CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL

Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne

Section Mer Littoral

Juin 2004

Rapporteurs
MM. Pierre EUZENES et François LE FOLL

" Copyright © Région Bretagne – Conseil Economique et Social de Bretagne
7 rue du Général Guillaudot – 35069 RENNES Cedex
Juin 2004 "

" Les rapports du CESR peuvent faire l'objet d'une présentation orale publique
par les rapporteurs.
Les demandes doivent être adressées
au Président du Conseil Economique et Social de Bretagne "

" Pour mieux connaître le fonctionnement et les activités du CESR,
venez visiter le site internet de la Région Bretagne :
http://www.region-bretagne.fr "

AVANT-PROPOS

De tous temps, l'espace littoral, qu'il concerne la bande terrestre ou la frange côtière marine, a été une zone particulièrement exploitée et convoitée. La Bretagne, région maritime s'il en est une, n'a évidemment pas échappé à ce phénomène, et c'est ce qui explique la forte concentration humaine sur ce littoral. Les raisons historiques de cet aménagement et de cette exploitation du littoral, et même trop souvent de sa surexploitation, sont nombreuses, et sans en faire un catalogue exhaustif nous pouvons y recenser quelques atouts comme :

- un climat moins rude qu'à l'intérieur des terres favorisant l'implantation humaine et le développement de l'agriculture, et plus tard du tourisme ;
- des terres riches et facilement amendables propres à l'élevage et à la production de l'agriculture ;
- la présence de la mer, vecteur de communication et d'échange pour les hommes et les biens de consommation ;
- la richesse des ressources marines ;
- l'importance de l'espace maritime pour les actions militaires et de défense.

La gestion de cette zone littorale entraîne, de plus en plus, des concurrences d'usages, qui se transforment parfois en de véritables conflits. Il suffit pour s'en convaincre de se remémorer, à titre d'exemples, les débats et l'opposition farouche, d'une part de la population bretonne lors des projets d'implantations de centrales nucléaires sur nos côtes, ou encore d'un terminal pétrolier en Rade de Brest et en Baie de Douarnenez, respectivement dans les années 1970 et 1960.

Contrairement à certaines prévisions, l'attractivité du littoral, et donc la pression engendrée sur l'espace, s'est encore accrue ces dernières décennies, car ce dernier a dû faire face à l'implantation de nouvelles activités économiques et sociales, sans que les usages traditionnels n'aient disparu. Il s'agit là, par exemple, de l'économie résidentielle, du développement exponentiel des activités de loisirs et du tourisme, mais aussi d'une prise de conscience collective pour l'intérêt patrimonial de nos lieux de vie et de la notion de préservation des sites, du patrimoine et des espèces.

Tout ceci entraîne à l'évidence des concurrences nouvelles, et la Section « Mer-Littoral » du Conseil économique et social de Bretagne a souhaité analyser l'ensemble de ces problèmes et proposer quelques pistes de réflexion afin que nos territoires littoraux puissent se développer dans un climat de concertation des acteurs et être en position de prévenir tout conflit, conditions d'un développement harmonieux, pérenne et durable de notre zone côtière.

C'est l'objectif de cette étude qui s'est avérée bien plus complexe que nous ne l'avions imaginé à l'origine, et qui n'a pu être menée à bien que par la disponibilité des membres de la Section « Mer-Littoral », des services techniques du CESR, mais aussi de la liberté de parole et d'analyse de tous les acteurs que nous avons interrogés lors de nos auditions. Qu'ils en soient tous sincèrement remerciés.

Les rapporteurs,
Pierre EUZENES et François LE FOLL

« Aménager le littoral, c'est aussi chercher à atténuer sinon résoudre nombre de ces conflits qui sont un des aspects de la complexité de cet espace… et, devant le manque de place autorisant toutes les activités, faire les choix qui devront s'avérer judicieux »,

J.L. MAUVAIS, in *Gestion du littoral et compatibilité des activités*, janvier 1995

COMPOSITION DE LA SECTION

Co-Rapporteurs : MM. Pierre **EUZENES** et François **LE FOLL**

✓ M. Jean-Yves **LABBE**

✓ M. Jean-Claude **BODERE**

✓ Mme Anne-Marie **CROLAIS**

✓ M. Jacques **GROSSI**

✓ M. Bernard **GUILLEMOT**

✓ M. Patrick **GUYOMARD**

✓ M. André **LE BERRE**

✓ M. Marcel **LE MOAL**

✓ M. Jean-François **LE TALLEC**

✓ M. Gérard **RIOU**

ORGANISMES :

✓ Préfecture Maritime de l'Atlantique : M. le Commissaire en chef **LE GOAZIOU**

✓ Direction Régionale des Affaires Maritimes de Bretagne : M. Loïc **LAISNE**

✓ Comité Régional du Tourisme de Bretagne : M. Alain **GOURMELEN**

PERSONNALITES :

✓ M. Jean **BONCOEUR**

✓ M. Michel **GLEMAREC**

✓ M. Christian **LE LAMER**

ASSISTANCE TECHNIQUE :

M. Sébastien HAMARD :	Conseiller technique au Conseil économique et social de Bretagne
Mme Marie-Noëlle AZE :	Assistante au Conseil économique et social de Bretagne (jusqu'en janvier 2004)
Mme Stéphanie VINCENT :	Secrétaire au Conseil économique et social de Bretagne (depuis janvier 2004)

SOMMAIRE

SYNTHESE

INTRODUCTION

PREMIERE PARTIE : LE LITTORAL BRETON, UN ESPACE DIVERSEMENT UTILISE ET AUX NOMBREUSES CONCURRENCES D'USAGES

CHAPITRE 1 : Des concurrences entre activités utilisatrices du littoral

CHAPITRE 2* : *Des conflits découlant d'activités régulatrices

CHAPITRE 3* : *De nouveaux phénomènes à l'origine de certaines tensions

DEUXIEME PARTIE : REGULER LES CONCURRENCES ET LES CONFLITS D'USAGES

CHAPITRE 1* : *Parvenir à une gestion intégrée du littoral breton

CHAPITRE 2 : Des tentatives de régulation en Bretagne : raisons d'un échec ou d'un succès

CHAPITRE 3 : Grands principes d'actions et préconisations

CONCLUSION

GLOSSAIRE

LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES, CARTES, DOCUMENTS, SCHEMAS ET PHOTOS

ANNEXES

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE

POUR UNE GESTION CONCERTEE DU LITTORAL EN BRETAGNE

PLAN

1. FAVORISER UNE MEILLEURE REPARTITION DES ACTIVITES DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE

2. PARVENIR A UNE GESTION PARTAGEE DU LITTORAL

3. VISER A UNE SIMPLIFICATION DES MESURES S'APPLIQUANT SUR LE LITTORAL

4. DEFINIR UN TERRITOIRE ADAPTE A LA GESTION INTEGREE

5. S'APPUYER SUR DES ACTEURS MIEUX IDENTIFIES ET AUX MISSIONS RENFORCEES

6. PERMETTRE UNE MEILLEURE ANTICIPATION DES DIFFICULTES

7. DEFINIR DES OBJECTIFS CLAIRS ET REALISABLES

8. ETABLIR UN CALENDRIER RESSERRE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS

9. GARANTIR DES FINANCEMENTS PERENNES ET COHERENTS

10. CONDUIRE UNE EVALUATION RENFORCEE ET PARTAGEE DES ACTIONS

POUR UNE GESTION CONCERTEE DU LITTORAL EN BRETAGNE

De tous temps, l'espace littoral, qu'il concerne la bande terrestre ou la frange côtière marine, a été une zone particulièrement exploitée et convoitée. La Bretagne, région maritime s'il en est, n'a évidemment pas échappé à ce phénomène ; ce qui explique la forte concentration des activités sur sa zone côtière. Les raisons historiques de cet aménagement et de cette exploitation du littoral, et parfois trop souvent de sa surexploitation, sont nombreuses et peuvent notamment être rattachées à la douceur du climat, à la richesse des terres et des ressources marines, à la présence de la mer comme vecteur de communication et d'échange pour les hommes et les biens de consommation et, enfin, à son importance pour les actions militaires et de défense.

