau intégré à l'environnement, vérifie que les campings seront bien localisés dans des secteurs délimités et prévus à cet effet ...

- une annexe relative aux espaces naturels remarquables (article L. 146-6). Celle-ci inclut une carte de synthèse faisant apparaître l'ensemble des sites du département identifiés à ce titre par l'Etat, et les fiches établies pour chaque site concernant la commune. Ces dernières comportent au recto des éléments descriptifs (nom du site, communes concernées, type de milieu, protection existante, analyse de l'intérêt écologique, paysager ... éléments de connaissance du milieu - ZNIEFF, ZICO...) et au verso une proposition de délimitation en général au 1/12000ème.

- une annexe intitulée « pièces utiles à la compréhension du dossier » dans laquelle on trouve, outre les textes de référence :

- la fiche de synthèse de présentation de la loi littoral,
- la fiche de synthèse des dispositions d'urbanisme (article L. 146-1 à 8),

- une fiche « identification des espaces à préserver au titre de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme dans le département de la Manche - fondements de la position de l'Etat.
Cette fiche explicite la démarche ayant conduit à l'identification des espaces remarquables.

- Une fiche « principaux effets de la loi en matière d'urbanisme et cas particuliers des espaces remarquables à préserver au titre de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme ».
Cette fiche présente notamment des positions particulières prises par le préfet pour l'application de l'article L. 146-6 qui sont développés dans le chapitre suivant sur la doctrine locale.

- une fiche « *gestion de espaces remarquables à préserver au titre de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme* ».
Ce document introduit la problématique de la gestion des espaces remarquables dont les modalités n'entrent pas directement dans le champ de la loi. Considérant que la protection réglementaire n'est pas nécessairement suffisante pour assurer le maintien ou la réglementation de l'intérêt des milieux, la fiche présente plusieurs exemples locaux fournis par le conservatoire du littoral de gestion écologique globale, avec des objectifs sectoriels ou thématiques (maîtrise de la fréquentation, mise en valeur pédagogique, protection stricte...).

Ces informations sont reprises dans le porter à connaissance de l'Etat dans le cadre des procédures d'élaboration ou de révision du plan d'occupation des sols.

2. La mise en compatibilité des documents d'urbanisme

2.1 Les P.O.S.

Au 1er septembre 1997, l'état d'avancement de la mise en compatibilité des P.O.S. est le suivant :

| | |
|--|-----|
| Communes littorales | 107 |
| Communes dotées d'un POS opposable | 102 |
| Communes non dotées d'un POS opposable | 5 |
| POS formellement compatibles à la loi littoral (prise en compte explicite de la loi) | 48 |
| POS faisant l'objet d'une mise en compatibilité en cours | 29 |
| POS compatibles mais antérieurs à la promulgation de la loi littoral | 17 |
| POS incompatibles | 8 |

2.2 Le schéma directeur de la région de Cherbourg

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de la région de Cherbourg a été approuvé en 1975. La révision de ce document, élargie à 71 communes dont 34 sont littorales (soit environ 1/3 des communes littorales du département), a fait l'objet d'un porter à connaissance de l'Etat transmis en février 1994. La loi littoral y est traitée de la même façon et avec les mêmes documents que pour les procédures relatives aux plans d'occupation des sols.

2.3 Difficultés rencontrées

Les difficultés rencontrées lors de la mise en compatibilité des documents d'urbanisme sont de plusieurs ordres :

- la difficulté de concilier les logiques de développement et celle de protection (la délimitation des espaces d'accueil) ;
- la méconnaissance des objectifs et modalités des documents d'urbanisme par les élus locaux. Ainsi, dans le cas de la région de Cherbourg, le schéma directeur a été considéré comme une procédure dérogatoire à la loi littoral (pour les espaces proches du rivage essentiellement).

On constate parfois que les conseils municipaux ont tendance à considérer les documents d'urbanisme comme des outils de « répartition du droit à construire » et non comme le moyen de mettre en oeuvre de véritables projets de territoire.

Ainsi les enjeux pourront se focaliser au niveau de rivalités politiques et d'intérêts particuliers.

3. L'instruction administrative des dossiers de demande d'autorisation d'occuper les sols

3.1 Les pratiques actuelles

Les modifications des documents d'urbanisme, les autorisations de lotir ou de construire, les projets d'infrastructures routières ou portuaires font systématiquement l'objet d'une consultation de la commission départementale des sites dès lors que les affaires concernent les espaces proches du rivage (simple consultation ou consultation préalable à l'avis du préfet suivant les cas).

Cette façon de procéder a été mise en oeuvre dès l'origine suivant un principe de précaution : garantie de protection des milieux, garantie de sécurité juridique des projets.

L'avis qui initialement portait sur le paysage, englobe aujourd'hui les différentes composantes de « *l'impact sur la nature* ». L'instruction ainsi réalisée permet une mise en cohérence avec les différentes procédures dont relève le projet (eau, installations classées).

3.2 Premier bilan

Devant le niveau de qualité souvent insuffisant des dossiers qui reflètent malheureusement celui des projets, il a été décidé de mettre en oeuvre des outils adaptés et notamment un guide d'application du volet destiné à relayer l'objectif législatif au niveau des maîtres d'oeuvre et des maîtres d'ouvrage.

Face à la relative complexité de l'instruction administrative (cas des espaces proches du rivage notamment), la D.D.E. a décidé d'élaborer un outil spécifique (le guide pour l'application de la loi littoral dans la Manche) destiné à relayer l'objectif législatif auprès des services intérieurs, mais aussi auprès des services opérateurs.

Ce document abordera les points suivants :

- les enjeux du littoral ;
- les dispositions législatives et réglementaires ;
- les applications spatiales dans la Manche ;
- la mise en compatibilité des documents d'urbanisme ;
- l'instruction administrative des demandes d'autorisation ;
- conseil pour l'élaboration des projets.

S'agissant du 5ème point, l'objectif est notamment d'harmoniser les pratiques face à une législation et à une jurisprudence délicates à appliquer (L. 146-4-II notamment).

Enfin, les projets soumis à l'avis de la commission départementale des sites sont de façon quasi-systématique présentés à l'architecte ou au paysagiste conseil de la D.D.E., agissant ainsi en faveur d'un conseil le plus en amont possible.

4. Les politiques d'aménagement du littoral

4.1 La nécessité d'une approche globale et partenariale

Une réflexion générale est actuellement en cours au niveau régional (DRE, DDE littorales). Elle a pour objet de définir les enjeux au niveau régional et de préciser les leviers dont dispose l'Etat pour agir dans le cadre des enjeux et objectifs dont il a la charge.

4.2 La mise en oeuvre de politiques sectorielles

Le constat de l'urbanisation sauvage du littoral (caravaning illégal) a été le point de départ d'une politique partenariale initiée par la D.D.E.

Elle vise notamment à enrayer le phénomène en associant l'action répressive à la mise en oeuvre de véritables solutions alternatives satisfaisantes à long terme et à tous égards (développement touristique, préservation du capital naturel...).

En conclusion, il semble essentiel de mettre en évidence le rôle stratégique de chacun des acteurs qui constituent une « chaîne de compétences » du législateur à l'opérateur de terrain.

En effet, le rôle de chacun apparaît comme déterminant pour l'aboutissement d'un projet respectueux d'un objectif commun, mais le résultat final sera nécessairement relativisé par des faiblesses éventuelles à certaines phases du processus.

C'est au vu de cette analyse que la DDE de la Manche a engagé une démarche globale dont l'objet est d'agir en faveur d'une requalification des différents niveaux de compétence.

Parmi ces actions, citons notamment :

- la revalorisation du porter à connaissance de l'Etat ;
- la revalorisation du rôle de la D.D.E. dans l'élaboration des documents d'urbanisme ;
- l'harmonisation des pratiques dans le cadre de l'instruction administrative des demandes d'autorisation d'occuper le sol ainsi que la sensibilisation du public et des professionnels ;
- l'amélioration des productions de la D.D.E. dans le cadre de ses missions d'aménageur.

ANNEXE 7

Tableaux récapitulatifs de la prise en compte de l'environnement et du public dans les procédures d'élaboration des POS, des ZAC, des SD, des SAR et des DTA.

TABLEAU 1 : Plans d'Occupations des Sols

TABLEAU 2 : Zones d'Aménagement Concerté

TABLEAU 3 : Schémas Directeurs

TABLEAU 4 : Schémas d'Aménagement Régional

TABLEAU 5 : Directives Territoriales d'Aménagement

| | Prise en compte des préoccupations d'environnement, contenu environnemental | Modalités de consultation du public | Modalités de consultation des autorités responsables de l'environnement | Modalités de consultation des organismes responsables de l'environnement |
|---|--|--|--|---|
| <p>POS (compétence commune, ou EPCI, exceptionnellement Etat pour modifications ou révisions)</p> | <p>-détermine les conditions permettant notamment de préserver les espaces agricoles, les sites et les paysages (L 121-10) -le rapport de présentation analyse notamment, en fonction de la sensibilité du milieu, l'état initial du site et de l'environnement et les incidences de la mise en oeuvre du POS sur leur évolution ainsi que les mesures prises pour leur préservation et leur mise en valeur (R 123-17) -les documents graphiques font notamment apparaître les zones retenues, espaces boisés classés, ou zones soumises à conditions particulières pour nécessités liées à la préservation des ressources naturelles (R 123- 18) -le règlement peut fixer des obligations en matière d'aires de stationnement, espaces verts et d'aires de jeux et de loisirs et détermine la nature des activités soumises à conditions particulières (ex: carrières) (R 123-21) -les annexes comprennent les éléments, sous forme de notes techniques, relatifs aux réseaux d'eau et d'assainissement, ou systèmes d'élimination des déchets, bois et forêts soumis au régime forestier et PEB (R 123-24)</p> | <p>1) Elaboration</p> <ul style="list-style-type: none"> • association CCI, CM et CA et sections régionales conchylicoles à leur demande (L 121-6 à 7.1) • consultation des associations locales d'usagers à leur demande (L 121-8). • associations Régions et Départements à leur demande. <p>2) Projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • soumis pour avis à personne publique associées à leur demande, communes limitrophes et EPCI intéressés - 3 mois (L 123-3) • communiqué ou consultable pour observations par associations locales d'usagers (R 123-9) • soumis à enquête publique (L 123-3-1) (1 mois minimum - R 123-11) • éventuellement modifié, approuvé et mis à disposition du public (L 123-3-1) <p>2bis) Projet révisé par Etat</p> <ul style="list-style-type: none"> • soumis à enquête publique (1 mois) et à l'avis de la commune (2 mois) • éventuellement modifié, approuvé et mis à disposition du public | <p>Instruction par :</p> <ul style="list-style-type: none"> • services municipaux : associant éventuellement service en charge de l'environnement • ou DDE, mise à disposition du Ministère de l'Environnement • Association Etat (L 123-3) et porté à connaissance élaboré par DDE <p>Egalement soumis pour avis à l'Etat (L 123-3) qui peut notifier des modifications (L 123-3-2)</p> <p>Révisé par l'Etat Approuvé par arrêté préfectoral</p> | <p>Avis facultatif de tout organisme ou association compétents en matière de construction, d'aménagement ou d'urbanisme (L 123-3, R 123-8) et de toute personne qualifiée.</p> <p>Entente à leur demande des associations agréées de l'Environnement par la commission départementale de conciliation sur le projet (L 121-8). Par le biais du recours.</p> |

| | Prise en compte des préoccupations d'environnement, contenu environnemental | Modalités de consultation du public | Modalités de consultation des autorités responsables de l'environnement | Modalités de consultation des organismes responsables de l'environnement |
|--|--|---|---|--|
| ZAC (compétence : toutes collectivités publiques, établissements publics ou concessionnaires) | <p>Dossier de création :</p> <p>R 311-3 le rapport de présentation comporte une description de l'état du site et de son environnement et énonce les raisons pour lesquelles, au regard de l'insertion dans l'environnement naturel ou urbain, le projet a été retenu. Ce rapport comprend l'étude d'impact, article 2 -décret de 77.</p> <p>R 331-10 : si hors dispositions POS, le rapport de présentation du PAZ indique les conditions dans lesquelles les préoccupations d'environnement sont prises en compte. Les documents graphiques font apparaître notamment des espaces boisés classés.</p> | <p>1) Elaboration</p> <ul style="list-style-type: none"> modalités de concertation des habitants, associations locales (L 300-2) et autres personnes concernées, fixées par le conseil municipal. associations Régions et Départements à leur demande (1 mois). <p>2) Projet</p> <ul style="list-style-type: none"> transmission pour avis à CCI et CM soumis à enquête publique valant enquête préalable à la déclaration d'utilité publique peut faire l'objet d'un referendum populaire (art.85 LOADT) 1/5 électeurs approuvé et mis à disposition du public | <p>Instruction par :</p> <ul style="list-style-type: none"> services municipaux : consultation éventuelle du service en charge Environnement Etat associé à l'élaboration (L 311-4) et porte à la connaissance prescriptions, servitudes et dispositions diverses plus toute autre information Cahier des charges approuvé par le préfet ou DDE, mise à disposition du Ministère de l'Environnement | <p>Avis facultatif de tout organisme ou association compétents en matière de construction, d'aménagement ou d'urbanisme (L 311-4)</p> <p>Concertation des associations locales et autres personnes concernées</p> <p>Entente à leur demande des associations chargées de l'Environnement par la Commission départementale de conciliation sur le projet (L 121-8)</p> <p>Par le biais du recours</p> |

| | Prise en compte des préoccupations d'environnement, contenu environnemental | Modalités de consultation du public | Modalités de consultation des autorités responsables de l'environnement | Modalités de consultation des organismes responsables de l'environnement |
|--|--|--|--|--|
| <p>Schéma directeur (compétence EPCI, exceptionnellement Etat)</p> | <p>-détermine les conditions permettant notamment de préserver les espaces agricoles, les sites et les paysages (L 121-10)</p> <p>-fixe les orientations, compte tenu de l'équilibre à préserver entre extension urbaine, exercice des activités économiques et sites naturels, détermine la destination générale des sols, la nature et le tracé des grandes infrastructures (L 122-1)</p> <p>-le rapport de présentation présente notamment l'analyse de l'état initial de l'environnement et la mesure dans laquelle le schéma prend en compte le souci de sa préservation (R 122-25)</p> <p>-les documents graphiques font notamment apparaître les espaces agricoles et forestiers, libres ou boisés à maintenir ou créer, les principaux sites naturels à protéger, l'organisation générale de la circulation et des transports avec le tracé des infrastructures de voirie et le cas échéant le moyen de transport en site propre, les éléments essentiels des réseaux d'eaux et d'assainissement et du système d'élimination des déchets</p> | <p>1) Elaboration</p> <ul style="list-style-type: none"> • association CCI, CM et CA et sections régionales conchyliques à leur demande (L 121-6 à 7.1) • associations Régions et Départements et EPCI concernés à leur demande (L 122-1-1) <p>2) Projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • soumis pour avis à personne publique associées à leur demande, communes concernées - 3 mois (L 122-1-2) • mise à disposition du public -1 mois (L 122-1-2) • éventuellement modifié, approuvé et mis à disposition du public (L 123-3-1) <p>2bis) Projet élaboré ou révisé par Etat</p> <p>a) élaboration</p> <ul style="list-style-type: none"> • élaboration conjointe avec communes ou EPCI concernés • association principaux organismes économiques et professionnels et notamment CCI, CM et CA, et à leur demande, Région et Départements, dans le cadre de la CLAU • information du public par la CLAU <p>b) Projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • soumis à l'avis des communes ou EPCI (3 mois) • éventuellement modifié, approuvé et mis à disposition du public | <p>Association Etat (L 123-3) et porté à connaissance élaboré par DDE (2 mois)</p> <p>Egalement soumis pour avis à l'Etat (L 122-1-2) qui peut notifier des modifications -2 mois (L 122-1-3).</p> <p>Elaboré ou révisé par l'Etat</p> <p>Soumis pour avis aux services autres que ceux participant à la CLAU (2 mois)</p> <p>Approuvé par arrêté préfectoral, exceptionnellement par décret (L 123-3-1)</p> | <p>Avis facultatif de tout organisme ou association compétents en matière de construction, d'aménagement ou d'urbanisation (L 122-1-1) et de toute personne qualifiée (R 122-a)</p> <p>Entente à leur demande des associations agréées de l'Environnement par la commission départementale de conciliation (L 121-8)</p> <p>Entente facultative par la CLAU de toute personne qualifiée ou tout organisme compétent en matière de construction, d'aménagement ou d'urbanisme</p> |

