

# Construire ensemble un développement équilibré du littoral

**Crédits photographiques :**

Nice : Maison de la France, HIERRY Daniel  
Houat : Maison de la France, LEJEUNE Nicole  
Port autonome du Havre  
Pêche : © MAE/DCI-Labo IV-2003

**La Documentation française, Paris 2004**  
**ISBN 2-11-005716-5**

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41)  
et du code de la propriété intellectuelle du 1<sup>er</sup> juillet  
1992, toute reproduction partielle ou totale à usage  
collectif de la présente publication est strictement  
interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.  
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif  
et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre  
économique des circuits du livre.

**Ce rapport de la Datar a été établi par l'équipe développement régional, sous la direction de Christine Bouyer.**

Il a bénéficié des contributions de Claude Allet (MIALLR), Pascale Babillot (Ifen), Catherine Bersani (co-rapporteur de la commission du littoral), Pascale Bessy (Insee), Sébastien Colas (Ifen, observatoire du littoral), Cécile Grignon Logerot (DGUHC), Jacques Guiu (co-rapporteur de la commission du littoral), Régis Khalaydjian (Ifremer), Christophe Le Visage (secrétariat général à la mer), Françoise Péron (université de Bretagne occidentale), Ghislain Dubois et Judith Raoul Duval (cabinet TEC).

Les données ont été traitées par Sébastien Colas (Ifen, observatoire du littoral), Michel Le Marois et Janick Michon (Datar, observatoire des territoires).

*Remerciements à l'ensemble des membres de la Commission du littoral du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT) et son président, Jean-Paul Alduy, ainsi qu'à l'Association nationale des élus du littoral (ANEL) et son président Yvon Bonnot.*

**Introduction****7****1 Première partie****LE LITTORAL FRANÇAIS : SITUATION ET TENDANCES****11****UN ESPACE CONVOITÉ****13**

1	La terre et la mer, le rivage et son arrière-pays	13
2	Une richesse patrimoniale et identitaire	17
3	Un espace investi par de multiples attentes, une situation conflictuelle	17

**UNE FORTE ATTRACTIVITÉ RÉSIDENIELLE****19**

1	Un phénomène ancien	19
2	Une densité de population qui s'accroît	20
3	Les 3/4 des habitants du littoral vivent en zone urbaine	23
4	"L'économie résidentielle" présente des opportunités, mais aussi des risques	25
5	En 2030, 3,4 millions d'habitants de plus dans les départements littoraux ?	29

**DES ÉCONOMIES DIVERSIFIÉES****32**

1	Une dynamique de création d'emplois, mais un chômage important	32
2	Le tourisme première activité productive du littoral	36
3	Les activités maritimes traditionnelles de moins en moins structurantes	40
4	L'agriculture élément de structuration des paysages de nombreuses régions littorales	48
5	Un dynamisme industriel non négligeable	52

**UN RYTHME RAPIDE DE CONSTRUCTION DE LOGEMENTS ET DE LOCAUX****58**

1	Beaucoup de constructions dans les communes littorales	59
2	Une construction stabilisée qui reste vive sur certaines façades	60
3	Un doublement de la construction dans les arrière-pays depuis 1990	62
4	Une urbanisation inadaptée à la fragilité du littoral	62

**UN PATRIMOINE NATUREL RICHE MAIS MENACÉ****64**

1	Des milieux terrestres et marins spécifiques insuffisamment connus	64
2	L'objectif du "tiers nature" est sans cesse réaffirmé	67
3	La biodiversité doit être envisagée au-delà des espaces protégés	68
4	Des pollutions marines à maîtriser	70
5	Des risques existants et des risques émergents	72

**UNE POLITIQUE DU LITTORAL AUX RÉSULTATS ENCORE PARTIELS****76**

1	Une lente et incomplète application de la loi "littoral"	77
2	Une superposition d'outils de gestion et de planification	79
3	La progression des logiques contractuelles	82
4	Des dispositifs mis en œuvre de façon variable selon les façades	83
5	Des financements rarement rassemblés dans une "politique du littoral"	85
6	La nécessité d'une politique nationale	86

**2 Seconde partie****LES OBJECTIFS D'UNE POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DU LITTORAL****89****Objectif 1****GARANTIR UN ENVIRONNEMENT LITTORAL DE QUALITÉ****91**

1	Renforcer les instruments de protection des espaces non encore urbanisés	92
2	Maîtriser les pollutions maritimes et fluviales	98
3	Intégrer l'environnement dans les politiques sectorielles	100

Objectif 2	
<b>ACCOMPAGNER LA CROISSANCE DÉMOGRAPHIQUE ET LIMITER LA PRESSION SUR LE FONCIER</b>	<b>101</b>
1 Mettre en œuvre des politiques d'urbanisme répondant à des usages diversifiés de l'espace	101
2 Encourager un aménagement économe en espaces et en ressources pour l'accueil des nouveaux arrivants	102
3 Donner aux collectivités territoriales les moyens d'une maîtrise foncière	103
Objectif 3	
<b>DÉVELOPPER DES ÉCONOMIES DIVERSIFIÉES, ADAPTÉES AUX BESOINS DES POPULATIONS ET AUX SPÉCIFICITÉS DU LITTORAL</b>	<b>105</b>
1 Définir des stratégies économiques	105
2 Soutenir les activités traditionnelles avec réalisme	107
3 Préserver la vocation de tourisme marchand, professionnaliser l'offre touristique	109
4 Anticiper le développement de nouvelles activités en émergence	115
5 Assurer la complémentarité et l'intégration terre/mer dans les transports	116
Objectif 4	
<b>PROMOUVOIR L'IDENTITÉ DU LITTORAL</b>	<b>123</b>
1 Éviter la banalisation et la sanctuarisation	123
2 Mieux prendre en charge le patrimoine maritime	124
3 Adapter l'urbanisme du littoral aux enjeux d'identité	125
<b>3 Troisième partie</b>	
<b>PROMOUVOIR ENSEMBLE UN DÉVELOPPEMENT ÉQUILIBRÉ DU LITTORAL</b>	<b>127</b>
<b>UNE NOUVELLE FAÇON D'AGIR : LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES CÔTIÈRES 129</b>	
1 L'intégration, une nécessité en zone côtière	129
2 Une logique d'objectifs et de contrats de gestion, au-delà de la planification spatiale	130
3 Une approche fondée sur une connaissance approfondie des processus naturels et des usages	132
4 Une approche inscrite dans l'action et dans la durée	132
<b>LA MISE EN ŒUVRE : UNE VISION NATIONALE, UNE COHÉRENCE RÉGIONALE, DES PROJETS DE TERRITOIRE 134</b>	
1 Créer un Conseil national du littoral, force d'impulsion et de propositions	134
2 Assurer la cohérence des politiques publiques au niveau régional	135
3 S'engager résolument dans une logique d'expérimentation	135
4 Un État garant des orientations nationales et des engagements internationaux	136
<b>LES OUTILS D'UNE NOUVELLE POLITIQUE DU LITTORAL 137</b>	
1 S'organiser selon sa géographie et son projet	137
2 Animer les expérimentations de gestion intégrée	137
3 Adapter les outils de planification	138
4 Éclairer les choix stratégiques par une meilleure connaissance des espaces et des hommes	138
<b>4 Conclusion</b>	
<b>QUELQUES RAPPELS ET QUELQUES PISTES</b>	<b>145</b>
Membres de la Commission du littoral du CNADT	148
Liste des encadrés	149
Liste des figures	150
Liste des sigles utilisés	151
Bibliographie	152



## introduction



Les zones côtières figurent parmi les lieux les plus dynamiques de la planète. Elles concentrent près des deux tiers de la population mondiale, leur niveau d'occupation est cinq fois plus élevé que la densité moyenne des terres habitées et elles comptent huit des dix plus grandes agglomérations du globe. D'ici trente ans, on estime que les trois quarts de l'humanité vivront dans des zones proches du rivage.

Ces quelques chiffres suffisent à montrer la place centrale qu'occupe aujourd'hui l'espace littoral au sein des activités humaines, comme lieu d'échange, de production, d'urbanité et d'innovation. Ce vaste mouvement de "maritimisation" concerne au premier chef les grands ensembles économiques mondiaux (côtes est et ouest des Etats-Unis, Asie de l'est, littoral Manche-Mer du Nord ouest-européen, ensemble méditerranéen).

C'est pourquoi, partout dans le monde, les grandes nations maritimes sont engagées dans des politiques à long terme d'aménagement et de mise en valeur de leurs espaces littoraux. Il s'agit à la fois de préparer l'accueil de populations nouvelles, de renouveler et de moderniser les activités, et de préserver l'usage d'un espace de plus en plus fragile et convoité.

En France, les réflexions stratégiques sur l'aménagement des littoraux sont anciennes. Dès 1969, l'un des trois scénarios prospectifs "contrastés" étudiés par la Datar avait pour thème "la France côtière" (à côté de "la France rurale" et de "la France de 100 millions d'habitants"). En 1973, le rapport "Piquard" commandé par le CIAT du 13 mai 1971, proposait dix mesures de sauvegarde et posait les bases du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres qui fut créé en 1975.

Trente ans plus tard, la commission du littoral du Conseil national de l'aménagement et du développement du territoire (CNADT) a publié en juillet 2003 un message d'alerte et dix propositions d'action plaidant pour un renouvellement urgent du cadre de la politique du littoral.



Le littoral français change. En métropole comme outre-mer, il est même l'une des parties du territoire qui connaît les évolutions les plus rapides, avec une attraction résidentielle, touristique et économique qui ne se dément pas.

Ces évolutions soulignent le rôle croissant de cet espace comme moteur économique de nombreuses régions, les fonctions multiples qu'il assume ou va assumer pour le territoire national (transport maritime, production d'énergies renouvelables...), mais aussi l'important investissement affectif et symbolique dont il est l'objet. Le littoral est et doit rester un espace de liberté, qui continue d'incarner cette fonction de plaisirs et de ressourcement dont témoignent sa fréquentation estivale et l'attrait croissant du public pour les propriétés du Conservatoire du littoral. La préservation du caractère naturel du rivage, de la liberté de l'accès à la mer et le maintien de la diversité et de la typicité des paysages maritimes restent en tout état de cause des priorités.

Mais l'attraction du littoral ne produit pas que de l'imaginaire. Elle entraîne aussi l'installation de nouveaux occupants et d'activités nouvelles, et donc la construction de logements et autres locaux, des transports, des activités parfois polluantes. La part de linéaire côtier artificialisé est passée de 39 % en 1960 à 61 % dans les années 1990. On attend 3,4 millions d'habitants en plus dans trente ans dans les départements littoraux (voir p. 29). Malgré ses milliers de kilomètres de côtes, le littoral français, surtout s'il continue d'être considéré uniquement comme une bande étroite longeant le rivage, n'est pas extensible. Les tendances à l'œuvre montrent un urbanisme éclaté, une occupation de plus en plus déstructurée de l'espace et bien peu économe en ressources. Les communes littorales comptent plus d'un million de résidences secondaires, occupées seulement quelques semaines par an. Le goût pour les constructions individuelles en zones naturelles entraîne un recours quasi obligatoire au tout-automobile. Des zones d'activités sont développées à l'écart des villes, alors que ces villes disposent d'importantes friches industrielles et portuaires. La situation générale est celle d'une occupation de l'espace peu optimale, et souvent du gaspillage d'une ressource rare.

Les enjeux sur le littoral ne sont pas seulement économiques, spatiaux ou environnementaux, ils sont aussi humains : les sociétés du littoral ont été longtemps insuffisamment écoutées et prises en compte. Les territoires littoraux s'affirment en effet comme des ensembles majoritairement urbains, occupés par une population permanente, dont les besoins s'expriment en termes de logements, de services publics, d'emplois diversifiés et de qualité du cadre de vie. L'identité du littoral est

en pleine évolution, entre une société “ancienne”, fortement marquée par les activités maritimes traditionnelles, et une société “nouvelle”, issue du tourisme, de l’installation croissante de retraités, mais aussi du développement des activités tertiaires, de la recherche ou de l’industrie de pointe. Dans ce bouleversement, le risque est grand pour ces sociétés d’une perte de sens collectif, entre l’incapacité à maintenir un patrimoine et des traditions passées, et la difficile émergence d’une identité renouvelée.

Il y a donc un enjeu de maîtrise de l’impressionnante croissance résidentielle, touristique, mais aussi industrielle que connaît le littoral et, tout autant, un enjeu de reconversion et de valorisation économique pour répondre aux besoins des populations qui y vivent ou qui y résideront à l’avenir.

Les territoires littoraux doivent retrouver à la fois un mode d’occupation de l’espace plus adapté à la rareté et à la fragilité des zones côtières, et construire des modes de développement originaux.

Face à ce constat, l’aménagement du littoral est appelé à un renversement de perspective. La politique du littoral ne peut plus se résumer à une vision normative décidée d’en haut : elle doit s’appuyer à la fois sur des politiques nationales pro actives, sur des cadres d’action déclinés au plan régional et sur des projets de territoires négociés au plan local par tous les acteurs, et traduits dans des engagements contractuels contraignants et contrôlés.

Cette approche nouvelle de gestion intégrée des zones côtières (GIZC) a fait l’objet de recommandations communautaires, d’expérimentations en Europe, et a été adoptée avec succès dans plusieurs pays. Initiée dans le cadre du CIADT de juillet 2001 et des CIMER d’avril 2003 et de février 2004, elle doit désormais prendre une dimension opérationnelle.

Ce rapport “pour une nouvelle politique du littoral” s’inscrit dans la perspective du CIADT littoral à l’automne 2004, en tentant une prise de recul et une mise en perspective plus large. Il est dans ce sens un outil de synthèse et de proposition.

Une première partie dresse un état des lieux de la situation de l’espace littoral et de ses principales évolutions. Il s’appuie dans la mesure du possible sur de la prospective (prospective démographique notamment, à partir des projections de l’Insee pour 2050).

Les deuxième et troisième parties détaillent les objectifs d’une politique de développement durable du littoral, puis les principes et les outils des démarches permettant une gestion intégrée adaptée à la prise en compte ces enjeux.



I<sup>re</sup> partie

# Le littoral français : situation et tendances



**Le littoral est d'abord un espace à la fois unique et extrêmement diversifié, au niveau des façades maritimes, des régions, mais aussi par unité géographique (estuaire, bassin versant...) ou socio-économique. Ce constat appelle un mode de gouvernance qui permette de combiner une cohérence globale et une prise en charge de cette diversité. Dresser un état des lieux du littoral en 2004 oblige ensuite à tenir compte des évolutions rapides qu'il a connu, au moins depuis cinquante ans. Les prendre en compte donne une vision radicalement différente et nettement plus contrastée que l'image, souvent véhiculée, d'économies et de sociétés façonnées par les activités maritimes traditionnelles.**

**Il faut donc renouveler la vision de cet espace, à partir de quelques caractéristiques contemporaines :**

- **un patrimoine** unique, spécifique et très fragile sur un plan biologique, mais aussi des territoires littoraux qui, d'un point de vue économique et social, se distinguent de moins en moins des ensembles géographiques régionaux auxquels ils se rattachent ;
- **un espace créateur de valeur**, mais qui garde des taux de chômage élevés et a besoin de stratégies économiques ;
- **des paysages et un imaginaire** encore largement structurés par des activités maritimes traditionnelles, pourtant de moins en moins représentatives de la réalité vécue du littoral ;
- **un tourisme** qui domine la structure productive de nombreux territoires, mais aussi un renouveau industriel construit sur des bases différentes de celles du passé ;
- **un espace** dont on souhaite conserver le caractère naturel, que l'on protège dans cet objectif, mais dans lequel on continue de beaucoup construire ;
- **des sociétés** de plus en plus diverses – ce qui est un atout – mais composées de strates aux intérêts très divers, qu'il s'agit de rassembler autour de projets collectifs.

# un espace convoité

## 1

### LA TERRE ET LA MER, LE RIVAGE ET SON ARRIÈRE-PAYS

**Il n'y a pas de définition unique du littoral.** Les différentes activités humaines s'y déploient sur des espaces eux aussi différents : par exemple le rivage proche pour le tourisme, un hinterland profond et des zones de chargement et de déchargement ponctuelles pour le transport maritime, les bassins, les lagunes et la mer côtière pour l'aquaculture, la haute mer pour la pêche.

D'un point de vue juridique, le littoral est défini de deux manières.

- Le domaine public maritime (DPM) sépare la mer, gérée par l'État, de la terre, administrée par l'État et les collectivités locales. Il est constitué d'une partie marine comprenant les eaux intérieures et les étangs salés en communication avec la mer, et d'une partie terrestre définie dans les départements d'outre-mer (DOM) par la règle des cinquante pas géométriques (règle étendue à Mayotte) et en métropole par les lais et relais de mer (limite la plus haute atteinte par la mer). Le décret du 29 mars 2004 précise, en application de la loi "littoral", la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières. Il reste que le DPM est loin d'être clairement délimité sur toutes les côtes françaises, et que la volonté de faire coïncider une frontière juridique, que l'on souhaiterait immuable, avec une limite du rivage naturellement mouvante continue de poser problème (le DPM est ou devrait être fréquemment redélimité).
- Le champ d'application de la loi "littoral" du 3 janvier 1986 est constitué, pour sa partie maritime, des communes riveraines des mers et océans (785 communes métropolitaines et 91 communes des DOM) et des communes riveraines d'estuaires en aval de la limite transversale de la mer (98 communes). On doit y ajouter, depuis le décret du 29 mars 2004, une liste de 87 communes riveraines des estuaires et deltas, attendue depuis le vote de la loi.

D'un point de vue de l'aménagement enfin, les travaux du conseil national de l'information géographique (*Encadré 1*) ont souligné le besoin d'intégrer une approche maritime et une approche terrestre du littoral.

Ces approches juridiques et techniques sont insuffisantes pour traduire et prendre en charge la complexité des enjeux du littoral. En définissant des espaces trop restreints, elles empêchent la prise en compte de questions qui dépassent souvent le rivage proche. En séparant les compétences entre la terre et la mer, elles sont un frein à une approche plus intégrée.

### Les politiques d'aménagement du littoral doivent articuler plusieurs échelles spatiales.

- Puissante force de polarisation de la population et des activités humaines, le rivage est l'objet d'un fort investissement affectif, symbolique et marchand. Par nature restreint, c'est un espace de fort enjeu. Il doit faire l'objet d'un traitement particulier en raison de son rôle écologique.
- Les bassins de vie littoraux s'étendent bien au-delà des communes littorales. Ils sont constitués par les espaces dont le quotidien et l'activité sont profondément conditionnés par la présence de la mer. Les travaux de l'Insee sur les espaces urbains (pôles urbains) et ruraux (bassins de vie) permettent de mieux approcher leurs limites et leur fonctionnement. Ces "zones côtières" peuvent, dans une première approche, être bornées en mer par la limite des eaux territoriales, à terre par celle des petits bassins versants littoraux (fleuves et rivières côtières), par une limite géographique évidente (montagne) ou par le territoire du quotidien des populations littorales (un "bassin de vie" comprenant un lycée, un hypermarché et un cinéma, par exemple).
- Enfin, les littoraux ne peuvent plus être appréhendés indépendamment de leurs arrière-pays et des régions dont ils dépendent. À bien des égards, leurs évolutions se calquent sur celles des grands ensembles auxquels ils se rattachent, et dépendent des interactions qu'ils entretiennent avec leurs proches arrière-pays, dans le partage des activités et des fonctions. D'un point de vue prospectif, ce serait une erreur, pour certains littoraux, de ne raisonner que sous la seule problématique littorale, tant ces espaces participent au dynamisme des régions concernées, mais aussi à celui du territoire dans son ensemble. Souvent, les communes littorales regroupent déjà la majeure partie de la population et des activités. Le littoral cantonal corse représente par exemple 88 % de la population de l'île et 67 % de sa superficie. Pour les DOM, cette proportion est comprise entre 77 % et 94 %.

Les littoraux doivent donc être envisagés au-delà des limites administratives qui les définissent habituellement, en métropole comme outre-mer, sans oublier l'ouverture sur le monde (la France est présente dans tous les océans). Les départements et territoires d'outre-mer français représentent, par exemple, plus de 97 % de l'espace maritime national et donnent à la France la quatrième place mondiale en terme de superficie de barrière de corail.

### Encadré 1 : Un cadre commun d'observation du littoral

*Le nombre élevé des acteurs intervenant sur le littoral autour de problématiques très diverses justifie de les doter d'un langage commun, dénommé référentiel géographique littoral (RGL), et de délimiter aussi précisément que possible des secteurs très convoités comme le trait de côte ou le DPM terrestre. Un groupe de travail rassemblant des spécialistes du littoral et de l'information géographique a été mis en place en 2002 sous l'égide du Conseil national de l'information géographique. Outre le RGL, ce groupe a également proposé la coordination de la production des données, la création d'un portail et la mise en place d'un réseau littoral géomatique national. Les accidents de l'Erika, du Prestige et les tempêtes de décembre 1999 ont motivé en partie cette décision.*

*Le RGL se présente comme un ensemble minimum de données géographiques, partagé par la communauté des acteurs du littoral. C'est un enrichissement thématique du référentiel aux grandes échelles (RGE), par ailleurs en cours de constitution par l'IGN. Le RGL doit permettre à un utilisateur donné de superposer des données provenant d'organismes différents.*

*Le RGL décrit deux domaines :*

- la géographie de la zone côtière : ortho-photographie littorale (photographie aérienne), altimétrie continue terre-mer, zéro hydrographique et terrestre (IGN 69), limite des plus hautes marées astronomiques, surface des niveaux marins extrêmes, réseau hydrographique, réseau routier, toponymie, points géodésiques, ports ;*
- les limites administratives : parcellaires conchylicoles et cadastre terrestre, eaux intérieures, mer territoriale, zone portuaire administrative, DPM, limite de salure des eaux et limite transversale à la mer.*

*Seules quelques couches de données sont disponibles actuellement, notamment l'ortho-photographie littorale. La disponibilité de l'ensemble constituera le socle géographique des informations nécessaires à la gestion de cet espace sensible. Ce référentiel mis en place progressivement permet l'appréhension commune de l'interface terre-mer et offre un outil de mesure efficace sur un espace limité et parfois source de conflit.*

D'après la contribution de José Devers, Conseil national de l'information géographique.

Le rapport du groupe de travail est disponible sur le site Internet [www.cnig.gouv.fr](http://www.cnig.gouv.fr), rubrique "Les activités", puis "Commissions"

**Encadré 2 : Des difficultés à appréhender la notion de littoral**

Les constats chiffrés sur le littoral s'appuient sur les dispositifs de statistique publique. La spécificité du littoral et de ses enjeux oblige à prendre quelques précautions méthodologiques.

**Le rivage et l'arrière-pays**

Il est nécessaire de séparer dans l'analyse deux espaces, définis par leur profondeur par rapport à la mer : le rivage proche, soumis aux influences marines qui font la spécificité du littoral, et les bassins de vie littoraux, qui sont la réalité économique et sociale du littoral. Ces deux espaces ne correspondent généralement pas aux frontières administratives sur lesquelles sont basées les enquêtes statistiques : les communes sont à la fois trop larges pour percevoir les évolutions de la frange côtière et beaucoup trop petites pour inclure des bassins de vie littoraux. Seuls quelques travaux, comme l'analyse rétrospective de l'urbanisation du littoral entre 1960 et 1990 par le Conservatoire du littoral, se sont attachés à étudier le littoral par des "bandes" successives, selon l'éloignement du rivage (100 m, 500 m, 1 km, 2 km...).

Pour distinguer les évolutions du littoral proche de celles des arrière-pays, on est donc réduit à utiliser les frontières administratives. Dans ce document, on entend par "littoral proche" les communes littorales (au sens de la loi littoral), par "arrière-pays" la partie non littorale des cantons littoraux (communes non littorales des cantons littoraux), par "intérieur des terres" les cantons non littoraux des départements littoraux. Ces limites sont très imparfaites : ainsi, sur le littoral de PACA, les communes et les cantons se recouvrent généralement en raison de la population importante du littoral (il n'y a pas d' "arrière-pays"). En Corse ou à la Réunion, les communes littorales, très étendues, sont à la fois des communes littorales et des communes de montagne, qui vont très à l'intérieur des terres. En Normandie ou en Bretagne, en revanche, les communes littorales sont petites et vraiment situées sur le littoral proche, et il y a bien un "arrière-pays" identifiable dans les statistiques.

**La diversité du littoral et les valeurs moyennes**

Pour tous les paramètres étudiés (démographie, construction, tourisme, agriculture, industrie...), le littoral montre une grande diversité de situations, et des profils par façade, par régions, ou même par site littoral, très contrastés. C'est ce qui explique qu'il est très difficile de tirer un constat général au littoral. Les valeurs moyennes cachent toujours des exceptions ("l'industrie se développe... Sauf en Manche-mer-du-Nord", "le littoral n'attire pas les jeunes... Sauf en Méditerranée"). Cette diversité du littoral doit donc conduire à relativiser les valeurs moyennes.

**Façades et régions**

Plusieurs regroupements géographiques peuvent être utilisés pour différencier la situation du littoral :

- le premier est un regroupement par façade. On utilise dans ce document un découpage classique : Manche-mer-du-Nord (de la frontière belge à Avranches), Atlantique (de la Bretagne à Biarritz, la Bretagne n'étant pas coupée en deux), Méditerranée (Languedoc-Roussillon, PACA et Corse), enfin la "quatrième façade" que constituent les DOM. Ces derniers sont parfois traités en détail (Guyane, Réunion, Martinique, Guadeloupe) lorsque leur situation est contrastée ; la Corse est également fréquemment individualisée dans la façade méditerranéenne.
- un découpage plus fin est parfois utilisé pour le littoral métropolitain, en sept façades : Nord-Pas-de-Calais-Picardie, Normandie (Haute et Basse), Bretagne, Loire-Vendée-Charente, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, PACA, Corse. Le fait que certaines régions n'aient qu'un seul département littoral (Poitou-Charentes, Picardie) oblige à ce regroupement interrégional, fréquemment utilisé par l'Ifremer, et qui n'a pas d'autre objectif que son utilité statistique.

# 2

## UNE RICHESSE PATRIMONIALE ET IDENTITAIRE

Les littoraux français sont riches d'une histoire maritime pluriséculaire dont les héritages sont constitués à la fois de biens matériels (ports, bâtiments, arsenaux, phares...) et de biens immatériels (univers culturels, traditions, qualifications techniques...). La mer a modelé sur les côtes françaises des sociétés littorales originales, des paysages littoraux et portuaires aujourd'hui très appréciés et a forgé des solidarités qui continuent à être sources de création, d'éducation, de savoir-faire. Pourtant les espaces littoraux sont longtemps restés, sinon marginaux, du moins périphériques, le patrimoine maritime étant considéré essentiellement comme un élément emblématique de la puissance militaire maritime française. Ceci correspondait à la vision de la mer comme point stratégique et à la vision d'un littoral investi par les militaires et les pêcheurs.

Avec l'arrivée du tourisme balnéaire et de l'héliotropisme, le littoral a été progressivement investi par des attentes de loisirs et par un désir de rivage, de mer et de maritime. Ce phénomène, conjugué à la "maritimisation" des activités humaines, a fortement renforcé son attractivité. Si elles ne structurent plus l'économie littorale, les activités maritimes traditionnelles continuent néanmoins à structurer le paysage et l'imaginaire de cet espace. La richesse du patrimoine maritime et la spécificité des paysages littoraux sont devenues une force motrice de l'aménagement de ce territoire.

Ce dynamisme culturel, particulièrement vif en Bretagne, est par exemple illustré par la présence de 173 musées du patrimoine maritime sur les côtes françaises, dont deux tiers ont été créés il y a moins de vingt ans.

# 3

## UN ESPACE INVESTI PAR DE MULTIPLES ATTENTES, UNE SITUATION CONFLICTUELLE

Plus de sept millions de personnes résident dans les communes littorales (DOM inclus), les Français passent chaque année 35 millions de séjours touristiques "à la mer", sur nos côtes, les étrangers 10 millions : ces chiffres illustrent l'importance des attentes à leur égard.

- Le littoral, perçu dans l'imaginaire collectif comme le dernier espace de liberté, est l'objet d'un important investissement affectif et symbolique, mais aussi tout simplement "physiologique", qui est devenu l'un des principaux moteurs économiques de cet espace, en raison de l'attraction résidentielle et touristique qui en découle. Les politiques d'aménagement du territoire ne doivent **pas seulement raisonner en termes économiques, mais aussi intégrer les enjeux culturels et sociaux propres au littoral**. En particulier, le rôle du littoral comme vecteur de loisirs et de bien-être, pour ses résidents et ses visiteurs, ne doit pas être négligé.

- Les sociétés littorales sont composées de “ceux qui y vivent, ceux qui en vivent, et ceux qui y viennent”, avec des frontières de plus en plus floues entre ces catégories. Aux attentes de résidents actifs qui s’expriment en termes de développement économique et d’emploi peuvent s’opposer celles des non actifs et des touristes, préoccupés par le maintien de la qualité des paysages et par la préservation des sites tout en exigeant un bon niveau d’équipement et de services. Qu’ils soient anciens ou nouveaux résidents, propriétaires fonciers, touristes ou résidents secondaires, pêcheurs ou agriculteurs, tous ont des droits (et... des devoirs) sur le littoral. Des comportements antagonistes entre les populations peuvent se développer. La pression étant plus forte, la situation est souvent plus conflictuelle que dans d’autres espaces. **La collectivité publique doit assurer une gestion et un arbitrage de ces conflits.**
- **L’avenir du littoral ne concerne pas seulement les populations du littoral** : elle doit intégrer les attentes de la nation et les fonctions multiples de cet espace qu’il remplit et qui ne ressortissent pas toujours d’une logique locale.
- Du fait de cette polarisation des activités et des hommes sur le rivage proche, mais aussi de ressources foncières limitées, **les conflits sur le littoral se sont cristallisés autour du droit de propriété**, et de ses limites (servitudes de passage, droit de l’urbanisme et de la construction, appropriation publique *via* les outils d’intervention foncière comme le Conservatoire du littoral). Il est aujourd’hui nécessaire d’aller au-delà de cette logique de propriété pour aborder les questions plus larges de développement et de protection du littoral dans le cadre d’une vision globale.

Espace restreint, écologiquement très riche et très fragile, le littoral vit depuis plusieurs décennies une modification radicale de ses modes d’occupation et d’appropriation, et donc une transformation profonde de ses sociétés. Cette mutation, renforcée par les valeurs marchandes que peut aujourd’hui générer le bord de mer, crée des situations de forte instabilité, malgré un contexte de bonne santé économique.

# une forte attractivité résidentielle

## 1

### UN PHÉNOMÈNE ANCIEN

Les littoraux du monde ne sont pas, ou ne sont plus, des espaces périphériques. 60 % de l'humanité seraient installés sur une bande littorale de 60 km de large, particulièrement en Asie. La densité des littoraux est estimée à 170 habitants au kilomètre carré, soit une valeur moyenne cinq fois plus élevée que la densité moyenne des terres habitées. Plus des 4/5<sup>e</sup> de ces populations littorales sont citadines.

Ces quelques chiffres suffisent à montrer la place centrale qu'a pris le littoral. Ce phénomène de long terme a deux séries de causes.

- Une "maritimisation" des activités humaines, particulièrement sensible dans le Bassin méditerranéen, qui fait que les littoraux sont devenus des lieux d'échange et de production stratégiques.
- Dans les pays développés, l'héliotropisme et la forte attraction de la mer pour les activités de loisirs ont induit un tourisme balnéaire de masse, qui a souvent préparé l'installation de populations résidentes. Nice est sans doute l'un des cas les plus typiques de ce schéma de développement. Le tourisme y a investi au XIX<sup>e</sup> siècle une petite ville de 10 000 habitants assez périphérique, y a introduit des équipements (chemin de fer puis aéroport) et de nouvelles fonctions urbaines, qui ont à leur tour suscité l'installation de populations résidentes et d'activités économiques motivées avant tout par la qualité du cadre de vie. Avec 933 000 habitants, l'aire urbaine de Nice était, en 1999, la sixième de France.

La densité littorale européenne n'est "que" de 200 habitants au km<sup>2</sup> au sud et 130 au nord. La part des populations côtières dans la population totale varie de 3 % en Belgique à 70 % au Danemark. L'Europe des quinze comptait 89 000 km de littoral. Si l'on rapporte le nombre de kilomètres de côtes des pays à leur superficie, le Danemark, la Grèce et l'Irlande apparaissent comme les pays les plus littoraux, la France n'arrivant qu'en avant dernière position de l'Europe des quinze. Le cœur de l'Europe reste nettement plus imprégné de dynamiques continentales que de dynamiques littorales. Ceci explique l'existence de la Conférence des régions périphériques maritimes européennes (CRPM).

La France occupe une position particulière. En dépit de ses milliers de kilomètres de

côte, et de ses quatre façades maritimes (Manche-mer du Nord, Atlantique, Méditerranée et Outre-mer), elle n'a pas une grande tradition de puissance maritime. À l'exception de quelques espaces investis très tôt par le tourisme ou les usages militaires, elle a longtemps négligé ses littoraux.

**Le littoral français est pourtant pleinement engagé dans le mouvement général de "maritimisation".**

En 1973, le rapport "Piquard" soulignait qu'entre 1936 et 1968, le littoral avait accueilli 25 % de la croissance de la population française, soit 2 millions d'habitants sur 8 millions. Entre 1968 et 1999, la population des communes littorales métropolitaines a continué à croître à un rythme légèrement plus rapide que celle de la France métropolitaine : +19,2 % de croissance, contre +18 % en moyenne nationale. En trente ans, les communes littorales ont accueilli 10,6 % de la croissance de la population (931 000 habitants sur 8,8 millions), ce qui est moins que dans la période précédente, mais reste extrêmement rapide pour un espace représentant 4 % du territoire métropolitain.

## 2 UNE DENSITÉ DE POPULATION QUI S'ACCENTUE

La densité de population est très forte sur l'ensemble du littoral communal métropolitain (272 hab./km<sup>2</sup> en 1999), comparée à la moyenne nationale (108 hab./km<sup>2</sup>), à celle des départements littoraux (129 hab./km<sup>2</sup>), voire même à celle des cantons littoraux (186 hab./km<sup>2</sup>). Localement, ces chiffres peuvent atteindre 2 500 hab./km<sup>2</sup> sur le littoral des Alpes-Maritimes, ou plus de 800 hab./km<sup>2</sup> dans les Pyrénées-Atlantiques ou dans le Nord. À l'inverse, sur les communes littorales de Corse, des Landes ou de la Gironde, la densité de population ne dépasse pas 60 hab./km<sup>2</sup>.

La densité de population des communes littorales en Guadeloupe, à la Martinique et à la Réunion est proche des 300 hab./km<sup>2</sup>. La Guyane, qui ne comptait en 1999 que 121 000 habitants dans les communes littorales et 35 000 dans le reste de son territoire, est une exception.

### 2.1. Le littoral proche reste très attractif

Rompant avec une situation constatée depuis 1975, la dernière décennie voit la population des communes littorales (7,3 millions d'habitants, DOM compris) augmenter de nouveau à un rythme supérieur à celui de la France (5,7 % contre 3,6 % entre 1990 et 1999). En neuf ans, ces communes ont accueilli près de 400 000 nouveaux habitants.

Dans les DOM, la croissance de la population a été encore plus vive entre 1990 et 1999 qu'en métropole. L'accroissement de la population des quatre DOM a contribué, avec 178 000 personnes, à près de la moitié de l'accroissement de la population littorale française.

À ces résidents permanents, il faut ajouter un nombre important de résidents secondaires. Les communes littorales métropolitaines accueillent en 1999 plus d'un million de résidences secondaires, soit 20 % de plus qu'en 1990. Avec la réduction du temps de travail et le vieillissement de la population, la période actuelle se caractérise par une frontière de plus en plus floue entre résidence secondaire et résidence permanente : dans certains sites, les logements sont occupés plusieurs mois par an, à la belle saison ou dans le cadre de séjours multiples, et les politiques publiques doivent prendre en compte l'existence de cette population "intermittente" et nomade toujours plus nombreuse. Cette tendance n'est cependant pas encore assez puissante pour empêcher le phénomène de stations touristiques désertées en hiver.

## 2.2. L'installation de population en retrait du littoral progresse avec la saturation des rivages

L'augmentation de la population dans les arrière-pays littoraux, très nette depuis 1975, garde un rythme soutenu dans les périodes intercensitaires suivantes et jusqu'à 1999 (+ 7 % entre 1990 et 1999).

En valeur absolue cependant, la population des communes du bord de mer est encore presque cinq fois supérieure à celle située dans les arrière-pays. Le littoral proche continue d'accueillir la majeure partie de l'accroissement de la population.

L'analyse de la répartition de la population par façade maritime montre des situations contrastées et éclaire sur la possibilité d'un aménagement en profondeur.

- Sur le littoral atlantique, moins dense, la population augmente plus rapidement dans les communes littorales avec +0,65 % par an entre 1990 et 1999, contre +0,4 % par an dans les intérieurs (cantons non littoraux des régions concernées).
- L'effet de saturation et/ou de préservation joue sur certains littoraux. Ainsi, les croissances de population des littoraux méditerranéen (+ 0,39 % par an dans les communes littorales) et corse (0,26 %) sont nettement moins rapides que celles de leurs intérieurs (+ 0,91 % pour les cantons non littoraux de Languedoc-Roussillon et de PACA, et +1,29 % pour la Corse).

L'évolution de la population du littoral met donc en évidence un binôme pression-saturation. D'un côté, des littoraux, déjà denses, continuent d'attirer de la population, particulièrement à l'ouest et au sud, ce qui pose des questions en terme de préservation de l'environnement. Le littoral méditerranéen a, par exemple, accueilli 15 habitants de plus au km<sup>2</sup> entre 1990 et 1999. De l'autre, la saturation de certains littoraux pousse les

populations à s'installer dans l'intérieur, ce qui préfigure peut-être les évolutions à venir dans d'autres régions. L'aménagement en profondeur, tant souhaité, est plutôt le résultat de tensions sur le marché foncier et l'effet indirect de politiques de préservation d'espaces naturels, que celui d'une politique volontariste visant une répartition de la population plus équilibrée entre littoral et arrière-pays.

### 2.3. Une croissance démographique qui s'explique par les migrations internes en métropole et le solde naturel dans les DOM

Une envie d'habiter sur le littoral, en particulier de la part d'une population plus âgée que la moyenne nationale, mais aussi le dynamisme économique de cet espace expliquent que les migrations sont responsables de 64 % de l'accroissement de la population des communes du littoral métropolitain, et de 67 % de celui des cantons littoraux métropolitains. Ce phénomène a même tendance à s'accélérer : la croissance de la population des littoraux sur la période 1982-1990 était due à une plus forte contribution du solde naturel, alors que sur la période 1990-1999 c'est le solde migratoire qui joue plus fortement.

Qui sont ces nouveaux résidents et quelles sont leurs motivations à s'installer en bord de mer ?

Parmi les catégories d'actifs venus s'installer, les artisans, commerçants et petits chefs d'entreprise voient leur population se renforcer, ce qui semble être lié à la vocation économique touristique et résidentielle du littoral. **Du côté des retraités, les littoraux sont relativement plus attractifs pour les anciens cadres que pour les autres catégories.** Les prix du foncier élevés et un marché locatif tendu sont la variable déterminante de cette stratification sociale.

L'Ile-de-France est pour toutes les façades la plus forte contributrice au solde migratoire : beaucoup de nouveaux arrivants en sont originaires, mais symétriquement elle attire aussi beaucoup de jeunes actifs des régions littorales. **On observe une spécialisation du territoire, entre des zones de production de valeur (l'Ile-de-France) et des zones de résidence et de loisirs (certains littoraux).**

Globalement, **le littoral vieillit plus que le reste du territoire national.** En France métropolitaine, la part des 40 ans et plus a augmenté de 4,1 points entre 1990 et 1999, contre 5,3 points pour le littoral Manche-mer-du-Nord, 5,1 points pour le littoral atlantique et 5 points pour le littoral corse. Seule la façade méditerranéenne continentale fait exception, avec +2,7 points.

Les situations par façade sont cependant très contrastées : elles montrent une répartition différenciée entre migrations de travail et migrations de retraite ainsi qu'un impact différent sur les communes et les cantons littoraux.

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

# 3

## LES 3/4 DES HABITANTS DU LITTORAL VIVENT EN ZONE URBAINE

### 3.1. Une population de plus en plus urbaine

Derrière l'image du littoral – plage et mer – on oublie souvent le caractère extrêmement urbain des communes et des cantons littoraux. Parmi les 5,8 millions de personnes de France métropolitaine qui résident en 1999 dans une commune littorale, 4,4 millions, soit 76 %, habitent une unité urbaine disposant de plus de 5 000 emplois, ou pôle urbain. Cette proportion est de 61 % pour l'ensemble de la France métropolitaine. À l'aune du zonage utilisé, seules 764 000 personnes vivent en 1999 dans une commune littorale appartenant à l'espace à dominante rurale.

Dans les DOM, le Zonage en aires urbaines (ZAU) n'est pas disponible, mais la plupart des communes de ces littoraux font partie d'unités urbaines (continuité du bâti et seuil d'au moins 2 000 habitants agglomérés), ce qui atteste leur caractère urbain.

Le littoral méditerranéen est le plus urbain, avec un très faible écart entre les communes littorales et les cantons littoraux (respectivement 88 % et 85 % de la population vit dans un pôle urbain). En terme de densité de population, le décrochage entre les deux bandes est plus net. Ce littoral est en effet, au moins dans sa partie orientale, presque entièrement constitué d'un cordon continu de villes. Le littoral atlantique apparaît nettement moins urbain (62 % et 52 %) en raison de la présence de la forêt des Landes et de la Gironde. Le littoral corse est également plus rural.

La densité et les caractéristiques des communes ou cantons ne font que rappeler que les littoraux ont depuis longtemps été investis par les hommes et les activités qui les caractérisent. Les villes se sont constituées autour de fonctions précises (marine de guerre, port de commerce, pêche, tourisme), puis diversifiées avec l'attractivité résidentielle du littoral. Leur organisation est souvent en chapelet, villes, bourgs et villages s'étant naturellement développés près de la côte, ce qui explique en partie la forte densité constatée. Six communes comptent plus de 100 000 habitants, 24 plus de 50 000 habitants et 70 plus de 25 000 habitants. Ces communes sont au cœur d'aires urbaines s'étendant le long des littoraux. Ainsi Marseille-Aix-en-Provence est la 3<sup>e</sup> aire urbaine de France métropolitaine (1 516 000 habitants en 1999), Nice (Cannes-Grasse-Antibes) la 6<sup>e</sup> (933 000 habitants), Toulon la 10<sup>e</sup> (565 000 habitants), Brest la 26<sup>e</sup> (avec 303 000 habitants), et Le Havre la 27<sup>e</sup> (avec 297 000 habitants).

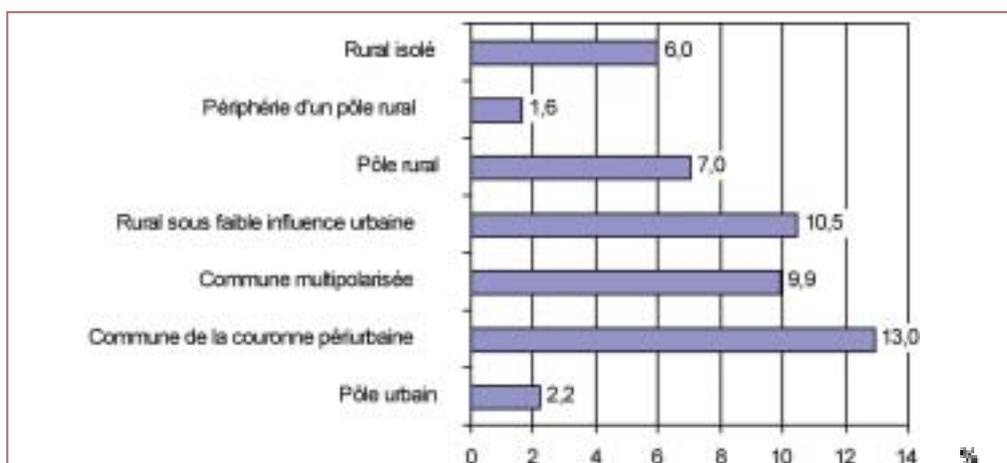


Figure 1 : Taux d'accroissement de la population des communes littorales entre 1990 et 1999 selon le zonage en aires urbaines (ZAU) de l'Insee.