La gestion de cette zone littorale entraîne, de plus en plus, des concurrences d'usages, qui se transforment parfois en de véritables conflits.

Une variété de conflits d'usages

Sur le littoral breton, tel que la section l'a défini, c'est-à-dire un espace englobant, dans les terres, le territoire du Pays maritime, et en mer, les eaux territoriales, on recense trois types de concurrences ou conflits d'usages qui font l'objet d'une analyse détaillée dans notre étude :

✓ ***des concurrences entre activités utilisatrices du littoral :***

Ces concurrences que l'on relève entre des activités qui utilisent et exploitent le littoral ont pour principales origines les pressions qu'elles font peser sur les *ressources et écosystèmes* ou leur *emprise spatiale,* et leur cohabitation sur un même espace restreint.
Il convient également d'avoir conscience de l'impact de certaines activités terrestres qui peuvent paraître sans lien direct avec le littoral, du fait de leur éloignement géographique, mais dont les effets peuvent se faire sentir jusqu'en mer (rôle du bassin versant pour les problématiques aquatiques).

✓ ***des concurrences découlant d'activités régulatrices :***

Il arrive parfois que les outils mis en place afin de résoudre des conflits entre activités engendrent des difficultés supplémentaires. En effet, trois constats s'imposent :

- la *lourdeur et l'incohérence des réglementations* en vigueur entraînent des conflits d'un nouveau genre ;

- la *méconnaissance ou le manque d'information* des acteurs quant à ces activités régulatrices et aux démarches pouvant êtres mises en place pour résoudre les conflits fait également naître des tensions ;

- certains acteurs éprouvent bien des *difficultés à prévenir ou à réguler les conflits* qui peuvent se présenter.

✓ ***des concurrences nouvelles liées à l'évolution de la société :***

Depuis quelques décennies, la Bretagne, et sa frange littorale n'y a pas échappé, a connu des mutations nombreuses qui ont engendré, ou exacerbé, un certain nombre de concurrences.

- le *vieillissement de la population* littorale, qui s'explique à la fois par l'arrivée ou le retour de retraités, et la tendance au départ des jeunes pour des raisons professionnelles, financières ou foncières (renchérissement du foncier), fait naître de nouveaux conflits entre générations, et plus particulièrement entre les activités productives toujours présentes sur le littoral et ses nouveaux usages résidentiels ;

- cette évolution démographique s'est accompagnée *d'une transformation des représentations du littoral et des aspirations* de chacun. On assiste en effet à un changement des mentalités et des valeurs des utilisateurs de l'espace littoral ; cet espace étant le symbole même de la liberté. Le littoral est, plus que jamais, perçu comme un espace de nature par ses nouveaux occupants, et moins comme une zone de production, alors même que la plupart des activités productives se sont maintenues. Ces différences de sensibilité se traduisent donc par des divergences de vue, voire des conflits, qui s'inscrivent dans une « judiciarisation » croissante de la société ;

- le *système socio-économique de l'espace littoral breton s'est également transformé*. Bon nombre d'activités productives présentes sur le littoral ont connu des mutations, que celles-ci soient liées à des changements de public et d'acteurs, à des changements de techniques de production, ou à une modification des écosystèmes côtiers. Cette évolution a pu faire apparaître de nouveaux conflits entre activités. Cela est particulièrement marqué dans des secteurs tels que la pêche récréative et la conchyliculture…

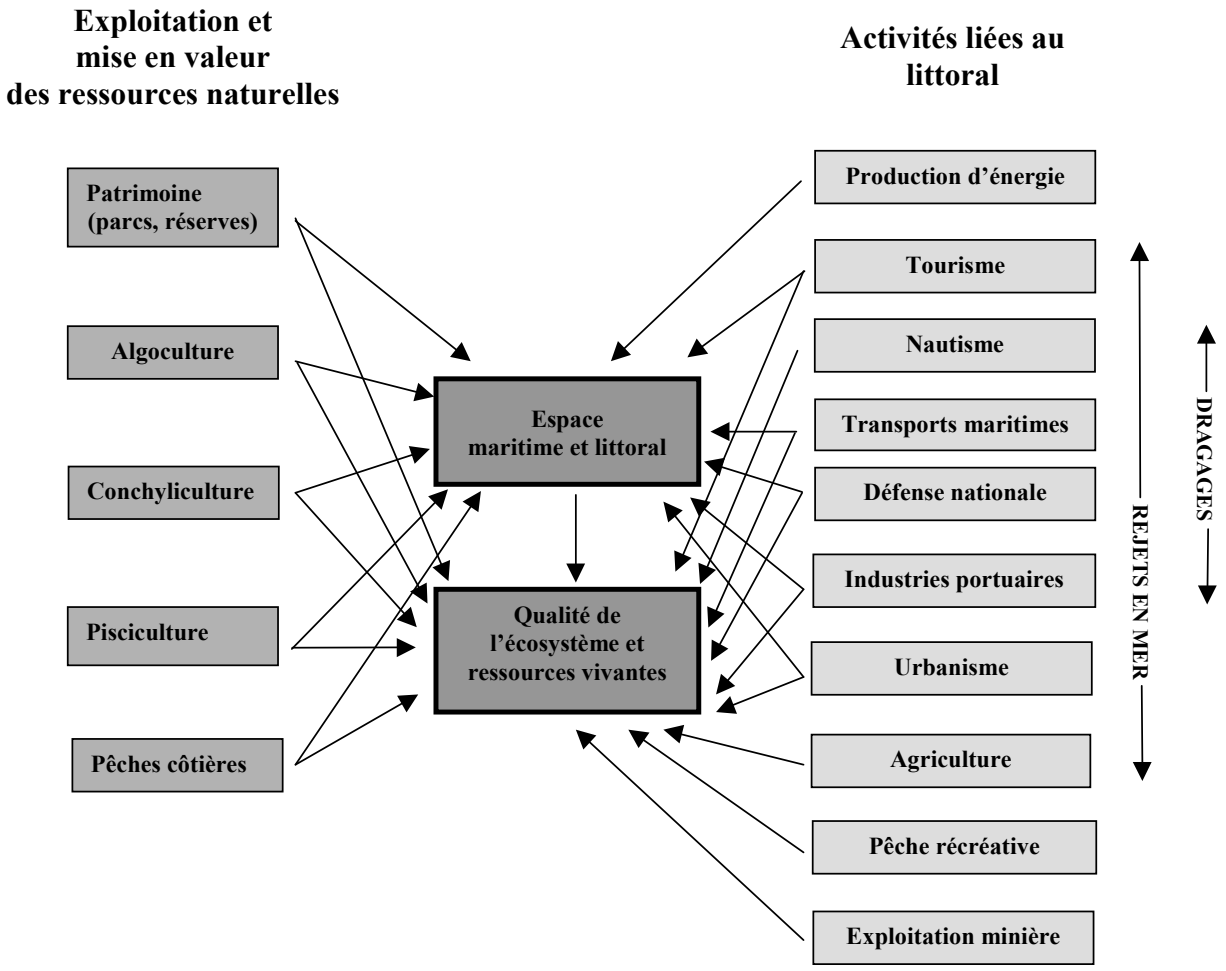
La perspective d'une gestion intégrée des zones côtières

Compte tenu de la multiplicité des activités cohabitant sur le littoral, une gestion de cet espace intégrant tous les paramètres, et tenant compte de toutes les activités, est indispensable en Bretagne. Cette idée est régulièrement évoquée sous le terme de « gestion intégrée des zones côtières ».

La gestion intégrée des zones côtières peut être définie comme étant un processus dynamique qui réunit pouvoirs publics et société civile, scientifique et décideur, intérêts publics et privés en vue de la préparation et de l'exécution d'un plan de protection et de développement des systèmes et ressources côtières. La gestion intégrée du littoral est, en d'autres termes, l'application au littoral du concept de développement durable qui vise à prendre en compte et à analyser, dans toutes les politiques, les aspects sociaux, économiques et environnementaux dans le souci d'assurer un développement équilibré, solidaire et partagé pour les générations présentes et futures.

