

Protection du littoral en France

par **Violaine CHENAT**

*Ingénieur agronome de l'Institut national agronomique Paris-Grignon (INA-PG),
spécialisée en économie de l'environnement
Chargée de mission scientifique au ASca/Conservatoire du littoral*

| | |
|---|--------------|
| 1. Données générales sur le littoral français | C 4 695 – 2 |
| 1.1 Quelques données géographiques | — 2 |
| 1.2 Démographie des zones côtières | — 2 |
| 1.3 Urbanisation littorale | — 3 |
| 1.4 Plaisance et trafic maritime | — 3 |
| 1.5 Évolution des faciès littoraux | — 3 |
| 2. Protections réglementaires du littoral | — 5 |
| 2.1 Principales dispositions réglementaires | — 5 |
| 2.2 Prescriptions de protection réglementaire | — 9 |
| 3. Protection par la maîtrise foncière | — 11 |
| 3.1 Protection par une personne publique | — 11 |
| 3.2 Protection par une personne privée | — 14 |
| 4. Protection conventionnelle des zones d'intérêt écologique | — 14 |
| 4.1 Convention de gestion d'un site appartenant à l'État | — 14 |
| 4.2 Autres protections par actes conventionnels. Opérations Grand Site (OGS) | — 15 |
| 4.3 Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) | — 15 |
| 5. Protection issue d'un engagement international | — 15 |
| 5.1 Convention de Ramsar | — 15 |
| 5.2 Conservation des zones écologiques d'intérêt communautaire | — 16 |
| 5.3 Mesures d'incitation financières de l'Union européenne | — 16 |
| 5.4 Organismes de coopération internationale | — 17 |
| 5.5 Politique européenne de gestion du littoral - GIZC | — 17 |
| 6. Conclusion | — 18 |
| Pour en savoir plus | Doc. C 4 695 |

Le littoral, un atout pour la France. La France dispose d'un important linéaire côtier qui lui donne une ouverture aussi bien sur le monde méditerranéen et les pays du Sud que sur l'Europe du Nord et les pays atlantiques. Les départements français d'outre-mer, pour leur part, sont répartis sur presque toutes les mers du globe. Ce privilège ne doit pas seulement être évalué en termes de puissance économique, stratégique et politique, il se traduit également par une richesse patrimoniale aussi bien écologique que paysagère, qui contribue pour beaucoup à la qualité de vie des Français et à l'image de la France à l'étranger.

Ligne de contact entre la terre et la mer, et point de rencontre entre les eaux douces et salées, le rivage, comme toutes les interfaces, est un lieu de grande diversité biologique et rassemble une variété extrême de milieux naturels.

La diversité des reliefs, des climats, de la végétation, a façonné une grande variété de paysages, dont certains ont acquis une réputation mondiale. C'est le cas notamment de la pointe du Raz, de la baie du Mont-Saint-Michel, des falaises de Normandie, des marais de l'Ouest, des calanques de la Côte d'Azur, du golfe de Porto, des lagons de la Réunion.

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.

1. Données générales sur le littoral français

Le littoral, zone de contact entre terre et mer, rassemble des milieux extrêmement variés et convoités. Les zones estuariennes, les côtes sableuses ou rocheuses, les zones humides et les marais maritimes, présentent bien souvent, en plus de leurs attraits écologiques, des intérêts économiques. Aussi est-il indéniable de constater que la grande variabilité du littoral constitue sa richesse. Sur ces rivages en perpétuelle évolution, il est très délicat de distinguer les espaces « naturels » des milieux artificialisés. On note toutefois les actions combinées de plusieurs facteurs qui contribuent à fragiliser le littoral : les pressions anthropiques croissantes (urbanisation, densités élevées de population, développement des activités industrielles et touristiques...), les mouvements géomorphologiques naturels (notamment le recul du trait de côte) et l'occurrence des phénomènes climatiques extrêmes liés au changement climatique. Le recul des falaises hautes-normandes et picardes, de 6 m en moyenne sur la période 1966-1995, en est une illustration, comme la dégradation des récifs coralliens en outre-mer ou encore le déclin de la mangrove...

1.1 Quelques données géographiques

La longueur des côtes dépend des méthodes de calcul utilisées par les géographes. Elle varie en fonction de l'échelle des cartes et du choix de la ligne à mesurer (ligne du 0 hydrographique, niveau IGN 69 pour le continent ou IGN 78 pour la Corse, niveau moyen de la mer ou ligne de côte), ainsi qu'avec les détails que l'on décide d'intégrer dans le parcours du curvimètre. On peut effectuer une mesure à marée basse en intégrant le contour de chaque rocher ou anfractuosités du rivage ou au contraire tirer des lignes droites entre différents points saillants du rivage.

Il est désormais habituel de se baser sur le chiffre calculé par différents services de l'Administration à partir de cartes au 1/100 000^e qui aboutit à une longueur totale de 5 533 km pour les rivages maritimes métropolitains, en incluant les îles discernables à cette échelle.

La longueur des côtes se décompose de la façon suivante :

- Côte d'Opale 232 km ;
- Haute-Normandie 167 km ;
- Basse-Normandie 471 km ;
- Bretagne 1 772 km ;

- Centre Ouest-Atlantique 732 km ;
- Aquitaine 456 km ;
- Languedoc-Roussillon 214 km ;
- Provence-Côte d'Azur 687 km ;
- Corse 802 km.

À ces chiffres, il convient d'ajouter 720 km pour les trois départements d'Amérique (Guadeloupe, Guyane et Martinique) et 460 km pour le département de la Réunion.

Le littoral français compte 1 948 km de côtes sableuses (35,2 % du linéaire total), 1 316 km de marais et de vasières (23,7 %) et 2 269 km de côtes rocheuses (41 % dont 13 % de falaises) (Source : IGN). La Bretagne, qui arrive en tête des régions littorales pour l'importance de son linéaire côtier (1 772 km), offre également une remarquable diversité de types morphologiques de côtes, puisqu'elle dispose de 437 km de côtes sableuses, 573 km de marais et de vasières et de 762 km de côtes rocheuses, ces chiffres étant en valeur absolue supérieurs à ceux des autres régions françaises.

■ Les îles

Louis Brigand [1], enseignant-chercheur à l'université de Bretagne occidentale, a dénombré pour la France métropolitaine 1 260 îles et îlots qui couvrent une superficie totale de 23 000 ha : 891 (dont 13 habités en permanence) concernent les côtes de la Manche et de l'Atlantique et 369 la Méditerranée (dont 125 îlots uniquement pour la Corse). 75 % de ces îles ont une superficie inférieure à 1 ha, 20 % ont une superficie comprise entre 1 et 21 ha, et 5 % ont une superficie supérieure à 20 ha. De nombreuses îles sont regroupées au sein d'archipels. C'est le cas notamment pour Chausey, les Sept-îles, Molène, les Glénan, Riou, les Sanguinaires, les Cercicales ou les Lavezzi.

1.2 Démographie des zones côtières

Les communes littorales représentent 4 % de la superficie du territoire national (21 786 km²), et les cantons littoraux 7,3 % (39 948 km²).

La démographie des zones côtières se caractérise par trois éléments principaux :

- une densité de population largement supérieure à la moyenne nationale ;
- une concentration de la population dans les communes littorales ;
- des écarts de densité de population importants, selon les départements littoraux.

La densité de population est :

- de 272 habitants par km² pour les communes littorales ;
- de 186 habitants au km² pour les cantons littoraux ;
- de 108 habitants au km² pour la France entière.

La densité de population des communes littorales est deux fois et demie supérieure à celle du territoire national. D'ici 2030, les départements littoraux pourraient accueillir 3,4 millions d'habitants supplémentaires (selon les prévisions d'évolution de la DATAR).

Toutefois, le peuplement littoral présente d'importantes disparités. Les communes littorales des Alpes-Maritimes arrivent très largement en tête avec une densité de 2 500 habitants par km². La densité de population des communes littorales de Pyrénées Atlantiques ou du Nord dépasse les 800 habitants par km², alors que les densités de population des communes littorales de Corse, des Landes ou de la Gironde avoisinent les 60 habitants par km².

Si les communes littorales accueillent cinq fois plus d'habitants que les communes situées en arrière du littoral, la population sur la partie arrière des cantons littoraux n'a cessé d'augmenter depuis 1975 (croissance de 7 %, entre 1990 et 1999).

1.3 Urbanisation littorale

Dans les communes littorales, la pression de la construction ne se relâche pas : 12 % des superficies en logement sont construites chaque année sur la bande littorale. En valeur absolue, le Finistère et les Bouches du Rhône sont les départements qui ont le plus connu de nouvelles constructions (locaux et logements) dans les dix dernières années. Cependant, au regard de la superficie littorale totale, le poids relatif de ces constructions est le plus fort dans les départements du Var, des Alpes-Maritimes et du Morbihan. À l'opposé, c'est en Corse et en Gironde que « l'artificialisation » du littoral a été la plus faible, sur la période 1990-2000.

La capacité d'hébergement touristique des communes littorales représente par ailleurs près de 40 % de la capacité française, sur seulement 4 % de la superficie du territoire. Les modes d'hébergement y sont inégalement représentés. Au début des années 1990, les communes littorales concentraient, par rapport à la capacité d'hébergement totale du territoire national, un cinquième des chambres d'hôtel, près du tiers des résidences secondaires et près de la moitié des places de camping. Au cours de la dernière décennie (1990-1999), la capacité d'accueil touristique des communes littorales a augmenté deux fois plus vite que dans l'ensemble des communes françaises, principalement à cause de l'engouement pour les résidences secondaires. Sur la période 1988-1998 une résidence secondaire occupe en moyenne 1 337 m², mais cette superficie est passée de 700 m² en 1988 à 1 763 m² en 1998 (Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement – Sitadel).

Qu'il s'agisse de la croissance de la population, de la construction de logements neufs ou de l'augmentation du nombre de résidences secondaires, les dynamiques les plus fortes concernent essentiellement la façade méditerranéenne continentale. La côte Atlantique, du Pays Basque à la Bretagne, connaît également des évolutions rapides. Plus au nord, les zones de croissance sont plus limitées dans l'espace : moitié est du département du Calvados, Basse-Seine et Côte d'Opale principalement. Les pressions d'urbanisation ont les conflits sur l'utilisation de l'espace littoral, notamment dans les régions où les espaces naturels remarquables sont les plus nombreux.

1.4 Plaisance et trafic maritime

L'essor que connaissent les activités nautiques depuis les vingt dernières années ne vient que conforter les pressions sur le littoral. Qu'il s'agisse d'extensions portuaires, de projets immobiliers ou commerciaux, de perturbation du bilan sédimentaire des côtes sableuses, le développement des activités portuaires n'est pas sans poser de problème sur le littoral. En vingt ans, le nombre de bateaux

de plaisance a doublé. Plus de 17 000 bateaux, dont 80 % de bateaux à moteur, sont immatriculés en moyenne chaque année ; en 2000, on dénombre environ 750 000 bateaux immatriculés en métropole et 45 000 en outre-mer (Source : Fédération des industries nautiques).

Les phénomènes de saturation se multiplient donc le long des côtes françaises, particulièrement en Bretagne et en Pays de la Loire. Les « mouillages spontanés » sont désormais un nouveau fléau pour le Golfe du Morbihan où ils représentent 50 % des 4 000 à 5 000 mouillages individuels recensés (Source : Conseil général des Ponts et Chaussées).

Le trafic portuaire métropolitain, dominé par les échanges d'hydrocarbures (149 Mt en 1999, soit 44,7 % du trafic total), a quadruplé en 40 ans, passant de 84 Mt en 1960 à 333 Mt en 1999 (Source : ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, DTMPL). Ce développement, insuffisamment contrôlé, comporte de nombreux risques :

- le 12 décembre 1999, le naufrage du pétrolier Erika, à 70 km au large de Penmarc'h (Finistère) affecte de manière plus ou moins intense 450 km de côtes (déversement de 20 000 t de fioul lourd) ;
- le 31 octobre 2000, le chimiquier levoli Sun, transportant 6 000 t de produits chimiques, sombre à 35 km du Cap de la Hague (Manche) ;
- le 13 novembre 2002, le fioul échappé du pétrolier Prestige pollue les côtes espagnoles, portugaises, françaises...

Ces accidents ne représentent pourtant qu'une partie minime de l'ensemble des déversements en mer (dégazage et déballastage). Des mesures réglementaires devront être adoptées pour contrer ce phénomène. Notons la récente application de l'article 1^{er} de la loi relative à la création d'une zone de protection écologique au large des côtes du territoire de la République, votée à l'unanimité et adoptée par le Parlement le 15 avril 2003. Cette loi a pour objectif de permettre à l'État de sanctionner les faits de pollution commis dans cette zone par des navires de toutes nationalités. Le décret n° 2004-33 du 8 janvier 2004 institue une zone de protection écologique en mer Méditerranée et en fixe les limites.

1.5 Évolution des faciès littoraux

1.5.1 Régression des zones humides

Les zones humides couvrent 1,5 millions d'hectares, soit 3 % du territoire national (Source : ministère de l'Écologie et du Développement durable). Les deux plus grandes zones humides littorales concernent l'ensemble marais poitevin, baie de l'Aiguillon, Arçay et Ré (120 000 ha) et la Petite Camargue (120 000 ha). Les estuaires offrent des zones humides particulièrement étendues : 30 000 ha pour les rives de Canche et l'estuaire de la Somme, 30 000 ha pour l'estuaire et les marais de la Seine, 30 000 ha pour les marais de l'estuaire de la Gironde, 50 000 ha pour l'ensemble constitué par l'estuaire de la Loire, les marais de Brière et Grand-Lieu.