Source : Insee, Recensement de la population 1990 et 1999

### 3.2. Un étalement urbain qui se poursuit

La dynamique démographique observée entre 1990 et 1999 laisse augurer d'une poursuite de l'étalement urbain plus marquée sur le littoral que dans le reste de la France. Entre 1990 et 1999 (Figure 1), la population des pôles urbains littoraux a augmenté de 2,2 %, contre 13 % dans les couronnes périurbaines et 10 % dans les communes multipolarisées et le rural sous faible influence urbaine.

Cet étalement linéaire des pôles urbains est très net sur l'ensemble du littoral allant du Morbihan aux Pyrénées atlantiques, ainsi que sur le pourtour méditerranéen. Il est plus localisé sur le littoral Manche – mer du Nord et la Bretagne du nord. En raison du manque d'espace disponible, **l'étalement urbain est d'autant plus un sujet à traiter en priorité sur le littoral.**

## 4

### “L'ÉCONOMIE RÉSIDENIELLE” PRÉSENTE DES OPPORTUNITÉS, MAIS AUSSI DES RISQUES

#### 4.1. Un développement basé sur l'économie de transfert

Une population qui augmente, une part croissante des retraités et non actifs, des catégories socioprofessionnelles plutôt élevées parmi les nouveaux arrivants : le littoral est très représentatif d'une économie résidentielle en plein développement. Dans cette économie, la plus grande partie des activités sont des activités de services à la population, fondées sur des revenus issus d'autres territoires : revenus de retraite, transferts sociaux, revenus issus du tourisme. Une analyse des emplois littoraux et de leur évolution montre une tertiarisation de l'activité, et l'étude des constructions récentes montre une surreprésentation des commerces et des équipements collectifs dans les communes littorales (cf. infra, p. 59).

#### 4.2. Des situations variables selon les façades

Ce phénomène n'est cependant pas sensible de la même façon sur les différents littoraux.

- Il est net autour de l'Atlantique et de la Méditerranée. Les mouvements de population sont favorables à ces deux espaces, et dans ces derniers, les migrations de retraités sont extrêmement importantes. Sur le littoral atlantique communal, le solde migratoire entre 1990 et 1999 est positif de 130 000 personnes, dont 40 % de retraités. En Méditerranée, sur un solde positif de 150 000 personnes, 26 000 sont des retraités, et quelque 49 000 sont des inactifs (enfants certes, mais aussi étudiants...).

- La situation des littoraux des DOM ne peut être assimilée totalement à celle de ces deux littoraux. Pourtant parler pour ces espaces périphériques d'économie résidentielle n'est pas complètement infondé, dans la mesure où leur économie est extrêmement dépendante des transferts et de la part des emplois publics.
- Le littoral de la Mer du Nord – Manche se distingue fortement des autres. L'histoire industrielle du Nord et d'une partie du Nord-Ouest est encore prégnante. Ce littoral n'a pas connu la vague du tourisme de masse comme les autres littoraux, ne bénéficiant pas des mêmes conditions d'ensoleillement et de clémence du temps. Les fondements de son histoire touristique sont en partie plus anciens et liés à la proximité de Paris. Enfin ce littoral perd encore des habitants, même si, comme les autres, il attire aussi des retraités, mais plutôt des anciens ouvriers et employés.

À l'analyse de ces chiffres, on peut distinguer schématiquement trois étapes dans la mise en place de cette économie de type résidentielle :

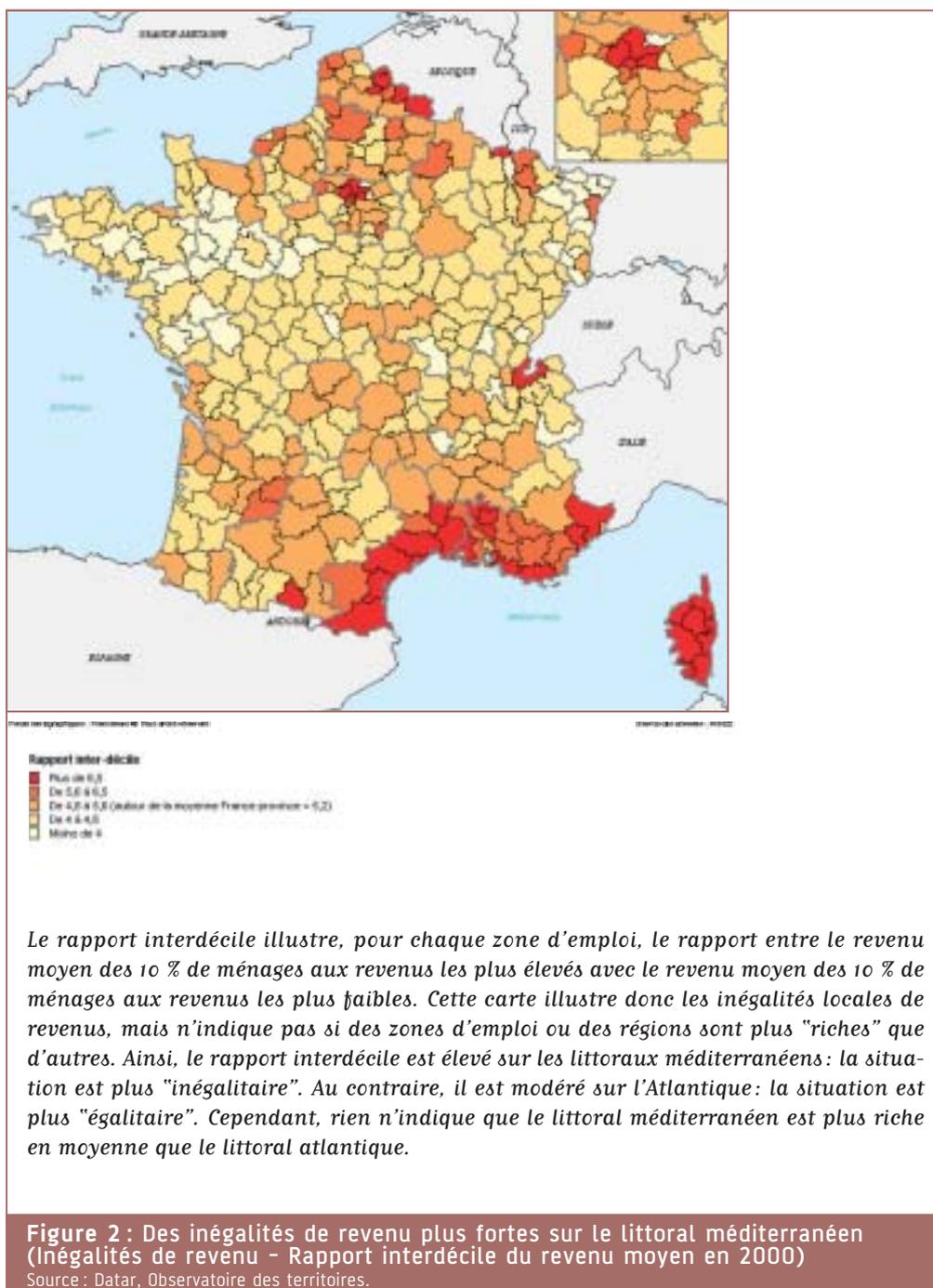
- une première phase d'arrivée de populations, notamment âgées ;
- une seconde phase où ces mouvements passés sont générateurs d'emplois de services ;
- enfin la migration d'actifs occupés ou non.

Cette hypothèse d'un développement en plusieurs phases est également étayée par l'analyse des évolutions récentes par façades : alors qu'elles sont plus fortes sur le littoral pour les régions de l'Ouest de la France, c'est dans les arrière-pays qu'elles sont les plus nettes, sur le littoral de la Méditerranée continentale. Comme si un effet de saturation des espaces jouait, repoussant plus à l'arrière l'onde de dynamisme. Mais avec un taux de chômage de près de 20 % de la population active en 1999, le littoral méditerranéen est "en tête" des littoraux métropolitains.

#### 4.3. Non maîtrisée, l'économie résidentielle constitue un danger pour les territoires littoraux

Ce type de développement présente un certain nombre d'opportunités pour le littoral. La croissance de la population alimente très positivement le chiffre d'affaires des activités commerciales et de services déjà en place. La motivation principale des nouveaux résidents étant la qualité de l'environnement et du cadre de vie, l'économie résidentielle peut devenir un argument militant pour une meilleure préservation de l'environnement. L'installation d'une population résidente plus importante peut être une réponse au manque d'animation des stations balnéaires hors saison. Enfin, une croissance résidentielle dirigée vers des espaces en difficulté économique (Manche-mer-du-Nord) pourrait être un moyen de redynamiser des régions, ce qui supposerait cependant d'inverser la direction des flux actuels...

Pourtant, le rapport de la Datar "Quelle France rurale pour 2020 ? Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable" a souligné les risques que présentait



pour les espaces ruraux le scénario d'une croissance principalement résidentielle : risque d'accentuer les inégalités et la fragmentation sociales, risque d'un développement coûteux sur le plan environnemental (notamment coût des réseaux et des systèmes de transports), risques de conflits avec les activités productives, vulnérabilités économiques.

Sur le littoral, le constat est sensiblement le même, avec des facteurs aggravants.

- Étant donné les préférences actuelles en termes de logement (maisons individuelles et résidences secondaires) et les règles d'urbanisme encore permissives pour la création de zones à urbaniser, **ce modèle de développement est extrêmement consommateur d'espace**, pour un littoral dont la caractéristique principale est d'être restreint. Il est à craindre que la valeur et l'activité marchandes créées soient très insuffisantes au regard de l'espace consommé.
- **La croissance résidentielle ne peut être que temporaire**. La relative bonne santé économique de certains littoraux – en Méditerranée particulièrement – repose sur l'accueil de populations nouvelles. L'économie y est tirée par l'immobilier, le bâtiment et les travaux publics. Des situations de saturation sont déjà visibles et le manque de ressources foncières est patent. Que se passera-t-il quand ce moteur de la croissance s'essoufflera ? Ces territoires ont-ils généré suffisamment d'activités permanentes pour assurer un emploi à leurs résidents – anciens ou nouveaux ? Avec un développement basé sur l'opportunisme foncier, sur la structure de propriété plutôt que sur des projets de territoires cohérents, la logique est fondamentalement non durable, même à moyen terme.
- Une croissance de la population trop rapide dans des espaces déjà saturés **peut exacerber les tensions sociales**. Une crispation croissante entre retraités et propriétaires fonciers d'une part, jeunes actifs (ou chômeurs) employés dans les services d'autre part, n'est pas à exclure.
- La consommation d'espace de l'économie résidentielle et les tensions foncières qu'elle induit **handicapent fortement le développement des activités productives**. Dans le domaine du tourisme notamment, les travaux de l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) ont par exemple montré l'exclusion croissante des catégories d'hébergements marchands les meilleurs marchés – campings et centres de vacances – des secteurs les plus attractifs, très concernés par le phénomène des résidences secondaires et par le développement de la résidence principale.

# 5

## EN 2030, 3,4 MILLIONS D'HABITANTS DE PLUS DANS LES DÉPARTEMENTS LITTORAUX ?

Un exercice théorique de projection de la population des départements littoraux à l'horizon 2030, conduit à partir des travaux de l'Insee, permet de mieux situer les enjeux prospectifs auxquels est confronté le littoral (Figure 3). Afin de distinguer l'impact des migrations, un scénario de travail dans lequel les évolutions de la population ne sont dues qu'au solde naturel (scénario N) a été comparé avec des scénarios intégrant deux hypothèses de migration : une continuité avec les migrations observées sur la période 1990-1999 (scénario U) et une continuité avec les migrations observées entre 1982 et 1999 (scénario I).

Dans le scénario U, les départements littoraux métropolitains gagnent 2,7 millions d'habitants (+ 13 %), les DOM 700 000 habitants (+ 43 %), soit au total 3,4 millions d'habitants pour l'ensemble du littoral français. La part de la population des départements littoraux passe de 37,8 % à 39,6 % de la population française et leur contribution à l'accroissement de la population française est de 58 %.

### Les situations par façade sont très contrastées :

- Les départements de la façade Manche-mer-du-Nord ne connaissent une augmentation de population que de 2 %, avec même une régression dans le Pas-de-Calais (-0,37 %) et dans la Manche (-5 %). On peut néanmoins considérer cette projection comme pessimiste, l'attrait récent des populations anglaises pour cette côte voisine, et désormais d'accès aisé, est un signe que cette tendance peut se renverser. Seul le Calvados se distingue par une croissance rapide (+ 12 %). Ceci confirme le profil très atypique de cette côte par rapport aux autres littoraux.
- La population de la façade atlantique gagne 15 % de population entre 2000 et 2030, avec là aussi des situations variées : +28 % en Ille-et-Vilaine, mais - 0,5 % dans les Côtes d'Armor.
- Les départements littoraux méditerranéens connaissent les évolutions les plus rapides en métropole, avec +23 %, jusqu'à +31 % dans le Var et +48 % dans l'Hérault (croissance de l'agglomération de Montpellier).
- La population de la Corse augmente de 10 %, avec une nette différence entre la Corse du Sud (-6 %) et la Haute Corse (+ 25 %).
- La population des DOM augmente extrêmement rapidement à La Réunion (+ 49 %) et en Guyane (+ 163 %), à un rythme plus modéré en Guadeloupe (+ 18 %) et à la Martinique (+ 7 %).

Le scénario I confirme ces résultats, avec une répartition démographique cependant légèrement différente. En particulier, la période 1990-1999 montre un attrait renouvelé pour certains départements littoraux du Nord de la France, qui n'avait pas été observé dans la période précédente et qui n'est donc pas sensible entre 1982 et 1999.

En l'absence de migrations (hypothèse théorique du scénario N), la population des départements littoraux n'augmenterait en métropole que de 3,7 % (passant de 21,1 millions en 2000 à 21,9 millions en 2030), mais toujours de 37 % dans les DOM (de 1,7 à 2,3 millions). La part de la population des départements littoraux dans la population française passerait alors de 34,9 % à 34,1 %, la population non littorale ayant une plus forte croissance naturelle. Ces départements contribueraient à 25 % de l'accroissement de la population française. Le Nord, plus jeune, connaîtrait une évolution plus rapide de sa population, due au solde naturel, et les littoraux de l'Ouest et du Sud se dépeuplèrent.

Exprimés en densité, **ces scénarios montrent la pression potentielle susceptible d'être exercée sur les écosystèmes littoraux**. Dans le scénario U, les Bouches-du-Rhône et la Réunion dépasseraient les 400 hab./km<sup>2</sup>. Dans l'hypothèse où la répartition de la population entre communes littorales et arrière-pays resterait la même, la densité des communes littorales atteindrait des valeurs extrêmement élevées : plus de 1 000

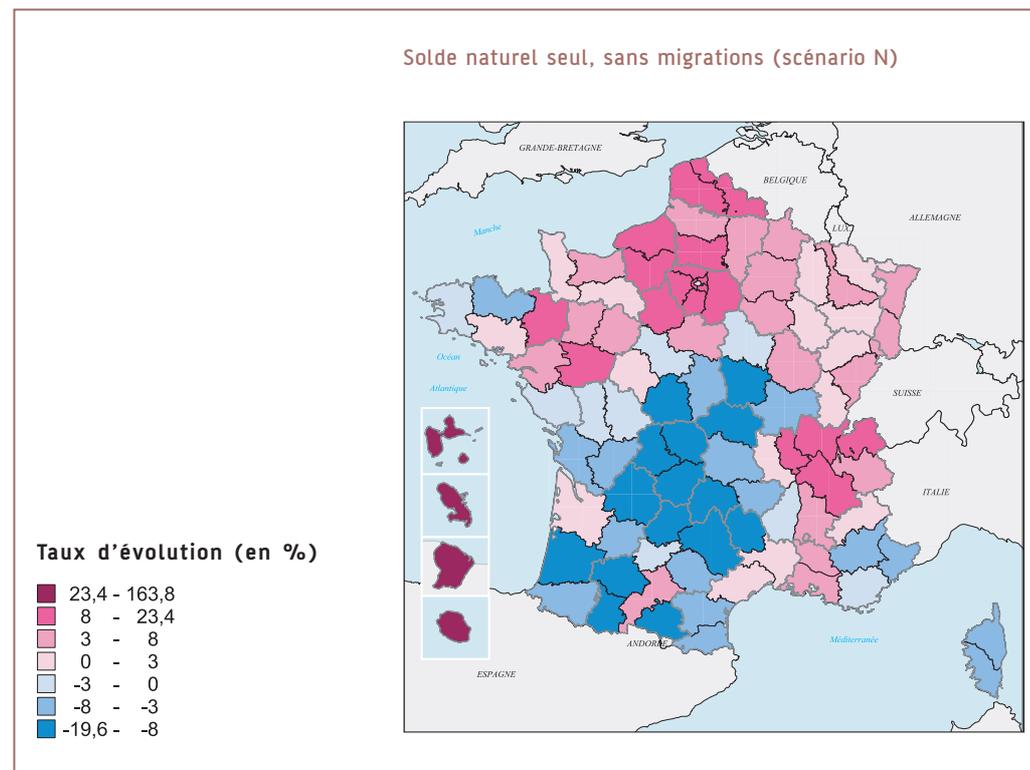


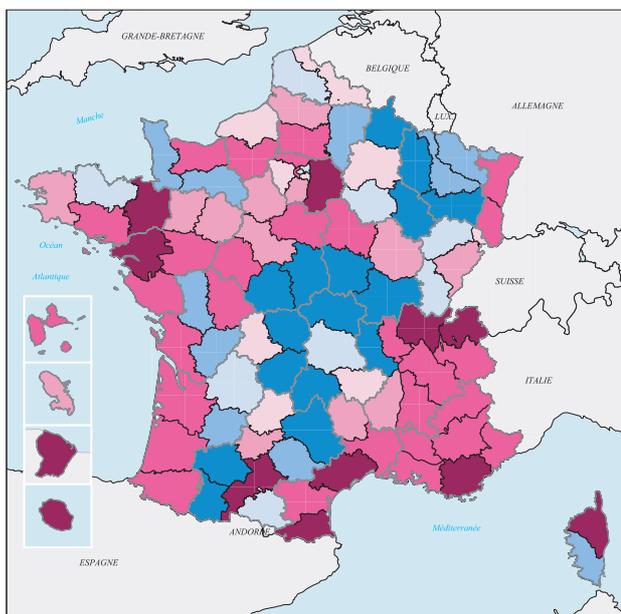
Figure 3 : Taux d'évolution de la population entre 2000 et 2030 - Projections

hab./km<sup>2</sup> dans les Pyrénées atlantiques, plus de 2 500 dans les Alpes maritimes ; alors que la densité des Pyrénées orientales ferait plus que doubler, passant de 210 à 452 hab./km<sup>2</sup>. Les communes littorales, avec 4 % de la superficie du territoire, contribueraient pour 15 % à la croissance de la population française.

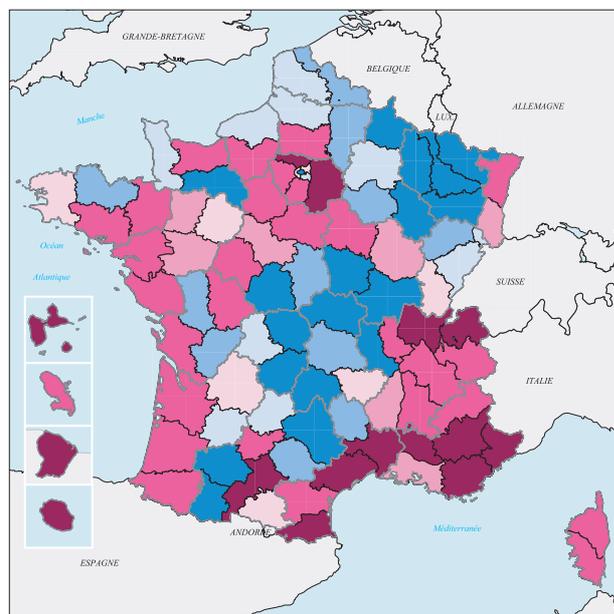
Cette croissance démographique attendue, essentiellement due aux migrations en métropole et au solde naturel dans les DOM, est un défi pour le littoral. Elle pose la question de son caractère souhaitable ou non, des marges de manœuvre existant pour favoriser une répartition de la population plus équilibrée sur le territoire national (faut-il, doit-on et peut-on chercher à limiter le développement résidentiel en particulier en résidences secondaires de cet espace ?) et sur l'accompagnement de ce phénomène, en terme d'infrastructures et d'équipements, dans un contexte d'économie de ressources.

À terme, c'est la question du maintien de la qualité de l'environnement et du cadre de vie des espaces littoraux, et du maintien de leur attractivité, qui est posée.

Migrations similaires à celles de la période  
1990-1999 (scénario U)



Migrations similaires à celles de la période  
1982-1999 (scénario I).



Source : TEC/Datar, d'après Insee

# Des économies diversifiées

Le développement économique du littoral, particulièrement vif, n'est pas seulement lié à son attractivité résidentielle. Les zones côtières accueillent en effet un ensemble extrêmement varié d'activités productives – de l'industrie lourde au tourisme en passant par l'exploitation des ressources marines.

Le premier constat est cependant celui du **maintien d'un taux de chômage élevé sur la plupart des littoraux**, en dépit d'un dynamisme économique certain. Les zones côtières doivent aussi être envisagées **au-delà des activités traditionnelles liées à la mer** qui l'ont structuré dans le passé. Elles sont désormais confrontées à de **nouvelles attentes**, par exemple dans le domaine de l'industrie ou de la production d'énergie, qui sont **autant d'opportunités, mais aussi de risques pour l'environnement et les sociétés littorales**. Au recul du monde maritime traditionnel s'oppose donc le dynamisme des nouvelles activités. Une approche prospective doit s'attacher à anticiper les conflits susceptibles d'émerger.

## 1

### UNE DYNAMIQUE DE CRÉATION D'EMPLOIS, MAIS UN CHÔMAGE IMPORTANT

#### 1.1. Un taux de chômage plus élevé que sur le reste du territoire national

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

proportion de chômeurs a augmenté entre 1990 et 1999 sur l'ensemble des façades littorales, à l'exception des cantons littoraux de la façade atlantique (-0,1 %) et des arrière-pays de la Guadeloupe et de la Martinique (-0,9 %). La Guyane et la Réunion sont les deux départements littoraux pour lesquels le chômage a le plus augmenté.

Les travaux de la Mission interministérielle sur les mutations économiques (Mime) permettent d'analyser les tendances récentes pour les zones d'emploi littorales. En mars 2003, le taux de chômage était nettement plus important que la moyenne nationale sur la quasi-totalité du littoral méditerranéen (jusqu'à 5 points d'écart pour les zones d'emploi de Sète, Nîmes, Montpellier et Marseille). La situation était également défavorable en Manche-mer-du-Nord, mais plus favorable sur le littoral atlantique. Sur la période comprise entre mars 2001 et mars 2003, le chômage a cependant plus baissé dans les zones d'emploi littorales que dans le reste du territoire.

## 1.2. Une création d'emploi plutôt localisée en arrière du littoral

Entre 1990 et 1999, le nombre d'emploi a augmenté de 3,3 % en France métropolitaine, contre 9,5 % sur le littoral communal atlantique, mais seulement 0,5 % en Méditerranée, 2,3 % en Corse, alors qu'une baisse de 1 % était constatée en Manche-mer-du-Nord. Dans les DOM, la création d'emploi a été soutenue, avec une croissance de 22 % à La Réunion, 8,5 % dans l'ensemble Guadeloupe-Martinique et 20,1 % en Guyane.

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

Le littoral proche crée donc des emplois, mais moins qu'il ne devrait si l'on considère sa croissance démographique. L'Atlantique se distingue toutefois par son dynamisme.

Cette création d'emplois plus soutenue dans les espaces intérieurs confirmerait l'hypothèse d'une saturation de l'espace littoral méditerranéen. L'attrait qu'exerce cette côte explique à la fois l'arrivée de jeunes migrants à la recherche d'emploi avec des activités, et donc des emplois, obligés de se développer à l'arrière, tandis que l'espace côtier est plutôt investi par de l'habitat. On retrouve l'idée d'une **mauvaise performance de l'économie résidentielle en terme de création d'activités, mais aussi celle d'une séparation spatiale croissante entre habitat et activités productives**. Les travaux de l'AFIT sur une typologie des communes littorales métropolitaines ont montré que les communes qui connaissent les évolutions les plus rapides de la population (+ 15 % entre 1990 et 1999), comptent moins d'emplois que la moyenne du littoral : 0,27 emploi par habitant contre 0,35 en moyenne. À l'inverse, les communes caractérisées par un poids important du tourisme marchand comptent plus d'emplois (0,43 emploi par habitant).

### 1.3. Effet d'aspiration ou inadéquation de l'offre et de la demande d'emploi ?

La situation de l'emploi sur le littoral pose la question de l'adéquation des emplois créés avec les besoins des populations littorales. Le maintien d'un taux de chômage important a plusieurs explications :

- un manque de formation des demandeurs d'emplois locaux, ou tout au moins une inadéquation de cette formation avec les emplois créés. Des activités de haute technologie implantées dans des bassins d'emploi en difficulté peuvent par exemple entraîner une migration d'actifs hautement qualifiés, mais n'avoir que des effets d'entraînement limités sur l'emploi local ;
- un effet d'aspiration pour des actifs au chômage incités à s'installer sur le littoral par l'apparent dynamisme économique. Plus généralement, l'attractivité forte du littoral amène en continu un flux d'immigration nouveau, qui ne s'intègre que progressivement dans les circuits économiques (chômage "frictionnel" des conjoints, qui trouvent ou ne trouvent pas un emploi suite à leur installation, par exemple).

### 1.4. Un emploi majoritairement tertiaire

Si l'économie française est de type tertiaire, 72 % des emplois en 1999, ce trait est nettement accentué sur la plupart des littoraux, avec par exemple 82 % en Méditerranée et en Corse, près de 80 % dans les DOM, et 74 % au bord de l'Atlantique. La Manche-mer-du-Nord est toutefois une exception.

Les secteurs les plus représentés sont l'administration publique, l'éducation, la santé et l'action sociale, mais aussi toutes les activités liées aux loisirs (hôtels et restaurants, activités récréatives et sportives, services personnels et domestiques). L'évolution entre les recensements de 1990 et 1999 montre un renforcement de ces secteurs dans leur contribution à l'emploi total. Le secteur tertiaire assure l'essentiel de la création d'emploi sur le littoral.

En dehors de cette orientation tertiaire commune, **les différentes façades présentent des caractéristiques propres :**

- le littoral de la Manche-mer-du-Nord est le plus industriel de tous, avec notamment des activités de production d'électricité (centrales nucléaires), et des activités liées à la mer (emplois des zones industrialo-portuaires, transformation des produits de la mer) ;
- le littoral atlantique a une base économique très diversifiée, avec notamment une forte présence des industries agroalimentaires (Bretagne et Pays de Loire), de la construction navale, des services touristiques et du bâtiment (ce dernier secteur lié à son attractivité résidentielle) ;
- le littoral méditerranéen présente un profil typiquement tertiaire, avec un ensemble d'activités touristiques, de services aux personnes et de tertiaire supérieur ;

- la structure de l'emploi est relativement similaire dans les quatre DOM. **Ces derniers montrent d'abord une dépendance préoccupante au tertiaire non marchand, et donc à l'emploi public.** Ensuite, le tertiaire marchand emploie 77 % des salariés (hors secteur public et agriculture) en Guadeloupe, 76 % en Martinique, 70 % en Guyane et à la Réunion, contre 61 % en moyenne nationale et surtout 56 % dans la France métropolitaine hors Ile-de-France. L'industrie manufacturière y est largement moins présente qu'en France métropolitaine, avec 6 % des salariés en Guadeloupe, 7 % en Martinique, 8 % à la Réunion et 12 % en Guyane, contre 24 % en moyenne nationale. Les quatre régions se caractérisent cependant par une industrie agroalimentaire relativement développée. Le secteur emploie 4 % des salariés antillais, 2 % des Guyanais mais 6 % des salariés réunionnais. La branche hôtels et restaurants emploie 11 % des salariés guadeloupéens et 9 % des salariés martiniquais, contre 5 % des salariés réunionnais.

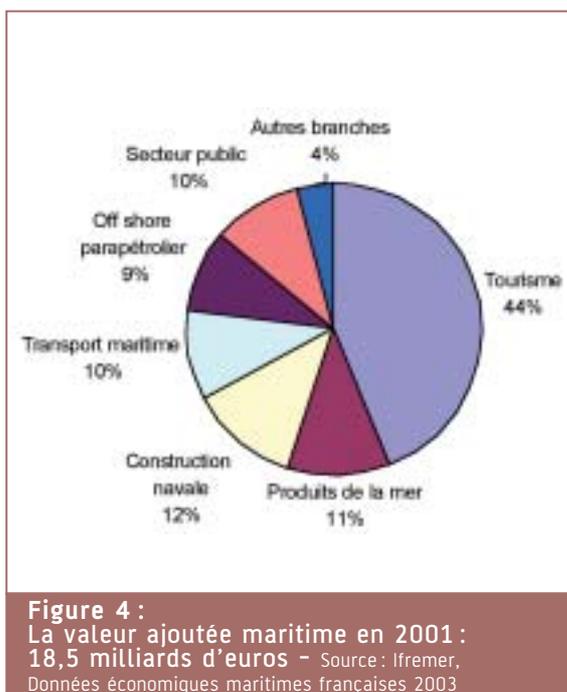
### 1.5. L'économie du littoral n'est pas seulement maritime

Le littoral présente la particularité d'accueillir des activités, qui lui sont spécifiques, puisque dépendantes de la présence de la mer. Cette économie maritime est définie par l'Ifremer comme un ensemble d'activités comprenant le tourisme, les industries maritimes (construction navale, travaux publics maritimes...), le secteur public (Marine nationale...) et l'exploitation des produits de la mer (pêche et aquaculture marine).

Cette économie maritime a un poids économique marquant dans certaines zones d'emploi. Mais **l'économie des zones côtières ne se résume pas, loin s'en faut, à cette économie maritime.** Les activités liées à la mer ont représenté en 2001, selon l'Ifremer, une valeur ajoutée, de 18,5 milliards d'euros, pour 420 000 emplois, soit **1,4 % du PIB national.** Sur le littoral, leur part n'est pas toujours prépondérante. **Bien qu'imparfaitement définies, les industries liées à la mer ne représentent par exemple que 6,9 % de l'industrie des départements littoraux.**

Il faut souligner trois caractéristiques de cette économie maritime :

- **le recul historique du monde maritime traditionnel** (pêche, construction navale hors plaisance...) en terme d'activité et d'emploi. Dans le même ordre d'idée, on note une diminution de la part du secteur public (14 % de l'emploi total en 2001 contre 17 % des emplois en 1999), avec les effets de la baisse des effectifs de la Marine nationale et les évolutions de la Direction des constructions navales (DCN) ;
- **la performance économique des nouvelles activités.** Entre 1999 et 2001, la croissance de la valeur ajoutée maritime a été de 10,8 %, soit un rythme supérieur à celui de l'économie nationale (+ 8,9 %). La prépondérance du tourisme (Figure 4) reste marquante, mais s'infléchit au profit des activités industrielles, notamment le para-pétrolier offshore. D'autres secteurs, industriel ou non (production d'énergies renouvelables, aquaculture marine), semblent susceptibles de dégager des perspectives de croissance dans l'avenir. Certaines de ces activités



sont fortement exportatrices (construction de navires spécialisés, nautisme) et s'organisent autour de technopôles et de systèmes productifs locaux : un tiers des technopôles est localisé sur le littoral.

→ **des dynamiques d'emploi contrastées.** Dans certaines branches, l'expansion s'accompagne d'une croissance de l'emploi au même rythme que la production (offshore, construction nautique, flotte de commerce). Dans d'autres branches, l'impératif de gains de productivité pèse sur l'emploi (c'est le cas de la construction navale). Dans les pêches maritimes, les tonnages débarqués varient peu et l'emploi n'augmente pas.

L'importance des activités maritimes dans l'activité du littoral doit donc être relativisée. Étant donné le rôle de ces activités sur la frange côtière, et leurs perspectives de développement, il semble nécessaire toutefois de leur accorder une importance particulière. Cette nécessité d'articuler une réflexion sur les zones côtières dans leur ensemble, avec une réflexion sur la frange côtière, est une difficulté constante.

## 2 LE TOURISME PREMIÈRE ACTIVITÉ PRODUCTIVE DU LITTORAL

Du climatisme au tourisme, du tourisme d'hiver au tourisme d'été, le littoral français a connu des périodes de développement successives, aux logiques et aux caractéristiques très différentes. Certaines de ces logiques témoignent d'une période révolue - la villégiature d'hiver des aristocrates européens par exemple - bien qu'il soit possible qu'elles réapparaissent sous des formes renouvelées (les oligarques russes sur la côte d'Azur par exemple). D'autres continuent à produire leurs effets aujourd'hui : la construction de résidences secondaires se maintient par exemple à un niveau élevé depuis plusieurs décennies, malgré une tendance récente à la baisse. Du tourisme artisanal et "spontané" du XIX<sup>e</sup> siècle jusqu'au tourisme "planifié" mis en place sur les littoraux aquitains et languedociens à partir des années 1960, on observe davantage une superposition et une coexistence de plusieurs offres touristiques, plutôt que la constitution d'une offre homogène globale.

Aujourd'hui, le tourisme est l'activité économique dominante du littoral. Il représente 44 % de la valeur ajoutée maritime (8,14 milliards d'euros sur 18,5 milliards en 2001), et plus de 150 000 emplois, en hausse de 8,5 % depuis 1996. Chaque année, 270 millions de nuitées des Français et 92 millions de nuitées étrangères ont pour cadre un espace qui ne se limite pas au rivage, mais est perçu et vécu par les touristes, selon les enquêtes de la direction du Tourisme, comme allant jusqu'à 15 à 20 km des côtes, selon les façades.

En terme de développement économique, il ne faut donc pas se tromper de priorité : le tourisme pèse 12 fois le chiffre d'affaires de la pêche, 15 fois celui des ports, et 8 fois celui de la marine marchande. Le littoral est de très loin le premier espace touristique pour les hébergements marchands, avec par exemple 17 % de l'offre nationale d'hôtels, 48 % de l'offre de campings et 51 % des résidences de tourisme dans les seules communes littorales.

Entre 1992 et 2001, les séjours à la mer des Français ont progressé de 8,9 % en raison de la croissance des courts séjours. Ce phénomène n'a cependant pas suffi à infléchir une lente érosion de la fréquentation : les nuitées des Français sont passées de 277,7 à 270,6 millions (- 2,6 %). Comme pour les autres espaces, la bonne santé du tourisme littoral est liée à la croissance du tourisme international à destination de la France. Est-ce le signe d'une fragilité croissante ?

L'empreinte du tourisme est nette sur l'ensemble de l'espace. Une commune littorale propose en moyenne 8 000 lits touristiques contre 500 lits pour la moyenne du territoire français. 85 des 100 premières communes touristiques françaises, selon un classement en terme de capacité d'hébergement touristique, sont situées sur le littoral.

Les tendances récentes montrent des évolutions du tourisme littoral.

- Une concentration spatiale croissante de la capacité d'hébergement touristique : le tourisme attire le tourisme, et les sites les plus touristiques accueillent la plus grande partie de l'accroissement de capacité d'accueil. Les déséquilibres géographiques ne se résorbent pas, au contraire, et des situations de saturation en haute saison sont de plus en plus visibles, ce d'autant que plus de 80 % des touristes utilisent leur voiture pour parvenir à destination.
- Une polarisation des stations touristiques, entre des zones de tourisme résidentiel dominant (la résidence secondaire est dominante et s'y renforce) et des zones de tourisme marchand, au sein desquelles on distingue d'une part des stations à forte composante hôtelière et hébergements haut de gamme, d'autre part, des stations à hébergements plus populaires et d'entrée de gamme.
- Une capacité d'hébergement de plus en plus dominée par les résidences secondaires, les plus forts taux de construction de résidences secondaires étant observés en Languedoc-Roussillon et sur la côte atlantique. Plus de 80 000 résidences secondaires ont été construites, entre 1991 et 2001, dans les communes

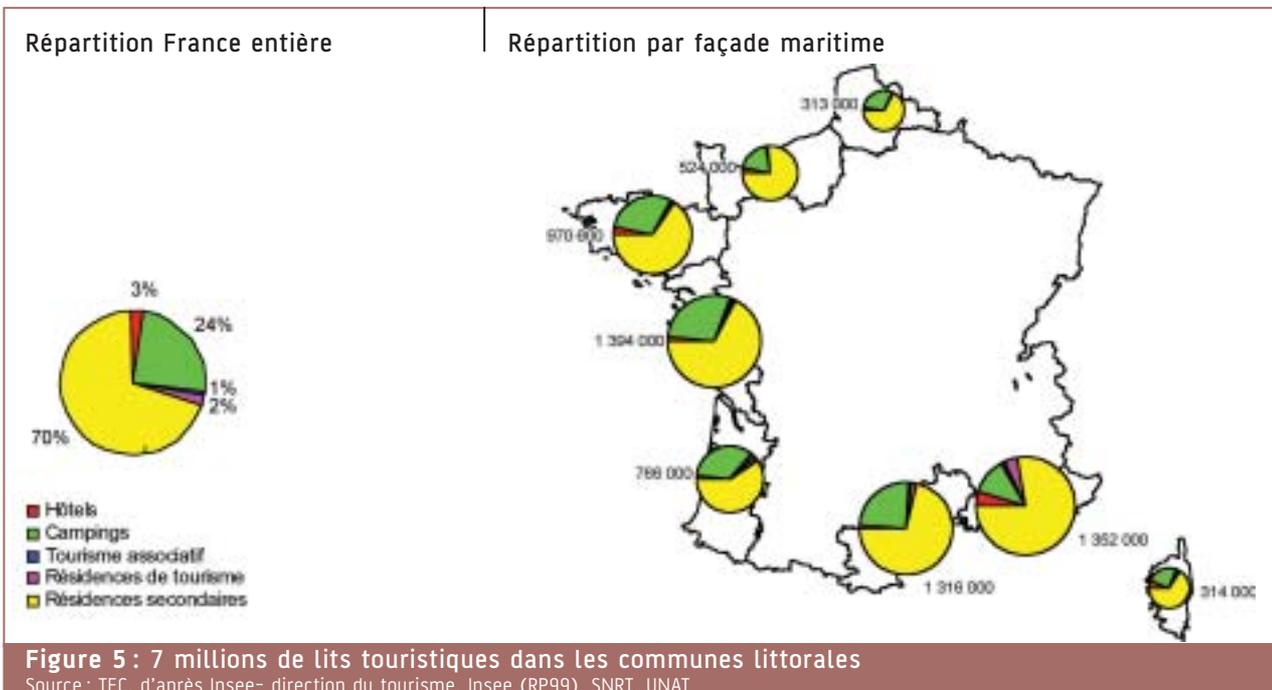
littorales. La pression foncière induite tend à exclure les hébergements marchands les moins rentables et les meilleurs marchés (campings et centres de vacances). Localement cependant, la tendance à la résidence principale est plus puissante. On observe ainsi des changements d'usage de résidences secondaires vers la résidence principale dans les Bouches-du-Rhône, le Morbihan ou les stations du Languedoc-Roussillon proches de Montpellier. Une résidence secondaire n'est occupée en moyenne que 40 jours par an, ce qui témoigne d'un gaspillage d'une ressource rare, particulièrement lorsque ces hébergements privilégient les espaces naturels proches de la mer. D'un point de vue social (perte d'accès au littoral pour les catégories populaires), environnemental (artificialisation croissante d'espaces naturels) ou économiques (moins d'emplois directs et indirects), ce phénomène est préoccupant et particulièrement exacerbé dans les îles.

- **Un niveau d'équipement croissant des destinations et des hébergements**, avec par exemple la croissance du nombre de parcs récréatifs et de musées, de palais des congrès ou de centres de thalassothérapie, mais aussi l'artificialisation progressive des campings et le "durcissement" par l'implantation de mobile-homes à demeure, de piscines ou de restaurants. Le tourisme littoral même populaire vit de moins en moins dans "un espace naturel". Les analyses des investissements touristiques montrent que les équipements touristiques connaissent des phases successives d'engouement et de désintérêt, en fonction des réussites ou des échecs retentissants des premiers projets. Ainsi, la faillite de Zygofolies à Nice a échaudé pendant quelques années les investisseurs à propos des parcs d'attraction, alors que la réussite d'aquariums, comme le Nausicaa de Boulogne ou l'Océanopolis de Brest, a suscité une vague d'équipements de la part d'autres communes. Ce niveau d'équipement croissant pose la question du changement de nature d'une activité jusque-là considérée (au moins pour les hébergements marchands) comme moins agressive pour l'environnement que d'autres formes de développement.
- **Un risque de "trop d'activités" sur certains littoraux touristiques**. Certaines formes de tourisme s'accroissent mal de sites devenus plus urbains et un développement résidentiel, industriel, voire agricole trop marqué peut dégrader la qualité des paysages et le caractère naturel des sites nécessaires à cette activité.
- **Une attitude ambivalente du tourisme par rapport à l'environnement littoral** : d'un côté le tourisme tend à se développer dans les espaces les plus riches du point de vue écologique, ce qui doit appeler à une vigilance accrue ; d'un autre côté le tourisme, même de masse, peut être un puissant argument poussant à une préservation de l'environnement littoral (qualités des eaux de baignade et assainissement).
- **Des stratégies territoriales touristiques difficiles à saisir et à comprendre**. Lorsqu'elles existent, ces stratégies exigent une continuité dans les choix d'aménagement et d'urbanisme intégrant le tourisme, une implication des collectivités dans la réalisation d'équipements structurants, enfin des politiques de mise en marché allant de la conception des produits à leur promotion et à leur commercialisation. Mais ces stratégies ne sont pas toujours exprimées par les collectivités locales. De plus, il y a encore peu de réflexions en terme de pôles touristiques dépassant l'échelle communale ou ressortissant d'autres logiques intercommunales que les logiques administratives en place.

Le tourisme s'est d'abord développé sur le littoral autour d'un produit balnéaire simple, basé sur la croissance du volume d'hébergement et tiré par l'immobilier de loisirs et les plus-values foncières. Il est désormais confronté à une concurrence mondiale accrue sur son produit, au manque de disponibilité foncière et à une évolution des attentes des clientèles (plus de services, d'activités, de découverte, de nature).

Issus du tourisme, la plaisance et le nautisme sont à la base d'une activité très dynamique. Le parc d'embarcations de plaisance, estimé autour de 650 000 unités, a connu 20 000 immatriculations supplémentaires en 2003. Les 450 installations et ports de plaisance, sur près de 300 communes du littoral métropolitain, représentent un total d'environ 165 000 places. 37 ports ont une capacité supérieure à 1 000 places. Le littoral méditerranéen arrive largement en tête avec 52 % des places et 21 ports de plus de 1 000 places. La Bretagne rassemble pour sa part 23,5 % des places contre 15 % pour les Pays de Loire, Poitou-Charentes et Aquitaine et 9 % pour le littoral Manche-Mer du Nord.

La construction de bateaux de plaisance est une activité très dynamique, avec plus de 750 millions de chiffre d'affaires et plus de 60 % à l'export en 2003. Les exportations ont plus que doublé depuis 1996. La majorité des établissements est regroupée en Vendée, en Charente-Maritime et dans le Morbihan. La France occupe le deuxième rang mondial après les États-Unis sur l'ensemble du marché de la construction nautique et le premier pour les voiliers et les bateaux pneumatiques.



# 3

## LES ACTIVITÉS MARITIMES TRADITIONNELLES DE MOINS EN MOINS STRUCTURANTES

### 3.1. La pêche reste une activité fragile

Deux logiques s'affrontent pour caractériser l'avenir de la pêche française : une logique économique, qui souligne une marginalisation croissante de cette activité, et une logique d'identité du littoral, plus sociale, qui tend à justifier l'importance qui lui est accordée. Activité soumise à des conditions de production parfois extrêmes, aléatoires et instables, à des traditions très prégnantes et aux contraintes de la politique communautaire, le secteur de la pêche continue de connaître, au-delà des clichés, des évolutions marquantes.

#### ■ Une activité sous fortes contraintes

La pêche représente 0,15 % du PIB français. La France est le troisième producteur européen, avec 13 % en valeur, près d'un milliard d'euros en 2001, 600 000 tonnes débarquées en métropole et 28 000 dans les DOM. La Bretagne est la première région de pêche (33 % en valeur), suivie des Pays-de-la-Loire (11 %) et du Nord-Pas-de-Calais (10 %). La tendance observée entre 1995 et 2001 est une fluctuation des débarquements et une augmentation des prix à la première vente (du pêcheur au mareyeur) : avec le redressement des cours, la rentabilité des navires et les rémunérations progressent. Les pêches maritimes ont enregistré en 2001 une production comparable à ce qu'elle était en 1999, mais une croissance de plus de 12 % du prix moyen des produits débarqués. Au niveau de la consommation, le poisson frais, qui représente 90 % des tonnages débarqués, est très porteur. La pêche française, diversifiée (plus de 150 espèces pêchées), pourrait se concentrer sur le marché du frais et de la qualité, sans oublier qu'elle a un important marché de proximité avec les populations littorales résidentes et saisonnières.

