

Le littoral

Une initiative majeure de la Région Bretagne La charte des espaces côtiers bretons

Jean-Yves Le Drian
Ancien ministre, député, président de la Région Bretagne

La mer attire toujours plus les hommes, qui en exploitent ses richesses naturelles, jouissent de ses paysages et de la qualité de vie qu'elle offre, ou encore pratiquent certains loisirs. Le nombre d'individus et d'activités sur nos côtes ne cesse d'augmenter, alors que les ressources et les espaces convoités sont limités et non extensibles. Cette situation se traduit par des problèmes de cohabitation entre des activités liées entre elles par leur usage commun de ces ressources ou de ces espaces côtiers, mais aussi par une dégradation plus ou moins réversible du potentiel écologique, social et économique de nos côtes. L'absence d'ambition et de projet d'avenir pour le littoral ne fait qu'accentuer cette situation et le désarroi des acteurs concernés. Il est donc nécessaire de développer de nouvelles façons de gérer le littoral, ses richesses et ses usages. La Région Bretagne souhaite contribuer à cela en mettant en œuvre, par le biais de sa charte des espaces côtiers bretons, une politique régionale de gestion intégrée de la zone côtière.

Quelle zone côtière ?

Parler du littoral et tenter de développer de nouveaux modes de gestion implique de revisiter les notions et les concepts manipulés, et en premier lieu l'espace considéré. De manière générale, le terme de « littoral » est employé pour qualifier l'estran, c'est-à-dire la zone de balancement des marées, ainsi que les espaces en contact direct avec la mer comme les massifs dunaires, les sites portuaires, les fronts de mer. Dans le cadre de la loi littoral, ce terme est aussi utilisé pour évoquer les communes littorales. Mais à cette dimension terrestre des espaces côtiers, il convient d'ajouter une dimension maritime. Car si c'est effectivement sur les espaces terrestres se trouvant à proximité de la mer que se concentrent les pressions humaines, les dynamiques de ces dernières s'inscrivent dans des espaces plus larges, aussi bien côté mer que côté terre. Il est donc nécessaire de replacer nos réflexions dans un espace plus large que le strict littoral, intitulé « zone côtière ».

La charte des espaces côtiers bretons appréhende la zone côtière à deux échelles complémentaires :

- l'échelle opérationnelle est l'échelle à laquelle il est nécessaire d'agir pour répondre à un

enjeu : c'est par exemple l'échelle d'une ria pour traiter le problème des mouillages ; ce sont les bassins de vie pour les questions liées à la pression immobilière...

- l'échelle stratégique est l'échelle à laquelle nous considérons que la gestion de la zone côtière doit être pensée et coordonnée : c'est, à terre, l'ensemble de la Bretagne et, en mer, la limite des 12 milles.

La Bretagne peut en effet, dans son intégralité, être considérée comme une zone côtière tant l'ensemble de son territoire dépend de ce qui se passe ou ne se passe pas en mer ou sur le littoral. Plus de 95 % de la population bretonne se trouve à moins de 60 kilomètres de la mer, et la majorité des bassins versants des cours d'eau bretons sont de dimension régionale. Adopter cette échelle stratégique permet de considérer les dynamiques écologiques, sociales et économiques liées à la mer et au littoral dans notre approche de gestion. Côté mer, la zone des 12 milles abrite une activité de pêche importante, l'essentiel des activités de nautisme, d'extraction de granulats ou encore les projets d'implantation de sites de production d'énergies marines renouvelables. Cette échelle stratégique constitue également un choix politique fort, démontrant s'il était encore nécessaire de le faire le caractère et l'ambition maritime de la Bretagne.