Ce que l'on appelle les zones humides, c'est-à-dire les marais littoraux, les vasières salées ou saumâtres, les lagunes, les tourbières, les rives d'estuaires, possèdent une exceptionnelle richesse biologique. Les marais littoraux sont parmi les zones les plus productives du globe, certains d'entre eux peuvent produire annuellement plus de 20 t de matière sèche à l'hectare. Cette production de matière organique féconde le milieu marin. On estime que près de 90 % de ce qui vit en mer se reproduit le long des côtes. Les plus importantes zones conchylicoles de France se sont développées au contact des marais de grande superficie : baie des Veys, marais de Carentan, baie du Mont-Saint-Michel, baie de l'Aiguillon, marais poitevin, Marennes-Oléron, marais saintongeais...

Les zones humides sont des sites de repos ou de nidification pour l'avifaune migratrice (50 % des espèces d'oiseaux en dépendent). La baie du Mont-Saint-Michel possède, par exemple, les plus fortes populations hivernales de bécasseaux maubèches des côtes européennes. Richesse internationale, l'avifaune migratrice est également un indicateur de la qualité des milieux.

Tableau 1 – Mesures de protection des zones humides « d'importance majeure »

| Zone humide | Protections réglementaires | | | | Autres protections | | | | | |
|---------------------------|----------------------------|------|---------------------|------|--------------------|------|---------------------|------|---------|------|
| | Nationales (1) | | Internationales (2) | | Nationales (3) | | Internationales (4) | | Total | |
| | Surface | | Surface | | Surface | | Surface | | Surface | |
| | (ha) | % | (ha) | % | (ha) | % | (ha) | % | (ha) | % |
| ZH littoral atlantique | 29 234 | 4,8 | 148 422 | 24,2 | 35 300 | 5,8 | 99 997 | 16,3 | 229 972 | 37,5 |
| ZH littoral méditerranéen | 25 114 | 13,2 | 23 615 | 12,4 | 83 546 | 44,0 | 109 342 | 57,6 | 120 500 | 63,5 |
| ZH vallées alluviales | 20 727 | 2,5 | 30 694 | 3,8 | 86 396 | 10,6 | 49 804 | 6,1 | 123 916 | 15,1 |
| ZH plaines intérieures | 11 175 | 1,3 | 13 414 | 1,5 | 207 272 | 23,2 | 318 811 | 35,7 | 402 815 | 45,2 |
| Total ZH | 86 250 | 3,4 | 216 144 | 8,6 | 412 514 | 16,4 | 577 953 | 23,0 | 877 203 | 34,9 |

(1) CELRL (1997), réserve naturelle (1999), réserve naturelle volontaire (1997), réserve nationale de chasse et de faune sauvage (1998), arrêté de biotope (1997), zones centrales des parcs nationaux (1999).

(2) Zone de protection spéciale (1999).

(3) Parc naturel régional (1999), zones périphériques des parcs nationaux (1999).

(4) Ramsar (1998).

(Source : Muséum National d'Histoire Naturelle.)

Les zones humides ont également une influence tout à fait déterminante dans la régulation des ressources en eau, le rechargement des nappes phréatiques, la prévention des inondations, l'autoépuration des eaux par filtration biologique, la stabilisation et la protection des sols.

Les zones humides, fait remarquer Jean-Claude Lefeuvre [2], Professeur au Muséum national d'histoire naturelle et Président du conseil scientifique du Conservatoire du littoral, sont en régression constante : « En Bretagne, en moins de cinquante ans, 65 % des zones humides ont été détruites par poldérisation, sous les remblais des zones industrielles, des parkings, des ports de plaisance... Les vasières de l'estuaire de la Loire, comblées pour les besoins du port autonome, ne seront bientôt plus qu'un souvenir ».

Le comité interministériel de l'évaluation des politiques publiques (CIME) a effectué, en réponse à une demande du ministre de l'Environnement du 21 mars 1991, un **bilan de la protection des zones humides en France** qui concerne 76 des 82 zones humides françaises d'importance nationale, représentant les différents types de milieux humides du territoire métropolitain. Au cours des trente dernières années :

- 64 zones enquêtées et expertisées, soit 85 % de l'échantillon retenu, ont connu une forte dégradation (parmi ces zones, 12 ont subi des atteintes majeures à leur fonctionnement et perdu plus de 50 % de leur superficie) ;
- 9 zones sont restées stationnaires ou ont été légèrement atteintes ;
- seulement 3 zones ont vu leur état s'améliorer et leur superficie s'accroître.

Le rapport d'évaluation faisait apparaître les aspects négatifs dus à l'absence de coordination des politiques publiques concernant les zones humides, dénonce les opérations systématiques réalisées par les services de l'État d'assèchement et de poldérisation menées pour les besoins de l'agriculture, la réalisation d'équipements et d'infrastructures, préjudiciables aux zones humides, et surtout l'absence complète de « culture écologique » de fonctionnaires et d'élus qui persistent à penser, comme au siècle dernier, que les zones humides sont des milieux insalubres qu'il faut assainir au profit d'activités économiques plus rentables.

Depuis quelques années, de nombreuses actions ont été entreprises pour contrer la dégradation de ces milieux (tableau 1). En 1995, le Gouvernement a adopté le « plan national d'action pour les zones humides », destiné à reconquérir les sites d'intérêt national. Ce plan a conduit notamment à la création d'un observatoire national des zones humides (ZH) et à la conduite de projets de recherche. Des moyens ont été progressivement mis en œuvre pour contribuer à la protection des ZH, comme :

- les **schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux** (SDAGE) ;
- le recours aux instruments juridiques (réserves, arrêtés de protection de biotopes, Natura 2000) ;
- les labels internationaux (convention de Ramsar) ;
- ou encore la mise en œuvre des mesures agri-environnementales.

Plus récemment, la définition des **schémas de cohérence territoriale** (SCOT) et l'inscription obligatoire des zones humides dans les documents d'urbanismes viennent consolider les efforts de protection de ces milieux sensibles.

1.5.2 Érosion et submersion des côtes

Il est aujourd'hui indéniable de constater que la recrudescence des phénomènes climatiques exceptionnels entraîne une accentuation des problèmes d'érosion et de submersion marine. Suite à l'accélération prévue pour l'élévation du niveau de la mer, les effets attendus sont « une extension des submersions temporaires et permanentes, une exacerbation des érosions sur les rivages, une accentuation de la salinisation des eaux souterraines et des sols. » (Paskoff, 2000) [3].

Une des causes que l'on évoque le plus souvent pour expliquer l'érosion des côtes est **l'élévation progressive du niveau de la mer**. Les observatoires de Brest et de Marseille ont enregistré au cours des cent dernières années une élévation du niveau de la mer de 1,2 mm/an dans le premier cas et de 1,3 mm/an dans le second. Les observations effectuées par le satellite d'observation Topex-Poseidon font apparaître, sur une période récente de deux ans, une élévation du niveau des océans de 4 mm/an qui, si elle se confirme, serait de nature à montrer que le phénomène est plus important que ce qui avait été constaté jusqu'à présent.

On a pu également constater un accroissement de la fréquence et de la force des événements **météo-marins exceptionnels**, c'est-à-dire des grandes tempêtes décennales ou vingtennales. La hauteur moyenne des vagues en mer du Nord est passée de 2,25 m dans les années 1960 à 2,75 m dans les années 1980, et la hauteur maximale des vagues, au cours de la même période, est passée de 12 à 18 m [4]. Dans ces conditions, on estime que l'énergie de la houle s'en trouve renforcée de plus de 30 %.

Certains facteurs d'érosion sont d'origine anthropique. À l'heure actuelle, plusieurs **sources d'approvisionnement** ont tendance à se tarir. C'est le cas notamment pour les apports de sédiments charriés par les fleuves et les rivières, lorsque la régulation des cours d'eau est obtenue par la construction de barrages ou l'endiguement des berges. À cela, il convient d'ajouter une seconde source de déséquilibre qui tient à l'**extraction de matériaux** soit directement sur les dunes ou sur la plage, soit en mer à proximité du rivage. Enfin, tous les sédimentologues s'accordent désormais pour constater les effets particulièrement néfastes des ouvrages lourds de défense contre la mer, lorsqu'ils perturbent le transit naturel des sédiments le long des côtes. Cependant, les facteurs humains interviennent plus comme facteurs aggravants de l'érosion des côtes que comme facteurs déclenchants.

Les fluctuations du trait de côte peuvent être tout à fait spectaculaires dans certaines régions littorales. À la pointe de Grave, en Aquitaine, on a pu constater un recul du rivage de 150 m entre 1940 et 1970 ; le rivage de la baie d'Audierne a reculé lui aussi de 150 m entre 1952 et 1969 ; en Languedoc les vitesses de recul dépassent souvent 1 m/an. Certains secteurs, par contre, connaissent des bilans sédimentaires positifs qui provoquent des envasements ou des phénomènes de poldérisation, comme c'est actuellement le cas pour la baie du Mont-Saint-Michel.

2. Protections réglementaires du littoral

Les premières mesures de protection du littoral apparaissent réellement avec le concept de domaine public maritime, affirmé par l'ordonnance sur la marine prise par Colbert en 1681. En dépit de cette mesure de protection, dictée plus par des impératifs économiques que pour des raisons écologiques, il est frappant de constater que le littoral ne fera que très tardivement l'objet d'un traitement particulier. La notion de patrimoine naturel se dessine progressivement au début du XX^e siècle, sans doute par référence et en parallèle à l'ensemble des mesures et dispositions qui visent à protéger le patrimoine architectural. L'explosion démographique et touristique, que connaît le littoral depuis quelques décennies, a conduit les pouvoirs publics à multiplier les mesures de protection, sans que l'on puisse encore complètement discerner une véritable stratégie d'ensemble susceptible d'assurer une protection durable et coordonnée des rivages.

2.1 Principales dispositions réglementaires

C'est sans aucun doute à l'émergence du concept de « l'aménagement du territoire » au début des années 1960 et à la création de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), institution originale des débuts de la V^e République, que l'on doit les premières réflexions stratégiques sur l'aménagement et la protection du littoral.

Le littoral est très vite perçu comme une zone de forte concentration humaine et urbaine, aux vocations multiples et souvent contradictoires. Le développement économique de l'après-guerre, la multiplication des échanges et du fret maritimes au niveau mondial,

l'explosion du tourisme balnéaire, ont contribué à créer un nouvel espace, le littoral, qui échappe en grande partie aux mécanismes de régulation qui se révèlent efficaces sur le reste du territoire national.

On assiste, à partir des années 1970, à une production législative sans précédent qui vise à corriger les excès d'un libéralisme économique dont les effets sur les espaces naturels, les équilibres écologiques et les paysages se révèlent particulièrement destructeurs. Cette remise en ordre, largement engagée, n'est pas pour autant achevée en cette fin de décennie. Des lois sur la protection de l'environnement, le littoral, le paysage contribuent à définir, par tâtonnements successifs, de nouvelles règles du jeu économique pour permettre un « développement durable » et une protection efficace et pérenne de la nature.

2.1.1 Loi sur la protection de la nature du 10 juillet 1976

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature est un texte charnière dans la mesure où il définit et affine un certain nombre de principes généraux concernant la protection des espèces et des biotopes.

L'article 1^{er} de la loi de 1976 est parfaitement explicite : « *La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général.* »

Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences. »

La loi rend obligatoire les études d'impact pour tous les travaux et aménagements susceptibles de modifier de façon importante le milieu naturel. Elle consacre parallèlement de longs développements à la protection des espèces animales et végétales, non domestiques et non cultivées, dont la liste est fixée de façon limitative par arrêté du ministre de l'Environnement (ou par arrêté interministériel). Sont interdits, suivant qu'il s'agit d'espèces animales ou végétales, tous actes de destruction, enlèvement, mutilation, capture, naturalisation, transport, colportage, mise en vente, coupe, arrachage, cueillette, etc., sur l'ensemble du territoire national ou sur des aires géographiques plus limitées également définies par décret en Conseil d'État, qui peuvent inclure le domaine public maritime ou les eaux territoriales. La loi de 1976, enfin, reprend les dispositions de la loi du 2 mai 1930 concernant les réserves naturelles et complète les mesures de protection des espèces et des habitats.

2.1.2 Instruction du 4 août 1976 et directive d'aménagement national du 25 août 1979

Le 4 août 1976, un an après la création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, le Premier ministre est amené à signer une instruction concernant la protection et l'aménagement du littoral.

Cette instruction, dite circulaire Chirac, pose les grands principes de la protection et de l'aménagement du littoral, qui seront successivement repris par la directive d'aménagement national du 25 août 1979 et par la loi du 3 janvier 1986 sur la protection du littoral.

Le préambule de la circulaire affirme que « *la protection du littoral est un impératif national... que l'espace littoral est un espace physiquement limité, écologiquement fragile... et qu'il importe au plus haut point que les zones encore vierges ou non urbanisées, particulièrement celles de grande valeur comme les forêts, les dunes ou les marais, soient préservées ou affectées à des usages non destructeurs conformes à leur nature* ». L'instruction concerne le contrôle de l'urbanisation, les conditions de réalisation de nouveaux axes routiers, la protection des espaces naturels de qualité.

■ Pour ce qui concerne l'**urbanisation**, la circulaire préconise « d'éviter l'urbanisation linéaire du littoral », de reporter le plus possible les constructions « en arrière du rivage » en appliquant le principe de l'aménagement en profondeur, de préserver des coupures naturelles « suffisamment vastes » entre les zones urbanisées. Le principe de nouvelles zones d'aménagement concerté (ZAC) en bordure du littoral est proscrit, et « les équipements à réaliser liés à l'urbanisation ne doivent pas être localisés sur la frange littorale ».

