La protection du littoral en France

Fabrice Bernard
Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres



Si le littoral français est particulièrement riche, il est également menacé et l'État porte la responsabilité importante de faire en sorte qu'il puisse être légué en bon état de conservation aux générations futures.

Fait nouveau, la plupart des acteurs économiques et des élus locaux sont convaincus que la protection des espaces naturels de bord de mer constitue un atout essentiel pour assurer un développement économique durable des régions littorales. Le site naturel protégé est une infrastructure touristique, au même titre que les équipements hôteliers ou les infrastructures routières. Les espaces naturels sont également des espaces de vie et des espaces de liberté.

L'objectif de la France en matière de protection des zones côtières est inscrit dans une loi littoral: intégrer la protection des zones côtières, leur mise en valeur et l'aménagement du littoral. L'objectif actuel est de protéger «le tiers sauvage», c'est-à-dire protéger à l'état naturel le tiers du littoral.

■ LITTORALISATION

Le fait majeur depuis les années 50 est que longtemps assimilé au «territoire du vide»,[1] le littoral français connaît désormais un mouvement continu d'urbanisation.

Ce mouvement s'amplifie dans les années 60 avec le développement du tourisme estival de masse. Face à une demande constante de bord de mer, et le plus souvent de bord de mer ensoleillé, l'offre de constructions suit avec une densification de plus en plus grande de l'habitat et une disparition progressive des espaces naturels.

□ CAUSES DE L'URBANISATION LITTORALE

En dehors des populations déjà fortement installées sur les côtes, le tropisme littoral a eu des effets sur nombre d'activités et types de population.

De plus en plus d'entreprises de haute technologie cherchent à fuir les trop grandes concentrations urbaines chères et stressantes pour rechercher des espaces à meilleure qualité de vie. De ce fait, la «sun belt» française doit maintenant faire face à une arrivée importante de population active et organiser son développement urbain en fonction.

L'industrie touristique, premier secteur d'emploi en France, très présente sur les espaces littoraux attire aussi flots, de personnes désireuses de travailler dans se secteur. Mais les populations actives ne sont pas les seules à affluer vers les côtes françaises, de nombreux retraités d'abord français, mais de plus en plus européens viennent aussi goûter à des périodes plus ou moins longues de repos sur la frange littorale.

Ces courants génèrent ainsi des augmentations de population en dehors des fortes périodes d'affluence liées au tourisme balnéaire.

□ LE TOURISME COMME MODELANT IMPORTANT DES TERRITOIRES CÔTIERS

Le tourisme reste tout de même l'origine principale de la modification des paysages littoraux en France. En très peu de temps, est-on passé d'une société agricole proche de la pauvreté à une florissante activité économique basée sur le tourisme et l'immobilier, posant dès son apparition des problèmes d'environnement, ressources en eau, assainissement, mitage de l'espace.

□ L'ENVIRONNEMENT COMME CAPITAL ÉCONOMIQUE

Une zone littorale bénéficiant d'ensembles naturels préservés et d'une qualité environnementale et paysagère bénéficie d'atouts majeurs pour un tourisme étalé dans le temps et à forte capacité contributive.

La dégradation de la qualité de l'espace a été l'une des causes de la chute de la fréquentation, alors que le flux touristique a continué d'augmenter dans les mêmes pays à proximité de zones naturelles conservées. Cette valeur capitalistique du patrimoine naturel est trop souvent oubliée. Elle devrait être intégrée, ne serait-ce qu'en terme de coût de remplacement, dans l'élaboration de la décision collective et tout particulièrement dans le domaine de l'urbanisme.

Cette approche de l'espace naturel en tant que matière première de l'exploitation par l'industrie touristique demande que l'on se penche sur les ressources mêmes.

La nature a ses limites, sa capacité réparatrice est certes importante, mais les processus dégénératifs causés par l'hyper fréquentation peuvent être quasiment irréversibles et modifier complètement les composantes qui fondent l'intérêt esthétique du paysage. Si l'on accepte parfaitement dans les monuments historiques une limitation de la fréquentation imposée pour la sécurité ou la solidité des immeubles, il n'en est encore pas de même pour les monuments naturels dont la fragilité intrinsèque n'est pas moindre que celle des éléments bâtis de notre patrimoine.

■ GESTION DU LITTORAL ET PROTECTION

Le défi majeur consiste à trouver un équilibre entre exigences environnementales et développement économique. À cet effet, la France est pourvue d'un arsenal législatif et réglementaire particulièrement important, mais trois instruments: une loi, un document d'urbanisme et un organisme, sont des atouts essentiels à une gestion intégrée du littoral.

