

Le littoral

Le littoral

Xavier de la Gorce
Secrétaire général de la mer

Lieu de convergence entre la terre et la mer, le littoral est le théâtre d'enjeux forts. Tourisme, habitat, déplacements terrestres, transport maritime, agriculture, pêche, aquaculture, loisirs nautiques en constituent l'expression traditionnelle la plus visible. D'autres encore, comme l'exploitation de l'énergie éolienne ou l'exploitation des granulats marins devraient apparaître ou se développer dans les années qui viennent.

Cette diversité d'activités entraîne inévitablement un certain phénomène de concentration des populations et des investissements, au point que bien souvent, l'espace est saturé et que se multiplient les conflits d'usage entre activités concurrentes. Cette concentration a aussi des conséquences en matière d'environnement, notamment en termes de pollution et d'exploitation des ressources naturelles, comme les ressources en eau par exemple.

Le littoral apparaît ainsi comme un espace convoité, tout à la fois limité et fragile.

Les enjeux du littoral

Le littoral est d'abord une zone de concentration de population. En Europe, près de la moitié de la population vit à moins de 50 kilomètres des côtes. Ce chiffre impressionnant permet de comprendre l'origine d'un des facteurs de pression majeure sur les zones littorales, celui de l'urbanisation. Phénomène délicat à maîtriser dès lors qu'il convient non seulement de fournir des logements adéquats aux populations résidentes, ce qui se traduit déjà par une forte demande, mais aussi répondre aux attentes des touristes qui viennent séjourner temporairement sur le littoral.

Cette concentration de population sur le littoral contribue également, par les rejets qu'elle génère, à accentuer d'autres facteurs de risques notamment la pollution. Pour autant, l'urbanisation n'en est pas la source unique. L'agriculture et l'élevage y contribuent notablement : l'origine des rejets de substances polluantes, que ce soit des engrais, des pesticides ou des effluents d'élevages, peut de surcroît se situer très loin à l'intérieur des terres. Mais les substances polluantes, véhiculées par les eaux de ruissellement sur les bassins versants vers les rivières et les fleuves, aboutissent finalement au littoral. L'industrie, dont les rejets sont parfois mal traités, soit de manière chronique parce que les installations de retraitement sont déficientes, soit de manière accidentelle par déversement direct, contribue également à la pollution des mers et océans. Comme pour l'agriculture, il n'est pas nécessaire

que les sites industriels soient proches du littoral pour que leurs rejets échouent à la mer. Les sources de pollution identifiées ci-dessus, appelées aussi par les spécialistes « sources telluriques » car situées à terre, sont la cause de 80 % de la pollution des eaux marines. Les 20 % restants – et guère plus – trouvent leur source en mer, soit lors de naufrages qui conduisent à des pollutions majeures, les trop fameuses « marées noires », soit du fait de phénomènes moins spectaculaires, plus insidieux, mais tout aussi préoccupants, tels que les pollutions permanentes dues essentiellement à des pratiques irresponsables de rejets volontaires en mer du fait d'une logique économique irresponsable qui ne devrait plus avoir sa place aujourd'hui.

L'industrie, c'est un constat, exerce une autre forme de pression sur le littoral par l'impact de sa forte présence qui entraîne elle aussi une « artificialisation » des territoires. Cela n'est pas dû au hasard. Le littoral est le lieu d'aboutissement du transport maritime, et les activités industrielles qui dépendent de matières premières importées ou qui au contraire exportent une partie de leur production par voie maritime, se sont assez naturellement implantées sur le littoral. Il en est ainsi, par exemple, de la sidérurgie dans la région de Dunkerque, du raffinage pétrolier au Havre ou à Fos-sur-Mer ou encore de l'automobile dans la région de Rouen. Enfin, au chapitre des risques particuliers qui pèsent sur le littoral, il convient de rappeler que l'on recense 126 sites industriels classés Seveso sur le littoral métropolitain et 24 dans les départements d'outre-mer.