Le concept de gestion intégrée de la zone côtière (GIZC) constitue depuis le sommet de Rio en 1992 le modèle à suivre pour promouvoir une gestion durable des territoires et des activités de la zone côtière. Là où jusqu'à présent nous privilégions une gestion sectorielle et cloisonnée de la zone côtière, la GIZC implique de développer des processus de décision à l'échelle de territoires, qui prennent en compte les interactions entre activités ainsi que les préférences des acteurs de la zone côtière. Ces processus doivent être capables de faire évoluer les mesures prises pour qu'elles soient toujours à même de promouvoir une gestion durable de la zone côtière. La concertation occupe une place importante car la GIZC replace les acteurs des territoires au cœur des processus de gestion.

Pourquoi une politique régionale ?

La Région veut s'engager dans une politique de gestion intégrée de la zone côtière parce qu'elle a une responsabilité de premier plan liée à la pertinence géographique de son territoire, à la force de son identité maritime, à l'attente des acteurs et de ses habitants. De plus, porteuse des intérêts de la Bretagne, et soucieuse de promouvoir un modèle de développement durable, la Région a, à l'évidence, une responsabilité vis-à-vis de la population, responsabilité qu'elle veut assumer en élaborant un projet partagé par tous pour l'avenir de la zone côtière bretonne.

Pour autant, l'institution régionale n'est pas dotée à ce jour de compétences juridiques spécifiques en ce domaine. Le pouvoir réglementaire lui échappe, aussi bien pour la protection des espaces que pour l'édiction de principes d'aménagement. L'État, notamment pour la protection des espaces sensibles et le pouvoir réglementaire général, et d'autres collectivités territoriales, notamment les communes, restent les premiers responsables de la gestion du littoral. Entre les deux, l'émergence de nouveaux territoires de projets, notamment les pays, ou d'outils comme les schémas de cohérence territoriale, apparaît comme des dispositifs essentiels à l'avenir.

Au-delà de la compétence juridique, c'est au plan le plus local que se développent les actions concrètes de gestion intégrée. C'est bien à cette échelle qu'il convient d'encourager et d'accompagner les initiatives. Il n'en reste pas moins un espace fondamental à remplir à l'échelle régionale pour conforter la cohérence des initiatives locales et donner les nécessaires impulsions.

Pour cela, la Région n'est pas dénuée de moyens d'action. Engagée dans des

démarches stratégiques comme le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire, le schéma régional de développement économique, le schéma régional multimodal des déplacements et des transports, la mise en place d'une nouvelle politique territoriale, un schéma régional du tourisme et de nombreuses autres actions ayant un lien avec le littoral et la mer, la Région peut agir sur des leviers importants.

Certes, elle ne dispose pas d'outils juridiques. Mais la gestion intégrée des zones côtières, parce qu'elle touche à une matière complexe, sensible, le plus souvent conflictuelle, ne trouve pas, loin s'en faut, l'ensemble de ses réponses dans le seul champ de la réglementation ou de la contrainte. Toute la nouveauté de la GIZC repose justement dans l'organisation d'une concertation efficace, permettant de faire émerger des consensus offensifs. C'est tout l'objet de la démarche proposée par la Région.

Quels objectifs ?

Par sa charte des espaces côtiers bretons, la Région souhaite avant tout engager une démarche de concertation entre les acteurs concernés par les zones côtières bretonnes, afin de définir ensemble les principaux enjeux, les principales menaces, les leviers d'action. Il convient d'élaborer ainsi, entre des acteurs généralement opposés par des conflits d'usage, des consensus forts, c'est-à-dire ne reposant pas sur le plus petit dénominateur commun mais sur une ambition collective de type gagnant gagnant.

Cette volonté repose sur la conviction qu'un principe d'action se révélera plus efficace qu'un règlement obligatoire s'il résulte d'un engagement librement accepté parce que co-construit. Cette politique doit porter pour la Bretagne une vision prospective et exigeante de l'avenir de ses espaces côtiers, avec l'ambition de développer une réelle exemplarité. Cette vision devra reposer sur l'élaboration de principes communs exprimant un équilibre breton entre préoccupations de protection et de préservation et préoccupations de valorisation.