Malgré l'importante façade maritime française, le solde de la balance commerciale des produits de la mer était déficitaire de 2 milliards d'euros en 2000 (taux de couverture inférieur à 40 %). La France est importatrice nette de poisson, la consommation est deux fois plus importante que les quantités pêchées, situation qui va perdurer, étant donné la raréfaction de la ressource. Les principales exportations concernent les thons pêchés au large et vendus à des conserveries étrangères et les crevettes de Guyane.

La filière pêche est dominée par la demande car l'offre est atomisée, y compris au niveau du mareyage (1 500 points de débarquement et 43 criées -les principales sont Boulogne, Le Guilvinec et Lorient- assurent la mise en marché des poissons). Les criées ont un rôle central pour le suivi des quantités pêchées et le contrôle de la qualité. L'Office national interprofessionnel des produits de la mer et de l'aquaculture (OFIMER), créé en 1998, est chargé de la régulation des marchés, du renforcement de l'efficacité économique de la filière, de la qualité des produits, de la connaissance des marchés, de la communication et de la promotion.

Le commerce des produits débarqués et le mareyage représentent près de 4 000 emplois. La transformation des produits importés représente près de 3 milliards d'euros, en croissance de près de 20 % depuis 1995. Les PMI concernées sont souvent localisées sur le littoral, et très représentées en Bretagne, Atlantique et sur la Manche.

La flotte a subi l'impact des Plans d'orientation pluriannuels (POP) successifs. On comptait 5 685 navires au 31 décembre 2001, contre 12 000 en 1982 : 170 de pêche hauturière, (plus de 25 mètres), 1 307 de pêche artisanale (12-25 mètres) et 4 208 navires artisans de petite pêche côtière (moins de 12 mètres).

La tendance est à une poursuite de la réduction des capacités dans le cadre de la Politique communautaire de pêche, après une réduction de la puissance de 19 % depuis le début des années 1990, de 40 % en nombre d'unités et de 15 % en tonnage. En production, la petite pêche progresse par rapport à la pêche hauturière. Les pêcheurs compensent la réduction des capacités par des investissements de modernisation et une amélioration de leur productivité. Celle-ci a fortement progressé et atteignait 60 000 euros par tête en 2001. Parmi les innovations récentes figurent, ainsi les dispositifs de concentrations de poissons (DCP : bouées mouillées au large attirant les poissons) et les récifs artificiels dans les DOM.

L'emploi dans la filière pêche a connu un effondrement historique. On compte actuellement près de 15 000 emplois actifs temps plein (auxquels il faut ajouter 5 000 à 10 000 occasionnels), contre 19 000 dix ans plus tôt et 100 000 en 1910. Ce chiffre a connu une stabilisation dans les dernières années, avec le recrutement de marins d'origine communautaire. Le secteur connaît paradoxalement, une **pénurie de main-d'œuvre** : les emplois sont peu attractifs, les rémunérations variables (bien que potentiellement importantes), les départs à la retraite nombreux sous l'effet des cessations anticipées d'activités, mais surtout **le secteur souffre des incertitudes qui pèsent sur ses perspectives d'avenir.**

#### ■ La ressource est menacée

Le livre vert de la Commission européenne sur l'avenir de la pêche a souligné, en 2001, **l'échec actuel d'une politique d'exploitation durable de la ressource.** Les quantités de poissons démersaux adultes (poissons de fonds) étaient en moyenne de 90 % supérieures au début des années 1970 par rapport à la fin des années 1990. Pour certains stocks comme le cabillaud, la diminution a été encore plus dramatique, en raison de prélèvements excessifs conjugués à un faible renouvellement du stock naturel. Si les tendances actuelles persistent, de nombreux stocks vont s'effondrer, d'où la nécessité d'une vigoureuse action corrective.

La situation des stocks pélagiques est plus favorable. En ce qui concerne les petites espèces pélagiques (hareng, sprat, maquereau, chinchard, anchois, sardine) et les espèces dont la pêche industrielle est tributaire (tacaud norvégien, lançon), il apparaît, d'une façon générale, que la situation ne s'est pas dégradée dans les vingt dernières années, ni surtout pendant la dernière décennie.

### 3.2. L'aquaculture est fortement dépendante de la qualité des eaux littorales

L'aquaculture comprend la conchyliculture et l'aquaculture "nouvelle" de poissons et crevettes (en Nouvelle Calédonie). Le secteur représentait en 2001 près de 389 millions d'euros en métropole, et 138 outre-mer, dont une activité importante d'huîtres perlières en Polynésie.

La France est le premier producteur européen d'huîtres (90 % de la production) et le premier consommateur. La production de coquillages représente 80 % du total du secteur. L'élevage de poissons représente pour l'instant des montants peu importants.

Selon le recensement de la conchyliculture de 2002, l'ostréiculture occupe 14 180 hectares sur l'estran, la mytiliculture (moules) 4 200 hectares, la culture de la palourde 220. **La conchyliculture est une problématique centrale de gestion du domaine public maritime (DPM) dans certains sites** (baie de Bourgneuf, Bassin d'Arcachon, baie de Goulven, étang de Thau...). Au total, 375 entreprises conchylicoles offrent 21 500 emplois pour 10 400 équivalents temps-plein, dans des entreprises généralement familiales, de 3 personnes en moyenne.

L'aquaculture marine de poissons se développe très rapidement depuis les années 1990. Au niveau mondial, la part de l'aquaculture marine dans la production de produits de la mer est passée de 10 % en 1990 à 21 % en 1999 et les volumes produits multipliés par 4 depuis 1980.

**Cette activité reste encore peu importante en France, bien qu'elle ait des possibilités certaines de développement.** Le littoral métropolitain est moins favorable que ceux d'autres littoraux (pas de fjords, eaux trop chaudes pour le saumon et trop froides pour d'autres espèces). Il souffre de la concurrence des autres activités pour l'usage des sites possibles et de coûts de production plus élevés que dans d'autres régions du monde (Asie), en dépit d'une recherche performante sur l'élevage de nouvelles espèces (turbot, thon rouge et thon maigre, morue, lieu jaune, pisciculture en circuit fermé...).

L'activité se développe plus outre-mer (14 % de croissance annuelle moyenne entre 1995 et 2000) qu'en métropole (2 % par an). L'activité d'écloserie d'alevins est très exportatrice. En métropole, l'aquaculture de poissons ne représente qu'une soixantaine d'entreprises d'écloserie ou de grossissement, pour 500 emplois équivalents temps plein.

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

### 3.3. Le transport maritime est confronté à de nouvelles demandes

L'activité de transport maritime implique un vaste ensemble de métiers et d'activités, au sein desquels la France occupe une place variable : flotte de commerce et pavillon français, armateurs et transporteurs au sein ou en dehors du pavillon national, infrastructures portuaires. Les produits transportés (vracs solides et liquides, marchandises diverses, conteneurs), la direction des flux (import ou export), leur destination (*feeding* vers des ports secondaires, desserte d'une zone industrialo-portuaire proche ou des commerces et industries situés dans un hinterland profond) entraînent une diversité des marchés au sein desquels chaque territoire, chaque entreprise de transport et chaque port se positionnent différemment.

**Le transport maritime n'est pas l'activité la plus structurante des territoires littoraux**, à l'exception des bassins d'emploi des ports de commerce. En terme de développement des zones côtières, le tourisme ou la croissance résidentielle ont un impact nettement plus important sur l'espace littoral.

**En revanche, le transport maritime est un enjeu important d'aménagement pour l'ensemble du territoire national.** En terme de compétitivité d'abord. L'existence de débouchés maritimes facilement accessibles pour les importations et exportations est évidemment une question critique. Mais également en terme d'environnement. Le transport maritime jouera un rôle de plus en plus important pour le transport de marchandises, pouvant se substituer, pour une part, au transport routier (ou, tout du moins, à la croissance prévue de ce trafic) dans le cadre de la recherche de transports plus économiques et plus écologiques.

#### ■ La croissance du trafic conteneur : une opportunité à saisir pour tous les ports français

Le taux de croissance en tonnage du commerce maritime mondial, est presque le double de celui de l'économie et reste, en général, supérieur à celui des modes terrestres de transport. Les flux de marchandises que les ports mondiaux devront accueillir et traiter, pourraient ainsi doubler globalement à l'horizon de 2015.

En Europe, le transport maritime assure 41 % en volume du transport de marchandises intra-communautaires. Il se développe rapidement, avec par exemple 27 % de croissance entre 1990 et 1998 (+ 35 % pour la route), ce qui confirme son intérêt économique. En valeur, cette part est nettement moins élevée, étant donné la place prépondérante du vrac solide et liquide (produits pétroliers, céréales...).

Le trafic international est le seul trafic pour lequel le transport routier n'est pas dominant. En volume, 56 % des importations françaises et 38 % de ses exportations empruntent la voie maritime. Sur les 345 millions de tonnes transitant annuellement par les ports français, le cabotage national représente 10 %, le cabotage communautaire 43 % et le trafic international 47 %.

Sur longue période, le trafic est en nette croissance, avec cependant des situations variées selon les marchandises :

- globalement, le mouvement des navires dans les ports n'a pas évolué entre 1972 et 2003 ;
- sur la même période, le trafic de voyageurs dans les ports français a triplé, les sorties de marchandises ont doublé pour atteindre 100 millions de tonnes en 2003 et les entrées ont augmenté de 18 % ;
- le transport de produits pétroliers a régressé, passant de 160 à 135 millions de tonnes ;
- l'évolution la plus significative concerne les marchandises diverses, qui incluent les marchandises conteneurisées. Leur trafic est passé de 69 à 191 millions de tonnes, avec des taux de croissance annuels de 2,4 % entre 1997 et 2002, et de 6,5 % par an entre 1992 et 1997.

L'enjeu principal actuel se trouve au niveau du trafic de conteneurs, en très forte croissance en Europe, avec près de 8 % par an et à plus forte valeur que le vrac. La conteneurisation s'est étendue à une vaste gamme de marchandises, avec pour fondement économique une massification du transport maritime, de la manutention portuaire et de la desserte terrestre. Les navires et les infrastructures portuaires évoluent dans le sens de cette massification, accompagnée par la mise en place de réseaux de transport intermodaux. Ce phénomène profite aux ports de la Manche-mer-du-Nord (Le Havre, Felixstowe dans le sud de l'Angleterre, Anvers, Rotterdam, Brême, Hambourg) les plus proches du centre de l'Europe. Ce trafic mondial de conteneurs se réorganise autour de grandes lignes intercontinentales, avec de grands ports de transbordement (feederling) desservant des ports secondaires. Des ports situés sur les grandes lignes, notamment en Méditerranée (Algésiras, Malte), se sont extrêmement développés dans cet objectif.

D'abord développés dans une logique de desserte des colonies, puis de trafic vrac (alimentation des zones industrialo-portuaires), **les ports français ont pris du retard dans cette prise en charge du trafic conteneurs**. Dans un contexte de croissance, les ports autonomes du Havre et de Marseille ont vu leur situation relative régresser par rapport à leurs homologues européens. La part des ports français dans le trafic conteneur est passée de 13 % à 9 % entre 1990 et 1999. Sur les façades frontalières, une partie du trafic a dramatiquement continué de se détourner, notamment vers les ports d'Anvers et de Rotterdam.

Le transport de passagers est en forte progression, certains ports essayant de se positionner sur ce marché. Le marché français de la croisière a plus que doublé depuis 1992, notamment en Méditerranée. Marseille, avec une croissance actuelle de 20 % par an, est devenue une escale importante. Les ports de Saint Malo et de Roscoff totalisent plus d'un million de voyageurs vers le Royaume-Uni.

## ■ Des perspectives pour la flotte de commerce française à préciser

Si la France et ses ports gardent une place significative dans le transport maritime, il n'en va pas de même du pavillon français. Celui-ci occupe le 29<sup>e</sup> rang mondial en 2003, alors qu'il était 5<sup>e</sup> dans les années 1960. Un peu plus de 200 navires sont immatriculés, et le personnel de la flotte de commerce embarqué sous pavillon français est passé de 15 000 personnes en 1980 à moins de 6 000 en 1999 (DGAMGM). L'armement français demeure cependant dans les premiers rangs mondiaux pour certaines activités spécialisées : recherche océanographique et sismique, pose de câbles, ingénierie et forage, ravitaillement des plates-formes offshore. Si l'hypothèse d'une "option zéro" pour le pavillon français a disparu, la stabilisation actuelle de la flotte doit s'apprécier dans le contexte de croissance des autres pays européens (+ 49 % aux Pays-Bas en 5 ans, +41 % Allemagne, +15,6 % en Espagne, +37 % en Grande Bretagne).

Globalement, l'armement français est assez compétitif pour les différents postes de gestion, y compris l'amortissement des navires. La grosse distorsion de concurrence réside dans les frais de personnel, nettement plus élevés que dans l'UE et le reste du monde. Avec un équipage français, les frais de personnels représentent entre 25 % et 50 % des coûts d'exploitation d'un navire. La différence de coût avec un équipage mixte est de 25 à 60 %.

Le nombre de navires sous pavillon français a nettement régressé et le nombre de navires possédés par des armateurs français, tous pavillons confondus, a connu le même mouvement. La flotte contrôlée par des intérêts français, tous registres confondus (y.c. Registres tiers), a diminué d'environ un quart en quinze ans. **Le coût du pavillon français n'est donc pas le seul facteur explicatif du déclin de la marine marchande française.** D'autres raisons sont à chercher dans l'apparition de logiques financières à court terme, avec le changement d'actionnariat des armateurs, mais aussi dans le manque d'intégration de l'activité de transport maritime, contrairement, par exemple, aux conglomérats asiatiques.

La flotte de commerce a fait l'objet de dispositifs successifs d'aides publiques : régime des quirats jusqu'en 1996, régime d'amortissement accéléré depuis 1998, GIE fiscal, remboursement des charges patronales... Le dispositif d'aides publiques à la flotte de commerce souffre d'un manque de définition de ses objectifs : s'agit-il de préserver l'emploi de marins français, de maintenir une présence minimale dans le transport maritime dans un objectif de souveraineté, ou de préserver le pavillon français comme facteur d'identité des entreprises de transport maritime ?

## ■ Les ports sont confrontés à des enjeux de compétitivité

Le système portuaire français est hiérarchisé, depuis la loi de 1965, autour de trois types de ports :

- Sept ports autonomes (six en métropole et un à Pointe à Pitre), établissements publics de l'État, assurent 78 % du transport de marchandises, toutes catégories confondues, et la quasi-totalité du trafic conteneurs ;

- Les vingt-trois ports d'intérêt national, de commerce et de pêche, sont généralement concédés par l'État aux chambres de commerce et d'industrie. Ils assurent près de 20 % du trafic, mais surtout 50 % du trafic de marchandises diverses non conteneurisées et 80 % du transport de passagers. Certains ports occupent des marchés de niche comme le trafic fruitier à Dieppe et Port-Vendres ou le transport d'automobiles à Cherbourg. L'État y conserve la maîtrise d'ouvrage des investissements.
- Les 532 ports décentralisés se répartissent le reste du trafic. Les 228 ports de plaisance sont généralement gérés par les communes, les 304 ports de commerce et de pêche par les départements et les CCI.

Si le trafic du port de Rotterdam est égal au trafic de l'ensemble des ports français, Marseille reste tout de même le 3e port européen, Le Havre le 5e. L'emploi direct lié aux ports est estimé à 39 000 personnes, dont 10 000 pour le personnel portuaire, 4 000 dockers et 25 000 pour les autres professions.

**Les ports français continuent de subir l'héritage d'une organisation professionnelle ancienne et de la prise en charge peu dynamisante d'un seul trafic captif résultant de la desserte des zones industrialo-portuaires** (raffineries), dont le développement, qui a conduit notamment au sacrifice de certains espaces littoraux, a eu des résultats mitigés. Ce trafic de vrac a longtemps entraîné peu de concurrence entre les ports, car son existence dépendait avant tout de la localisation des industries. Ces choix, opérés dans les années 1970, expliquent que les ports français aient pris le train de l'intermodalité et du trafic conteneur en retard. En 1995, Anvers était le "premier port français" pour les marchandises diverses.

**La situation des ports par façade montre des positionnements différents.**

- Les ports de la façade Manche-mer du Nord participent à l'accroissement rapide du trafic dans le Nord de l'Europe, particulièrement les deux ports autonomes de Dunkerque et du Havre.
- En Méditerranée, le port de Marseille était en relation avec des pays qui n'utilisaient pas les conteneurs. La mise en place des terminaux conteneurs nécessaires à leur accueil a été retardée d'une quinzaine d'années par rapport au Havre ou à Rotterdam. Les perspectives de développement du trafic sont moins vives qu'en Europe du Nord et le port autonome risque une certaine marginalisation sur l'axe direct Suez-Gibraltar s'il ne se positionne pas suffisamment face à Algésiras, Barcelone ou Gênes.
- "Coincés" entre l'Europe du Nord et la Méditerranée, les ports atlantiques sont assez marginalisés du point de vue du développement global du trafic conteneur. Chaque port possède néanmoins son trafic propre lié à un positionnement national et régional. L'État, tout en laissant les ports maîtres de leurs stratégies, doit éviter les situations de surenchère et de suréquipement.

### ■ Le transport maritime : une réponse pour une mobilité plus durable

Le transport maritime international est responsable de 2 % des émissions de CO<sup>2</sup> mondiales, contre 17 % pour la route. Sur une même liaison européenne, l'option intermodale basée sur la navigation à courte distance est 2,5 fois moins polluante en terme d'émissions de CO<sup>2</sup> que l'option routière. Ces arguments en faveur du transport maritime devraient prendre un poids croissant, en raison de la saturation progressive d'infrastructures comme l'A10 et l'A9 en direction de l'Espagne, l'A8 en direction de l'Italie, mais surtout des objectifs de limitation des émissions de gaz à effet de serre imposés par le protocole de Kyoto.

Le développement de lignes régulières de cabotage à courte distance et de trafic "roulier" (camions entiers sur bateaux) a cependant connu de nombreux échecs par le passé, soulignés par le rapport Richemont rendu au Premier ministre en mars 2003. Les lignes de trafic roulier sur la façade atlantique sont en nombre limité. Aucune desserte de l'Espagne ou de l'Italie en trafic roulier n'existe au départ d'un port français de Méditerranée. Les seuls trafics rouliers internationaux méditerranéens au départ d'un port français concernent les dessertes du Maghreb. Les autres lignes de trafic roulier créées au cours des dernières années, aussi bien sur la façade Manche-Atlantique que sur la façade méditerranéenne, ont toutes disparu, le plus souvent en quelques mois : en 1991 Lorient-Gijon, en 1996 Lorient-Casablanca, en 1998 Sète-Tanger, en 1999 Bayonne-Southampton, Sète-Palma, en 2000 Le Havre-La Rochelle, en 2001 Brest-Rosslare...

#### Encadré 3 : La valeur ajoutée créée par les ports : une donnée difficilement comparable

*Par le port de Dunkerque ont transité, en 2001, 44 millions de tonnes de marchandises; dans les Ports du nord-ouest Atlantique (PNOA), pour la même année, 55 millions de tonnes.*

*La valeur ajoutée du port de Dunkerque a été estimée à près de 2 milliards d'euros pour les années 2001 et 2002, correspondant à plus de 21 000 emplois. Ce montant est calculé à partir de l'analyse de la valeur ajoutée brute portuaire, c'est-à-dire la valeur ajoutée directe créée par les activités purement portuaires (par exemple le pilotage,*

*la manutention, le lamanage) et de la valeur ajoutée indirecte provenant de l'activité économique des entreprises utilisatrices des services portuaires, installées sur ou à proximité du domaine portuaire, et par la maintenance, la sous-traitance et les services nécessaires au bon fonctionnement de ces derniers.*

*L'activité des Ports du Nord Ouest Atlantique (PNOA), association qui regroupe les ports de Brest, Lorient, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Bayonne est également évaluée par trois types d'indicateurs. La valeur ajoutée créée par*

*les entreprises est estimée pour l'année 2001 à plus de 4 milliards d'euros, l'excédent brut d'exploitation (EBE) à près de 1 milliard, l'activité générant 53 370 emplois. Les activités portuaires ont été regroupées en quatre niveaux. Les activités directes regroupent les entreprises directement liées à l'activité portuaire. Les entreprises dont l'activité ne dépend pas exclusivement du port sont rassemblées dans la catégorie "activité portuaire élargie". Les activités indirectes sont segmentées en deux niveaux en fonction de leur implantation dans la zone portuaire ou en dehors. Les*

ENCADRÉ 3 → SUITE

activités induites par l'activité portuaire sont également prises en compte au travers des dépenses en biens et services.

L'activité portuaire dépend de la valeur intrinsèque des produits y transitant et de l'importance des

transformations et des conditionnements qu'ils impliquent tant dans l'enceinte portuaire que dans son hinterland. Elle ne peut être mesurée uniquement par sa capacité à capter les trafics. Le port est un système productif complet. Malgré l'apport de chiffres significatifs sur

l'activité portuaire, ce type d'étude ne peut jouer un rôle d'outil comparatif du fait d'un manque d'harmonisation des méthodes utilisées par les différents ports pour évaluer leur activité.

D'après deux études : Hadot, B., Haspeslagh, P. et Lesur, V. 2003. Étude sur la valeur ajoutée brute des activités liées au port de Dunkerque, Mémoire de DESS, l'Université du Littoral-Côte d'Opale-Port autonome de Dunkerque-Ifremer / Lebahy, Y. et Cariou, P. (Coordinateurs), 2003 Étude d'impact socio-économique des Ports du Nord Ouest Atlantique. Association " Mers et Territoire " (UBO) et Len-Corrail (Université de Nantes).

# 4

## L'AGRICULTURE ÉLÉMENT DE STRUCTURATION DES PAYSAGES DE NOMBREUSES RÉGIONS LITTORALES

### 4.1. De petites exploitations, principalement familiales

L'agriculture est très présente sur le littoral, avec, à l'échelle des cantons littoraux métropolitains, plus de 57 000 exploitations employant 72 000 personnes (unités de travail annuel). Ceci représente 8,6 % des exploitations françaises et 5,2 % des emplois agricoles, sur 7,5 % de la superficie du territoire. Les exploitations sont donc plus nombreuses mais de taille plus réduite. 56 % des emplois sont familiaux, 28 % sont des salariés permanents et 15 % des salariés saisonniers.

Cette agriculture est très similaire à celle des régions auxquelles le littoral se rattache (élevage en Bretagne, viticulture en Languedoc-Roussillon...). Mais elle repose aussi sur des modes d'exploitation propres à cet espace.

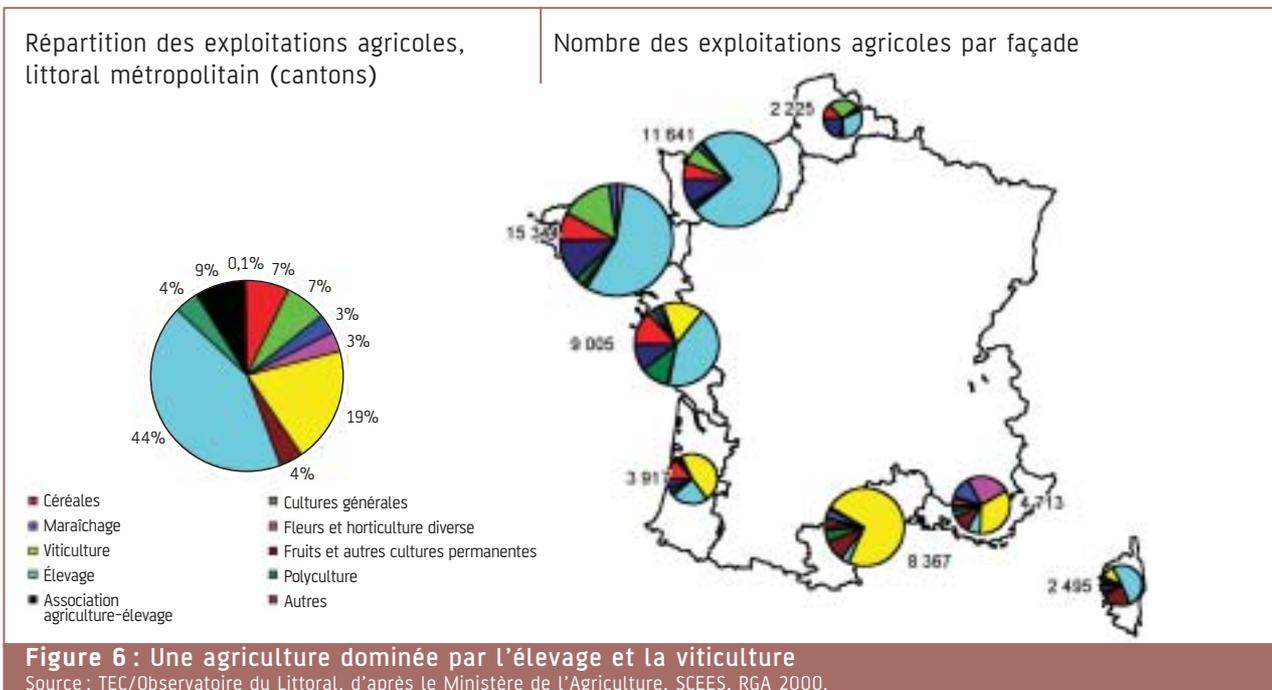
- En raison de la spécificité des milieux littoraux : le littoral accueille de nombreuses zones humides (Encadré 4), qui ont été partiellement asséchées et drainées dans un objectif de mise en valeur agricole (riziculture en Camargue, Marais poitevin). L'agriculture est la principale cause de la régression des zones humides. Dans d'autres secteurs, elle a gagné des terrains sur la mer par la création de polders (Baie du Mont Saint-Michel).
- Du fait des influences marines sur le climat, le littoral a développé des productions spécifiques : les fleurs sur le littoral de la Côte d'Azur, les légumes primeurs sur la Manche.

→ Enfin, la présence de la mer peut constituer un élément de typicité des produits agricoles (vin des sables, moutons de prés salés...).

Les régions les plus agricoles sont la Bretagne et la Normandie (Haute et Basse Normandie), avec respectivement 26 % et 19 % des exploitations. L'Ouest de la France est dominé par l'élevage (le grand ouest assure 50 % de la production française de viande), le Sud par la viticulture et l'horticulture (Figure 6). Il faut ajouter en Aquitaine une importante activité de sylviculture. L'agriculture tropicale des DOM, est évidemment très différente, avec notamment la culture de la canne à sucre.

#### 4.2. Une présence qui dépend de l'espace laissé libre par l'urbanisation

En terme d'occupation du sol, les surfaces agricoles représentent, selon la base de données Corine Land Cover, 59 % des superficies cantonales littorales. Leur présence dépend cependant de l'urbanisation du littoral et varie par exemple de 14 % dans les Alpes maritimes ou 18 % dans le Var – départements dont les littoraux sont très artificialisés – à 85 % dans les Côtes d'Armor ou 90 % dans la Manche. Dans les zones urbaines, l'agriculture se trouve également plus morcelée, et les parcelles sont plus difficilement valorisables.



### 4.3. Une agriculture littorale qui amplifie les tendances observées sur le territoire national

■ Un recul des surfaces agricoles, contrasté selon les façades

Les surfaces agricoles diminuent fortement sur la frange littorale, alors qu'elles jouent un rôle essentiel dans la production de valeur, la structuration des paysages et de l'identité de cet espace. Ce recul des surfaces agricoles correspond également à la perte d'un patrimoine, les sols les plus fertiles, souvent situés à proximité des villes, étant les premiers concernés par l'urbanisation.

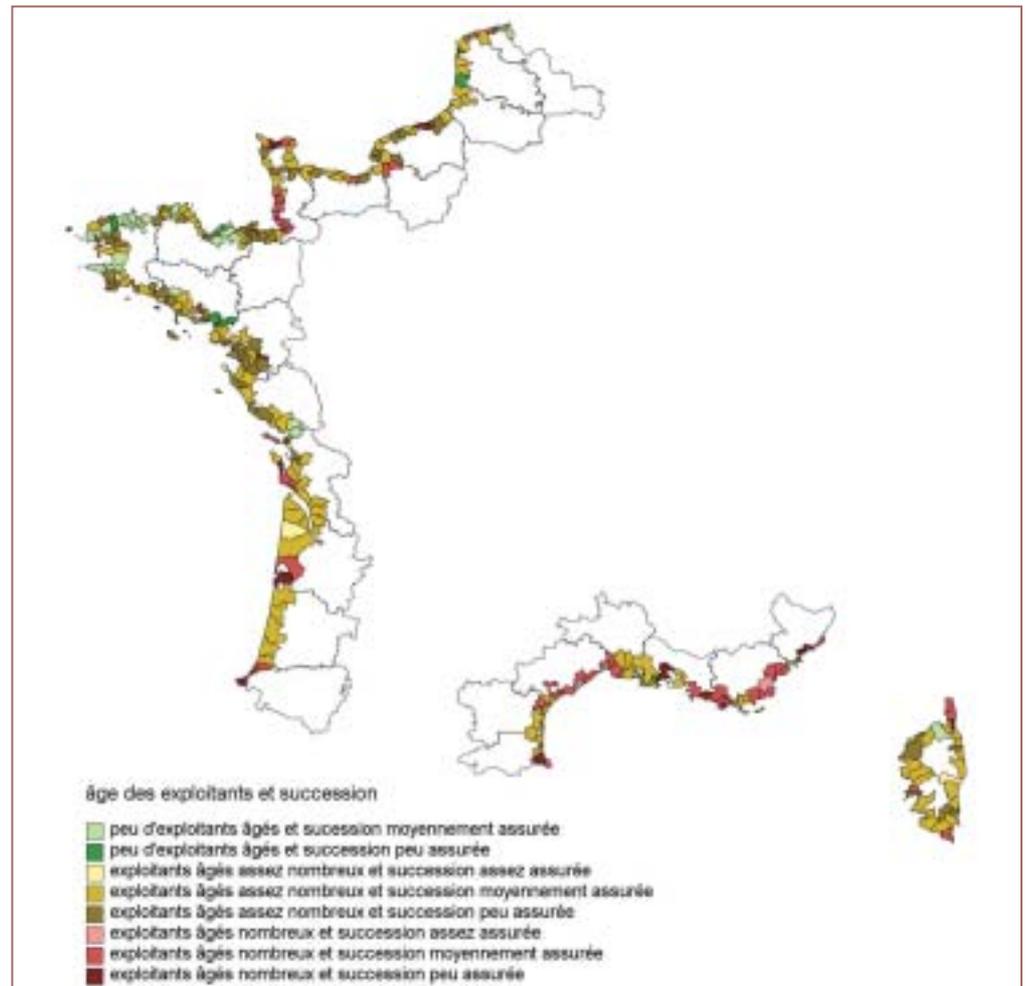


Figure 7 : Les difficultés de reprise des exploitations agricoles

Source : Observatoire du Littoral, d'après Ministère de l'Agriculture, SCEES, RGA 2000

Entre 1979 et 1988, la surface agricole utile (SAU) des communes littorales a chuté de 17 % (avec 130 000 hectares perdus) contre seulement 1,4 % pour l'ensemble du territoire. **Ces évolutions s'inscrivent en creux du développement résidentiel** : le recul de l'espace agricole a été faible en Manche-mer du Nord (-5 %), rapide sur la façade Atlantique (-10 %) et très rapide sur le littoral méditerranéen (-21 %).

Entre 1988 et 1998, la tendance a été similaire, avec une régression de la SAU des cantons littoraux de 6 % (- 15 % depuis 1970).

#### ■ Des perspectives de reprise des exploitations difficiles

Du fait de pressions foncières plus importantes et dans une conjoncture générale de diminution de l'activité agricole, le littoral amplifie souvent fortement les problèmes rencontrés sur l'ensemble du territoire : âge des exploitants en hausse, augmentation du prix des terres, perspectives de reprise plus difficiles.

Les exploitants agricoles sont un peu plus âgés dans les cantons littoraux qu'en moyenne nationale et la part des exploitations sans reprenneur ou au reprenneur inconnu y est plus forte (Figure 7). **Un peu plus du quart des cantons littoraux comprend à la fois des taux d'exploitants âgés élevés et une forte incertitude sur la reprise des exploitations**. Ces difficultés de reprises sont d'autant plus accentuées lorsque les exploitations se situent dans des zones fortement touristiques : littoral méditerranéen, cantons du Pays Basque et du bassin d'Arcachon.

#### 4.4. Des impacts sur l'environnement marin

L'agriculture participe à la construction des paysages, à l'entretien des milieux naturels (coupures contre les incendies) et peut constituer un rempart contre l'urbanisation ou les risques naturels. Mais elle est aussi une source importante d'impact sur l'environnement **par ses rejets dans les eaux douces et les eaux marines, ou par des modes d'exploitation agressifs de certains milieux** (assèchement des zones humides).

En effet, les rejets dans les bassins versants littoraux ont un double impact : d'abord sur les milieux terrestres et les rivières, ensuite dans la mer. La contribution des rejets agricoles d'azote et de phosphore aux phénomènes d'eutrophisation littoraux ("malaïgues" de l'étang de Thau, marées vertes en Bretagne) est connue. Elle n'est cependant pas encore suffisamment prise en charge. Selon les pratiques culturales, d'autres pollutions peuvent être observées : cuivre issu des effluents d'élevage dans la baie de Saint-Brieuc et du sulfate dans les régions viticoles, pesticides charriés par les grands fleuves que l'on retrouve jusque dans les eaux du large, pollutions organiques gênant l'activité conchylicole...

Enfin, **l'agriculture peut entrer en conflit avec d'autres activités productives**. Les relations entre tourisme et agriculture ont par exemple souvent été étudiées sous l'angle

# 5

## UN DYNAMISME INDUSTRIEL NON NÉGLIGEABLE

des enjeux fonciers, le tourisme faisant grimper les prix du foncier et entraînant un recul de l'agriculture. Ils l'ont moins été sous celui des incompatibilités entre certaines formes d'agriculture et l'accueil touristique. Les données disponibles montrent une corrélation négative entre une occupation des sols par les grandes cultures (agriculture intensive) et la capacité d'hébergement des communes : plus il y a de grandes cultures, moins il y a de tourisme. Il semble bien que par leur impact visuel (paysages banalisés, hangars agricoles) et par les nuisances qu'elles génèrent (odeurs, pollution des eaux), certaines formes d'agriculture intensive jouent un rôle très négatif sur l'image de certaines régions. Au-delà des questions d'image, l'agriculture intensive a des impacts concrets influençant directement le développement du tourisme.

Les logiques d'implantation de l'industrie ont longtemps oscillé entre les zones industrialo-portuaire et une installation en retrait, à l'intérieur des terres, pour se rapprocher des marchés de consommation. Les années 1960 et 1970 en France ont correspondu pour la France à une période de littoralisation de l'industrie, avec notamment la création des zones industrialo-portuaires autour des ports autonomes. La structure industrielle lourde actuelle du littoral est l'héritage de cette période.

D'autres facteurs influent aujourd'hui sur la localisation des industries :

- les coûts comparatifs de main-d'œuvre, qui poussent aux délocalisations lorsque celles-ci sont possibles,

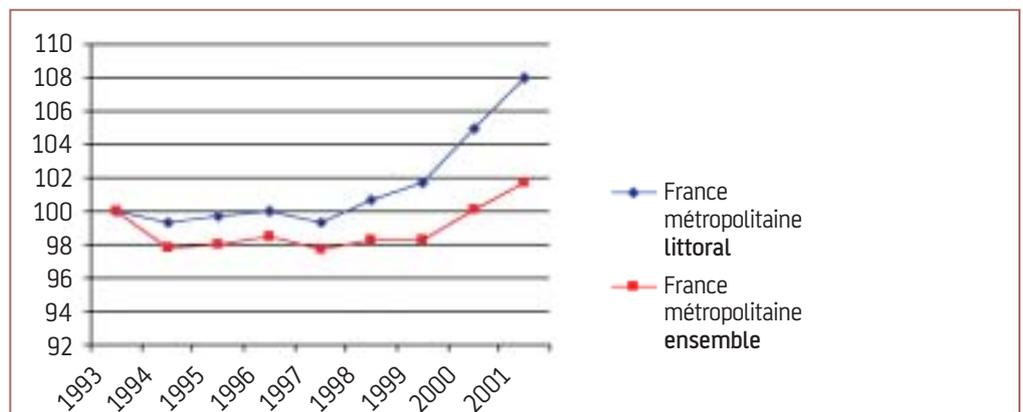


Figure 8 : Évolution des effectifs industriels dans les zones d'emploi littorales 1993-2001 (base 100 en 1993)

Source : ministère de l'Industrie, SESSI. Établissements de 20 salariés et plus seulement

- la recherche d'une main-d'œuvre hautement qualifiée et de liens entre la recherche et l'industrie. Les arguments de qualité du cadre de vie attirent les cadres supérieurs et les chercheurs : le littoral bénéficie alors d'une force d'attraction indéniable.

La période récente montre un dynamisme industriel du littoral caractérisé par son caractère diffus et différents facteurs explicatifs. **Les emplois industriels ont augmenté en moyenne entre 1993 et 2001 de 8 % dans les zones d'emploi du littoral, contre 1,7 % pour l'ensemble du territoire métropolitain.** Cette croissance a été très inégalement répartie selon les façades : **les emplois industriels ont régressé de 3 % en Manche-mer du Nord, alors qu'ils ont progressé de 11 % en Méditerranée et de 18 % sur la façade atlantique.**

## 5.1. Une présence encore forte de l'industrie lourde

### ■ Le littoral assure un quart de la production française d'électricité

Dix centrales électriques de grande puissance sont installées sur le littoral : quatre installations thermiques classiques (fuel, charbon, gaz), cinq centrales nucléaires et une usine marémotrice dans l'estuaire de la Rance. Avec 26 000 Mwe, ces centrales assurent 25 % de la production d'EDF. Il convient également d'y ajouter l'usine de retraitement des déchets nucléaires de la Hague. Ces sites industriels sont de grands pourvoyeurs d'emplois et de rentrées fiscales dans les communes d'accueil.

### ■ Des complexes industrialo-portuaires

Les principales raffineries sont situées autour des terminaux pétroliers de Fos et du Havre, et sont accompagnées d'autres industries lourdes (chimie et pétrochimie, métallurgie...). **Les zones d'estuaires et de delta (Rhône, Garonne, Loire, Seine), très riches du point de vue écologique, halieutique (nourriceries) ou faunistique (oiseaux migrateurs), mais délaissées par les autres activités, ont été particulièrement concernées par le développement de l'industrie lourde.** L'évolution du trafic portuaire (nouveaux terminaux conteneurs) entraîne une extension des emprises dans ces espaces.

Le choc pétrolier et le choix du nucléaire pour la production d'énergie ont **remis en cause une stratégie de développement des zones côtières basée sur l'industrie lourde.** Les raffineries de Bordeaux ont été fermées et les perspectives sont à une réduction des capacités à Fos et à Donges.

La plupart des zones industrialo-portuaires est restée en deçà des objectifs annoncés. Elles disposent de réserves foncières importantes et soulèvent plusieurs enjeux : **accompagnement social en cas de réductions d'emplois, développement d'activités alternatives, reconversion, dépollution, restauration et utilisation nouvelle de ces espaces sacrifiés.**

## 5.2. Des activités maritimes dynamiques

### ■ Construction et réparation navales : un savoir-faire français à conserver

La construction navale civile a connu de grands bouleversements dans les trente dernières années. La Corée du Sud est devenue le premier constructeur mondial, avec 35 % de parts de marché, et les pays européens sont désormais marginalisés pour la construction des pétroliers, vraquiers ou porte-conteneurs. Le carnet de commande mondial a été multiplié par deux entre 1993 et 2000 mais les perspectives sont à une stabilisation puis à une baisse dans les dix prochaines années, jusqu'à un retour à la situation de 1996 à l'horizon 2010.

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

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

**Le même type de dépendance à une seule activité se retrouve autour des arsenaux militaires à Brest, Toulon et Cherbourg.** Cependant, les carnets de commande sont pour l'instant assurés par la loi de programmation militaire 2003-2008, qui a fixé les crédits d'équipement de la Défense. La Direction de la construction navale (DCN) emploie plus de 15 000 personnes, avec des effectifs en baisse (-30 % entre 1995 et 2000). Ses changements de statuts successifs lui ont donné pour objectif de développer les exportations et de permettre les alliances commerciales et industrielles.

La Marine nationale est un acteur important du littoral. Elle fournit plus de 50 000 emplois pour 5 milliards d'euros de budget annuel. Elle a connu une profonde réorganisation avec la professionnalisation des armées. La perspective est à un renouvellement de la flotte (deuxième porte-avions, frégates polyvalentes, sous-marins nucléaires d'attaque, avions Rafale). La maintenance se réorganise, avec une concentration et une spécialisation de quelques sites. À terme, l'entretien du groupe aéronaval pourrait être entièrement effectué à Toulon, celui des sous-marins à Brest. **Le littoral est très marqué par l'emprise foncière de l'armée. La libération progressive de ce foncier pour les autres activités est un atout de long terme.**

La construction de plaisance, dont la France réalise un tiers du chiffre d'affaires européen (cf. infra, p. 36), a désormais un poids économique supérieur à celui de la pêche. C'est également le cas du para-pétrolier offshore, pour lequel la France dispose d'un

savoir-faire indéniable, ou des travaux publics maritimes (construction et entretien des ports, ouvrages de défense contre la mer, ouvrages pour la Marine nationale, plates-formes offshore, phares et balises). Ces derniers ne représentent que 1,2 % du chiffre d'affaires du bâtiment français, mais 10 % de ses exportations : 86 % des 130 millions d'euros du chiffre d'affaires de cette activité sont réalisés hors de France métropolitaine.

### 5.3. Un développement diffus d'industries non maritimes

Même dans les départements dans lesquels les activités sont concentrées sur le bord de mer, ou dans lesquels une activité maritime a une très forte image (la construction navale à Saint-Nazaire par exemple), la part de l'industrie maritime ne dépasse pas les 20 % (17 % en Loire Atlantique, 15 % en Charente Maritime). À l'inverse, certaines régions ont une économie largement déconnectée de la mer. L'élevage et les industries agroalimentaires bretonnes sont par exemple avant tout des activités terrestres, en relation avec le territoire national et européen plus qu'avec le monde maritime.

#### ■ L'agroalimentaire sur l'Atlantique, les hautes technologies en Méditerranée

Analysée par grands secteurs (NES 36), l'industrie des zones d'emplois littorales (Figure 9) montre un profil globalement similaire à celle du territoire national, avec cependant une **surreprésentation des industries agroalimentaires** (19 % des emplois contre 12 %).

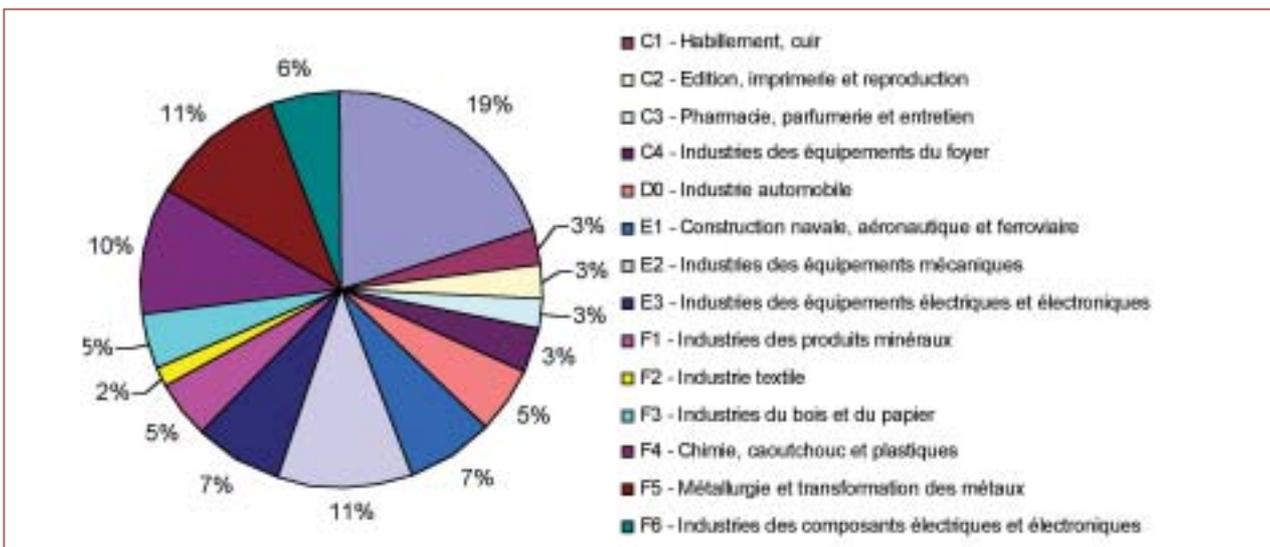


Figure 9 : Les emplois industriels des zones d'emploi littorales en 2001

Source : SESSI, établissements de 20 salariés et plus seulement.