Indépendamment des pressions d'origine humaine qui pèsent sur le littoral, cette zone de contact entre la terre et la mer est également une zone de lutte entre ces deux éléments et cela se traduit par l'existence de risques particuliers. Le plus médiatisé de ces risques naturels est celui de la montée du niveau moyen des mers, conséquence du réchauffement climatique. Cette tendance, si elle se poursuit conduira à la submersion de zones littorales peu élevées. Si la situation de pays comme le Bangladesh est, de ce point de vue, extrêmement préoccupante, la France n'est pas à l'abri de ce phénomène et des zones comme le marais poitevin ou la baie de Somme sont particulièrement concernées. Gageons, malgré l'inertie de ces phénomènes longs, qu'il est encore temps d'agir pour limiter le réchauffement¹ et stabiliser voire renverser cette tendance.

L'érosion côtière est un phénomène plus ancien dont la cause, le transfert de sédiments marins sous l'effet des courants côtiers, est différente mais dont les effets sont de même nature car on observe ici aussi un déplacement de la limite entre la terre et la mer. Les deux aspects de ce phénomène sont néfastes aux activités humaines, qu'il s'agisse d'un recul du trait de côte, observé dans le pays de Caux par exemple où les falaises reculent inexorablement de quelques dizaines de centimètres par an, finissant par entraîner avec elles les constructions qu'elles portent ou au contraire d'un ensablement comme dans la baie du Mont Saint Michel. Ici aussi, l'homme n'est pas forcément étranger au phénomène car on observe souvent des modifications de mouvements sédimentaires après la construction d'ouvrages importants comme les infrastructures Port 2000 au Havre par exemple.

Parmi les grandes catégories de risques auxquels est soumis le littoral, il faut également citer les phénomènes soudains, parfois prévisibles mais avec des préavis faibles. Ils

¹ Le niveau des mers est éminemment variable. Cette variabilité dépend du mouvement des masses continentales, de la température du globe liée aux variations climatiques et des phénomènes d'enfoncement ou de rebond du socle lié aux glaciations. Le facteur anthropique n'est qu'un paramètre de l'évolution du climat et de la variation de température du globe terrestre. Les principaux déterminants sont liés au cycle solaire et à la circulation astronomique de la terre autour du soleil (cycles de Jankélévitch). Voir également dans le présent numéro de la Revue Maritime, l'article de Bruno Voituriez : « Le Gulf Stream et le climat ». NDR

se traduisent par des risques importants de submersion des terres peu élevées et ont deux origines principales. Les raz-de-marée tout d'abord, plus connus désormais sous le nom de tsunamis, dont la France a heureusement été assez largement épargnée dans un passé récent, et dont l'origine tient aux glissements de terrains sous-marins consécutifs à un tremblement de terre. Le tsunami de l'hiver 2004 a touché l'île de la Réunion après avoir traversé l'Océan Indien et, s'il y a causé des dégâts, ces derniers sont sans commune mesure avec ceux subis par l'île indonésienne de Sumatra et les côtes indiennes et sri-lankaises. La France doit-elle pour autant se considérer à l'abri de ce genre de phénomène ? Ce n'est pas l'avis des scientifiques : il existe des zones à risque en métropole et dans les départements et territoires d'outre-mer. Le second type de phénomènes soudains est d'origine météorologique, il s'agit des tempêtes et ouragans qui causent de très importants dégâts liés aux vents et aux inondations consécutives aux pluies diluviennes ou aux surcotes de marée du fait de la chute brutale de la pression atmosphérique qui accompagne ces phénomènes. Chacun se souvient ainsi des dégâts causés par l'ouragan Katrina dans la région de la Nouvelle-Orléans fin 2005, ou chez nous, des dommages causés par les tempêtes d'octobre 1987 et de décembre 2000.