| | Prise en compte des préoccupations d'environnement, contenu environnemental | Modalités de consultation du public | Modalités de consultation des autorités responsables de l'environnement | Modalités de consultation des organismes responsables de l'environnement |
|--|---|--|--|--|
| SAR (compétence Région, à défaut Etat, Loi du 02/08/1984, décret du 29/08/1984) | <p>-fixe les orientations fondamentales en matière de développement, mise en valeur et de protection de l'environnement</p> <p>-détermine la destination générale des différentes parties du territoire</p> <p>-doit respecter les règles générales d'aménagement et d'urbanisme, à caractère obligatoire, la législation en matière de protection des sites et des paysages</p> <p>-vaut SMVM, notamment en ce qui concerne les orientations fondamentales de la protection, de l'aménagement et de l'exploitation du littoral.</p> <p>Le rapport présente notamment l'analyse de la situation existante et l'état initial de l'environnement, le parti d'aménagement adopté compte tenu de l'équilibre à respecter entre les milieux urbains, les terres agricoles, forêts et milieux naturels à protéger en raison de la richesse du sol et du sous-sol, des sites et paysages ou de leur intérêt écologique</p> | <p>1) Elaboration</p> <ul style="list-style-type: none"> • association départements et représentants de communes • association à leur demande CCI, CM et CA et organisations professionnelles intéressées <p>2) Projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • soumis pour avis à la commission notamment composée des personnes publiques associées et au CES (3 mois) • mis à disposition du public (2 mois) • éventuellement modifié, adopté par le Conseil Régional et transmis à l'Etat • schéma approuvé, mis à disposition du public <p>2bis) Projet révisé par Etat</p> <ul style="list-style-type: none"> • soumis pour avis au Conseil Régional (2 mois) • schéma approuvé mis à disposition du public | <p>Association Etat</p> <p>Soumis pour accord Etat sur chapitre SMVM</p> <p>Approuvé par décret C.E.</p> <p>Elaboré par l'Etat</p> <p>Approuvé par décret C.E.</p> | <p>Entente facultative par la commission de toute personne qualifiée</p> <p>Soumis pour avis au Conseil de la Culture, de l'Education et de l'Environnement (3 mois)</p> |

| | Prise en compte des préoccupations d'environnement, contenu environnemental | Modalités de consultation du public | Modalités de consultation des autorités responsables de l'environnement | Modalités de consultation des organismes responsables de l'environnement |
|--|--|--|---|---|
| <p align="center">DTA (compétence Etat)</p> | <p>-fixe les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires</p> <p>-fixe les principaux objectifs de l'Etat en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages</p> <p>-peut préciser les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme (L 111-1-1)</p> <p>-les annexes comprennent les éléments, sous forme de notes techniques, relatifs aux réseaux d'eau et d'assainissement, ou systèmes d'élimination des déchets, bois et forêts soumis au régime forestier et PEB (R 123-24)</p> | <p>1) Elaboration</p> <ul style="list-style-type: none"> • association Régions, Départements, chefs-lieux d'arrondissements, communes de plus de 20 000 habitants, groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme et comité de massif (L 111-1-1) • possibilité de participation et d'avis des conférences régionales d'aménagement et de développement du territoire, des Chambres Consulaires, des organismes socio-professionnels (lettre du 23/7/1996) <p>2) Projet</p> <ul style="list-style-type: none"> • soumis pour avis aux Régions, aux Départements, chefs-lieux d'arrondissement, communes de plus de 20 000 habitants, groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme et comité de massif (L 111-1-1) et communes littorales concernées (L 146-1) - 3 mois. | <p>Elaboré par l'Etat Appui DIREN, DDE, DRIRE... (lettre du 23/07/1996)</p> | <p>Possibilité de participation et d'avis d'organismes contribuant à des missions d'intérêt général (agences de l'eau, CAUE, PNR, etc.) des conseils départementaux et régionaux de l'environnement et d'associations agréées de l'Environnement (lettre du 23/07/1996)</p> |

ANNEXE 8

La superposition des procédures dans le Marquenterre

(source DDE Somme)

Le site du Marquenterre (dans la Baie de Somme) offre une illustration grandeur nature de l'empilement de procédures juridiques destinées à protéger un espace littoral.

On recense ainsi sur cet espace :

- un site inscrit ;
- un site classé ;
- une réserve naturelle ;
- une ZNIEFF ;
- un site RAMSAR (voir Partie 2, section 4) ;
- une ZICO ;
- protections auxquelles il convient d'ajouter les mesures prévues par la loi littoral ainsi qu'un projet de Parc Naturel Régional.

- La superposition des procédures dans le Marquenterre -

Ci-après le descriptif des mesures site inscrit, site classé, réserve naturelle et ZNIEFF.

Site inscrit (arrêté du 20 Janvier 1975)

Délimitation et superficie : environ 10 000 ha entre l'estuaire de l'Authie et le Hâble d'Ault, s'étendant dans les Bas Champs.

Propriété : publique (communes, Conservatoire du Littoral, DPM) et privée.

Motivation de la protection : le littoral picard représente un des derniers grands espaces naturels du littoral français. Il se caractérise par sa diversité paysagère (falaises, Bas-Champs, Baie de Somme, massif dunaire) et par la richesse du patrimoine naturel (flore, avifaune...) qui s'y développe.

Etat actuel : globalement le site a conservé les caractères qui ont motivé son inscription. On note toutefois :

- le développement des extractions de matériaux;
- l'abandon de quelques habitations de fermes, de terres agricoles;
- le grignotage des milieux naturels du fait de l'extension des surfaces bâties et de la multiplication des campings;
- l'ouverture de l'A16 qui est à même de renforcer les pressions actuelles.

Orientations pour la gestion du site : la création d'une réserve naturelle et les acquisitions du Conservatoire du Littoral permettent de gérer des milieux parmi les plus fragiles. La mise en oeuvre de la loi littoral conforte le principe de protection des parties naturelles des sites inscrits. Le projet de Parc Naturel Régional, s'il se concrétise, offrira un cadre à même de valoriser les richesses du littoral picard.

Projet de classement du Marquenterre

Périmètre d'étude : espace littoral entre Baie d'Authie et Baie de Somme excluant les secteurs urbanisés. Les cheneaux de l'Authie, de la Somme et l'isobathe 0 servent de limite maritime (au sud, le périmètre correspond à celui de la réserve naturelle).

Superficie : environ 8 980 ha (dont 4 080 ha terrestres).

Propriété : publique (communes, Conservatoire du littoral DPM) et privée.

Motivation de la protection et état actuel : la baie de Somme, le massif dunaire du Marquenterre et les mollières de l'Authie constituent l'image forte de la Picardie matitime. Le contact des milieux terrestres et marins est à l'origine de la diversité paysagère et écologique du site :

- les paysages dunaires s'étendent sur 18 km et sur une profondeur variable atteignant parfois 3,5 km ;
- les mollières, zone d'affrontement terrestre et marin aux qualités écologiques et paysagères préservées, sont nettement individualisées sur la rive gauche de l'Authie ;
- les rencloûtures, ces espaces conquis sur la mer au cours des siècles, sont profondément imbriqués et contribuent à la variété des biotopes ;
- l'estran sableux est la composante indissociable du milieu terrestre qui couvre plus de la moitié du site.

Orientations pour la gestion future du site : préserver les éléments structurants le paysage en veillant notamment aux conditions de fréquentation du site. Entretien du milieu naturel avec l'appui technique et scientifique de l'équipe gérant la réserve naturelle et les propriétés du Conservatoire du Littoral.

Projet de réserve naturelle / zone de protection spéciale

Superficie : 18 200 ha (réserve naturelle 3 000 ha, zone de protection spéciale 15 000 ha).

Intérêt du milieu : cet ensemble constitue, du fait de la multitude des écosystèmes humides interdépendants, une entité écologique et paysagère reconnue d'intérêt international, notamment pour l'avifaune, pour sa colonie de phoques veau marin ainsi que pour la flore.

Mesures foncières :

- périmètre de préemption: oui
- bénéficiaire : Conservatoire du Littoral (surface 2 544 ha)
- gestionnaire : Syndicat Mixte de la Côte Picarde (acquisition 755 ha)

- La superposition des procédures dans le Marquenterre -

Mesures de gestion : à définir dès la création de la réserve naturelle

Menaces :

- phénomène d'urbanisation et de pression touristique important ;
- endiagge des estuaires ;
- baisse généralisée des niveaux des eaux, notamment pour les prairies humides.

Département de la Somme, ZNIEFF n° 3 (fiche communale)

Nom de la zone : Baie de Somme

Superficie : 7 940 ha

Intérêt du milieu : exceptionnel

Description : le site de la Baie de Somme constitue le plus vaste complexe estuarien de marées de fortes amplitudes du nord de la France. Il est situé sur un point d'inflexion de la côte, où les paysages du bord de mer varient brutalement. Au sud, les falaises en abrupt sur la mer donnent naissance à un cordon de galets. Au nord, le littoral sédimentaire offre ses immensités dunaires et ses plages de sable.

La baie présente deux zones distinctes selon la fréquence d'immersion marine, une partie haute la plupart du temps exondée et couverte de végétation dénommée mollière, ou pré-salé, et une partie sableuses recouverte pratiquement à chaque marée.

De par son intérêt géomorphologique et écologique, la Baie de Somme fait partie des sites exceptionnels de la Picardie.

Intérêt floristique : espèces caractéristiques des mollières, dont trois espèces sont protégées.

Intérêt avifaunistique : site de stationnement d'importance internationale pour les oiseaux migrateurs du nord de l'Europe occidentale. Le caractère exceptionnel du site est lié à la grande diversité des espèces observées, soit 307 espèces aviennes (Commecy & Sueur 1983).

Autre intérêt faunistique : la baie de Somme demeure le seul site du littoral français où le phoque Veau-Marin peut être régulièrement observé.

Intérêt pour votre commune : la valorisation d'une telle zone dans votre commune constitue, outre la conservation d'un patrimoine biologique irremplaçable, un atout pour votre commune :

- intérêt esthétique et récréatif : la baie de Somme constitue un ensemble remarquable pour le paysage. Elle peut faire l'objet d'aménagements de sentiers de découverte et de huttes d'observation de l'avifaune ;
- Intérêt pédagogique pour les enfants, classes vertes découvertes de la nature, mais aussi pour les étudiants, et toutes les associations ayant pour objectif de faire découvrir notre patrimoine naturel ;
- intérêt patrimonial pour la conservation des espèces.

Protection et gestion : l'existence d'une ZNIEFF ne signifie pas que la zone fait l'objet d'une protection réglementaire, cependant certaines espèces faunistiques et floristiques rares sont protégées par des arrêtés ministériels, qui interdisent notamment leur destruction. Il est donc nécessaire de préserver le milieu où vivent ces espèces, en inscrivant ces zones en ND au niveau du POS.

Une protection de cet ensemble naturel serait souhaitable sous forme de Réserve Naturelle, accompagnée d'une gestion cohérente du milieu et des actions valorisation du site, grâce aux moyens financiers spécifiques aux réserves naturelles.

LEGENDE

SITE CLASSE
PROPOSITION DE DÉLIMITATION DES
ACQUISITIONS DE DOMAINE (1981)



LOI LITTORALE
PROPOSITION DE DÉLIMITATION
DES ESPACES NATURELS PROTÉGÉS
COTEVA (1986) (ARTICLE 100 DE LA LOI DE 1986)



RESERVE NATURELLE
DE LA BAIE DE SOMME



SITE RAMSAR
DE LA BAIE DE SOMME
MARS 1997



Z.N.I.E.F.F.
TYPE I



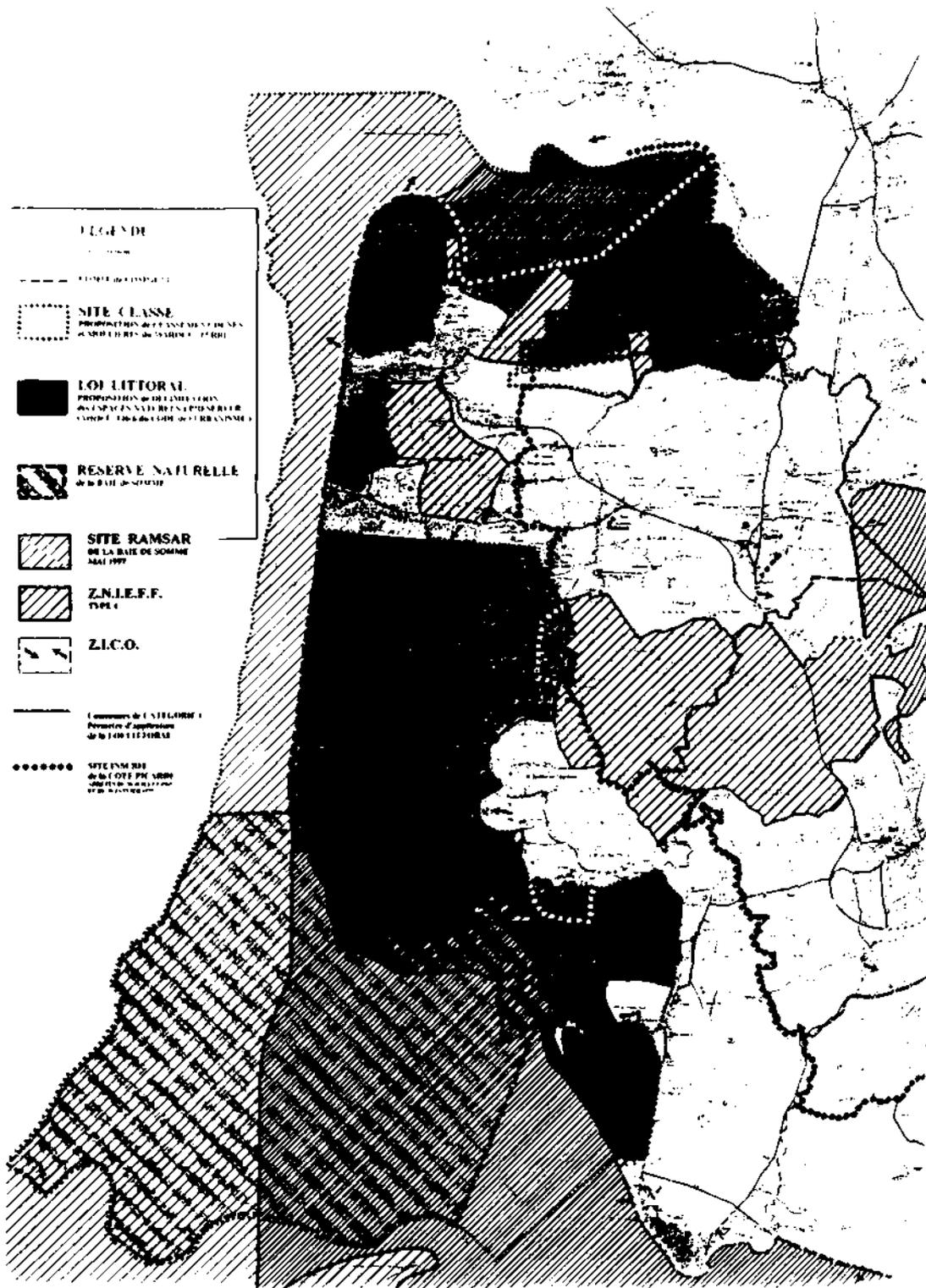
Z.I.C.O.



Contour de l'ESTUAIRE
Périmètre d'approbation
de la COTEVA



SITE INMEDI
DE LA COTEVA (1986)
ARTICLE 100 DE LA LOI DE 1986



ANNEXE 9

La dotation touristique

Objet

La Dotation touristique est une dotation complémentaire à la Dotation Globale de Fonctionnement. Elle est destinée à tenir compte des charges exceptionnelles qui résultent pour les communes touristiques de l'accueil saisonnier de population non résidente à titre principale.

Cette dotation n'existe plus en tant que telle depuis la réforme de la DGF du 31/12/93 qui a décidé du gel de la dotation touristique. Il s'agit d'un gel et non d'une disparition, ce qui signifie pour les communes qui en bénéficiaient préalablement que :

- le montant de leur dotation est reconduit chaque année et indexé dans les mêmes conditions que la dotation forfaitaire (part principale de la DGF);
- la répartition entre les communes n'est plus modifiée quelle que soit l'évolution de leur capacité touristique.

Par ailleurs, cela signifie également pour les communes qui n'étaient pas éligibles avant la réforme mais qui le sont devenues depuis qu'elles ne peuvent plus en bénéficier.

En 1993, la Dotation touristique représentait 1,11 milliard. Elle bénéficiait à 4 066 communes et groupements. La Dotation touristique se décomposait en deux parties :

- la *dotation supplémentaire*, en moyenne 481 000 francs pour 2 195 communes et groupements bénéficiaires, soit 210 francs par habitant ;
- la *dotation particulière*, qui était réservée aux seules communes de moins de 7 500 habitants, en moyenne 29 000 francs pour 1 871 communes bénéficiaires, soit 44 francs par habitant.

Depuis 1993, elle a connu une évolution identique à celle de la dotation forfaitaire, soit 0% en 1994, 0,85% en 1995 et 1,8% en 1996. En 1996, elle représente 1,14 milliard.

Règles d'éligibilité et de répartition

Pour être éligible à la *dotation supplémentaire*, il fallait satisfaire à deux conditions :

- justifier d'une capacité d'accueil pondérée d'au moins 700 places d'hébergement. La capacité pondérée se calculait en additionnant à la capacité d'accueil existante un dixième de la capacité d'accueil en voie de création. La capacité d'accueil existante se calculait quant à elle à partir du nombre de lits dans les hôtels, les campings, les logements affectés au tourisme ...,
- justifier d'un rapport minimum entre la capacité d'accueil pondérée et la population permanente.