De nombreuses tentatives de gestion intégrée du littoral ont vu le jour en Bretagne, afin d'assurer une meilleure cohabitation de ces multiples activités mais sans, jusque-là, réellement y parvenir. L'ampleur de la tâche est à la mesure des nombreuses activités qui s'entrecroisent et ne poursuivent pas toutes les mêmes finalités.

DES RELATIONS CROISEES ENTRE LES ACTIVITES LITTORALES EN BRETAGNE



Face à ce constat, la Section « Mer-Littoral » du Conseil économique et social de Bretagne a souhaité analyser l'ensemble de ces problèmes et tenter de proposer dix pistes afin que nos territoires littoraux puissent se développer dans un climat de concertation des acteurs et être en position de prévenir tout conflit, ou de les régler quand ils existent déjà. Il s'agit là, en effet, de parvenir à réunir les conditions d'un développement harmonieux, pérenne et durable de notre zone côtière. En ce sens, une gestion intégrée du littoral breton ne sera véritablement possible qu'avec :

1. ***Une meilleure répartition des activités dans le temps et dans l'espace***
2. ***Une gestion partagée du littoral***
3. ***Une simplification des mesures s'appliquant sur le littoral***
4. ***Un territoire adapté à la gestion intégrée***
5. ***Des acteurs mieux identifiés et aux missions renforcées***
6. ***Une meilleure anticipation des difficultés***
7. ***La définition d'objectifs clairs et réalisables***
8. ***Un calendrier resserré pour la mise en œuvre des actions***
9. ***Des financements pérennes et cohérents***
10. ***Une évaluation renforcée et partagée des actions***

1. FAVORISER UNE MEILLEURE REPARTITION DES ACTIVITES DANS LE TEMPS ET DANS L'ESPACE

L'espace littoral breton est actuellement utilisé par de nombreuses activités, qu'elles soient *résidentielles*, *productives*, ou *récréatives*… Cette concentration d'activités sur un même espace, et au même moment, a des conséquences en termes d'artificialisation des sols, de difficulté d'accès à certains sites, de congestion des voies de circulation et des sites eux-mêmes… Cela se traduit par un accroissement des tensions entre activités présentes sur une même zone.

Ces activités sont donc contraintes de se partager un espace de plus en plus convoité. Mais, régulièrement, ce partage ne se fait pas correctement et on assiste à l'apparition de concurrences entre les activités ; qui, pour certaines, vont jusqu'à générer de véritables conflits. Il n'est d'ailleurs pas rare que cette situation se rencontre au sein d'une même activité.

Les pistes pour répartir les activités sur le littoral :

En réalité, il apparaît que les pressions auxquelles est soumis le littoral sont régulièrement le fait d'activités qui n'ont pas toujours besoin de s'exercer à proximité de la mer (il s'agit ici des activités utilisant l'espace littoral et non pas les ressources marines).

Quel que soit le type d'usage de l'espace (résider, produire, se divertir), il est possible de recenser des activités pour lesquelles la présence de la mer n'est pas un impératif. En effet, si le littoral est bien desservi par des transports collectifs, ou par de bonnes infrastructures routières, il n'est pas impensable de *développer la fonction résidentielle dans l'arrière-pays*. Quant aux *activités de production* liées au littoral et aux produits de la mer, certaines d'entre elles pourraient être localisées davantage dans les terres sans qu'aucune contre-indication technique ne s'y oppose. C'est ainsi, par exemple, le cas de l'halio-alimentaire, de la transformation des produits de la mer, mais également de toutes les activités qui utilisent l'espace littoral comme un lieu de stockage (entrepôts…). Enfin, certaines activités liées aux loisirs, mais qui n'ont pas besoin en permanence d'une proximité à la mer, pourraient également être transférées dans les terres. Ainsi, pour décongestionner des ports de plaisance, il conviendrait de *développer le stockage de navires de plaisance à terre (création de ports de plaisance à sec)* et d'accompagner cette action d'une *politique efficiente de manutention*.
On pourrait donc imaginer *reporter certaines activités dans les* ***terres***, en faisant jouer la complémentarité entre la terre et la mer. Cela ne pourra néanmoins se faire que s'il existe de bonnes infrastructures de transports.
Le *périmètre du Pays maritime semble ici le territoire le plus pertinent pour penser cette répartition géographique des usages en Bretagne*. Néanmoins, ce territoire pourrait également, selon les activités, être élargi davantage pour certains usages. Il est vrai que, où qu'on soit en Bretagne, on se situe fréquemment à moins de 45 minutes de la mer ; ce qui reste un temps d'accès relativement acceptable.

Il apparaît également envisageable d'œuvrer dans le sens d'une meilleure répartition des activités dans le ***temps*** afin d'éviter les éventuelles congestions et concurrences d'usages. Pour certaines activités, cela semble possible. Le tourisme semble en être le meilleur exemple. La « désaisonnalisation » de l'activité permettra sans doute de réguler partiellement la pression touristique sur le littoral durant la période estivale, mais elle ne pourra se faire sans une adaptation des professionnels du tourisme par une ouverture prolongée des hébergements et des équipements touristiques.

2. PARVENIR A UNE GESTION PARTAGEE DU LITTORAL

Les multiples activités qui se côtoient sur le littoral ont rarement une vision concertée de leur développement et pratiquent plutôt une sectorisation de leurs priorités et de leurs stratégies. En toute logique, elles défendent essentiellement un intérêt individuel ou sectoriel. En cela, elles ne s'inscrivent pas dans une dynamique de système et n'ont généralement pas assimilé l'intérêt qu'elles auraient à aller dans ce sens. Or, seule une approche systémique de ces activités leur permettra de cohabiter en harmonie sur le littoral et d'aller dans le sens d'une gestion intégrée et d'une vision partagée du développement du territoire, où chacun s'enrichit.

Les pistes pour parvenir à une gestion partagée du littoral :

La résolution des conflits ou des concurrences d'usages repose sur l'adhésion des usagers à une démarche de négociation contractuelle et à des compromis. *La réglementation seule ne peut pas tout résoudre*. On ne parviendra pas à venir à bout des conflits d'usages uniquement par des procédures législatives et réglementaires (par exemple : la loi littoral). Les procédures contractuelles entre les acteurs confrontés à des difficultés de cohabitation et à des intérêts divergents ont davantage de chances d'aboutir.

Chaque acteur doit donc assumer ses responsabilités et se demander de quelle façon il peut, avec ses partenaires, organiser les modalités de sa participation à la régulation des difficultés ou conflits d'usages. Il conviendrait finalement de parvenir, dans le respect des règles existantes, à *résoudre les conflits par la négociation, la co-organisation, et de ne rechercher une nouvelle réglementation qu'en dernier recours*. Les acteurs devraient, par conséquent, pouvoir développer une culture de *l'autocontrôle,* car ils y ont intérêt.

Or, pour se mettre d'accord, et travailler en intelligence, les acteurs doivent partager une même vision des enjeux ; ce qui n'est pas toujours le cas. En effet, généralement, chacun, selon ses caractéristiques intrinsèques et son territoire d'action, va développer sa propre perception des enjeux, plus ou moins complexe, et par conséquent ses propres convictions ou idées reçues sur les problématiques rencontrées et les moyens permettant d'y apporter une réponse. Il sera donc d'autant plus difficile, lorsque l'on tentera de régler certains conflits entre plusieurs acteurs, de leur faire partager, au préalable, une perception commune des enjeux ou des priorités.

Cela ne pourra se faire que par une *démarche commune d'appropriation culturelle* qui sera facilitée si l'on s'assure que toutes les données nécessaires à la compréhension d'une situation sont communiquées à tous, explicitées, ou vulgarisées pour certaines. Un temps de *formation* pourra, à cet effet, être nécessaire. Ce partage des connaissances et cette association des acteurs à la démarche de gestion intégrée, pour être réussis, devront également concerner les acteurs de base, et non pas uniquement les structures qui sont censées les représenter. En effet, le recours aux représentants des usagers ne suffit pas toujours dans la mesure où l'on a parfois un problème de représentativité des acteurs. L'insuffisance d'association des usagers se traduit généralement par un manque d'appropriation de la démarche de leur part, d'où leur incompréhension ou leur rejet à l'égard d'un projet visant à organiser et coordonner les usages.