La France s'est dotée, depuis une vingtaine d'années, d'un arsenal législatif et réglementaire pour protéger ses zones côtières. L'application de ces outils est cependant parfois décevante, et des efforts importants restent à accomplir pour maîtriser le mitage urbain du littoral.

□ LA LOI LITTORAL

Afin de permettre une meilleure maîtrise de l'urbanisation des côtes, en 1986 la France a produit une loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (dite: «loi littoral»). Ceci afin de réglementer l'implantation des constructions sur le littoral, auquel sont assimilées les rives des lacs d'une superficie supérieure à 1.000 hectares.

Le principe d'aménagement retenu a été de repousser les constructions le plus possible à l'intérieur des terres. Ainsi, les constructions nouvelles sont en principe interdites dans une bande de 100 mètres à partir du rivage lorsque la zone n'a pas encore été urbanisée.

Par ailleurs, dans les espaces proches du rivage et dans l'ensemble de la commune, l'extension de l'urbanisation doit être réalisée soit en continuité avec les agglomérations existantes, soit sous forme de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

De même, la loi fixe le principe de libre accès du public au rivage, principe que doivent respecter les opérations

Vue d'un calanque. L'objectif actuel de la France est de protéger «le tiers sauvage», c'est-à-dire protéger à l'état naturel le tiers du littoral.



Vieux Salins. On a l'objet de fixer «les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire».

d'aménagement. La Loi littoral note aussi l'obligation de préserver les espaces et milieux remarquables (sites ou paysage constituant un patrimoine naturel ou culturel, ou nécessaire au maintient des équilibres biologiques ou encore présentant un intérêt écologique).

Près de 15 ans après sa parution, le bilan de la Loi littoral est bon mais le territoire reste toujours menacé. L'application de la loi est en effet considérée par de nombreux élus locaux, jaloux des prérogatives que leur a octroyées la décentralisation des compétences dans le domaine de l'urbanisme, comme difficilement compatible avec le développement économique de leur commune. A l'opposé, elle est jugée par beaucoup insuffisante pour pouvoir s'opposer de manière efficace au mitage urbain des espaces côtiers. Les ambiguïtés du texte ont été en outre critiquées.

Il convient toutefois de noter que, même si le bilan dans ce domaine est effectivement mitigé, l'application de la Loi littoral et plus particulièrement des aspects concernant la préservation des espaces remarquables a néanmoins permis de ralentir, de façon sensible, le développement urbain sur les communes littorales.



□ LES PLANS LOCAUX D'URBANISME

Le Plan Locaux d'Urbanisme (PLU) constitue le document de base de la planification urbaine en France. Depuis le 1er octobre 1983, son élaboration et sa gestion relèvent de la responsabilité de la commune.

Il a pour objet de fixer «les règles générales et les servitudes d'utilisation des sols, qui peuvent notamment comporter l'interdiction de construire».

Le PLU doit assurer l'équilibre entre les espaces destinés aux activités économiques et à l'habitat et les espaces et paysages naturels. Il doit également définir les modes d'occupation du sol et délimiter des zones dans lesquelles les espaces sont protégés en raison de la qualité du site, du milieu naturel, du paysage ou de leur intérêt du point de vue esthétique, historique ou écologique. Ce classement permet de réglementer ces espaces en assurant leur sauvegarde et en y interdisant les constructions si nécessaire.

L'adoption d'un PLU n'induit en elle-même aucune obligation particulière de gestion de la part de la commune. La protection que ce document génère à travers un classement en zone naturelle n'est assortie d'aucuns moyens financiers permettant aux particuliers propriétaires des parcelles d'en supporter l'entretien.

En revanche, pratiquement toutes les communes littorales de France sont dotées d'un PLU qui peut assurer, combinées aux règles protectrices contenues notamment dans la Loi littoral, un niveau de protection élevée.

□ LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL

L'ensemble des lois et règlements existant est un moyen efficace d'organiser le développement de l'urbanisation sur le littoral. Mais ce dispositif est à lui seul impuissant à pallier l'absence de gestion active de la part de certains propriétaires. Certains endroits sont victimes de l'afflux incontrôlé du public, dévastateur pour l'écologie et l'esthétique des sites.

Comment restaurer ou accroître la diversité biologique, créer de bonnes conditions d'accueil du public, maintenir ou réinstaller des activités traditionnelles ou nouvelles concourant à cet objectif?

Il faut bien en revenir à une évidence: on ne gère pas le bien d'autrui. Pour gérer véritablement, il faut devenir propriétaire.

L'acquisition foncière publique est donc nécessaire en France, premier pays d'accueil touristique, dont la renommé est basée sur la qualité et la diversité de ces paysages.