La façade Manche-mer du Nord, avec 135 000 emplois industriels, se distingue par une forte présence de la métallurgie et de la construction automobile. La façade Atlantique (158 000 emplois industriels) compte près de 30 % d'industries agroalimentaires (4 400 emplois créés dans l'industrie des viandes entre 1993 et 2001, et 4 400 emplois dans les autres industries alimentaires), qui expliquent en partie son dynamisme en terme de création d'activités. Plus de la moitié des exportations de la région Poitou-Charentes sont par exemple des produits agroalimentaires. La façade méditerranéenne, moins industrielle (86 000 emplois), accueille des industries de constructions d'équipements électroniques, dont les principales se trouvent à Sophia-Antipolis, dans le pays d'Aix et autour de Montpellier (13 % des emplois contre 7 % en moyenne nationale, avec 2 400 emplois créés entre 1993 et 2001 sur cette façade, mais aussi 2 300 sur la façade atlantique).

Ces données, limitées aux établissements de 20 salariés et plus, laissent cependant de côté **tout un tissu dynamique de PMI. Les appels à projets de la Datar ont permis d'identifier des systèmes productifs locaux (SPL) actifs** et d'entamer une réflexion sur l'extension de ces organisations productives, conçues comme des concentrations géographiques d'entreprises spécialisées dans un métier, associant industrie, recherche, acteurs locaux et partenaires financiers. La liste des SPL du littoral montre un ensemble d'activités variées, liées ou non à la mer.

Figure 10 : Les systèmes productifs locaux du littoral en novembre 2003

Activité	→	Localisation	Activité	→	Localisation
Dentelle	→	Pays de Calais	Brioche	→	Vendée
Faïencerie	→	Desvres	Génie naval	→	Nantes Saint-Nazaire
Pêche	→	Boulogne-sur-mer	Nautisme	→	La Rochelle
Flaconnage verrier	→	Vallée de la Bresle	Jambon	→	Bayonne
Activité portuaire	→	Le Havre	Surf	→	Littoral Sud aquitain
Métallurgie	→	Caen	Métaux	→	Biterrois
Emballage	→	Quimper	Nautisme	→	Têt Méditerranée
Engins de loisirs	→	Pays de Vannes	Microélectronique	→	Aix-Rousset
Produits de la mer	→	Plérin	Mode, textile	→	Marseille
Construction navale	→	Concarneau	Parfums Cosmétique	→	Grasse
Produits de la mer	→	Vendée			

#### 5.4. Le littoral pourrait jouer un nouveau rôle dans la production d'énergies renouvelables

Le littoral et la mer semblent appelés, dans un proche avenir, à jouer un rôle plus important dans la production d'énergies renouvelables, à travers l'implantation d'éoliennes offshore et par l'exploitation de l'énergie de la houle.

La capacité éolienne installée dans le monde a été multipliée par 8 entre 1995 et 2003,

passant de moins de 5 000 MW à 39 000 MW. L'Europe possède plus de la moitié de la capacité totale mondiale. 90 % des constructeurs d'équipements sont installés en Europe et le secteur y représente plus de 20 000 emplois.

La puissance installée reste plus modeste en France avec 270 MW en 2003 (dont 25 MW dans les DOM). Le programme Eole 2010, qui prévoit 500 MW de puissance installée en 2010, soit 250 à 500 éoliennes de grande taille, permettra ainsi à la France de produire entre 5 000 et 10 000 MW. Actuellement les principaux pôles de production se situent dans le Languedoc-Roussillon, en Bretagne et sur les côtes de la Manche.

**L'incitation à développer l'énergie éolienne est forte, pour respecter les directives européennes en matière d'énergie renouvelable et pour satisfaire aux objectifs de Kyoto.** La directive européenne du 27 septembre 2001 prescrit ainsi à la France de faire passer de 15 % (référence 1997) à 21 % en 2010 la part de sa consommation d'électricité issue de sources d'énergie renouvelable.

Les implantations d'éoliennes sont, en France, restées, jusqu'à présent, terrestres et le littoral, généralement plus venteux que l'intérieur des terres, a logiquement été très concerné. **L'élément nouveau est le démarrage prévisible des implantations d'éoliennes en mer (offshore).** Les prévisions les plus optimistes sont impressionnantes : dans son dernier rapport, l'EWEA (European Wind Energy Association) estime que la capacité génératrice de l'énergie éolienne en Europe passera de 28 400 MW en 2003 à 75 000 en 2010 et à 180 000 MWe en 2020. Plus de 50 000 turbines pourraient être construites dans les mers européennes. L'énergie éolienne pourrait satisfaire la demande énergétique résidentielle de 195 millions de personnes. **Un certain nombre de difficultés économiques (prix de revient encore élevé), environnementales (un besoin d'une meilleure connaissance des impacts sur la faune et la flore) ou liées au caractère très disputé des sites exploitables dans l'état actuel des techniques (faible profondeur, proximité de la côte, zone d'approche des ports...) restent cependant à lever.**

En France, l'appel d'offres lancé par la Direction générale de l'énergie et des matières premières, le 5 février 2003, porte sur l'installation de 500 MW de puissance (environ 200 turbines) installées sur le domaine public maritime et réparties sur l'ensemble des façades maritimes. Ces installations devraient être créées avant le 1<sup>er</sup> janvier 2007.

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

# un rythme rapide de construction de logements et de locaux

**La maîtrise de la construction est une question centrale pour le littoral.**

- Le littoral est un espace restreint aux ressources foncières de plus en plus limitées, particulièrement à proximité du rivage. La dynamique de la construction témoigne de l'allocation qui est faite d'une ressource rare, et donc potentiellement très productive. Il est important d'analyser l'arbitrage qui est fait entre logements, activités productives et protection de la nature dans cette allocation de l'espace.
- La construction contribue à l'artificialisation des littoraux. Elle est source d'impacts parfois irréversibles sur l'environnement. Que ce soit pour le tourisme (plus de 50 % des touristes séjournent à moins de 500 mètres de la mer) ou la résidence principale, les pressions sont fortes, ce d'autant plus qu'elles se sont longtemps exercées de préférence en grignotant sur les espaces naturels. La part de linéaire côtier artificialisé est passée en métropole de 39 % en 1960 à 61 % dans les années 1990 (Conservatoire du littoral).
- De la construction d'aujourd'hui naît la ville de demain. Ici aussi, les évolutions observées sont souvent irréversibles : un urbanisme étalé rend le développement des transports collectifs plus difficile, les paysages littoraux peuvent être irrémédiablement dégradés par des constructions implantées sans cohérence ou incapables de faire émerger un sens collectif.
- Les évolutions de la construction sont évidemment très dépendantes des évolutions démographiques et économiques. Au-delà des protections et des interdictions du droit à construire et de l'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, les questions qui se posent sont celles du type de développement et d'urbanisme que l'on souhaite promouvoir : peut-on reconstruire la ville sur la ville ou devons-nous accepter indéfiniment l'urbanisation dans les espaces naturels ? Comment préserver et développer les arrière-pays dans une gestion économe de l'espace et du littoral proche ?

# 1

## BEAUCOUP DE CONSTRUCTIONS DANS LES COMMUNES LITTORALES

La construction de logements dans les communes littorales reste très forte et représente chaque année un peu plus de 10 % des superficies construites en France sur 4 % du territoire. En 2003, 3,7 millions de m<sup>2</sup> de logements (environ 50 000 logements) et 2,4 millions de m<sup>2</sup> de locaux y sont sortis de terre. Bretagne et PACA représentent ensemble environ 50 % de ces constructions.

- Les communes littorales se distinguent par une **part importante de résidences secondaires**. Le développement de ces hébergements, très peu économes en espace, mériterait d'être remis en cause dans certains sites. Une commune littorale a accueilli en moyenne, entre 1990 et 2003, 130 nouvelles résidences secondaires, jusqu'à 1 700 pour Lacanau en Gironde et 2 400 pour Gruissan dans l'Aude. Le Languedoc-Roussillon et la côte atlantique d'Hendaye à Saint-Nazaire sont particulièrement concernés, alors que le rythme semble s'être ralenti en PACA. La part des résidences secondaires dans les constructions de logements atteint 85 % à Port Barcarès, à La Tranche-sur-Mer et à Arzon et souvent plus de

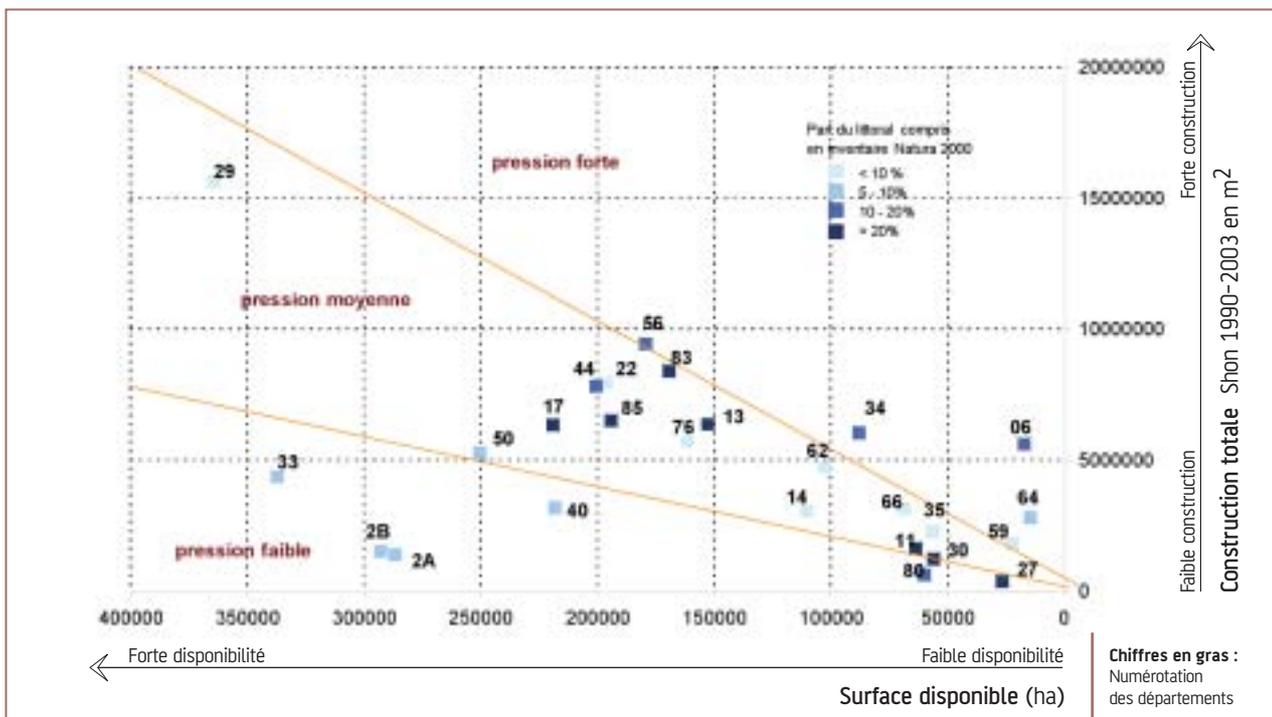


Figure 11 : La pression de la construction (logements et locaux) dans les cantons des départements littoraux entre 1990 et 2003

Source : Meltt, fichier Sitadel, Observatoire du littoral

50 % dans les communes insulaires. Elle dépasse les 40 % en Loire-Vendée-Charente et en Languedoc-Roussillon. La construction de résidences secondaires est concentrée à proximité des rivages. 23 % des logements construits dans les communes littorales sont des résidences secondaires, contre 9 % sur le reste des cantons littoraux et 3 % dans le reste des départements littoraux.

- Les constructions de locaux montrent dans les communes littorales une surreprésentation des activités liées à l'économie résidentielle (équipements collectifs, bureaux, commerces) et dans les arrière-pays (cantons sans les communes littorales) une construction importante de locaux agricoles. Les situations par façade correspondent aux dynamiques économiques observées : agriculture en Bretagne, locaux industriels en PACA.

**La pression exercée sur l'environnement est très variable selon les départements.** La Figure 11 (p. 59) analyse cette pression à partir de trois paramètres : l'intensité de la construction de logements et locaux entre 1990 et 2003 dans les cantons littoraux des départements, l'espace disponible en 1990 (surface non artificialisée) et la richesse du patrimoine naturel. Les Alpes maritimes et l'Hérault cumulent une forte construction, une faible disponibilité en espace, une richesse du patrimoine naturel et une pression urbaine (agglomérations de Nice et de Montpellier) très forte.

## 2

### UNE CONSTRUCTION STABILISÉE QUI RESTE VIVE SUR CERTAINES FACADES

**Depuis quinze ans, les constructions dans les communes littorales n'ont jamais retrouvé leur niveau de 4,1 millions de m<sup>2</sup> de 1990.** Elles se situent aujourd'hui aux environs de 3,7 millions de m<sup>2</sup> (Figure 12 p. 61). Depuis 1993, la reprise de construction constatée au plan national se retrouve de manière atténuée sur la frange côtière.

Cette limitation de la construction, en dépit d'une croissance de la population plus rapide dans les communes littorales que dans le reste du pays, s'explique par plusieurs facteurs : diminution de la taille des logements, augmentation de la part des logements collectifs et conversion de résidences secondaires en résidences principales, particulièrement visible dans les Bouches-du-Rhône, les Alpes-Maritimes ou le Morbihan.

Si la construction a baissé de 40 % entre 1990 et 2003 dans les communes littorales de PACA et de Languedoc-Roussillon, elle a augmenté de 47 % en Bretagne et de 81 % en Haute Normandie, régions qui ne connaissent pourtant pas les évolutions de population les plus rapides.

La répartition de cette évolution dans les communes littorales ne correspond pas tou-

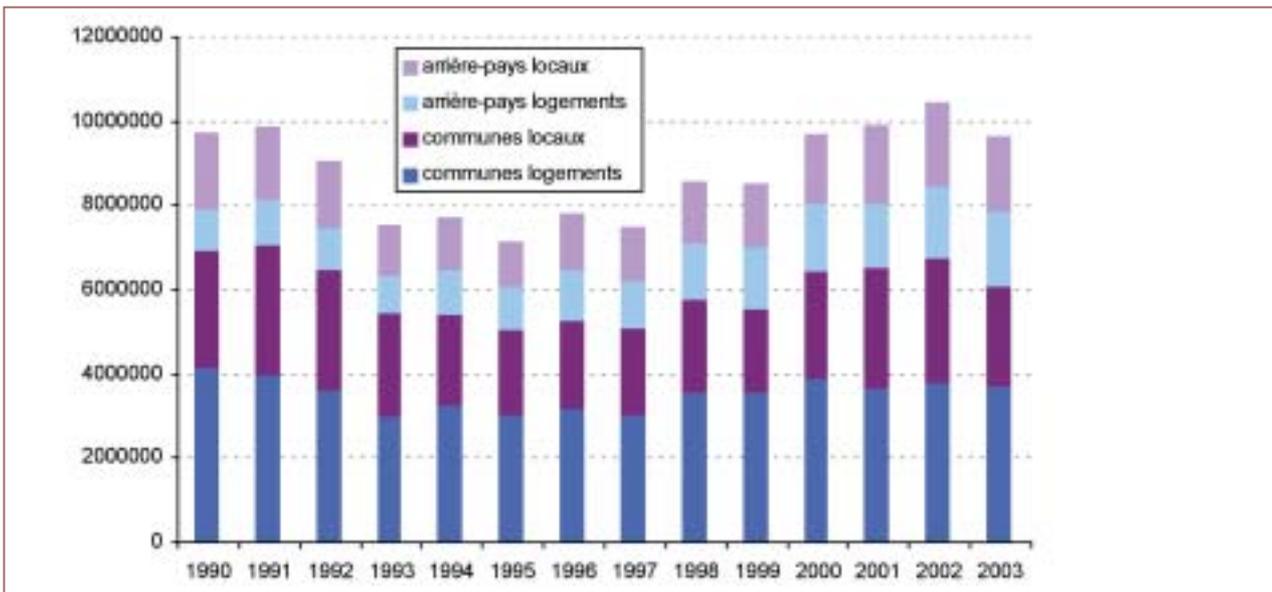


Figure 12 : Évolution de la construction dans les cantons littoraux entre 1990 et 2003 (en M<sup>2</sup>)

Source : Meltt, fichier Sitadel, Observatoire du littoral

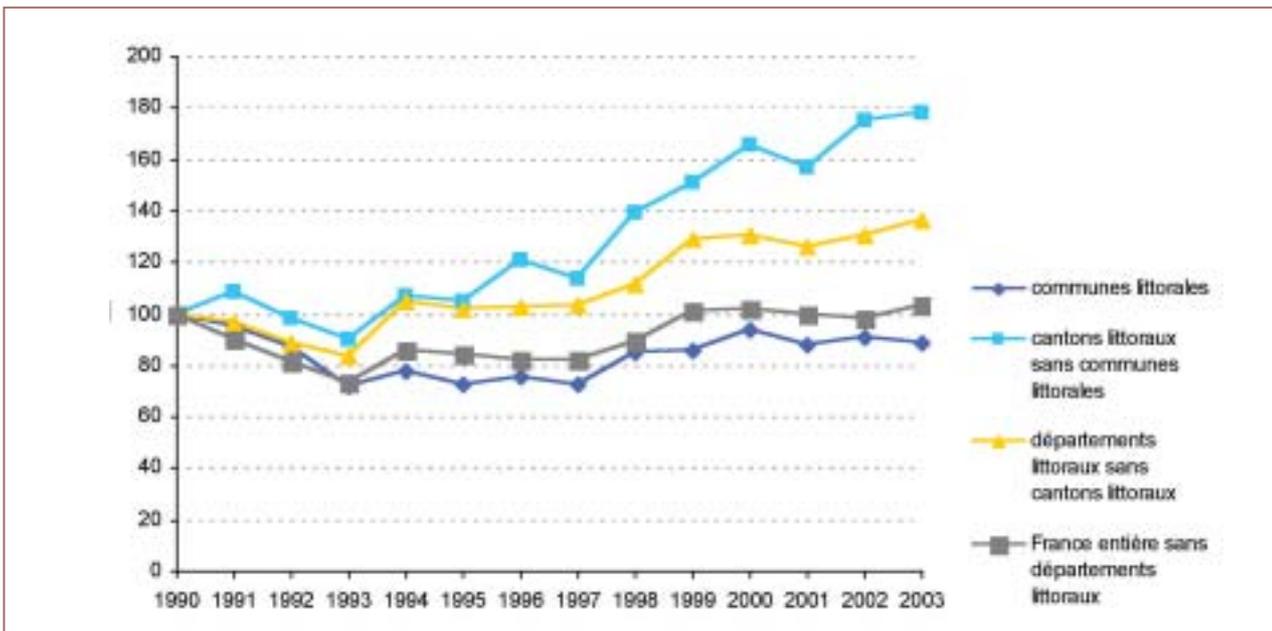


Figure 13 : Évolution de la construction de logements entre 1990 et 2003 (Base 100 en 1990)

Source : Meltt, fichier Sitadel, Observatoire du littoral

jours à l'attractivité constatée de ces espaces littoraux. Mais la variable foncière (disponibilité et prix du foncier) semble déterminante dans la répartition de la construction entre le littoral proche et l'arrière-pays. Ces évolutions relatives ne doivent cependant pas faire oublier que le niveau de construction reste très élevé en volume dans l'ensemble des communes littorales.

# 3

## UN DOUBLEMENT DE LA CONSTRUCTION DANS LES ARRIÈRE-PAYS DEPUIS 1990

Entre 1990 et 2003, la part des arrière-pays littoraux (cantons littoraux sans leurs communes littorales) dans la construction de logements des cantons littoraux est passée de 19 % à 32 %. L'évolution est moins nette pour les locaux d'activités, leur part passant de 39 % à 42 %. Cette forte croissance de la construction est surtout visible depuis 1997 : entre 1997 et 2003, l'indice est passé de 115 à 180 (Figure 13 p. 61).

Même si la majorité de la construction reste concentrée dans les communes littorales, ces arrière-pays sont de plus en plus des territoires à enjeux, en relation forte avec le littoral proche. Leur évolution est très dépendante de la situation du littoral proche (saturation, effet de diffusion...) et les interrelations fortes entre ces deux espaces (migrations alternantes, transports...) justifient que leur aménagement soit conçu et réalisé conjointement. L'aménagement du littoral doit dépasser les communes du littoral et être réalisé à l'échelle des bassins de vie littoraux, incluant ces arrière-pays.

# 4

## UNE URBANISATION INADAPTÉE A LA FRAGILITÉ DU LITTORAL

C'est autant la qualité des constructions, leur implantation et leur destination que leur quantité qui importent pour l'avenir du littoral. Dans les espaces urbains littoraux, l'attraction pour les loisirs et la volonté de profiter des aménités environnementales du littoral (espaces boisés, "vue mer"), ont conduit à un urbanisme :

- plus étalé que dans le reste de la France et fortement consommateur d'espaces choisis parmi les plus proches du rivage, qui sont justement les espaces que toutes les activités se disputent ;
- recelant de fortes irréversibilités, notamment en matière de transports (usage dominant de la voiture) ;

- mal maîtrisé et ne respectant pas toujours le droit de l'urbanisme, avec des situations allant de l'urbanisation sauvage (cabanes du Midi méditerranéen, plus ou moins anciennes), au contournement de la loi (pas de déclarations de travaux ou de demandes de permis de construire pour des extensions, "caves" qui se transforment en rez-de-chaussée, durcissement des campings...). Les perspectives de profit, dans un contexte de rareté, sont énormes ;
- caractérisé par un individualisme encore plus marqué que dans d'autres espaces : appropriation des criques, limitation de l'accès au rivage. Les cabanes sont souvent mieux vécues, par leur frugalité, que les lotissements de luxe.

L'étalement urbain et la perte de sens collectif sont préoccupants. Une "économie de cueillette", consommatrice d'espace, peu productive et basée sur la recherche de rente foncière, risque de produire une ville éclatée, caractérisée par un fort impact sur l'environnement et des tensions sociales croissantes (manque de parc locatif, difficulté de logement des jeunes actifs...). La carence des politiques foncières rend pour l'instant difficilement maîtrisables les évolutions en cours.

# un patrimoine naturel riche mais menacé

De par sa position d'interface entre les terres émergées et le milieu marin, le littoral joue un rôle écologique considérable. Mais il est sans doute aussi **l'un des territoires les plus menacés du fait de son attractivité et des pressions de plus en plus marquées qu'il subit.**

## 1

### DES MILIEUX TERRESTRES ET MARINS SPÉCIFIQUES INSUFFISAMMENT CONNUS

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

**Ces milieux sont d'abord très spécifiques et originaux.** La coexistence d'eau douce et d'eau salée, la variabilité annuelle et inter-annuelle des conditions climatiques ont créé des écosystèmes très variés, adaptés au sel, au sable, à la sécheresse estivale ou au contraire à l'inondation hivernale, occupés par des espèces rares. Les zones humides méditerranéennes sont très représentatives de ces particularismes.

**Ces milieux sont ensuite très restreints dans l'espace.** C'est le cas des dunes, qui n'occupent qu'une frange de quelques dizaines à quelques centaines de mètres en retrait du rivage, ensemble fréquenté pour les activités de loisirs (piétinement, parkings, circulation motorisée...), alors que les dunes jouent un rôle considérable dans la prévention de l'érosion du littoral. C'est également le cas des fonds marins : les côtes françaises ne disposant que d'un plateau continental restreint, l'essentiel de la diversité et de la production biologique s'y concentre à proximité du rivage. Ils sont, de fait, très vulnérables aux pollutions telluriques (eaux usées, pollutions drainées par les rivières) et aux aménagements portuaires. Ainsi, entre la frontière italienne et Marseille, 10 % des petits

fonds situés autrefois entre 0 et - 20 mètres de profondeur ont été recouverts par 200 ouvrages gagnés sur la mer (ports, aéroports, terre-pleins, plages artificielles, digues...). Le département du Var a perdu 11 % de ses petits fonds de moins de 10 mètres de profondeur (les plus diversifiés et productifs), les Alpes maritimes 20 % et les Bouches-du-Rhône 27 %.

**Ces milieux assument enfin des fonctions écologiques, dépassant le simple espace littoral :** passage d'oiseaux pour les migrations, nurseries pour les poissons, rétention des crues et épuration naturelle des eaux dans les zones humides...

#### Encadré 4 : Les zones humides du littoral : des espaces diversifiés et protégés

Sous le terme zones humides littorales, est regroupée une grande variété de milieux : vasières intertidales, prés et prairies inondables, mares dunaires, marais côtiers plus ou moins endigués et aménagés, lagunes et étangs côtiers. Les zones humides littorales sont très sensibles au maintien d'un seuil de salinité lié à un équilibre entre eaux douces et eaux marines. Elles se caractérisent en général par une grande diversité biologique (mollusques, insectes, crustacés, poissons, oiseaux...), et une productivité primaire souvent élevée, essentielle à l'écosystème littoral et à ses activités économiques.

Les causes principales de la dégradation de ces zones sont les infrastructures (aménagements portuaires ou fluviaux, voies de communication), l'intensification agricole, et l'urbanisation. Le marais poitevin a notamment été fortement modifié par le drainage et l'intensification des cultures, ce

qui a conduit au déclassement du parc naturel régional du marais poitevin-Val-de-Sèvre-Vendée en 1996. D'une manière générale, le drainage conduit, selon sa nature (drains enterrés, fossés à ciel ouvert) et son intensité, à une modification du fonctionnement hydrologique de la zone humide, voire à sa disparition totale par assèchement. Les superficies drainées sont en augmentation constante de 1979 à 2000, exception faite des zones humides du littoral méditerranéen, pour lesquelles la diminution, essentiellement constatée en Camargue, correspond à la période de forte régression de la riziculture. Toutes mesures de protection confondues, les zones humides littorales bénéficient de mesures de protection supérieures aux zones humides continentales (zones humides de vallées alluviales ou de plaine intérieure).

Créé en 1994 par le plan national d'action pour les zones humides, l'Observatoire national des zones humides (ONZH) a pour mission de dresser un état zéro de la situation des zones humides, d'assurer le suivi de leur évolution, de développer les capacités d'expertise du ministère chargé de l'environnement, de permettre à ce ministère d'influer sur les politiques sectorielles et de diffuser l'information. L'observatoire travaille sur un ensemble de zones humides d'importance majeure au plan national, défini à partir d'une liste de 87 zones identifiées en 1994.

D'après [www.ifen.fr/onzh](http://www.ifen.fr/onzh)

Amorcé en 1982, l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff) permet une bonne connaissance des milieux terrestres littoraux. Les zones de type I sont caractérisées par leur intérêt biologique remarquable (présence d'espèces protégées et/ou menacées, associations d'espèces ou espèces rares, menacées ou caractéristiques du patrimoine régional). Les zones de type II sont de grands ensembles naturels riches et peu modifiés, qui offrent des potentialités biologiques importantes (ces zones peuvent par définition inclure plusieurs zones de type I). Cet inventaire s'étend aujourd'hui aux DOM : il a été réalisé à la Réunion, en Martinique et en Guadeloupe ; il s'engage en Guyane. Les Znieff I couvrent 11,8 % du territoire des communes littorales métropolitaines, les Znieff II 21,5 %. L'inventaire des zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux (Zico), réalisé en application de la directive "Oiseaux" est venu compléter l'inventaire Znieff. (Figure 14 p. 69).

Côté mer, une adaptation de la méthode d'inventaire Znieff a été mise en oeuvre depuis 1994, mais la richesse et la vulnérabilité de ce milieu marin reste insuffisamment connues. Seuls 4 % des poissons sont par exemple protégés.

D'un point de vue qualitatif, les évaluations successives réalisées par les naturalistes soulignent la banalisation et l'appauvrissement de la plupart des milieux littoraux. Des espèces autrefois communes, comme le lys maritime, se sont par exemple raréfiées.

Il faut également signaler que le littoral et la mer sont concernés par l'introduction d'espèces envahissantes, dont, pour les plus marquantes, la *Caulerpa taxifolia* dans les herbiers de posidonie méditerranéens et la *Crepidula fornicata* dans les fonds riches en coquillage de la Manche.

Parallèlement à la protection réglementaire des espèces, la France a développé un ensemble d'outils de gestion et de protection des espaces naturels complet, selon l'échelle d'application de cette protection (locale, nationale, européenne, internationale), les objectifs qui lui sont donnés (la protection des paysages, des espèces et des milieux, l'accueil du public...) et le type de milieu concerné (zones humides...). Ces diverses mesures de protection ne sont pas équivalentes. Elles impliquent des contraintes de gestion des espaces variables selon l'objectif visé, de la simple servitude publique à l'acquisition en propriété publique permettant une gestion écologique, en passant par la protection réglementaire.

Sur le littoral, le bilan de ces protections et de leur efficacité reste un travail à faire. Une bonne part de ces dispositifs n'est pas recensée au niveau national. En l'absence de bilan exhaustif sur l'identification des espaces naturels remarquables au titre de la loi "littoral", il est aujourd'hui particulièrement délicat d'estimer, à l'échelle nationale, dans quelle proportion la richesse patrimoniale du littoral a été prise en compte à ce titre, ou encore d'évaluer si le caractère remarquable de ces espaces leur vaut le fait

d'être déjà protégés sous d'autres formes (propriétés du Conservatoire du Littoral ou des départements, sites classés, réserves naturelles, etc.). Il en va de même pour les **sites classés au titre de la loi du 2 mai 1930** relative à la protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque, ou des espaces boisés classés des POS, dont la valeur en terme de protection a été renforcée par les décrets d'application de la loi "littoral". Un regroupement dans une base de données géographique unique permettrait de mieux apprécier les recouvrements et les protections effectives en place (urbanisation interdite, limitée, gestion conservatoire en place, ouverture au public...). **Les forêts publiques**, leur statut et leur mode de gestion, ne font pas non plus partie des inventaires de protection. **En matière de suivi de l'occupation du DPM, le manque de données ne permet pas non plus de quantifier les transformations de celui-ci ou les changements liés à ses différents modes d'occupation (concessions, autorisations d'occupation temporaires...)**. Globalement, le problème de lisibilité de ces mesures de protection n'est pas spécifique au littoral.

## 2 L'OBJECTIF DU "TIERS NATURE" EST SANS CESSE RÉAFFIRMÉ

L'objectif du "tiers nature", c'est-à-dire un tiers du littoral préservé définitivement de l'urbanisation, est un objectif de long terme bien établi dans les politiques publiques, qui fait l'objet d'un consensus fort. Le rapport "Piquard" le mentionnait déjà.

Il correspond à un double objectif : contribuer à la préservation de la biodiversité et des équilibres naturels du littoral d'une part, garder des espaces naturels ouverts à la fréquentation du public d'autre part. **Cette demande sociale de nature et de paysage sur le littoral ne doit pas être négligée.**

Plusieurs types d'instruments sont utilisés.

- La mise en œuvre des conventions et accords internationaux, avec notamment, pour les zones humides, l'inscription à la convention RAMSAR. Les marais du Fiers d'Ars, sur l'île de Ré, ont ainsi été inscrits à cet inventaire en 2003. Cette protection par label doit cependant s'accompagner d'une véritable structure de gestion pour être effective.
- La protection et la mise en valeur d'espaces emblématiques à travers les Parcs nationaux et les réserves naturelles. À l'heure actuelle, seuls deux parcs nationaux concernent le littoral : le Parc de Port-Cros et le Parc de Guadeloupe. La politique des parcs nationaux marque le pas et sa relance vise à mieux associer les acteurs locaux. Le projet le plus avancé est le Parc national de la mer d'Iroise,

- qui concerne 200 000 hectares entre les îles d'Ouessant et de Sein. Des projets dans les calanques de Cassis, les Bouches de Bonifacio sont également en cours.
- Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un acteur majeur de la protection du littoral. Il avait acquis au 1<sup>er</sup> janvier 2004 plus de 70 000 hectares, sur 861 km de rivages et 530 sites, en métropole et outre-mer. Il protège de l'urbanisation 21 % du littoral corse, 13 % en Manche-mer du Nord, 11 % en Méditerranée, 8 % en Atlantique (Bretagne incluse), 5 % en Antilles-Guyane et 4,5 % à la Réunion. La responsabilité du Conservatoire vis-à-vis des espèces est importante puisque, sur 285 terrains étudiés en France métropolitaine, 202 hébergent des espèces strictement menacées sur le territoire national et 198 des espèces présentes dans les annexes II et IV de la directive "Habitat". 66 % des espèces botaniques maritimes protégées sont présentes sur ses sites. Les réformes successives ont étendu son territoire d'intervention, développé ses méthodes d'acquisition (dation, transfert de propriété publique...).
  - Un ensemble d'outils réglementaires et fonciers vient compléter ces dispositifs : acquisition d'espaces naturels sensibles par les départements et les conservatoires régionaux des espaces naturels, espaces remarquables de la loi "littoral", réserves naturelles volontaires, réserves de chasse et de faune sauvage, arrêtés de biotopes...

# 3

## LA BIODIVERSITÉ DOIT ÊTRE ENVISAGÉE AU-DELÀ DES ESPACES PROTÉGÉS

Ce serait une erreur de considérer que la protection de la nature et de l'environnement sur le littoral se limite à la protection de certains espaces. Le scénario, tendanciel à long terme, du "un tiers nature", donc deux tiers constructibles, serait porteur de très gros risques.

La protection de l'environnement littoral repose d'abord sur l'évolution des pratiques et des usages de tous et sur une intégration de l'environnement dans toutes les politiques sectorielles : tourisme, agriculture pêche, transport maritime...

Les mesures agri-environnementales, les contrats territoriaux d'exploitation et aujourd'hui les contrats d'agriculture durable permettent une meilleure intégration de la protection dans les activités agricoles. Ils empêchent un cloisonnement parfois excessif entre espaces protégés et espaces "développés".

Ces instruments sont au cœur de la gestion des sites Natura 2000, qui, lorsqu'ils ne recoupent pas un espace protégé par d'autres moyens, s'appuient de préférence sur cette protection contractuelle.

La protection de l'environnement littoral gagnera à être encadrée par des stratégies nationales. Deux chantiers prioritaires sont actuellement en cours, en application de la stratégie nationale de la biodiversité : le plan d'action littoral et marin et le plan d'action "réseau écologique national", dont les publications sont attendues en 2004. Ces initiatives visent à mettre en relation les habitats naturels, à travers des corridors biologiques. Les sites littoraux sont particulièrement concernés pour ce qui concerne les couloirs de migration des oiseaux et le maintien de corridors entre des milieux naturels de plus en plus fragmentés et éloignés les uns des autres.

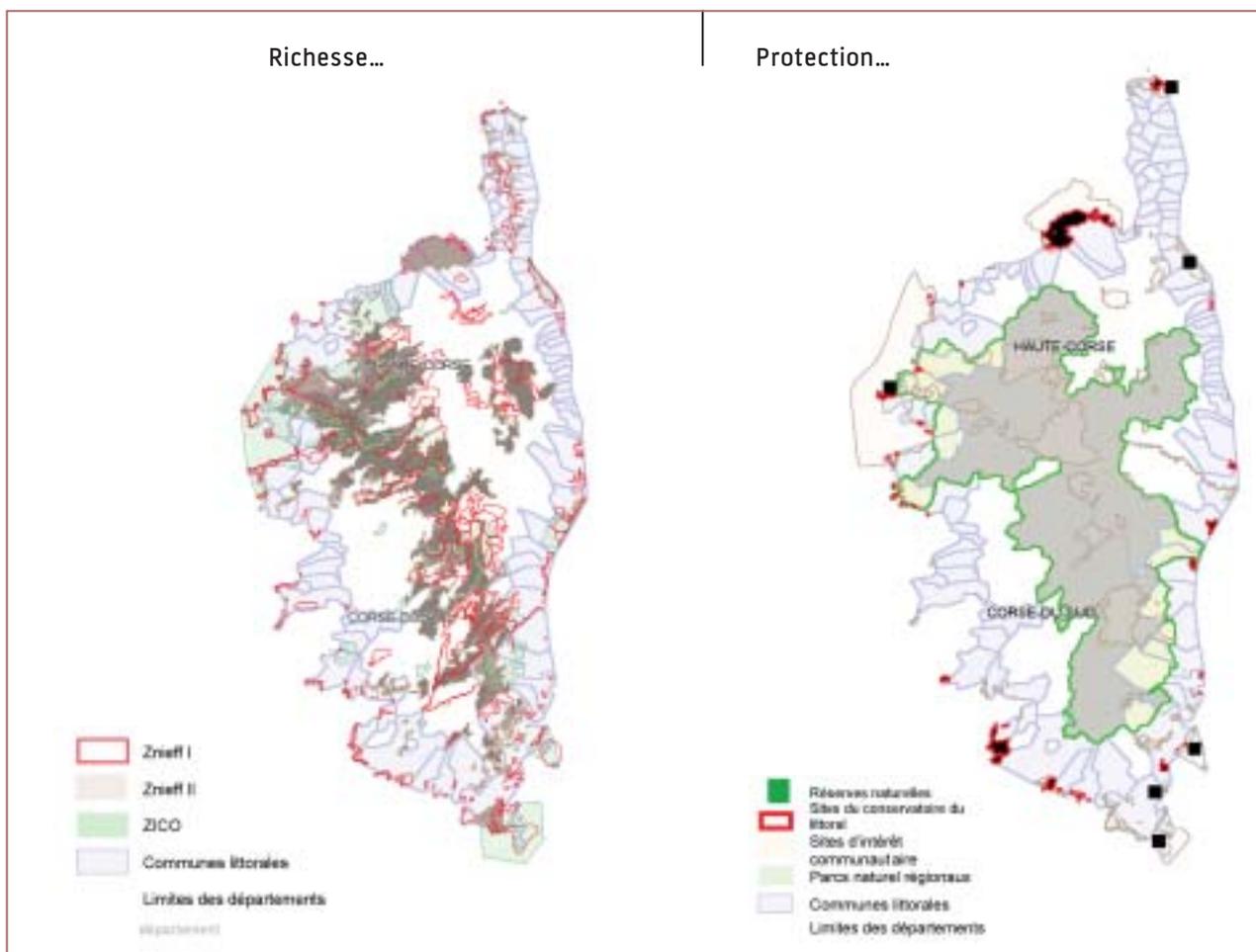


Figure 14 : Richesse et protection des espaces naturels. L'exemple de la Corse.

Znieff : Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique ;  
 ZICO : zones d'intérêt pour la conservation des oiseaux

Source : Ifen - Observatoire du Littoral

# 4

## DES POLLUTIONS MARINES À MAÎTRISER

En général, moins visibles et plus diffuses que les atteintes aux paysages littoraux, les questions de pollution et les atteintes à la qualité de l'eau n'en sont pas moins importantes.

Les causes de pollutions des eaux marines et douces sont nombreuses et concernent des centaines de substances chimiques. Aux facteurs déjà connus viennent s'ajouter des questions émergentes parce que mal suivies jusqu'ici, qui devraient prendre dans l'avenir une place plus importante.

La gestion de la qualité des eaux marines s'inscrit de plus en plus dans une perspective internationale : la convention OSPAR (qui a regroupé les conventions d'Oslo et de Paris) réglemente par exemple les rejets en mer et les pollutions d'origines telluriques dans l'Atlantique et la mer du Nord.

### 4.1. La sécurité et la sûreté du transport maritime : un préalable

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

La sécurité du transport maritime aurait dû être un préalable au développement de ce mode de transport, par ailleurs souhaitable (cf. supra, p. 47). Les marées noires de l'Erika et du Prestige ont conduit à l'adoption de plusieurs mesures par l'Union européenne.

"Erika I" comprend notamment le renforcement des contrôles et du corps des inspecteurs, le bannissement des navires jugés non fiables, l'équipement des pétroliers en boîtes noires, le contrôle des sociétés de classification, l'élimination des pétroliers à simple coque des eaux européennes au plus tard en 2015.

"Erika II" a entraîné la création de l'Agence européenne de sécurité maritime (dont le siège a été attribué en décembre 2003 à Lisbonne), l'amélioration de la surveillance du trafic maritime (notification des navires), le renforcement des possibilités d'intervention en mer des autorités nationales, l'établissement de ports de refuge.

Ces mesures sont importantes. Il reste qu'une logique d'indemnisation continue d'être privilégiée sur une logique de responsabilisation des affréteurs : la mutualisation des risques au travers du FIPOL ne les encourage pas forcément à investir dans la prévention. L'opacité des responsabilités (pavillons de complaisance, droit maritime international) ne facilite pas la prise en charge de la sécurité maritime. La question de l'indemnisation des dommages écologiques non marchands reste ouverte.

La question des déversements accidentels ou volontaires en mer (dégazages et déballas-

tages) n'a pas encore trouvé de réponse satisfaisante, en dépit de la directive européenne sur l'équipement des ports de l'Union, adoptée en septembre 2000 et transposée en droit français le 16 janvier 2001. Les poursuites judiciaires sont cependant en augmentation et la surveillance meilleure.

#### 4.2. La pollution vient aussi des fleuves

Les fleuves français transportent en moyenne chaque année 646 000 tonnes d'azote (en majorité des nitrates) et 43 800 tonnes de phosphore, d'après des modélisations récentes. Ces apports à la mer sont responsables de phénomènes d'eutrophisation, dont les résultats les plus marquants sont les marées vertes du nord Bretagne, mais qui comprennent aussi une eutrophisation côtière à phytoplancton ("blooms" algaux et bactéries produisant des toxines). Chaque année, plus de 60 000 m<sup>3</sup> d'algues vertes sont ramassés en Bretagne, dont plus de la moitié dans les Côtes d'Armor.

Les tendances observées montrent depuis une décennie une réduction des rejets urbains et industriels. Mais un quasi-doublement des apports de nitrates, majoritairement d'origine agricole, a par contre été constaté entre 1985 et 1999. L'obligation, au titre de la convention OSPAR, d'une réduction de 50 % de ces apports de nitrate est impérative ; elle risque d'être difficile à remplir.

#### 4.3. Des progrès encore à réaliser en matière d'assainissement

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

La qualité des eaux de baignade a connu une nette tendance à l'amélioration, avec des taux de conformité sanitaire de plus de 90 %. L'arrêt du suivi sanitaire dans certaines zones déclassées et interdites à la baignade ne rend cependant pas les comparaisons temporelles aisées.

#### 4.4. Des nouvelles sources de pollution se développent

Les pollutions par les métaux lourds, déjà connues, continuent de provoquer des situations pré-occupantes, à proximité des sites industriels (estuaires) ou agricoles (viticulture et cuivre...).

Plusieurs types de polluants doivent faire l'objet d'un meilleur suivi et d'une meilleure maîtrise :

- les virus et bactéries, dont le suivi était limité jusqu'à il y a peu à la mesure des coliformes, considéré comme un indicateur de la présence d'autres germes. Quelques espèces de phytoplanctons, suivies par le réseau RePHY de l'Ifremer, produisent des toxines nocives, voire mortelles pour la faune marine, alors que d'autres, en s'accumulant dans les coquillages sont nocives pour les consommateurs. Toxines amnésiantes (observées pour la première fois en 2000), diarrhéiques ou paralysantes, semblent en voie d'extension dans le milieu marin ;
- les biocides phytosanitaires (pesticides, fongicides, herbicides) sont en majorité d'origine agricole et charriés par les fleuves et rivières. Ils contaminent jusqu'aux eaux du large et aux fonds marins. Les campagnes d'études menées par l'Ifremer montrent que l'ensemble du littoral français est contaminé par les produits phytosanitaires.
- Les résidus médicamenteux (œstrogènes, antibiotiques) d'origine urbaine et agricole ont des effets peu connus, mais potentiellement alarmants (changement de sexe des poissons...).