L'objectif final est donc d'aller vers une *convergence de vue de tous les acteurs du littoral breton* et de leur faire *partager et intérioriser la notion d'Intérêt général*.

3. VISER A UNE SIMPLIFICATION DES MESURES S'APPLIQUANT SUR LE LITTORAL

Le littoral est l'objet de nombreuses mesures de régulation, protection, préservation et gestion… Cette multitude d'outils, de règles, de normes, destinés à organiser les usages du littoral et à régler les conflits existants, s'avère, paradoxalement, contribuer à accentuer parfois la difficulté que l'on rencontre à gérer cet espace.

En effet, les activités installées sur le littoral sont, par exemple, soumises à des normes relatives à leur exercice. Il peut s'agir de normes urbanistiques, environnementales, sanitaires… Celles-ci s'imposent aux acteurs (pêcheurs, conchyliculteurs, agriculteurs…). Elles tendent généralement, et il ne s'agit pas ici de remettre en cause leur validité, à introduire de nouveaux paramètres dont il faut tenir compte dans les relations entre acteurs, et engendrent parfois des surcoûts financiers.

Par ailleurs, le littoral breton est également l'objet d'une diversité d'outils de gestion, portés par une multitude d'acteurs, et parfois sans grande concertation.

Des outils d'aménagement et de gestion du littoral	SALBI, SAUM, SMVM (Trégor-Goëlo, Golfe du Morbihan…), Pays maritime, SCOT, PLU, Outils de planification sectorielle (éoliennes, ports, sports de pleine nature…)…
Des outils de protection et de mise en valeur du littoral	*Protection de la qualité des eaux* : Contrats de baie (rade de Brest…), SAGE (Vilaine…)… *Protection de la biodiversité* : Natura 2000 (Trégor-Goëlo…), Réserves naturelles, ZNIEFF, ZICO… *Protection et mise en valeur d'un espace de vie partagé* : Parc Naturel Régional (Armorique, Golfe du Morbihan…), Parc National Marin (Iroise)…

Les outils de gestion intégrée visent tous à promouvoir une gestion adaptée, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles. On peut donc parfois avoir du mal à comprendre les différences qui existent entre ces multiples outils, au risque de les décrédibiliser.
Si certains considèrent que leur compilation permet de mettre en œuvre une politique de gestion intégrée de la zone côtière, il semble plutôt que *l'absence d'articulation et de cohérence entre ces procédures tend à en alimenter la confusion et le manque de lisibilité* pour les acteurs locaux. En effet, « on ne sait plus qui fait quoi, pourquoi, et avec qui ». En outre, on note trop souvent un manque de cohérence (temporelle, spatiale) entre les outils visant à parvenir à une gestion intégrée de la zone côtière.
Ainsi, certains outils sont-ils liés entre eux par des règles de compatibilité qui ne sont que rarement respectées dans la mesure où l'ordre réel de leur élaboration et de leur adoption va à l'encontre des obligations réglementaires qui les régissent. Les documents d'urbanisme constituent le meilleur exemple de cette incohérence. Enfin, les outils de gestion s'appliquant sur le littoral finissent toujours par se chevaucher sur quelques portions territoriales (cas du Golfe du Morbihan). Ce *chevauchement, parfois à l'origine d'une incompréhension des acteurs* vivant sur l'espace faisant l'objet de cette « double application », peut entraîner des *craintes non justifiées* de leur part. Pour que les acteurs entrent dans une démarche de gestion intégrée du littoral, ils doivent l'avoir comprise et être en mesure de participer directement à sa mise en œuvre sans qu'il soit nécessaire de leur expliquer trop longtemps les modalités d'application de l'outil retenu.

Les pistes pour redonner une lisibilité à ces mesures de gestion du littoral :

- *Appliquer la réglementation existante*. Elle suffit généralement à régler les problèmes, sans que l'on ait besoin de rajouter de nouvelles règles ;

- *Fusionner* certains outils de gestion intégrée et les *simplifier (utiliser les guides méthodologiques et procédures d'application existants de façon optimale).*

4. DEFINIR UN TERRITOIRE ADAPTE A LA GESTION INTEGREE

Si l'on veut s'assurer de la réussite d'un processus de gestion intégrée de la zone côtière, il convient de veiller à ce qu'il s'appuie sur un territoire pertinent, et surtout identifiable et reconnu par tous. Or, on l'a déjà signalé précédemment, les multiples outils de gestion intégrée recensés en Bretagne s'appliquent généralement sur des territoires aux périmètres qui fluctuent selon les objectifs poursuivis, et ainsi, se chevauchent très fréquemment (Schéma de Mise en valeur de la Mer et projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan…).

Si l'on peut concevoir que, selon l'objectif visé par l'outil mis en place, l'échelle territoriale retenue puisse être différente, cela ne va néanmoins pas dans le sens de la clarté, de la simplicité et de la lisibilité des outils réclamée pour, et par, les acteurs de terrain. Par ailleurs, la complexité, pour les acteurs locaux, d'un territoire d'action ou de gestion, est renforcée par la diversité de leurs perceptions de ce territoire.

En effet, si certains acteurs ont parfois du mal à anticiper les difficultés et sources éventuelles de conflits, cela peut tenir au fait qu'ils n'ont pas tous la même perception du territoire, des acteurs qui y vivent, et des enjeux que l'on y rencontre. La perception qu'a un acteur du territoire et de ses enjeux naît dans les relations qu'il a développées avec ce territoire : est-ce son lieu de travail, y vit-il, depuis combien de temps… ? Bien entendu, selon les enjeux ou conflits auxquels est confronté chacun, cette perception va évoluer. Cette diversité de perceptions du territoire (chacun peut en outre partager simultanément plusieurs points de vue) génère, de fait, également une diversité de perceptions des enjeux par les acteurs, notamment sur ce qui peut les opposer.

Les pistes pour accroître la lisibilité d'un territoire :

Il est possible de différencier deux types de territoires qui auront un rôle à jouer en termes de gestion intégrée du littoral selon qu'il s'agit d'*espaces de gestion* ou d'*espaces de réflexion stratégique.*

- En ce qui concerne la *gestion quotidienne et locale des usages et des conflits*, c'est le territoire du ***Pays maritime*** qui semble le plus pertinent. Le Pays maritime, issu, dans sa forme actuelle, de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999, et entériné par le CIADT du 9 juillet 2001, présente en effet plusieurs avantages dont celui de tenir compte des spécificités socioculturelles d'un territoire sur lequel on veut mettre en place un projet de gestion.
  En ce qui concerne l'espace le plus pertinent pour fixer et mettre en cohérence les grandes orientations stratégiques, il doit être plus large. Il ne peut s'agir ici que de la région ou de l'interrégion ;

- La ***façade maritime*** est donc *l'espace de cohérence des grandes orientations stratégiques* en matière maritime et littorale ;

- L'échelon ***régional*** est, dans ce contexte, le *pivot de la réflexion stratégique coordonnée*, le *lien entre le Pays et la façade*, celui où existe une institution : le Conseil régional. La région est un échelon territorial adapté qui permet de percevoir la globalité des projets et d'offrir à tous les acteurs la possibilité de s'exprimer ;

- Enfin, le territoire ***national*** reste celui où *s'appliquent les règles édictées au niveau national ou supranational*, à l'échelle communautaire notamment. Les régions sont appelées, dans l'avenir, à renforcer leur rôle de relais des politiques européennes.