C'est dans un esprit de maîtrise de la ressource spatiale que le Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres a été créé en 1975. Le législateur a décidé de parfaire le dispositif juridique qui était déjà en place

Les collectivités se sont affirmées comme des protagonistes essentiels de la gestion des espaces naturels.

en créant cet établissement public, sa mission étant de «mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de maintien de l'équilibre écologique».

Pour accomplir sa mission, le Conservatoire procède à l'acquisition de sites à préserver, à l'amiable, par préemption ou par expropriation (cas les plus rares). Il est aussi habilité à recevoir des dons et legs de la part de personnes privées ou de sociétés.

Le principe même du Conservatoire, c'est que les terrains qui ont été acquis ne peuvent plus être revendus, ils appartiennent au domaine propre du Conservatoire, et seront donc transmis intacts et le plus souvent en meilleur état aux générations futures.

La politique foncière, sous toutes ses formes, constitue un acte politique et technique fort de la gestion intégrée côtière. La création d'un réseau d'espaces ainsi protégés définitivement par l'acquisition et gérés de manière pérenne permet d'asseoir une politique à long terme associant préservation et développement.



Choix d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Au fil des ans et de l'expérience, le Conservatoire a défini trois critères de choix des terrains à acquérir, ce qui correspond en fait à la définition des zones les plus sensibles:

■ Un terrain est gravement menacé par l'urbanisation; on y construit sans permis, des caravanes s'y installent à demeure, ou des menaces d'artificialisation pèsent sur lui, comme le comblement d'une zone humide, un drainage...

– Aspect écologique

■ Un terrain laissé à l'abandon s'est dégradé, il faut le réhabiliter tant qu'il est encore temps; soutien aux activités traditionnelles en voie de disparition.

– Aspect économique

■ Un terrain est inaccessible, il faut rendre son ouverture au public possible. Lutte contre la privatisation du littoral.

– Aspect social

Mais ces décisions ne doivent pas déroger à une règle essentielle: l'acquisition ne se décide que si d'autres moyens (réglementaires) pour des résultats aussi efficaces n'ont pu aboutir.

Les élus: des partenaires actifs

A côté de l'État et des associations, acteurs traditionnels de la protection de l'environnement en France, les collectivités se sont affirmées comme des protagonistes essentiels de la gestion des espaces naturels.

Le Conservatoire à du faire œuvre de pédagogie et de conviction, car aujourd'hui encore, pour un responsable d'une collectivité qui ferait des calculs à court terme, il est plus rentable de bétonner que de protéger.

Il a fallu aux agents du Conservatoire être le plus souvent possible sur le terrain pour convaincre, et que les collectivités fassent des efforts dans la prise de conscience, pour arriver enfin à revendiquer leur part de responsabilité dans la protection des espaces sensibles.

Le Conservatoire élabore sa stratégie foncière en concertation avec les élus locaux dans le cadre des Conseils de Rivages, et dans le cadre d'une stratégie nationale définie par son conseil d'administration.

Paradoxalement cette incapacité juridique du Conservatoire à pouvoir agir de son propre chef au niveau local constitue un des ses principaux atouts en l'obligeant à convaincre plutôt qu'à contraindre.

Ces notions de proximité et de contrat de confiance avec les collectivités locales sont soutenues par le fait que le Conservatoire acquière et devient propriétaire, mais ce sont les collectivités locales ou des associations financées par ces mêmes collectivités qui s'occupent de gérer les espaces acquis.

L'acquisition foncière permet une protection juridique

définitive des terrains, mais c'est la gestion adaptée qui permettra de développer les caractéristiques qui ont motivé l'intervention foncière.

Un enjeu patrimonial et un enjeu social

Il y a 20 ans, le fait d'interdire la construction, l'agriculture, la chasse et le libre accès du public, constituait l'ordinaire des mesures de gestion d'un espace naturel. Aujourd'hui, seuls le coût de la mise en œuvre et le choix politique semblent orienter la décision.

Parallèlement un nouveau besoin de consommation de nature et d'espaces naturels s'est développé. La demande sociale, exprimée ou constatée s'accroît d'année en année, en provenant d'origines diverses:

- Milieu scolaire, classes de mer ou de nature, l'espace devenant un outil pédagogique et de sensibilisation.
- Professionnels du tourisme; pour des clients plus exigeants en matière de qualité et d'image.
- Touristes; avec des attentes diversifiées et parfois incompatibles entre elles (naturalistes, randonneurs, en VTT, à cheval, pique-niqueurs...).
- Usagers de proximité (chasseurs, pêcheurs, agriculteurs, riverains...).