Conséquence des nombreuses activités qui prennent place sur le littoral, l'espace, en mer, mais surtout à terre, est une ressource trop rare pour faire face aux besoins, et cela engendre de nombreux conflits d'usage dont la résolution constitue l'un des défis majeurs à relever. À terre, où l'affectation d'un espace à une activité de manière permanente par appropriation des terrains est la règle, la compétition se traduit par une envolée des prix du foncier que l'on se doit cependant de maîtriser. En mer, espace public où chaque acteur est légitime, cela se concrétise par des relations parfois tendues entre usagers de la mer et ces conflits ne se règlent efficacement que dans la concertation, ce qui prend inévitablement du temps.

Le second défi à relever est celui de la préservation de l'environnement par une lutte efficace contre les pollutions importantes et d'origines variées sur le littoral comme on l'a vu plus haut. La préservation de l'environnement est importante partout, mais elle prend un éclairage particulier sur le littoral qui est une zone extrêmement sensible pour la vie marine. C'est en effet dans ces eaux côtières que la plupart des espèces, y compris les espèces de haute mer, se reproduisent et vivent leurs premières semaines. D'autres espèces, de poissons mais surtout de mollusques, sont purement côtières. Cette zone particulièrement riche en biodiversité doit donc être l'objet de toute notre vigilance et de tous nos efforts.

Enfin, pour que le cycle de la vie marine puisse se poursuivre, il convient d'être particulièrement prudent dans les prélèvements réalisés sur les ressources vivantes par les actions de pêche en particulier. Ce défi doit être relevé avec réalisme et il est important que l'on aboutisse à des scénarii d'exploitation viables sur le long terme, sur le littoral comme dans le reste des espaces maritimes.

La réponse aux enjeux

Les enjeux sur le littoral sont nombreux, complexes et très imbriqués. Apporter une réponse satisfaisante aux défis à relever n'est pas une tâche simple. La première prise de conscience de cette situation particulière en France n'est cependant pas récente car elle date du début des années 70 avec la remise du rapport Piquart qui pour la première fois traitait du sujet et a conduit à l'adoption des fondements de la politique du littoral en France.

Ce rapport qui fait référence en matière de littoral et de ses enjeux, a conduit à l'élaboration de divers textes législatifs et réglementaires dont les principes de base sont un aménagement de l'espace littoral qui s'étend en profondeur vers l'intérieur des terres afin de conserver l'accès libre du plus grand nombre à une nature encore préservée au bord de la mer

et l'institution d'un opérateur foncier dédié à la sauvegarde et à la mise en valeur d'un tiers du linéaire côtier naturel en partenariat avec les collectivités territoriales concernées. Cela s'est traduit dans les faits par la mise en place du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres par la loi du 10 juillet 1975 et, après divers textes qui connurent des succès assez divers, par le vote de la loi 86-2 du 3 janvier 1986, mieux connue sous le nom de « loi littoral ».

Ces deux instruments sont aujourd'hui encore la base de ce dont disposent l'État et les collectivités pour orienter l'usage qui est fait en France des espaces littoraux. La loi de 1986 contient cependant déjà en elle les germes d'une gestion plus innovante et mieux adaptée aux enjeux, mais aussi aux attentes des acteurs de ce début du XXI^e siècle. Votée en effet en pleine période de décentralisation, la loi prévoit explicitement l'association de l'État et des collectivités territoriales pour la gestion des espaces littoraux. Cette association d'autorités plurielles pour la gestion concertée d'un territoire s'inscrit par avance dans le concept de gestion intégrée des zones côtières (la GIZC pour les spécialistes) issu de la conférence de Rio de 1992 et dont l'usage a fait l'objet d'une recommandation de la commission européenne en 2002. La GIZC va cependant plus loin car elle prévoit également l'association, en plus des autorités administratives nationales et locales, des acteurs économiques, du monde associatif et des résidents et usagers des espaces concernés.

L'idée qui sous-tend la GIZC est simple. Le littoral est une zone particulièrement convoitée où des conflits d'usage sont de plus en plus fréquents, tant à terre qu'en mer. Une réflexion conjointe et concertée sur les orientations de gestion à donner à ces espaces présente un double avantage. D'une part, la diversité des participants aux réflexions réduit les possibilités d'oubli de tel ou tel aspect dans les orientations de gestion, et on optimise les chances d'aboutir ainsi à la meilleure solution pour la gestion des espaces. D'autre part, l'association des diverses parties prenantes à une décision qui est inévitablement un compromis facilite grandement l'acceptation de cette décision, dès lors que chaque acteur a été associé à son élaboration, a été écouté et a pu également prendre connaissance et conscience des besoins et impératifs des autres acteurs.