Calcul de la capacité d'accueil

La capacité d'accueil est obtenue en additionnant :

- le nombre de chambres dans les hôtels et le nombre de lits dans les résidences de tourisme classées dans les catégories 4* et 4* L (décret n° 66-371 du 13/06/66), affecté respectivement des coefficients 6 et 3 ;

- le nombre de chambres dans les hôtels et le nombre de lits dans les résidences de tourisme classées dans les autres catégories, affecté respectivement des coefficients 4 et 2 ;
- le nombre de chambres dans les hôtels non homologués "tourisme" affecté du coefficient 2 ;
- le nombre de places dans les villages de vacances classés (décret 68-476 du 25/05/68) et dans les maisons familiales de vacances agréées, affecté du coefficient 2 ;
- le nombre d'emplacements dans les terrains aménagés pour l'accueil des campeurs et des caravanes classés 4* et 4* grand confort (art. R.443-8 à R.443-8-3 du Code de l'Urbanisme) et le nombre de d'emplacements dans les parcs résidentiels de loisirs sous régime hôtelier classé (art. R.444-4 du Code de l'Urbanisme), affectés du coefficient 4 ;
- le nombre d'emplacements dans les terrains aménagés pour l'accueil des campeurs et des caravanes classés dans les autres catégories, affecté du coefficient 3 ;
- le nombre de personnes pouvant être hébergées dans les logements meublés classés "meublés" de tourisme" et gîtes de France, affecté du coefficient 2 ;
- le nombre de pièces dans les logements meublés loués à une population non résidente à titre principale et imposable à la Taxe professionnelle, affecté du coefficient 1 ;
- le nombre de places dans les hôpitaux thermaux, dans les maisons d'enfants à caractère sanitaire spécialisées pour cures thermales et dans les centres de thalassothérapie, affecté du coefficient 1,5 ;
- le nombre de places d'hébergement collectif dans les établissements, publics ou privés, à caractère climatique ou touristique, tels que sanatoriums, colonies de vacances, auberges de jeunesse et centres de vacances, affecté du coefficient 1.

La capacité d'accueil en voie de création est arrêtée dans les mêmes conditions que la capacité d'accueil existante sur la base des déclarations d'ouverture de chantier.

La dotation supplémentaire était répartie pour :

- 50 % selon la capacité d'accueil ;
- 30 % selon la capacité d'accueil pondérée par l'importance relative de la charge nette (poids des dépenses de fonctionnement liées à l'exploitation touristique du site) ;
- 15 % proportionnellement à la taxe de séjour;
- 5 % par la capacité d'accueil pondérée par le potentiel fiscal.

Calcul de la charge nette

La charge nette est déterminée à partir du dernier compte administratif connu de la commune. Elle est égale au montant des dépenses directes de la section de fonctionnement diminué du montant des produits de l'exploitation, des produits domaniaux et de produits financiers correspondant aux services exploités en régie, concédés ou affermés, et des recettes perçues au titre de la taxe de séjour, de la taxe sur les remontées mécaniques et de la taxe sur les jeux.

La dotation particulière aux communes de moins de 7 500 habitants était destinée aux communes qui supportaient des charges spécifiques du fait de l'importante fréquentation touristique journalière. Celle-ci était évaluée en calculant une population touristique journalière (cf encadré ci-dessous).

La répartition de la dotation particulière était effectuée entre les communes proportionnellement à la population touristique journalière. Une majoration était accordée aux communes possédant sur leur territoire au moins un monument historique classé et ouvert au public (leur population touristique journalière était multipliée par 1,5).

Calcul de la population touristique journalière

- La population touristique journalière est déterminée par le nombre d'emplacements de stationnement publics aménagés et entretenus sur le territoire communal pour l'accueil des touristes :
- les emplacements de stationnement prévus et individualisés pour les voitures particulières sont affectés du coefficient 4 ;
- les emplacements de stationnement prévus et individualisés pour les autocars sont affectés du coefficient 50.

Commentaires

La dotation touristique avait pour objectif le soutien au développement touristique des petites communes. Son mode de calcul, qui reposait principalement sur la capacité d'accueil, récompensait les communes qui réalisaient des projets immobiliers tournés vers le tourisme. En ce sens, elle a pu avoir un effet sur l'urbanisation des communes du littoral.

Son gel en 1993 implique désormais pour les communes qui voudraient bénéficier de subventions pour financer leur développement touristique de se tourner vers les autres transferts de l'Etat et principalement vers la Dotation de Développement Rural (DDR) (la DDR est du point de vue budgétaire rattachée non pas à la DGF mais au Fonds National de Péréquation de la TP).

Avant de voir la DDR, soulignons que la DGF a toujours été très favorable aux communes touristiques. En acceptant de majorer la population communale d'un habitant par résidence secondaire, elle a permis aux communes touristiques de bénéficier d'un avantage indéniable (malheureusement très difficile à calculer). Ce surplus de population conduit à majorer toutes les enveloppes de la DGF qui sont calculées au prorata de la population (dotation forfaitaire, dotation de solidarité urbaine, dotation de solidarité rurale ...) mais aussi de minorer les autres paramètres pris en compte, notamment les paramètres fiscaux qui sont ramenés en francs par habitant (potentiel fiscal notamment).

La DDR est réservée aux communes de moins de 10 000 habitants et aux groupements de moins de 35 000 habitants, dont la commune la plus peuplée n'excède pas 25 000 habitants, et qui exercent des compétences en matière d'aménagement de l'espace et de développement économique. Elle représente 653 millions de francs en 1996.

Son mode de répartition est fondamentalement différent de celui de la dotation touristique. Les crédits de la DDR sont déconcentrés au niveau des préfetures qui la répartissent sous forme de subventions pour la réalisation de projets de développement économique et social présentés par les collectivités. La répartition de l'enveloppe nationale entre les départements est fonction :

- pour 50 % du nombre de communes et groupements et de la population concernée (il est important de noter que les communes de montagne ont obtenu une majoration spécifique dans le calcul du nombre de groupements et de communes) ;
- pour 50 % en fonction de l'écart de potentiel fiscal.

Elle s'adresse principalement aux groupements qui bénéficient de 75 % des crédits affectés à la DDR.

Les projets ne peuvent être éligibles que s'ils ouvrent des perspectives de création d'emplois ou d'augmentation de la richesse fiscale. Une attention particulière est portée aux projets de développement touristique et aux actions en faveur des espaces naturels. Sur les 701 projets soumis en 1995, 583 projets ont été retenus. 70 % des projets retenus concernent le développement économique local, notamment l'aménagement de zones industrielles et artisanales, 20 % portent sur le développement touristique et 5 % sur la préservation des espaces naturels.

On le voit, dans le système de répartition actuelle des transferts de l'Etat, la préservation des espaces naturels n'est quasiment pas prise en compte en tant que telle. Elle apparaît uniquement au niveau de la DDR mais l'examen des

Projets subventionnés en 1995 montre que les interventions correspondant à ce type d'action pèsent pour 5 % du total, ce qui est relativement modeste et très largement inférieur au soutien apporté au développement touristique (20 % du total). Elle intervient indirectement au niveau de la Dotation de Solidarité Rurale, une des sous-dotations de la DGF, à travers la notion de potentiel fiscal superficiaire (PFS) qui correspond, et c'est une nouveauté dans la DGF, à un potentiel fiscal ramené non pas à la population mais à la superficie. L'impact de ce PFS dans la répartition de la DSR est toutefois marginal.

Plusieurs pistes sont envisagées par les associations d'élus ou les différents groupes de pression pour donner plus d'importance à la notion de protection des espaces naturels dans les transferts de l'Etat :

- créer une dotation spécifique, ce qui, compte tenu des difficultés budgétaires de l'Etat, apparaît pour l'instant peu réaliste ;
- réactiver la dotation touristique en introduisant la notion de préservation des espaces naturels. Il est peu vraisemblable que l'Etat aille dans cette direction par peur de voir émerger d'autres demandes de concours particuliers. On se souvient que la multiplication des concours particuliers avait rendu la DGF ingérable avant la réforme de 1993 ;
- réserver une part plus importante de la DDR aux projets de préservation des espaces naturels ;
- obtenir pour les communes du littoral d'être avantagées au même titre que les communes de montagne dans le calcul des enveloppes départementales de la DDR ;
- développer l'utilisation de la notion de PFS dans le calcul des différentes dotations. Il est peu probable que les élus des zones urbaines acceptent d'aller dans cette direction.

ANNEXE 10

La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB)

Principaux chiffres pour les communes du littoral

En 1995, les bases de la TFPB sont de 33 milliards de francs, le taux moyen de 16,77 %, le produit perçu par les communes est donc de 5,6 milliards.

Les recettes de TFPB (976 F./hab.) sont supérieures aux moyennes nationales (712 F./hab.). Cela s'explique à la fois par un niveau de base plus élevé dans les communes du littoral (5 821 F./hab. contre 4 912 F./hab. au niveau national) et par une pression fiscale supérieure (16,77 % contre 14,50 % au niveau national).

| données 1995 | Communes littoral | | Ensemble com. françaises | |
|--------------|-------------------|-----------|--------------------------|-----------|
| | en MF | en F/hab. | en MF | en F/hab. |
| Base | 33 289 | 5 821 | 284 779 | 4 912 |
| Taux | 16,77% | | 14,50% | |
| Produit | 5 582 | 976 | 41 285 | 712 |

Sur les communes du littoral, 2 565 000 articles ont été fiscalisés au titre de la TFPB. Il n'est pas possible actuellement de déterminer la répartition entre les entreprises et les ménages.

- La taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB) -

Les écarts sont significatifs entre les départements que ce soit sur les bases (17 268 F. hab. dans le Gard, 2 924 F. hab. dans Nord) ou sur les taux (26,11% dans l'Aude, 9,23% dans les Pyrénées-Atlantiques).

Objet

La TFPB est établie pour toutes les propriétés bâties, qu'elles soient affectées à l'usage d'habitation ou à l'usage professionnel (sont également imposés les bateaux utilisés en un point fixe et aménagés pour l'habitation, le commerce ou l'industrie même s'ils sont simplement retenus par des amarres).

Personnes imposables

La taxe est dûe par le propriétaire au 1er janvier de l'année, qu'il s'agisse d'une personne physique ou morale (éventuellement l'usufruitier ou l'emphytéote si les biens sont grevés d'un usufruit ou d'un emphytéote).

Exonérations / dégrèvements

Propriétés exonérées

Les exonérations permanentes peuvent être regroupées en 3 groupes :

- les propriétés publiques ;
- les bâtiments ruraux (affectés à l'usage agricole) tels que granges, écuries, logements de bestiaux ...
- les outillages, installations et autres moyens matériels d'exploitation des établissements industriels.

Les exonérations temporaires concernent les constructions nouvelles ou réhabilitées. Elles sont de plein droit (exonérations de 10 à 15 ans sur les logements sociaux) ou laissées à l'initiative des collectivités locales (exonération de 2 ans pour l'ensemble des constructions nouvelles quelle que soit leur nature).

Personnes exonérées

Certaines le sont de plein droit (personnes âgées et de conditions modestes), d'autres le sont sur délibérations des collectivités locales (entreprises nouvelles situées dans certaines zones géographiques : territoires ruraux de développement prioritaire et zones de redynamisation urbaine).

Mode de calcul

La TFPB est assise sur le revenu net cadastral. Ce dernier est calculé en appliquant à la valeur locative résultant de la dernière révision des valeurs foncières, des actualisations, et majorations intervenues ultérieurement, un abattement de 50 %.

Commentaires

Le principal effet pervers qui peut être souligné sur la TFPB est relatif à la différence de la rentabilité entre un terrain non bâti imposé à la TFPNB et un local soumis à la TFPB (on ne considère ici que la TFPB payée par les ménages).

En moyenne nationale, un local soumis à la TFPB rapporte 1 093 francs à une commune, un article imposé à la TFPNB seulement 356 francs. Le rapport entre les deux est donc de 1 à 3.

Elément préoccupant, cet écart de rentabilité s'est accru depuis 1982. En 1982, il n'était que de 1 à 1,6 (un article soumis à la TFPB rapportait 447 francs à une commune, un article imposé à la TFPNB seulement 270 francs).

L'explication tient pour partie au coefficient forfaitaire fixé en loi de finances. En cumulé sur la période, il a augmenté de 112 % sur la TFPB et de 54 % sur la TFPNB.

La fiscalité locale en général, la TFPB en particulier, pourrait s'apparenter à un serpent de mer. Régulièrement critiquée, elle paraît néanmoins impossible à réformer. L'exemple récent, et combien significatif, de la révision des valeurs locatives décidée en 1990, qui à ce jour n'a toujours pas été mise en application, montre qu'il est difficile d'avancer sur ce sujet.

C'est pourquoi, pour corriger les effets pervers de la fiscalité locale sur l'urbanisation du littoral, il nous apparaît préférable de rechercher des solutions qui évitent une réforme, ou tout au moins un aménagement, d'une des 4 taxes. Toutes les réflexions sur la fiscalité buttent sur la difficulté de faire évoluer un système qui, tout en étant critiqué, constitue l'armature financière du système local français.

ANNEXE 11

La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB)

Principaux chiffres pour les communes du littoral

En 1995, les bases de la TFPNB sont de 628 millions de francs, le taux moyen de 35,65 %, le produit perçu par les communes est donc de 224 millions.

Les recettes de TFPNB (39 F./hab.) sont nettement inférieures aux moyennes nationales (76 F./hab.) du fait de la faiblesse des bases (110 F./hab. dans les communes du littoral contre 210 francs dans l'ensemble des communes françaises).

| données 1995 | Communes littoral | | Ensemble com. françaises | |
|--------------|-------------------|-----------|--------------------------|-----------|
| | en MF | en F/hab. | en MF | en F/hab. |
| Base | 628 | 110 | 12 221 | 210 |
| Taux | 35,65% | | 36,28% | |
| Produit | 224 | 39 | 4 434 | 76 |

Objet

La TFPNB porte sur les propriétés non bâties de toute nature qui sont soit productives de revenus, soit susceptibles de l'être.

- La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) -

Personnes imposables

La taxe est dûe par le propriétaire au 1er janvier de l'année d'imposition (éventuellement l'usufruitier ou l'emphytéote si les biens sont grevés d'un usufruit ou d'un emphytéote).

Exonérations / dégrèvements

Les exonérations peuvent être regroupées en 2 groupes :

- exonérations à titre permanent : les propriétés publiques, les voies publiques, les fleuves et rivières navigables, les sols et terrains passibles de la taxe foncière sur les propriétés bâties.
- exonérations à titre temporaire : terrains plantés en bois, terrains plantés en noyers ou en arbres truffiers (plantés avant 1992).

Les terres agricoles ne sont pas imposées pour les parts départementales et régionales de la TFPNB.

Par ailleurs, la plupart des terrains situés en Corse sont exonérés de TFPNB (prés, vergers, bois ...).

Des dégrèvements sont accordés :

- en cas de disparitions d'un immeuble non bâti par suite d'un événement extraordinaire (inondations, avalanche ...)
- en cas de pertes de récoltes sur pied par suite de grêle, gelée, inondation...
- pour les jeunes agriculteurs ;
- pour les terrains appartenant à une association foncière pastorale.

Mode de calcul

La TFPNB est établie d'après la valeur locative cadastrale. Un abattement de 20 % est appliqué sur cette dernière pour déterminer la base imposable.

Une majoration de 500 % peut être décidée par le Conseil municipal sur les terrains situés dans une zone urbaine délimitée par un POS.

Commentaires

Deux effets pervers peuvent être identifiés :

- la faible rentabilité du foncier non bâti ;
- l'obsolescence des valeurs locatives prises en compte dans le calcul de l'assiette.

La faible rentabilité

En 1995, le produit FNB perçu par les communes du littoral est en moyenne de 39 f./hab.. Le Foncier Bâti rapporte 976 f./hab., la Taxe d'Habitation 914 f./hab. et la Taxe Professionnelle 1 124 f./ha..

En moyenne pour l'ensemble des communes du littoral, la TFPNB ne pèse que pour 1 % des recettes de la fiscalité directe.

Si l'on analyse le foncier non bâti des communes de faible population, dans lesquelles on retrouve les communes rurales, le produit de la TFPNB est de :

- 190 francs par habitant pour les communes de moins de 700 habitants,
- 134 francs par habitant pour les communes de 700 à 2 000 habitants,
- 85 francs par habitant pour les communes de 2 000 à 5 000 habitants.

Son poids dans les recettes fiscales 4 taxes est sensiblement plus important dans les petites communes qu'il ne l'est dans les grandes communes :

- 10 % pour les communes de moins de 700 habitants,
- 6 % pour les communes de 700 à 2 000 habitants,
- 4 % pour les communes de 2 000 à 5 000 habitants.

- La taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) -

La faible rentabilité de la TFPNB est liée à deux séries d'explications :

- la plupart des terrains agricoles ou forestiers ont une valeur marchande faible, qui ne peut justifier une taxation élevée ;
- il est difficile d'évaluer à leur juste valeur par les méthodes normées, comme c'est le cas en France, la valeur vénale de terrains situés dans des zones soumises à des pressions spéculatives.

Des valeurs locatives obsolètes

La révision générale des terrains qui sert de référence à la fixation des bases de TFPNB date de 1961 (alors que la dernière révision générale sur les propriétés bâties a été réalisée en 1970). Deux actualisations simplifiées ont été effectuées sur les valeurs locatives de 1961 en 1970 et 1978. Depuis 1978, un coefficient de majoration annuelle est appliqué sur l'ensemble des bases (il est important de noter qu'il est nul depuis 1990).

En 1990, une révision des évaluations cadastrales, bâties et non bâties, a été décidée. Les opérations de révision ont été achevées en 1992 et ont fait l'objet d'un rapport remis au Parlement le 30 septembre 1992. Fin 1997, la révision n'a toujours pas été intégrée dans les rôles.