5. S'APPUYER SUR DES ACTEURS MIEUX IDENTIFIES ET AUX MISSIONS RENFORCEES

Pour que chacun s'approprie une démarche, et plus particulièrement une démarche de gestion intégrée, il doit la comprendre. Cela ne pourra se faire que par une *clarification des missions* de chacun et une *hiérarchisation des acteurs* (en parallèle de celle des territoires) en fonction des problématiques rencontrées et des objectifs poursuivis qui, à l'heure actuelle, font encore défaut en France. En effet, au niveau national, les problématiques maritimes et littorales restent éparpillées entre de nombreux ministères. Reproduit en région Bretagne, au sein des services déconcentrés de l'Etat, cet éclatement ne va, ni dans le sens d'une vision globale des problématiques, ni dans le sens d'un rapprochement des acteurs littoraux.

Les pistes pour identifier les acteurs les mieux placés pour garantir la gestion intégrée du littoral et articuler leurs missions :

Pour promouvoir et mettre en œuvre une véritable gestion intégrée du littoral, il est nécessaire de mettre en œuvre un nouveau système faisant plus de place à *l'action décentralisée autour d'un chef de file*. Ce système pourrait s'articuler autour de quatre principaux acteurs :

- ***l'Union européenne.*** Elle détermine une stratégie de Gestion intégrée de la zone côtière à l'échelle communautaire et définit un certain nombre de politiques communautaires maritimes dont les enjeux sont extra-nationaux (Politique Commune des Pêches…).

- ***l'Etat.*** Il *élabore les normes en fixant des objectifs de résultats et contrôle leur application*. Dans ce schéma, l'Etat conserve ses prérogatives normatives. Il reste le garant suprême de la cohérence et de la cohésion nationale et veille à la mise en œuvre d'une politique maritime retrouvée. Il est également chargé de transposer les normes communautaires en France.
  Néanmoins, pour être efficace et peser véritablement en termes de politique maritime, l'Etat doit, dans les régions maritimes, adapter sa structure en regroupant l'ensemble de ses compétences maritimes civiles, actuellement dispersées, dans un *« Pôle régional Mer-Littoral »*, en veillant également à ce que tous ses services (centraux et déconcentrés) partagent la même vision ; ce qui semble loin d'être le cas actuellement.

- la ***Région.*** Elle élabore une *stratégie d'ensemble* sur son territoire. La Région doit donc aujourd'hui définir un projet global exposant ce qu'elle souhaite faire de son littoral.
  Pour rendre cette mission stratégique pleinement efficiente, elle doit, en parallèle, s'assurer de la *cohésion des actions menées par les Pays et de la bonne articulation des Schémas de cohérence territoriale* élaborés localement. Elle a donc, à ce stade, à la fois un rôle de régulateur, mais également un rôle *d'interface et d'intermédiaire entre les Pays*.
  Afin d'assurer ces nouvelles missions, le Conseil régional doit se doter d'une *« Cellule mer » ou d'une « Direction de la mer et du littoral »*.
  Enfin, la Région présente également l'intérêt de se situer à un échelon suffisamment élevé, celui de l'« Intérêt régional », pour s'affranchir de considérations trop partisanes de terrain. Elle peut jouer le rôle d'un *arbitre entre des acteurs locaux lorsqu'ils ne parviennent plus à s'écouter*. En effet, lorsque la concertation locale ne parvient pas au consensus, notamment compte tenu de l'application et du respect des règles communautaires localement, il convient de rehausser le niveau de décision à l'échelon régional afin de prendre du recul et de s'assurer de l'absence de toute pression que certains acteurs locaux pourraient rencontrer.

- le ***Pays maritime,*** et les élus désignés par les collectivités locales sur ce territoire. Ils sont chargés de *régler les problèmes ne pouvant l'être directement entre les acteurs*, et concevoir et mettre en œuvre localement la gestion intégrée du littoral, notamment par la *réalisation de documents de planification locale* (SCOT intégrant une réelle dimension maritime et littorale).

Les conditions nécessaires à la réussite de ce nouveau modèle d'action :

La réussite des politiques et des actions initiées par chacune de ces structures ne pourra être complète que si elles parviennent à s'appuyer sur :

- ***la légitimité du politique.*** Pour qu'une démarche de gestion intégrée soit acceptée et se traduise par des effets concrets, elle doit être *portée par un acteur bien identifié, reconnu et volontaire*. Une démarche de gestion intégrée a donc besoin d'un leader. L'élu politique est le mieux placé pour assurer cette mission. Il doit être le garant de l'impartialité à entretenir entre tous les acteurs présents sur le littoral. Elu pour représenter l'intérêt général, sa légitimité n'est pas contestable.

- une ***relation de confiance***. Si la structure chargée de favoriser la gestion intégrée de la zone côtière veut réellement atteindre son objectif, elle doit réussir à établir une véritable relation de confiance avec ses interlocuteurs, c'est-à-dire les acteurs présents sur son territoire d'action. Si l'instauration d'une telle relation passe tout d'abord par la confiance exprimée envers une personne physique représentant la structure gestionnaire, le principal enjeu est ensuite de parvenir à ce que ce rapport de confiance s'installe également avec l'établissement lui-même. Il s'agit-là de la principale condition permettant de s'assurer de la pérennité et de la réussite des projets mis en œuvre.

6. PERMETTRE UNE MEILLEURE ANTICIPATION DES DIFFICULTES

Lorsqu'un projet susceptible d'avoir, à long terme, des impacts sur le milieu littoral et ses activités voit le jour, ses initiateurs n'en mesurent pas toujours les effets. Cette « insouciance » peut s'expliquer par une *gestion individuelle, sectorielle*, ou parfois une évolution dans le contenu du projet. En effet, certains acteurs ont pu être amenés à ne pas prendre en compte un effet néfaste d'un projet parce que, à l'origine, aucun élément ne permettait de présager cette difficulté.

On se trouve donc fréquemment en présence d'un manque d'anticipation. Par conséquent, lorsque les difficultés surviennent, les acteurs adoptent trop souvent une « stratégie de pompier », c'est-à-dire réagissent seulement une fois que le problème ou les conflits sont flagrants et qu'il convient, non plus de les prévenir, mais de les régler. Cette gestion dans l'urgence, et sans mesure globale, se limite en réalité à répondre à un souci de paix sociale et n'est pas efficace.

Les pistes pour anticiper les difficultés et les éventuels concurrences et conflits d'usages sur le littoral :

- *une auto-responsabilisation* des usagers du littoral et leur *recherche permanente de compromi*s et de solutions ;

- *l'acquisition des connaissances nécessaires* à l'évaluation et à la prévention de tous les impacts d'un projet ou d'une activité et leur *communication* auprès d'un large public.
  Si l'on peut parfois critiquer leur trop grand nombre et regretter de ne pas en voir les traductions en actions concrètes, les études d'impacts restent essentielles, notamment en matière socio-économique où elles demeurent insuffisantes, mais elles ne doivent pas représenter une part disproportionnée dans la démarche. Vient, en effet, un moment où il faut savoir clore la phase d'études et se servir utilement des données récoltées en les traduisant en propositions d'actions qui devront être mises en œuvre.
  Il est indispensable de *partager les informations recueillies* grâce à cette phase d'études afin que les acteurs se les approprient, que les études aient une utilité pour tous et que chacun entre dans le processus de gestion intégrée avec les mêmes bases de connaissances.

- une *participation de la société civile et une concertation en amont des projets*.
  Dans la gestion des projets, il est important de prendre conscience que la concertation représente une économie de temps, d'argent et d'énergie dans la mesure où elle permet de réduire les risques ultérieurs de contentieux.
  En effet, la participation de la société civile est un moyen de faciliter l'appropriation d'une décision en évitant les réactions de rejet à son égard, en sensibilisant aux problèmes, et en montrant que ses préoccupations sont prises en compte.

7. DEFINIR DES OBJECTIFS CLAIRS ET REALISABLES

Dans les différentes démarches de gestion intégrée de la zone côtière, on note régulièrement une *faiblesse générale dans la définition d'objectifs structurants* sur les plans conceptuel, spatial et temporel.

Cette faiblesse est souvent imputable à une vision déficiente du territoire dans ses trois dimensions que sont l'espace, les hommes et les échanges. Si les bilan-diagnostics environnementaux existent, ils sont rarement traités sous forme systémique pour aboutir à des scénarios analysant les forces, les faiblesses, les possibilités et les menaces pesant sur les choix de développement et de protection.