En France, la GIZC en est encore au stade de l'expérimentation. C'est dans ce cadre que la délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires (DIACT, ex-DATAR) et le secrétariat général de la mer ont lancé début 2005 un appel à projets pour « un développement équilibré des territoires littoraux par une gestion intégrée des zones côtières ». Le succès a été très important : 49 dossiers de candidature ont été reçus, portés par différents types de structures, depuis la commune à la région en passant par des syndicats mixtes ou des parcs naturels régionaux. Ce succès illustre bien l'intérêt des acteurs concernés pour la GIZC.

Parmi les 49 candidatures, 25 lauréats ont été retenus à l'issue d'un choix difficile tant les dossiers remis présentaient tous un certain intérêt. C'est finalement la valeur d'exemple que pouvaient avoir les projets pour d'autres initiatives qui a été déterminante. Ces 25 projets sont actuellement en cours de réalisation et une structure de suivi et d'échange entre projets a été mise en place. L'expérimentation se poursuit jusqu'à la fin de l'année 2006. Un rapport sera alors rédigé pour faire le bilan de l'appel à projet et identifier les « meilleures pratiques » de la GIZC qui pourront être mises à profit dans les futures initiatives.

En conclusion, pour une réponse adaptée aux enjeux importants et si particuliers du littoral, deux maîtres mots : subsidiarité et coordination. La page du « tout réglementaire » est en train de se tourner car, si elle a pu jouer correctement le rôle important qui lui était assigné dans le passé, elle ne répond plus aux attentes et besoins actuels : il nous faut désormais mettre en place une nouvelle gouvernance pour un littoral cohérent et mieux valorisé.

Les acteurs du littoral

L'interdépendance entre les espaces terrestres et les espaces maritimes qui caractérise le littoral se retrouve au niveau des autorités administratives qui exercent les pouvoirs de l'État et des collectivités. Le représentant de l'État en mer est le préfet maritime en métropole. Outre-mer, ce rôle revient au préfet ou au haut-commissaire, délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer. Le préfet maritime anime et coordonne l'action en mer des administrations et la mise en œuvre de leurs moyens. Sur la partie terrestre des espaces littoraux, ce rôle de représentant de l'État est réparti entre le préfet de département et le préfet de région. Ces trois autorités doivent donc coordonner leurs actions pour la mise en œuvre d'une politique de l'État cohérente dans les zones littorales. Elles s'appuient pour les questions techniques sur les services déconcentrés des administrations sectorielles comme l'équipement, l'environnement ou l'agriculture et la pêche.

Les délimitations géographiques de compétence ne sont pas les mêmes selon les autorités concernées. Ainsi, le découpage en « façades maritimes » des préfets maritimes (Manche - Mer du Nord, de la frontière belge au Mont-Saint-Michel ; Atlantique, du Mont-Saint-Michel à la frontière espagnole ; Méditerranée, de la frontière espagnole à la frontière italienne) ne correspond pas au découpage régional et encore moins au découpage départemental, ce qui ne facilite pas la coordination entre les différentes autorités représentant l'État. Les services déconcentrés quant à eux ont souvent un découpage calqué sur le découpage administratif terrestre. On voit désormais apparaître dans certains services déconcentrés, au niveau régional, des correspondants privilégiés des préfets maritimes. L'objectif est de permettre une meilleure coordination des actions entre autorités terrestres et autorités maritimes sur le littoral. Selon les administrations, ces correspondants ont des noms différents, mais l'objectif visé reste le même. On trouve ainsi les délégués de façades dans les directions régionales de l'environnement, les délégués régionaux des affaires maritimes dites « article 4 » qui exercent un rôle de coordination de l'action de leurs collègues d'autres régions ainsi que les directeurs interrégionaux des douanes.