# 5

## DES RISQUES EXISTANTS ET DES RISQUES ÉMERGENTS

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

### 5.1. De nouvelles approches de l'érosion du littoral

L'érosion du littoral est un phénomène complexe, dont les causes sont à la fois naturelles et humaines : érosion du stock sédimentaire de la dernière période glaciaire, phénomènes tectoniques, baisse de la charge solide transportée par les fleuves suite à la construction des barrages, abandon de l'agriculture en montagne, aménagements littoraux (digues, épis, ports) venant perturber les courants côtiers, dégradation des dunes, demain remontée du niveau de la mer... Sur une longue période, on observe des profils d'évolution à l'échelle du siècle. L'évolution peut être rapide, avec parfois plus de 4 mètres par an ; Narbonne était un port à l'époque de la Gaule Narbonnaise, mais au

Moyen Âge les Saintes-Maries-de-la-Mer étaient à plusieurs kilomètres de la mer. Les aménagements viennent localement limiter ou aggraver ces grandes tendances... Et reportent souvent les dégâts un peu plus loin sur les côtes sableuses.

Si cette érosion du littoral pose des problèmes écologiques, c'est aussi en raison des risques économiques (diminution des surfaces ou même disparition des plages) des **risques pour les biens et les personnes** que ce sujet est mobilisateur. En théorie, les propriétaires doivent protéger leur propriété eux-mêmes (article 33 de la loi du 16 septembre 1870). En réalité, l'État, responsable du DPM, finance l'essentiel des travaux. La période récente est marquée par une **tendance au désengagement financier de l'État et par un renouvellement des approches de gestion de ce phénomène.**

#### Encadré 5 EuroSION : un programme européen pour mesurer les impacts de l'érosion

*EUROSION est un projet qui vise à déterminer les impacts socio-économiques et environnementaux de l'érosion sur l'ensemble des côtes européennes. 3,2 milliards d'euros sont dépensés chaque année pour lutter contre l'érosion, un chiffre en augmentation de 28 % depuis 1986, selon les résultats du programme publié en mai 2004.*

*Le programme examine des solutions alternatives et propose des recommandations*

*de gestion d'ordre politique à l'échelle européenne, nationale, régionale et locale visant à anticiper ou à réduire l'impact de ce phénomène naturel généralisé où l'homme a sa part de responsabilité.*

*Initié par le Parlement européen, ce programme a officiellement été lancé par la DG Environnement, en 2001, par le biais d'un contrat avec le National Institute of Coastal and Marine Management (RIKZ, Pays-Bas). D'après [www.euroSION.org/](http://www.euroSION.org/)*

## 5.2. Le changement climatique pourrait augmenter les inondations et les submersions marines

Le littoral peut connaître des phénomènes d'inondations cumulatifs, lorsque le débordement des cours d'eau (en particulier dans les zones de régime torrentiel comme le bassin méditerranéen) se combine à des tempêtes et à la marée montante pour empêcher l'écoulement normal des eaux vers la mer. Le risque de submersion marine, en cas d'élévation du niveau de la mer suite aux fortes marées, aux dépressions ou aux tempêtes, pourrait dans l'avenir être mieux évalué suite à l'élaboration du référentiel littoral du CNIG et à son utilisation dans le cadre du programme Litto 3D (Encadré 18 p. 141).

**À plus long terme, le changement climatique pourrait avoir un impact important sur le littoral**, essentiellement en raison de l'élévation du niveau de la mer. Les séries les

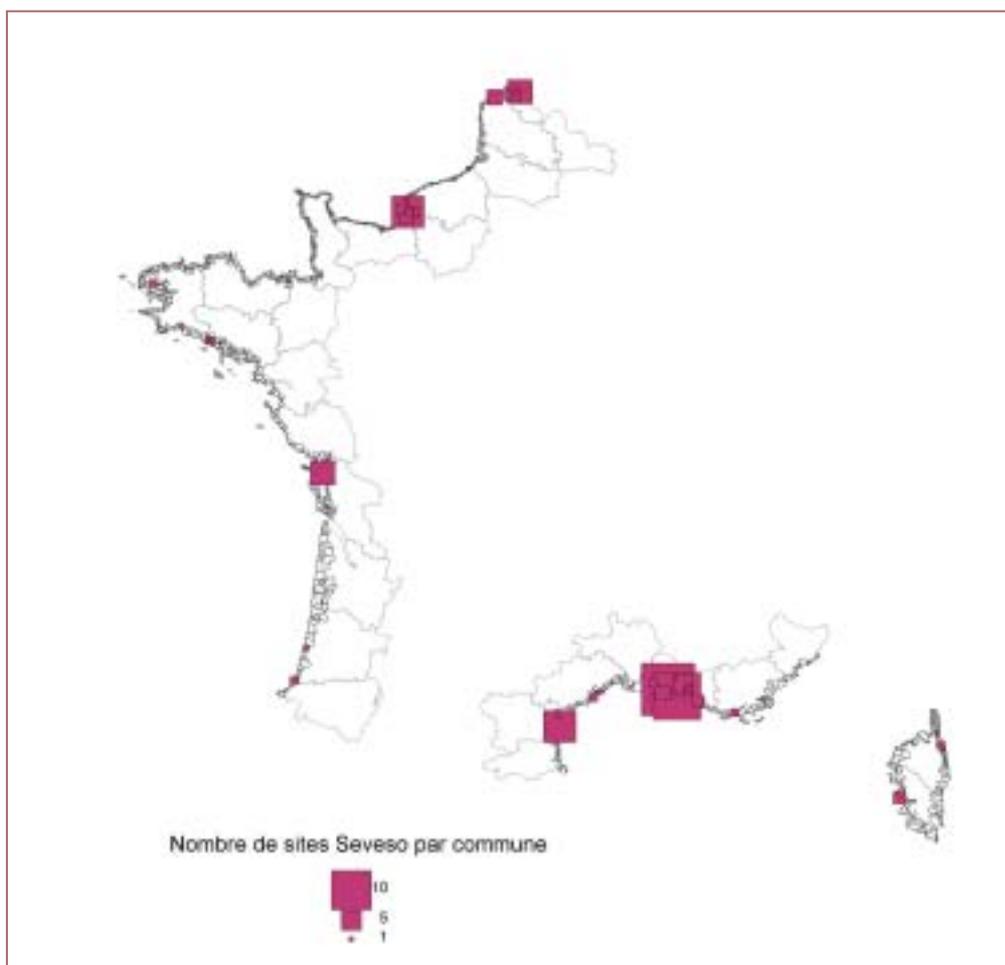
plus longues disponibles pour Brest et Marseille montrent une élévation moyenne de 1,2 mm par an depuis un siècle, mais qui n'est pas due uniquement au changement climatique. Les évaluations récentes prévoient une accélération avec, d'ici la fin du XXI<sup>e</sup> siècle, une hausse du niveau moyen planétaire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

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

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

### 5.3. La densité d'activités nécessite de se préoccuper des risques technologiques

Le littoral métropolitain accueille 126 sites Seveso, celui des DOM 24 sites. Ces sites sont les plus représentatifs des activités à risque présentes sur le littoral – activités localisées pour leur grande majorité dans les zones industrialo-portuaires de Fos, Le Havre et Dunkerque-, mais aussi des **conflits potentiels existants entre l'industrie et les autres activités**.



**Figure 15 : Les sites SEVESO sur le littoral**

Source : Ifen, Observatoire du littoral, d'après ministère de l'Écologie et du Développement durable (DPPR)

# une politique du littoral aux résultats encore partiels

**Les politiques menées sur le littoral**, parallèlement au développement volontariste, piloté par l'État, de certains sites (littoraux languedocien et aquitain, ports autonomes et zones industrialo-portuaires), reposent sur plusieurs principes, mis en œuvre depuis 1970 et toujours réaffirmés :

- la volonté d'une maîtrise de l'urbanisation par une gestion économe de l'espace, concrétisée par le vote de la loi "littoral" en 1986 qui a prolongé la directive nationale d'aménagement du littoral de 1979 ;
- une politique d'acquisition foncière menée par le Conservatoire du littoral pour soustraire définitivement des espaces à l'urbanisation ;
- le développement d'instruments économiques permettant l'acquisition et la gestion de milieux naturels, comme la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles, affectée aux départements ;
- la volonté de préserver l'accès au rivage, avec la création des servitudes longitudinale (1976) et transversale (1986) ;
- un encadrement de l'occupation du DPM par le régime des concessions et des autorisations d'occupation temporaires (AOT) ;
- l'incitation à une planification globale de l'espace, renforcé par la loi solidarité et renouvellement urbains en 2000, créant les schémas de cohérence territoriale et les plans locaux d'urbanisme (PLU).

**D'une manière générale, les objectifs assignés à cette politique n'ont été atteints que de manière partielle.** La croissance résidentielle et l'urbanisation n'ont pas été maîtrisées et les politiques publiques se sont maintenues dans un rôle défensif, cherchant à préserver ce qui pouvait l'être, sans avoir vraiment les moyens d'infléchir suffisamment les dynamiques en cours.

**Les approches sont restées trop sectorielles, trop contraintes par les découpages administratifs, peu concertées et n'ont pas permis le rapprochement entre une vision terrestre et une vision maritime du littoral.**

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

réglementaire et planificatrice, souvent peu adaptée à la diversité des situations, n'a pas été complétée par une approche de gestion et de régulation des usages. Des instruments, dont la procédure est parfois très lourde (un décret en conseil d'État pour les SMVM et les DTA) sont appliqués avec difficulté.

L'absence de vision globale, de stratégies de long terme et une dilution certaine des responsabilités **posent clairement le problème de pilotage de la politique du littoral.**

Ce constat, qui n'est pas spécifique au littoral, illustre les difficultés d'un aménagement du territoire de plus en plus partagé entre, d'une part, une autonomie croissante des collectivités locales et, d'autre part, une mondialisation produisant un contexte économique sur lequel il est de plus en plus malaisé d'agir.

# 1

## UNE LENTE ET INCOMPLÈTE APPLICATION DE LA LOI "LITTORAL"

### 1.1. Des imprécisions source de conflits juridiques

La loi du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral a posé le principe d'un équilibre entre protection et développement du littoral. Elle a été progressivement amendée par les lois d'aménagement et d'urbanisme (loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, loi SRU du 13 décembre 2000, loi urbanisme et habitat du 2 juillet 2003), sans que ses grands principes soient remis en cause.

L'intensité des enjeux sur le littoral, leur caractère conflictuel et l'imprécision de la loi littoral ont été à l'origine d'une multiplication de conflits et de contentieux.

- L'élaboration des décrets d'application, pourtant explicitement prévus par la loi, a été tardive, à l'exception de la liste des catégories d'espaces remarquables, qui a fait l'objet de décrets en 1989. Il aura fallu une action en justice des associations d'environnement pour que le décret "estuaire" soit finalement publié le 29 mars 2004, accompagné du décret sur la délimitation de la limite du rivage et de la limite transversale de la mer, et du décret modifiant la réglementation s'appliquant aux espaces remarquables.
- Il existe une jurisprudence abondante sur l'interprétation de quelques articles de la loi : la définition des coupures d'urbanisation, des extensions limitées de l'urbanisation, de l'urbanisation en continuité, du caractère remarquable d'un espace ou des espaces proches du rivage. Outre la définition progressive par le juge de

ces notions, l'usage a montré que l'application univoque de ces principes sur tous les littoraux n'était pas toujours souhaitable. Il n'a, par exemple, pas été possible, jusqu'au décret du 29 mars 2004, d'implanter les aménagements nécessaires à l'accueil du public et à la réduction de ses impacts sur l'environnement (sanitaires, pistes cyclables...) dans les espaces remarquables.

S'il y a consensus sur les objectifs de la loi et sur sa volonté d'organiser l'urbanisation du littoral, le consensus est également fort pour dénoncer l'insécurité juridique que son application fait peser sur les projets d'aménagement, en l'absence de doctrine claire et de décrets d'application.

Les rapports successifs sur la politique du littoral ou sur l'application de la loi "littoral" ont tous recommandé des mesures visant à préciser l'interprétation juridique de la loi, sans revenir sur le principe du contrôle par le juge administratif : élaboration et communication de Directives départementales d'application de la loi "littoral", éventuellement transmises au juge comme participant au "faisceau d'indices" formant sa décision, intégration des dispositions particulières de la loi "littoral" dans les SMVM et les DTA, voire mise en place d'une procédure de médiation préalable auprès du juge administratif en cas d'interprétations contradictoires.

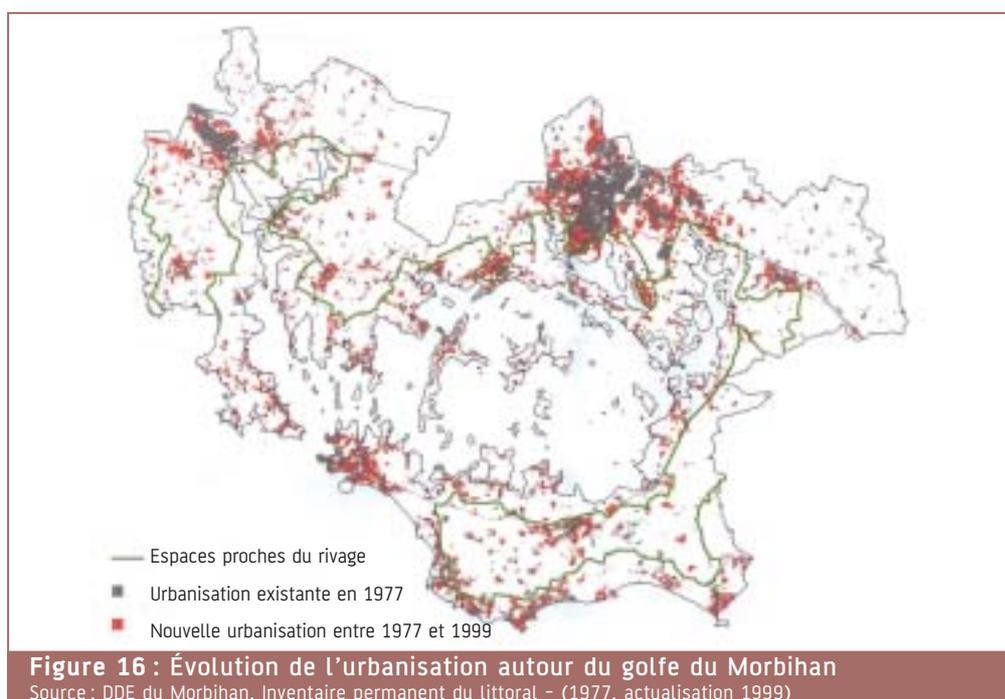
## 1.2. Un effet modéré sur la construction

L'application de la loi "littoral", les acquisitions du Conservatoire et les autres protections, les tensions foncières et plus simplement le manque d'espace expliquent le ralentissement de la construction observé dans certains littoraux. Cet effet de la loi "littoral" dans les communes littorales a été lent, inégal selon les façades, et ne semble pas avoir fondamentalement remis en cause le volume de construction.

L'application de la loi "littoral" a connu différentes phases. Entre 1986 et 1990, elle a été faible, en l'absence de décrets d'application. Le décret du 20 septembre 1989, précisant les catégories d'espaces remarquables, puis la circulaire du 10 octobre 1989, précisant les conditions d'application de la loi par les services de l'État (délimitation des espaces remarquables, des espaces proches du rivage et des coupures d'urbanisation) ont initié une traduction des dispositions législatives dans les POS des communes littorales. Cette prise en compte a cependant été très progressive, le rythme d'élaboration et de révision des documents d'urbanismes, souvent antérieur à la loi, étant relativement lent. Aujourd'hui, la plupart des POS et des PLU intègrent, au moins partiellement, ses dispositions.

Globalement, la loi "littoral" a permis d'éviter les grandes opérations immobilières et changé certaines pratiques (en favorisant densification et urbanisation plus en retrait de la mer, moins fréquemment en site vierge). Elle n'a cependant empêché ni les constructions illégales, ni le grignotage des espaces naturels. L'actualisation, en 1999, par la DDE du Morbihan de l'Inventaire permanent du littoral (l'IPLI, réalisé en 1977) pour le

secteur du Golfe du Morbihan, illustre cette poursuite de l'urbanisation (Figure 16). Les surfaces urbanisées sont passées de 3 500 hectares en 1977 à 6 500 hectares en 1999. En prenant en compte les possibilités de construire restantes dans les documents d'urbanisme actuels, ces surfaces continueraient à croître, pour atteindre 8 500 hectares.



## 2 UNE SUPERPOSITION D'OUTILS DE GESTION ET DE PLANIFICATION

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

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

## 2.1. Un faible bilan pour les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM)

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

S'ils sont un cadre approprié de concertation à l'échelon local, car ils permettent d'aborder les conflits d'usage en cours et d'anticiper les conflits futurs, leur bilan est toutefois faible en métropole : seul le schéma de l'étang de Thau a été approuvé, le 20 avril 1995. Deux autres schémas sont maintenant soumis au Conseil d'État : le littoral charentais (Charente-Maritime) et le bassin d'Arcachon (Gironde). Deux autres schémas sont en phase d'élaboration active : le Trégor-Goëlo en Côtes d'Armor et le golfe du Morbihan.

Dans les départements d'outre-mer, toutes les démarches ont été finalisées dans le cadre de schémas d'aménagement régional (SAR) qui comportent un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer. Ils ont été adoptés à la Réunion le 6 novembre 1995, à la Martinique le 23 décembre 1998, à la Guadeloupe le 4 janvier 2001 et en Guyane le 2 mai 2002.

## 2.2. Des directives territoriales d'aménagement (DTA) dans les espaces à fort enjeu

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

Leur élaboration, sous l'autorité du préfet, associe les collectivités territoriales les plus importantes. Les DTA font l'objet d'une enquête publique et sont approuvées en Conseil d'État.

Sur les sept DTA prescrites, quatre concernent le littoral : Estuaire de la Seine, Estuaire de la Loire, Aire métropolitaine marseillaise, Alpes-Maritimes. Seule la DTA des Alpes-Maritimes a été promulguée pour l'instant, celle relative à l'estuaire de la Seine devrait être soumise au Conseil d'État cet automne.

### 2.3. La gestion de l'eau par les SDAGE et les SAGE

Les SDAGE, de portée réglementaire, fixent les orientations fondamentales de la gestion de la ressource en eau dans les six grands bassins hydrographiques (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée-Corse et Seine-Normandie). Les SAGE fixent, dans des bassins versants ou des ensembles cohérents de bassins versants (des sous-ensembles des grands bassins hydrographiques), les objectifs d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine, des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides.

Sur le littoral, ces documents ont à traiter des enjeux spécifiques : lien entre pollutions terrestres et marines, préservation des zones humides littorales. Ils sont donc un instrument privilégié d'intégration terre-mer.

Les évolutions législatives à l'étude (avant-projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, présenté le 26 mai 2004) tendent à rendre opposables aux tiers les SAGE et à mieux assurer leur compatibilité avec les SDAGE.

### 2.4 Les missions littorales relancées

Créées dans les années 1960, la mission interministérielle d'aménagement du Languedoc-Roussillon (Mission "Racine") et la mission interministérielle d'aménagement de la côte aquitaine (MIACA) correspondaient à une période de forte implication de l'État avec des moyens financiers importants, dans une démarche volontariste d'aménagement du littoral. Leur action a eu un impact très important sur les régions concernées : création de stations touristiques nouvelles, préservation des espaces naturels, aménagement en profondeur pour l'Aquitaine.

Le CIADT du 9 juillet 2001, en décidant la création de nouvelles missions littorales en Languedoc-Roussillon et sur le littoral aquitain, a jeté les bases d'une nouvelle politique du littoral dans ces régions.

- La mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon (MIALLR) a conduit sous l'autorité du préfet et avec l'appui d'un Conseil régional de développement du littoral, l'élaboration d'une stratégie de développement durable du littoral du Languedoc-Roussillon et d'un plan d'actions,
- En Aquitaine, la création d'une mission littorale s'est accompagnée de la création du Conseil supérieur du littoral aquitain. Le "Livre Bleu" du littoral aquitain élaboré conjointement a permis d'établir un premier diagnostic partagé sur la situation du littoral aquitain qui servira de base à la définition d'un plan d'actions.

## 3

## LA PROGRESSION DES LOGIQUES CONTRACTUELLES

Avec l'avancement de la décentralisation, la logique "un territoire, un projet, un contrat", appuyée par une concertation forte, semble de plus en plus d'actualité, particulièrement à travers les contrats d'agglomération et les contrats de pays.

- Instaurés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 et renforcés par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999 et la loi du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, **les "pays" sont des territoires présentant une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, à l'échelle d'un bassin de vie ou d'emploi. Ils sont engagés dans une dynamique de projet.** Au 1<sup>er</sup> janvier 2004, 35 pays littoraux avaient été créés, avec des états d'avancement et une couverture du littoral très variable selon les régions. L'ensemble du littoral breton était par exemple couvert par cette démarche, tous les pays ayant contractualisés avec l'État.
- **Les contrats d'agglomération concernent les espaces les plus urbanisés.** Une quinzaine d'agglomérations du littoral est concernée par cette démarche, notamment celles de Bayonne-Anglet-Biarritz, de Dunkerque ou du bassin de Thau.
- **Les contrats de baie**, institués par circulaire du ministère de l'Environnement en 1991, ont pour vocation la maîtrise des pollutions côtières et la réhabilitation des milieux. Ce sont des programmes d'actions signés pour 5 ans. Ils sont en quelque sorte un prolongement côtier des contrats de rivière et assurent dans ce sens une intégration terre-mer. Le département du Finistère a, par exemple, fait l'objet du contrat de baie de la rade de Brest, du contrat de baie de Morlaix, et du contrat de rivière de l'Odette.
- Les parcs naturels régionaux sont également, à travers leur charte révisée tous les dix ans, des territoires de projet. **Ils viennent souvent consacrer et institutionnaliser autour d'un territoire bien identifié, d'un point de vue identitaire et touristique, une coopération locale ancienne.** Le littoral en compte 11 (dont les parcs naturels régionaux de Guyane et de Martinique). Le plus récent, le parc naturel régional de la Narbonnaise, a été créé le 15 janvier 2004.

## Les démarches contractuelles...



Figure 17 A : Le contexte de l'intervention

# 4

## DES DISPOSITIFS MIS EN ŒUVRE DE FACON VARIABLE SELON LES FACADES

La représentation de ces différentes catégories d'instrument (Figure 17 : démarches contractuelles, outils de planification spatiale, structures intercommunales), **montre d'abord l'empilement des dispositifs en place, parfois difficile à gérer par les collectivités territoriales**. La rade de Brest est par exemple concernée par un contrat d'agglomération, un contrat de baie, ainsi que par la charte d'un Parc naturel régional. Elle est couverte par plusieurs SCOT et par un SAGE. Sur un plan administratif, elle est prise en charge par plusieurs communautés de communes et par la communauté urbaine de Brest rassemblées dans un pays. Plus généralement, on peut dire que plus les zones sont des zones à enjeux, plus elles sont couvertes par des dispositifs variés.

Ensuite, les différentes façades ne sont pas concernées de la même manière par ces différents instruments. L'ensemble du littoral du Nord, de la Normandie et de la Bretagne est couvert par des structures intercommunales et de plus en plus souvent, par des contrats de pays. À l'inverse, les pays sont moins répandus en PACA, mais cette région est mieux couverte par les contrats de rivière et fait l'objet de deux DTA.

**Notes Figure 17** → ■ PNR : Parc naturel régional (au 1<sup>er</sup> mai 2004) ■ SCOT : Schéma de cohérence territoriale (au 1<sup>er</sup> avril 2003) ■ SMVM : Schéma de mise en valeur de la mer à l'étude ou approuvé (au 1<sup>er</sup> mai 2004) ■ SAGE : Schéma d'aménagement et de gestion des eaux (au 1<sup>er</sup> janvier 2004) ■ DTA : Directive territoriale d'aménagement en cours ou approuvée (au 1<sup>er</sup> juillet 2003) ■ EPCI : établissements publics de coopération intercommunale (au 1<sup>er</sup> janvier 2004) ■ Contrats de baie, de rivières (au 1<sup>er</sup> mai 2004) ■ SAN : syndicat d'agglomération nouvelle ■ Contrats de pays et d'agglomération (au 1<sup>er</sup> janvier 2004).

Les outils de planification spatiale...



Les structures intercommunales (EPCI à fiscalité propre)



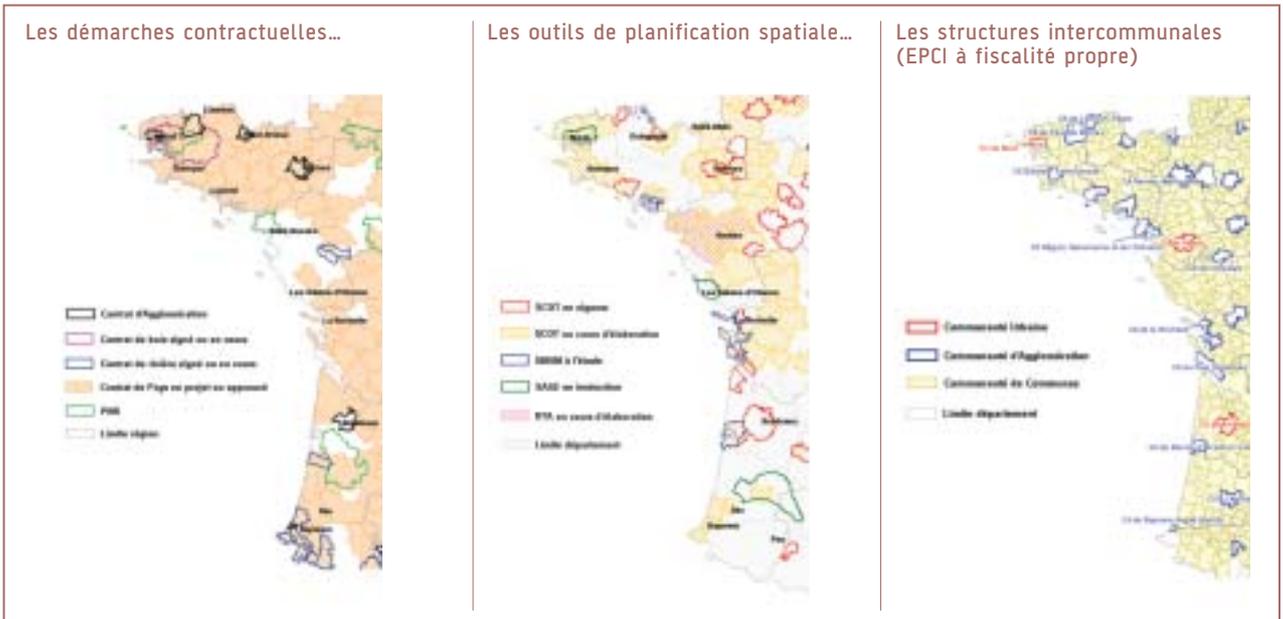


Figure 17 B : Le contexte de l'intervention publique sur le littoral → Atlantique

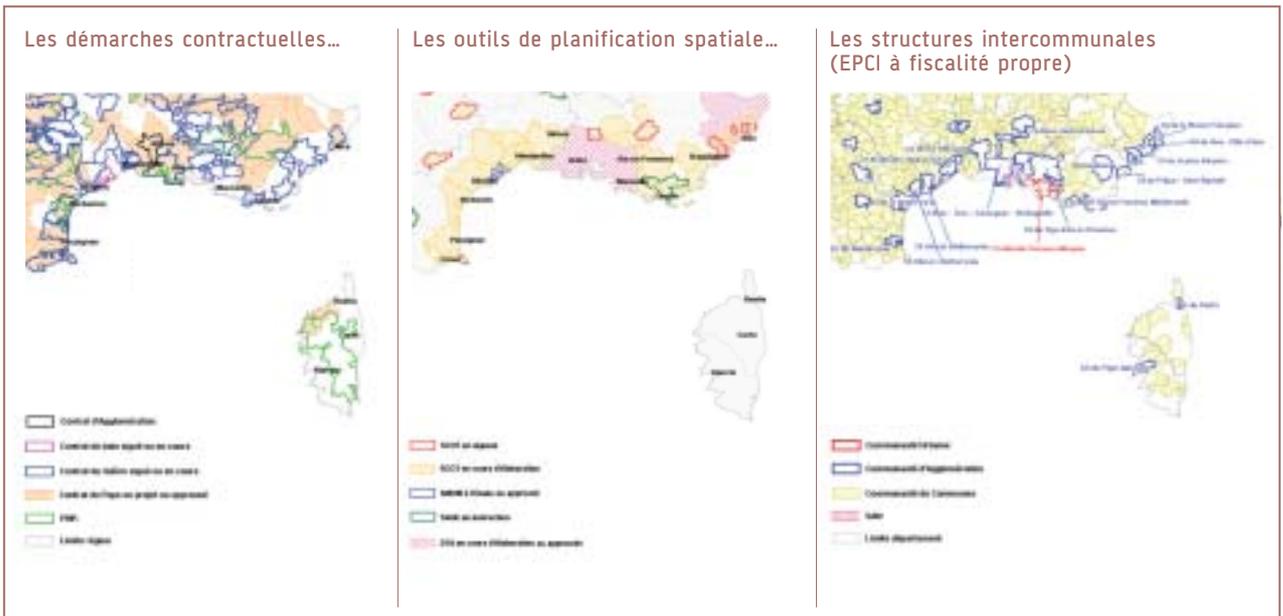


Figure 17 C : Le contexte de l'intervention publique sur le littoral → Méditerranée

# 5

## DES FINANCEMENTS RAREMENT RASSEMBLÉS DANS UNE “POLITIQUE DU LITTORAL”

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

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

- **Des soutiens aux différentes activités économiques, très variables**, avec une forte présence de l'État dans certains secteurs (pêche, ports, marine marchande) et une quasi-absence dans d'autres (tourisme).
- **Une non-individualisation des recettes de la mer** (droits de concession et d'occupation temporaire du domaine public maritime, extraction des granulats, taxe générale sur les activités polluantes...) dans le budget de l'État.
- **Des ressources des collectivités locales du littoral globalement plus élevées que la moyenne nationale**, d'après un bilan effectué par le ministère de l'Économie et des Finances pour 2001. Les bases des taxes locales (taxe d'habitation, foncier bâti et non bâti, taxe professionnelle) sont généralement plus élevées, particulièrement pour les petites communes. Les communes touristiques disposent d'une fiscalité indirecte (taxe de séjour, prélèvement sur le chiffre d'affaires des casinos) et de ressources annexes (produits domaniaux, recettes d'exploitation) qui permettent de compenser en partie les contraintes de la saisonnalité et du suréquipement qu'elle induit. La politique de désendettement est également plus rapide qu'en moyenne nationale.
- **Des financements très sectoriels et trop rarement regroupés dans une politique pluriannuelle du littoral**. Un contre exemple notable est la stratégie de développement durable du littoral du Languedoc-Roussillon, qui a été assortie d'un programme d'action de 306,5 millions d'euros sur la période 2003-2006. Pour le mettre en œuvre, le CIADT du 13 décembre 2002 a décidé de la mise en place d'un fonds de gestion intégrée du littoral (FGIL), doté de 25,1 millions d'euros sur 2004-2006, auquel viennent s'ajouter les crédits du contrat de plan État-région et du document unique de programmation (DOCUP). Ces crédits supplémentaires servent notamment à l'aménagement foncier du littoral, aux études d'aménagement paysager et urbain et au lancement de six Opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs et de l'habitat (ORILAH).

# 6

## LA NÉCESSITÉ D'UNE POLITIQUE NATIONALE

**La politique française de la montagne** s'est constituée il y a plus de 30 ans, autour de quelques thèmes fédérateurs, que les acteurs locaux et nationaux sensibles au sujet se sont appropriés collectivement : la compensation des handicaps agricoles liés à la pente et l'altitude, le caractère unique et donc à protéger de la haute montagne, le refus de la désertification de la moyenne montagne. Elle s'est progressivement structurée, à partir du CIAT de décembre 1973, avec l'installation des commissariats de la Datar par massif (assortis de financements annuels), l'élaboration de la directive européenne "montagne" de 1977 et de la loi "montagne" de 1985. Elle est ainsi passée d'une approche sectorielle axée sur les zones de montagne à une approche intégrée axée sur les massifs. Elle dispose d'une instance consultative nationale (Conseil national de la montagne) et d'instances de concertation et d'orientation locales (les comités de massif). La politique de la montagne est donc individualisée, visible et suivie dans le temps.

**La politique du littoral a une histoire très différente.** Les littoraux ont d'abord été largement oubliés des politiques, à l'exception de certains secteurs investis par le tourisme ou l'armée. À cette période a succédé, dans les années 1960, l'affectation très volontariste d'une fonction unique à certaines zones littorales (industrie à Dunkerque, dans les grands estuaires et à Fos ; tourisme dans le Languedoc et en Aquitaine), avec un désintérêt pour les espaces intermédiaires. La période récente a plutôt été caractérisée par une attitude de défense face à une urbanisation excessive et anarchique du littoral, sans toutefois de vision prospective partagée.

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette différence de traitement entre le littoral et la montagne ou, tout au moins, cette moindre organisation collective des acteurs du littoral sur une base nationale :

- la diversité des situations et des enjeux, combinée à la relative bonne santé économique, qui n'a pas conduit jusqu'à ce jour l'ensemble des acteurs politiques et économiques des littoraux français à rechercher un projet commun ;
- la croissance continue de la population littorale depuis un siècle. Les habitants du littoral, anciens et nouveaux (à l'échelle d'une génération), ne sont plus depuis longtemps représentants d'une seule culture dominante arc-boutée dans son territoire et son histoire, mais une juxtaposition de strates d'intérêts très divers ;
- le caractère linéaire du littoral (ou longtemps perçu comme tel), qui peut pousser les acteurs de cet espace à se regrouper plutôt avec les acteurs des régions dont ils font partie et à l'activité desquelles ils participent, qu'avec leurs homologues du littoral français.

**Les évolutions en cours montrent pourtant un besoin de maîtrise de l'impressionnante croissance résidentielle et économique que connaît le littoral. De par ses fonctions régaliennes, mais aussi dans ses fonctions d'arbitrage entre activités concurrentes et d'articulation de plusieurs échelles de temps, une présence forte de l'État sur le littoral reste totalement légitime.**

Si l'objectif demeure de soutenir la constitution d'ensembles socioculturels plus intégrés, participant plus efficacement au développement économique, social et culturel de la nation dans une perspective "durable", **les modalités d'intervention de l'État ne peuvent cependant plus être les mêmes**. L'État s'est jusqu'à présent doté de deux instruments majeurs, plutôt "défensifs" : le Conservatoire du Littoral et la loi "Littoral". Cette approche, nécessaire, doit désormais être complétée par une élaboration partenariale de politiques intégrées de gestion des zones côtières, en bref par l'élaboration de projets pour le littoral.



2<sup>e</sup> partie

# Les objectifs d'une politique de développement durable du littoral



La forte attractivité fait du littoral français un espace densément peuplé, urbanisé et occupé de plus en plus par une population permanente.

Aux activités traditionnelles maritimes et agricoles qui ont structuré les territoires littoraux dans le passé s'est ajouté, au cours des trente dernières années, un ensemble d'usages et d'activités diversifiées, d'abord industrielles puis principalement touristiques et résidentielles, qui ont modifié profondément les sociétés et l'espace littoral.

Conséquences et manifestations de ce dynamisme, la pression démographique, le développement de l'urbanisation, l'évolution et la diversification de l'économie des zones côtières, le développement de nouvelles activités sont autant d'enjeux auxquels les responsables publics doivent désormais faire face pour préparer l'avenir de l'ensemble des façades maritimes en métropole et en outre-mer.

Les tendances en œuvre présentent en effet des risques importants pour un développement équilibré et durable de l'espace.

Malgré les efforts déployés en matière de préservation des espaces et de maîtrise des risques et des pollutions, l'environnement littoral reste un espace particulièrement menacé alors même que sa préservation est une condition nécessaire à la pérennité d'activités majeures (tourisme et loisirs, conchyliculture...).

L'urbanisation du littoral, souvent mal maîtrisée, est peu économe en espaces et les politiques foncières peu favorables au développement des activités productives.

Plusieurs secteurs d'activités importants pour l'économie et l'identité des zones côtières (pêche, construction navale, industries portuaires...) sont fortement exposés à la concurrence internationale.

Enfin sur certains territoires les disparités s'accroissent entre des sociétés littorales traditionnelles et une "nouvelle société" de retraités, de résidents secondaires ou de cadres, avant tout attirés par la recherche d'une qualité de vie. La croissance démographique et l'intensité du chômage sont également porteurs de déséquilibres sociaux.

Il convient de répondre à ces enjeux par l'affirmation d'une volonté politique explicite et des objectifs clairs permettant la mise en œuvre d'un développement équilibré et durable des façades maritimes.

# objectif 1 garantir un environnement littoral de qualité

Du point de vue écologique les zones côtières constituent un patrimoine remarquable d'une grande richesse et qu'il faut protéger. Interface entre la terre et la haute mer, elles recèlent en effet une diversité biologique exceptionnelle et leur protection contribue au maintien de la biodiversité et des grands équilibres naturels.

La France, qui a juridiction sur des littoraux variés et étendus, a des responsabilités particulières dans ce domaine, accrues par les engagements internationaux qui lui incombent. La protection de l'environnement littoral et marin répond également à une forte demande sociale de maintien du caractère "naturel" du littoral et de ses paysages littoraux typiques.

Mais l'importance d'un environnement littoral de qualité tient également à son rôle dans le développement d'une économie littorale dynamique et diversifiée.

Le maintien et le développement sur le littoral de nombreuses activités économiques dépendent très largement de la capacité de préserver et de protéger un environnement, des milieux et un cadre de vie de qualité. C'est le cas notamment des activités telles que l'aquaculture qui suppose la préservation de la qualité des eaux côtières. Mais c'est aussi le cas des activités balnéaires pour lesquelles la qualité des eaux de baignade est essentielle. Le devenir d'activités traditionnelles comme la pêche s'inscrit également dans une politique globale de gestion de la ressource et de préservation des écosystèmes marins. Enfin la mise en valeur des espaces naturels et la protection des paysages des territoires littoraux jouent un rôle essentiel pour l'économie touristique, mais aussi pour l'implantation de nouvelles industries, notamment de pointe, à la recherche d'un cadre de vie attractif pour leurs entreprises et leurs cadres.

# 1

## RENFORCER LES INSTRUMENTS DE PROTECTION DES ESPACES NON ENCORE URBANISÉS

### 1.1. Protéger et gérer les espaces naturels littoraux

La protection des espaces naturels répond à une pluralité d'objectifs (protection de la nature, des paysages, accueil du public...) qui mobilise des instruments très divers dans leurs objectifs et leurs modalités de fonctionnement.

**Le Conservatoire du littoral doit rester l'instrument privilégié de protection des espaces naturels littoraux** et ses moyens d'acquisition être renforcés. La logique d'indemnisation des propriétaires et les liens de confiance qu'il a su tisser avec les partenaires publics et privés rendent l'acceptabilité sociale et politique de cette protection plus évidente. La stratégie à long terme du conservatoire du littoral prévoit un objectif de maîtrise foncière de 200 000 ha en métropole et de 70 000 ha dans l'outre-mer d'ici 2030. Ceci implique un triplement de son patrimoine et un doublement de la part de linéaire côtier qu'il préserve, pour assurer l'objectif de maintien du "tiers naturel" sur nos côtes.

Dans le même esprit, **l'évolution ou la relance d'autres instruments pourraient être étudiés** : prise en compte des spécificités des forêts littorales dans le régime des propriétés forestières gérées par l'ONF et transposition de ce régime dans toutes les forêts du littoral ; en vue de la sauvegarde du littoral, de nouveaux parcs nationaux comportant un périmètre côtier pourraient être créés en métropole et outre-mer (ce qui n'exclut pas de cumuler acquisition du Conservatoire et classement en parc national pour les sites plus fragiles).

Cependant, la maîtrise foncière et ces différents dispositifs de protection, notamment réglementaires, permettent de préserver les sites d'une artificialisation irréversible, mais n'assurent pas toujours une gestion écologique.

**La gestion des sites protégés doit être améliorée** par le développement des partenariats à l'échelon local. Cette orientation est déjà mise en œuvre au niveau de la gestion des terrains du Conservatoire du littoral. Les modifications apportées par la loi "démocratie de proximité" de 2002 ont permis en effet de clarifier et d'améliorer les modalités de partenariat avec les gestionnaires et les usagers pour ce qui concerne l'aménagement des terrains. Les réflexions en cours devraient permettre, à très court terme, la mise en place d'un dispositif qui situerait au niveau des façades littorales, l'exercice de ses responsabilités de gestion, la mission foncière restant de niveau national.

Associant sur une base volontaire le conservatoire du littoral, les régions et les départements, la constitution d'agences de rivages permettra la mise en place d'une **gestion de proximité adaptée** aux enjeux spécifiques de chacun de ces espaces. L'amélioration de la gestion devrait également concerner les sites Natura 2000, dont la mise en place des documents d'objectifs est une priorité pour les années à venir avant d'être traduite, selon des procédés contractuels, dans des programmes opérationnels.

**Les espaces naturels du littoral sont des espaces très fréquentés par les populations résidentes et les clientèles touristiques.** Les politiques d'aménagement des sites doivent répondre à la demande d'accès du public à la nature tout en évitant une surfréquentation qui les détériorerait irrémédiablement.

**La France a développé une politique originale et ambitieuse,** qui conjugue, à la fois la recherche d'une gestion de la fréquentation sans interdiction, la volonté de préserver la liberté des pratiques et le maintien du caractère naturel des sites en privilégiant les aménagements légers et un libre d'accès.

Les opérations "Grands sites" qui poursuivent ces objectifs conjoints de protection et de mise en valeur des sites naturels les plus fréquentés, concernent plus d'un tiers des sites littoraux. Elles mériteraient d'être développées et pourraient s'accompagner pour les sites les plus emblématiques du littoral de la mise en place d'une politique d'accueil du public dans des sites secondaires qui permettrait de desserrer la pression qui s'exerce sur les sites les plus fragiles.

**Enfin, il est nécessaire de développer l'information,** afin que tous ceux qui bénéficient de la qualité de ces espaces préservés puissent être conscients du coût de leur protection, de leur aménagement et de leur gestion.

#### Encadré 6 : La préservation des anciens Salins d'Hyères (Var) par le Conservatoire du littoral

*Après la cessation d'activité en 1995 pour raisons économiques, les anciens Salins d'Hyères ont été acquis en septembre 2001 par le Conservatoire du littoral. Ce site constitue un des espaces naturels les plus remarquables du rivage méditerranéen, avec 900 ha de zones humides d'intérêt biologique et paysager incontestable et 7 km de plages naturelles, sur un littoral fortement urbanisé. Il est inclus dans le site Natura 2000 "Archipel et côtes d'Hyères".*

*Pour assurer la gestion du site, la commune d'Hyères a recruté une équipe technique composée notamment des anciens sauniers, enca-*

*drée par le parc national de Port-Cros. Dès l'acquisition, le Conservatoire du littoral a réalisé une expertise hydraulique qui a permis d'engager une série de travaux urgents de réfection et de simplification du réseau hydraulique. L'installation d'une pompe de type "vis d'Archimède" plus écologique est également prévue. Elle restituera les fonctions de nurserie et de lieu de grossissement pour l'ensemble des organismes vivant dans les étangs.*

*En novembre 2004, le site sera doté d'un plan de gestion, qui prévoira notamment les modalités de son ouverture au public dans des*

*conditions compatibles avec la conservation des équilibres écologiques et paysagers. La levée de Saint-Nicolas aux Vieux Salins, artère qui traverse le site, sera réouverte aux promeneurs. Une bâtisse réhabilitée servira de point de départ de visites guidées et d'expositions sur le thème des oiseaux. Un petit salin sera remis en activité à titre pédagogique, assorti d'une Maison du sel, pour conserver et faire vivre la mémoire salinière du site qui remonte à l'époque antique.*

D'après la contribution de Myriam Granier, Conservatoire du littoral, pour en savoir plus : [www.conservatoire-du-littoral.fr](http://www.conservatoire-du-littoral.fr).

## 1.2. Préserver la diversité biologique des zones côtières

La stratégie nationale pour la biodiversité a identifié les zones côtières marines, interface entre la terre et la haute mer, comme une cible principale car elles renferment une diversité biologique exceptionnelle, menacée par la concentration des activités humaines liées à l'exploitation des ressources et à la proximité de la mer.

La préservation de la diversité biologique des mers et des zones côtières **doit faire l'objet d'un plan d'action prioritaire au sein de la stratégie nationale pour la biodiversité**, identifiant précisément les menaces (pollutions, surexploitation des ressources, activités dégradant les habitats naturels, espèces envahissantes...) et les mesures permettant d'y faire face.