Ces principes et orientations, s'ils n'ont pas de valeur juridique, seront d'autant mieux pris en compte qu'ils auront fait l'objet d'un consensus large. Ils ont vocation à servir de référence à l'action en zone côtière, et fonderont notamment l'action publique future en ce domaine. Région et autres collectivités locales bretonnes devront y trouver le cadre de lancement de politiques publiques nouvelles et des critères de participation aux projets de développement qui leur seront soumis.

Quels enjeux ?

Par cette politique, la Région cherche avant tout à maintenir le potentiel écologique, social et économique des territoires de la zone côtière bretonne, en faisant en sorte que la proximité avec la mer devienne un atout au service du développement durable de ces territoires. Pour cela, la zone côtière doit continuer à être un espace de travail, un lieu de vie et un réservoir de biodiversité. L'enjeu de sa gestion est de faire cohabiter l'ensemble de ces usages. Il importe d'avoir conscience que les choix d'aujourd'hui feront la zone côtière de demain et, qu'en tout état de cause, elle ne pourra pas continuer à accueillir indéfiniment de nouvelles populations et de nouveaux usages.

La Région entend privilégier la consolidation des activités maritimes, c'est-à-dire les activités dont la raison d'être dépend de la proximité avec la mer : pêche, conchyliculture, construction et réparation navales, transport maritime... Ces activités se trouvent aujourd'hui en compétition avec d'autres activités dont la localisation sur le littoral est motivée par l'attrait de celui-ci. Des activités nouvelles comme le tourisme et les loisirs connaissent aujourd'hui un essor important sur le littoral qui, dans certains cas, peut déstabiliser les

territoires, menaçant par là même l'attractivité qui est pourtant à l'origine de leur développement. Par ailleurs, les nouvelles économies maritimes liées aux biotechnologies marines ou aux énergies renouvelables marines, seront aussi favorisées. Le potentiel de la Bretagne dans ces domaines est important, il s'agit donc de l'exploiter dans des conditions soutenables à la fois pour le milieu naturel et pour les autres activités maritimes.

La zone côtière, et plus précisément la frange littorale, sont des lieux de vie et de villégiature très prisés. La pression immobilière sur les territoires côtiers est sans doute l'un des enjeux les plus importants auxquels la Bretagne est aujourd'hui confrontée. L'établissement public foncier, que la Région met actuellement en place, apportera un certain nombre de solutions à ce problème. Mais son rôle devra être complété par des actions de préservation des espaces naturels et surtout des actions visant au maintien d'une population de jeunes actifs et d'une mixité sociale sur le littoral. Aujourd'hui, faute de pouvoir se loger et habiter le littoral, une partie importante de la population active se délocalise dans les zones rétro-littorales.

La proximité des plus grandes routes maritimes et la fréquentation de ses côtes font de la Bretagne une région particulièrement exposée à la pollution, que celle-ci vienne de la mer ou de la terre : le littoral constitue à la fois le réceptacle de l'ensemble des pollutions drainées sur les bassins versants et transportées par les cours d'eau, et des pollutions liées aux naufrages ou aux rejets illicites en mer. Outre le fait que la Région incite fortement l'État à mettre en œuvre les moyens nécessaires pour assumer pleinement ses responsabilités dans le domaine maritime, elle s'interroge sur les mesures à prendre en application de la directive cadre sur l'eau prise par l'Union européenne et, à ce propos, ne peut que regretter que le droit à l'expérimentation de la coordination des politiques de l'eau (également demandé par l'Alsace) lui ait été refusé par le gouvernement.

La biodiversité marine et côtière constitue un patrimoine qu'il faut à la fois préserver et valoriser. La politique régionale de gestion intégrée de la zone côtière contribuera, en collaboration avec les acteurs des territoires, au développement de nouvelles approches de gestion du milieu marin et d'utilisation durable de ses ressources. Elle veillera aussi à préserver les espaces et les richesses les plus sensibles et nécessaires au bon fonctionnement écologique des écosystèmes marins côtiers, tels que les zones humides littorales.