Une autre approche qui vise également à faciliter la coordination de l'action des différents services de l'État est la mise en place de missions « littoral ». On peut citer notamment la mission interministérielle mer et littoral qui est active sur le littoral de Basse et de Haute-Normandie et associe la préfecture maritime, les préfectures et les services déconcentrés au niveau régional, voire départemental lorsque cela se justifie et qui est essentiellement une structure de rencontre et de dialogue entre les services de l'État concernés par le littoral. Cette mission met en place un outil commun d'échange d'informations entre services et réserve une place de choix à l'intégration des avis scientifiques à la préparation des décisions publiques. Dans une autre région, la mission « littoral aquitain » associe services de l'État et collectivités territoriales (région, départements et communautés de communes) sous la forme d'un GIP qui a vocation à piloter des actions décidées et financées en commun et qui concernent le littoral.

Il existe également des groupements et associations de collectivités territoriales ou d'élus locaux dont la vocation est d'organiser et de favoriser les échanges entre les structures et décideurs locaux concernés par le littoral, ainsi que de sensibiliser l'État et les niveaux supranationaux, en particulier communautaire, aux enjeux des espaces littoraux. On trouve ainsi l'« Association nationale des élus du littoral », créée en 1978 qui regroupe les élus de l'ensemble des collectivités territoriales du littoral de métropole et d'outre-mer et constitue un lieu d'échanges d'expériences entre élus, un laboratoire d'idées et une force de propositions. Plus récent et d'un format légèrement différent, « Rivages de France » rassemble les acteurs

impliqués dans la protection et le devenir des espaces naturels littoraux : communes, départements, régions, mais aussi des établissements publics comme l'office national de la chasse ou l'office national des forêts, ou encore, des personnes physiques proches du terrain comme les gardes du littoral ou les agriculteurs. Parmi ces associations d'acteurs locaux, la « Conférence des régions périphériques maritimes d'Europe » occupe une position particulière. Cette structure, qui déborde très largement de nos frontières nationales, a pour vocation de favoriser la coopération entre régions européennes et avec les régions de pays non-membres de l'Union. Son objectif est la promotion d'un modèle de développement plus équilibré du territoire européen qui réduirait les écarts entre les régions périphériques et les régions plus centrales.

Pour conclure sur ce point, il est important de mentionner le conseil national du littoral créé par la loi 2005-157 du 23 février 2005 et qui devrait être installé officiellement avant l'été 2006. Cet organe qui associe les élus, les socioprofessionnels, les associatifs et les scientifiques a vocation à devenir l'organe central de pilotage et de suivi de l'application de la loi littoral dans un esprit de GIZC.

Les acteurs concernés par le littoral sont donc nombreux, mais conscients des enjeux et de la nécessité de se concerter et de coordonner les actions, ils ont su mettre en place les structures appropriées à tous niveaux.

Quel avenir pour le littoral ?

Où allons nous ? Le littoral est aujourd'hui le carrefour de nombreuses activités qui génèrent pressions et conflits d'usage. Quel que soit le scénario d'évolution envisagé, une chose est certaine : nous n'allons pas vers une diminution naturelle de ces pressions et conflits, bien au contraire. Si nous souhaitons pouvoir poursuivre un développement harmonieux, respectueux de l'environnement et générateur d'emplois et de richesses pour nos espaces littoraux, il va falloir poursuivre nos efforts pour améliorer encore leur gestion. Nous mettons en place actuellement un dispositif de gouvernance innovant qui correspond aux attentes et besoins de notre époque mais ce n'est qu'une étape. Le défi suivant à relever est probablement celui d'une meilleure connaissance et compréhension des mécanismes écosystémiques qui sous-tendent le fonctionnement des espaces littoraux.