### Encadré 7 : La France s'engage dans la protection des récifs coralliens (IFRECOR)

*L'Initiative française sur les récifs coralliens (IFRECOR) est une action nationale en faveur des récifs coralliens des collectivités de l'outre-mer, engagée sur décision du Comité interministériel de la mer. La stratégie nationale pour les récifs coralliens a pour objectif d'assurer la protection des récifs coralliens et écosystèmes associés. La réduction des effets négatifs liés aux activités humaines tout en assurant leur développement durable, l'observation, l'information et la coopération sont les principaux axes d'action.*

*Avec environ 55 000 km<sup>2</sup> répartis dans les trois océans, la diversité biologique des récifs coralliens français est exceptionnelle. La Polynésie regroupe près de 20 % des atolls coralliens du monde. La Nouvelle-Calédonie possède la seconde plus grande barrière récifale. En Nouvelle-Calédonie et à Mayotte se situent deux des rares doubles récifs-barrières (moins de 10 au monde). Outre les intérêts écologiques, ces récifs ont une importance économique, sociale et culturelle majeure pour les régions qu'ils bordent. La pêche, notamment la pêche de sub-*

*sistance, est vitale pour les populations mélanésiennes de Nouvelle-Calédonie, pour les Wallisiens, les Polynésiens, notamment dans les îles et atolls éloignés, mais aussi en Guadeloupe et en Martinique. Le tourisme lié aux récifs est une source importante de revenu et constitue l'un des enjeux majeurs de développement économique de l'outre-mer, principalement en Polynésie française et aux Antilles.*

*Il est estimé que 10 % des récifs dans le monde sont irrémédiablement condamnés et que 30 % d'entre eux sont fortement menacés. Compte tenu de l'information disponible, on estime que 5 % des récifs de l'outre-mer français sont dégradés. Les principales activités anthropiques en cause sont fonction des lieux, mais concernent notamment l'agriculture, la pêche, le tourisme et plus généralement l'activité de construction. La dégradation est également fonction de phénomènes comme le changement climatique, les cyclones ou le blanchiment des coraux.*

D'après le site de l'IFRECOR :  
[www.environnement.gouv.fr/ifreacor/default.htm](http://www.environnement.gouv.fr/ifreacor/default.htm)

Ce plan d'action interministériel devra notamment conduire à **développer la connaissance et l'observation de la biodiversité marine et côtière et à mieux intégrer la prise en compte de cette préoccupation dans les politiques de la mer.**

Il a vocation à s'appuyer sur les nombreux instruments internationaux, communautaires et nationaux permettant de mieux protéger les habitats naturels les plus fragiles et les plus menacés, tout particulièrement les zones humides littorales et les récifs coralliens.

Sur ce dernier point, **la France occupe le quatrième rang mondial pour la superficie de récifs coralliens**, avec une diversité exceptionnelle. Elle a engagé, avec l'Initiative française sur les récifs coralliens (IFRECOR), une action en faveur des récifs coralliens des collectivités de l'outre-mer (Encadré 7).

### 1.3 Gérer le trait de côte

**Les solutions mises en œuvre pour lutter contre l'érosion des côtes ont, jusqu'à aujourd'hui, privilégié des techniques lourdes** : digues, épis, enrochements alors que les aménagements moins agressifs telles que ganivelles, mise en défens des dunes garantissent souvent de meilleures chances de récupération du milieu.

En s'appuyant sur les nombreuses expériences étrangères et sur l'approfondissement des connaissances en hydrogéologie et en sédimentologie des équipes universitaires spécialisées, il s'agit désormais de modifier les pratiques anciennes pour ne conserver les "techniques lourdes" que lorsqu'elles sont strictement indispensables.

**Entre prévention du phénomène, lutte frontale quand elle s'impose, recul contrôlé et indemnisation des biens menacés, le choix est désormais ouvert.**

Déjà le Conservatoire du littoral a renoncé à lutter systématiquement contre l'érosion marine lorsqu'elle se manifeste sur ses terrains. Les ouvrages lourds y sont bannis et le recul s'accompagne de tentatives de restauration des milieux dunaires. L'ONF a adopté la même position dans certains sites dont il a la charge.

Dans les secteurs bâtis, devant l'inéluctabilité du phénomène dans certaines zones, une logique de retrait des constructions sur les terrains pris par la mer pourrait désormais prévaloir.

### Encadré 8 : La gestion de l'érosion des littoraux sableux en Aquitaine...

*Les vents de mer transportent le sable vers l'intérieur des terres et, selon la capacité fixatrice de la végétation en place et les actions engagées par l'homme, génèrent des édifices dunaires de mobilité, de forme et de complexité variable. La dune littorale est nourrie par la plage, mais, à son tour, elle alimente la plage en période d'amaigrissement. Les échanges sableux entre ces deux maillons des "cellules sédimentaires" ne doivent pas être rompus par des obstacles rigides.*

*La gestion des espaces dunaires est confrontée à une pluralité d'objectifs : protéger les habitations de l'action de la mer, protéger l'arrière-pays en limitant, si nécessaire, les invasions sableuses, conserver des écosystèmes rares et originaux, participer à un accueil touristique raisonné. Le caractère urbanisé ou naturel du littoral concerné par l'érosion influe sur le type de réponses apportées.*

*Entre le sud de la Bretagne et les Pyrénées, 320 km de dunes domaniales, gérées par l'ONF et encore peu construites, proviennent de l'action historique de boisement des dunes par l'État au XIX<sup>e</sup> siècle. Le bilan sédimentaire déficitaire induit un recul dominant des côtes. Avec l'objectif d'atteindre un "écosystème optimal", constitué par une succession d'unités de paysage liées à une salinité et une mobilité du sable décroissant de la mer vers la terre, l'ONF met en œuvre deux stratégies principales :*

- *dans les secteurs en recul fort et constant, la dune, peu alimentée par la plage, subit un amaigrissement et une translation vers l'intérieur. On ne peut que limiter cette transgression. Il est nécessaire de prévoir une marge de recul, et donc de limiter les constructions sur la dune et en arrière. La largeur optimale de cette bande flexible est variable, souvent comprise entre 300 et 500 mètres ;*
- *dans les secteurs d'alternance de phases d'érosion marine et de phases de répit, l'action frontale redevient possible : pendant les phases de répit de l'érosion marine, des travaux sont engagés pour stocker une partie du sable au plus près de sa source, la plage, et favoriser le développement d'un versant externe aérodynamique.*

## et en Nord-Pas-de-Calais

*Sur le littoral du Nord-Pas-de-Calais, plus urbanisé, les principales réponses apportées aux phénomènes d'érosion ont consisté pendant plusieurs décennies à "lutter contre la mer". Elles ont permis la protection des côtes au droit des zones urbanisées mais ont contribué à leur artificialisation. Ces pratiques avaient pour objectif de traiter des sections du trait de côte mais n'étaient pas réfléchies à l'échelle des unités sédimentaires. Elles ont eu pour conséquences des transferts, voire des aggravations, de l'érosion aux extrémités des ouvrages.*

*Suite à la forte évolution du littoral régional due à des phénomènes d'érosion naturelle, les collectivités territoriales et l'État se sont mobilisés pour élaborer un plan littoral d'action pour la gestion de l'érosion (PLAGE) reposant sur les principes d'une gestion concertée et cohérente à l'échelle du littoral. Après une importante phase d'études conduite par le syndicat mixte de la côte d'Opale (SMCO), le pilotage du PLAGE est désormais assuré par la région Nord – Pas-de-Calais et le SMCO, en lien étroit avec l'État. Aujourd'hui, les principaux acteurs de sa mise en œuvre sont les intercommunalités, territoires de projet permettant une cohérence des actions.*

*Les quatre principes d'intervention retenus sont une gestion composant avec les phénomènes plutôt que de les combattre, des actions organisées sur des périmètres pertinents pour respecter le fonctionnement du système littoral, des mesures de gestion économiquement soutenables au regard de la valeur des biens menacés, enfin des mesures*

*articulées autour d'une collaboration plus forte et plus claire entre tous les acteurs.*

*Trois modes d'intervention ont été dégagés à partir de ces principes en fonction du type d'occupation du sol et des risques qui y sont liés :*

- sur les milieux naturels, il est préconisé de laisser évoluer le littoral ;*
- sur les espaces mixtes (faiblement urbanisés), il est conseillé d'adapter l'occupation du sol aux phénomènes d'érosion et de prévoir le recul de certaines habitations ;*
- sur les espaces urbanisés, pour éviter d'accroître l'artificialisation de la côte, il est proposé d'entretenir les ouvrages pour que ceux-ci continuent à assurer leur rôle protecteur. Dans les zones où l'urbanisation est soumise à un risque résultant de la fragilisation d'un milieu naturel protecteur contiguë (cordon dunaire...), la préconisation est d'éviter d'ajouter un ouvrage en dur mais plutôt de tenter de rétablir l'équilibre sédimentaire par des solutions (rechargement, gestion éolienne, drainage de plage) traitant l'ensemble du système sédimentaire dans lequel se trouve la zone urbanisée.*

D'après les contributions de Jean Favennec (chargé de mission littoral à l'ONF) et de Caroline Lucas, chargée de mission, service Environnement Littoral et Marin de la direction des territoires du conseil régional du Nord-Pas-de-Calais

# 2

## MAÎTRISER LES POLLUTIONS MARITIMES ET FLUVIALES

La préservation et le maintien d'une bonne qualité des eaux est une condition essentielle à la préservation de la biodiversité littorale (marine et terrestre). C'est également un élément fondamental du maintien des activités de la mise en valeur de la mer (pêche, aquaculture...) et du tourisme littoral (marées vertes, qualité des eaux de baignade).

La directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2000 (DCE) a établi un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau et fixé aux États membres les objectifs pour atteindre le bon état écologique des différents types de milieux aquatiques en 2015. La DCE a été transcrite dans la loi n° 2004-338 du 21 avril 2004 qui intègre les eaux côtières et les eaux marines dans les documents de planification.

Le document d'orientation et l'avant-projet de loi sur l'eau et les milieux aquatiques, actuellement soumis à la concertation, soulignent la nécessité, tout en s'appuyant sur les principes et un cadre d'action général, de prendre en compte la spécificité des milieux littoraux et marins et de leurs usages, afin de mettre en place des outils de protection et de prévention des pollutions, d'observation, de suivi et de gestion, adaptés à la résolution des problèmes particuliers à ces milieux, en matière notamment de pollution à l'aval des bassins versants.

La politique de l'eau sur le littoral doit donc être exigeante et prendre en charge l'ensemble des polluants en présence, avec plusieurs perspectives :

- **Renforcer les dispositifs en place**, notamment dans le domaine de l'assainissement urbain et de la prévention des rejets agricoles, pour atteindre les objectifs européens et internationaux auxquels la France est tenue.
- **Mieux anticiper les menaces émergentes et les risques méconnus jusqu'à présent** : améliorer la connaissance des impacts des produits phytosanitaires et limiter leurs rejets, renouveler les réflexions sur la contamination microbiologique.
- **Améliorer la transparence et la lisibilité de l'information** sur la qualité des eaux côtières.
- **Mieux suivre et contrôler les forages dans les nappes phréatiques**, particulièrement dans les basses plaines, pour limiter la salinisation des nappes et des sols.

### Encadré 9 : Bayonne-Anglet-Biarritz à la reconquête de la qualité des eaux côtières

Les trois villes de l'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz ont lancé, en 1998, un ambitieux programme de reconquête de la qualité des eaux côtières, représentant un investissement de plus de 70 millions d'euros, afin d'atteindre l'"objectif Bleu". C'est-à-dire le traitement en 2007 de 100 % des eaux usées et pluviales, assurant une bonne qualité des eaux de baignade.

→ Les réseaux dits "unitaires" de la ville de Bayonne, jusqu'à il y a peu de temps, aboutissaient à l'Adour et à la Nive. L'objectif est de supprimer les 15 rejets directs. Dans cette optique, la ville poursuit la réfection de son réseau unitaire de collecte et d'interception pour parvenir à un taux de raccordement proche de 100 % en 2007. L'amélioration de la qualité des eaux à l'embouchure de l'Adour et des cours d'eaux intérieurs participe à l'amélioration des eaux des plages littorales.

→ En terme de réseau la ville d'Anglet bénéficie dès à présent d'un raccordement avoisinant les 100 %. Dans un premier temps, un programme de réhabilitation des réseaux d'assainissement a été mené, la construction d'un bassin d'infiltration des rejets naturels du ruisseau du moulin Barbot a été réalisée à l'été 2003 afin d'obtenir une qualité des eaux de baignade irréprochable. La Communauté y a associé une campagne d'information afin de mettre en conformité des branchements privés du réseau séparatif (eaux usées et eaux pluviales traitées séparément). Cette campagne d'informa-

tion visait à lutter contre une pollution directe de la plage et à faire prendre conscience aux habitants de leur participation à l'amélioration de l'environnement. En mars 2005, les eaux usées seront acheminées vers la nouvelle station d'épuration. Ces nouvelles installations permettront à terme de doubler la capacité de traitement et de passer à 110 000 équivalent/habitant. Elles assureront le traitement des pollutions carbonées, mais aussi de l'azote et du phosphore. De plus, un soin particulier est apporté au traitement de nuisances (bruit, odeur) par le confinement des sources d'émission dans des locaux isolés et ventilés vers un atelier de désodorisation. Enfin, l'intégration dans le site est soignée par un traitement architectural et paysagé adapté.

→ Le programme d'assainissement de Biarritz s'appuie sur deux chantiers : la construction d'un nouvel émissaire et la reconstruction de la station d'épuration selon une technologie compacte sur le site de l'ancienne station. Le taux de raccordement de la ville de Biarritz en matière d'assainissement est pratiquement de 100 %. Le pro-

gramme permet d'améliorer la qualité du système. La nouvelle station a été redimensionnée afin d'accroître sa capacité en équivalent/habitant. Le chantier concernant la reconstruction et la mise aux normes européennes de la nouvelle station d'épuration de Marbella à Biarritz s'est achevé à la fin de l'année 2003 pour un coût global de 12 millions d'euros. À cet équipement est associé la construction en mer d'un émissaire d'évacuation des eaux traitées. Par ailleurs, Biarritz étant dotée de réseaux unitaires, des nouveaux bassins tampons seront construits pour contrôler les flux dus aux fortes pluies et viendront en complément des ouvrages existants pour augmenter les capacités de stockage.

Ces travaux et tous ses investissements consentis par la Communauté d'agglomération auront un impact direct sur la qualité des eaux de baignade et particulièrement sur les plages de Biarritz.

D'après la contribution de M. Etcheto, Communauté d'agglomération Bayonne-Anglet-Biarritz Pour en savoir plus : [www.agglo-bab.fr](http://www.agglo-bab.fr)

# 3

## INTÉGRER L'ENVIRONNEMENT DANS LES POLITIQUES SECTORIELLES

La préservation et l'amélioration de la qualité de l'environnement littoral et côtier ne peuvent se limiter à une politique sectorielle de l'environnement, qui par nature transversale doit s'intégrer à l'ensemble des autres politiques publiques. Il s'agit notamment de **prendre en compte les espaces "ordinaires"**, qui sans avoir besoin de protections fortes, appellent des usages plus respectueux de l'environnement.

Dans la perspective d'une gestion intégrée des zones côtières, toute activité devrait intégrer l'environnement en amont, en mobilisant l'ensemble des leviers et instruments existants.

**Les soutiens publics et les droits d'usage qui sont accordés à certains secteurs pourraient être systématiquement subordonnés à une exemplarité en matière d'environnement :** mise en place de contrats d'agriculture durable intégrant une problématique côtière, évolution des techniques de pêche (sélectivité des engins), évolution de l'aquaculture vers des modes de production biologiques, traitement des pollutions des ports maritimes et des pollutions des navires. Parallèlement aux démarches réglementaires, le développement de **politiques contractuelles** permet d'aller plus loin dans le sens de l'intégration entre protection et développement. À titre d'exemple la mise en place, en Camargue, de mesures agri-environnementales depuis 1993 permet aux riziculteurs d'initier une gestion plus proche des rythmes naturels, voire de convertir des terres agricoles peu rentables en zones humides naturelles.

# objectif 2

## Accompagner la croissance démographique et limiter la pression sur le foncier

5,5 millions d'habitants de plus d'ici 2030 sur l'ensemble du territoire national, 3,4 millions dans les départements littoraux (dont 700 000 dans les DOM), entre 500 000 et 1 million dans les communes littorales : la croissance attendue de la population est le principal défi auquel doit faire face le littoral.

Les responsables et les acteurs du littoral doivent-ils et peuvent-ils chercher à infléchir cette croissance de la population ?

Cette question, aussi cruciale soit-elle, n'a évidemment pas de réponse simple, et ce d'autant plus qu'elle échappe en grande partie aux acteurs actuels du littoral.

L'attraction résidentielle du littoral français s'inscrit en effet dans des tendances plus larges que sont l'attractivité globale de l'ensemble des espaces maritimes, l'héliotropisme, la migration nord-sud, sur lesquelles les territoires littoraux n'ont pas de moyens d'action. Dans les DOM l'évolution du solde naturel entraînera forcément une forte croissance démographique qu'il faudra gérer.

# 1

## METTRE EN ŒUVRE DES POLITIQUES D'URBANISME RÉPONDANT À DES USAGES DIVERSIFIÉS DE L'ESPACE

Dans un contexte très contraint, les territoires littoraux doivent souvent gérer une croissance et composer avec une attractivité qu'ils n'ont pas toujours anticipée, au risque d'être victimes de leur succès (risque de congestion, de tensions foncières, de surfréquentation des espaces naturels).

La croissance attendue de la population sur le littoral va entraîner une augmentation des besoins en logements, en services publics, en création d'emplois et en infrastructures de transport.

Les politiques d'urbanisme sur les littoraux doivent anticiper sur les évolutions en cours en visant le maintien ou le rétablissement d'une diversification sociale, à travers un équilibre entre les différents usages et activités.

Il s'agit de répondre simultanément à différents enjeux :

- besoins pour l'économie : accueil d'activités, accueil des salariés permanents, reconversion d'espaces industriels et portuaires...,
- besoins pour les espaces agricoles participant au développement économique local mais qui structurent également les paysages, agrémentent le cadre de vie et qui tiennent des espaces difficiles,
- besoins pour les espaces naturels qui participent au cadre de vie et dont l'attractivité renforce la valeur patrimoniale d'un territoire...,
- enjeux de prévention des risques...,
- besoins en équipements, en espaces publics et en logements et en particulier en locatifs pour répondre à la demande des actifs et améliorer la mixité sociale.

## 2 ENCOURAGER UN AMÉNAGEMENT ÉCONOME EN ESPACES ET EN RESSOURCES POUR L'ACCUEIL DES NOUVEAUX ARRIVANTS

Certaines zones connaissent déjà des situations extrêmes. C'est particulièrement le cas du littoral des Alpes maritimes, dans lequel un certain nombre de seuils semble avoir été atteints. Tout développement supplémentaire y nécessite des investissements lourds sur les réseaux : adduction d'eau depuis les arrière-pays, lignes de transport et d'énergie, infrastructures de transports...

Dans un espace restreint, on mesure l'importance des économies de ressources et d'une optimisation de l'usage de l'espace. Un aménagement en profondeur accompagné d'infrastructures de transports collectifs, une incitation aux économies d'eau et d'énergie, une densification contrôlée des villes sont des principes forts qui doivent encadrer l'aménagement du littoral. La mise en œuvre sur le littoral de procédures inspirées de la procédure des Unités touristiques nouvelles (UTN) utilisées en montagne pourrait contribuer à une meilleure utilisation de l'espace.

# 3

## DONNER AUX COLLECTIVITÉS TERRITORIALES LES MOYENS D'UNE MAÎTRISE FONCIÈRE

### 3. 1. Identifier les enjeux fonciers au niveau communal et intercommunal

La variable foncière est une clé de bien des enjeux du littoral. Elle a trop longtemps été négligée par les acteurs publics en charge de cet espace.

L'attractivité du littoral, conjuguée à un espace restreint, a conduit à une spéculation foncière et un développement parfois anarchique de la construction, favorisé par une fiscalité locale largement assise sur la taxe sur le foncier bâti. La question de la péréquation des taxes locales entre communes qui construisent et communes qui protègent n'a pas encore trouvé de réponse satisfaisante.

L'évolution du prix et des disponibilités foncières est encore très mal connue. Les projets d'observatoires locaux, départementaux ou régionaux ont échoué face à la réticence des différents acteurs (communes, services des impôts, chambres des notaires) à mettre en commun leurs données.

### 3.2. Créer des établissements publics fonciers dans les régions littorales qui le souhaitent

À l'exception des plus grandes villes littorales, les collectivités locales n'ont pas les moyens d'assumer seules une politique foncière volontariste. L'insuffisance durable de coopération intercommunale sur le littoral et l'absence d'outils fonciers dans plusieurs régions ont donc longtemps empêché la conduite de politiques qui permettraient de conjuguer :

- un portage foncier, pour appuyer les politiques d'aménagement des collectivités locales. Les terrains acquis ont vocation à être revendus à plus ou moins longue échéance ;
- une capacité de "recomposition foncière", pour adapter des secteurs à de nouvelles fonctions (s'assurer par exemple progressivement de la maîtrise foncière de l'ensemble d'une friche industrielle, pour la préparer à l'accueil d'activités tertiaires) ;
- une maîtrise foncière, dans un objectif de protection, les terrains acquis ayant vocation à demeurer la propriété de l'opérateur foncier (conservatoire du littoral, départements qui se portent acquéreurs des espaces naturels sensibles...).

La création d'établissements publics fonciers dans les régions littorales permettrait de compléter les dispositifs de maîtrise foncière existants ; ces opérateurs devraient avoir un périmètre géographique suffisant (régional ou interrégional) pour mutualiser les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de ces politiques.

**Encadré 10 : L'établissement public de la Basse-Seine (EPBS) :  
un outil foncier au service du renouvellement des friches portuaires**

L'établissement public de la Basse-Seine (EPBS) est un établissement public foncier, créé en 1968, pour faciliter l'aménagement de la Basse-Seine en procédant à des opérations immobilières et foncières, à l'appui des projets d'aménagement des collectivités, des établissements publics et de l'État. Son intervention permet à une collectivité d'anticiper et de maîtriser à un coût connu d'avance les emprises nécessaires à une politique d'aménagement. Grâce à la taxe spéciale d'équipement, ressource propre perçue sur un vaste territoire (la Seine maritime, l'Eure et le Calvados), l'établissement public joue un rôle de mutualisation des politiques foncières. L'EPBS participe ainsi, dans le cadre des contrats de plan, à la résorption ou à la réhabilitation de friches industrielles ou de sites urbains dégradés, en partenariat avec l'État, les régions et les collectivités locales.

Le CIADT de décembre 2003 a confirmé l'engagement de l'État en faveur de renouvellement urbain des friches portuaires du Havre, de Caen et de Rouen. Le projet porte sur plus 1 000 ha des interfaces ville-port. Il va être mené par les trois villes avec l'appui de l'EPBS. Ces espaces en continuité des centres urbains, raccordés aux axes de transports et représentant des périmètres importants, disposent d'atouts essentiels pour de nouvelles fonctions urbaines valorisantes. L'EPBS intervient pour chacune des trois villes dans le cadre d'un programme d'action foncière élaboré conjointement et permettant des portages fonciers adaptés au projet, dont la durée

varie de 5 à 15 ans. Outre l'action foncière, l'EPBS assurera la requalification des sites, par des travaux de démolition, de réhabilitation ou de pré-aménagement, dans le cadre des actions "friches" prévues aux contrats de plan. Sur la période 2004-2006, les financements spécifiques annoncés par le CIADT seront pris en charge par le Feder, l'État, l'EPBS (2 millions d'euros chacun), les deux régions (0,5 million d'euros chacune) et les trois villes (1 million d'euros au total), soit un budget pour cette première période de 8 millions d'euros. Une seconde tranche de 8 millions d'euros est envisagée pour 2007-2010.

D'après la contribution de l'EPBS,  
pour en savoir plus [www.epbs.fr](http://www.epbs.fr)

# objectif 3 développer des économies diversifiées, adaptées aux besoins des populations et aux spécificités du littoral

## 1

### DÉFINIR DES STRATÉGIES ÉCONOMIQUES

#### 1.1. **Mettre le développement économique au service de projets de territoire**

Le terme de “développement” a longtemps été synonyme de menaces pour l’environnement littoral et l’absence de stratégies en matière de développement économique a encouragé les tendances les moins durables de ce développement : spéculation foncière et rente foncière.

L’élaboration de projets de territoire, incluant un important volet économique, doit permettre d’orienter la croissance vers des objectifs de développement des activités productrices et de l’emploi, de mise en valeur de l’environnement et de cohésion sociale... adaptés aux spécificités de ces territoires.

Le rapport de la Datar “La France, puissance industrielle”, publié en février 2004, a développé les axes d’une politique des “pôles de compétitivité” qui repose sur le principe de la mise en réseau d’entreprises et du développement des liens entre recherche, université et industrie.

Le littoral est évidemment concerné par la politique de mise en valeur des pôles de compétitivité qui vise à identifier et encourager les réseaux d'entreprises et à mieux articuler industrie-recherche pour favoriser la création et le développement des entreprises innovantes.

La logique des pôles de compétitivité doit à la fois appuyer des systèmes productifs existants afin de les aider à demeurer compétitifs et faire naître les activités du futur autour de pôles scientifiques et technologiques (énergies renouvelables...). Un certain nombre de réseaux existants sur le littoral a déjà été identifié. C'est ainsi que la filière nautique pourrait encore intensifier sa capacité de développement, en associant entreprises de construction nautique, chantiers de construction et de réparation, entreprises de maintenance, filière de formation initiale et continue et pouvoirs publics.

## 1.2. Maintenir une base économique diversifiée

Le développement du littoral repose sur l'articulation de deux enjeux économiques différents.

- D'un côté, il s'agit d'apporter un soutien aux activités traditionnelles (pêche, construction navale, agriculture, activité portuaire...) en leur permettant d'évoluer,
- De l'autre, il faut faciliter le développement des activités émergentes ou en pleine croissance (aquaculture marine, énergie éolienne, tourisme, nautisme...). Ces filières, sans nécessiter des aides, impliquent en effet un encadrement spatial et réglementaire pour produire tous leurs effets en terme d'emploi, d'aménagement du territoire et de préservation de l'environnement.

## 1.3. Créer et former des emplois adaptés aux besoins des populations locales

Le littoral connaît un chômage important et persistant : des entreprises et des actifs s'installent, mais les populations résidentes ne sont pas toujours les bénéficiaires du développement.

Cette situation pose la question de l'adéquation des dynamiques de développement en cours avec les besoins et les capacités réels des territoires.

- Les orientations économiques des territoires doivent prendre en compte et s'appuyer sur les spécificités de chaque bassin d'emploi. Une meilleure association des acteurs de l'emploi (ANPE, comité de bassins d'emploi, organismes de formation) lors de l'élaboration des documents de planification et des projets de territoire est à encourager.
- Parallèlement les efforts de formation doivent privilégier l'adaptation des qualifications locales aux nouvelles activités du littoral : métiers de la plaisance et du nautisme, métiers de la logistique et du transport maritime, exploitation et transformation des ressources halieutiques...

### 2.1. Aider le secteur de la pêche à sécuriser son avenir

Au-delà de la relative bonne santé actuelle du secteur, l'activité de pêche reste fortement contrainte par les logiques économiques, l'état de la ressource et les politiques européennes.

La réforme de la politique communautaire de pêche (PCP), en 2003, a confirmé la poursuite de la réduction de la capacité de la flotte.

Préserver la ressource (et la biodiversité marine), tout en assurant un revenu suffisant aux pêcheurs est un objectif qui doit être clairement poursuivi et mis en cohérence.

- La recherche d'une pêche plus responsable passe par un **rôle renforcé des criées dans le contrôle des débarquements (traçabilité)** car il n'y aura pas de bonne gestion de la ressource sans un meilleur contrôle et une politique globale de protection : sélectivité des engins de pêche, limitation des rejets, gestion du temps de pêche, lutte contre la pêche illégale et limitation de la pêche minotière.
- **Les pêcheurs doivent être davantage associés aux politiques de préservation de l'environnement marin.** La prise en compte des écosystèmes dans leur ensemble, et non plus seulement des espèces pêchées, devrait progressivement se substituer à la gestion actuelle des stocks.
- **Une meilleure intégration de l'activité de pêche dans ses territoires d'accueil** permettrait de bénéficier d'un important marché de proximité, de résidents et de touristes à la recherche de produits de qualité, pour peu que des signes de qualité et une traçabilité de la filière soient mis en place. En outre, de réelles possibilités de diversification par le tourisme existent, comme l'a mis en évidence le programme européen Pesca : accompagnement des plongeurs et des visiteurs de sites insulaires, promenades en mer, création d'activités de visites et de découvertes autour de la pêche...

### 2.2. Accompagner les développements de l'aquaculture marine

Le développement du secteur de l'aquaculture suppose la mise en œuvre d'un ensemble d'actions adaptées par :

- **le maintien et la restauration de la qualité des eaux marines.** La dégradation de la qualité de l'eau et les épizooties successives ont considérablement freiné la production conchylicole et le captage des huîtres n'est plus possible que dans un nombre limité de sites ;
- **une politique de réservation d'espaces côtiers,** en prévision d'une croissance de l'activité d'élevage de poissons et d'une évolution des techniques conchylicoles (culture des moules sur fil, plus consommatrice d'espace) ;

- une évolution vers la qualification des productions et la reconnaissance de cette qualité (politique de labels contrôlés). Ces démarches de qualité, déjà proposées en 1995 par le rapport du député Yvon Bonnot, "Pour une politique globale et cohérente du littoral en France", restent encore trop limitées.

### 2.3. Mettre en place les conditions d'une pérennisation de l'agriculture littorale

#### ■ Protéger les exploitations de la pression foncière

Les tensions foncières entraînent deux types de situation :

- une attitude spéculative des exploitants, que les perspectives de plus-values foncières incitent à arrêter leur exploitation ou à la laisser en friche dans l'attente d'une vente. Seule l'agriculture occupant de faibles surfaces et produisant une forte valeur ajoutée, comme l'horticulture ou l'élevage hors sol, sont capables de résister. L'enjeu est d'empêcher sur le long terme le passage des zones agricoles en zones urbanisables, en incitant à leur maintien en production. Les espaces boisés classés des POS ne peuvent par exemple plus changer d'affectation : faut-il envisager le même type d'instruments pour certaines terres agricoles ?
- des difficultés de transmission ou de reprise lors d'une cessation d'activité, l'urbanisation environnante survalorisant les terres et rendant leur transmission aux descendants plus difficiles. L'enjeu est alors, outre le maintien de la vocation agricole de ces terres, de faciliter les transmissions d'exploitations.

#### ■ Maintenir une agriculture de qualité

Parallèlement à la protection globale de la surface agricole utile, il convient de conserver les terres les plus fertiles et de maintenir des surfaces d'exploitations assez grandes pour permettre des pratiques culturales moins intensives, améliorer la qualité des produits et minimiser les impacts sur les milieux naturels.

Les espaces agricoles, comme les espaces naturels, sont constitutifs d'un paysage qui participe à l'attractivité d'un territoire. Ils permettent de maintenir la biodiversité, peuvent constituer un rempart contre les risques (inondations et incendies, en particulier). Le rôle joué par l'agriculture littorale devrait être mieux reconnu, par exemple en accélérant la mise en place des contrats d'agriculture durable (CAD) sur le littoral. De la même manière, le Conservatoire du littoral encourage le maintien d'une agriculture exemplaire sur certains de ses sites (création de coupures incendies sur l'île de Porquerolles...) et la pérennisation de l'agriculture figure dans ses critères d'acquisition.

#### ■ Exploiter les opportunités liées au tourisme et à la vente directe

Du fait de son attractivité touristique et d'une population résidente croissante, le littoral

offre de véritables alternatives en terme de diversification des exploitations et de vente directe et des produits.

La part des exploitations ayant une activité liée au tourisme était, en 2000, de 4 % dans les cantons littoraux (7 % dans les Pyrénées-Atlantiques et le Pas-de-Calais), soit deux fois plus que sur l'ensemble du territoire national. Ce pourcentage est cependant faible au regard des possibilités. Pour des activités en difficulté, la diversification par le tourisme est souvent un moyen d'équilibrer les comptes de l'exploitation et de s'assurer des revenus moins fluctuants. Alors que la plupart des cantons où les perspectives de reprise des exploitations sont les plus difficiles, sont des cantons urbains, la mise en place de stratégies commerciales et la valorisation des productions locales, auprès des populations résidentes et touristiques, permettraient d'offrir de nouveaux débouchés.

# 3

## PRÉSERVER LA VOCATION DE TOURISME MARCHAND, PROFESSIONNALISER L'OFFRE TOURISTIQUE

Deux éléments marquants caractérisent le tourisme littoral :

- **Le décalage flagrant entre l'importance économique et sociale prise par cette activité et sa faible prise en compte par les politiques publiques.** Ce constat n'est d'ailleurs pas limité au littoral.
- **La persistance d'une "économie de cueillette",** basée sur des petites et moyennes entreprises et l'offre des propriétaires individuels qui fondent d'un côté l'attrait et la diversité de l'offre touristique, mais de l'autre limitent les possibilités d'une stratégie collective.

### 3.1. Aider au développement d'une offre touristique professionnelle

#### ■ Préserver la vocation marchande des hébergements

Le premier objectif d'une politique pour le tourisme littoral devrait être de préserver et de développer les hébergements marchands, menacés par le développement de l'habitat permanent et de la résidence secondaire.

Cet objectif est légitimé par un ensemble de raisons :

- économiques : les hébergements marchands sont plus créateurs d'emplois que la résidence secondaire ;
- sociales : ils permettent de répondre au "désir de rivage" des populations urbaines. Les évolutions en cours montrent que les hébergements les meilleurs

marchés (campings et centres de vacances) sont les plus menacés par la spéculation. Il y a un vrai enjeu d'équité dans l'accès au littoral.

- environnementales : ils témoignent d'une bien meilleure efficacité dans l'occupation de l'espace littoral et permettent de faire "plus avec moins" en matière d'accueil touristique.

Ce soutien aux hébergements marchands peut prendre plusieurs formes :

- limiter la construction de résidences secondaires dans les sites les plus attractifs, en identifiant la vocation touristique de certains espaces dans les documents d'urbanisme ;
- prévenir l'artificialisation croissante des campings, qui est trop souvent un prélude à leur urbanisation définitive ; innover dans la conception et l'implantation des habitations légères de loisirs (méthodes de l'architecture à haute qualité environnementale – HQE) ;
- encourager le développement d'une capacité d'accueil marchand aux normes internationales ;
- innover dans l'accueil touristique des arrière-pays littoraux. À titre d'exemple la notion de "hameaux nouveaux intégrés à l'environnement", peu exploitée jusqu'alors, pourrait être étudiée ;
- parallèlement, les démarches de rénovation de l'habitat rural en hébergements marchands sont à encourager.

#### ■ Élaborer des projets de station, dépassant la simple rénovation de l'habitat

Les stations du littoral, fondées sur un modèle balnéaire simple et peu diversifié, s'interrogent sur la pertinence de leur modèle économique. Les réflexions se sont en partie focalisées sur la rénovation de l'habitat de loisirs. Plusieurs stations, notamment celles du Languedoc-Roussillon, se sont engagées dans des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs (ORIL).

**Au-delà du problème de l'adaptation des hébergements de loisirs aux attentes actuelles, les stations doivent engager des démarches globales d'amélioration de l'ensemble de leur offre.**

L'objectif est de restaurer ou de créer une véritable qualité urbaine, grâce à une politique d'aménagement d'espaces publics et des constructions privées. Il s'agit notamment de lutter contre l'impression de villes désertées hors saison, en créant des cœurs de station concentrant les activités permanentes et des lieux collectifs de convivialité et de rencontres.

La gestion de la circulation et du stationnement est cruciale. C'est une demande des touristes pour une meilleure qualité du séjour, mais c'est aussi une nécessité pour éviter la congestion en haute saison. Les circulations douces (cheminements piétons, pistes cyclables), la desserte des stations et des plages en site propre, et des schémas de stationnement cohérents sur les plages pourraient être développés.

Les plages qui sont le cœur du produit touristique des stations balnéaires doivent faire l'objet d'une politique globale intégrant un ensemble d'objectifs tels que : la prévention de l'érosion du littoral, la préservation des milieux dunaires, le maintien du caractère naturel, la desserte et le stationnement.

Certaines stations peuvent évoluer vers des villes littorales plus resserrées sur elles-mêmes, dans lesquelles habitat touristique et habitat permanent sont et seront de plus en plus imbriqués. L'extension continue des villes proches du littoral, le développement des implantations permanentes de retraités et celui des habitats, "mixtes" (qui ne sont ni des résidences, ni des résidences secondaires), liés à la réduction du temps de travail, à l'arrivée des TGV et des compagnies aériennes à bas prix, modifient radicalement la fonction traditionnelle d'habitat saisonnier de ces stations.

Enfin, la diversification du produit passe par une meilleure intégration dans le territoire : une mise en valeur et un financement du patrimoine par le tourisme ou une promotion des activités de loisirs en milieu naturel vont dans ce sens. Les stations doivent développer leur relation avec leur territoire d'accueil, en mettant en valeur leur arrière-pays et la diversité des activités possibles autour du patrimoine naturel et culturel.

#### ■ Professionaliser l'activité

Le professionnalisme insuffisant dans le secteur du tourisme est un phénomène ancien. Les solutions passent sans doute par plus de fermeté vis-à-vis de la "zone grise" de l'économie informelle, par un soutien aux démarches collectives de commercialisation et de qualification de l'offre, mais aussi par un effort renouvelé de formation.

Augmenter le niveau de qualification du personnel saisonnier, améliorer les conditions de logement, mettre en place des bourses d'emploi permettant de cumuler une saison d'été et une saison d'hiver, parfois dans deux activités différentes (tourisme et agriculture), au sein d'un même contrat à durée indéterminée sont également nécessaires.

#### Encadré 11 : L'opération "Printemps littoral"

*La fréquentation sur le littoral est en train de se recomposer avec un cœur de saison toujours aussi intense mais plus court et un fort développement des ailes de saison et singulièrement du Printemps (avril, mai, juin). Ce dernier représente, en 2002, à lui seul 55 millions de nuitées, soit 19 % de la fréquentation des Français sur le littoral (soit*

*plus que le mois de juillet et plus que les sports d'hiver).*

*Sa fréquentation est en progression constante de 20 % en 10 ans alors que la fréquentation du littoral n'a progressé que de 2,8 % en 10 ans. En fait la plus grande part de la croissance de la fréquentation touristique des Français sur le lit-*

*toral provient de la hausse de fréquentation au printemps : 10 millions de nuitées de hausse au printemps pour 15 millions de progression globale. Le printemps représente donc un cinquième de la fréquentation du littoral et l'essentiel de sa marge de progression.*

*L'accroissement de la fréquenta-*



ENCADRÉ 11 → SUITE

tion sur cette période constitue aujourd'hui un enjeu majeur pour favoriser la pérennisation des entreprises et des emplois touristiques, accroître la rentabilité des investissements et permettre le développement de l'économie touristique sans augmenter la pression touristique due à la surfréquentation du mois d'août.

Consciente que cet objectif impliquait des efforts importants en matière de structuration de l'offre et de promotion vis-à-vis des clientèles touristiques, l'Agence française de l'ingénierie touristique (AFIT) a mené, avec un groupe de stations, une démarche pilote. L'opération "Printemps littoral" s'est concrétisée par la création, en 2001, d'un club de 34 stations du littoral, sous l'égide de "Maison de la France", pour mener des actions de promotion communes.

Dans la même dynamique, l'AFIT et 7 Comités départementaux du tourisme volontaires (Manche, Charente-Maritime, Gironde, Landes, Pyrénées atlantiques, Pyrénées orientales, Var) ont mené une étude des clientèles du littoral au printemps qui confirme que celui-ci peut s'affirmer comme une destination touristique à part entière, différente et complémentaire de l'offre balnéaire traditionnelle. Elle montre que les séjours au printemps sont majoritairement de vraies vacances, où les touristes sont en quête de ressourcement, de calme et de convivialité mais aussi d'une approche identitaire forte des différentes destinations littorales : richesse des espaces naturels et des écosystèmes littoraux, du patrimoine historique et culturel, des métiers et traditions locales et développement des liens avec l'arrière-pays (on observe une augmen-

tation de 25 % en 10 ans des "séjours mixtes" mer/ville ou mer/campagne).

Ces éléments permettent de décliner une stratégie marketing commune fondée sur des approches ciblées des clientèles tant au niveau des stations que pour des produits de type "Balades", mais aussi sur les nécessaires efforts à fournir en matière de qualité de l'offre (ouverture des commerces, animations...) pour répondre aux attentes des touristes tout en s'adossant fortement au développement des loisirs urbains et aux clientèles de l'hinterland proche.

D'après la contribution de Christophe Lauriol, AFIT - Mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon

### 3.2. Des ports de plaisance plus efficaces

**Le développement du secteur nautique est freiné par la saturation des capacités d'accueil.** Une étude réalisée, en 2003, par l'Agence française de l'ingénierie touristique, la Fédération des industries nautiques, la Fédération française des ports de plaisance et la Direction du transport maritime et du littoral, sur les capacités d'accueil dans les ports de plaisance maritimes en France métropolitaine a permis de dresser un état des lieux précis de la situation et d'en identifier les impacts. Elle a mis en lumière un déséquilibre très significatif entre une flotte active en croissance régulière et une offre portuaire peu évolutive.

Trois types de solutions ont été mis en évidence :

- une optimisation de l'existant en procédant à des réaménagements des friches portuaires, des requalifications portuaires ou des densifications de mouillages organisés,

- des solutions de développement d'équipements à terre comme des ports à sec ou des parcs à bateaux,
- la création de nouvelles capacités : extensions de ports, création de nouveaux ports de plaisance sous réserve de la réalisation d'étude d'impacts sur les milieux et le trait de côte et en fonction des potentialités du marché.

D'autres pistes concernent une optimisation de la gestion des ports, par une meilleure comptabilisation des entrées et sorties, et donc des places libres.

La réflexion pourrait également aller vers le développement de la pratique nautique via la location. En effet, les embarcations de plaisance sont clairement sous-utilisées : la moyenne de sortie du port est inférieure à deux semaines par an. Le parc disponible à la location, qui avoisine les 4 000 unités, pourrait être développé, notamment s'il devenait prioritaire pour l'attribution des places de port.

Pour optimiser leurs retombées locales, les ports de plaisance ne doivent plus être ni de simples "garages à bateaux" ni des résidences secondaires flottantes à demeure mais être partie prenante du produit touristique.

Par ailleurs, la filière nautique française dispose d'un ensemble de métiers et de savoir-faire encore très insuffisamment valorisé en termes d'emploi au regard des possibilités de développement des différents marchés européens et internationaux.

Une politique de développement des métiers et de l'emploi devrait se développer afin :

- de construire une véritable filière de formation aux métiers de la construction et de la réparation de plaisance, qui souffrent actuellement d'une carence d'offre importante (techniciens et ingénieurs),
- d'accroître, notamment en Méditerranée, les capacités de réparation et de maintenance des navires qui sont notoirement insuffisantes pour retenir les plaisanciers,
- de mettre en place une dans une logique de filière, intégrant les activités amont (recherche, formation) et aval (développement des services aux plaisanciers, organisation de leur profession en matière d'exportation...).

Enfin, la filière nautique s'est engagée dans une amélioration de ses pratiques environnementales. La nouvelle directive européenne relative à la construction des navires de plaisance devrait être transposée en droit français. Elle limite le niveau sonore ainsi que les rejets gazeux des moteurs et introduit les véhicules nautiques à moteurs (Jet skis) dans son champ d'application. L'usage du GPL devrait être autorisé prochainement pour les navires de plaisance. L'opération "Ports propres" a été initiée depuis 1999 dans les ports de plaisance du Languedoc-Roussillon. Menée collectivement par la région, l'ADEME et l'Agence de l'eau cette opération a été la première à prendre en compte, de façon globale et à l'échelle d'une région, le problème de la gestion des déchets et des effluents générés par ces ports. Elle a depuis été reproduite dans d'autres régions (Bretagne, Vendée...).