La loi du 31 décembre 1976 portant réforme de l'urbanisme prévoit, dans son article 52, l'institution d'une servitude de passage pour piétons le long du littoral. L'article L. 160-6 du Code de l'urbanisme, qui reprend les dispositions de la loi du 31 décembre 1976 concernant le libre accès au rivage, stipule que « les propriétés privées riveraines du domaine public maritime sont grevées sur une bande de 3 m de largeur d'une servitude destinée à assurer exclusivement le passage des piétons ». Cette mesure est d'une très grande portée juridique puisque, d'une part, elle reconnaît le droit pour tout citoyen d'accéder en tous points du rivage et que, d'autre part, pour ce faire, elle n'hésite pas à amputer le droit de propriété des riverains.

■ Pour les **réseaux routiers**, la circulaire Chirac stipule que « les nouvelles routes de transit seront éloignées des rivages d'au moins 2 000 m », qu'il faut « éviter au maximum les routes parallèles aux rivages », que « les routes de corniche ou de lido sont à proscrire », que « les routes de desserte seront orientées perpendiculairement aux rivages ».

■ La circulaire stipule enfin que les **zones naturelles** (marais, dunes et forêts) « ne doivent plus être urbanisées ».

■ Cependant, la circulaire du 4 août 1976 n'a valeur que de directive administrative, non opposable aux tiers, ce qui réduit considérablement sa portée juridique. Selon l'article R. 111-15 du Code de l'urbanisme, seules les directives d'aménagement nationales sont opposables aux tiers, et encore devront-elles de surcroît, à compter du 1^{er} janvier 1978, faire l'objet d'une approbation par décret.

C'est ce qui conduit le ministre de l'Environnement à publier le 25 août 1979 une **directive d'aménagement national** relative à la protection et à l'aménagement du littoral, qui fait l'objet d'une approbation par décret. Cette directive, opposable aux tiers, confirme les principales dispositions de la circulaire du 4 août 1976. Elle reprend dans son préambule l'affirmation que « La protection du littoral est un impératif national auquel doit satisfaire toute décision d'aménagement ». La directive se fixe pour objectif de combattre l'urbanisation désordonnée du littoral, de préserver les espaces naturels remarquables, ainsi que les possibilités de développement des activités économiques liées à la mer, d'adapter les nouveaux équipements au caractère du littoral et de veiller à la qualité architecturale des nouvelles constructions. La directive introduit l'obligation de protection de la bande des 100 m en retrait de la limite du rivage.

La directive s'applique de plein droit aux communes du littoral métropolitain qui sont au nombre de 923, aux communes du littoral des départements d'outre-mer (92) et aux communes riveraines des lacs et plans d'eau de plus de 1 000 ha mentionnés en annexe de la directive (114). Ce sont au total 1 129 communes maritimes et lacustres qui doivent, aux termes du paragraphe 2.2 de la directive du 25 août 1979, mettre en conformité leurs documents d'urbanisme avec les règles de la directive dans un délai de 4 ans, à compter de son entrée en vigueur.

Le cadre de la protection juridique du littoral est désormais fixé, il sera repris et précisé dans la loi littoral du 3 janvier 1986.

2.1.3 Loi littoral du 3 janvier 1986

La loi littoral du 3 janvier 1986 affirme le caractère singulier du littoral, en indiquant que « le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et

de mise en valeur ». Elle cherche à définir un difficile équilibre entre des exigences parfois contradictoires : « la préservation des équilibres biologiques et écologiques... des sites et paysages ; la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau... pêche, cultures marines, activités portuaires... ; le maintien ou le développement... des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme ». En ce sens, la loi littoral peut être qualifiée de véritable loi d'aménagement du territoire (les dispositions de la loi littoral ont d'ailleurs valeur de loi d'aménagement et d'urbanisme), bien qu'elle s'attache en priorité à définir les conditions de protection des milieux naturels et des paysages.

L'essentiel des dispositions concernant la protection du littoral est contenu dans l'article 3 de la loi, repris dans différents paragraphes de l'article L. 146 du Code de l'urbanisme.

L'article L. 146-4 du Code de l'urbanisme définit les conditions d'urbanisation en bord de mer, en prenant en compte trois critères principaux :

- les extensions de l'urbanisation ne sont autorisées qu'en **continuité avec les agglomérations et villages existants**, ou sous forme de **hameaux intégrés à l'environnement** ;

- l'extension limitée de l'urbanisation des **espaces proches du rivage** ne peut trouver sa justification que dans la nécessité de la proximité immédiate de l'eau ;

- en dehors des espaces urbanisés, les constructions ou installations sont interdites sur une bande littorale de 100 m à compter de la limite haute du rivage.

En fait, l'urbanisation est soumise à un principe général d'économie des espaces naturels fragiles ou remarquables. Toutes les dispositions de l'article L. 146-4 n'ont pour objet que de limiter au minimum indispensable l'urbanisation des espaces naturels proches du rivage. Les différentes dispositions se recoupent et peuvent être utilisées conjointement ou séparément pour apprécier la légalité des permis de construire délivrés à proximité des rivages.

Le décret d'application de la loi littoral, en date du 20 septembre 1989, confirme et précise ce qu'il faut entendre par « espaces et milieux à protéger ». La liste non limitative des espaces à prendre en compte figure dans l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme. Sont ajoutés aux milieux mentionnés dans le texte de loi « les estrans, falaises et leurs abords, les tourbières et plans d'eau, les milieux abritant des frayères, des nourrisseries et les gisements de coquillages vivants... les formations géologiques telles que les gisements de minéraux ou de fossiles... les parties des sites inscrits ou classés en application de la loi du 2 mai 1930... ».

Il convient cependant de noter que l'obligation de préserver les espaces et milieux, mentionnés à l'article R. 146-1, est soumise au respect de l'une des trois conditions suivantes :

- « constituer des sites ou paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral ;
- être nécessaires au maintien des équilibres biologiques ;
- présenter un intérêt écologique ».

En fait, tous les espaces et milieux faisant l'objet d'une mesure de protection spécifique ou d'un classement en zone fragile sont, *a priori*, à considérer comme relevant naturellement des dispositions des articles L. 146-6 et R. 146-1 du Code de l'urbanisme. Il en va ainsi pour les espaces répertoriés par le Muséum national d'histoire naturelle en zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) de type I. C'est également le cas pour les sites répertoriés au titre de la directive européenne du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, ou encore des sites notifiés par la France dans le cadre de la convention de Ramsar sur la protection des zones humides. C'est le cas des sites ayant fait l'objet d'un arrêté de biotope pris par le préfet, en vertu de l'article 4 du décret du 25 novembre 1977, devenu l'article R. 211-12 du Code de l'environnement.

Les espaces et milieux visés par les dispositions de l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme doivent obligatoirement être inscrits en zones de protection dans les documents d'urbanisme, et notamment dans

les plans d'occupation des sols, qui sont opposables aux tiers. À défaut, le préfet est en mesure d'exercer un contrôle de légalité à l'encontre des documents d'urbanisme non conformes aux dispositions législatives en vigueur et peut annuler les permis de construire délivrés en infraction aux règles précitées.

Si les espaces et les milieux naturels définis par l'article R. 146-1 du Code de l'urbanisme doivent être maintenus en l'état, certains équipements légers sont néanmoins autorisés, sous certaines conditions.

Il est à noter que, si la loi littoral du 3 janvier 1986 a fortement innové en matière de protection des milieux naturels fragiles et menacés, et par voie de conséquence en matière de droit de l'urbanisme, les notions utilisées, telles que « *espace remarquable* », « *proximité du rivage* », « *hameau intégré à l'environnement* », « *urbanisation en continuité de l'urbanisation existante* », sont parfois difficiles à préciser, ce qui a conféré un pouvoir accru aux juridictions administratives, qui ont été amenées à créer un nouveau droit jurisprudentiel qui tient compte, sous le contrôle du Conseil d'État, des cas d'espèces et de certaines particularités locales ou régionales.

La loi littoral prévoit l'obligation pour les communes de classer, dans leurs plans d'occupation des sols, les parcs et ensembles boisés existants en espaces boisés, au sens de l'article L. 130-1 du Code de l'urbanisme qui « *interdit tout changement d'affectation ou tout mode d'occupation du sol de nature à compromettre la conservation, la protection ou la création des boisements* ».

Enfin, la loi littoral précise les dispositions, reprises par l'article L. 146-7 du Code de l'urbanisme, s'appliquant à la création de nouvelles routes de bord de mer :

- « *les nouvelles routes de transit sont localisées à une distance minimale de 2 000 m du rivage* ;
- *la création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou en corniche est interdite* ;
- *les nouvelles routes de desserte locale ne peuvent être établies sur le rivage, ni les longer* ».

2.1.4 Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Barnier)

Cette loi assure une meilleure cohésion des textes antérieurs et fait avancer le droit de l'environnement dans plusieurs domaines significatifs :

- participation du public et des associations aux décisions des pouvoirs publics en matière d'aménagement du territoire ;
- prévention des risques naturels ;
- gestion des déchets et prévention des pollutions ;
- protection et gestion des espaces naturels.

Les deux premiers paragraphes de l'article L. 200-1 méritent d'être cités *in extenso* :

- « *Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.*
- *Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* ».

La protection, la mise en valeur, la restauration, la remise en état et la gestion des espaces, des ressources, des milieux naturels, des sites et paysages, des espèces animales et végétales, de la diversité et des équilibres biologiques doivent s'inspirer de quatre principes du droit européen qui sont intégrés au droit français et énumérés par la loi :

- le **principe de précaution** qui, en l'absence de certitudes, doit conduire les responsables de l'aménagement à prendre des mesures effectives et proportionnées pour prévenir tout risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement. La loi ajoute que les mesures prises doivent cependant avoir un coût économiquement acceptable ;
- le **principe d'action préventive et de correction**, qui doit conduire à agir à la source pour prévenir les atteintes à l'environnement ;
- le **principe pollueur-payeur**, qui est réaffirmé, et qui rappelle que les frais des mesures de prévention, de réduction et de lutte contre la pollution doivent être supportés par le pollueur ;
- le **principe de participation**, qui érige en règle générale le droit des citoyens à pouvoir disposer de toutes les informations nécessaires relatives à l'environnement.

Les mesures qui peuvent contribuer à la défense du littoral sont de différents ordres.

La première a pour but de mieux **associer les régions et les départements** à la connaissance et à la protection de l'environnement. Il est institué à cet effet, dans chaque département, un Conseil départemental de l'environnement unique, qui est composé de personnalités issues de diverses commissions préexistantes (sites, perspectives et paysages ; chasse et faune sauvage ; carrières ; hygiène) et peut être saisi pour avis par le préfet ou le président du Conseil général sur toute question relative à l'environnement du département.

Dans le même temps, la loi confie à l'État le soin d'élaborer, dans chaque département, un **inventaire départemental du patrimoine naturel**, révisable tous les 5 ans, qui doit être accompagné d'un rapport d'orientation présentant les mesures de protection envisagées par les pouvoirs publics.

La loi prévoit également la possibilité pour les régions de créer des **comités régionaux de l'environnement**, qui sont invités à établir des inventaires du patrimoine paysager au niveau régional.

La loi permet une extension de la compétence des parcs nationaux aux eaux territoriales et aux eaux intérieures, et leur reconnaît, ainsi qu'aux parcs naturels régionaux, un droit de préemption à défaut du département et du Conservatoire du littoral.

La loi améliore le contrôle des infractions au droit de l'environnement en ouvrant aux associations de défense agréées ainsi qu'à un certain nombre d'établissements publics, et notamment au Conservatoire du littoral, la possibilité de se constituer **partie civile**, lorsque les intérêts qu'ils ont pour mission de défendre sont menacés. Cela confère au Conservatoire un droit étendu pour agir en réparation contre toutes les atteintes portées, en infraction des lois et règlements, à l'intégrité des différents constituants de l'environnement littoral.

La loi ouvre aux agents des parcs et réserves marines la possibilité de constater des infractions à certaines réglementations marines (pollution, pillage d'épaves, destruction de balisage, navigation, pêche, chasse sous-marine...).

Enfin la loi aborde la fiscalité des espaces naturels, sous deux formes :

- en prévoyant une **taxe de passage** prélevée sur les entreprises de transport public maritime, assise sur le nombre de passagers embarqués à destination d'espaces naturels protégés. Cette mesure a pour effet de faire participer les usagers à l'entretien des sites naturels insulaires. Une disposition analogue est applicable, sous la responsabilité des Conseils généraux concernés, pour le franchissement des ponts qui relient îles et continent ;
- en demandant au gouvernement d'examiner les modifications possibles d'attribution de la **dotation globale de fonctionnement** (DGF), versée par l'État aux collectivités locales, pour compenser les écarts de ressources constatés entre les collectivités, selon qu'elles ont ou non à gérer des espaces naturels. Cette mesure est significative dans la mesure où elle constitue une invitation à réfléchir à une meilleure justice fiscale, au profit des collectivités territoriales qui font un effort pour la protection de l'environnement.

Il est à noter l'importance de la loi Barnier dans le dispositif de prévention des risques naturels. Celle-ci instaure en effet les **plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR)**, qui remplacent les plans d'exposition aux risques et intègrent les documents de prévention existants (périmètres de l'article R. 111-3 du Code de l'urbanisme, plans de zones sensibles aux incendies et forêt, plans de surfaces submersibles...). Elle instaure également une nouvelle procédure d'expropriation pour péril imminent. Dans le cas des PPR littoraux, les risques pris en compte sont multiples ; ils peuvent traiter aussi bien du recul du trait de côte que des submersions marines, des avancées dunaires, des éboulements ou glissement de falaise, des tsunamis... Au 1^{er} décembre 2001, sur les 2 950 communes dotées d'un PPR, on dénombre seize PPR littoraux [Source : Ministère de l'Aménagement du territoire et de l'environnement (état de la base de données Corinte/PPR au 1^{er} décembre 2001)] (dont des communes du Calvados, du Finistère, de la Gironde, de la Guyane).