Les rapports de présentation soumis au Comité des Finances Locales sur la révision des valeurs foncières décrivent les incidences qu'elles auraient sur les communes :

- l'évaluation moyenne à l'hectare augmenterait de 67 %, les impacts sont sensiblement différents selon les types de culture (+ 51 % sur les terres de culture et d'élevage, +184 % sur les étangs, + 200 % sur les vignes);
- la réforme impliquerait un transfert de contributions entre types de propriétés. Globalement les contributions à l'hectare seraient diminuées de 8 % (soit 11 francs). Cependant l'impact serait différent selon le type de terre. Les cotisations sur les étangs, les vignes augmenteraient alors

qu'elles diminueraient pour les terres de culture et d'élevage, les bois et les vergers ;

- pour les collectivités, le produit de FNB aurait légèrement tendance à augmenter pour les communes de moins de 5 000 habitants (aux environs de 0,2 %) et à diminuer dans les communes de plus de 20 000 habitants.

A la différence des trois autres impôts locaux que sont la Taxe d'Habitation, la Taxe Professionnelle et la Taxe Foncière sur les Propriétés Bâties, la TFPNB est le seul impôt qui n'est pas basé sur l'urbanisation du territoire communal. La faiblesse de ces rendements, comparativement à ceux des trois autres taxes en tout cas, n'en fait pas un instrument financier susceptible d'inciter les communes à maintenir des terrains inoccupés.

Toutefois, au-delà de ce constat qui pourrait pousser à un renforcement de la TFPNB, il convient d'être prudent et ce pour deux raisons :

- les gisements fiscaux sur les terrains non bâtis sont faibles. La grande majorité des terres non bâties ont en effet une valeur vénale ou locative modeste pour des raisons diverses (inconstructibilité de la zone, mauvais rendements agricoles des terres ...), qui par conséquent ne permet pas d'attendre des revenus fiscaux élevés ;
- une augmentation de la TFPNB pourrait avoir un effet induit préjudiciable qui serait de conduire les propriétaires de terrains non bâtis à vendre leurs terrains plutôt que de les garder.

ANNEXE 12

La taxe d'habitation (TH)

Principaux chiffres pour les communes du littoral

En 1995, les bases de la TH sont de 39 milliards de francs, le taux moyen de 13,40 %, le produit perçu par les communes est donc de 5,2 milliards.

Les recettes de TH (914 F./hab.) sont plus élevées dans les communes du littoral que dans l'ensemble des communes françaises (591 F./hab.). Cela s'explique à la fois par le niveau des bases (6 820 F./hab. contre 5 171 F./hab. au niveau national) et par le niveau des taux (13,40% contre 11,43% au niveau national).

| données 1995 | Communes littoral | | Ensemble com. françaises | |
|--------------|-------------------|-----------|--------------------------|-----------|
| | en MF | en F/hab. | en MF | en F/hab. |
| Base | 39 002 | 6 820 | 299 785 | 5 171 |
| Taux | 13,40% | | 11,43% | |
| Produit | 5 226 | 914 | 34 265 | 591 |

Sur les communes du littoral, 2 948 000 articles ont été imposés. La valeur locative en moyenne est de 14 749 francs par article (soit 2% de plus que la moyenne nationale), ce qui fait une contribution moyenne par meublé de 1 976 francs.

Les disparités sont élevées d'une région à l'autre. Par exemple les valeurs locatives sont élevées en région PACA (Alpes Maritimes : 19 157 francs, Var : 18 710 francs et Bouches du Rhône : 13 866 francs). A l'opposé elles sont basses dans le Nord Pas de Calais (Nord : 10 261 francs, Pas de Calais : 11 011 francs). Dans l'ensemble, ces écarts reflètent assez bien les différences de prix dans l'immobilier. Quelques situations particulières sont en revanche plus difficile à expliquer. C'est notamment le cas de la région Languedoc Roussillon où les valeurs locatives sont étrangement basses (Gard : 12 226 francs, Hérault : 13 037 francs, Aude : 9 205 francs, Pyrénées-Orientales : 12 130 francs).

Objet

La Taxe d'Habitation est due pour tous les locaux meublés. Elle concerne évidemment les locaux destinés à l'habitation mais pas uniquement. Des locaux utilisés à d'autres usages sont imposables sauf s'ils sont soumis à la Taxe professionnelle.

Personnes imposables

La Taxe d'Habitation est établie chaque année au nom des personnes qui, à quel-que titre que ce soit, disposent ou jouissent d'une habitation meublée.

Exonérations / abattements

Locaux exonérés

Il existe 4 types d'exonérations : les locaux pour lesquels les contribuables sont soumis à la TP, les bâtiments servant aux exploitations rurales, les locaux destinés aux logements des élèves dans les écoles et les pensionnats et les bureaux de fonctionnaires.

Persomnes exonérées

Des exonérations assez nombreuses sont accordées aux personnes sous certaines conditions des ressources (bénéficiaires du RMI, personnes de + de 60 ans non imposables à l'IRPP ...).

Abattements

Il existe trois types d'abattement :

- l'abattement à la base pour les locaux utilisés comme résidence principale ;
- les abattements pour charge de famille. Ils sont fonction du nombre de personne à charge dans le foyer fiscal ;
- l'abattement pour les personnes non imposables à l'IRPP.

Seuls les abattements pour charge de famille sont obligatoires. Les deux autres sont laissés à l'initiative des communes.

Pour chacun des abattements, la loi fixe une gamme de taux (5, 10, 15, 20 ou 25 %), il appartient au Conseil municipal de fixer le niveau appliqué sur la commune.

Mode de calcul

La TH est calculée à partir de la valeur locative cadastrale telle qu'elle a été fixée lors de la dernière révision des évaluations foncières, c'est-à-dire celle de 1970. Elle a fait depuis l'objet d'une actualisation en 1978 et de majorations forfaitaires les années suivantes.

Pour passer de cette valeur locative à la base imposable qui sert d'assiette au calcul de la TH, il faut déduire les différents abattements dont le contribuable peut bénéficier.

Commentaires

Dans la recherche des mécanismes qui dans la fiscalité locale pourraient pousser indirectement à l'urbanisation, il est tentant d'assimiler la Taxe d'habitation à la Taxe foncière sur les propriétés bâties. L'une et l'autre sont en effet assez proches dans l'esprit, basé dans les deux cas sur l'imposition des locaux, et dans le mode de calcul, construit pour chacune de ces taxes sur une évaluation cadastrale.

Néanmoins une analyse plus poussée conduit malgré tout à être plus nuancé dans le jugement. L'un et l'autre ne poussent en effet pas tout à fait au même type d'urbanisation.

La taxe foncière a un champ d'intervention très large puisqu'elle concerne l'ensemble des locaux qu'ils soient affectés à l'usage professionnelle ou l'habitation. La taxe d'habitation est quant à elle limitée aux seules habitations.

Autre paramètre qui peut entraîner des différences, les deux taxes ne sont pas nécessairement aussi sensibles d'un point de vue politique. La taxe foncière est à la charge du propriétaire, qui n'est pas nécessairement basée dans la ville, à la différence de la taxe d'habitation, qui elle est acquittée par l'occupant, qui dans la plupart des cas est également électeur dans la commune.

Enfin, dernier mécanisme qui peut induire des comportements différents, l'existence d'une "surtaxation" à la taxe d'habitation des résidences secondaires par rapport aux habitations principales (du fait de l'abattement général à la base) qu'on ne retrouve pas sur le foncier bâti.

Il en ressort que si tout type de constructions (logements, hôtels, bâtiments d'entreprises ...) a une incidence sur les recettes de foncier bâti perçues par la commune, il n'en est pas de même pour la taxe d'habitation. Seuls les locaux affectés à l'habitation entraineront un enrichissement de la commune sur la taxe d'habitation, enrichissement qui sera plus élevé si les logements sont utilisés comme résidence secondaire.

ANNEXE 13

La taxe professionnelle

Objet

La taxe professionnelle est due par toutes les personnes physiques ou morales qui exercent à titre habituel une activité professionnelle non salariée.

Elle constitue l'impôt le plus important des communes, puisqu'elle fournit environ 50 % des recettes fiscales directes soit, grosso modo, un quart des recettes de fonctionnement des communes.

La taxe professionnelle est très concentrée sur un petit nombre d'entreprises : de manière générale, on considère que 20 % des entreprises représentent environ 80 % du produit TP. Les trois quarts des entreprises payent une cotisation inférieure à 10 000 francs, et 3 % une cotisation supérieure à 100 000 francs.

Mode de calcul

La base d'imposition à la taxe professionnelle est constituée de deux éléments principaux, d'importance approximativement égale :

- la valeur locative des terrains, locaux, équipements : la valeur locative des terrains et locaux est la même que celle qui est évaluée dans le cadre de l'impôt foncier bâti. La valeur locative des équipements (outillages, matériels, mobiliers) correspond à une fraction de leur coût d'origine (16 %) ;
- les salaires : le montant retenu dans la base d'imposition correspond à 18 % de la masse salariale (salaires bruts, hors la part patronale des cotisations sociales).

Cette base brute fait ensuite l'objet d'un double abattement :

- un abattement général de 16 % ;
- une réduction pour embauche et investissement qui a pour objet de lisser sur deux ans l'augmentation des bases liées à de nouvelles embauches et à des investissements nouveaux.

On obtient ainsi la base nette, à laquelle s'applique un taux fixé par la commune. En 1996, le taux de TP constaté en moyenne sur l'ensemble des communes était de 15,5 %. Au taux de TP communal s'ajoutent le taux de TP départemental (6,7 % en moyenne en 1996 pour l'ensemble des départements), le taux de TP régional (1,9 % en moyenne en 1996) et, dans le cas où la commune appartient à une structure intercommunale à fiscalité additionnelle, le taux de TP intercommunal.

Des mécanismes de péréquation existent qui tentent de réduire les écarts entre collectivités mais leurs effets restent encore relativement limités.

Exonérations : cas général

On distingue trois types d'exonérations :

- les exonérations permanentes qui s'appliquent au plan national et qui touchent certains secteurs d'activités bien spécifiques (activités agricoles, activités de la presse, etc.). Elles sont décidées par l'Etat ;
- les exonérations qui sont spécifiques à certaines zones d'aménagement prioritaires du territoire. Elles sont plus ou moins laissées à l'initiative des collectivités locales, mais sur des zones dont la délimitation relève de l'Etat. Elles peuvent faire l'objet d'une compensation totale ou partielle versée par l'Etat à la collectivité locale concernée ;
- les exonérations qui concernent la protection de l'environnement. Elles sont temporaires et concernent :
 - les entreprises industrielles consommant de l'énergie fossile qui disposent d'installation de désulfuration permettant d'atténuer les émanations de soufre dans l'atmosphère,
 - les entreprises qui utilisent des installations de stockage de gaz liquéfié, sous certaines conditions.

Exonérations liées aux activités maritimes

En ce qui concerne les activités maritimes, on notera que sont exonérés de manière permanente :

- les activités agricoles, y compris l'ostréiculture et la conchyliculture (CGI art. 1450) ;
- les pêcheurs, les inscrits maritimes se livrant personnellement à la pêche et effectuant eux-mêmes la vente des produits de leur pêche, les sociétés coopératives maritimes (CGI art. 1454) ;
- les ports autonomes, ainsi que les ports gérés par des collectivités locales, des établissements publics ou des sociétés d'économie mixte. En

revanche, les ports de plaisance sont soumis à la taxe professionnelle, quel que soit leur mode de gestion. (CGI art. 1449)

Par ailleurs, les loueurs en meublé sont passibles de la taxe professionnelle dans les conditions de droit commun, mais, dans le cas où le loueur loue une partie de son habitation personnelle, et sous certaines conditions, cette activité est exonérée (CGI art. 1459).

Exemples :

En matière de prévisions de taxe professionnelle, on utilise en général un ratio, qui n'a certes qu'une valeur indicative, mais qui permet de mieux apprécier ce qu'une entreprise peut rapporter pour une collectivité locale. Ce ratio diffère selon les secteurs d'activités, mais on considère en général qu'un emploi rapporte 40 000 francs de base brute TP.

Soit par exemple une entreprise de 100 employés. La base brute serait alors de 4 000 000 francs. Si l'on ne tient compte d'aucune réduction pour embauche et investissement on obtient alors une base nette de 3 360 000 francs. Si le taux de la commune est de 15,5 %, le montant de la TP perçu par la commune est de 520 800 francs.

Effets pervers et propositions :

La taxe professionnelle est un impôt très sensible, à la fois pour les collectivités locales elles-mêmes (on a vu qu'il représentait la moitié de leurs recettes fiscales) et pour les entreprises (il s'agit pour elles d'un lourd poste de dépense). On comprend mieux ainsi que les collectivités se battent pour attirer les entreprises sur leur sol.

Si la taxe professionnelle constitue (avec l'emploi) le principal enjeu d'une politique de développement économique, en revanche elle n'en constitue pas l'arme. En matière de taxe professionnelle, la marge de manoeuvre des collectivités est en effet assez réduite, puisqu'elles ne peuvent jouer que sur leur taux (mais encore faut-il qu'elles aient les moyens d'une telle politique)

ou sur les exonérations (mais attirer une entreprise qui serait exonérée ne présenterait guère d'intérêt financier). La bataille pour attirer les entreprises se joue donc bien davantage sur le niveau des aides consenties (mises à disposition de terrains, subventions, etc.) ou sur la mise en avant des atouts de la commune.

Quelles solutions peut-on alors envisager pour éviter que les communes du littoral ne se livrent à une bataille pour attirer des entreprises "indésirables" ? La liste de ces entreprises reste à établir, mais on peut d'ores et déjà penser aux aquariums géants ou aux centres de loisirs, voire aux ports de plaisance ou bases nautiques, équipements dont la prolifération, motivée par la compétition entre les communes, n'est que rarement justifiée par leur fréquentation.

L'intercommunalité est bien sûr la première de ces solutions, à condition cependant qu'il s'agisse de structures qui pratiquent une mise en commun de leur taxe professionnelle, soit totale (TP unique), soit partielle (TP de zone).

On peut aussi imaginer un système dans lequel les entreprises "indésirables" continueraient de payer leur TP, mais ce produit TP, au lieu d'être perçu par la commune, servirait à alimenter, soit un fonds de péréquation entre collectivités locales, soit un fonds spécial destiné à la protection du littoral.

Pour ne pas pénaliser certaines communes, ce mécanisme ne concernerait pas les entreprises existantes mais s'appliquerait uniquement aux entreprises indésirables qui s'implantent ou s'étendent sur la commune.

Ce mécanisme peut être décliné de différentes manières. On peut ainsi envisager une formule mixte dans laquelle, par exemple, 80 % seulement (et non pas la totalité) des bases de TP correspondant à l'extension ou à la création de l'établissement indésirable seraient taxés directement au profit du fonds de péréquation par application du taux communal, les 20 % restants étant taxés au profit de la commune.

Pour les entreprises concernées, ce mécanisme serait totalement indolore. En revanche, il reste à apprécier la manière dont les collectivités concernées réagiraient à une telle mesure ... On notera cependant qu'il existe d'ores et déjà un mécanisme similaire pour l'implantation et l'extension de surfaces commerciales.

ANNEXE 14

Les droits de mutation (taxe additionnelle communale)

Principaux chiffres pour les communes du littoral

Les seules informations disponibles à la Direction Générale des Impôts sur la taxe communale sont les données agrégées par département. Elles cumulent les données des communes du littoral avec celles des autres communes. Il n'était pas possible compte tenu du délai imparti d'obtenir les données pour les seules communes du littoral. Les données indiquées dans le tableau ci-dessous reposent sur une estimation du BREF (calculée en prenant les données de l'ensemble du département et à établir un prorata en fonction de la population installée dans les communes du littoral).

- Les droits de mutation (taxe additionnelle communale) -

| Département | Droits de mutation (taxe communale) | |
|-------------------------------------|--------------------------------------|---|
| | Ensemble des communes du département | Estimations pour les communes du littoral (au prorata de la population) |
| Alpes-Maritimes | 160,3 | 110,4 |
| Aude | 17,7 | 3,9 |
| Bouches du Rhône | 126,3 | 84,2 |
| Calvados | 47,8 | 6,1 |
| Charente-Maritime | 41,3 | 18,5 |
| Corse (Corse du Sud et Haute Corse) | 12,1 | 9,8 |
| Côte d'Armor | 29,8 | 10,2 |
| Eure | 34,1 | 0,2 |
| Finistère | 49,1 | 29,8 |
| Gard | 36,2 | 0,8 |
| Gironde | 78,7 | 6,9 |
| Hérault | 62,6 | 13,5 |
| Ille et Vilaine | 53,0 | 6,2 |
| Landes | 18,9 | 3,3 |
| Loire-Atlantique | 77,7 | 10,9 |
| Manche | 22,6 | 8,2 |
| Morbihan | 39,3 | 19,2 |
| Nord | 25,4 | 1,6 |
| Pas de Calais | 57,9 | 8,3 |
| Pyrénées Atlantiques | 38,0 | 6,9 |
| Pyrénées Orientales | 28,6 | 4,7 |
| Seine Maritime | 72,0 | 18,8 |
| Somme | 26,8 | 1,1 |
| Var | 104,5 | 68,3 |
| Vendée | 32,0 | 6,4 |
| TOTAL | 1295,5 | 458,2 |

Pour l'ensemble des communes situées dans un département du littoral, les droits de mutation représentent 1,3 milliards de francs. Une estimation au

prorata de la population permet d'évaluer les droits de mutation des communes du littoral à 458 millions de francs. La concentration est assez forte sur la région PACA (263 MF estimés sur les communes du littoral) et la Bretagne (65 MF estimés sur les communes du littoral).

Objet

La taxe sur les droits de mutation est perçue pour chaque mutation sur des immeubles ou des droits immobiliers, des meubles corporels, des fonds de commerce, des droits au bail.

Personnes imposables

Le débiteur de l'impôt est le nouveau possesseur.