### Encadré 12 : Cherbourg-Octeville réhabilite une friche portuaire pour la plaisance

*Avec 12 000 escales annuelles, Port Chantereyne à Cherbourg-Octeville (Manche), est depuis plusieurs années le premier port de passage en France. Ce succès jamais démenti auprès des plaisanciers britanniques mais aussi la demande croissante d'anneaux à l'année, le souhait des professionnels d'étendre leurs entreprises et enfin la volonté très affirmée de la municipalité de s'appuyer sur son port en eau profonde pour arrimer plus encore la ville à la mer imposent aujourd'hui un redimensionnement de l'équipement.*

*Le défi n'était pas aisé à relever. La situation de Port Chantereyne, adossé d'un côté à la ville et de l'autre à l'arsenal militaire laisse en effet assez peu d'espace disponible pour la création de terre-pleins et d'anneaux supplémentaires.*

*La municipalité a donc décidé d'opérer en trois temps. Dans un premier temps, dès la fin 2004, elle entreprendra la viabilisation de 11 000 m<sup>2</sup> actuellement inoccupés à l'intérieur même de la concession du port de plaisance. Stabilisées grâce à l'utilisation des remblais dégagés lors de la première extension de port Chantereyne en 1992, ces surfaces seront attribuées aux professionnels du port qui pourront y développer leurs zones techniques. Cette rationalisation de l'espace permettra de diversifier l'offre de service. 6 à 8 emplois doivent d'ailleurs être créés dans un premier temps. Parallèlement l'aire de carénage et de stockage des bateaux à terre sera agrandie portant sa capacité de 70 à 90 places.*

*Dans un second temps, 120 places supplémentaires vont être créées dans l'avant-port, à proximité de port Chantereyne, par la réorganisation des pontons. La liste d'attente ouverte depuis deux ans pourra ainsi être apurée à brève échéance sans que la ville ait à engager des travaux lourds.*

*Les solutions à court terme n'excluent cependant pas une réflexion à plus long terme portant sur l'extension à terre et sur l'eau de la concession de plaisance afin de répondre aux demandes des nouveaux plaisanciers et de valoriser l'outil portuaire comme élément de développement économique. Partant de ce constat, la municipalité s'est adressée à son plus proche voisin, la Marine nationale, qui dispose de friches situées entre son Arsenal et le port de plaisance. Des pourparlers sont en cours en vue, à l'horizon 2005-2006, d'un transfert de domanialité portant sur 13 000 m<sup>2</sup>, dont une partie sera affectée aux besoins portuaires. À l'image de la phase actuelle d'extension, cette seconde tranche serait consacrée à l'agrandissement des zones techniques (réparation, stockage) indispensables à l'attractivité d'un port de plaisance. À plus long terme, la ville de Cherbourg-Octeville réfléchit à la création de 300 anneaux supplémentaires pour les unités de plus 10 mètres dans un nouveau bassin en eau profonde accolé à l'actuel.*

Source : D'après la contribution de Bernard Cazeneuve, maire de Cherbourg-Octeville

# 4

## ANTICIPER LE DÉVELOPPEMENT DE NOUVELLES ACTIVITÉS EN ÉMERGENCE

De l'aquaculture marine de poissons aux industries électroniques de pointe, en passant par l'extraction des granulats ou les énergies renouvelables, le littoral est concerné par un ensemble d'activités en plein développement, qu'elles soient terrestres ou marines.

**Ces activités sont insuffisamment perçues comme des axes de développement pour le littoral.** Elles souffrent d'une représentation de cet espace encore trop tournée vers les activités traditionnelles, sur le tourisme et mériteraient d'être mieux prises en compte.

**En raison de la densité croissante d'activités sur la bande littorale** et pour préserver à la fois l'avenir des activités émergentes et protéger les activités traditionnelles qui nécessitent une implantation à proximité du rivage, il est nécessaire de s'interroger sur le bien-fondé de l'implantation sur le littoral *stricto-sensu* de projets industriels "lourds" hors zones portuaires d'équipements récréatifs d'envergure (parcs aquatiques) ou d'établissement qui pourraient menacer les équilibres écologiques.

Les mêmes précautions sont à prendre en compte pour des nouvelles installations maritimes destinées à développer des énergies renouvelables (éolien off-shore, exploitation de l'énergie de la houle) qui peuvent induire des conflits d'usages avec les autres activités maritimes et terrestres dans la mesure où elles ont nécessairement des débouchés terrestres (câbles, maintenance).

### Encadré 13 : La Réunion mise sur les énergies renouvelables pour répondre à ses besoins en électricité

*Les énergies renouvelables d'origine locale (hydraulique et bagasse issue de l'activité sucrière) représentent 47 % de la production électrique de l'île de La Réunion. Un taux exceptionnel qui s'explique par la situation particulière de l'île.*

*La consommation et la demande énergétique sont en augmentation rapide (de 7 à 10 % par an, +37 % en 5 ans) sur un territoire où les moyens de production d'électricité arrivent à la limite de leur capa-*

*cité. La Réunion connaît également une situation de dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour l'approvisionnement en ressources énergétiques fossiles. La production d'électricité "conventionnelle" ne peut y être effectuée que dans des centrales thermiques de petite taille, dont les coûts sont plus élevés que les centrales de forte puissance installées en Métropole.*

*Les énergies renouvelables disposent à La Réunion de conditions favorables à leur développement :*

- *des quantités disponibles importantes (hydraulique, solaire, éolienne) et bien réparties tout au long de l'année du fait de la proximité de l'équateur (solaire);*
- *l'existence de ressources complémentaires (géothermie haute température);*
- *une ressource disponible à coût quasi-nul (bagasse).*

ENCADRÉ 13 → SUITE

La loi d'orientation pour l'Outre-Mer du 13 décembre 2000 a donné à la région la responsabilité "d'élaborer, adopter et mettre en œuvre un plan énergétique régional pluriannuel de prospection et d'exploitation des énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie". La région Réunion a mis en place, en 2003, un Plan énergétique régional pluriannuel de prospection et d'exploitation des énergies renouvelables et d'utilisation rationnelle de l'énergie (PRERURE), qui définit sur une période de 25 ans les perspectives de maîtrise de la demande d'énergie et de développement d'une offre d'énergies renouvelables.

La région est engagée dans un programme ambitieux de développement des énergies renouvelables :

- l'électrification du cirque de Maïate, avec près de 300 unités installées depuis 1997;
- le développement, par l'IUT de Saint-Pierre, d'un projet de recherche et de formation autour de la maîtrise de l'énergie et des énergies renouvelables (photovoltaïque, éolien, climatisation solaire) soutenu par la région;
- la construction par la région de lycées HQE (haute qualité environnementale), l'amélioration de l'efficacité énergétique des lycées existants et un programme d'écoles solaires. À ce titre, une microturbine en co-

génération a été installée en décembre 2000 au lycée Roland Garros du Tampon;

- un équipement en eau chaude solaire qui atteint des niveaux élevés, avec déjà 40 000 unités existantes et un taux de pénétration de 25 % du marché du chauffe-eau sur l'île.

Les enjeux concernent d'abord la préservation de l'environnement et l'amélioration de l'approvisionnement énergétique de l'île, mais cette évolution crée aussi de l'emploi, des savoir-faire, et pourrait poser les bases d'une activité d'exportation dans l'Océan indien.

D'après [www.arer.org](http://www.arer.org); [www.cpi.asso.fr](http://www.cpi.asso.fr)

# 5

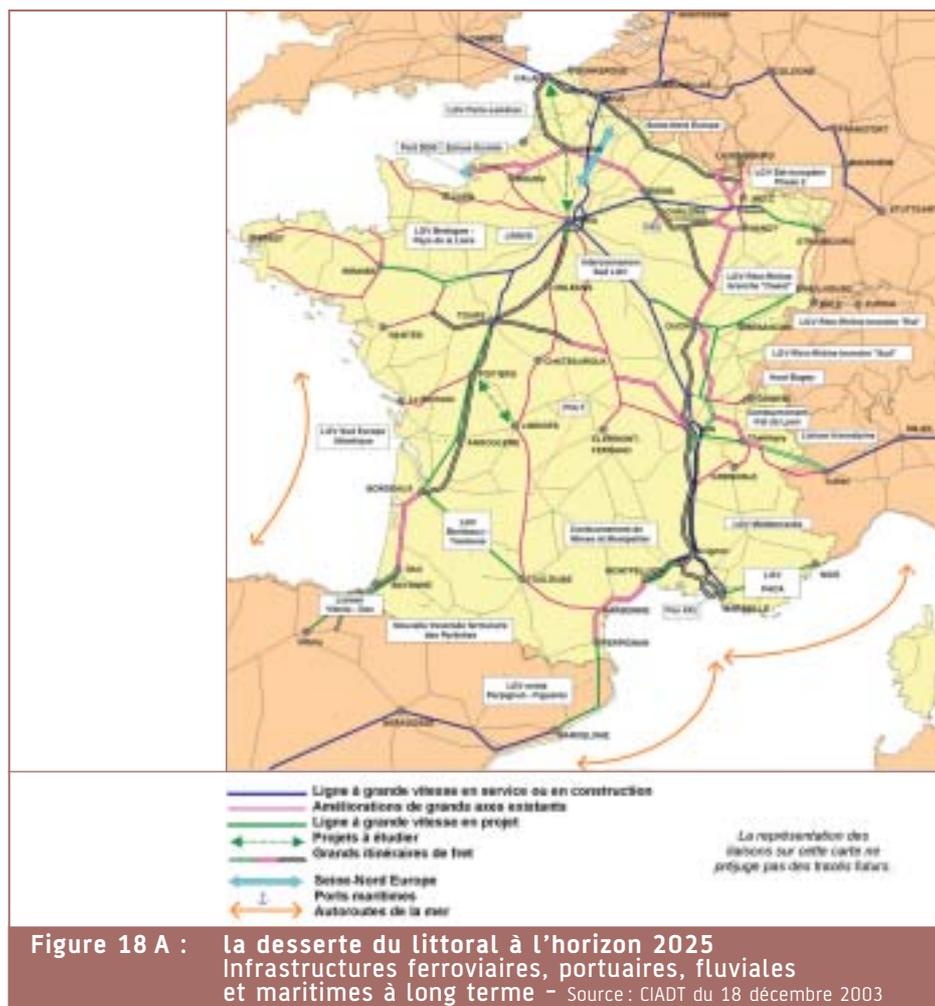
## ASSURER LA COMPLÉMENTARITÉ ET L'INTÉGRATION TERRE/MER DANS LES TRANSPORTS

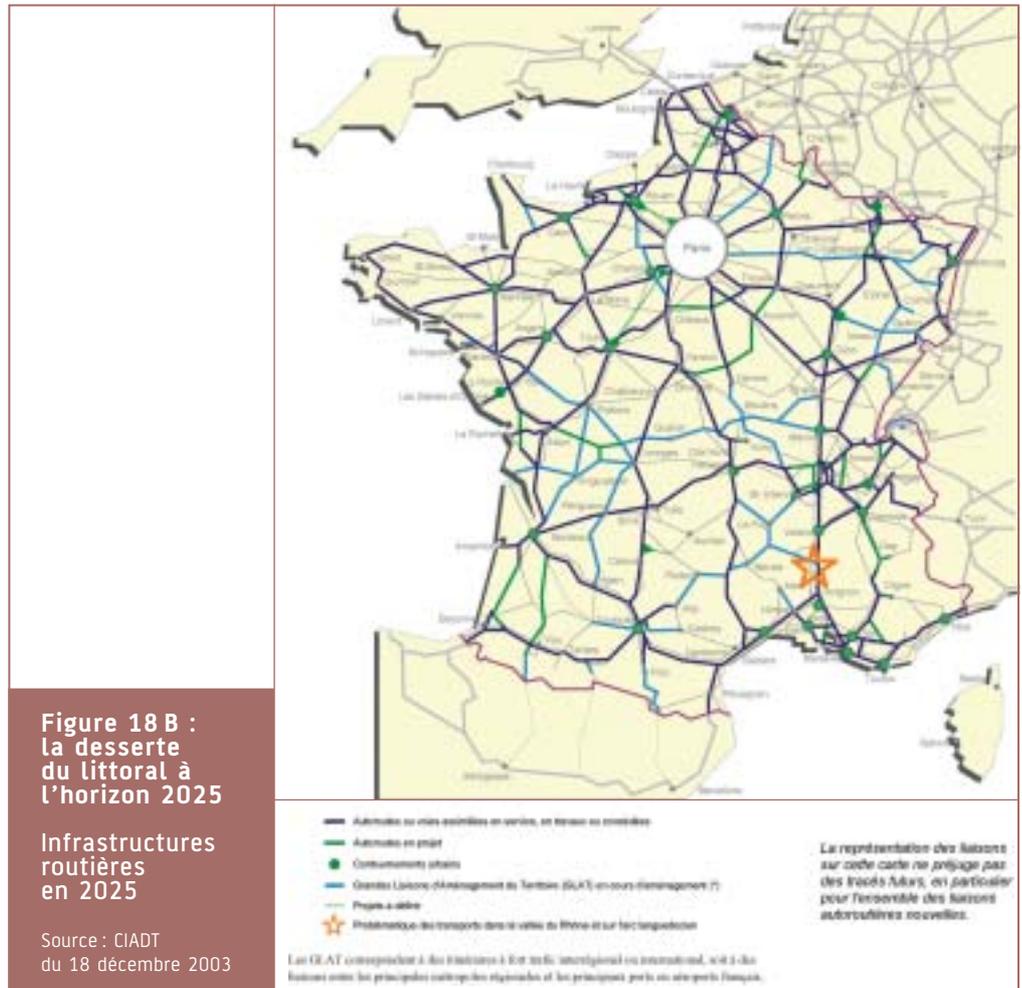
Le CIADT du 18 décembre 2003 a validé une stratégie pour la desserte du territoire à l'horizon 2025 (Figure 18). L'espace littoral est directement concerné par plusieurs projets d'infrastructures : nouvelles liaisons ferroviaires à grande vitesse (TGV Sud Europe Atlantique, TGV Sud-Est vers Nice par exemple), grands itinéraires de fret, projets fluvio-maritimes (écluse fluviale de Port 2000 au Havre, nouveaux terminaux conteneurs de Fos 2XL), autoroutes de la mer en Atlantique et en Méditerranée. Outre-mer, il faut signaler en Guyane la réalisation du pont sur l'Oyapock à la frontière avec le Brésil ou, à la Réunion, le soutien apporté aux projets de transport en commun en sites propres.

Pour le littoral la politique des transports doit prendre en compte et articuler deux types de problématiques :

- traiter les enjeux particuliers que constitue la menace d'une congestion grandissante des zones côtières qui concerne **l'ensemble du littoral, en métropole**

- comme outre-mer, et plus particulièrement les zones à forte attractivité touristique et résidentielle. Les solutions doivent s'orienter vers le développement d'une alternative crédible de transport en commun, mais aussi vers les instruments de maîtrise des mobilités ;
- mettre le littoral et la mer au service d'une politique de transports plus durable. Le transport maritime à courte et moyenne distance peut offrir une véritable alternative à des transports terrestres saturés ou dont les coûts externes (incluant l'impact sur l'environnement et la sécurité) sont nettement supérieurs. Illustration de l'interpénétration croissante entre enjeux terrestres et maritimes, le développement du transport maritime suppose d'adapter la politique portuaire à ces nouveaux enjeux.





### 5.1. Empêcher la congestion des zones côtières

Un urbanisme étalé, une population en croissance et une forte fréquentation saisonnière se conjuguent sur le littoral pour créer un encombrement des infrastructures de transport. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur est par exemple caractérisée par une très forte mobilité en véhicules particuliers, au détriment des transports collectifs. Les distances moyennes parcourues ont augmenté en raison de la périurbanisation de l'habitat, phénomène qui rend difficile le développement des transports collectifs. Le trafic routier a progressé en région Provence-Alpes-Côte d'Azur de 3,1 % par an entre 1991 et 2001 et 79 % des touristes fréquentant cette région s'y rendent en voiture.

Très négatives pour l'environnement (pollution de l'air et émissions de gaz à effet de serre) et la qualité de vie (bruit, encombrements), ces tendances sont également des freins au développement économique. Y remédier exige de combiner plusieurs réponses :

- développer les dessertes collectives (ferroviaires en particulier) des zones littorales et soutenir les efforts dans le domaine des trains express régionaux et des tramways,
- faire de la maîtrise des mobilités une question centrale de la planification spatiale : densifier les villes, notamment par la création de zones d'activité, assurer la mixité des fonctions.
- relancer l'établissement des plans de déplacement urbain et inciter à la révision des plans les plus permissifs pour le transport automobile,
- mener des actions spécifiques dans les stations touristiques (circulations douces), en offrant aux touristes une chaîne complète de transports collectifs, non seulement depuis leur lieu de résidence jusqu'à la destination touristique, mais aussi au sein de la station.

## 5.2. Transférer sur mer, au moins une part de la croissance attendue du transport de marchandises

Le Livre blanc de la Commission européenne "La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix" a affirmé **l'objectif d'absorber toute la croissance attendue du transport de marchandises d'ici 2010 par le fer, le fluvial et la mer, notamment par la mise en place d'autoroutes de la mer.**

Ce document a également recommandé que les voies maritimes de contournement des Alpes et des Pyrénées fassent partie du réseau de transport transeuropéen. Le programme "Marco Polo" a dégagé 115 millions d'euros sur la période 2003-2007 pour promouvoir l'inter-modalité du fret.

La loi française d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, précisée par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999, a clairement donné une priorité au développement du fret maritime.

Le transport maritime intra-européen de marchandises représente globalement une part presque aussi importante que la route (41 % pour la mer, 44 % pour la route en 2000). Il doit se développer pour renforcer sa situation d'offre de transport alternative au transport international routier de marchandises, notamment pour contourner les massifs montagneux difficiles à traverser et menacés par la congestion.

Le rapport du sénateur de Richemont, publié en mars 2003 a préconisé la création de lignes maritimes sur les façades atlantique et méditerranéenne dont le financement serait assuré dans le cadre d'une société d'économie mixte associant l'État, les collectivités locales et des acteurs économiques (transporteurs et logisticiens).

Le CIADT du 18 décembre 2003 a validé les projets de création de deux autoroutes de la mer sur la façade atlantique et sur la Méditerranée et prévu leur financement dans le cadre de l'agence de financement des infrastructures de transport en cours de création. Le comité interministériel de la mer du 16 février 2004 a souligné la nécessité d'accords franco-espagnol et franco-italien sur les modalités de lancement de ces projets. Ces projets s'inscrivent dans une logique ambitieuse d'aménagement du territoire et d'environnement à l'échelle européenne.

Le développement de lignes régulières de cabotage maritime est à relancer. Les difficultés des expériences de lignes maritimes régulières tentées précédemment sont dues essentiellement au besoin d'amélioration des conditions d'acheminement vers les hinterland, et surtout au manque de fréquence et de régularité. Les lignes doivent assurer une grande qualité de service, offrir fiabilité, souplesse, régularité, ponctualité et rapidité ; et les expériences doivent s'inscrire dans la durée. Les opportunités sont nombreuses : plus de 2,5 millions de camions traversent par exemple chaque année les Pyrénées, et les prévisions du Centre technique de l'Équipement (Cete) de l'Ouest montrent un doublement attendu d'ici 2020. Sur les 1 800 000 tonnes de marchandises qui sont transportées chaque année entre les quatre régions de la façade atlantique et l'Allemagne, 83 % le sont par la route.

Le cabotage à courte distance, ou **micro-cabotage**, pourrait également concerner la desserte des villes littorales à partir des ports de commerce français.

### 5.3. Adapter la politique portuaire aux nouveaux enjeux du transport maritime

La politique portuaire doit accompagner et anticiper les enjeux croissants du transport maritime. Avec le développement du trafic conteneurs, la compétitivité des ports dépend désormais de leur situation par rapport aux grandes lignes mondiales, de la qualité de leurs services, plus que du coût du passage portuaire.

Dans le prolongement de la réalisation du projet Port 2000 au Havre en cours, le CIADT du 18 décembre 2003 a arrêté, pour l'horizon 2020, un **programme d'ensemble pour le développement des grandes plates-formes portuaires et logistiques** en complément de Port 2000 (qui, de 1,7 million d'EVP en 2002 doit permettre au port du Havre d'atteindre 3 millions d'EVP dès 2006-2007 et 3,9 millions d'EVP en 2010) Le CIADT a ainsi approuvé le lancement du nouveau grand terminal Fos 2XL à Marseille, pour une mise en service prévue en 2007.

Au niveau de la qualité de service, les ports français ont longtemps subi un manque de confiance et de compétitivité, qui explique en partie le détournement de trafic vers des ports étrangers. Les réformes engagées depuis 1991 (plan de modernisation de la filière portuaire) se sont dirigées dans plusieurs directions : réforme de la manutention

(mensualisation des dockers), développement de la desserte terrestre des ports, simplification des formalités administratives, amélioration de la gestion, notamment domaniale. Ces réformes ne sont pas toutes achevées, mais l'exigence des clients oblige aujourd'hui toutes les professions (pilotage, remorquage, lamanage, manutention) à se moderniser.

**En ce qui concerne la desserte, les ports seront mieux intégrés aux grands itinéraires de fret décidés par le CIADT du 18 décembre 2003.** À de rares exceptions près, le trafic des ports dépend pour beaucoup de la qualité de desserte de leur hinterland. Le développement de l'intermodalité, par l'amélioration de la desserte ferroviaire dans les ports et par la création de plates-formes logistiques est une priorité, dans le cadre d'une cohérence nationale.

Avec l'amélioration de la productivité du transport maritime, la massification des flux, l'abandon de certains trafics et les résultats contrastés des Zones industrialo-portuaires (ZIP) de **nombreuses friches portuaires** se sont créées sur le littoral français. Ces friches, ainsi que les réserves foncières surdimensionnées dont disposent les ports depuis leur création (10 000 hectares de réserves pour le port de Fos) sont très convoitées par les activités tertiaires, le nautisme, les activités résidentielles et de loisirs. **Leur réhabilitation et leur mise à disposition progressive doivent répondre à plusieurs enjeux : mieux intégrer le port dans la ville et améliorer sa qualité urbaine**, libérer des espaces pour des activités très productives, tout en améliorant la qualité de l'environnement.

Enfin, l'organisation administrative des ports va être appelée à prendre en compte la nouvelle étape de la décentralisation. La loi relative aux responsabilités locales prévoit un transfert des compétences de l'État au bénéfice des collectivités territoriales, à l'issue d'une concertation locale, pour les ports maritimes non autonomes relevant de l'État (actuels ports d'intérêt national), d'ici le 31 décembre 2005.

Les compétences des différentes collectivités territoriales sont précisées : l'État reste compétent pour les ports autonomes, les régions deviennent compétentes pour les ports de commerce, les départements pour les ports maritimes de pêche, enfin les communes sont responsables de la création, de l'aménagement et de l'exploitation des ports de plaisance. Ces compétences peuvent être transférées entre collectivités sur la base du volontariat. Cette organisation fait suite à l'expérimentation permise en 2002 par la loi relative à la démocratie de proximité, à la suite de laquelle les régions Bretagne, Languedoc-Roussillon et la Réunion ont demandé un transfert de compétences pour les ports d'intérêt national.

**Encadré 14 :****Le Havre Port 2000, une réflexion globale sur un projet à portée nationale**

*Le Port autonome du Havre a démarré, à l'automne 2001, les travaux de construction de Port 2000. L'objectif est de doubler le trafic conteneurisé du port pour d'atteindre 3 millions d'EVP (équivalent vingt pieds) à l'horizon 2007 (1,6 million d'EVP réalisé en 2001).*

*Au regard du contexte environnemental de l'estuaire de la Seine, de la réglementation européenne et de l'avis des experts scientifiques consultés, un ensemble de mesures contribuant à l'amélioration des fonctionnalités biologiques de l'estuaire a été mis au point. Le débat public "Port 2000", d'une durée de 4 mois, a permis de mettre en regard la nécessité économique d'extension du port et la préservation d'un site classé (Zico, Znieff, ZPS et en réserve naturelle). Élément central de la loi Barnier du 2 février 1995, le débat public est une modalité de concertation autour des projets de grands équipements publics. Destiné au renforcement de la protection de l'environnement, le débat public doit permettre, en amont de l'enquête d'utilité publique, l'expression de toutes les sensibilités et leur prise en compte dans l'évolution d'un projet. Il suppose, de la part du maître d'ouvrage, une clarification publique des enjeux et une ouverture aux remises en questions et aux modifications. Clôt le 23 mars 1998, le débat public Port 2000 a fait apparaître le "besoin de disposer (au niveau de l'estuaire) de structures durables d'études et de dialogue". Mais le projet est aussi d'importance nationale et il est apparu nécessaire d'organiser une coordination sur un plan plus vaste.*

*La prise de conscience des aspects environnementaux a conduit à la mise en place d'un "plan de gestion globale", à la demande des ministres de l'environnement et du transport, confié au préfet de région Haute-Normandie. Un "Conseil de l'estuaire" a été créé pour gérer, de manière globale, l'ensemble des problématiques environnementales et économiques concernant l'estuaire de la Seine. Il regroupe les 2 régions, les 3 départements, l'Agence de l'Eau, les principales agglomérations, les 2 ports, les industriels...*

*Aidé d'un Conseil scientifique et technique, ce Conseil de l'estuaire assure en particulier le suivi des mesures compensatoires décidées dans le cadre de Port 2000, mesures compensatoires destinées à "compenser" l'emprise de l'extension du Port du Havre sur l'estuaire mais aussi à permettre de réhabiliter une partie des fonctionnalités estuariennes et ainsi à infléchir la tendance séculaire de dégradation. Des actions de génie écologique contribuant à l'amélioration des fonctionnalités biologiques de l'estuaire sont entreprises dans ce sens (aménagement d'un reposoir à oiseaux de 45 hectares, d'une plage à vocation écologique de 10 ha, d'un espace de 70 ha dédié à la préservation d'espèces rares, déplacement et sauvegarde d'amphibiens protégés, un observatoire de la pêche permettant d'établir un état des lieux des activités et les incidences de Port 2000 par exemple).*

*D'après une contribution de Régis Hocdé,  
Groupement d'Intérêt public Seine-aval (GIPSA)*

# objectif 4

## Promouvoir l'identité du littoral

### 1

#### ÉVITER LA BANALISATION ET LA SANCTUARISATION

Les sociétés littorales connaissent deux évolutions parallèles :

- d'un côté les tendances en cours montrent la naissance d'une "nouvelle société", en voie de constitution dans certaines régions ou déjà bien installée dans d'autres, constituée de retraités, de résidents "intermittents" et d'actifs dynamiques motivés par la recherche d'une qualité du cadre de vie. Cette société pourrait devenir exemplaire des nouveaux modes de vie de notre siècle (multiplicité et brassage des activités et des cultures, qualité de l'habitat, qualité des services, fluidité des systèmes d'informations, mobilité des acteurs, nouvelles technologies...).
- de l'autre, une société littorale traditionnelle qui perdure, mais est menacée de disparition. Les populations dépendantes des activités maritimes et industrielles traditionnelles sont fragilisées par le contexte économique, la mondialisation et la construction européenne. Elles vivent difficilement les bouleversements induits par le développement résidentiel du littoral.

L'enjeu est d'accompagner cette évolution des identités des différents littoraux vers une "nouvelle" société tout en prenant en compte les identités des différents littoraux et en anticipant sur les mutations à venir.

Les univers socioculturels, continentaux et insulaires -originaux même s'ils sont devenus minoritaires – comme les paysages maritimes naturels et culturels, **fondent la richesse et la spécificité des espaces côtiers**. Ils forment un patrimoine unique par le cadre de vie particulier qu'ils offrent à ceux qui les habitent ou à ceux qui les fréquentent. Ils participent à l'attractivité de cet espace et en sont l'un des principaux moteurs économiques, par le tourisme et les activités de loisirs qu'ils induisent. La mise en exergue du patrimoine maritime flottant breton est un exemple très significatif d'un processus qui n'est pas anecdotique.

Sur un plan strictement économique, les littoraux sont de moins en moins différenciés par rapport au reste du territoire national. Cependant, le respect et la mise en valeur de la diversité du patrimoine et de l'identité littorale, leur intérêt pour l'ensemble de notre pays justifient, en soi, que les littoraux bénéficient d'une politique spécifique qui doit s'efforcer d'articuler deux objectifs :

- préserver les activités et les traditions constitutives de l'identité du littoral, sans mener de combats d'arrière-garde et en évitant la sanctuarisation ;
- prendre acte des évolutions contemporaines des sociétés littorales, tout en rejetant la banalisation et en renforçant le lien social.

## 2 MIEUX PRENDRE EN CHARGE LE PATRIMOINE MARITIME

“Découvert” tardivement en France, le patrimoine maritime est aujourd'hui encore insuffisamment mis en valeur. Il souffre pour l'instant de la nécessité de gérer dans l'urgence un patrimoine existant, mais aussi d'une perception partielle. Il doit être abordé à la fois dans ses composantes matérielles et immatérielles, et dans l'ensemble de ses thématiques (patrimoine protohistorique dans les étangs, vieux gréements, patrimoine balnéaire du XIX<sup>e</sup> siècle par exemple).

Une politique de valorisation du patrimoine maritime, qui pourrait être éventuellement coordonnée par un organisme unique, devrait s'efforcer de :

- sensibiliser et mobiliser les différents acteurs et partenaires afin de leur faire prendre conscience de l'importance du patrimoine maritime, support de l'histoire et des cultures maritimes tant régionales que locales ;
- hiérarchiser les actions et les projets sur la base d'un corpus de connaissances scientifiques solides, à partir d'inventaires établis selon des critères scientifiques ;
- coordonner les initiatives et conforter les réseaux de valorisation du patrimoine maritime ;
- pérenniser les meilleures initiatives entreprises sur le territoire métropolitain et outre-mer ;
- soutenir par des actions pédagogiques innovantes et adaptées le maintien, l'actualisation et le renouvellement des pratiques et usages à valeur patrimoniale, dans une perspective dynamique qui dépasse la simple fonction de conservation ;
- valoriser l'offre culturelle par les loisirs et le tourisme.

# 3

## ADAPTER L'URBANISME DU LITTORAL AUX ENJEUX D'IDENTITÉ

Beaucoup de problèmes sociaux et environnementaux du littoral sont liés à une urbanisation mal maîtrisée, éclatée et inapte à produire du lien social.

La prise en charge par les villes-centres des identités locales est très variable selon les régions. En Bretagne, les collectivités territoriales ont veillé à préserver une certaine unité architecturale, par des règles de construction plus strictes et par une limitation du recours aux grandes résidences collectives mais au prix d'une forte consommation d'espace voire du mitage. À l'inverse, sur la façade méditerranéenne l'éclatement des modèles et la spéculation foncière ont conduit à la déstructuration de l'espace urbain les villes de Nice, Cannes et Antibes sont désormais regroupées dans un continuum urbain et une grande agglomération englobant Marseille et Aix-en-Provence est en train de se constituer dans les Bouches-du-Rhône.

- **L'installation de populations nouvelles est une opportunité pour faire de la "couture urbaine"** : encourager une certaine densification des villes et les repenser en favorisant leur mixité sociale et fonctionnelle. Le soin apporté à la qualité des constructions, à la réhabilitation des quartiers et à l'espace public doit devenir une priorité.
- **La réhabilitation de friches portuaires peut contribuer à cet objectif de reconstruction de la ville sur la ville**, mais aussi à un recentrage de la ville autour de sa relation avec son port.
- **Dans les villes touristiques, l'existence d'une architecture balnéaire et de villégiature est un atout** et les plans locaux d'urbanisme doivent exploiter toutes les possibilités offertes par leur règlement pour améliorer la qualité architecturale des constructions.

### Encadré 15 : Les îles du Ponant, un patrimoine à préserver et à découvrir

*Avec l'artificialisation du littoral continental, les îles ont acquis une rareté intrinsèque inégalée sur le littoral. Parmi la multitude d'îles et d'îlots jalonnant les côtes en Manche et en Atlantique, seules une quinzaine sont habitées de façon permanente. Regroupées au sein de l'Association des Îles du Ponant, elles comptent 16 000 insulaires. Leur territoire physique varie de 50 ha (Sein) à plus de 8 500 (Belle-île) et leur population d'une centaine d'habitants à Hoëdic à près de 5 000 à Yeu et à Belle-île. Ces îles sont par définition exi-*

*guës, ramassées, condensées, mais aussi largement ouvertes aux influences extérieures : ces anciennes terres de marins au long cours accueillent chaque année près de 3 millions de touristes. La concentration d'emplois saisonniers y est très importante.*

*Les îles font évidemment partie du littoral mais ses évolutions et ses enjeux s'y manifestent plus "violemment" que sur le continent. Ainsi la pression foncière et la difficulté du logement sont aujourd'hui les*

ENCADRÉ 15 → SUITE

freins majeurs au maintien des jeunes actifs, car sur une île, il n'y a pas d'intermédiaire possible entre rester et s'installer sur le continent. Les équipements publics, surdimensionnés en raison de la saisonnalité touristique, ne peuvent être partagés dans le cadre d'une intercommunalité : les îles connaissent des problèmes d'alimentation en eau potable, de traitement des eaux usées et des déchets en raison d'une combinaison des contraintes de l'insularité et des phénomènes de pointe. À titre d'exemple, chaque île se doit d'avoir une déchetterie dont le fonctionnement est plus onéreux que sur le continent (évacuation des déchets vers le continent). Les trois quarts des rivages insulaires sont protégés par des protections fortes (sites classés, propriété du Conservatoire du littoral etc.). Ces divers exemples montrent que l'insularité est une situation particulière qui ne peut se réduire pas à celle du littoral.

Les politiques en faveur des îles, quand elles existent, au niveau des régions, de l'État et de l'Europe, consistent avant tout en des aides financières en matière d'investissement ce qui est justifié au regard du surcoût insulaire. Les départements sont responsables des transports maritimes. Mais l'insularité n'est prise en compte ni dans les lois ni dans les règlements nationaux. Les îles y sont traitées comme n'importe quelle partie du littoral continental en ignorant le fait fondamental – compte tenu des conceptions existantes en matière d'aménagement du littoral – que l'arrière-pays des îles, c'est la mer.

D'après la contribution de Pierre Philippe Jean, Association "Les îles du Ponant". Pour plus d'information : [www.iles-du-ponant.com](http://www.iles-du-ponant.com).

3<sup>e</sup> partie

# promouvoir ensemble un développement équilibré du littoral



Après un rapport de la commission de l'environnement littoral, rendu fin 2002, la commission du littoral du conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT) a rappelé, en juillet 2003, dans son "message d'alerte" la nécessité de développer une véritable politique du littoral.

Une approche nouvelle, celle de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC), a fait l'objet de recommandations communautaires, d'expérimentations en Europe et a été adoptée avec succès dans plusieurs pays. Initiée en France dans le cadre du CIADT de juillet 2001 et des CIMER d'avril 2003 et de février 2004, elle doit désormais prendre une dimension opérationnelle sur l'ensemble des littoraux français. Elle se caractérise notamment par :

- le traitement, dans une démarche unique, des parties terrestre et marine du littoral ;
- la prise en compte coordonnée de toutes les activités sectorielles ;
- une gestion dynamique, capable de s'adapter aux échelles de temps très courtes d'évolution du littoral, en réponse aux pressions issues des activités humaines ou aux phénomènes naturels ;
- l'association au processus de décision de tous les acteurs : État, collectivités territoriales, professionnels et acteurs économiques, citoyens... ;
- la mise en place de structures permanentes de gestion et de suivi.

Une ambition pour le contenu des projets intégrés, une incitation à la concertation et la négociation par des dispositifs d'animation efficaces, un encouragement à l'expérimentation, une volonté de simplification administrative et de convergence des outils de planification comptent parmi les facteurs de succès de cette politique. Partenaires des collectivités territoriales, l'État doit coordonner cette politique nationale, contrôler la mise en œuvre des objectifs et assurer son rôle de garant et de régulateur.

Une démarche de gestion intégrée doit d'abord être encadrée par des principes forts. La mise en œuvre de cette politique s'appuie sur la réalité et la diversité des littoraux français, en privilégiant des projets de territoires négociés par tous les acteurs et traduits dans des engagements contractuels mis en cohérence au niveau régional. Enfin, des outils, dont certains existent et d'autres doivent être réformés ou créés, seront autant de leviers d'action pour l'État et les collectivités territoriales.

# une nouvelle façon d'agir : la gestion intégrée des zones côtières

## 1

### L'INTÉGRATION, UNE NÉCESSITÉ EN ZONE CÔTIÈRE

Plus encore peut-être que les politiques strictement “terrestres”, les politiques conduites en zone côtière nécessitent une approche intégrée. La juxtaposition ou la superposition de solutions partielles n'a pas de sens dans une zone où chacun se dispute de plus en plus des ressources rares (à commencer par l'espace), et où chaque activité a des retombées directes ou indirectes dans tous les autres domaines (conflits d'usage). Il s'agit d'intégrer les différentes politiques sectorielles, les différents niveaux territoriaux et enfin les politiques terrestres et maritimes.

#### 1.1. Intégration sectorielle

De très nombreuses politiques ont des prolongements importants dans les zones côtières : environnement, prévention des risques, agriculture et forêts, transports (maritimes et terrestres), énergie, pêche et élevages marins, tourisme, protection du patrimoine, recherche scientifique, ports et navigation, exploitation de ressources naturelles (granulats, hydrocarbures, minéraux...). **C'est le plus souvent la superposition non maîtrisée de ces politiques sectorielles qui amène à dépasser les capacités de régénération ou d'absorption du milieu et des sociétés littorales.**

#### 1.2. Intégration verticale

La gestion des zones côtières est au confluent d'objectifs très divers : objectifs locaux (équilibre des écosystèmes côtiers, équilibre socio-économique...), objectifs régionaux (projets de territoire, plans stratégiques...), objectifs nationaux (grandes orientations, politiques sectorielles...), objectifs communautaires, objectifs internationaux (respect des accords et conventions internationales...). Se concentre donc jusqu'au niveau local

un spectre très large d'objectifs et de contraintes, qui se décline ou se met en œuvre à des niveaux très divers, **sans qu'il soit possible à l'échelle locale d'établir une hiérarchie nette dans ces objectifs ou ces contraintes.**

D'un côté l'aménagement du littoral échappe en partie aux populations qui y habitent, puisque de l'accueil des touristes au transport maritime, en passant par la production d'énergie, le littoral assume des fonctions déterminantes pour le territoire national. De l'autre, il faut donner à ces sociétés littorales – au-delà des communes littorales – la possibilité d'exprimer leur "vouloir vivre collectif" sur cet espace. **D'où la nécessité d'une intégration verticale des outils d'aménagement du territoire.**

### 1.3. Intégration terre/mer

En mer, la gestion sectorielle, ou plutôt l'absence de gestion, était traditionnellement la règle, l'intégration se limitant pour l'essentiel à la prise en compte des risques liés à la navigation. Cette approche était suffisante tant que les utilisateurs de la mer formaient une communauté réduite possédant une forte culture commune, et que les conflits pour l'espace et les ressources restaient à un niveau acceptable. Elle ne suffit plus devant la présence humaine croissante sur la mer côtière, la multiplication des acteurs intervenant sur cet espace, l'intensité des pressions et la complexité de leurs interactions. **De plus, alors que les tensions s'accroissent en mer, la volonté des communautés locales de participer en tant qu'acteurs à la gestion de la partie marine de leur littoral s'affirme de plus en plus. La gestion des zones côtières ne peut plus se faire en considérant séparément chaque côté de l'interface ;** même en dehors des zones où terre et mer s'interpénètrent (estuaires, zones humides, deltas...), les interactions sont constantes (projets d'implantation de parcs éoliens offshore, nécessité pour les activités terrestres de laisser place sur le rivage aux interfaces terrestres indispensables à toute activité maritime, pollutions...).

## 2

### UNE LOGIQUE D'OBJECTIFS ET DE CONTRATS DE GESTION, AU-DELÀ DE LA PLANIFICATION SPATIALE

Les zones côtières sont des zones très évolutives dans le temps et dans l'espace. La nature même des enjeux, comme les acteurs en présence, peuvent évoluer rapidement. **L'interdépendance de tous les paramètres est telle qu'il est souhaitable au niveau national, comme au niveau local, de fixer des règles ou de définir des méthodes permettant d'articuler les différents enjeux sans pour cela les figer définitivement.**

Seule une approche dynamique, une **définition évolutive des objectifs** et une **réévaluation**

tion constante des actions en fonction des résultats obtenus peuvent permettre de maîtriser cette complexité. C'est pourquoi les démarches de gestion intégrée doivent s'attacher à articuler une approche classique de planification spatiale (zonage et affectation d'espace, en prévoyant la révision des documents concernés avec l'évolution du contexte) avec une approche de gestion centrée sur la régulation des usages.

### 2.1. Une approche d'abord locale, de projets de territoires

L'échelle pertinente pour la gestion du littoral est d'abord définie par la structure du territoire. Au-delà d'une distance supérieure à quelques dizaines de kilomètres, la cohérence disparaît, qu'il s'agisse d'écosystèmes, d'activités socio-économiques, d'urbanisation ou d'unité culturelle... C'est à cette échelle locale que peuvent s'identifier les enjeux et se définir les objectifs et c'est à cette échelle que doivent se réaliser les projets intégrés. Si la planification des zones côtières a sa cohérence à l'échelle régionale, la gestion est du niveau local.

La zone concernée par un projet intégré pénètre plus ou moins profondément à terre ou en mer. Le périmètre exact dépend des problématiques, mais il se superpose très rarement à des limites administratives (communes ou intercommunalités à terre, eaux intérieures ou mer territoriale en mer).

Il s'agit d'encourager une réappropriation de leur développement par les populations locales. Les politiques du littoral ont en effet souvent négligé les populations littorales qui "font" le littoral au quotidien. Les politiques nationales ont longtemps affecté à certains espaces littoraux une vocation unique – le tourisme, l'industrie, la production d'énergie – en négligeant les attentes des résidents. Les politiques locales, restreintes au cadre étiré des communes, ont de leur côté été gênées par des logiques spéculatives empêchant parfois l'expression de l'intérêt général.

### 3.3. Une logique contractuelle appuyée par une large concertation

La gestion intégrée implique également une nouvelle vision de la concertation. Il faut ainsi une définition concertée de l'équilibre à atteindre (objectif global que chacun des acteurs devra s'approprier, car il s'agira le plus souvent d'un compromis), mais aussi des actions à mener pour atteindre cet objectif, car chacun devra y concourir dans son domaine propre. La concertation élargie à tous les acteurs, et non limitée aux seuls acteurs institutionnels, est donc un volet indispensable d'une gestion intégrée. Elle suppose d'associer, dans le cas général :

- l'État ;
- les collectivités territoriales (régions, départements, communes ou groupements de communes...);

- les établissements publics (Conservatoire du littoral, ports...);
- les acteurs économiques (tourisme, pêche, transport, agriculture...);
- les associations et les citoyens.

Cette concertation doit déboucher sur une “charte” et sur des engagements contractuels précis de chacun et décliner ensuite un plan d’actions.

# 3

## UNE APPROCHE FONDÉE SUR UNE CONNAISSANCE APPROFONDIE DES PROCESSUS NATURELS ET DES USAGES

Le maintien des équilibres naturels et sociaux passe par une connaissance approfondie des zones côtières. Cette connaissance concerne évidemment **l’état initial du système** (“état zéro”), indispensable pour fixer des **objectifs** raisonnables et réalistes pour le long terme, mais aussi pour définir le **plan de gestion** qui permettra de les atteindre. Mais il est évidemment nécessaire **d’entretenir ensuite en continu cette connaissance**, de manière à apprécier les évolutions de la zone gérée et à adapter les mesures de gestion ou même, le cas échéant, infléchir les objectifs à long terme. Tout projet intégré doit donc pouvoir s’appuyer sur des réseaux d’observation, mais aussi sur une **capacité d’expertise** (interne, régionale ou nationale).

La concertation n’est possible que si les informations importantes sont à la portée de tous les acteurs. Ceci suppose l’existence, à tous les niveaux où se définit et se met en œuvre la politique du littoral, de **référentiels** géographiques et thématiques communs, de **systèmes d’information** (comme les SIG), mais aussi d’une **politique de communication** concernant les objectifs, les décisions de gestion et l’évolution des problématiques, dans le cadre d’une **évaluation participative**.

# 4

## UNE APPROCHE INSCRITE DANS L’ACTION ET DANS LA DURÉE

Alors que l’élaboration de principes et de règles d’aménagement est traditionnellement vue comme un temps fort d’une décision à un moment donné qui engage l’avenir sur le long terme, **la gestion s’inscrit dans la permanence et la continuité**. Les décideurs doivent pouvoir s’appuyer sur des moyens permanents, d’analyse mais aussi d’actions et de suivi. **Il s’agit d’articuler plusieurs échelles de temps** : le long terme, pour élaborer

une vision et fixer des objectifs actualisés régulièrement en s'appuyant sur la prospective et sur des évaluations régulières, le court et le moyen terme pour engager des actions.