De la conservation à la restauration écologique

La gestion courante des sites comme les travaux d'entretien, la surveillance des lieux ou l'accueil du public est confiée, par voie de convention, soit aux collectivités locales soit à des associations de protection de l'environnement, soit encore aux agriculteurs.

De son côté, le Conservatoire fait réaliser des bilans écologiques et des plans de gestion des terrains à l'occasion de chaque nouvelle acquisition. Il assure ensuite la maîtrise d'ouvrage des travaux de réhabilitation et d'aménagement des espaces naturels: fixation des dunes, reconstitution forestière, aménagement ornithologique des marais, ouverture de sentiers pédestres...

Selon l'état du milieu au moment du rachat, l'intervention du Conservatoire est plus ou moins importante: de la simple conservation à la décision de restauration. Tout en gardant à l'esprit une règle d'or: la nature doit rester maîtresse de son évolution. Mais il n'y a pas d'optimum écologique en soi; si la nature commande, on peut aussi lui faciliter le travail. Ceci est bien sûr plus facile lorsque les espaces sont vastes. Sur des plus petites surfaces, le choix de restauration correspondra à un objectif précis, basé sur la restauration d'un habitat d'une espèce très définie.

Préserver pour montrer

En effet, les terrains du Conservatoire sont ouverts au public, dans les limites prévues dans le plan de gestion après le bilan écologique. 15 millions de visiteurs fréquentent chaque année les terrains du Conservatoire et pour qu'une telle affluence ne compromette pas les efforts de restauration, quelques principes sont édictés:

- La fréquentation est organisée, par un contrôle d'accès, avec une gestion des flux de fréquentation et un «contrôle d'attitude» (circulation automobile, motocross et camping caravaning y sont interdits).
- Les attentes des visiteurs sont diverses, mais la variété des sites du Conservatoire permet de proposer des «produits» différents en fonction des capacités de chaque site. Cela va d'un aménagement minimal (le promeneur est «seul» avec la nature), à une véritable mise en scène pédagogique de l'espace naturel.
- Le Conservatoire ne cherche pas à accroître la fréquentation de ses sites. Dans les environs, la signalisation routière n'est pas systématique, et sur les terrains eux-mêmes, la signalétique reste discrète.

Préserver et sauver les activités

Lorsque les activités traditionnelles disparaissent, souvent chassées par la pression urbaine et touristique, des agriculteurs sont tentés de vendre leurs terres. D'autres ne peuvent plus s'y installer, le prix sur le littoral ayant explosé. D'autres encore choisissent de développer une production intensive, néfaste à l'environnement. Ainsi disparaissent des paysages façonnés au fil des temps par la main de l'homme. En acquérant ces terrains, le Conservatoire aide l'agriculture et l'élevage à retrouver leur rôle de gestionnaire actif des paysages littoraux et de maintien de l'équilibre écologique. Aussi, il y a aujourd'hui plus d'agriculteurs sur les terrains que lorsqu'ils ont été acquis.

Protéger c'est donc ni geler ni scléroser le développement local.

Sa mission a depuis sa création bien évolué. Voué à l'origine à être un «pompier du littoral» chargé de sauver dans l'urgence et de ralentir l'appétit des promoteurs, il est aujourd'hui sollicité par les collectivités moins pour interdire de faire (réalisation de programmes immobiliers) que pour permettre de faire (politique de gestion des espaces).

Les retombées économiques sont de plus en plus évidentes, et surtout les non retombées dans le cas d'un manque de gestion des espaces sensibles, et les élus en sont de plus en plus conscients, car les terrains ainsi préservés constituent désormais une véritable infrastructure touristique pérenne et inaliénable.

Toutes les actions du Conservatoire se fondent dans un environnement humain fort, et si parfois la tâche de protection ou de recréation de milieux est souvent ardue, ces actions sont importantes et significatives d'une volonté d'évolution et d'amélioration du cadre de vie. Ces actions participent au développement d'un nouveau type de tourisme, plus attentif à la qualité des lieux.

Le Conservatoire a, depuis près de 30 ans, acquis un savoir-faire, aussi bien en matière de politiques foncières qu'en matière de gestion, réhabilitation et d'aménagement des sites, qu'il souhaite mettre à la disposition de tous; mais surtout il souhaite confronter son expérience avec d'autres pays qui ont la même ambition de léguer un littoral de qualité aux générations à venir.

NOTES

1 CORBIN, A. *Le territoire du vide. L'Occident et le désir de rivage 1750-1840*. Champs, Flammarion, 1990. Cité par N. CALDERARO in «Construction du droit sur le littoral», dans *Études foncières* nº 74, mars 1997, p. 21.