Les acteurs de l'acquisition de la connaissance qui permet d'accéder à une bonne compréhension sont multiples et chacun a un rôle à jouer, dans son domaine de compétence. L'institut français de recherche pour l'exploitation de la mer – IFREMER – est, bien entendu, un acteur incontournable de cette connaissance et de cette compréhension des espaces marins et littoraux, mais il n'est pas le seul. Sans vouloir ni pouvoir être exhaustif, on peut citer pour les rôles importants qu'ils jouent dans ce domaine le service hydrographique et océanographique de la marine, le centre d'études maritimes et fluviales, l'institut de recherche pour le développement, l'institut national des sciences de l'univers du CNRS, l'institut polaire français Paul-Émile Victor, l'institut géographique national et de nombreux laboratoires universitaires.

Il est également fondamental de structurer et de rendre aisément accessible l'information et la connaissance concernant le littoral. Cela est indispensable aux décideurs publics pour qu'ils soient en mesure de faire des choix pertinents dans un cadre de gestion concertée et sur la base de savoirs scientifiques solides. Cette information devrait également être accessible, au moins en partie, au grand public pour lui permettre de mieux comprendre les orientations décidées pour ces espaces littoraux si fragiles et si précieux. Un projet pilote pour un outil de géoréférencement et de navigation géographique dans de multiples « couches de connaissance » est en cours sous le pilotage conjoint de l'institut géographique national et

du service hydrographique et océanographique de la marine : il s'agit de LITTO 3D. Les premiers résultats montrent la faisabilité technique d'un tel système, mais sa réalisation sur l'ensemble de nos espaces littoraux est un travail de longue haleine qui demandera plusieurs années d'efforts si la décision de le lancer est prise.

Autre réflexion sur l'avenir qui concerne le littoral, le groupe Poséidon. Ce groupe a été mis en place à la demande du Premier ministre par le commissariat général du plan, maintenant le centre d'analyse stratégique, et le secrétariat général de la mer pour fournir les éléments constitutifs d'une véritable politique maritime nationale et contribuer aux réflexions de la Commission européenne sur une politique maritime pour l'union. Ce groupe qui associe administrations et acteurs socio-économiques couvre, par les compétences et les secteurs d'activité de ses membres, une très large part de l'économie maritime. Le littoral fait partie intégrante des analyses et réflexions de Poséidon et fera l'objet de recommandations pour son développement. Le résultat des travaux de Poséidon est attendu pour le mois d'octobre 2006.

Les usages actuels des espaces littoraux, comme la pêche, le transport maritime, le tourisme, la plaisance et les loisirs nautiques vont se poursuivre et évoluer, tant en volume qu'en qualité de service. De nouveaux usages voient aujourd'hui le jour et devraient connaître une forte croissance dans les années et les décennies qui viennent. On peut ainsi penser que l'exploitation des énergies marines, comme l'éolien, l'énergie des courants de marée ou celle des vagues, voire sous certaines latitudes, l'énergie thermique des différentes couches d'eau se développera massivement, au fur et à mesure du renchérissement des sources d'énergies actuelles et notamment du pétrole. De même l'exploitation des granulats marins devient une nécessité de plus en plus impérieuse du fait de la raréfaction des ressources terrestres. L'aquaculture, qui pourtant existe déjà depuis de nombreuses années, devrait aussi connaître un essor certain dans les années qui viennent pour répondre à la demande croissante de l'alimentation humaine à laquelle les activités traditionnelles de pêche ne peuvent plus subvenir. Et il reste très probablement de nouvelles activités maritimes à imaginer, qu'une recherche performante nous permettra d'identifier tout d'abord, puis de développer.

Quel littoral donc pour demain ? Comment l'imaginons nous ? Il offrira très probablement comme aujourd'hui des visages très divers, et c'est aujourd'hui que nous devons imaginer ce que nous voulons comme littoral demain. Ce qui est certain, c'est que finalement nous aurons le littoral que nous méritons c'est-à-dire que nous préparons de manière responsable et durable. À nous tous, conjointement, d'engager les actions qui conviennent pour un développement harmonieux de nos espaces littoraux pour le plus grand bénéfice de la collectivité.