Des études très approfondies dans tous les domaines ne garantissent pas toujours une bonne appréciation collective de l'état du territoire et ses potentiels avec les quelques questions centrales qui vont permettre de guider la réflexion prospective et la définition d'objectifs directeurs.

Les objectifs sectoriels, plus classiques, sont en général beaucoup plus précis parce qu'issus d'une vision et d'une volonté d'actions ciblées d'un groupe d'acteurs bien défini (par exemple : les pêcheurs ou les conchyliculteurs), mais encore faut-il qu'ils soient partagés.

Cette difficulté à fixer des objectifs clairs, gradués dans le temps et mesurables, est concomitante avec l'absence d'indicateurs d'évaluation prédéfinis.

Les conditions à respecter dans la fixation des objectifs :

Afin d'éviter les déceptions, les désillusions et l'impression que pourraient avoir certains acteurs que la démarche mise en œuvre n'a rien changé, il importe de fixer des objectifs *clairs*, *hiérarchisés*, mais également *réalistes*, aussi bien en ce qui concerne les résultats auxquels on veut parvenir, que l'échéance à laquelle ils doivent être atteints. Ces objectifs doivent, bien évidemment, *être fixés en amont de la démarche*.

Les objectifs de départ doivent être suffisamment précis pour servir de référence à l'évaluation qui sera réalisée par la suite. Ils doivent donc également comprendre des indicateurs d'évaluation.

Pour avoir le plus de chances de se réaliser, ces objectifs doivent être partagés par le plus grand nombre d'acteurs possible. Leur définition doit donc être le résultat d'une démarche de concertation, mais qui ne pourra en aucun cas précéder la phase d'acquisition des connaissances et de formation nécessaire à chaque acteur, comme on a déjà eu l'occasion de l'expliquer à plusieurs reprises.

Il convient néanmoins de préciser que ces objectifs ne sont pas figés et peuvent évoluer dans le temps, que ce soit en cours de démarche si l'on se rendait compte notamment de leur manque de réalisme ou, au contraire, de leur insuffisance, mais également en fin de processus, afin de tenir compte des résultats de l'évaluation.

8. ETABLIR UN CALENDRIER RESSERRE POUR LA MISE EN ŒUVRE DES ACTIONS

La longueur d'une procédure de gestion intégrée *démotive* souvent les acteurs qui ont le sentiment de ne voir aucun résultat et que leur action est, par conséquent, vaine.

Certaines procédures de constitution de dossier sont lourdes et compliquées, les études succédant souvent aux études. Sans réelle « opérationnalité », les structures de coordination en place ont du mal à maintenir la motivation des différents acteurs impliqués.

Certaines mesures et certaines actions, sont, par leur nature même, vouées à se dérouler sur une période assez longue. Si l'on peut y voir un intérêt en termes de consultation des acteurs et de prise de distance à l'égard de difficultés parfois d'une actualité trop brûlante, il n'en demeure pas moins que des délais trop longs pour mettre en œuvre des actions contribuent à décrédibiliser la démarche, réduire sa visibilité et démotiver les acteurs parties prenantes du processus. Les Schémas de Mise en Valeur de la Mer constituent un exemple de ces limites (SMVM de la Baie d'Audierne, Baie de Lannion, Côte de granit rose, Baie de Saint-Brieuc et Rade de Lorient abandonnés ou en suspens, et SMVM du Trégor-Goëlo et du Golfe du Morbihan en phase d'achèvement).

Par ailleurs, il arrive que certains processus de gestion intégrée, alors même qu'ils ont été développés dans toutes leurs phases (consultation, participation, définition d'objectifs et d'actions permettant de les mettre en œuvre…) ne voient finalement jamais le jour, faisant ainsi peser des doutes sur l'intérêt même de la démarche. En Bretagne, cela a notamment été le cas du Schéma d'Aménagement du Littoral Breton et des Iles (SALBI), élaboré dans les années 1970. Alors qu'il allait jusqu'à définir précisément des actions à mettre en œuvre, il est, depuis, tombé dans les « oubliettes des outils de gestion intégrée ». Par conséquent, après un tel revers, il semble difficile d'expliquer aux acteurs ayant participé à ce type de démarche qu'ils doivent recommencer avec un autre outil ; on comprend aisément la perte de motivation qui peut être la leur dans ce cas de figure.

Néanmoins, ces délais excessifs d'élaboration ou de traduction en actions concrètes de gestion ne concernent pas les seules démarches de gestion intégrée. Ainsi, on rencontre le même problème pour la traduction de certaines mesures législatives en actes réglementaires.

La loi littoral du 3 janvier 1986 est sans doute la meilleure illustration des difficultés et de la lenteur d'application d'un texte. Il aura, ainsi, fallu attendre dix huit ans pour que la plupart des décrets d'application de la loi soient publiés, puisque ce n'est qu'en mars 2004 que les décrets relatifs à la délimitation des rivages de la mer, aux aménagements dans les espaces remarquables du littoral et à la limitation de l'urbanisation en zone estuarienne sont parus au Journal Officiel.

Les pistes pour motiver les acteurs et accroître l'efficacité des programmes de gestion intégrée :

Le calendrier de mise en œuvre d'un processus de gestion intégrée de la zone côtière doit être *resserré* (sans pour autant s'affranchir de certaines étapes indispensables : concertation et participation des acteurs…).

Il faut donc trouver un *juste milieu* qui permette de garantir la *visibilité* et la *lisibilité* de démarches visant à gérer les usages sur le littoral, tout en *s'affranchissant de considérations de trop court terme*, et en permettant ainsi de s'assurer de la *motivation des acteurs*.

9. GARANTIR DES FINANCEMENTS PERENNES ET COHERENTS

L'efficacité d'une politique ou d'un programme visant à organiser les usages du littoral et à gérer ce territoire de façon intégrée ne sera atteinte que si leurs porteurs disposent de moyens financiers suffisants pour faire vivre la démarche, non seulement dans sa phase d'élaboration, mais, aussi et surtout, dans sa traduction en actions concrètes à mettre en œuvre sur le terrain.

Or, on constate actuellement que les financements accordés aux démarches de gestion intégrée de la zone côtière se révèlent particulièrement fragiles dans la mesure où ils sont souvent conditionnés aux changements liés aux échéances électorales et au renouvellement des dirigeants politiques.

Ces changements, selon leur fréquence et leur ampleur, peuvent entraîner un certain nombre de difficultés et se traduire par une *vision plutôt à court terme* des outils de gestion intégrée, alors même que leur objet impose qu'ils s'inscrivent dans le long terme. Par ailleurs, il n'est pas rare que ces dotations financières soient réduites, entraînant de ce fait l'obligation, pour les porteurs de projets, de rechercher de nouvelles sources de financement s'ils souhaitent poursuivre les actions engagées. En Bretagne, certaines démarches « Natura 2000 » ont récemment connu de telles difficultés.

Ces changements font peser des *risques de discontinuité*, de *dispersion des financeurs*, et donc des actions, et de *démobilisation de certains acteurs* qu'il a parfois déjà été difficile de motiver.

La dispersion des financeurs sur un même projet entraîne le risque de *perte de cohérence* du projet. Le manque de planification financière des programmes implique par ailleurs des conduites de *projet opportunistes* pour capter des financements.

Les pistes pour s'assurer de la continuité, de la pertinence et de la cohérence des démarches de gestion intégrée de la zone côtière :

Toute démarche de gestion intégrée ne peut réussir que si l'on parvient à :

- *garantir la pérennité* des financements engagés en *s'affranchissant autant que possible du calendrier électoral* ;

- *éviter la dispersion des financeurs* afin de s'assurer de la cohérence du programme et des actions et d'éviter leur morcellement ;

- *veiller au respect des engagements de l'Etat*, notamment dans le cadre de sa contractualisation avec les acteurs locaux.