2.1.5 Lois relatives à la planification et l'aménagement du territoire

2.1.5.1 LOADDT du 25 juin 1999

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (dite LOADDT du 25 juin 1999) a pour ambition de relancer la planification stratégique appliquée au territoire, après l'échec du projet de schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) prévu par la loi du 4 février 1995.

Concernant la protection des espaces naturels, la LOADDT reconnaît en outre les Parcs naturels régionaux comme outils d'aménagement du territoire, au même titre que les Pays ou les Agglomérations.

La loi rappelle l'existence des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) [Institués par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 et complétés par la loi littoral (article L. 321-3 du Code de l'environnement)], considérés comme un cadre approprié de concertation à l'échelle locale. Une amélioration de leur procédure d'élaboration est actuellement en projet ; elle vise à élargir le rôle des collectivités territoriales et des partenaires socio-professionnels ou associatifs, en s'appuyant sur les méthodes d'association et de concertation instituées dans le cadre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU).

2.1.5.2 Loi SRU du 13 décembre 2000

La loi du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain, rassemble, pour la première fois dans un texte législatif, des dispositions relatives à l'urbanisme, aux logements et aux déplacements, dans le souci de renforcer la cohérence des politiques urbaines et territoriales. La loi institue deux nouveaux instruments de planification : les schémas de cohérence territoriale (SCOT), établis à l'échelle de l'agglomération, et les plans locaux d'urbanisme (PLU), établis à l'échelle communale.

Les SCOT présentent le projet d'aménagement et de développement durable retenu, et « fixent les objectifs des politiques publiques d'urbanisme en matière d'habitat, de développement économique, de loisirs, de déplacement des personnes et des marchandises, de stationnement des véhicules et de régulation du trafic automobile ». Ils favorisent en particulier le développement de l'urbanisation dans les secteurs déjà desservis par les transports collectifs. Ces mesures peuvent avoir, par exemple, une influence directe sur l'aménagement des espaces portuaires et la conservation d'espaces naturels avoisinants.

Les PLU, qui remplacent les plans d'occupation des sols (POS), définissent un projet de développement et d'aménagement local, en harmonie avec les SCOT, avec des objectifs qui dépassent ceux de la simple affectation des sols.

2.1.5.3 Loi urbanisme et habitat, du 2 juillet 2003

La loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003, relative à l'urbanisme et l'habitat réforme, sur le fond, quelques dispositions essentielles de la loi SRU ainsi que des procédures concernant les institutions, les moyens financiers, les actes administratifs et leur contentieux et qui sont inspirées par l'autonomie communale. Elle apporte une simplification de la transposition des anciens POS aux PLU ; les POS approuvés avant l'entrée en vigueur de la loi SRU deviennent *ipso facto* des PLU avec tous leurs effets. Elle émet des recommandations envers les collectivités territoriales, visant à préférer la prise en compte de l'environnement et de la cohérence territoriale à la dégradation de l'espace rural par le laisser-faire.

En plus de la mise en place de nouveaux types d'inventaires, elle introduit de nouvelles servitudes (servitudes de rétention préventives des crues, servitudes de restauration du droit des fleuves à divaguer, servitudes d'utilité publique pour les zones d'érosion).

2.1.6 Loi relative à la démocratie de proximité, du 27 février 2002

L'objectif de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002, relative à la démocratie de proximité, a notamment été de poursuivre le mouvement de décentralisation entamé en 1982 en donnant de nouvelles compétences aux régions, en particulier dans le domaine de l'environnement. Les dispositions de la loi sont nombreuses. Sont mentionnées ici les principales modifications concernant les dispositions du Conservatoire du littoral et les réserves naturelles.

2.1.6.1 Modifications portant sur les dispositions du Conservatoire du littoral

La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 comporte un titre consacré au Conservatoire du littoral. Elle a été complétée par le décret d'application du 28 août 2003. Ces deux textes reprennent dans une large mesure les propositions que Louis Le Pensec, sénateur et ancien ministre, avait faites au Premier ministre à l'issue de la mission de six mois sur la refondation du Conservatoire qui lui avait été confiée en janvier 2001.

La loi donne en premier lieu une base légale au partenariat qui s'est peu à peu développé entre le Conservatoire et les collectivités locales. Comme l'a souligné avec force le rapport Le Pensec, ce partenariat ne se traduit pas seulement par des moyens accrus pour le Conservatoire, mais également par une meilleure efficacité globale de l'établissement. La loi prévoit dans le même esprit un renforcement du rôle des conseils de rivage, composés exclusivement d'élus : ceux-ci n'ont plus seulement à se prononcer sur les acquisitions du Conservatoire, mais également sur la politique d'aménagement et de gestion des sites.

Cette loi va faciliter l'intervention du Conservatoire sur le domaine public maritime, « afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières ». En pratique, il pourra par exemple intervenir sur l'estran, sur les zones de falaises, sur les plages et dans les mangroves. Deux dispositifs pourront être mis en œuvre : l'affectation, qui concernera plutôt les parties « sèches » du domaine public maritime, et l'attribution pour une durée de trente ans, en application de l'article L. 51-2 créé dans le Code du domaine de l'État.

La loi précise le régime de domanialité publique des terrains du Conservatoire. Dans le même sens, le principe est posé de leur ouverture au public, dès lors que la vocation et la fragilité des espaces concernés ne s'y opposent pas. « Le domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est du domaine public à l'exception des terrains acquis non classés dans le domaine propre. Dans la limite de la vocation et de la fragilité de chaque espace, ce domaine est ouvert au public. »

Cette loi reconnaît le rôle des **gardes du littoral**, qui sont les personnes recrutées par les gestionnaires (communes, groupements de communes, associations...) pour entretenir et surveiller les terrains

du Conservatoire, à qui la loi confère également certains pouvoirs de police sur ces terrains.

La loi permet au Conservatoire de transférer la maîtrise d'ouvrage de travaux aux gestionnaires. Cela n'a pas vocation à être utilisé partout, mais vise les cas de sites pour lesquels les besoins d'aménagement et de mise en valeur sont particulièrement lourds et pour lesquels les partenaires du Conservatoire sont mieux à même d'assurer cette fonction.

La loi crée un droit de préemption propre pour le Conservatoire en dehors des **espaces naturels sensibles** (ENS). Elle permet au Conservatoire d'instituer un périmètre de préemption en dehors des zones ENS si la commune ne s'y est pas opposée dans un délai de trois mois.

Enfin, la loi étend à la collectivité de Mayotte le dispositif des « 50 pas géométriques ».

2.1.6.2 Modifications portant sur les dispositions des réserves naturelles

Le dispositif s'articule dorénavant autour de deux régimes autonomes clairement définis :

- les **réserves naturelles nationales**, à l'égard desquelles l'État garde toutes ses prérogatives ;
- les **réserves naturelles régionales** pour lesquelles la Région disposera de compétences propres.

S'agissant des **réserves naturelles nationales**, l'État pourra continuer à classer des espaces pour satisfaire ses obligations internationales, communautaires et nationales, notamment issues de Natura 2000. Cette disposition permet d'assurer la cohérence de la politique en matière d'espaces classés en réserves naturelles nationales sur l'ensemble du territoire.

Par ailleurs, la prérogative pour les régions d'opérer des classements de leur propre initiative ou de classer les **réserves naturelles volontaires** en **réserves naturelles régionales** a été confirmée. Dans ce cas, l'avis du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel et des communes concernées sera sollicité. L'accord du propriétaire est nécessaire tant sur le périmètre de la réserve que sur les mesures de protection.

Les **réserves volontaires existantes** sont transférées à la Région avec possibilité de désistement du propriétaire pendant un an. Les réserves naturelles régionales constituent dès lors un nouveau type de réserves naturelles.

Ces amendements ont pour avantage de clarifier les attributions et les destinations de chaque outil, et d'inciter les régions à développer progressivement et concrètement cette nouvelle compétence.

Dans la même logique de cohérence scientifique et juridique vis-à-vis des obligations internationales et communautaires de la France, l'État continuera à assurer la conception, l'animation et l'évaluation de l'inventaire du patrimoine naturel, mais les régions peuvent, si elles le souhaitent, réaliser des inventaires locaux. Dans l'un et l'autre cas, c'est le Muséum National d'Histoire Naturelle qui en assurera la validité scientifique.

2.2 Prescriptions de protection réglementaire

On distinguera ici les prescriptions qui relèvent de l'autorité de l'État, de celles insufflées par les collectivités territoriales.

2.2.1 Prescriptions à l'initiative de l'État

2.2.1.1 Parcs naturels nationaux

Au même titre que les réserves naturelles, les parcs nationaux sont créés après enquête publique et décret pris en Conseil d'État.

La France compte 7 parcs nationaux. Le parc national de Port-Cros est l'un des plus anciens, puisqu'il a été créé en décembre 1963, seulement quelques mois après la naissance du premier parc national français, qui est celui de la Vanoise. Le parc national de Port-Cros, qui est le seul en France à être littoral, dispose d'une zone terrestre d'une superficie totale de 690 ha qui englobe l'île de Port-Cros proprement dite, l'île de Bagaud ainsi que l'îlot de la Gabinière. La zone marine du parc couvre 1 800 ha de domaine public maritime.

Le parc de Port-Cros gère également, conjointement avec le Conservatoire botanique de Porquerolles, organisme scientifique placé directement sous son autorité, les 948 ha de l'île de Porquerolles qui appartiennent à l'État sur les 1 245 ha que compte l'île, et qui lui ont été affectés. Port-Cros, compte tenu de sa situation géographique particulière, est le plus petit parc national français, puisque sa superficie totale n'est que de 2 490 ha, alors que la superficie des autres parcs atteint en moyenne les 200 000 ha, si l'on additionne les superficies des zones centrales à celles des zones périphériques.

Les parcs nationaux ont été créés par une loi du 22 juillet 1960, complétée par un décret du 31 octobre 1961, qui prévoient le classement en parc national « *lorsque la conservation de la faune, de la flore, du sol, du sous-sol, de l'atmosphère, des eaux et en général d'un milieu naturel présente un intérêt spécial et qu'il importe de préserver ce milieu contre tout effet de dégradation naturelle et de le soustraire à toute intervention artificielle susceptible d'en altérer l'aspect, la composition et l'évolution* ». La décision de créer un parc national appartient à l'État. Les dispositions d'élaboration des parcs nationaux, leur organisation administrative ainsi que leur gestion sont en cours de révision, suite au rapport de M. Giran, sur « les parcs nationaux : une référence pour la France, une chance pour ses territoires », remis en juin 2003 au Premier ministre.

Le parc national de la Guadeloupe, créé en 1989, situé sur Basse-Terre, est lui aussi insulaire. Cependant, il n'est pas vraiment littoral puisque, si sa zone périphérique jouxte la mer des Caraïbes, la zone centrale du parc est située à l'intérieur des terres et concerne essentiellement la forêt tropicale.

Plusieurs projets de parcs nationaux sont actuellement à l'étude, comme celui de Scandola en Corse, celui de la mer d'Iroise (Finistère), celui de la forêt tropicale de Guyane ou encore celui des Hauts de la Réunion.

2.2.1.2 Réserves naturelles nationales

Les réserves naturelles instituées par la loi du 2 mai 1930 relevaient de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Les territoires classés en réserve naturelle peuvent être de dimensions très variables en fonction des objectifs de protection poursuivis : moins de 2 ha pour la réserve de Saint-Nicolas-des-Gléans (Finistère), près de 15 000 ha pour la réserve naturelle de Camargue (Bouches-du-Rhône). La décision de classement est prononcée par décret sur proposition du ministre de l'Environnement, après consultation de toutes les collectivités locales intéressées. Les terrains concernés par le classement en réserve naturelle peuvent appartenir à des communes, à l'État, mais aussi à des propriétaires privés. Dans le périmètre de la réserve, la réglementation est extrêmement stricte puisqu'elle interdit toute destruction ou altération du milieu, ce qui peut conduire à prohiber ou à réglementer « la chasse, la pêche, les activités agricoles, forestières et pastorales, industrielles, minières, publicitaires et commerciales, l'exécution de travaux publics ou privés, l'extraction de matériaux, l'utilisation des eaux, la circulation du public... la divagation des animaux domestiques et le survol de la réserve ».

Les réserves naturelles peuvent être gérées selon les cas par une association de protection de la nature, un établissement public ou une collectivité locale. Leur gestion est soumise au contrôle d'un conseil scientifique. Elle reçoivent des fonds de concours de l'État.

Fin 2004, on dénombre 154 réserves naturelles nationales (couvrant une superficie totale de plus de 540 000 ha), dont plus d'une quarantaine concernent le littoral.

La loi relative à la démocratie de proximité institue un nouveau statut juridique pour les réserves naturelles nationales et les réserves naturelles classées. Cette nouvelle appellation désigne une catégorie homogène de réserves composée des nouvelles réserves naturelles qui seront désormais créées à l'initiative de l'État ainsi que, par substitution, des réserves naturelles « classées » antérieurement, c'est-à-dire aussi bien celles créées en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 que celles créées en application de la loi du 2 mai 1930.

Les objectifs traditionnels du classement en réserve naturelle nationale sont inchangés. L'article L. 332-2 ajoute toutefois aux objectifs de l'article L. 332-1 la « *conservation d'éléments du milieu naturel d'intérêt national ou la mise en œuvre d'une réglementation communautaire ou d'une obligation résultant d'une convention internationale* ».

2.2.1.3 Sites inscrits et sites classés

La loi du 2 mai 1930, modifiée par la loi du 28 décembre 1967, prévoit la « *protection des monuments naturels et des sites de caractère artistique, historique, scientifique, légendaire ou pittoresque* ». Deux modalités de protection sont prévues : l'inscription à l'inventaire des sites et le classement.