### Encadré 16 : Un programme européen de démonstration sur la gestion intégrée des zones côtières

*La Commission européenne a mis en œuvre, entre 1996 et 1999, un programme démonstration de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) dans 35 sites pilotes, dont 3 en France: la côte d'Opale, la rade de Brest et le Bassin d'Arcachon.*

*La Commission a fait réaliser, en 2000, une évaluation socio-économique de ces projets, auprès des directeurs de projet.*

*Cette évaluation a montré la diversité des initiatives de GIZC mises en œuvre, tant au niveau du pilotage (national, régional, local, partenariat informel), des thématiques retenues (tourisme, chantiers navals, érosion côtière...) que des financements, au risque d'une confusion dans la définition de ce qu'est la gestion intégrée. Les bénéfices mis en évidence concernent d'abord l'amélioration de la prise de décision et le sentiment d'une collaboration plus efficace. Parmi les points d'amélioration nécessaires aux projets de GIZC, ressortent :*

- *la nécessité d'un diagnostic environnemental préalable ;*
- *le besoin d'associer, au cœur de la démarche, des instituts de recherche ;*
- *le besoin de structures de gestion permanentes et de financements viables,*

*la recherche perpétuelle de financement pouvant être préjudiciable à un bon déroulement du projet ;*

- *l'implication souhaitable d'un partenaire national.*

D'après le rapport d'évaluation des coûts et bénéfices socio-économiques de la GIZC, Commission européenne, novembre 2000

# La mise en œuvre : une vision nationale, une cohérence régionale, des projets de territoires

Une politique ambitieuse du littoral ne peut s'envisager et se mettre en œuvre qu'en articulation étroite avec les différents échelons territoriaux. La gestion intégrée des zones côtières repose sur la coordination des politiques sectorielles, mais surtout sur la coordination des décisions pour la mise en œuvre de ces politiques au plan local.

Il est donc nécessaire que l'État permette les degrés de liberté nécessaires pour ajuster localement les objectifs et les moyens.

## 1

### CRÉER UN CONSEIL NATIONAL DU LITTORAL, FORCE D'IMPULSION ET DE PROPOSITIONS

Conçue sur le long terme, la gestion des zones côtières implique à tous les niveaux la définition d'objectifs gradués, une vision prospective, un suivi permanent et une évaluation périodique des progrès, mais aussi de la faisabilité et de l'efficacité des actions.

La création d'un Conseil national du littoral représentatif de l'ensemble des façades et des activités maritimes et littorales, de métropole et d'outre-mer permettra d'orienter et d'accompagner une politique nationale du littoral, en créant un lieu d'échanges et de débats, de concertation et d'observation.

Par ses propositions, le Conseil national du littoral contribuera à fixer les objectifs et les actions nécessaires à une politique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral, dans une perspective de gestion intégrée des zones côtières. Il participera, par ses avis et propositions, à la coordination des actions publiques dans les territoires littoraux, aux travaux de prospective, d'observation et d'évaluation. Il diffusera les expériences et les savoir-faire aux niveaux des façades maritimes et des collectivités territoriales.

# 2

## ASSURER LA COHÉRENCE DES POLITIQUES PUBLIQUES AU NIVEAU RÉGIONAL

Les politiques des zones côtières sont des politiques de gestion des usages et de mise en valeur des territoires. Le niveau régional, qui est celui de la cohérence territoriale, est essentiel pour décliner sur le territoire les orientations nationales, en tenant compte des spécificités et des aspirations régionales.

Les décisions à ce niveau devraient associer l'État, les collectivités territoriales (région, départements, intercommunalités), les principaux acteurs économiques du littoral de la région et les associations représentatives d'intérêts collectifs.

Parmi les collectivités territoriales, la région tient une place à part, puisqu'il lui revient de définir le projet de territoire régional, en s'attachant à l'articulation entre protection du milieu naturel et développement économique. Depuis la loi du 4 février 1995, les régions sont d'ailleurs habilitées à élaborer des schémas d'aménagement et de développement du littoral.

Le niveau régional est à la fois :

- celui de la déclinaison des objectifs nationaux en matière d'aménagement du littoral et d'usage du domaine public maritime.
- celui de la mise en cohérence de ces objectifs nationaux avec la stratégie des régions, cohérence qui trouve sa traduction opérationnelle dans les contrats État-région.

# 3

## S'ENGAGER RÉSOLUMENT DANS UNE LOGIQUE D'EXPÉRIMENTATION

La gestion intégrée des zones côtières, pour produire tous ses effets, doit reposer sur une logique d'expérimentation.

Cette expérimentation devrait dans un premier temps s'inscrire dans le cadre des outils existants. Elle devrait permettre d'identifier les freins et les facteurs de blocage et d'ouvrir, dans un second temps si nécessaire, la voie à des adaptations de textes ou d'outils.

En matière juridique, institutionnelle ou financière, de nombreuses expérimentations sont possibles, par exemple :

- l'harmonisation dans un document unique de l'ensemble des prescriptions contenues dans les différents documents d'aménagement des territoires qui éclatent aujourd'hui la vision du littoral (directive territoriale d'aménagement, schéma de

- gestion des eaux, schéma de mise en valeur de la mer, contrat de baie, SCOT, plan de protection contre les risques...);
- plutôt que la création de moyens supplémentaires, la fusion des financements des différentes politiques sectorielles (politique de la ville, politique de l'eau) dans un programme pluriannuel de financement contractualisé.

## 4 UN ÉTAT GARANT DES ORIENTATIONS NATIONALES ET DES ENGAGEMENTS INTERNATIONAUX

S'ils concernent évidemment au premier chef les communautés littorales, les enjeux du littoral **vont bien au-delà des problèmes de ceux qui y vivent** et qui en vivent. Nombre d'enjeux sur les zones côtières touchent des thèmes de **responsabilité nationale ou supranationale** : transports (dont évidemment les transports maritimes), environnement, défense, protection des frontières, gestion des grandes infrastructures... L'État doit rester le garant de la prise en compte de ces enjeux dans la gestion du littoral.

L'État doit également appuyer la mise en réseau de territoires et d'acteurs, cherchant à assurer une **cohérence géographique** dans la même région ou dans des régions voisines, ou une **cohérence thématique** (ex. : baies ou estuaires...).

Les **réseaux interrégionaux** ont vocation à fédérer au niveau national ou international les régions qui partagent des problématiques littorales communes. Ces réseaux se constituent le plus souvent sur des bases géographiques (autour du même bassin ou de la même mer). Les problématiques littorales peuvent ne constituer qu'une partie du champ des actions du réseau (Commission de l'Arc atlantique ou Commission interméditerranéenne de la conférence des régions périphériques maritimes d'Europe...). Les périmètres doivent être souples et adaptés aux enjeux.

Les **réseaux thématiques de projets intégrés** fédèrent les projets dont les enjeux sont similaires. Ces enjeux peuvent être dominés par la nature physique des zones concernées (baies, estuaires, golfes...), par des spécificités économiques (conchyliculture...) ou des caractéristiques culturelles. Le réseau "ESTURIALES" (Réseau européen de collectivités locales estuariennes), qui regroupe des villes de trois pays ou l'association "Rivages de France", qui regroupe les gestionnaires des sites acquis par le Conservatoire du littoral illustrent ce que pourraient être de tels réseaux. Ils peuvent permettre d'échanger les bonnes pratiques, de capitaliser des connaissances ou de mettre en commun des moyens sur des problématiques complexes en évitant la dispersion des efforts.

# Les outils d'une nouvelle politique du littoral

## 1

### S'ORGANISER SELON SA GÉOGRAPHIE ET SON PROJET

C'est à l'échelle locale que se définissent les **périmètres pertinents** pour les projets de gestion intégrée : ce sont les territoires où peuvent se définir des **enjeux communs** en matière de culture, de développement, d'environnement, etc., et donc où peut se définir un projet de territoire commun, des principes de gestion en commun... **C'est aux collectivités territoriales qu'il appartient de prendre toute la dimension de leurs responsabilités sur le littoral en se fédérant à l'échelle et suivant les priorités fixées par leur géographie et leur socio-économie.**

**C'est le projet qui doit définir la structure opérationnelle, et non l'inverse.** Sauf cas particulier, les instruments sectoriels spécialisés ne permettent pas de traiter correctement les situations complexes où plusieurs enjeux interfèrent. C'est pourquoi il sera sans doute souhaitable de disposer, d'un instrument spécifique pour la mise en œuvre des projets intégrés. Ce pourrait être d'abord une association, puis un **syndicat mixte**. La capacité d'une telle structure à mener sur le long terme des politiques locales intégrées a été démontrée (sur la côte picarde ou la côte d'Opale notamment). Ce pourrait être également un **Groupement d'intérêt public (GIP) d'aménagement du territoire**, qui présente l'intérêt de pouvoir associer directement l'État et ses services, et peut assurer une ouverture au secteur privé.

## 2

### ANIMER LES EXPÉRIMENTATIONS DE GESTION INTÉGRÉE

La mise en œuvre de projets intégrés devra être appuyée par des dispositifs d'animation locaux et régionaux. Une coordination au plan national pourrait assurer la mise à disposition d'une expertise de conduite de projets et d'une expertise thématique (érosion du littoral, analyse juridique, politique des transports, gestion des milieux) faciliter les échanges entre les territoires et encourager le transfert d'expérience.

# 3

## ADAPTER LES OUTILS DE PLANIFICATION

Une approche plus intégrée doit déboucher, après une phase de concertation, de négociation et de fixation des objectifs, sur une traduction dans des outils plus classiques de planification et de réglementation et d'animation. Ces outils devraient, à plus ou moins longue échéance, évoluer pour mieux prendre en compte la logique d'intégration : mise en cohérence des approches terrestres et maritimes, subsidiarité entre l'échelon national et les différents échelons territoriaux.

Les difficultés de mise en œuvre des Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) soulignent le besoin de réformer cet outil et l'intérêt d'un outil global de planification spatiale et de gestion de la mer côtière. Une piste de réforme envisageable pourrait être de faire évoluer les procédures et les textes relatifs aux SMVM dans un objectif d'intégration aux démarches de planification engagées dans le cadre des SCOT. **Il s'agit de conforter les approches engagées au niveau local pour prendre en compte les spécificités des territoires littoraux** et notamment la nécessité d'intégrer une problématique d'intégration terre-mer, croisant les responsabilités propres de l'État et des collectivités locales.

Sur les territoires à fort enjeux et concernés par **les DTA**. **Il serait souhaitable de développer un volet maritime qui viendrait expliciter et préciser la doctrine de l'État sur l'ensemble des territoires concernés.**

# 4

## ÉCLAIRER LES CHOIX STRATÉGIQUES PAR UNE MEILLEURE CONNAISSANCE DES ESPACES ET DES HOMMES

### 4.1. Renforcer et mutualiser les moyens d'observation du littoral

**L'information** est une des clés de la gestion participative. Elle est indispensable à la mise en œuvre des projets intégrés, pour fédérer les acteurs (gestionnaires, citoyens). Elle est aussi indispensable, pour diffuser les résultats des évaluations, les améliorations, les bonnes pratiques et alimenter les systèmes d'information de niveau supérieur. Chaque projet intégré devrait comprendre un volet "information" pour donner à chacun des acteurs une visibilité sur la gestion du projet et ses résultats.

La complexité des phénomènes et la multiplicité des acteurs et des enjeux **nécessitent de plus en plus une vision du littoral partagée par tous**. L'élaboration de moyens d'observation communs contribue à la construction de cette vision partagée. Il est ainsi

### Encadré 17 : L'expérience du syndicat mixte d'aménagement de la côte picarde (SMACOPI) : aménager tout en préservant l'environnement

La Baie de Somme couvre 7 000 hectares d'estuaire et 70 kilomètres de côte. Environ 43 000 habitants permanents dont 23 000 à Abbeville y vivent. Le flux touristique y est important (400 000 visiteurs par an au Cap Hornu, 800 000 à la pointe du Hourdel, etc.). La richesse écologique de ce site s'illustre entre autre par 360 espèces d'oiseaux sauvages et la plus grande colonie française de phoques veaux marins, avec une centaine d'animaux. La Baie de Somme est classée zone humide d'importance internationale, au titre de la convention Ramsar, depuis 1996.

Créé en 1974, le SMACOPI est une émanation des politiques de l'État articulées autour d'organismes déconcentrés de la Datar: les organismes régionaux d'étude et d'aménagement chargés de réfléchir à l'aménagement du territoire. L'impulsion de l'État a tendu à la préservation des sites. Durant les années quatre-vingt de nouveaux équipements touristiques sont créés. A cette époque, le syndicat mixte propose et les communes réalisent. Pour assurer le maintien d'infrastructures pas toujours immédiatement rentables, le syndicat mixte change de statut en 1989. Il devient gardien des espaces naturels, aménageur autonome et exploitant des infrastructures touristiques.

Le SMACOPI regroupe et est financé par le département de la Somme et le Syndicat d'aménagement touristique du littoral picard composé de

18 communes côtières. Le comité syndical est composé de 20 membres, 12 conseillers généraux et 8 membres du syndicat d'aménagement touristique du littoral picard. Des liens permanents et étroits sont tissés avec l'ensemble des acteurs qui lui ont confié la gestion de leurs domaines:

- l'État pour la Réserve naturelle et les cordons littoraux de la Baie de Somme;
- le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres qui possède dans la baie 15 000 hectares (dont le Parc ornithologique du Marquenterre). Certains espaces, dont le marais du Hâble d'Ault, ont des conventions de gestion avec l'Office national de la chasse.
- le département, compétent pour instaurer les zones de préemption dont il a délégué les droits au Conservatoire du littoral;
- les communes pour les domaines des marais communaux de Sailly-Bray et du Crotoy;
- un dialogue s'est instauré avec les institutions nationales et internationales (l'État, la région Picardie, le département de la Somme, les communes, l'Europe et la convention internationale de Ramsar), des entreprises (EDF et GSM) et des associations (Europe) qui agissent pour le développement durable.

Les missions du SMACOPI peuvent être regroupées en trois axes d'actions principales:

- Accueillir en respectant l'environnement, sans interdire.
- Aménager et accueillir en pensant à transmettre aux générations futures, en ayant le souci de faire de chaque visite un moment pour sensibiliser et apprendre.
- Développer et protéger, faire bien au bon endroit et intégrer les évolutions de la nature en intégrant les besoins des hommes et ceux de la nature.

Le SMACOPI gère directement un certain nombre d'infrastructures touristiques, dont le Parc Ornithologique du Marquenterre, la Maison de l'Oiseau, les Jardins de Valloires (classés par le ministère de la Culture au titre des jardins remarquables), le Golf de Belle Dune, conçu de manière à ne pas altérer les écosystèmes du site, l'Aquaclub de Belle Dune hérité de l'aménagement touristique des années 1980, l'Hôtel Restaurant du Cap Hornu, enfin l'aire autoroutière de la Baie de Somme (A16), qui permet de rendre une pause d'autoroute un peu plus intelligente et tournée vers la nature.

Le projet de constituer une Opération grand site (OGS) permet de travailler à l'aménagement de la Baie de Somme dans un ensemble géographique large où le besoin de penser "développement durable" est nécessaire.

D'après la contribution du SMACOPI, pour en savoir plus [www.baiedesomme.org](http://www.baiedesomme.org)

essentiel de disposer d'une information la plus complète possible, basée sur des données cohérentes, appropriées et objectives.

Plusieurs actions en cours convergent vers ce but.

- Les recommandations du Conseil national de l'information géographique et la définition d'un Référentiel géographique littoral (RGL), ensemble de données géographiques qui devraient être obligatoirement utilisées sur le littoral par les praticiens (Encadré 1).
- Le Système d'information géographique interministériel (Sigi), créé à la suite d'une décision du CIADT du 28 février 2000, complétée financièrement par le CIADT du 9 juillet 2001, qui met à disposition gratuite de tous les utilisateurs une orthophotographie littorale (photographie aérienne) complète sur la Manche et l'Atlantique.
- Le projet Litto 3D : le Cimer du 29 avril 2003 a prescrit à l'IGN et au Shom de "s'associer afin d'étudier la manière de produire le Référentiel géographique du littoral (RGL)". Un projet de création d'un modèle numérique de terrain continu entre terre et mer est donc en cours et pourrait déboucher sur une couche de données géographiques essentielle pour la mise en place du RGL.
- Le projet de création d'un portail Internet sur le littoral : ce portail aura pour but d'informer sur les données relatives au RGL grâce à un outil de catalogage (projet suivi par le Cetmef pour la Drast).
- La création de l'Observatoire du littoral, actée par le Cimer du 16 février 2004 : l'Observatoire du littoral, élément de l'observatoire des territoires, est mis en œuvre au sein de l'Ifen dans le cadre d'un comité de pilotage regroupant les ministères en charge de l'équipement et de l'environnement, la Datar, le Secrétariat général de la mer et l'Ifen. Ses missions sont de faire le lien entre les initiatives locales, nationales et européennes, de fournir une information cohérente et centralisée sur le suivi et l'évolution du littoral et de permettre la diffusion des connaissances et des savoir-faire. Ce travail est réalisé en cohérence avec l'ensemble des actions en cours et dans l'optique d'apporter une aide à l'ensemble des acteurs pour favoriser la vision partagée du littoral et les prises de décision.
- La création ou le développement des observatoires locaux (par exemple, l'Observatoire du Nord-Pas-de-Calais, de l'Aquitaine ou les réflexions en cours en Normandie).

Malgré des investissements importants, **la dispersion et l'hétérogénéité de l'information, le cloisonnement des responsabilités et des démarches sectorielles constituent des blocages** qui n'ont été que partiellement levés. La mise en place d'un dispositif de coordination de l'ensemble de ces projets permettrait d'assurer une meilleure efficacité de l'ensemble des outils.

### Encadré 18 : L'IGN et le SHOM s'associent pour améliorer la connaissance de la frange côtière

*En réponse à une demande du Conseil national de l'information géographique (CNIG), le Comité interministériel de la mer (CIMER) du 29 avril 2003 a prescrit à l'Institut géographique national (IGN) et au Service hydrographique et océanographique de la Marine (SHOM) de "s'associer afin d'étudier la manière de produire le référentiel géographique du littoral (RGL)".*

*Ces deux organismes ont lancé la première étape d'un projet consistant à tester le socle du futur RGL dans la région du Golfe du Morbihan, choisie parce qu'elle concentre dans un espace restreint la plupart des difficultés susceptibles d'être rencontrées sur les côtes de France.*

*Situé désormais au centre d'un projet unique, et non plus à la frontière des domaines attribués aux deux services géographiques et hydrographiques nationaux, le trait de côte pourra être déterminé avec une meilleure précision; son évolution*

*dans le temps pourra être observée et évaluée et pourra aider à déterminer plus scientifiquement le domaine public maritime.*

*Autre phénomène affectant la zone côtière: l'invasion des terres basses sous l'effet conjugué de marées d'équinoxe et d'ondes de tempête bénéficiera lui aussi d'une altimétrie précise et continue de l'interface.*



Simulation d'une marée centennale (en rouge: le trait de côte et les bâtiments)

D'après la contribution du groupe de travail conjoint Litto3D (IGN/SHOM)

## 4.2. Mettre au service du littoral les grandes filières de formation et de recherche maritime

La France dispose d'un potentiel de recherche et de formation de tout premier plan dans les domaines liés à la mer et aux activités littorales. Implantées dans l'ensemble des régions maritimes, ces activités s'organisent autour d'un grand nombre d'équipes universitaires (notamment Nice, Toulon, Aix-Marseille, Montpellier, Bordeaux, La Rochelle, Nantes, Brest ou Boulogne...), d'écoles d'ingénieurs ou d'organismes nationaux (CNRS, Ifremer, Cedre, Ifen...).

Ce potentiel pourrait jouer à l'avenir un rôle encore plus important.

- Par une amélioration de ses liens avec la décision publique. Le littoral est un milieu complexe, où les décisions doivent s'appuyer sur des observations, mais aussi sur des connaissances et de **l'expertise technique et scientifique** (écono-

### Encadré 19 : Estuaire de la Seine : quand les scientifiques aident les acteurs locaux dans leur prise de décisions

L'objet d'étude du programme de recherche finalisée Seine-aval est l'estuaire au sens large, depuis le barrage de Poses, premier barrage sur la Seine, situé à 160 km du Havre, jusqu'à la partie orientale de la baie de Seine. Ce programme prend le relais du programme Piren-Seine qui, depuis 1989, étudie le fonctionnement du fleuve Seine et de ses affluents en amont de Poses. Afin de comprendre le comportement des contaminants, l'étude s'est portée sur le cycle des sédiments fins dans l'estuaire. La compréhension des transferts hydrosédimentaires, de la qualité chimique et de son influence sur l'activité biologique de l'eau a progressivement été complétée par une approche socio-économique envisageant l'ensemble du "corridor estuarien". Les objectifs de la 3<sup>e</sup> phase de Seine-aval (2004-2006) concernent les problématiques d'évolution géomorphologique de l'estuaire, le cycle des particules fines et des contaminants associés, le flux de matières organiques et l'eutrophisation, l'halieutique et les habitats. Les préoccupations majeures de Seine-aval portent également sur l'application ou la valorisation de ces résultats par les transferts de données ou de connaissances et par la fourniture d'outils (tableaux de bords et indicateurs, outils nu-

mériques et bases de données, guides méthodologiques...).

Seine-aval est exemplaire par l'intégration de la science dans la décision publique, ainsi que dans le transfert et l'échange des informations. L'opérationnalité de Seine-aval se traduit de manière effective par une forte implication dans la prise de décision publique, en particulier dans le processus de Gestion globale de l'estuaire de la Seine, et par la création d'un GIP (Groupement d'intérêt public Seine-aval). La mission principale de ce GIP, au-delà d'assurer le relais de la maîtrise d'ouvrage du programme, est de centraliser les données, les savoirs et savoir-faire acquis ou produits par le programme et d'assurer l'interface entre la communauté des chercheurs et la communauté des décideurs et aménageurs de cet espace en assurant des missions d'aide à la décision.

Par ailleurs, une démarche prospective associant des personnalités choisies au sein du "Comité de suivi" de l'estuaire de la Seine (Ports autonomes de Rouen et Le Havre, ville de Honfleur, collectivités territoriales, chasseurs, pêcheurs, associations de défense et de protection de la nature, réserve naturelle de l'estuaire de Seine, Agence de l'Eau, services de

l'État...) a été engagée pour identifier les facteurs qui influent fortement sur le devenir estuarien, qu'ils soient locaux, nationaux ou plus contextuels. Cet exercice de prospective environnementale, destiné à évaluer les marges de manœuvre pour une réhabilitation des fonctionnalités estuariennes doit conduire à la prise de décision politique concernant l'avenir de l'estuaire à un horizon de 20 ou 25 ans. En effet, le temps qui va s'écouler entre la décision publique et la restauration effective de l'estuaire est du même ordre de grandeur que celui des processus naturels, en particulier celui du comblement... Cet exercice de prospective environnemental s'apparente à un processus de démocratie participative.

Le programme de recherche Seine-aval constitue aujourd'hui l'un des outils principaux des acteurs et décideurs du "plan de gestion globale" impulsé en estuaire de Seine.

D'après la contribution de Régis Hocdé, Groupement d'intérêt public Seine-aval (GIPSA), pour en savoir plus : <http://seine-aval.crihan.fr/>

mique, écologique, physique...). Il convient de développer des **structures et des réseaux** pour **mutualiser** et **diffuser** l'expertise et l'information sur les bonnes pratiques. Ces réseaux concernent tous les niveaux de gouvernance intéressés au littoral (niveau local, régional et national). Une telle action implique que les organismes scientifiques et les universités structurent leur activité pour être en mesure d'analyser les données d'observations sur le littoral et diffusent les synthèses et recommandations vers les structures nationales et régionales de coordination ainsi que vers les responsables de projets intégrés.

- **Par une fédération des équipes de recherche et de formation autour de grands pôles spécialisés** (gestion physique du littoral, zones humides, trait de côte, aquaculture, océanographie, économie maritime, tourisme...) disposant de têtes de réseaux identifiés, à l'instar du réseau mis en place autour de Brest sur la sécurité maritime.
- **Par la création de grands programmes de recherche incitative** tournés vers les besoins des acteurs publics, avec le soutien des ministères de la recherche, de l'écologie et de la mer et la participation des acteurs locaux : par exemple sur la **gestion des zones humides littorales, sur l'évolution du trait de côte, sur la gestion des risques** (pollution, sécurité maritime, changement climatique...), **la prospective de la pêche, l'océanographie côtière**.
- Par l'organisation de véritables filières de formation autour des secteurs créateurs d'emploi sur le littoral : métiers du nautisme, (construction, maintenance et réparation navale), exploitation et transformation des produits de la mer, gestion des espaces naturels...



4  
conclusion:  
quelques rappels  
et  
quelques pistes



**Les littoraux français, de métropole et d'outre-mer, ont été traditionnellement reconnus comme des espaces linéaires** – les rivages – séparant deux mondes, la terre et la mer, à “traiter” indépendamment l'un de l'autre.

La spécificité et le caractère unique du rivage, ainsi que son rôle central dans l'accueil du public doivent continuer à faire l'objet d'une attention particulière.

L'État, au travers de l'action du Conservatoire du littoral et des dispositions protectrices de la loi “Littoral” a su mettre en œuvre un cadre qui a permis de préserver un patrimoine particulièrement fragile. **Il s'agit désormais de concevoir aussi le littoral dans toute sa diversité.** Côté terre comme côté mer, l'avenir côtier est directement lié à celui de son arrière-pays : solidarités des bassins versants, développement raisonné de l'urbanisation comme de l'habitat de loisir, élargissement de l'offre d'activités.

Cette nouvelle perspective, combinant une approche du rivage et une perception renouvelée des “bassins de vie littoraux”, doit conforter les principaux atouts du littoral tout en le protégeant des menaces qui le fragilisent.

**Les points de tension sur le littoral sont nombreux et ont été souvent dénoncés :** une évolution vers un “continuum” urbain déstructuré, une tendance au gaspillage d'une ressource limitée et de forte valeur – l'espace littoral- dont témoigne la prépondérance accordée depuis trente ans à la résidence secondaire, des conflits d'usages parfois violents entre activités, une grave pénurie de logements locatifs pour les habitants permanents, des menaces nombreuses sur les écosystèmes issues du “grignotage” de l'espace par l'activité humaine. Cette situation est le résultat d'une vision trop uniforme de l'espace littoral, d'une incompréhension globale des phénomènes marins – particulièrement marquante, par exemple en matière d'érosion du trait de côte- mais aussi d'une succession, au fil des plages, de programmes d'aménagement locaux sans cohérence territoriale. En résumé, l'image tendancielle dominante du littoral serait celle d'un scénario “suicidaire”, dans une spirale d'occupation-prédation de l'espace, qui nourrit pénurie et conflits, y compris entre collectivités territoriales et services de l'État.

**Mais la situation du littoral montre également des évolutions positives.** Pour la protection de l'environnement, ce sont par exemple la reconnaissance de l'importance des zones côtières aux niveaux international et européen, la prise de conscience de la nécessité d'un "tiers sauvage" définitivement préservé de l'urbanisation, une forte acceptation sociale et politique de la loi "Littoral", une appropriation progressive de la politique du Conservatoire. Dans le domaine économique et social, ce sont notamment des activités industrielles et de services diversifiées et en croissance, un important flux migratoire d'actifs (Atlantique, Méditerranée) à l'esprit créatif et pionnier, un flux de revenus dépensés qui ne peut que croître avec l'amélioration de la desserte (TGV) et l'augmentation du temps libre. Des espaces urbains en crise (villes portuaires) se requalifient autour de nouvelles fonctions, des stations balnéaires jusque-là désertes en hiver se transforment progressivement en de vraies villes ou quartiers de villes (la Grande Motte)... Le littoral a l'opportunité de développer des modes de vie originaux, qui ont la particularité d'avoir été longuement rêvés, désirés, et finalement choisis par ses habitants.

**L'ensemble des mutations et des dynamiques en cours justifie une nouvelle politique du littoral :** cet espace n'a pas été suffisamment l'objet d'une approche globale et cohérente, au-delà d'une réglementation et d'une planification qui ont souvent suivi les évolutions plus qu'elles ne les ont précédées.

**Cette politique doit reposer sur une stratégie d'action partant du terrain.** Elle doit articuler un État dans ses missions régaliennes, garant, régulateur et incitateur, **des régions** assurant leurs fonctions de cohérence et d'orientation, **des territoires** maîtres d'ouvrage, porteurs de projets dans une "gestion intégrée de zones côtières" pertinente. Elle doit également inciter à l'**expérimentation** permise par la loi et assurer une **évaluation** apte à initier des innovations réglementaires et institutionnelles.

**À court terme, il s'agit d'abord d'encourager le transfert des "bonnes pratiques" sur le littoral.**

Un appel à projet de la Datar, accompagné par un véritable dispositif d'ingénierie territoriale, devrait permettre, à titre expérimental, de repérer ces territoires et de les accompagner dans la durée. Pour chacun d'eux, une charte-programme accompagnée d'engagements de tous les partenaires (administrations, collectivités locales, organisations socioprofessionnelles, associations) fournira plus qu'un guide d'action, un projet partagé et un programme à moyen terme.

Il s'agit également de renforcer les dispositifs en place (par exemple, les moyens du Conservatoire du littoral), d'engager des réformes souhaitées de longue date et d'appuyer les projets structurants l'avenir du littoral.

**À moyen et long terme, et sans doute à partir du "retour" de ces expérimentations, la politique du littoral devra se structurer.**

Le Conseil national du littoral a vocation à être une force d'impulsion et de proposition, et à assurer une meilleure visibilité du littoral dans toutes les politiques sectorielles. Son action devrait être relayée par **des dispositifs d'animation efficaces**, sur chaque façade maritime ou dans chaque région côtière, pour susciter ou co-animer le travail de préparation puis de mise en œuvre des projets territoriaux intégrés de la gestion.

**Des outils adaptés aux enjeux du littoral**, comme des établissements publics fonciers, des programmes de recherche finalisée, ou des dispositifs d'observation renforcés, devraient devenir les leviers de cette politique.

Ainsi pourra être relevé le défi que constitue la croissance démographique continue du littoral. ■

## Membres de la Commission du littoral du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire (CNADT)

### MEMBRES DÉSIGNÉS PAR LE CNADT

JEAN-PAUL ALDUY

*président de la commission, sénateur des Pyrénées Orientales*

JEAN-RAYMOND MONDON

*vice-président de la commission, président du CESR de la Réunion*

YVES MORVAN

*vice-président de la commission, président du CESR de Bretagne*

ERIC VALIN

*vice-président de la commission, président de l'Union départementale de la CFTC de Seine-Maritime*

YOLANDE BOYER

*sénatrice du Finistère*

JOSSELIN DE ROHAN

*sénateur*

GILLES FRANCOIS

*vice-président de l'UNPL*

MARYVONNE GUIAVARC'H

*secrétaire confédérale de la CFDT*

ALAIN LE VERN

*président du conseil régional de Haute-Normandie*

FRANCOIS DUTEIL

*CGT*

CHRISTIAN GARNIER

*France Nature Environnement*

MARTINE LE GAL

*députée générale de l'UNSA*

JEAN-ALAIN MARIOTTI

*président de la CCI du Lot et Garonne*

JEAN-LOUIS MONNERON

*CNOSF*

CHRISTINE PUJOL

*PDG de la SA financière d'exploitation de l'hôtel Mercure*

DANIEL TARDY

*président de la commission aménagement du territoire du Medef*

PATRICE VIDIEU

*porte parole de la Confédération paysanne*

MARIE-SUZIE PUNGIER

*secrétaire confédérale de la CGTFO,*

RÉMI BAILHACHE

*APCA*

### PERSONNES QUALIFIÉES

DIDIER BOROTRA

*sénateur-maire de Biarritz*

JEAN-PIERRE DUFAU

*député des Landes*

FRANCOISE PÉRON

*professeur à l'Université de Bretagne occidentale*

CATHERINE BERSANI

*inspectrice générale de l'équipement*

JACQUES GUIU

*expert*

MAHFOUD GHEZALI

*professeur à l'Université du littoral de la Côte d'Opale*

JOSEPH-ERWAN COURTEL

*président d'honneur de l'UPACCIM*

OLIVIER CHALLAN-BELVAL

*conseiller d'État*

CHRISTIAN LE LAMER

*chargé de mission auprès de la directrice du développement et de la coopération technique (affaires étrangères)*

JACQUES OUDIN

*sénateur de Vendée, ANEL*

DIDIER QUENTIN

*député de Charente-Maritime, président du Conservatoire du littoral*

## Liste des encadrés

ENCADRÉ 1 → page 15

Un cadre commun d'observation du littoral

ENCADRÉ 2 → page 16

Des difficultés à appréhender la notion de littoral

ENCADRÉ 3 → page 47

La valeur ajoutée créée par les ports : une donnée difficilement comparable

ENCADRÉ 4 → page 65

Les zones humides du littoral : des espaces diversifiés et protégés

ENCADRÉ 5 → page 73

EUROSION : un programme européen pour mesurer les impact de l'érosion

ENCADRÉ 6 → page 93

La préservation des anciens Salins d'Hyères (Var) par le Conservatoire du littoral

ENCADRÉ 7 → page 94

La France s'engage dans la protection des récifs coralliens (IFRECOR)

ENCADRÉ 8 → page 96

La gestion de l'érosion des littoraux sableux en Aquitaine et en Nord-Pas-de-Calais

ENCADRÉ 9 → page 99

Bayonne-Anglet-Biarritz à la reconquête de la qualité des eaux côtières

ENCADRÉ 10 → page 104

L'établissement public de la Basse-Seine (EPBS) : un outil foncier au service du renouvellement des friches portuaires

ENCADRÉ 11 → page 111

L'opération "Printemps littoral"

ENCADRÉ 12 → page 114

Cherbourg-Octeville réhabilite une friche portuaire pour la plaisance

ENCADRÉ 13 → page 115

La Réunion mise sur les énergies renouvelables pour répondre à ses besoins en électricité

ENCADRÉ 14 → page 122

Le Havre Port 2000, une réflexion globale sur un projet à portée nationale

ENCADRÉ 15 → page 125

Les îles du Ponant, un patrimoine à préserver et à découvrir

ENCADRÉ 16 → page 133

Un programme européen de démonstration sur la gestion intégrée des zones côtières

ENCADRÉ 17 → page 139

L'expérience du syndicat mixte d'aménagement de la côte picarde (SMACOPI) : aménager tout en préservant l'environnement

ENCADRÉ 18 → page 141

L'IGN et le SHOM s'associent pour améliorer la connaissance de la frange côtière

ENCADRÉ 19 → page 142

Estuaire de la Seine : quand les scientifiques aident les acteurs locaux dans leur prise de décisions

## Liste des figures

FIGURE 1 → page 24

Taux d'accroissement de la population des communes littorales entre 1990 et 1999 selon le zonage en aires urbaines (ZAU) de l'Insee

FIGURE 2 → page 28

Des inégalités de revenu plus fortes sur le littoral méditerranéen

FIGURE 3 → page 30

Taux d'évolution de la population entre 2000 et 2030- Projections

FIGURE 4 → page 36

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

FIGURE 5 → page 39

7 millions de lits touristiques dans les communes littorales

FIGURE 6 → page 49

Une agriculture dominée par l'élevage et la viticulture

FIGURE 7 → page 50

Les difficultés de reprise des exploitations agricoles

FIGURE 8 → page 52

Évolution des effectifs industriels dans les zones d'emploi littorales 1993-2001 (base 100 en 1993)

FIGURE 9 → page 53

Les emplois industriels des zones d'emploi littorales en 2001

FIGURE 10 → page 56

Les systèmes productifs locaux du littoral novembre 2003

FIGURE 11 → page 59

La pression de la construction dans les départements littoraux

FIGURE 12 → page 61

Évolution de la construction dans les cantons littoraux entre 1990 et 2003

FIGURE 13 → page 61

Évolution de la construction de logements entre 1990 et 2003 (Base 100 en 1990)

FIGURE 14 → page 69

Richesse et protection des espaces naturels. L'exemple de la Corse

FIGURE 15 → page 75

Les sites SEVESO sur le littoral

FIGURE 16 → page 79

Évolution de l'urbanisation autour du golfe du Morbihan

FIGURE 17 → page 82/83/84

Le contexte de l'intervention publique sur les littoraux Manche-mer du Nord, Atlantique, Méditerranée

FIGURE 18 → page 117/118

La desserte du littoral à l'horizon 2025

## Liste des sigles utilisés

<b>AFIT</b>	agence française de l'ingénierie touristique
<b>CCI</b>	chambre de commerce et d'industrie
<b>CDT</b>	comité départemental du tourisme
<b>CETE</b>	centre d'études techniques de l'équipement
<b>CETMEF</b>	centre d'étude des travaux maritimes et fluviaux
<b>CIADT</b>	comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire
<b>CIMER</b>	comité interministériel à la mer
<b>CNADT</b>	conseil national d'aménagement et de développement du territoire
<b>CNIG</b>	conseil national de l'information géographique
<b>DDE</b>	direction départementale de l'équipement
<b>DGAMGM</b>	direction générale des affaires maritimes et des gens de mer
<b>DGUHC</b>	direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction
<b>DOM</b>	département d'outre-mer
<b>DPM</b>	domaine public maritime
<b>DTA</b>	directive territoriale d'aménagement
<b>EPF</b>	établissement public foncier
<b>EVP</b>	conteneur équivalent vingt pieds
<b>FEDER</b>	fonds européen de développement régional

<b>GIEC</b>	groupe d'expert intergouvernemental sur l'évolution du climat
<b>IFEN</b>	institut français de l'environnement
<b>IFRECOR</b>	initiative française sur les récifs coralliens
<b>IFREMER</b>	institut français de recherche sur l'exploitation de la mer
<b>IUT</b>	institut universitaire technologique
<b>MIALLR</b>	mission interministérielle d'aménagement du littoral du Languedoc-Roussillon
<b>ONF</b>	office national des forêts
<b>PCP</b>	politique communautaire de pêche
<b>PLU</b>	plan local d'urbanisme
<b>POS</b>	plan d'occupation des sols
<b>RGL</b>	référentiel géographique littoral
<b>SAGE</b>	schéma d'aménagement et de gestion des eaux
<b>SCOT</b>	schéma de cohérence territoriale
<b>SIG</b>	système d'information géographique
<b>SMVM</b>	schéma de mise en valeur de la mer
<b>SPL</b>	système productif local
<b>SRU</b>	solidarité et renouvellement urbain
<b>UE</b>	Union européenne
<b>ZIP</b>	zone industrialo-portuaire
<b>ZNIEFF</b>	zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique
<b>ZPS</b>	zone de protection spéciale

## Bibliographie

ANEL (1998),

*La France du Littoral.*

*Constats et propositions.*

Groupe de travail sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, Rapport final, janvier 1998

ASSEMBLÉE NATIONALE/SÉNAT/OFFICE PARLEMENTAIRE D'ÉVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES (1998), *La politique maritime et littorale.*

Tomes 1 à 6, Rapport AN n° 771, Sénat n° 345.

Rapport du sénateur Philippe Marini

BESSY PASCALE (2002),

*Le littoral en France.*

*Éléments de cadrage démographique et socio-économique.*

Contribution aux travaux de la commission nationale du littoral. Version finale, juin 2002

BONNOT YVON (1995),

*Pour une politique globale*

*et cohérente du littoral en France.*

Rapports et propositions

au Premier ministre, juillet 1995

BERSANI CATHERINE,

BONDAZ MARIANNE

ET RAVAIL BRUNO (2000),

*Rapports sur les conditions d'application de la loi "littoral",*

Conseil général des Ponts et Chaussées

COMMISSION ENVIRONNEMENT LITTORAL (2002),

*Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières. Initiatives locales – Stratégie nationale,*

Rapport au gouvernement, septembre 2002

COMMISSION EUROPÉENNE (1999),

*Les enseignements du programme de démonstration de la Commission européenne sur l'aménagement intégré des zones côtières*

DATAR, (2003)

*Quelle France rurale pour 2020 ?*

*Contribution à une nouvelle politique de développement rural durable,*

La Documentation française

DATAR, (2004)

*La France, puissance industrielle,*

La Documentation française

DATAR/PIQUARD MICHEL (1974),

*Perspectives pour l'aménagement: le littoral français.*

Rapport au Gouvernement 1973. Paris, La Documentation française, 268 p.

DAUVIN JEAN-CLAUDE (Dir.) (2002), *Gestion intégrée des zones côtières: outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel,*

Paris: éditions scientifiques du Muséum national d'histoire naturelle.

GROUPE DE PROSPECTIVE MARITIME ET LITTORALE DE LA FACADE MARITIME (1997),

*Quel avenir pour la façade atlantique. Réflexions à partager, pour mieux agir ensemble. 1995-2015.*

Rapport du groupe interadministratif de prospective maritime et littorale présidé par Joseph Erwan COURTEL.

IFREMER (2001),

*Données économiques maritimes françaises.*

LE PENSEC, LOUIS (2001),

*Vers de nouveaux rivages.*

Rapport au Premier ministre sur la refondation du Conservatoire du littoral, 20 juillet 2001

---

MINISTÈRE DE L'ÉQUIPEMENT  
DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT  
(1999),  
*Bilan de la loi "littoral"*,  
février 1999

---

MISSION INTERMINISTÉRIELLE  
D'AMÉNAGEMENT DU LITTORAL  
DU LANGUEDOC-ROUSSILLON (2003),  
*Proposition de plan  
de développement durable  
du littoral Languedoc-Roussillon*

---

MISSION LITTORAL (2003),  
*Littoral aquitain. État des lieux.  
Livre Bleu*

---

MONTANE JEAN,  
ELIEZ ANNIE,  
HAMON JEAN-YVES,  
TETU ALAIN,  
ET COLLET MARC (2000),  
*La situation des ports de pêche*,  
Conseil Général des Ponts et Chaussées

---

PERON FRANCOISE,  
*Les enjeux du patrimoine  
maritime*.  
Rapport pour la Commission littoral  
du CNADT, mai 2003, 30 p.

---

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

## Les dernières publications de la Datar à la Documentation française

---

*La France, puissance industrielle.  
Une nouvelle politique industrielle  
par les territoires*

2004, 127 pages

---

*Quelle France rurale pour 2020 ?  
Contribution à une nouvelle politique  
de développement rural durable*

2003, 64 pages

---

*La France en Europe :  
quelle ambition pour la politique  
des transports ?*

2003, 310 pages

---

*Les villes européennes.*

*Analyse comparative*

CICILLE PATRICIA, ROZENBLAT CÉLINE

2003, 94 pages

---

*Une nouvelle politique  
de développement des territoires  
pour la France*

*Contribution au débat  
sur la décentralisation,  
l'Europe et l'aménagement  
du territoire*

Comité stratégique de la Datar,  
rapport au Premier ministre  
2003, 72 pages

---

*Les grands textes  
de l'aménagement du territoire  
et de la décentralisation*

ALVERGNE CHRISTEL, MUSSO PIERRE

2003, 399 pages

---

*Le Bassin parisien, contribution  
de l'État à de nouveaux enjeux  
interrégionaux*

Préfectures des régions Bourgogne  
(pour l'Yonne), Centre, Champagne-  
Ardenne, Ile-de-France,  
Basse-Normandie, Picardie, Pays  
de la Loire (pour la Sarthe)  
MIIAT du Bassin parisien  
2002, 311 pages

---

*Le Grand Est, contribution  
de l'État à de nouveaux enjeux  
interrégionaux*

Préfectures des régions Alsace,  
Bourgogne, Franche-Comté, Lorraine  
et Champagne-Ardenne  
MIIAT du Grand Est  
2002, 160 pages

---

*Pays du Nord, contribution  
de l'État à de nouveaux enjeux  
interrégionaux*

Préfectures de la région Nord - Pas-de-  
Calais. MIIAT des pays du Nord  
2002, 123 pages

---

*Le Sud-Est, contribution de l'État  
à de nouveaux enjeux  
interrégionaux*

Préfectures des régions Languedoc-  
Roussillon, PACA, et Rhône-Alpes.  
MIIAT du Grand Sud-Est  
2002, 169 pages.

## Dans la collection “Territoires en mouvement”

---

*Entreprises et développement économique local*, 2004, 103 pages

---

*Les fonds structurels européens*, 2003 édition actualisée, 96 pages

---

*40 ans d'aménagement du territoire*, 2003, 152 pages

---

*La montagne*, 2002, 96 pages

---

*La prospective territoriale*, 2002, 110 pages

---

*Les coopérations interrégionales*, 2002, 108 pages

---

*Le schéma de développement de l'espace communautaire*, 2002, 104 pages

---

*Les schémas de services collectifs*, 2002, 102 pages

---

*Le développement numérique des territoires*, 2002, 108 pages

---

*Les contrats de plan État-région*, 2002, 101 pages

---

*Les systèmes productifs locaux*, 2002, 78 pages

---

*Les pôles d'économie du patrimoine*, 2002, 89 pages

---

*Les agglomérations*, 2001, 92 pages (épuisé)

---

*Les pays*, 2001, 99 pages