Exonérations / dégrèvements

Le Conseil municipal peut décider d'exonérer les acquisitions d'immeubles ruraux.

Mode de calcul

La base de calcul est la valeur de cession du bien cédé, éventuellement majorée des avantages indirects que l'acheteur procure au vendeur en payant des dettes.

Le taux pratiqué est de 1,20 % à l'exception des fonds de commerce et le droit au bail (0 % pour les mutations qui n'excèdent pas 150 000 francs, 0,40 % entre 150 000 et 700 000 francs, 1 % pour les prix de cession supérieurs à 700 000 francs).

Commentaire

Pour les communes de moins de 5 000 habitants, les droits de mutation ne sont pas perçus directement par les communes. Ils sont collectés par un fonds de péréquation départemental qui en assure la répartition entre

l'ensemble des communes du département selon des critères de population, de longueur de voirie, d'effort fiscal et la valeur du centime. Ce dernier critère est devenu totalement obsolète depuis la disparition des centimes depuis 1974 !

Il faut noter que les communes de moins de 5 000 habitants classées comme stations balnéaires, thermales, climatiques, de tourisme et de sports d'hiver échappent au système de péréquation et perçoivent directement et intégralement la taxe additionnelle des droits de mutation levée sur leur territoire.

Cette dérogation mise en place par la loi est bien entendu très favorable aux communes touristiques. Elle leur permet de percevoir une manne financière dont le montant peut être conséquent. A titre d'exemple une transaction de 400 000 francs sur un habitation peut rapporter 4 800 francs à la commune.

Elle s'inscrit pleinement dans la volonté, que l'on retrouve également dans la dotation touristique, de soutenir les communes qui se lancent dans le développement touristique en leur réservant des incitations financières.

Cette volonté est-elle toujours d'actualité ou plus exactement la conception que l'on peut avoir aujourd'hui de zones touristiques ne nécessite-t-elle pas certains aménagements qui intégreraient la nécessité de parvenir à un équilibre entre espaces naturels préservés et espaces aménagés ?

On peut souligner qu'il faudrait peu de modifications au système financier actuel pour infléchir les incitations dans d'autres directions. Le système de péréquation existe. Cela pourrait consister à introduire de nouveaux critères dans les règles de répartition du fonds, l'existence de zones naturelles à préserver par exemple, ou à supprimer la dérogation accordée aux communes touristiques.

ANNEXE 15

Les autres recettes liées à la construction (TLE versement pour dépassement du PLD, participation pour dépassement du COS)

Objet

Trois recettes rentrent dans cette rubrique. Il s'agit de la Taxe Locale d'Equipement (TLE), le versement pour dépassement du PLD et la participation pour dépassement du COS. Ces trois recettes fiscales sont comparables par leur objet. Elles taxent toutes trois la construction.

Personnes imposables

Elles sont acquittées par le bénéficiaire de l'autorisation de construire.

Exonérations / dégrèvements

Certaines exonérations sont de plein droit. C'est le cas sur la TLE pour les constructions dans les zac à condition que certains équipements aient été pris en charge par les constructeurs, les constructions réalisées dans un lotissement lorsque le lotissement supporte la charge d'une participation forfaitaire, les locaux destinées aux bâtiments agricoles. Elles sont plus limitées sur le versement pour dépassement du PLD. Seul l'Etat, les

- Les autres recettes liées à la construction... -

collectivités locales et les établissements publics administratifs sont exonérés de plein droit.

Par ailleurs, la loi prévoit que les communes peuvent décider d'instaurer certaines exonérations : les constructions affectées à l'habitation pour le versement pour dépassement de PLD, les constructions édifiées par les sociétés d'HLM et les SEM locales pour la TLE.

Mode de calcul

Taxe locale d'équipement

La base de calcul est constituée de la valeur de l'ensemble immobilier déterminée forfaitairement en appliquant à la surface plancher une valeur au mètre carré. Cette valeur est fixée administrativement (par exemple locaux d'habitation : 1 130 francs, hôtels : 2 270 francs).

La loi fixe un taux plancher (1 %) qui peut être porté sur décision du Conseil municipal à 5 % (il peut également moduler les taux par type de bien).

Versement pour dépassement de PLD

Le montant du versement est égal à la valeur du terrain supplémentaire qui serait nécessaire pour construire la surface de plancher dépassant le PLD.

Participation pour dépassement du COS

Le mode de calcul est similaire à celui du versement pour dépassement de PLD.

Commentaires

En 1994, ces trois taxes ont représenté pour l'ensemble des communes françaises des produits de :

- 2,4 milliards pour la TLE ;
- 0,8 milliard pour le versement pour dépassement de PLD ;
- 0,4 milliard pour la participation pour dépassement de COS.

La modicité des recettes perçues au titre du dépassement de PLD ou du dépassement de COS s'explique principalement par :

- l'atonie actuelle du marché de la construction ;
- le caractère facultatif de ces deux taxes.

A la différence des recettes de la fiscalité directe ou des transferts de l'Etat, ces recettes n'ont pas de caractère récurrent (dans une présentation comptable on les qualifierait de "flux" à la différence de recettes de "stock" comme la fiscalité 4 taxes). Leur impact sur un processus d'enrichissement de la commune est de ce fait moins fort.

ANNEXE 16

La taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS)

Objet

La Taxe départementale des espaces naturels sensibles est un impôt additionnelle à la Taxe locale d'équipement. Il s'agit d'un impôt facultatif. Il appartient au Conseil général de décider de son institution.

Lorsqu'elle est mise en place, elle est perçue sur l'ensemble du territoire départemental (si le conseil général avait mis en place avant 1987, année de création de la TDENS, la taxe départementale d'espaces verts, la loi autorise à ne percevoir la TDENS que sur la partie du territoire anciennement soumise à la taxe départementale d'espaces verts).

Elle a pour objet de permettre aux départements de mettre en oeuvre 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, paysages, et milieux naturels.

Personnes imposables

La taxe est acquittée par les constructeurs à l'occasion de constructions, reconstructions ou agrandissements de bâtiments de toute nature.

- La taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) -

Exonérations / dégrèvements

Sont exclus de la taxe :

- les bâtiments à usage agricole ou forestier liés à l'exploitation ;
- les immeubles classés par les monuments historiques.

Le Conseil général peut également décider d'exonérer de cette taxe les logements sociaux, ainsi que des opérations portant sur les locaux artisanaux et industriels implantés dans les communes de moins de 2 000 habitants.

Mode de calcul

La base d'imposition est la même que celle de la Taxe locale d'équipement, c'est-à-dire une valeur de l'ensemble immobilier déterminée forfaitairement en appliquant à la surface en SHON une valeur au mètre carré.

Le taux est fixé librement par le Conseil général dans la limite de 2 %.

Affectation du produit

Le produit de la taxe est affecté :

- soit à l'acquisition de terrains ainsi qu'à l'aménagement de tout espace naturel sensible sous réserve de son ouverture au public ;
- soit à la participation du département à l'acquisition de terrains par le Conservatoire de l'espace littoral, par une commune ou un EPCI ;
- soit pour l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels appartenant aux collectivités locales ou à des établissements publics, à condition que ces espaces naturels soient ouverts au public ;
- soit pour l'acquisition, l'aménagement et la gestion des sentiers.

Commentaires

Le principal effet pervers tient à la faiblesse de cet impôt. Sur l'ensemble des départements français, il représente en 1995 seulement 502 millions de francs. Pour les seuls départements du littoral, il est de 268 MF. Il est à noter que sur les 26 départements du littoral, 25 l'ont institué (seul l'Eure ne l'a pas fait).

Les exemples présentés ci-dessous montrent qu'au cas par cas, la TDENS peut représenter une charge fiscale non négligeable pour le contribuable. Son rendement peu élevé n'est donc apparemment pas lié à son mode de calcul ou à son taux d'imposition. Il tient probablement au fait que :

- le nombre des constructions est relativement limité actuellement dans cette période de crise du marché immobilier ;
- dans une grande majorité de départements, la TDENS ne doit être instaurée que sur certaines parties du territoire, ce qui en limite inévitablement l'impact.

Exemple de contributions au titre de la TDENS :

- la construction d'un hôtel de 30 chambres, quel que soit son niveau de confort puisque le barème ne nivelle pas l'imposition selon le niveau de standing de l'hôtel, générerait au titre de la TDENS environ 130 000 francs de recettes fiscales ;
- la construction d'une maison à usage d'habitation secondaire de 200 m² rapporterait pour la collectivité 12 000 francs de TDENS.

Les deux simulations sont faites avec un taux maximal de 2 %.

L'intérêt de la TDENS dans sa forme actuelle est assez limité. La faiblesse de ses rendements ne lui permet pas de couvrir les besoins pour lesquels elle a été créée, c'est-à-dire la protection des espaces naturels sensibles. Elle ne permettrait pas non plus, si son objet était étendu à cette fonction, de

- La taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS) -

constituer un contrepois à la fiscalité 4 taxes pour les communes qui décideraient de préserver sur leur territoire de espaces sensibles.

En revanche, elle est intéressante parce qu'elle illustre les difficultés que pourrait rencontrer ce que certains envisagent sous l'appellation d'"éco-taxe" :

- l'impact négatif sur le secteur immobilier ;
- la volonté assez faible des collectivités locales d'accroître la pression fiscale à travers une nouvelle taxe ;
- la difficulté de concevoir, et surtout de faire accepter, un système de péréquation entre les départements où existent des gisements fiscaux et ceux qui ont à faire face à la protection d'espaces naturels.

TDENS dans les départements du littoral

| Département (en MF) | TDENS (données 1995) | % recettes de fonctionnement |
|----------------------|-------------------------|---------------------------------|
| Alpes-Maritimes | 24,9 | 0,7% |
| Aude | 4,0 | 0,4% |
| Bouches du Rhône | 20,9 | 0,3% |
| Calvados | 8,3 | 0,4% |
| Charente-Maritime | 6,7 | 0,4% |
| Hte Corse | 3,6 | 0,6% |
| Corse du sud | 4,1 | 0,6% |
| Côtes d'Armor | 7,5 | 0,5% |
| Eure | 0,0 | 0,0% |
| Finistère | 7,5 | 0,3% |
| Gard | 9,3 | 0,4% |
| Gironde | 16,9 | 0,5% |
| Hérault | 17,4 | 0,5% |
| Ille et Vilaine | 15,4 | 0,7% |
| Landes | 14,6 | 1,4% |
| Loire-Atlantique | 12,5 | 0,4% |
| Manche | 6,5 | 0,4% |
| Morbihan | 8,6 | 0,5% |
| Nord | 18,5 | 0,2% |
| Pas de Calais | 13,7 | 0,3% |
| Pyrénées-Atlantiques | 5,4 | 0,3% |
| Pyrénées Orientales | 7,2 | 0,5% |
| Seine-Maritime | 0,0 | 0,0% |
| Somme | 6,0 | 0,3% |
| Var | 15,8 | 0,6% |
| Vendée | 12,1 | 0,8% |
| Total | 267,4 | 0,4% |

ANNEXE 17

L'inventaire permanent du littoral, par C. Ecobichon

1. Rappels sur l'opération

- Opération interministérielle mise en place en 1978 pour définir et produire des données d'observation de l'état et de l'évolution du littoral, à partir d'un premier cadre méthodologique, en particulier une prise de vues aériennes, élaboré en 1977 dans un contexte restreint (DATAR, Equipement, IGN).
- produits définis :
- « l'usage du sol » cartographie au 1/25000 établie à partir d'une prise de vues aériennes au 1/20000 (147 feuilles grand format) ;
- « la vocation juridique des sols » cartographie au 1/100000 synthétisant différents zonages d'urbanisme et de protection (40 feuilles format A0) ;
- « la maîtrise foncière publique des sols » cartographie au 1/100000 synthétisant les périmètres des terrains détenus par une collectivité publique et des zonages de réglementations figeant l'occupation du sol (40 feuilles A0).

Des modifications significatives ont été apportées entre les deux générations d'inventaire établies datées de 1977 et 1982, pour tenir compte des enseignements techniques et des évolutions institutionnelles.

- L'inventaire permanent du littoral -

- partenaires de l'opération : DATAR, Conservatoire du littoral, Equipement (direction de l'urbanisme et des paysages) et, avec des motivations décroissantes, Environnement, Mer, Agriculture, Finances.

En seconde génération, la contribution des Collectivités territoriales a été recherchée

- animation assurée par une petite équipe de trois à quatre personnes de l'Equipement (service technique de l'urbanisme)

2. Quelques raisons de l'arrêt : causes apparentes

- utilité jugée faible par les services territoriaux : critique de la pertinence des thèmes retenus pour l'usage des sols, manipulations malaisées des documents, exploitations statistiques limitées
- coût perçu comme important au regard des moyens mobilisables dans le cadre de la conduite d'une telle opération (les produits, des cartes étant considérés comme accessoires) ;
- délais de réalisation longs, démobilisant notamment les services fournisseurs d'information, également utilisateurs potentiels.

3. Analyse : causes essentielles

3.1 Un partenariat technique surréaliste pour l'époque entre les services de l'Etat et des Collectivités territoriales

L'IPLI faisait appel d'une part à des contributions financières de plusieurs ministères, du Conservatoire du littoral, et, en seconde génération de collectivités territoriales, régions et départements. La mobilisation effective de ces ressources exigeait un temps et une énergie hors de proportion.

Il nécessitait d'autre part des collaborations techniques de différents services locaux de plusieurs ministères. Le développement des politiques particulières dans les contrats de Plan Etat-Région et les tentatives de rapprochements entre services ont montré depuis l'ampleur réelle de telles tâches, tenant à la disparité des pratiques, au cloisonnement et à l'inertie des organisations et des mentalités. Pas étonnant que l'IPLI, qui étrennait un tel dispositif avec la décentralisation, ne l'ait pas, sans aucune aide particulière, vraiment maîtrisé.

3.2 Une implication insuffisante des maîtres d'ouvrage dans les définitions techniques

Ce problème est classique et général, même lorsqu'il n'y a qu'un maître d'ouvrage unique, a fortiori lorsqu'il y en a plusieurs, comme pour l'IPLI. Se sont ajoutées deux difficultés plus spécifiques :

- les prestations visées, la cartographie et plus largement l'observation du territoire et le traitement de l'information localisée -appellation qui s'est affermie depuis- étaient et sont encore largement considérées par toutes les administrations centrales comme accessoires et subalternes. Pourtant, ces diverses données constituent un patrimoine public de connaissance objective des états des lieux et d'observation des impacts des politiques qui est au coeur de la mission des services, particulièrement des ministères techniques : Equipement, Agriculture, Environnement ;
- l'opérateur principal, l'IGN, fort de sa maîtrise professionnelle n'était, tant par état d'esprit que par méthode, guère attentif aux expressions techniques des besoins formulées par les gestionnaires de l'opération.

3.3 Une organisation qui ne prenait pas en compte l'aval : diffusion fine et retour des observations

L'équipe mise en place pour la gestion et le suivi de l'Inventaire n'avait pas de moyens suffisants pour assurer l'aval de l'opération, indispensable au fonctionnement durable. Cette situation a eu deux conséquences majeures :

- L'inventaire permanent du littoral -

- la diffusion ne s'est faite que selon un plan administratif : l'arrivée effective des documents n'a pu être vérifiée et la rediffusion interne vers les chargés d'étude directement concernés n'a pas été assurée dans de nombreux cas. L'expression de la réaction a donc fortement fait défaut ;
- aucune réunion d'utilisateurs n'a été organisée, privant l'équipe d'animation d'appréciations concrètes qui auraient pu orienter des propositions nouvelles.

4. Conclusion

L'IPLI a cumulé les situations nouvelles :

- institutionnelle en premier lieu, avec la décentralisation, nombre d'élus locaux percevant la sollicitation de l'Inventaire avant tout comme un désengagement de l'Etat. L'histoire ne leur a pas vraiment donné tort ;
- technique ensuite, avec la mise en oeuvre de technologies infographiques nouvelles, performantes mais lourdes et sans échappatoire ;
- organisationnelle enfin en osant alors des synergies qui ne commencent à fonctionner que ces toutes dernières années, au niveau territorial considéré, à l'initiative tantôt des services de l'Etat, tantôt des conseils régionaux.

Depuis, les progrès des outils micro-informatiques géomatiques ont permis à de nombreux services territoriaux d'accéder à la maîtrise directe de l'information localisée sous forme numérique. Les savoir-faire se développent, des bases de données localisées se constituent dans les services, les modalités techniques, économiques et juridiques des échanges de données entre services sont des sujets d'actualité. Aussi, il semblerait possible qu'aujourd'hui un IPLI puisse fonctionner.