■ **L'inscription à l'inventaire des sites** est peu contraignante. Elle présente néanmoins deux avantages : le premier est d'identifier et de faire inventorier par les services de l'État des sites de qualité, le second est de subordonner tous travaux visant à modifier l'état des lieux à une information préalable de l'Administration. L'article 4, 4^e alinéa, de la loi de 1930 stipule, en effet, que « *l'inscription entraîne, sur les terrains compris dans les limites fixées par l'arrêté, l'obligation pour les intéressés de ne pas procéder à des travaux autres que ceux d'exploitation courante en ce qui concerne les fonds ruraux et d'entretien normal en ce qui concerne les constructions, sans avoir avisé, quatre mois d'avance, l'Administration de leur intention* ». Si les travaux envisagés nécessitent un permis de construire, le propriétaire, bien qu'il ne soit pas juridiquement contraint de suivre l'avis fourni, est tenu de consulter préalablement l'architecte des bâtiments de France. L'inscription à l'inventaire des sites constitue un signal d'alerte et une simple mise en garde. En fait, cette mesure juridique a été considérablement renforcée par les dispositions des articles R. 146-1 et R. 146-2 du Code de l'urbanisme qui n'autorisent plus sur les parties naturelles des sites inscrits que certains aménagements légers ne créant pas de surface hors œuvre nette.

■ Le **classement au titre des sites**, par contre, se distingue de la simple inscription par son caractère contraignant : « *Les monuments naturels ou les sites classés ne peuvent ni être détruits ni être modifiés dans leur état ou leur aspect sauf autorisation spéciale* ». Les autorisations, et notamment les permis de construire, ne peuvent être délivrés que par décision du ministre de l'Environnement après consultation de la Commission départementale ou de la Commission supérieure des sites.

L'inscription ou le classement d'un site naturel se fait à l'initiative ou après consultation de la Commission départementale des sites, perspectives et paysages, et cela après avis du conseil municipal concerné. L'inscription est décidée par arrêté ministériel. Le classement de site est prononcé par simple arrêté du ministre chargé des sites si la mesure est prise avec l'accord du propriétaire concerné, par décret en Conseil d'État, dans le cas contraire, auquel cas l'avis de la Commission supérieure des sites est également requis.

On dénombre, en 2004, environ 2 700 sites classés dont plus de 200 concernent le littoral, et 5 100 sites inscrits.

Parmi les sites classés littoraux les plus renommés, on peut citer les dunes d'Ambleteuse et de Wimereux dans le Pas-de-Calais, les îles Chausey en Normandie, le cap Fréhel, la pointe du Raz, l'archipel de Port-Blanc, le cap de la Chèvre, l'archipel des Glénan en Bretagne, la pointe du Payré et le bois du Veillon dans les Pays de la Loire, le massif de la Clape, le cap de l'Abeille à Banyuls-sur-mer en Languedoc-Roussillon, le massif des Calanques de Marseille et de Cassis, le cap Bénat, l'île de Port-Cros, le cap Ferrat, le cap Martin, les falaises d'Eze, les îles de Lérins en Provence-Côte d'Azur, les golfes de Porto et de Girolata, le nord du cap Corse, les îles Sanguinaires en Corse.

2.2.1.4 Arrêtés préfectoraux de protection de biotopes

Les arrêtés de protection de biotopes font l'objet d'une procédure simple (sans enquête publique), menée à l'initiative de l'État par le préfet de département. La souplesse du dispositif explique son large succès ; ils visent à préserver les biotopes nécessaires à la survie d'espèces animales ou végétales protégées au plan national. Fin 2004, on dénombre 516 arrêtés de biotopes, recouvrant 275 000 ha, dont une très faible proportion est littorale.

2.2.2 Prescriptions à l'initiative des collectivités territoriales

2.2.2.1 Parcs naturels régionaux

Les parcs naturels régionaux ont été institués par un décret du 1^{er} mars 1967, dont certaines dispositions ont été reprises et complétées par la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages et par le décret d'application du 1^{er} septembre 1994, consacré aux parcs régionaux.

La protection des paysages et des écosystèmes dans le périmètre des parcs naturels régionaux ne repose pas sur une réglementation imposée de l'extérieur, mais sur le partenariat librement organisé des collectivités locales et leur adhésion à un certain nombre de principes formalisés dans la charte constitutive du parc. Le classement d'un territoire en parc naturel régional est prononcé par décret interministériel pris sur proposition du ministre de l'Environnement après avis du Conseil national de la protection de la nature, à la demande expresse de la ou des régions concernées. Le classement est prononcé pour une durée de 10 ans renouvelable. Le label de « Parc naturel régional » peut être retiré par l'État si le bilan du parc n'apparaît pas conforme aux objectifs définis dans sa charte constitutive. La loi paysage du 8 janvier 1993 précise, notamment, que les plans d'occupation des sols des communes signataires doivent être compatibles avec les mesures de la charte.

La loi Barnier vient compléter, en 1995, le dispositif juridique des **parcs naturels régionaux** (PNR), en précisant notamment que les nouveaux parcs doivent être obligatoirement gérés par les syndicats mixtes ouverts et introduit, entre autres, la possibilité pour les parcs d'user d'un droit de préemption sur des biens après accord des départements. En 2000, les dispositions législatives concernant la politique des PNR sont reprises et codifiées dans le Code de l'environnement (promulgation du 18 septembre 2000 – articles L. 333-1 à L. 333-4). Enfin, en 2003, la loi relative à l'urbanisme, l'habitat et la construction, modifie la politique des Pays [Loi 2003-509 du 2 juillet 2003 relative à l'urbanisme, l'habitat et la construction (« nouvelle politique des Pays » article 95 modifiant l'article 22 de la loi du 4 février 1995)] et leur articulation avec les PNR (le parc assure l'animation et la coordination de la politique du Pays sur son territoire ; les chartes du Pays et celle du PNR doivent obligatoirement être compatibles).

Fin 2004, il existe 44 parcs naturels régionaux, qui couvrent 13 % du territoire national. 11 d'entre eux concernent des zones littorales ou de vastes zones humides rétro-littorales dont les marais du

Cotentin et du Bessin, l'Armorique, la Brière, la Camargue, la Corse, la Martinique, la Guyane. Le dernier territoire en zone côtière classé en parc naturel régional par décret du Premier ministre est celui de la Narbonnaise en Méditerranée sur 20 communes de l'Aude en région Languedoc-Roussillon (décret du 18 décembre 2003).

À l'initiative des Régions, ceux du Golfe du Morbihan, des Apilles, des Ardennes et de Sologne sont en phase de réflexion et d'élaboration de leur charte. Enfin, la procédure de reclassement du marais poitevin en parc naturel régional est également engagée.

2.2.2.2 Réserves naturelles régionales et réserves naturelles de Corse

La loi relative à la démocratie de proximité de 2002 attribue à la compétence des régions les anciennes réserves naturelles volontaires, créant ainsi une nouvelle catégorie, celle des réserves naturelles régionales.

■ Les **réserves naturelles volontaires**, prévues par l'article 24 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature, étaient agréées par arrêté préfectoral, sur demande expresse du ou des propriétaires, après consultation de toutes les collectivités locales concernées. Il existait, fin 2000, 139 réserves naturelles volontaires couvrant une superficie totale de plus de 16 000 ha. Celles-ci correspondaient à des terrains privés sur lesquels la flore et la faune sauvage étaient réglementairement protégées à la suite d'une demande faite à l'État par le propriétaire. Le préfet de département donnait l'agrément pour une durée de 6 ans renouvelable. Dorénavant, la création des **réserves naturelles régionales** revient à la compétence des régions, qui devront s'assurer de l'accord du propriétaire. La protection du patrimoine géologique est ajoutée aux objectifs de création.

■ Les **réserves naturelles de la collectivité territoriale de Corse** présentent un statut juridique particulier. La loi de démocratie de proximité mentionne l'impossibilité de créer une réserve naturelle nationale en Corse. La différence majeure des réserves de Corse avec les réserves naturelles régionales est que leur création est soumise à l'avis préalable du représentant de l'État, et que les modalités de leur gestion, bien que définies par la collectivité de Corse, sont soumises à l'accord préalable de l'État.

2.2.2.3 Zones naturelles des documents d'urbanisme

La protection des paysages est assurée par certaines dispositions du **règlement national d'urbanisme** (RNU), dites d'ordre public, qui s'appliquent de plein droit aux régions littorales et qui figurent dans le Code de l'urbanisme.

L'article R. 111-14-2 dispose que « *le permis de construire est délivré dans le respect des préoccupations d'environnement définies à l'article 1^{er} de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Il peut n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales, si les constructions, par leur situation, leur destination ou leurs dimensions, sont de nature à avoir des conséquences dommageables pour l'environnement* ».

L'article R. 111-21 stipule, pour sa part, que « *le permis de construire peut être refusé ou n'être accordé que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales si les constructions, par leur situation, leur architecture, leurs dimensions ou l'aspect extérieur des bâtiments ou ouvrages à édifier ou à modifier, sont de nature à porter atteinte au caractère ou à l'intérêt des lieux avoisinants, aux sites, aux paysages naturels ou urbains ainsi qu'à la conservation des perspectives monumentales* ».

Si ces articles ont fait l'objet d'une très abondante jurisprudence, ils restent cependant d'une portée limitée, tant les possibilités d'interprétation sont grandes. Ils ont plus pour fonction soit de préserver un patrimoine archéologique précis (article R. 111-3-2), soit de prévenir de possibles nuisances susceptibles d'affecter le milieu naturel (article R. 111-14-2), soit de protéger une certaine esthétique

des sites, des paysages et des lieux avoisinants. On peut noter que le juge administratif, pour ce qui concerne le respect des dispositions de l'article R. 111-21 du Code de l'urbanisme, prend en compte l'importance du projet contesté, l'intérêt du site et sa plus ou moins bonne insertion dans l'environnement.

Les schémas directeurs, qui remplacent depuis la loi du 7 janvier 1983 les anciens SDAU (schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme), définissent de façon globale les zones à urbaniser et les zones à protéger. L'article L. 122-1 du Code de l'urbanisme indique que « *les schémas directeurs fixent les orientations fondamentales de l'aménagement des territoires intéressés, compte tenu de l'équilibre qu'il convient de préserver entre l'extension urbaine, l'exercice des activités agricoles, des autres activités économiques et la préservation des sites et paysages naturels* ».

Les dispositions des schémas directeurs, tout comme celles contenues dans la loi littoral du 3 janvier 1986, celles qui figurent dans les chartes des parcs naturels régionaux et les décrets relatifs aux réserves naturelles et aux parcs nationaux, s'imposent aux **plans locaux d'urbanisme** (PLU, ex-POS) élaborés par les communes. Il doit nécessairement indiquer de façon claire les zones à urbaniser, les zones à vocation agricole, ainsi que les zones à protéger qui font l'objet d'un classement en zones naturelles, dans les différents documents d'urbanisme. Celles-ci peuvent néanmoins être assorties de dispositions spéciales qui, selon les cas, peuvent autoriser certaines utilisations comme le camping ou même certains types de construction ou d'infrastructures en fonction des caractéristiques des zones concernées. Le plan de zonage du PLU fait apparaître, dans le projet d'aménagement et de développement durable (PADD), les zones urbaines U, les zones à urbaniser AU, les zones agricoles A et les zones naturelles et forestières N. Les incidences paysagères de la loi SRU, avec les instruments que sont les SCOT, sont désormais affirmées ; elles incitent les élus à orienter leurs projets en terme de globalité de territoire.

3. Protection par la maîtrise foncière

Réglementation et maîtrise foncière constituent les deux principaux moyens d'assurer une protection efficace des espaces naturels. Ces outils de protection n'ont pas à être opposés, dans la mesure où ils répondent à des exigences différentes et ne produisent pas les mêmes effets. Mieux, ils sont complémentaires, la réglementation facilitant la maîtrise foncière dans les zones où la pression foncière est la plus forte, et la maîtrise foncière rendant socialement plus acceptable les mesures réglementaires coercitives.

Il est intéressant de constater que les efforts déployés pour assurer une meilleure maîtrise foncière des espaces naturels les plus précieux, avec la création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, qui est un établissement public de l'État, et les conservatoires régionaux d'espaces naturels, qui sont des structures de droit privé, se sont développés en contrepoint et en complément des dispositions législatives et réglementaires nouvelles. La création du Conservatoire du littoral date de 1975, la « circulaire Chirac » sur la protection du littoral, qui préfigure la « loi littoral », de 1976. Les départements avaient timidement ouvert la voie de la maîtrise foncière, dès 1959.

La maîtrise foncière permet d'intervenir dans la durée et fonde une nouvelle légitimité de la protection. Elle se base essentiellement sur la négociation et la recherche du consensus. Elle permet enfin ce que la réglementation ne peut pas faire, la gestion des espaces naturels.

3.1 Protection par une personne publique

3.1.1 Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

Le Conservatoire du littoral a été créé pour assurer une protection pérenne des espaces naturels maritimes et lacustres fragiles ou menacés.

C'est une loi du 10 juillet 1975 qui a donné naissance à ce nouvel établissement public de l'État, qui a pour mission « *de mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique* » (article L. 243-1 du Code de l'environnement). L'originalité du Conservatoire tient à la souplesse de son fonctionnement, à la diversité de ses moyens d'intervention, au caractère inaliénable de son patrimoine et aux modalités très particulières qui s'appliquent à la gestion des terrains de son patrimoine qui impliquent très fortement les collectivités locales.

La loi relative à la démocratie de proximité consacre un chapitre entier au Conservatoire du littoral. Elle introduit des modifications tant sur l'organisation administrative de l'établissement que sur son périmètre d'intervention.

3.1.1.1 Organisation administrative

Le Conservatoire est doté d'un conseil d'administration de 30 membres composé pour moitié d'élus (députés, sénateurs, présidents et membres des conseils de rivages de l'établissement) et pour l'autre moitié de 12 représentants des administrations concernées par la protection du littoral et de 3 personnalités. Le conseil d'administration décide de la politique foncière de l'établissement.