10. CONDUIRE UNE EVALUATION RENFORCEE ET PARTAGEE DES ACTIONS

Pour motiver les acteurs et les convaincre de l'intérêt d'une démarche de gestion intégrée, il est indispensable de leur démontrer quels ont été ses résultats. En cela, *l'évaluation d'un programme ou d'une politique est un passage obligé si l'on veut motiver les acteurs*. Elle permettra de voir si le résultat obtenu est satisfaisant, utile, opératoire…

Néanmoins, on rencontre plusieurs difficultés à ce stade. En effet, l'évaluation d'un programme doit, en théorie, se faire sur la base des objectifs qui lui ont été assignés dès le départ. On rencontre donc ici une première difficulté lorsque *les objectifs initiaux ne sont pas suffisamment clairs et réalisables* comme on a pu le voir précédemment.

D'autre part, à la faiblesse de définition des objectifs, s'ajoute une grande *lacune en matière de définition d'indicateurs utiles* au suivi des initiatives de gestion intégrée des zones côtières, quelle que soit la forme (outil institutionnel) qu'elle prend. La multiplicité des procédures engagées joue certainement un grand rôle dans cette absence de vision à long terme de la gestion que l'on souhaite mettre en place.

Les pistes pour évaluer une démarche de gestion intégrée de la zone côtière :

En phase de préparation d'une politique, d'un projet, d'une démarche de gestion intégrée, les opérateurs tendent à répondre qu'il est trop tôt pour définir les indicateurs ; ce qui s'accompagne souvent d'une absence de quantification des objectifs. Il faut donc faire en sorte que le « suivi-évaluation » soit à présent perçu comme un processus d'apprentissage qui permet *d'améliorer la prise de décision au fur et à mesure du déroulement d'un projet* ou d'un programme de gestion intégrée des zones côtières, et non plus, comme c'est encore trop souvent le cas, comme un contrôle a posteriori des effets d'un programme.

Toute démarche d'évaluation doit prendre appui sur des indicateurs objectifs, définis par les acteurs, en amont de la procédure. Or, l'idée que les indicateurs seront traités après l'exercice de planification semble encore trop répandue, y compris dans les milieux administratifs, et malgré l'existence de guides officiels (Contrats de Plan Etat-Région, Parc Naturel Régional…).

Si l'on veut que les indicateurs définis soient mesurables, il convient de *fixer dès le départ des objectifs ciblés* au cours du temps, des *points de repère* quant à ce qui est attendu des changements de comportement des acteurs clés. Malgré cela, la notion de suivi reste très vague (peu d'objectifs quantifiés) et s'attache uniquement à essayer de suivre les indicateurs de changements environnementaux, mais beaucoup moins des indicateurs de processus quant aux changements de comportement des acteurs et des institutions pour arriver à des objectifs donnés, qui pourtant ont leur importance.

La *communication aux acteurs du territoire des résultats de l'évaluation d'un outil de gestion intégrée de la zone côtière est enfin primordiale et permet à la fois de les associer à la démarche et de les motiver*. Sans cela, les acteurs auront rapidement l'impression que la démarche constitue un outil de plus, sans résultat, ni apport, dans la régulation des concurrences d'usages ou le règlement des conflits rencontrés.

INTRODUCTION

INTRODUCTION

La précédente contribution de la Section Mer-Littoral, « La mer et le littoral en Bretagne, pour une ambition régionale »[1], réalisée en 2001, se voulait un premier document de réflexion balayant les problématiques et usages de l'espace littoral et maritime en Bretagne. Comme l'indiquait ce travail dès son introduction, il s'inscrivait dans une volonté plus globale et de long terme. En effet, en le réalisant, la Section avait souhaité « *pouvoir définir des thèmes forts qu'elle aurait identifiés afin de les traiter de façon plus spécifique lors de ses prochains travaux* ».

Cette contribution s'intéressait particulièrement aux différents usages de l'espace littoral, aux interactions entre les activités littorales, ainsi qu'aux conflits pouvant en découler. Elle insistait également sur la nécessité de parvenir à une gestion intégrée du littoral et amorçait une première réflexion sur les conflits d'usages présents sur ce territoire.

Avec ses 2 730 kilomètres de côtes,[2] la Bretagne offre une variété remarquable de paysages littoraux. La Pointe du Raz, le Mont Saint-Michel, le Golfe du Morbihan, l'Aber Wrac'h, Ouessant… sont autant de noms associés à des milieux différents : escarpements rocheux ou baies envasées, plages sableuses ou cordons de galets, îles, marais salants, rias, etc. Ces milieux, modifiés à chaque moment par le phénomène de marée, sont source de vie et d'une exceptionnelle diversité biologique. Le littoral est à l'évidence un des principaux atouts de notre région, tant par les espaces et les paysages qu'il offre pour le cadre de vie et l'environnement, qu'en termes de ressources pour l'économie et le développement régional.

Les côtes rassemblent une multitude d'acteurs et concentrent bon nombre d'activités qui ne cohabitent pas toujours dans les meilleures conditions. Ces activités se sont juxtaposées au fil du temps, généralement sans autres règles que l'antériorité et les contraintes techniques. Cette situation favorise l'émergence de conflits d'usages entre les acteurs. Cela est d'autant plus prononcé que la « demande de littoral » s'accroît au fil des ans.

Au travers de cette nouvelle contribution, la Section « Mer-Littoral » a donc souhaité approfondir l'analyse initiée en 2001, en s'intéressant, par une analyse des conflits d'usages, aux conditions nécessaires à l'aménagement et au développement durable, cohérent et intégré de l'espace littoral.

Après avoir défini les termes « littoral » et « conflits d'usages », nous expliquerons en quoi cette démarche se veut pragmatique et s'adressant au plus grand nombre.

[1] CESR Bretagne, *La mer et le littoral en Bretagne : Pour une ambition régionale*, Rapporteur : Janick VIGO, octobre 2001

[2] Il est difficile de donner un linéaire de kilomètres de côtes car sa précision varie selon l'échelle cartographique à laquelle il est mesuré. Une longueur de 2 730 Km de côtes est souvent citée, elle est issue du contour au 50 000ème de l'IGN (BD Carto). (Source : Bretagne Environnement, *Chiffres clés de l'environnement en Bretagne*, édition 2003, janvier 2004)

PREAMBULE : DEFINIR LE LITTORAL

Disposer d'une définition claire de ce qu'est le littoral est tout d'abord indispensable si l'on veut se donner un cadre de réflexion. Toutefois, cela ne semble pas chose aisée dans la mesure où la définition que chacun donne du littoral varie selon ses propres interprétations et usages.

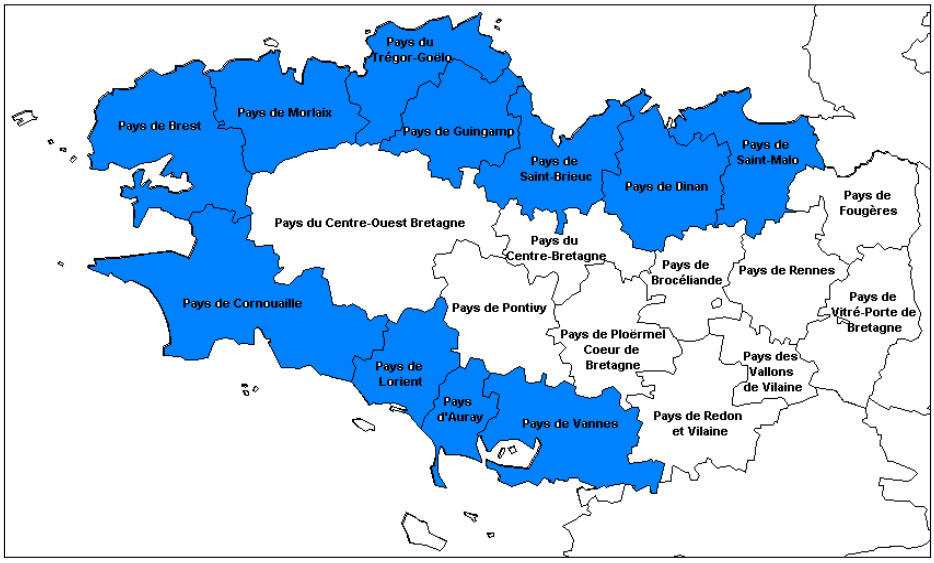
« L'espace littoral n'est pas seulement défini par une dimension physique qui relève de la géomorphologie, cet espace est aussi un « espace de vie », humanisé, transformé et mis en valeur par les sociétés humaines (BRUYELLE et al., 1998). BOUSQUET (1990) distingue, par exemple, trois définitions possibles du littoral : le littoral de nature, sous la dépendance de la dynamique et de l'énergie du milieu, le littoral d'oekoumène, habité et mis en valeur par l'homme, et le littoral d'institution que régissent les textes législatifs et réglementaires. D'après CORLAY (1995), le littoral doit être appréhendé comme un système aux éléments multiples, dont les deux composantes principales sont, d'une part, l'écosystème, c'est-à-dire un milieu aux potentialités diverses et aux contraintes très fortes et, d'autre part, le socio-système, combinaison de facteurs qui relèvent de la société. La dynamique du système résulte d'intéractions complexes entre la dynamique naturelle et la dynamique sociale ».[3] Que l'on soit juriste, géographe, naturaliste, économiste…, notre vision du littoral diffère. Pour cette raison, il est d'autant plus difficile de s'essayer à le définir.