La Bretagne possède un très riche patrimoine culturel maritime. Son histoire maritime, sa localisation géographique à la jonction de routes maritimes historiques, l'importance et la dangerosité de ses côtes en sont sans doute à l'origine. Mais ce patrimoine est aussi l'un des plus fragiles. Son entretien et sa mise en valeur nécessitent des investissements importants. Les espaces et les biens cédés par la Marine nationale et l'automatisation des phares n'ont fait qu'augmenter les besoins de financement. Les premières actions à mener concernent l'inventaire du patrimoine (mobilier, immobilier, immatériel, archéologique...). Un programme de sauvegarde, de restauration et de mise en valeur de l'ensemble du patrimoine maritime devra être défini et mis en œuvre, qui devra notamment aborder la question de l'accès de tous à ce patrimoine.

Les problèmes d'érosion et d'inondation du littoral se sont accentués ces dernières années. Ces phénomènes vont sans doute s'amplifier du fait du réchauffement climatique. Compte tenu de la présence sur le littoral d'une forte partie de la population bretonne, d'équipements importants pour l'économie régionale et d'un patrimoine naturel et culturel d'une grande richesse, les conséquences risquent d'être importantes et doivent être anticipées. Il importe donc d'évaluer les risques encourus pour les zones d'habitation, les zones industrielles mais aussi les risques en termes de perte de biodiversité, et de développer des scénarios et des outils pour orienter les décisions publiques dans la définition de mesures et de moyens d'action.

Quelle mise en œuvre de l'ambition régionale ?

L'approche méthodologique adoptée pour mettre en œuvre une gestion intégrée de la zone côtière en Bretagne dans le cadre de sa charte des espaces côtiers bretons combine des temps d'information, de sensibilisation et des temps de réflexion et de validation. Elle alterne travail en groupes et forums participatifs, acquisition d'information et prise de décisions, phases d'élargissement et de recadrage, approches thématiques et territoriales. Autant que son contenu et la qualité de ses dispositifs d'accompagnement, c'est la manière d'élaborer cette politique qui lui donnera toute sa légitimité et par conséquent sa qualité et sa capacité à promouvoir un développement durable de la zone côtière.

Il existe en Bretagne une multitude d'initiatives qui ont généré des compétences riches et variées. Afin de capitaliser dès à présent ces savoir-faire et les expériences qui existent à l'échelle locale, la Région a lancé un réseau régional de projets en gestion de la zone côtière. Ce réseau constitue un élément-clé pour promouvoir une gestion intégrée de la zone côtière bretonne.

Pour que l'action de la Région soit comprise et qu'un changement s'installe durablement à l'échelle des territoires, il est essentiel de sensibiliser la population aux enjeux de la zone côtière et à la nécessité de développer une nouvelle façon de gérer. Cet axe doit permettre d'informer et de mobiliser la population sur la question de la gestion de la zone côtière en Bretagne. Il est mené en lien direct avec une démarche de concertation dont la finalité est de définir le contenu de la charte des espaces côtiers bretons. Ce processus de concertation doit être à la fois progressif, pour laisser aux acteurs le temps d'évoluer dans leur vision des choses et acquérir certains principes de la concertation, et être suffisamment encadré pour aboutir à des décisions fortes dans un laps de temps satisfaisant en termes d'action publique.