Les conseils de rivages, au nombre de neuf (Nord-Pas-de-Calais Picardie ; Normandie ; Bretagne-Pays de la Loire ; Centre Atlantique ; Méditerranée ; rivages français d'Amérique ; rivages français de l'océan Indien ; rivages des lacs), sont exclusivement composés d'élus, pour moitié de conseillers régionaux et pour moitié de conseillers généraux. Ils émettent un avis sur tous les projets d'acquisition soumis au conseil d'administration ainsi que sur la politique d'aménagement et de gestion des sites. Le partenariat qui s'est développé entre le Conservatoire du littoral et les collectivités locales trouve désormais une base légale depuis la loi démocratie de proximité.

3.1.1.2 Compétence géographique

La loi du 10 juillet 1975, portant création du Conservatoire, stipule que l'établissement peut procéder à toutes opérations foncières dans les cantons côtiers de la France métropolitaine et des départements d'outre-mer (Guadeloupe, Guyane, Martinique et Réunion), et sur les communes riveraines des lacs et plans d'eau d'une superficie égale ou supérieure à 1 000 ha. La liste des lacs concernés est arrêtée par décret.

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a inclus dans la zone de compétence du Conservatoire « *les communes riveraines des estuaires et des deltas, lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux* ». Cela peut se révéler particulièrement important pour les estuaires de la Loire, de la Seine et de la Gironde.

À noter également trois autres possibilités d'extension :

- en vertu de la loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, la compétence du Conservatoire peut être étendue par décret en Conseil d'État « *à des secteurs géographiques limitrophes des cantons et des communes (figurant déjà dans sa zone de compétence) et constituant avec eux une unité écologique et paysagère dont la majorité de la surface est située*

dans les limites desdits cantons et communes ». Cette disposition a connu une première application avec le décret du 21 avril 1995 qui a étendu la compétence du Conservatoire à la Petite Camargue gardoise, à la majeure partie de la plaine de Crau et à la plaine des Maures ;

- la loi du 2 février 1995 prévoit également la possibilité d'inclure dans la compétence du Conservatoire « *d'autres communes qui participent directement aux équilibres économiques et écologiques littoraux, qui en font la demande auprès du préfet, et qui obtiennent son accord et celui du Conservatoire* » ;

- la loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 facilite l'intervention du Conservatoire sur le domaine public maritime (DPM), en application de l'objectif affiché d'une « *gestion plus intégrée des zones côtières* ».

Actuellement, le domaine de compétence du Conservatoire couvre 20 régions (16 en métropole et 4 outre-mer), 43 départements (39 en métropole et 4 outre-mer) et 1 042 communes (935 en métropole et 107 outre-mer), auxquelles il convient d'ajouter la collectivité territoriale de Mayotte.

3.1.1.3 Modalités et procédures d'acquisition

Le Conservatoire, pour constituer son patrimoine, dispose des moyens de la puissance publique : il peut procéder à toutes acquisitions amiables, exercer à défaut du département, à l'intérieur des zones de préemption des périmètres sensibles, le droit de préemption prévu à l'article L. 142-1 du Code de l'urbanisme, exproprier pour cause d'utilité publique, être affectataire des terrains du domaine privé de l'État, recevoir tous dons et legs.

Si le Conservatoire a pour mission d'acquérir les espaces naturels qui méritent une protection durable, il ne dispose pas de la capacité de revendre les terrains de son domaine propre. Cela constitue la pierre angulaire qui fonde la légitimité du Conservatoire. Ses terrains sont inaliénables. L'article L. 243-1 du Code de l'environnement stipule que « *les aliénations d'immeubles de son domaine propre ne peuvent être consenties qu'après autorisation donnée par décret en Conseil d'État, pris sur proposition du conseil d'administration statuant à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés* ». Cette procédure a été conçue pour ne permettre une aliénation que pour des motifs d'une gravité exceptionnelle. En vingt ans, la procédure n'a jamais été utilisée.

Pour éviter que l'établissement n'ait à supporter la charge de parcelles ne correspondant pas aux objectifs qui lui sont assignés par la loi, notamment lorsque l'intervention porte sur un ensemble foncier qu'il n'est pas possible de scinder au moment de l'acquisition, le Conservatoire peut différer le classement de celles-ci dans son « *domaine propre* », les échanger ou les revendre : « *à l'occasion de chaque acquisition, le Conseil d'administration délimite les surfaces qui sont incorporées à son domaine propre et décide de procéder immédiatement à la vente des autres terrains* » (article R. 243-6 du Code de l'environnement).

La loi du 27 février 2002 crée, en outre, un droit de préemption propre au Conservatoire en dehors des espaces naturels sensibles (sous réserve de non opposition de la part de la commune dans un délai de 3 mois).

3.1.1.4 Bilan des acquisitions

Au 1^{er} juillet 2004, le Conservatoire a acquis plus de 300 ensembles naturels pour une superficie totale de 70 500 ha. La plus petite acquisition concerne le terrain de Publier (1,4 ha), situé sur la commune de Lugrin sur le bord du lac Léman. L'acquisition la plus importante concerne le massif des Agriate, en Haute-Corse, qui couvre plus de 5 000 ha et assure la protection de 30 km de rivages d'un seul tenant. Notons également l'acquisition des salins d'Hyères, dans le Var, finalisée en 2001.

Pour beaucoup de terrains, actuellement de faible superficie, il s'agit d'opérations qui s'inscrivent dans des programmes d'acquisition plus vastes, qui seront complétés en fonction des opportunités foncières et des mises en vente effectuées sous forme de déclarations d'intention d'aliéner, lorsqu'il existe des zones de préemption établies dans le cadre de la législation sur les périmètres sensibles.

Le patrimoine du Conservatoire comprend notamment : le parc ornithologique du Marquenterre (Somme), les sites du Débarquement en Normandie, l'île Milliau sur la côte de Granite Rose, la pointe du Raz et le cap de la Chèvre à l'extrémité du Finistère, la baie d'Audierne en Pays Bigouden, les marais d'Yves et de Brouage (Charente-Maritime), le domaine de Certes sur le bassin d'Arcachon, l'île Sainte-Lucie sur l'étang de Bages-Sigean (Aude), le domaine de Capelude (Gard), les domaines de la Palissade et du Vigueirat en Camargue, les jardins du Rayol (Var), le massif des Agriate (Haute-Corse), la presqu'île de la Caravelle en Martinique, le domaine de Coudrée en Haute-Savoie...

Compte tenu de ses ressources financières, le Conservatoire acquiert, en moyenne, de 1 500 à 2 500 ha/an.

3.1.1.5 Ressources financières

L'essentiel des ressources du Conservatoire provient d'une dotation annuelle de l'État. En 2003 cette dotation s'est élevée à 50 M€, 10 M€ pour le fonctionnement de l'organisme et 40 M€ de budget d'investissement.

Par ailleurs, le Conservatoire peut bénéficier des « *avances, fonds de concours ou participations qui lui sont apportés par l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements, les établissements publics et les sociétés nationales ainsi que par toutes les personnes morales ou physiques* ». Les collectivités territoriales participent parfois financièrement aux acquisitions réalisées par le Conservatoire et de façon beaucoup plus systématique, pour couvrir les frais de gestion des sites acquis. Le Conservatoire est habilité à recevoir tous dons et legs.

Parmi les cessions gratuites de terrains effectuées par des particuliers au profit du Conservatoire, on peut citer en particulier la donation faite par Mademoiselle Foncin de sa propriété du Castéou dou Souléou (15 ha) à Cavalaire, la donation des dunes de Keremma (120 ha) dans le Nord Finistère, par les héritiers de Louis Rousseau, ou encore le legs de Mademoiselle Fieux qui a permis au Conservatoire d'acquérir 17 ha dans la calanque de Piana en Haute-Corse.

Dans le cadre du vote de la loi de finances pour 1996, le Parlement a étendu au Conservatoire du littoral le bénéfice de la dation en paiement des droits de succession. L'article 1716bis du Code général des impôts est ainsi modifié : « *les droits de mutation à titre gratuit et le droit de partage peuvent être acquittés par la remise d'œuvres d'art, de livres, d'objets de collection, de documents, de haute valeur artistique ou historique, ou d'immeubles situés dans les zones d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres définies à l'article L. 243-1 du Code rural dont la situation ainsi que l'intérêt écologique ou paysager justifient la conservation à l'état naturel* ».

Le Conservatoire reçoit également une aide substantielle de grandes sociétés industrielles et commerciales, dans le cadre du mécénat d'entreprise. C'est ainsi que la société Procter & Gamble France a créé une fondation d'entreprise pour la protection du littoral, dont le Conservatoire est l'unique bénéficiaire. Cette fondation finance un certain nombre d'études et de recherches fondamentales pour le

compte du Conservatoire. Un programme de recherche a été défini par les deux partenaires, pour la période 2002-2007, sur le thème « *Comment lutter durablement contre les risques exogènes ?* ». Trois projets d'études scientifiques sont actuellement en cours, autour des problématiques du changement climatique, de la fréquentation du public et des pratiques de nettoyage des macrodéchets.

La Fondation Gaz de France, la Fondation EDF, la Fondation Total, la SAUR-France, Intermarché, sont également des partenaires importants du Conservatoire. En 1993, la société Total a cédé gratuitement au Conservatoire un espace naturel de 117 ha sur les rives de l'étang de Berre (Bouches-du-Rhône). Gaz de France, pour sa part, a aidé à la réhabilitation de la pointe du Raz.

3.1.1.6 Gestion des terrains du Conservatoire

Le Conservatoire ne gère pas directement les terrains de son patrimoine. L'article L. 322-9 du Code de l'environnement, qui reprend pour l'essentiel l'article 2 de la loi du 10 juillet 1975, remanié par la loi du 27 février 2002, stipule que « *les immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être gérés par les collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées qui en assurent les charges et perçoivent les produits correspondants. Priorité est donnée, si elles le demandent, aux collectivités locales sur le territoire desquelles les immeubles sont situés. Les conventions signées à ce titre entre le Conservatoire et les gestionnaires prévoient expressément l'usage à donner aux terrains, cet usage devant obligatoirement contribuer à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 322-1* ».

Le Conservatoire passe des conventions de gestion, la plupart du temps, avec des communes, des syndicats intercommunaux, des syndicats mixtes associant communes et département, parfois avec le concours d'associations de protection de l'environnement ou de fondations, telle que la Fondation Tour du Valat en Camargue. Les gestionnaires assurent, dans le cadre d'un cahier des charges précis, l'entretien et la surveillance des terrains, ainsi que l'accueil du public. Les départements jouent un rôle essentiel dans ce dispositif, dans la mesure où ils utilisent une part significative des ressources que leur procure la taxe départementale des espaces naturels sensibles pour assurer la gestion des terrains du Conservatoire ou appuyer les communes gestionnaires.

Le décret du 28 août 2003 complète les mesures d'application des nouveaux articles de loi, notamment les modalités de commissionnement des gardes du littoral.

« *Les gardes du littoral prêtent serment devant le tribunal d'instance dans le ressort duquel ils exercent leurs fonctions. Cette assermentation est enregistrée auprès du greffe des autres tribunaux d'instance si le garde exerce sa compétence sur le territoire de plusieurs tribunaux. (...)*

Le directeur du Conservatoire délivre aux gardes du littoral une carte professionnelle sur laquelle sont précisés les chefs de commissionnement et la compétence territoriale. Cette carte est signée par le préfet et par le greffier du tribunal d'instance territorialement compétent. » (article R. 243-8-5 du Code de l'environnement).

Certains terrains sont exploités par des agriculteurs, qui contribuent par leur activité au bon entretien des espaces naturels, en faisant paître leurs animaux ou en assurant des fauchages d'herbe régulières, ce qui dans de nombreux cas est indispensable au maintien de la diversité biologique. En Languedoc-Roussillon, le Conservatoire a implanté ou maintenu des viticulteurs qui assurent une exploitation régulière de la vigne, ce qui constitue une activité économique rentable et présente également l'avantage d'entretenir des coupe-feux dans des zones où les risques d'incendie sont importants. Sur d'autres terrains, le maintien d'activités piscicoles ou salicoles permet un entretien satisfaisant des sites et des milieux.

3.1.2 Espaces naturels sensibles des départements

L'origine de la législation sur les périmètres sensibles remonte à un décret du 26 juin 1959 qui avait pour objet d'assurer la protection des sites remarquables de la Provence et de la Côte d'Azur. Il était prévu la délimitation de *zones sensibles* dans lesquelles les permis de construire étaient plus particulièrement contrôlés, où l'on pouvait interdire le camping et où était prélevée une **redevance d'espaces verts** sur toutes les constructions. Cette redevance était destinée à acquérir des terrains encore naturels, par exercice du droit de préemption, à l'intérieur du périmètre sensible.

Tout le mécanisme de la législation sur les périmètres sensibles était déjà posé : réglementation spécifique, création d'une zone de préemption, perception d'une taxe pour l'acquisition d'espaces menacés.

La législation sur les périmètres sensibles a été étendue par étapes successives : dans un premier temps, par la loi de finances du 23 décembre 1960 (Languedoc-Roussillon, Ouest-Atlantique), puis par le décret du 28 mai 1968 qui rend applicable ce système de protection à l'ensemble des départements littoraux. Avec le décret du 25 novembre 1977, le Gouvernement recommande aux départements retardataires d'adopter ces nouvelles dispositions. La loi du 18 juillet 1985 reprend l'ensemble des dispositions concernant les périmètres sensibles, en invitant les départements à « *préserver la qualité des sites, des paysages et des milieux naturels...* », le département étant appelé à « *élaborer et mettre en œuvre une politique de protection, de gestion et d'ouverture au public des espaces naturels sensibles, boisés ou non* ». En 2004, pour le littoral, seuls l'Eure et la Seine-Maritime n'ont pas encore créé de taxe départementale pour les espaces naturels sensibles.