Encore faudrait-il que les maires d'ouvrage d'une telle démarche conviennent alors qu'investir dans une meilleure connaissance du territoire et de son fonctionnement conduit à une amélioration de la définition et de l'application des politiques et que l'établissement conjoint entre partenaires principaux du

territoire de cette connaissance est source d'économie, de consensus et d'amélioration de qualité. Le développement de la société de l'information n'est pas qu'une formule et vaut particulièrement pour les données d'administration du territoire que sont les données localisées. Le nier ou l'ignorer rendrait de plus en plus illusoire toute décision d'aménagement et de protection du territoire

ANNEXE 18

Le besoin de maritime dans la société française à la fin du XXème siècle, par Jean Rieucan¹

Introduction

Quel bilan, dans la France de la fin du XXème siècle, peut-on dresser des activités récréatives qui usent de l'espace littoral ? Les fonctions résidentielles du littoral se renforcent-elles ? Les zones côtières, mais également l'océan, comparés aux zones de haute montagne, aux arrière-pays ruraux, font l'objet d'une surmédiation. Quelles en sont les conséquences sur le développement des sports de glisse et de la navigation de plaisance ? L'aventure maritime, largement encouragée par le grand nombre de courses transocéaniques, continue-t-elle à marquer l'imaginaire des français, continue-t-elle à faire des adeptes de la navigation circum-terrestre ? Les zones côtières demeurent-elles la première destination touristique des français ? Comment les rivages maritimes et la mer côtière s'inscrivent-ils dans la dialectique local/global ? Cette dichotomie se traduit d'une part, par une forte valorisation du patrimoine maritime, en particulier sur les côtes bretonnes. Elle s'exprime d'autre part, par le fait que villégiateurs et touristes sont de plus en plus mobiles par rapport aux différents territoires et se déplacent d'une activité récréative côtière à une autre. Quelle est la place du littoral dans la combinaison des usages récréatifs, associant mer et montagne, mer-arrière-pays-rural-montagne, ainsi que la fréquentation d'autres zones touristiques situées Outre-Mer (pratique de territoires récréatifs dit en

¹ Maître de conférence à l'Université Montpellier III

« *archipel* » ou « *zapping territorial* ») ? Comment s'effectue la fréquentation ordinaire du littoral, en dehors de la saison touristique ? Existe-t-il une crise du littoral ? Que peut signifier le concept de maritimité¹ à l'intérieur d'un pays terrien dont on a beaucoup parlé de sa ruralité ?

Amplification de l'attrait résidentiel du littoral

Les cantons littoraux regroupent 7,1 millions d'habitants. Leur population, entre 1975 et 1990, croît de 626 000 personnes. Cette progression, dans l'ensemble supérieure à la moyenne nationale, recouvre des disparités importantes². Le dynamisme global repose largement sur le littoral méditerranéen. Si les côtes des Bouches-du-Rhône stagnent, les progressions les plus fortes concernent les rivages languedociennes et provençaux. Sur les côtes de la Méditerranée française, à l'exception du complexe industriel-portuaire de Marseille/Fos-sur-Mer, de quelques villes portuaires : Toulon (port militaire), La Ciotat, La Seyne-sur-Mer (chantiers navals en crise) Sète (pêche en mer, en étang, port de commerce et de plaisance), Port-la-Nouvelle (port de pêche et de commerce), une mono-activité récréative marque les littoraux. L'échelle communale fournit des données encore plus précises. Les 894 communes littorales métropolitaines accueillent 5,6 millions d'habitants, soit environ 10 % des français sur 4 % seulement du territoire, pour une densité de 257 hab/km² (2,5 fois plus élevé que la moyenne nationale).

Une massification durable du tourisme littoral

Le littoral concentre 30 % de la fréquentation touristique française en 1995. Le chiffre d'affaires du tourisme sur le littoral représente 12 fois celui des ports de commerce et 8 fois celui de la pêche maritime. Sur les 15 départements les plus fréquentés, 14 sont littoraux. Le potentiel d'accueil des régions littorales est considérable. Dans bien des types d'hébergement elle est

¹ La maritimité peut se définir comme suit : « La variété des façons de s'approprier la mer, en insistant sur celles qui s'inscrivent dans le registre des préférences, des images, des représentations et des identités ». Ce concept a été défini par Péron (F.), Rieucou (J.). *La maritimité aujourd'hui*, l'Harmattan, Paris, 1996, 336 pages.

² Bavoux (J.J.), *Les littoraux français*, Armand Colin, Paris, 1997, 268 pages.

majoritaire comparé aux zones de montagne et aux zones rurales. Sont situés dans les régions littorales : 42 % des chambres d'hôtellerie homologuée, 54 % des lits dans les résidences de tourisme, 59 % des capacités des résidences secondaires, 68 % des lits des villages de vacances¹. En 1994, les campings situés sur l'espace littoral (61 % des emplacements) accueillent 45,9 % des villégiateurs contre 28,7 % pour l'espace rural, 21,8 % pour les zones urbaines, 3,6 % pour les zones de montagne. Sur le littoral méditerranéen, depuis les années 1960, la croissance de la fréquentation est considérable². En Languedoc-Roussillon, on est passé de 525 000 touristes en 1965 à 1,8 M en 1977 et plus de 5 M aujourd'hui. Sur la Côte d'Azur, la hausse est encore plus massive, passant de 500 000 villégiateurs en 1960 à 3 M en 1970, enfin à 8,2 M en 1992.

Les littoraux français continuent à bénéficier d'une attractivité naturelle, en dépit de la mise en place d'une « littoralisation de l'intérieur » (phénomène des bulles tropicales), du développement du « tourisme vert » dans les zones rurales, des efforts déployés par les stations de montagne, en saison estivale, pour diversifier l'offre récréative. Les principales stations balnéaires, en particulier méditerranéennes tentent de se structurer en complexe touristique associant : un port de plaisance, un espace aquatique, des équipements de remise en forme (thalassothérapie), des courts de tennis, un centre équestre, un golf, un casino.

Les villégiateurs du littoral sont pris dans une dialectique consistant à consommer ces nouvelles activités ludiques, véhiculées par la culture urbaine universelle et le besoin de retrouver un sens à leur vie, qui s'exprime dans le besoin de culture locale. Celle-ci se traduit par l'important mouvement de sauvegarde et de valorisation du patrimoine maritime. Ce patrimoine se compose d'embarcations, de collections de tableaux, en particulier des ex-voto, enfin de certains bâtiments. Une politique d'inventaire permet le classement aux Monuments Historiques de bateaux, accompagnée de la protection, de la restauration de phares, d'ouvrages portuaires, du

¹ Cazes (G.), *Communication au Commissariat général du Plan, groupe littoral, 30 avril 1997*

² Bavoux (J.J.), *op cit.*

fonctionnement d'une dizaine de musées maritimes (13 en 1994) répartis sur l'ensemble des côtes françaises.

Enfin, tout au long de l'année, sur les littoraux français, se met en place une « fréquentation ordinaire », qui est le fait de populations urbaines issues des villes littorales ou des cités proches de la côte. Ainsi, en Languedoc-Roussillon, les stations balnéaires, en plus des résidents permanents, reçoivent les touristes lors de la saison estivale, lors des périodes de vacances au cours de l'année, elles sont fréquentées par des populations détentrices de résidences secondaires, enfin, elles accueillent en semaine, hors saison, le flux le plus constant, des citadins proches de la côte, utilisant le littoral à des fins ludiques ou sportives.

Nouveaux usages du littoral et de la mer par les sociétés urbaines en France

Les mutations sociales contemporaines rendent la relation homme/milieu littoral et homme/milieu maritime, plus complexes. Les groupes humains s'appuient de moins en moins sur des modes de vie traditionnels, fondés sur l'utilisation des ressources locales. Au sein des sociétés occidentales marquées par une mobilité géographique croissante, les métiers de la mer exercés par les gens de mer ou par les populations côtières, sont de moins en moins maritimes¹. Inversement, les pratiques de la mer par des populations non maritimes se renforcent. La société française, comme l'ensemble des sociétés occidentales, tend d'une part, à utiliser la mer côtière tel un partenaire sportif, mais, et cela lui est propre, manifeste un engouement spécifique au sein de ces sociétés, pour la navigation de plaisance, la navigation circum-terrestre, deux tendances largement activées par l'exceptionnel dynamisme des français dans la participation et l'organisation de compétitions nautiques autour du monde (marins professionnels, mécènes, constructeurs de voiliers, organisateurs d'épreuves).

Les nouvelles relations à la mer côtière, de nature essentiellement récréative et ludique, dépendent d'un fait de société marqué par la montée de l'individu, phénomène propre à la société occidentale. L'apparition de valeurs plus

¹ Rieucou (J.), *océan et continent, deux espaces vécus en mutation chez les gens de mer*. Annales de géographie n° 549, septembre-octobre 1989, pages 516-537.

individuelles transforme le rapport à soi, aux autres, ainsi que le rapport à l'espace, favorisant la constitution de nouvelles territorialités, en particulier la multiplication et l'extension de territoires sportifs¹. Dans les zones littorales, se mettent en place de nouvelles pratiques et perceptions de la mer que l'on peut regrouper sous le terme générique de « *sports de glisse* ».

La navigation de plaisance, qui constitue un des principaux usages récréatifs de la bande côtière, n'est pas un phénomène nouveau. Il fait son apparition au cours de la seconde moitié du XIXème siècle. Jusqu'en 1914, il s'agit d'une activité réservée à une élite du pouvoir et de l'argent. Le véritable essor du nautisme remonte aux années cinquante et soixante. A cette époque, grâce aux progrès techniques, à la progression du temps libre, aux nouvelles institutions, elle connaît une véritable mutation. Cependant, en Languedoc-Roussillon, par exemple, la flotille de plaisance dépasse, en nombre, la flotte de pêche, à partir de l'année 1951. Un nouveau palier de croissance des embarcations de plaisance intervient en 1963. Il ressort de ces chiffres, que la révolution du temps libre, les conditions régionales de navigation sont décisives dans cet essor. Le développement de la plaisance est donc antérieur à la mise en place de la Mission Racine, à l'oeuvre de 1963 à 1982, qui réalise un dense maillage du littoral régional en ports de plaisance, en particulier grâce aux cinq unités touristiques créées ex-nihilo.

A la fin de la décennie 1980-1990, on compterait plus de 60 millions d'adeptes de la navigation de plaisance dans le monde, armant plus de 15 millions de tonneaux. Dans de nombreux pays, les plaisanciers, en effectif, l'emportent sur le nombre des marins professionnels. La première flotte de plaisance serait en nombre de bateaux, celle des Etats-Unis, avec 2,4 millions d'embarcations, à l'exception des engins de plage, des pneumatiques et des planches à voile. La France se classe au troisième rang, avec 600 000 unités, pour un total d'environ 2,5 millions de pratiquants. Les « *plaisanciers occasionnels* » atteindraient 3 à 4 millions de personnes. Au sein de cette flotille, les embarcations à moteur, avec 66 % du total, l'emportent largement sur celles utilisant la voile.

¹ Augustin (J.P.), *Surf Atlantique, les territoires de l'éphémère*, Bordeaux, Editions de la Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine, 1994, 272 pages.

La décennie 1980-1990 est marquée par une évolution de certaines pratiques sportives dans l'Europe du Nord-Ouest. Les populations citadines partent à la conquête de nouveaux espaces sportifs, recherchent de vastes zones vierges pour l'aventure (le cœur des déserts, les hautes montagnes, les océans). La nature devient un « *partenaire sportif* ». Les sports dits de « *l'extrême* » envahissent les images proposées par les médias audiovisuels, leurs adeptes sollicitent des bailleurs de fonds pour des entreprises de plus en plus risquées : descente des grands fleuves équatoriaux en « *rafting* » (Zaire), rallyes automobiles le long de l'itinéraire Paris-Dakar, à travers le Sahara, rallyes australiens, traversée de l'Antarctique en traineau, ski sur les pentes des sommets himalayens (Anapurna), traversée du détroit de Béring en planche à voile, diverses courses ou défis individuels, réalisés au cours des différentes épreuves trans-atlantiques, à bords de voiliers modernes. L'importance des budgets, la part croissante de la couverture médiatique des exploits sportifs, caractérisent ce mouvement, participant de l'aventure à l'intérieur de nouveaux espaces et territoires sportifs de la planète, relayés par un foisonnement des magazines, prolongés par de nombreuses émissions de télévision.

Si l'agriculture, plus largement les zones rurales, sont des angles morts de la communication selon Henri de Virieu, inversement, les littoraux deviennent de remarquables supports de la communication moderne. Le bateau, équipé de matériel faisant appel à une haute technologie, une flotille en course, une compétition trans-océanique, atteint des « *placements médiatiques* ». La lutte de l'homme, sur une frêle embarcation, seule face à l'élément marin, dramatise le déroulement de l'existence humaine, mettant en avant l'esprit d'entreprise, conférant aux différentes formes de nautisme, une image porteuse, une signification forte, facile à diffuser.

La volonté de vivre un retour à la terre, à la nature, phénomène actif en France, de 1968 à 1975, semble s'essouffler à l'intérieur des régions touchées à cette époque, par l'afflux de nouveaux ruraux, en particulier les Cévennes méridionales. Au sein d'un pays terrien, une découverte de l'élément marin se dessine en France, mais plus tardivement que celui du retour à la terre, au cours de la décennie 1980-1990. Ce mouvement d'intérêt pour la nature fonctionne à nouveau en Languedoc, pour des raisons récurrentes de tropisme solaire, mais sur la discontinuité géographique terre-

mer, dans laquelle se fixent des populations jeunes, 18 à 30 ans, dessinant deux grandes catégories de populations : d'une part, des néo-marins (aquaculteurs, pêcheurs en étang ou alliant mer et étang). Ces populations sont des producteurs de ressources marines vivantes. L'autre catégorie de néo-marins concerne des personnes d'un âge plus avancé, 35-45 ans, recherchant des sensations physiques, sportives ou mues par des motivations spirituelles, offertes par les différentes formes de nautisme, dont une composante : « les *candidats à la navigation circum-terrestre* », se destinent à la navigation océane.

La côte languedocienne accueille, dans des sites côtiers équipés d'un chantier naval, d'un mouillage forain, des constructeurs de bateaux à voile, candidats à une navigation longue et risquée de type circum-terrestre. Une première vague « *d'aventuriers des mers* », fonctionne de 1975 à 1980. Ce mouvement suit de peu, dans le temps, le flux des néo-ruraux attirés par les marges méridionales du Massif-Central. Il s'agit de populations d'un âge compris entre 20 et 35 ans, en situation de marginalité urbaine, n'ayant jamais navigué, aux revenus faibles et irréguliers, peu qualifiées, généralement d'un bon niveau manuel, qui se fixent préférentiellement dans deux ports antérieurs dans leur création aux unités touristiques de la Mission Racine : le Grau-du-Roi et Frontignan. La constitution d'une deuxième vague de « *néo-marins plaisanciers* » intervient au cours de la décennie 1980-1990. Les candidats à la navigation circum-terrestre proviennent de milieux sociaux aisés, fortement qualifiés : professions libérales, ingénieurs, techniciens et cadres supérieurs. Les âges dépassent la quarantaine, voire la cinquantaine. La rupture du mode de vie urbain, la césure professionnelle, voire sociale, sont programmées, budgétisées. Les capacités d'adaptation au nouveau mode de vie marin sont mises à l'épreuve par la prise d'une ou deux années sabbatiques.

L'influence des leaders d'opinion, des grandes figures de la navigation océane, fait progressivement évoluer les motivations et les objectifs des adeptes de la navigation de plaisance : rechercher la vitesse, les performances nautiques (doubler des caps, effectuer des traversées océaniques sans escales, sans assistance technique...). Eric Tabarly, Alain Colas, Olivier de Kersauson, relayés par les nouveaux grands compétiteurs des mers, tels Florence Arthaud, Philippe Poupon, Loic Péron, Titouan Lamazou, Laurent

Bourgnon, deviennent des modèles pour la navigation à la voile de la fin du XXème siècle.

L'ensemble des ports de commerce, de pêche, de plaisance, la totalité des sites fluviaux navigables, sont mis à contribution par les candidats à la navigation océane, durant la période de construction du voilier (Grau-du-Roi, Frontignan, Sète, Agde, Gruissan...). Le choix d'un site participe de plusieurs critères : qualités nautiques du plan d'eau (accessibilité par tout type de temps, en particulier par vents d'Est), présence d'un chantier naval, fonctionnement à l'année, en zone technique des services de la filière plaisance, infrastructure permettant de manutentionner un voilier, un yacht (slipway, aire de carénage), facilités pour le mouillage forain du bateau. Ce type de mouillage offre des possibilités d'amarrage financièrement intéressantes de par le paiement de taxes d'accostage modiques, seulement proposées par certaines communes côtières et ports (Grau-du-Roi, Sète, berges de l'embouchure de l'Hérault entre Agde et le Grau d'Agde).

Les constructeurs de voiliers s'établissent également à proximité d'un centre halieutique, la flotille de pêche permettant l'apprentissage de la navigation en mer, en saison estivale (Grau-du-Roi, Sète, Agde, Gruissan). La construction de l'embarcation à voile dure entre deux et six ans. L'élaboration du voilier occupe neuf mois par an. L'hiver se partage en deux activités : la poursuite de la construction du bateau, la recherche de petites sources de revenus (confection d'objets en bois, peinture sur soie, travail du cuir...). En saison estivale, les essais nautiques durent trois mois. Ils s'effectuent à l'intérieur de la bande des trois milles marins.

Combien de candidats à la navigation océane quitteront les rives de la Méditerranée française ? Combien traverseront l'Atlantique, itinéraire de navigation rythmé par l'escale obligatoire aux Açores ? Combien rejoindront l'Océan Indien ? Le port languedocien constitue une base de construction et de réglages techniques du voilier. La majorité des constructeurs de bateaux ne sont pas originaires du Languedoc, à la différence des « *néo-marins* » producteurs de ressources marines vivantes. De ce fait, ils s'intègrent peu à la société maritime et riveraine locale, ainsi qu'à la société globale du port d'accueil. Dans un deuxième temps, postérieurement à la traversée océane, de nouvelles sources de revenus seront nécessaires. Certains navigateurs se

reconvertissent professionnellement, dans les ports situés Outre-Mer, majoritairement dans des secteurs de la filière plaisance : convoyage, location, réparation de bateaux, exploitation de sociétés de « *navigation charter* », exercice de l'emploi de « *skipper* ». Certes, il convient de demeurer fort prudent sur la question de la pérennisation à attendre de ces phénomènes composites et complexes d'appel de la mer, d'amorce d'acculturation maritime, sur ces populations d'origine citadine.