Le succès de l'action de la Région en gestion intégrée de la zone côtière est fortement lié à sa capacité à s'ancrer dans les territoires en prenant en compte leurs spécificités et en fédérant les énergies locales. C'est pour cela que la Région souhaite élaborer un dispositif territorial de gestion intégrée de la zone côtière. Celui-ci devra créer des synergies entre le local et le régional et animer à l'échelle locale la gestion intégrée de la zone côtière. Si, à terre, les pays maritimes semblent être le maillage le plus approprié pour cela, il n'existe pas d'équivalent côté mer. La région lance une réflexion sur le développement de bassins côtiers dans les 12 milles. Ces bassins côtiers seraient définis sur des aspects fonctionnels, en concertation avec les acteurs. Pour chacun de ces bassins côtiers, un comité de concertation, regroupant l'ensemble des acteurs de ce territoire, pourrait être créé, permettant ainsi de mettre en relation l'ensemble des acteurs utilisant les mêmes espaces et exploitant les mêmes ressources. Ces comités de concertation permettraient de structurer le monde maritime, ce qui faciliterait son implication dans les processus de décision publique. Enfin, dans un contexte où l'ensemble des acteurs doit participer à des réunions toujours plus nombreuses pour se tenir informé et faire connaître leurs préférences dans les processus de gestion, ces comités de concertation seraient l'occasion d'aborder avec l'ensemble des acteurs concernés des sujets qui sont jusqu'à présent traités par le biais de réunions ne regroupant souvent qu'une partie d'entre eux.

La mobilisation de connaissances et de compétences est indispensable pour promouvoir une gestion intégrée de la zone côtière. Dans le cadre de sa politique, la Région souhaite promouvoir les relations entre le monde scientifique et le monde des décideurs dans un souci de faciliter l'utilisation des connaissances scientifiques existantes dans les processus de gestion et la production d'outils et de connaissances scientifiques nécessaires à la gestion

intégrée de la zone côtière. Cette dernière doit être appréhendée comme un processus d'apprentissage capable d'évoluer pour s'adapter à de nouveaux enjeux et intégrer de nouvelles connaissances. Le suivi et l'évaluation constituent, avec le dispositif décisionnel et le dispositif de mise en œuvre, l'un des trois éléments nécessaires pour une politique de gestion intégrée de la zone côtière. Le dispositif de suivi et d'évaluation que la Région souhaite développer portera d'une part sur la cohérence entre les actions menées et sa politique en gestion intégrée de la zone côtière, et d'autre part sur le suivi de l'état de la zone côtière et des actions de gestion en place.

La gestion intégrée de la zone côtière : atout ou nouvelle contrainte pour les territoires côtiers ?

La gestion intégrée de la zone côtière sera ce que nous en ferons : une contrainte de plus pour les populations locales et les activités, ou un moyen pour mettre en œuvre de véritables projets d'avenir au service des territoires côtiers.

L'un des constats majeurs des acteurs est le manque de cohérence entre les outils de gestion de la zone côtière et par conséquent leur superposition sur les territoires. Si nous n'anticipons pas les mesures européennes et autres engagements internationaux, les mesures qui en découleront viendront s'ajouter aux mesures actuelles, amplifiant le flou existant. La gestion intégrée de la zone côtière est l'occasion de remettre à plat ces différents dispositifs de gestion, pour améliorer leur articulation et leur capacité à répondre aux enjeux de la zone côtière et aux nouvelles réalités de l'action publique.

Il ne s'agit pas de démanteler les dispositifs existants, ils ont amplement prouvé leur efficacité. Mais leurs limites n'en restent pas moins évidentes. Si des orientations fortes ne sont pas prises, les zones côtières continueront à se dégrader, ainsi que les activités économiques, la qualité de vie des populations locales et l'environnement naturel qu'elles abritent. Ces éléments sont trop importants pour que la Région laisse l'avenir de son littoral au jeu des rapports d'intérêt de court terme, qu'ils soient politiques ou économiques.

Nous ne manquons pas d'outils pour mettre en œuvre une gestion intégrée de la zone côtière : c'est l'ambition politique qui jusqu'à présent fait défaut. Compte tenu de l'importance du littoral breton et des engagements pris auprès de la population, la Région Bretagne entend jouer un rôle moteur dans la définition d'un projet collectif porteur d'avenir pour la zone côtière bretonne. S'il appartient à chacun, individu, acteur privé ou public, d'agir à son niveau pour promouvoir une gestion intégrée de la zone côtière, le conseil régional semble être le plus légitime à porter cette ambition, à l'échelle qui est la sienne.