L'originalité de la politique des périmètres sensibles tient, d'une part, à l'institution de zones de préemption qui permet au département, ou à d'autres bénéficiaires nommément désignés, de se porter acquéreur de terrains mis en vente par leurs propriétaires en bénéficiant d'un droit de préférence et, d'autre part, dans l'institution d'une ressource affectée, la **taxe départementale des espaces naturels sensibles** (TDENS), qui a remplacé, en 1985, l'ancienne « *taxe d'espaces verts* ».

Le droit de préemption ne peut être exercé qu'à l'intérieur de certaines zones délimitées par le Conseil général (article L. 142-3 du Code de l'urbanisme), qui doivent respecter les dispositions des plans d'occupation des sols approuvés. Pour les départements littoraux, le droit de préempter revient en priorité au département et, en deuxième et troisième rang, par exercice du droit de substitution, au Conservatoire du littoral ou à défaut à la commune concernée. Le propriétaire qui veut vendre un terrain situé en zone de préemption est obligé de faire, sous peine de la nullité de la vente, une déclaration d'intention d'aliéner, avec indication du prix et des conditions de la vente projetée. La préemption peut être exercée au prix indiqué par le propriétaire ou, à défaut, au prix fixé par la juridiction compétente en matière d'expropriation.

Le produit de la taxe étant affecté (article L. 142-2 du Code de l'urbanisme), il ne peut être utilisé que pour « *l'acquisition, par voie amiable, par expropriation ou par exercice du droit de préemption, ainsi que pour l'aménagement et l'entretien des espaces naturels ouverts ou destinés à être ouverts au public* ». Le produit de la taxe peut être utilisé pour les acquisitions de terrains effectuées par le Conservatoire du littoral et pour leur gestion.

Comme c'est le cas pour les espaces naturels relevant de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme, les espaces naturels acquis en application de la législation sur les périmètres sensibles ne peuvent recevoir que des aménagements légers destinés soit à favoriser la gestion des milieux protégés, soit à contribuer à l'accueil du public. En zone urbaine, la TDENS est utilisée essentiellement pour la protection des espaces végétalisés face à la pression foncière et pour le maintien de la biodiversité. Les conseils généraux consacrent en moyenne 3,3 % de leurs dépenses totales à l'environnement (IFEN, 2002). Le domaine de la protection des paysages et de

la biodiversité représentait, en 2002, 117 millions d'€/an, soit 9,9 % de la dépense totale des départements en environnement.

3.2 Protection par une personne privée

3.2.1 Conservatoires régionaux des espaces naturels

Les conservatoires régionaux d'espaces naturels (CREN), regroupés au sein de la fédération Espaces naturels de France, sont des associations de droit privé, à but non lucratif. Le premier conservatoire à voir le jour a été le Conservatoire des sites alsaciens, créé en 1976, un an après la création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Le second a été le Conservatoire des sites lorrains, créé en 1984. Depuis le mouvement s'est amplifié et l'on pouvait compter, en 1995, 21 conservatoires régionaux, dont dix concernent des régions littorales : Nord-Pas-de-Calais, Picardie, Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Poitou-Charentes, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Corse.

Les conservatoires régionaux s'appuient sur la maîtrise foncière et sur la maîtrise d'usage des espaces à protéger. Ils procèdent à des acquisitions foncières, mais passent également des conventions, des contrats de location, des baux, pour assurer la gestion de certains biotopes. S'appuyant sur un large réseau de bénévoles et de scientifiques, ils développent une protection de proximité, avec le concours financier de collectivités locales, du ministère de l'Environnement, de sociétés privées dans le cadre du mécénat d'entreprise. Ils assurent la gestion de zones d'intérêt communautaire, qui leur donnent droit à des financements spécifiques de l'Union européenne. Les formules utilisées par les conservatoires régionaux sont souples et efficaces et parfaitement complémentaires de l'action du Conservatoire du littoral pour les régions côtières.

Les conservatoires régionaux assuraient sur le littoral la protection d'un peu plus de 5 000 ha, début 1995 : 350 ha acquis en pleine propriété, 30 ha objets d'une location et 4 950 ha contrôlés par convention. Regroupés dans la Fédération des espaces naturels de France, ils protègent près de 40 000 ha, répartis sur plus de 1 350 sites, fin 2004.

3.2.2 Fondations

Créée en 1979, la Fondation pour la protection des habitats de la faune sauvage mène une politique d'achat de territoires menacés. La gestion de ces territoires est confiée aux fédérations départementales des chasseurs. Reconnue d'utilité publique, la Fondation est financée par la chasse française à raison d'une cotisation annuelle de 0,15 à 0,76 € par chasseur, selon les départements. La Fondation a acquis, en 2004, près de 4 000 ha de zones humides qui sont interdites à la chasse et qui sont assurées d'une protection pérenne de la part des chasseurs qui souhaitent protéger les principales aires de reproduction de l'avifaune de toutes les tentatives d'urbanisation et d'équipement susceptibles d'entraîner une destruction irréversible des biotopes.

Les chasseurs se plaignent également de faire remarquer que l'**Association nationale des chasseurs de gibier d'eau** (ANCGE) milite depuis 1935 pour la protection des zones humides.

4. Protection conventionnelle des zones d'intérêt écologique

4.1 Convention de gestion d'un site appartenant à l'État

■ Protection du domaine public maritime

Depuis l'époque romaine, les rivages les plus proches de la mer ont fait l'objet d'une protection spécifique, pour ne pas nuire aux exigences de la navigation. Ils étaient considérés comme bien public (*res publicae* ou *ager publicus*). Au Moyen Âge (avec des fortunes diverses dues aux prétentions des seigneurs et des communautés monastiques), les bords de mer sont intégrés au domaine royal. L'édit du 30 juin 1539 de François 1^{er} consacre l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité de cette partie du domaine de la Couronne. L'édit de Moulins (février 1566) précise la notion de domaine public maritime et confirme son caractère inaliénable.

En fait, c'est l'ordonnance de Colbert sur la marine, d'août 1681, qui va réellement délimiter le domaine public maritime : « *sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes, et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves* ». Il s'agit de ce que l'on appelle l'estran ou la zone intertidale, c'est-à-dire la portion de plage comprise entre les plus hautes et les plus basses mers. Colbert prévoit des mesures de police interdisant à quiconque de réaliser sur le rivage tout ouvrage susceptible de porter préjudice à la navigation.

Il faudra attendre la loi du 28 novembre 1963 pour que les limites du domaine public maritime soient étendues aux « *lais et relais de mer* », c'est-à-dire aux terrains formés par les dépôts d'alluvions que la mer ou les fleuves déposent sur le littoral et qui émergent au-dessus du niveau atteint par le plus haut flot. Ces remblais sont déclarés inaliénables et imprescriptibles, tout comme le sol et le sous-sol de la mer territoriale, dans la limite des douze milles. Par ailleurs, l'article 538 du Code civil incorpore au domaine public maritime les havres et les rades, ainsi que les étangs salés, c'est-à-dire ceux qui contiennent des eaux salées, abritent des poissons d'eau de mer et qui ont une communication directe et naturelle avec la mer (c'est notamment le cas de certains étangs languedociens).

Le **domaine public maritime** (DPM) fait l'objet de mesures de protection rigoureuses. Sont notamment interdits sur cette partie du rivage les travaux et ouvrages et les extractions de matériaux effectués sans autorisation, les dépôts d'objets divers et les dégradations de nature à compromettre l'intégrité du milieu. Les infractions commises sur le domaine public maritime relèvent des juridictions administratives et ont la qualification de contraventions de grande voirie.

La loi relative à la démocratie de proximité du 27 février 2002 étend le domaine d'intervention du Conservatoire du littoral au DPM, pour des portions de rivage ou des lais et relais situées au droit des propriétés qu'il a acquises pour les préserver.

■ Cas particulier de l'Outre-Mer

Les « 50 pas géométriques » ou « 50 pas du roi » des départements d'outre-mer (Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion élargis à Mayotte par la loi du 27 février 2002) constituent une bande de 81,20 m de large à partir de la limite supérieure du rivage de la mer, rattachés à l'origine au domaine de la Couronne, et qui avaient pour but de préserver la libre circulation le long du bord de mer et de permettre la surveillance du rivage. Leur statut est un peu particulier. Les 50 pas furent incorporés au XIX^e siècle au domaine public de l'État. Pour des raisons économiques, les 50 pas furent transférés dans le domaine privé de l'État par décret du 30 juin 1955 (ce qui

permettait leur aliénation), avant de réintégrer le domaine public maritime en vertu des dispositions de la loi du 3 janvier 1986 sur la protection du littoral. Ces tergiversations n'ont évidemment pas été favorables à la protection de la zone des 50 pas. Il est d'ailleurs à noter que de nombreuses dérogations au principe de l'inaliénabilité sont prévues dans la loi littoral du 3 janvier 1986, pour tenir compte des situations acquises et des demandes exprimées par des personnes privées lorsqu'elles ne sont pas en contradiction avec la satisfaction d'intérêts publics.

4.2 Autres protections par actes conventionnels. Opérations Grand Site (OGS)

Initiées en 1976 puis relancées en 1989, les opérations Grand Site ont pour objet de réhabiliter et de mettre en valeur les sites remarquables ou les plus menacés (notamment de l'afflux touristique), tout en permettant un développement économique compatible avec la qualité et l'esprit du lieu. Ainsi la réalisation d'une OGS répond à un triple objectif :

- restaurer la qualité paysagère du site, en pérenniser l'équilibre écologique ;
- déterminer une structure responsable de la mise en œuvre des actions de restauration (structure de gestion chargée de la maîtrise d'ouvrage des travaux, de l'entretien et des mesures d'évaluation de son évolution) ;
- permettre que les mesures adoptées bénéficient au développement local.

Le cadre de référence d'une OGS comporte deux phases distinctes, l'une relative aux études préalables à la définition du projet et l'autre aux travaux, avec pour chacune, une intervention financière des instances publiques, locales ou communautaires, et de l'État (sans toutefois que la participation de l'État ne dépasse 50 % de l'ensemble du projet). Les financements réalisés de 1989 à 2000 témoignent de l'intérêt de cette politique concertée d'aménagement du territoire. Les principales opérations Grand Site littorales sont : la dune du Pilat, les jardins du Rayol, la pointe du Raz, le cap de la Hague, les caps Blancs Nez et Gris Nez... Notons également les projets en cours du Mont-Saint-Michel ou encore de la pointe des châteaux à la Réunion.

4.3 Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF)

Lancé en 1982, à l'initiative du ministère de l'Environnement, l'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) offre une version assez précise du patrimoine naturel de la France.

On distingue deux types de zones :

- les ZNIEFF de type I, de superficies en général limitées, caractérisées par la présence d'espèces, d'associations d'espèces ou de milieux rares, remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel national ou régional ;
- les ZNIEFF de type II, constituées par de grands ensembles naturels qui, sur le plan biologique, sont riches ou offrent des potentialités importantes, tels que massifs forestiers, vallées, plateaux, estuaires.

L'inventaire, simple outil de connaissance de la valeur écologique des milieux naturels, n'a en lui-même aucune valeur juridique directe. Il peut néanmoins, notamment pour les ZNIEFF de type I, constituer une forte présomption de qualité des milieux littoraux susceptibles d'être protégés de façon rigoureuse, dans le cadre des dispositions de l'article L. 146-6 du Code de l'urbanisme.

L'inventaire des zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique a donné lieu à la constitution d'une base de données gérée et mise à jour par le Muséum national d'histoire naturelle, assisté dans chaque région par un Conseil scientifique régional du patrimoine naturel. La loi du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages reconnaît le rôle scientifique dévolu au Muséum pour la réalisation de cet inventaire.

Les ZNIEFF I littorales couvrent 4 390 km² (près de 10 % de la surface totale en ZNIEFF) et les ZNIEFF II, 11 325 km² (9,7 %).

Notons enfin que l'importance écologique du littoral français est considérée à l'échelle européenne : 44 types d'habitats côtiers sont mentionnés dans l'annexe I de la directive « habitats », dont 13 prioritaires.

5. Protection issue d'un engagement international

5.1 Convention de Ramsar

C'est le 2 février 1971 qu'a été signée la convention de Ramsar, qui tient son nom de la petite ville d'Iran située sur les bords de la mer Caspienne où s'est déroulée la conférence internationale relative à la protection des zones humides d'importance internationale. La France a ratifié de façon définitive la convention et son protocole en 1986.

La convention de Ramsar stipule dans son article 2 que « *chaque partie contractante devra désigner les zones humides appropriées de son territoire à inclure dans la liste des zones humides d'importance internationale... les limites de chaque zone humide devront être décrites de façon précise et reportées sur une carte...* ». La convention stipule également que « *devraient être inscrites, en premier lieu, les zones humides ayant une importance internationale pour les oiseaux d'eau en toutes saisons* ».

L'article 1^{er} de la convention précise ce qu'il faut entendre par zones humides : « *au sens de la présente convention, les zones humides sont des étendues d'eau, de fagnes, de tourbières ou d'eaux naturelles ou artificielles, permanentes ou temporaires, où l'eau est stagnante ou courante, douce, saumâtre ou salée, y compris des étendues d'eau marine dont la profondeur à marée basse n'excède pas 6 m* ».

Chaque partie contractante (138 pays en février 2004) doit désigner les zones de son territoire qu'elle s'engage à préserver. On dénombre dans le monde 1 328 sites inscrits sur la liste définie par la convention de Ramsar, pour une superficie totale de près de 112 millions d'hectares. La France, pour sa part, a notifié 17 sites (dont 3 dans les DOM).