Le Languedoc-Roussillon constitue également un cas régional exemplaire pour l'étude du phénomène des « *néo-marins* » producteurs de ressources vivantes marines¹. Dans la décennie 1980-1990, sur l'interface littorale du Languedoc-Roussillon, se fixent des populations exploitant la mer côtière et les étangs, non issues des milieux maritimes régionaux. Les nouveaux artisans-pêcheurs se recrutent au sein de milieux et de professions urbaines, terriennes, en premier lieu parmi les agents de la fonction publique (EDF, SNCF, chez les employés municipaux), mais également dans le monde ouvrier, parmi les salariés agricoles, chez les journaliers de la viticulture, également auprès de la main d'oeuvre des salins, enfin, fait plus surprenant chez certains enseignants (instituteurs). A Gruissan, dans l'Aude, certains « *néo-marins* » producteurs de ressources vivantes marines proviennent de professions indépendantes (grossiste en vin originaire de Narbonne, garagiste, représentant de commerce originaire de Béziers). D'autre part, plusieurs nouveaux marins ont été acculturés à la mer côtière par le biais du véliplanchisme ou du nautisme, puis ont exercé la pêche en étang. Enfin, dans une deuxième phase, ces producteurs de ressources marines ont pratiqué l'activité halieutique en association avec la conchyliculture de haute mer.

Conclusion

Il existe en France un tropisme littoral contribuant à renforcer la fonction résidentielle des côtes. Le littoral et la mer sont en situation de survalorisation en terme d'image face aux zones rurales ainsi qu'aux zones de montagne. Les zones côtières disposent des plus importantes capacités

¹ Rieucan (J.), *Des citadins, des viticulteurs pour la mer côtière en Languedoc : nouveaux pêcheurs, nouveaux aquaculteurs, le Languedoc, le Roussillon et la mer des origines à la fin du XXème siècle (1960-1990)*, Paris l'Harmattan, 1992, Tome 2, pages 148-177.

d'accueil touristique. Les côtes continuent à bénéficier d'une forte attractivité touristique se traduisant par une formidable massification de leur fréquentation. Cette pratique du littoral se maintient, en dépit d'une plus grande offre récréative des zones de montagnes, en dépit de la concurrence du tourisme vert inventé par les zones rurales, malgré le phénomène récent de « littoralisation intérieure » contribuant à dé-territorialiser les centres aquatiques, malgré, enfin, la concurrence des littoraux et des destinations d'Outre-Mer. La fréquentation dite « ordinaire » du littoral, en dehors de la saison touristique estivale, par des citoyens résidant sur les côtes ou à proximité, se généralise et tend à se renforcer. Les littoraux français sont pris dans la dialectique associant la nécessité du développement local, durable, par la valorisation des aspects maritimes du patrimoine et l'irruption de la culture universelle entraînant une forte ludification des activités côtières. Ainsi, deux types de maritimité s'affrontent. La première, que l'on peut qualifier de maritimité traditionnelle s'appuie sur les métiers traditionnels de la mer. Une seconde tendance impose une modernité maritime ou nouvelle maritimité fondée, en particulier en Méditerranée, sur l'idée d'une « Méditerranée décor », sur les manifestations festives et maritimes pour plaisanciers, sur des compétitions nautiques, sur des parcs de loisirs nautiques (aqualands) situés sur le littoral, tendant à recomposer artificiellement, à terre, l'élément marin.

ANNEXE 19

« **Bigger is better** » : les Etats-Unis et la gestion de la zone côtière A. Miossec - Thèse 1993

C'est au cours des années 1960 que les Etats-Unis ont commencé à définir une politique globale de gestion de leurs espaces littoraux : en 1969, le rapport « *Notre Nation et la Mer* » préconise en effet, parmi ses attendus, l'élaboration d'un texte de référence, que va constituer en 1972 le **Coastal Zone Management Act**. Il s'agit du premier et sans doute du plus important de tous les textes traitant de la zone côtière dont on puisse aujourd'hui disposer. A bien des égards, il a inspiré d'autres Etats dans la mise en place de leur législation à propos du littoral, même si on peut également soutenir l'idée que les choses ont mûri parallèlement, en France (le rapport Piquard date de 1973) et aux Etats-Unis, par exemple.

En fait, c'est à l'échelle des économies les plus développées que les préoccupations de sauvegarde des richesses naturelles côtières se firent sentir pour des raisons multiples mais concordantes : pression accrue (en particulier des activités touristiques) sur un espace restreint et des milieux fragiles dont le potentiel était progressivement mis en évidence par la recherche scientifique ; effets pervers du développement industriel sous la forme des pollutions...

Le cas américain est tout à la fois précoce, exemplaire parce qu'il fut imité, et tout de même original, parce que la mise en pratique des textes s'est effectuée au niveau des Etats, dont les objectifs n'étaient pas forcément

identiques à ceux du Congrès. Quand on sait l'indépendance jalouse que veulent conserver aux Etats-Unis les collectivités locales, quand on sait également que l'intérêt de la collectivité ne fait pas facilement bon ménage avec la notion de propriété privée, on mesurera également ce que peut avoir de singulier l'expérience américaine.

Quelques pages n'épuiseront pas la richesse du sujet. L'exposé se propose en trois temps de donner un éclairage suffisant sur la politique et les pratiques américaines. Le premier temps sera consacré à un exposé des objectifs définis par le Coastal Zone Management Act de 1972 et aux enseignements que permet désormais la vingtaine d'années d'existence de ce texte souple et constamment amendé. Dans un second temps, on verra comment, au niveau des Etats côtiers, la volonté d'action nationale a été entendue et diffusée. Enfin, dans un troisième temps, on s'attachera plus particulièrement, dans l'esprit de cette thèse, à montrer comment plages et dunes, considérées à la fois comme un bouclier contre l'action des ouragans et un espace de haute valeur récréative, ont été gérées et aménagées.

1. Le Coastal Zone Management Act de 1972 : un texte souple et incitatif, constamment amendé, qui a désormais 20 ans d'existence

1.1 Un texte constamment amendé

- 1969 Rapport de la commission Stratton : « *Our Nation and the Sea* »
- 1971 Le CZMA est présenté devant le Sénat et le Congrès
- 1972 Rapports des groupes d'étude du Sénat et approbation du CZMA par le Congrès. Le CZMA devient une loi fédérale (Public Law) par décision signée du Président Richard Nixon le 27 octobre
- 1975 Amendements apportés au CZMA (PL 93-612)
- 1976 Amendements apportés au CZMA (PL 94-370), le Congrès renouvelle sa confiance (reauthorization) à l'expérience. Le premier programme est approuvé, celui de l'Etat de Washington
- 1977 Amendements apportés au CZMA (PL 95-219)
- 1978 Promulgation de textes concernant l'utilisation du précontinent et intégration des conséquences de ce texte dans le CZMA (PL 95-372)

- 1980 Amendements apportés, élargissement du texte (Loi fédérale 94-464) concernant en particulier des zones « d'intérêt national »
- 1982 Projet de loi sur les îles-barrières
- 1984 Amendements apportés au CZMA (PL 98-620)
- 1986 Amendements apportés au CZMA (PL 99-272). L'expérience est reconduite mais les subventions fédérales diminuent
- 1988 Amendements apportés au CZMA (PL 99-626)
- 1990 Amendements apportés au CZMA (PL 101-508). L'expérience sort reconduite et renforcée d'une décennie difficile (hostilité de l'Administration Reagan).

On ne peut saisir l'originalité de la démarche américaine si on ne l'inscrit pas dans la durée. Ce tableau permet d'emblée d'observer la continuité du travail de réflexion et d'élaboration des textes des autorités fédérales d'une part, et des élus d'autre part.

1.2 Le contenu du Coastal Zone Management Act

Le Coastal Zone Management Act du 27 octobre 1972 est organisé de la manière suivante. Après une introduction qui tend d'abord à situer les enjeux de la gestion (section 302) puis à définir les cadres de la politique souhaitée par le Congrès (section 303) viennent des définitions dont l'intérêt pratique est considérable ; même (et surtout) s'il peut être discuté (section 304). Suit une série de textes (sections 305 à 318) plus précisément orientés vers les conditions qui permettent une aide fédérale (en particulier - mais pas uniquement - en matière de financement des projets par les Etats). La longueur et la précision de ces sections montrent d'emblée que l'Etat fédéral a cherché à peser sur l'engagement des états par l'incitation financière. Joignant de façon très pragmatique, selon les traditions américaines, les ambitions de haute valeur morale et les moyens à mettre en oeuvre pour que ces ambitions connaissent plus qu'un semblant de réalisation.

1.2.1 Les attendus

L'essentiel de l'esprit et de la lettre du CZMA est regroupé au début du texte. Une présentation détaillée des attendus est évidemment essentielle puisqu'elle fournit en particulier des éléments de comparaison avec les textes français. On retiendra les éléments suivants.

Le Congrès considère que (section 302) :

a) la gestion, l'utilisation à des fins économiques, la protection et le développement de la zone côtière sont d'intérêt national. La section 304 définit la « zone côtière » de la façon suivante : eaux côtières et terres adjacentes dont les éléments sont absolument inséparables, s'avancant en direction du large à l'extrême limite des eaux territoriales et, vers l'intérieur des terres, à la limite des aires dont le développement peut affecter la qualité des eaux marines « *de façon directe et significative* ». En sont toutefois exclus les domaines où le contrôle direct du gouvernement fédéral est effectif, en particulier dans les zones clairement affectées par le relèvement du niveau des mers.

b) Que cette zone est riche de ressources pour le bien-être présent et futur de la Nation ; ces ressources sont (dans l'ordre du texte) d'ordre naturel, commercial, récréatif, écologique, industriel et paysager.

c) Que la pression croissante sur cette zone, due à l'augmentation de l'activité économique, inséparable de celle de la population (suit une énumération exhaustive des activités concernées) à eu les effets suivants :

- diminution de la ressource biologique marine (affectant aussi bien les espèces que les zones d'intérêt biologique majeur) ;
- transformation constante et regrettable des écosystèmes ;
- diminution des espaces accessibles au public ;
- érosion côtière ;

- d) Que la zone côtière est écologiquement fragile et, par conséquent, très exposée aux effets de l'anthropisation.
- e) Que le patrimoine écologique, culturel, historique et esthétique, essentiel à la vie de la population de la Nation tout entière, a subi d'importantes et parfois irréversibles atteintes.
- f) Que la demande d'espaces et de biens va croissant dans cet espace qu'elle place désormais sous contrainte permanente ; qu'elle exige que soient désormais gérés les conflits effectifs et potentiels en matière d'utilisation.
- g) Que des espaces naturels de haute valeur sont menacés par une mauvaise définition des objectifs du développement (ill-planned development).
- h) Qu'aucun des cadres réglementaires n'est actuellement capable de résoudre les problèmes posés par la croissance de la demande comme par la nécessaire protection des espaces sensibles.
- i) Que le seul moyen d'assurer à la fois la protection et l'utilisation des ressources terrestres et marines de la zone côtière est d'encourager les Etats à exercer une autorité pleine et entière sur ces milieux et espaces ; pour cela, il faut les aider, en liaison avec les niveaux fédéraux et locaux du pouvoir, à promouvoir des programmes spécifiques à ces milieux propres à la zone côtière. Ce qui suppose que ces milieux ne soient pas seulement considérés au niveau local.
- j) Cet objectif national ne peut être atteint que si l'Etat fédéral met suffisamment d'argent dans les opérations combinées.
- k) L'utilisation des sols de la zone côtière comme d'ailleurs de ceux des bassins-versants peut affecter la qualité des eaux et des habitats ; des efforts particuliers devront être entrepris pour contrôler la pollution des eaux.
- l) Les Etats côtiers devront tenir compte des effets prévisibles du réchauffement climatique, par une réflexion particulière à l'échelle de l'organisation de l'espace côtier.

m) Compte tenu du fait que la protection, la gestion et l'exploitation des ressources de la zone économique exclusive sont d'intérêt national, les Etats devront activement collaborer à tous les efforts d'organisation de cet espace par les autorités fédérales ; ils devront en particulier en tenir compte dans le cadre de leurs propres programmes de gestion de la zone côtière avec approbation fédérale.

Tels sont donc les principaux attendus d'une réflexion menée au début des années 70 au moins au niveau fédéral. Toutefois, le fait que les Sénateurs et les Représentants aient activement participé aux débats au sein des commissions, suppose qu'au minimum les situations propres comme les intérêts des élus côtiers aient été pris en compte. Avant d'aller plus avant dans la présentation de ce bilan d'une action, il convient d'avoir clairement à l'esprit qu'est d'abord présenté ici le côté entièrement positif des propositions. Qu'entre les objectifs affichés, parfois de pure circonstance ou teintés d'opportunisme, et les usages faits de la législation, il y ait plus que des nuances est dans l'ordre des choses : ce n'est pas l'exemple des pratiques françaises en la matière qui permet d'en douter ...

1.2.2 Une déclaration politique

Le texte est également une déclaration politique et en présente la solennité. Il s'en suit que « le Congrès, ayant délibéré, déclare que la politique nationale doit :

1) préserver, protéger, développer et, lorsque c'est possible, restaurer ou mettre en valeur les ressources de la zone côtière nationale maintenant et pour les générations futures ;

2) encourager et aider les Etats à agir en toute responsabilité dans leur zone côtière, en mettant sur pied d'abord, en pratique ensuite, des programmes de gestion dont le but devra être une utilisation sage des ressources maritimes et terrestres de la zone côtière. Ces programmes devront accorder une attention pleine et entière aux valeurs écologiques, culturelles, historiques et esthétiques comme aux besoins d'un développement économique harmonieux que les programmes doivent prévoir ; cet article 2 fut

considérablement enrichi par la suite, en particulier lors des amendements de 1990 (PL 101-508) ;

3) encourager la préparation de plans de gestion spécifiques aux zones exposées (secteurs marqués par une subsidence active, ou une élévation du niveau des mers ...)

4) encourager la participation de tous, citoyens, autorités administratives à quelque échelle que l'on considère les choses, agences locales, des états ou inter-états comme d'ailleurs les agences fédérales dans la mise en oeuvre des attendus de ce texte.

5) encourager la coordination des travaux entre ces mêmes niveaux nationaux et des organisations internationales ayant les mêmes objectifs en matière de gestion de la zone côtière. Il s'agit en particulier d'échanger des informations ;

6) s'adapter en permanence aux modifications affectant mers et littoraux pour inciter les autorités locales et celles des Etats à faire de même.

Le document a une portée générale très incitative mais les amendements successifs ont apporté des précisions très significatives. On en veut pour preuve le détail que livre aujourd'hui l'article 2 après les derniers amendements de 1990. Le texte renforce les dispositions protectionnistes. En effet, il indique que les programmes adoptés doivent assurer la protection des ressources naturelles, en toutes lettres « zones humides, plaines côtières inondables, estuaires, plages, dunes, îles-barrières, récifs coralliens ; poissons et toute espèce sauvage dans son cadre de vie ». Ces mêmes programmes doivent également atténuer au maximum les pertes causées par un aménagement défectueux (dans ses diagnostics) ayant entraîné une exposition à des risques majeurs tels que l'inondation, l'érosion, l'exposition aux ouragans. Ils doivent aussi mettre l'accent sur tout ce qui peut améliorer la qualité des eaux dont la dégradation affecte la qualité de la vie des espèces qui s'y développent. Retenons enfin que l'accès public à la plage doit faire l'objet d'efforts particuliers (paragraphe E de l'article 2)...

Telles se présentent les dispositions principales du Coastal Zone Management Act de 1972, en tenant compte des multiples amendements apportés progressivement par le législateur. Le nombre et la portée de ces amendements n'étant, positivement, que le reflet de l'intérêt suscité par le texte et les thèmes qu'il rassemblait. A l'échelle des Etats, comme on le verra, les approches n'étaient pas identiques et certains restent encore fort réticents à des dispositions supposées contraignantes

1.2.3 D'un jugement à mi-parcours aux bilans actuels

1.2.3.1 Le jugement d'un des promoteurs du Coastal Zone Management Act

Comme l'écrivait, en 1979, Robert Knecht, alors l'un des principaux responsables du programme engagé depuis 1972, le concept de gestion de la zone côtière était quelque chose de neuf et de novateur. Il s'agissait de gérer les ressources côtières au sens le plus large (naturelles, dans le sens géomorphologique comme dans le sens biologique) dans l'intérêt de tous et surtout des générations futures. Ce qui n'allait pas sans contrainte car, comme l'indiquait justement l'auteur, chacun des intervenants avait sa propre définition de ce qu'il convenait de gérer. Ainsi, pour ceux qui s'inquiétaient des dégradations de l'environnement et de l'appauvrissement des ressources naturelles, gérer la zone côtière signifiait surtout protéger et restaurer les marais, les dunes et les plages ou encore les îles-barrières. Pour les pêcheurs en revanche, cela voulait dire gérer la ressource (mais les ambitions des professionnels de la pêche différaient de celle des amateurs). Pour le promoteur, gérer voulait seulement dire alléger les procédures bureaucratiques permettant aux touristes, par exemple (en groupant les préférences supposées de ce groupe), d'accéder aux hôtels, aux restaurants et aux services divers. Par ailleurs, ces mêmes touristes recherchaient une qualité de paysage qui n'était pas obligatoirement dans les objectifs prioritaires de ces mêmes promoteurs. Gérer la zone côtière revenait classiquement à gérer les conflits d'utilisation par une sorte de planification raisonnée (« making rational choices among competing objectives ») qui n'allait pas sans soulever de redoutables problèmes dans la partie de la libre-entreprise et du libéralisme économique. En effet, la volonté affirmée par le Congrès d'élaborer un programme ambitieux reposait d'abord sur le désir

des Etats côtiers de s'insérer dans le dispositif réglementaire (surtout à caractère financier, d'ailleurs). Ce qui signifiait qu'une sorte de compromis pouvait être recherché entre des ambitions forcément contradictoires d'une part, et surtout forcément différentes parce que fonction en partie de la nature de l'espace dans lequel s'inséreraient les contraintes nouvelles, d'autre part. A l'échelle fédérale, chaque Etat, compte tenu de son linéaire côtier, de sa position en latitude donc en partie de son climat, ne pouvait envisager des solutions satisfaisantes dès lors que les problèmes s'y posaient de manière différente. Comme on le voit, si l'on veut bien se rappeler ce qui fut dit de la Loi Littoral en France, les principaux inconvénients d'un texte général proviennent de l'inadaptation qu'ils sous-tendent à des échelles géographiques variées.