Parmi ceux concernant des régions littorales : la Camargue en 1986 ; l'étang de Biguglia, les rives du lac Léman, les marais du Cotentin, la baie des Veys, le golfe du Morbihan, en 1991 ; le Grand Cul de Sac Marin (Guadeloupe), la Basse Mana, les marais de Kaw (Guyane), la baie du Mont-Saint-Michel, en 1994 ; les marais de la Grande Brière, le lac de Grand-Lieu, en 1995.

5.2 Conservation des zones écologiques d'intérêt communautaire

La conservation des zones écologiques d'intérêt communautaire s'appuie sur deux directives du Conseil des Communautés européennes : une directive du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et une directive du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage.

La directive de 1992 reprend les dispositions de la directive de 1979, en étendant son champ d'application à d'autres espèces animales (poissons, mammifères, invertébrés), à la flore et aux habitats naturels.

La directive de 1979 faisait obligation aux États membres de dresser un inventaire des **zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux** (ZICO) préalable à la désignation de **zones de protection spéciales** (ZPS) qui devaient être notifiées à la Commission européenne et faire l'objet de protections spéciales de la part des pays intéressés. Cet inventaire des ZICO a été effectué de 1991 à 1993 par le **Conseil international pour la protection des oiseaux** (CIPO) et par la **Ligue française pour la protection des oiseaux** (LPO), à la demande du ministère de l'Environnement. Sur les 285 ZICO répertoriées en France, 86 sont situées sur le littoral.

Sur les 99 zones de protection spéciales, qui couvrent 707 000 ha, 58 sont littorales (278 670 ha), ce qui représente 39 % de la superficie totale des ZPS. Les sites ainsi désignés par les États membres sont appelés à constituer le réseau européen **Natura 2000** des sites naturels protégés d'intérêt communautaire.

Le décret du 5 mai 1995, relatif à la conservation des habitats naturels et des habitats d'espèces sauvages d'intérêt communautaire, fixe pour la France les conditions d'inscription de ces zones spéciales de conservation sur « la liste » commune aux différents pays de la Communauté.

La constitution de la liste échoit à chaque préfet de région, qui en confie l'élaboration au Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN), avant d'être soumise, par le ministre de l'Environnement, d'une part, au Muséum national d'histoire naturelle qui évalue l'importance au niveau national des sites retenus et, d'autre part, au Conseil national de la protection de la nature. Le préfet porte alors la liste à la connaissance d'une conférence régionale d'information et d'échanges, composée des représentants des collectivités locales, des organisations professionnelles, des associations de protection de la nature, etc., dénommée conférence Natura 2000. Après quoi le ministre de l'Environnement sollicite successivement l'avis des communes concernées par les propositions de classement, ainsi que les ministres chargés de l'Agriculture, de la Forêt, de l'Industrie, de l'Équipement et des Transports. Une liste est alors définitivement constituée par le ministre de l'Environnement pour être communiquée à la Commission européenne. La Commission arrête la liste des zones spéciales de conservation, qui fait l'objet d'une publication au Journal officiel de la République française. Ces différentes dispositions constituent la véritable amorce d'un droit communautaire de protection de l'environnement.

Les zones spéciales de conservation doivent faire l'objet de mesures de protection adaptées par les États membres : une attention particulière doit être portée à la conservation des espèces rares, endémiques, en danger, vulnérables, au maintien des aires de répartition naturelles des espèces, à l'établissement de plans de gestion, à la réglementation stricte des prélèvements, aux conditions de réintroduction d'espèces indigènes ou extérieures aux sites...

Les principales dispositions, sur la conservation des oiseaux sauvages, d'une part, et des habitats naturels de la faune et de la flore sauvage, d'autre part, des deux directives communautaires du 2 avril 1979 et du 21 mai 1992 font également partie intégrante du

droit positif international, au travers des dispositions des conventions de Bonn et de Berne des 23 juin et 19 septembre 1979.

En mai 2004, la France a transmis à la Commission européenne 1 202 propositions de sites, qui recouvraient 7,6 % du territoire national. L'évaluation scientifique de l'importance communautaire est effectuée par la Commission avec l'appui de l'Agence européenne de l'environnement. Le document d'objectif fixe le cadre de gestion des sites et définit les moyens à mettre en œuvre localement et instaure une démarche de concertation spécifique du terrain. En 2004, 700 documents d'objectifs sont en cours ou achevés. Leur mise en œuvre se traduit par la signature de contrats de gestion Natura 2000, qui sera accompagnée de mesures financières spécifiques.

5.3 Mesures d'incitation financières de l'Union européenne

Différentes mesures d'incitation financières, visant à favoriser la protection des milieux naturels fragiles ou menacés, ont été successivement mises en place par l'Union européenne.

Les ACE (**actions communautaires pour l'environnement**), créées en 1984 par le règlement communautaire n° 1872/84, avaient pour but principal d'aider à la surveillance de la qualité de l'environnement naturel, de soutenir les initiatives visant à maintenir ou à rétablir les biotopes gravement menacés. En 1991, les ACE ont été remplacées par les ACNAT (**actions communautaires pour la nature**), en vertu du règlement communautaire n° 3907/91.

Depuis 1992, les programmes ACE et ACNAT sont regroupés au sein du poste budgétaire LIFE (**l'instrument financier pour l'environnement**), en vertu du règlement communautaire n° 1973/92. Les programmes LIFE financent quatre types de projets :

- la promotion du développement durable et de la qualité de l'environnement ;
- la protection des habitats et de la nature ;
- la modernisation et la coopération des structures administratives et des services pour l'environnement ;
- les actions d'éducation, de formation et d'information.

LIFE peut financer les projets nationaux à hauteur de 25 à 35 % en moyenne.

L'article 19 du règlement communautaire n° 797/85, modifié par les articles 21 à 24 du règlement n° 2328/91, vise à subventionner les agriculteurs qui exercent leur activité d'une façon compatible avec la protection de la qualité des milieux naturels.

Les agriculteurs s'engagent sur une base volontaire de 5 ans à respecter un cahier des charges de pratiques agricoles compatibles avec l'environnement, en échange d'une rémunération proportionnelle aux surfaces concernées et aux niveaux des contraintes qui pèsent sur l'exploitation. La France a décidé de mettre en place ce règlement à partir de 1989, en décidant de rendre « éligibles » les exploitations agricoles ayant à s'adapter à la présence de biotopes exceptionnels et les zones menacées par la déprise agricole.

La réforme de la politique agricole commune (PAC) de juin 1992 a introduit un volet entier sur les méthodes de production compatibles avec les exigences de protection de l'environnement (règlement communautaire n° 2078/92). Ces mesures « agro-environnementales » peuvent faire l'objet d'un financement à hauteur de 50 % de la part de l'Union européenne. On distingue deux types de mesures :

- les mesures nationales : primes à l'herbe pour les zones d'herbages extensifs ;
- les mesures régionalisées : protection des eaux, reconversion à l'agriculture biologique, extensification des exploitations, protec-

tion des races menacées de disparition, protection de la faune et de la flore...

5.4 Organismes de coopération internationale

5.4.1 Réseau Eurosite

Eurosite est une association, créée en juin 1987 à l'occasion de l'année européenne de l'environnement qui regroupe, sous le patronage de la Commission des Communautés européennes, des organismes propriétaires ou gestionnaires d'espaces naturels remarquables de l'Union européenne et d'Europe centrale. Début 1995, Eurosite rassemblait plus de 70 organismes relevant de 18 pays différents, tels que la Staatsbosbeheer et Natuurmonumentum aux Pays-Bas, le National Trust et la Royal Society for Protection of Birds en Grande-Bretagne, le parc national de Ria Formosa au Portugal, la réserve de la Biosphère du delta du Danube en Roumanie, la Ligue pour la protection des oiseaux et le Conservatoire du littoral en France, etc.

Eurosite a pour but de promouvoir les techniques de gestion et de conservation des espaces naturels européens les plus efficaces et les plus innovantes. L'association gère un important réseau de sites jumelés et organise, de façon régulière, des ateliers sur des problèmes spécifiques de gestion des milieux naturels. Eurosite préfigure la coopération souhaitée au travers du réseau Natura 2000, prévue dans la directive habitat de l'Union européenne.

5.4.2 Union internationale pour la conservation de la nature

Fondée en 1948, l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) regroupe 139 pays et quelques 970 membres : États, organismes publics et organisations non gouvernementales. L'UICN constitue un vaste forum international, dont le siège est à Gland en Suisse, qui permet l'organisation de débats sur tous les thèmes qui touchent à la protection de la nature, entre pays de tous les continents et entre nations riches et pays en voie de développement. L'UICN dispose de 6 commissions spécialisées : écologie, sauvegarde des espèces, parcs nationaux et aires protégées, droit de l'environnement, stratégies et planification, éducation et communication. Le financement de l'UICN provient de différentes agences des Nations unies, de la Commission des Communautés européennes, des États, de fondations privées.

5.5 Politique européenne de gestion du littoral - GIZC

(Source : site Ifremer : <http://www.ifremer.fr/envlit/>)

L'idée de gestion intégrée du littoral émerge vers 1970 puis est développée dans le cadre du II^e programme d'action communautaire en matière d'environnement. Le V^e programme (1992/1999) définit les principes d'aménagement intégré des zones côtières alors que la résolution du Conseil du 6 mai 1994 invite les pays de l'Union à mettre en place un aménagement intégré des zones côtières, visant à trouver le juste équilibre entre aménagements environnementaux, économiques, socioculturels et récréatifs, dans les limites fixées par la dynamique des systèmes littoraux.

En 1996, la Commission lance un programme de démonstration sur la gestion intégrée des zones côtières, s'appuyant sur 35 projets locaux et régionaux. Les résultats du programme de démonstration

confirment que la dégradation permanente et la gestion inadéquate de nombreuses zones côtières européennes sont imputables à des problèmes liés à :

- une information incomplète ou inadéquate, tant en ce qui concerne l'état des zones côtières que l'impact des activités humaines, économiques ou non ;
- une concertation insuffisante entre les différents niveaux et secteurs administratifs et leurs actions respectives ;
- une concertation et une consultation insuffisante des acteurs concernés (professionnels, organisations non gouvernementales (ONG), scientifiques, etc.).

La Commission annonce alors en 2001 l'élaboration d'une stratégie européenne visant à promouvoir une meilleure gestion du littoral. Cette stratégie repose sur une série de principes qui régissent le concept de gestion intégrée des zones côtières. Pour mettre en œuvre cette stratégie, il convient de prendre des mesures aux niveaux local et régional qui reflètent au mieux le contexte spécifique de chacun de ces deux niveaux. Les programmes LIFE-Environnement et Interreg III vont dans ce sens en offrant la possibilité de financer des actions en faveur des zones côtières. Parallèlement, le programme cadre de l'Union européenne en matière de recherche et développement (PCRD) soutient des projets scientifiques visant à fournir aux responsables de la planification et de la gestion des zones côtières toutes les informations qu'ils requièrent.

Le Parlement européen et le Conseil de l'Union européenne ont adopté le 30 mai 2002 (JOCE L 148/24 du 6 juin 2002) une recommandation relative à la mise en œuvre d'une stratégie de **gestion intégrée des zones côtières** (GIZC) en Europe. Son objet est d'inciter les États membres à appliquer les principes de bonne gestion des zones côtières à travers l'élaboration de stratégies nationales. Celles-ci devraient être basées sur un inventaire national des acteurs, des législations et institutions qui influencent la gestion du littoral. Cette recommandation marque une nouvelle étape dans la politique

européenne en matière de gestion du littoral. Une commission « Environnement Littoral » a été créée suite à la recommandation européenne ; les conclusions du rapport, qu'elle a remis en septembre 2002, sont déjà intégrées dans la politique nationale pour l'élaboration d'une stratégie marine et côtière. Le Comité interministériel de la Mer du 29 avril 2003, présidé par le Premier ministre, a en effet décidé de mettre en application la recommandation européenne 2002/413/CE relative à la mise en œuvre de stratégies nationales de gestion intégrée des zones côtières et demande que sa mise en œuvre s'appuie sur le rapport de la commission « Environnement Littoral ».

6. Conclusion

On assiste en France à un déploiement de mesures complémentaires qui témoignent de la volonté de préserver les caractères remarquables des sites naturels. Les espaces littoraux occupent une large proportion parmi l'ensemble des surfaces protégées comme l'illustre le tableau 2.

Les mesures de protection du littoral s'élargissent de plus en plus à la prise en compte d'ensembles transfrontaliers cohérents, dans une politique de développement territorial intégré. Les nouveaux cadres réglementaires européens (notamment la directive cadre sur l'eau), les programmes Interreg ou les sites de gestion intégrée de zones côtières en sont quelques exemples.

Aussi semble-t-il inévitable d'anticiper sur les évolutions morphologiques du trait de côte et ses répercussions sur la population et les activités socio-économiques, dans un esprit d'adaptation et de transmission du patrimoine aux générations futures.

Tableau 2 – Part (en %) des espaces protégés sur le littoral (1)

| Espaces | Cantons littoraux (2) | Communes littorales | Mer (3) |
|--|-----------------------|---------------------|---------|
| Réserve naturelle..... | 11,6 | 10,7 | 42,6 |
| Réserve naturelle volontaire | 8,9 | 8,2 | 0,0 |
| Espaces définis par arrêté de protection de biotope..... | 6,4 | 3,5 | 1,3 |
| Parc national (zones centrale et périphérique) | 0,05 | 0,05 | 0,1 |
| Site du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres..... | 93,3 | 91,4 | 1,5 |
| Zone de protection spéciale | 14,9 | 10,8 | 20,9 |
| Zone Ramsar..... | 24,0 | 20,2 | 9,3 |
| Site d'importance communautaire | 13,4 | 10,4 | 15,7 |

(1) Source : ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, Muséum National d'Histoire Naturelle, 2001.

(2) Lire : 11,6 % des superficies totales en réserves naturelles se situent sur les cantons littoraux.

(3) La « mer » est entendue ici comme l'espace s'étendant au-delà des limites communales.