Le Congrès attendait au fond seulement ce qui suit :

- une sorte d'état des lieux à l'échelle de l'état pour distinguer ce qui pourrait relever de la gestion d'une part, et de la protection d'autre part ;
- l'établissement d'une sorte de cadre permanent de guider les décisions en la matière ;
- une réflexion permettant de délimiter de façon assez précise les limites territoriales de l'application du CZMA ;
- faire en sorte que ce qui est vraiment d'intérêt national prévale sur l'intérêt strictement local en matière d'aménagement et d'implantation des équipements ;

Au fond, toujours selon Knecht, on devait atteindre 4 objectifs vraiment prioritaires : accentuer la protection des ressources naturelles (1) ; mieux gérer et développer la zone côtière pour éviter ou diminuer les pertes à la fois dans les ressources vivantes et dans les propriétés ainsi que pour donner la priorité à tout ce qui dépend de l'utilisation ou de la proximité de l'eau (2) ; mettre en valeur tout ce qui permet l'accès au littoral pour en jouir des avantages (3) ; rechercher enfin une meilleure coordination des activités gouvernementales à tous les niveaux pour renforcer l'engagement du pouvoir vis-à-vis du public comme pour optimiser ses réalisations (4).

Le bilan est forcément, au bout d'une première phase très courte, assez mitigé. Il y a deux lectures, et en cela, le cas américain ne diffère pas

radicalement des autres : on peut faire une lecture « positive » qui consiste à marquer les très nombreuses réalisations initiées par le Coastal Zone Management Act ; on peut également faire une lecture plus critique, que les initiateurs du processus ne manquent pas d'ailleurs de faire mais leur présentation est un peu dilatoire en ce qu'ils s'en tiennent à un exposé des motifs sans dire clairement quel est leur choix réel. Gérer le littoral, c'est essayer de rapprocher les points de vue mais ceux-ci sont forcément très contradictoires ; et tout repose sur l'engagement des acteurs.

1.2.3.2 Le Coastal Zone Management Act à l'âge adulte ?

Il est temps aujourd'hui de dégager la portée générale du texte. Vingt ans d'âge, pour un ensemble de textes que l'on ne peut appeler « réglementaires » (par analogie à la situation française), cela permet d'en dégager les grandes lignes et la portée. En fait, même si bien des articles rappellent ce que dit, par exemple, la loi française, on doit considérer que dans ce dernier cas, on est en présence d'un texte de loi, ambigu sans doute, mais dont la valeur en termes juridiques ne peut être entièrement discutée. Au contraire, Le Coastal Zone Management Act est un document purement incitatif ; il ne saurait être comme on dit « opposable aux tiers ». Cela en fait aussi toute l'originalité.

Il s'agit en fait d'un texte de combat, en ce qu'il recherche (Godschalk - 1992) en permanence la collaboration des différents partenaires. Ceux-ci sont au nombre de 5 et ce sont les relations plus ou moins chaotiques entre eux, en 20 ans, qui ont progressivement construit, sur le terrain, une véritable politique de gestion des espaces côtiers. Certains spécialistes américains ont pu considérer que le texte était un document entièrement construit par l'Etat fédéral et dont les échecs seraient imputables au fait que, justement, à la base, on a eu le sentiment d'une contrainte inadmissible (d'où par exemple la réticence de quelques états - aujourd'hui encore la Géorgie - à adhérer à cette politique). Une vision historique de l'application du texte permet à Godschalk de s'élever contre une telle interprétation : pour lui, dans ce jeu à 5 partenaires, il n'y a pas prépondérance d'un des acteurs mais au contraire collaboration « conflictuelle » et cela permet de définir le Coastal Zone Management Act de 1972 comme une véritable « coproduction ». On verra d'ailleurs qu'au niveau des états côtiers, l'espace de liberté défini par le texte

a permis de développer des initiatives qui n'autorisent pas à dire que tout, en la matière, est venu du sommet ...

Les partenaires sont les suivants :

- Les Etats côtiers, au sein desquels pèsent ceux qui se sont le plus investis dans la définition de la politique (Californie, Maryland, New Jersey, Caroline du Nord et Orégon). Ces états ont, à la fois des représentants très convaincus à Washington et des gestionnaires enthousiastes sur le terrain ;
- les groupes de défenseurs de l'environnement (Coastal Environmentalists) au sein desquels cohabitent des universitaires, des passionnés pas forcément spécialistes, des associations nationales indépendantes et des avocats très engagés dans la défense de l'Environnement. Un appui leur est assuré au niveau fédéral par des agences comme le « Fish and Wildlife Service » particulièrement convaincues de la nécessité de renforcer le côté « protectionniste » du texte,
- les groupes « professionnels » qui sont engagés dans les activités économiques les plus directement liées à la mer et à la côte. On peut citer parmi eux l'*American Petroleum institute*, la *National Association of Homebuilders* et l'*US Corps of Engineers*. Au fond, ceux qui, du fait de la politique énergétique américaine et de l'attrait croissant des littoraux pour les activités récréatives doivent considérer qu'une stérilisation des eaux et des franges côtières serait absurde. Quant au Corps des Ingénieurs, puisqu'il gère la défense côtière et la navigation dans l'*Intracoastal Waterway*, il ne peut que faire la liaison entre ces deux groupes ;
- les sections du Congrès en charge des questions littorales, par exemple le *House Merchant Marine and Fisheries Committee* et le *Senate Commerce Committee*. Ces sections sont très engagées dès l'origine dans la mise en place et le développement d'une véritable « politique » de la côte ; ils ont aussi joué le rôle d'intermédiaires entre les autres partenaires;
- l'Etat-Major de l'Office of Ocean and Coastal Resource Management (OCRM), véritable noeud gordien du système en ce qu'il est responsable de

la dynamique donnée au texte à l'échelle nationale. Or, cet état-major est constitué à la fois de fonctionnaires très investis dans l'application de la politique définie et de politiques nommés par le Gouvernement et qui, à ce titre, peuvent ne pas partager les vues des-dits fonctionnaires. On le verra à l'occasion des deux mandats du président Reagan ...

Le jeu entre ces différents partenaires est évidemment fort subtil ; il est toujours évolutif. En effet, tel que résumé dans l'organigramme suivant :

Ce jeu dépend (1) des objectifs que se fixent les différents partenaires ; ces objectifs contenus dans le texte sont, pour les uns, l'aménagement de l'espace pour en tirer profit quand d'autres ne voient que la nécessaire conservation de la nature dans cet espace, mais il faut aussi tenir compte de l'indépendance jalouse des Etats comme des ambitions du Gouvernement qui, gardien des crédits, n'a pas forcément, d'administration républicaine en administration démocrate, une ligne clairement définie (2). Il dépend aussi de l'imprévu des événements extérieurs (3), par exemple la crise de l'énergie dans les années 1970 et de la nécessité de revoir périodiquement le texte (4) avec les débats qui accompagnent ce processus. L'application du programme côtier est au coeur de l'organigramme avec ce qui en fait l'originalité : des objectifs d'ordre économique (development) et d'ordre protectionniste souvent antagonistes, des actions fédérales et locales qui sont en partie liées aux possibilités de financement ...

On se trouve ainsi en présence d'un système « inter-actif » dont on peut mesurer ce qui le différencie des pratiques françaises. En France, la loi fige le jeu, dans une certaine mesure, ou fait du juge administratif le maître de ce jeu ; ce n'est qu'au hasard des changements de majorités que les partenaires vont peser sur le système en place pour l'amender. Ce qui ne va pas dans le sens de la transparence et ne peut qu'être préjudiciable à une bonne gestion du cadre proposé par la loi que l'on peut définir ainsi comme un véritable document d'aménagement de l'espace puisqu'il définit les limites à ne pas franchir...

Comment ce système a-t-il fonctionné depuis une vingtaine d'années aux Etats-Unis ?

Il y a deux approches possibles : la première qui définit les étapes de l'application du Coastal Zone Management Act et la seconde qui, à travers en particulier les incitations financières fédérales, présente de façon plus concrète les applications « sur le terrain ». On renverra ce dernier aspect à la seconde partie de cet exposé.

Le Coastal Zone Management Act n'est pas un texte figé : sa gestation, sa construction et son application s'inscrivent dans un temps relativement long au sein duquel une « périodisation » a été proposée (Godschalk - 1992).

La première étape est celle où l'on prend conscience d'un « état de crise » affectant les littoraux. C'est l'ouvrage « Our Nation and the Sea » qui sert de détonateur : commande d'une commission (Commission under the Marine Resources and Development Act) en 1966, le rapport est publié en 1969 ; il met l'accent sur le caractère primordial des côtes pour la nation américaine parce que s'y concentre une large part des activités industrielles et commerciales dans des eaux particulièrement riches. C'est à cette occasion qu'apparaît le terme « Coastal Zone », espace ayant des caractères propres et méritant une politique particulière de gestion et d'aménagement¹. Ce rapport considère alors qu'un tel espace ne peut être entièrement laissé à la discrétion des collectivités locales mais doit faire l'objet d'une gestion conduite par les Etats eux-mêmes dans le cadre d'une véritable coordination fédérale qui pourrait être assurée par le *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA), sorte de « NASA » dévolue aux zones marines que l'administration Nixon commence à mettre en place. C'est d'ailleurs dans un contexte difficile que le Coastal Zone Management Act va voir le jour, en butte déjà à l'hostilité du Gouvernement fédéral en ce que Nixon souhaitait ne pas faire du littoral un cas particulier parmi les politiques d'utilisation de l'espace (*land use*) que son équipe mettait alors en place.

La seconde étape est donc celle de la construction du programme ; elle s'échelonne de 1969 à 1972 dans une ambiance qualifiée de fiévreuse car l'enjeu de pouvoir était grand : NOAA contre Ministère de l'Intérieur, la mer et les régions côtières contre la terre. Un vieil antagonisme que tout débat

¹ Il ne paraît pas possible de traduire autrement le terme « management » dans ce cas précis, du moins.

parlementaire met en évidence ailleurs qu'aux Etats-Unis ... En l'occurrence, il s'acheva par le succès des conceptions « marines » et le rôle central de la NOAA fut confirmé. On ne reviendra pas sur le contenu de l'Acte, présenté ci-dessus ; simplement, outre les déclarations d'intention évoquées, il faut souligner que l'Acte considère que c'est au niveau des Etats Côtiers (d'ailleurs regroupés depuis 1970 en une « Coastal States Organization ») que l'application du texte doit être faite et l'affectation des aides financières fédérales est liée à l'enthousiasme dont ils feront preuve dans cette démarche essentielle.

C'est à quoi s'employèrent les Etats dans une troisième étape de 1973 à 1980. Au sein de l'Administration (NOAA) fut créé un département (*« Office of Coastal Zone Management »*) chargé plus spécialement de suivre et de guider les états côtiers dans leurs travaux préliminaires. C'est à cette office qu'il incombait en particulier d'attribuer les aides financières et, à cette occasion, la dimension proprement « environnementale » ne pût être développée autant que certains l'auraient souhaité car la grave crise de l'énergie que révéla la guerre de Kippour en octobre 1973 amena les autorités fédérales à vouloir développer la recherche pétrolière offshore avec toutes les conséquences que cela pouvait avoir sur la qualité des eaux littorales. C'est à cette ambiance particulière qu'il faut attribuer la lenteur des procédures : le premier programme adopté, celui de l'Etat de Washington, ne le fut qu'en 1976 et le tableau joint (document n° 106) montre que la carte des états membres fut longue à se mettre en place ... Et pourtant, l'administration Carter fut, semble-t-il, très favorable à l'expérience au point que le président décréta l'année 1980 « année de la côte » !

La quatrième étape fut la plus difficile mais aussi celle qui montra la solidité du Coastal Zone Management Act. De 1980 à 1988, l'ambiance était au désengagement de l'Etat fédéral et le président Reagan affirma rapidement qu'il n'était plus question de continuer à aider financièrement les Etats côtiers : le moteur principal du Coastal Zone Management Act risquait de connaître de sérieux problèmes d'alimentation. De plus, comme il est habituel aux Etats-Unis, la politique du « Spoil system » conduisit à mettre à la tête des administrations (et en particulier du NOAA) des hommes du président, par principe hostiles aux pratiques en cours jusqu'alors. On pouvait compter sur ceux-ci pour une application rigoureuse des directives gouvernementales.

Paradoxalement, une telle ambiance au lieu d'affaiblir le programme le renforça ; pour deux raisons essentiellement. Passée l'époque d'enthousiasme un peu débridé des années 1970, les Etats prirent plus rationnellement en main leurs propres destinées, simplifiant ainsi le cadre politico-administratif qu'ils avaient alors mis en place (ce que souhaitait d'ailleurs l'administration Reagan dans un souci d'alléger la « bureaucratie »). De leur côté, les agences fédérales réduites aux convictions de leurs membres, qui travaillaient désormais dans l'atmosphère pénible de la défiance des principaux dirigeants (nommés), s'efforcèrent de renforcer leurs liens, de rationaliser leurs actions et, sans doute, de mieux jouer de la souplesse du système mis en place à partir de 1972. Le fait ainsi que le Coastal Zone Management Act soit d'abord un texte incitatif et non un document réglementaire est la principale raison du paradoxal renforcement de ses attendus pendant cette période « hostile » : le libre jeu des partenaires en présence, la pression antagoniste des intérêts que l'Acte s'efforçait de faire converger sur le long terme, tout cela sauva la politique américaine de gestion de la zone côtière¹. On en trouve une preuve éclatante dans le fait qu'à deux reprises, le Congrès a « reconduit » (reauthorization) le Coastal Zone Management Act en 1986 et en 1990. Lors de la dernière « mouture » de l'Acte, 8 axes prioritaires ont d'ailleurs été définis. Le premier met l'accent sur la « protection de l'environnement côtier », une action qui doit maintenir le fonctionnement naturel face à la croissance du peuplement qui génère des pollutions comme face à la montée du niveau des mers ... La place dévolue aux activités économiques liées au pétrole en particulier n'est plus que la 7ème, bien après l'attention portée aux zones humides dont la gestion doit être conforme aux objectifs de la nation : pas un pouce de terrain perdu !

Au fond, pour conclure selon Godschalk, un bon programme, mené à son terme bien mieux que beaucoup d'autres et cela parce que sa structure souple et manifestement « coopérative » le rendait inévitablement résistant à toutes les attaques. En cela, il est conforme à l'esprit de la loi littoral

¹ Aux yeux de certains, c'est la montée en puissance des courants « environnementalistes dans la décennie 1980 qui a vigoureusement contrebalancé l'influence supposée néfaste de l'administration Reagan. On se gardera de trancher, tout en notant que ce phénomène « externe » est également remarquable ailleurs qu'aux Etats-Unis.

française tel que ses promoteurs ont pu le définir ; il n'est comparable qu'en cela car le Coastal Zone Management Act n'est pas une loi mais un cadre d'action pour la gestion et l'aménagement de l'espace littoral. On ne peut donc en comprendre toute la portée qu'en analysant ses effets sur le terrain, au niveau de la politique des Etats d'abord, à celui de quelques problèmes particuliers de la gestion ensuite.

1.3 A l'échelle des Etats, pratiques et politiques de gestion de l'espace littoral

Comme on l'a vu, les textes ont un contenu à la fois large et précis. C'est bien d'une meilleure gestion de la zone côtière qu'il est ici question. Dans l'optique des travaux présentés dans le cadre de cette thèse, il ne s'agit évidemment pas de regrouper la totalité des thèmes abordés par le Coastal Zone Management Act. N'ayant pas l'ambition d'aborder tous les thèmes relatifs à la zone côtière (il est assez peu question, par exemple, des marais maritimes dans les travaux regroupés dans les deux derniers volumes, et jamais la pollution n'a fait l'objet de publication), l'exposé sera essentiellement orienté sur la protection du trait de côte et les problèmes d'aménagement ou de gestion qui lui sont directement liés. Toutefois, l'intérêt de l'étude est aussi comparatif : tous les Etats n'ont pas forcément la même conception de la gestion de leur zone côtière mais tous ont, dès lors qu'ils adhéraient à la politique définie au niveau fédéral, cherché à exposer leurs buts dans des textes à valeur réglementaire comme dans des brochures à usage externe. Ces aspects sont aussi originaux : leur présentation précèdera donc l'exposé plus « concret » (sur le terrain) des pratiques observables aujourd'hui sur la côte.