Dans le cadre de cette étude, la Section considérera l'espace littoral comme ***l'espace chevauchant la terre et la mer dont la limite en mer sera celle des eaux territoriales et qui, à l'intérieur des terres, ira jusqu'aux limites des bassins de vie en relation avec la mer***.

On retiendra par conséquent deux critères :

- pour la limite dans les **terres** : le ***Pays*** (tel que défini par la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire - LOADDT), tout en tenant compte des spécificités locales ;

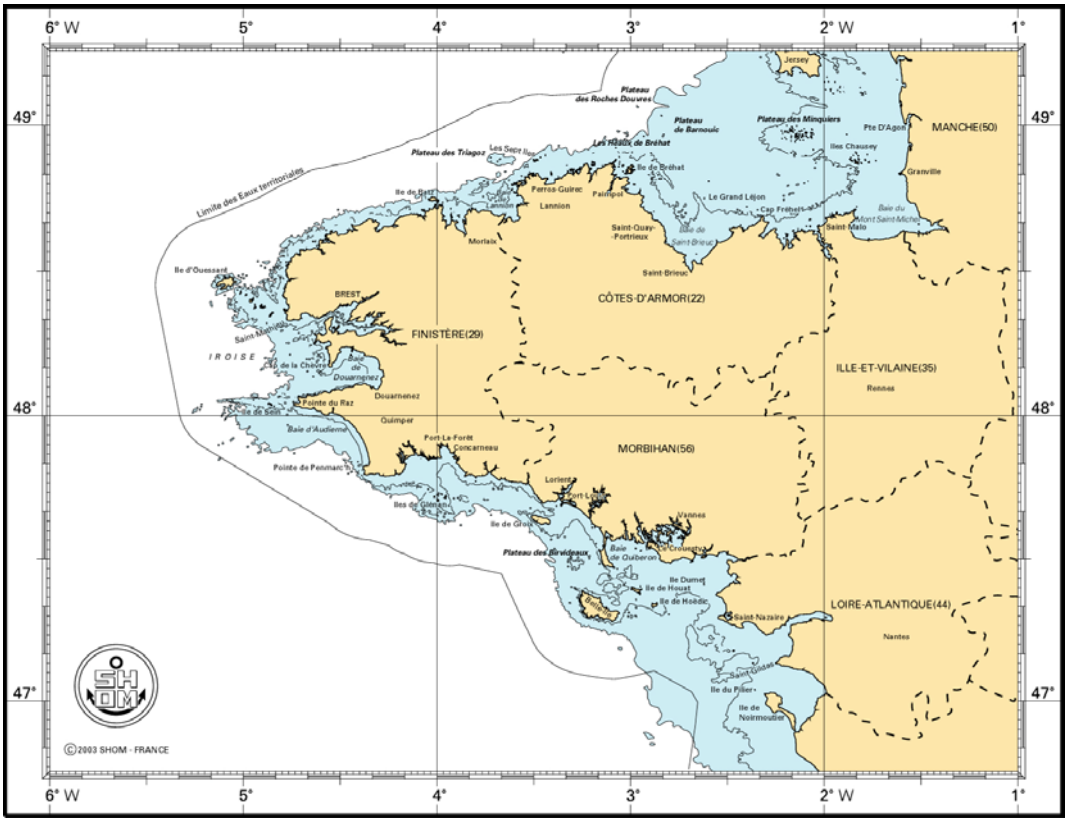
ONZE PAYS OUVERTS SUR LA MER EN BRETAGNE



[3]G. BELLAN (Coord.) (2002), « Définition et perception de l'espace littoral », in Jean-Claude DAUVIN (Coord.), *Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*, Patrimoines naturels, 57 : 29-62

- pour la limite en **mer** : la ***bande des douze milles*** (eaux territoriales) (carte ci-dessous).

UN TERRITOIRE D'ETUDE DELIMITE EN MER



Source : Service Hydrographique et Océanographique de la Marine

CONCURRENCES OU CONFLITS, INTERETS OU USAGES ?

Le littoral est devenu un espace partagé. Mais, cet espace étant limité, comme nous venons de le voir, ce partage est sans cesse remis en cause par les populations littorales dans la mesure où se confrontent des intérêts et des usages différents.

Il convient tout d'abord de bien différencier les intérêts des usages, deux notions se situant à des niveaux distincts, notamment lorsque l'on parle de la gêne occasionnée.

Ces deux approches trouveront leur place dans le cadre du présent travail.

Par ailleurs, lorsque l'on évoque les conflits d'usages, il est également primordial de ne pas occulter les conflits entres « usages » et « non usage ». En effet, la protection et/ou la conservation d'un espace, d'une ressource ou d'un écosystème peut être un choix susceptible de générer des conflits avec d'autres activités qui auraient souhaité pouvoir en bénéficier pour se développer.

Dans un rapport de 1992, intitulé « Plan stratégique pour le littoral français », Charles GACHELIN décrivait le littoral comme un espace de conflits, conflits qui selon lui pouvaient être de trois ordres :

- des conflits dus à une exigence de plus en plus forte de ***protection*** d'un environnement perçu comme fragile et menacé,
- des conflits d'ordre ***économique et social*** (extension des friches portuaires, difficultés liées à la pêche…),
- des conflits ***d'échelle et de compétences*** (nombre important d'acteurs intervenant à différentes échelles, multiplicité des structures, foisonnement des textes législatifs et réglementaires, dilution des responsabilités…).

C'est à ces trois types de conflits que souhaite s'intéresser la Section. Pour cela, elle a choisi de travailler selon une approche par activités présentes sur le littoral et non pas par acteurs. Ces activités peuvent parfois être considérées comme se concurrençant, voire s'opposant, ou tout du moins suivre des logiques discordantes en ce qui concerne l'utilisation d'un même territoire, c'est la raison pour laquelle des conflits peuvent éclater entre elles.

Mais, certains conflits ne trouveraient-ils pas leur origine dans les tentatives de régulation elles-mêmes ?

Ainsi que l'a expliqué l'économiste canadien, Anthony CHARLES,[4] spécialiste de l'aménagement des pêcheries, dans une typologie qu'il a bâtie pour le secteur des pêches, mais qui semble utilement pouvoir être étendue aux problèmes de la gestion du littoral, on aurait trois autres grands types de conflits d'usages :

- les ***conflits « de juridiction »,*** qui portent sur la nature de l'autorité régulatrice (tel groupe conteste la légitimité de telle autorité à prendre des mesures de régulation d'une activité qui le concerne) ;

- les ***conflits « de gestion »,*** qui portent sur la nature des mesures prises par une autorité pour réguler une activité donnée (par exemple lorsque des pêcheurs contestent la réduction d'un taux admissible de capture (TAC), ou l'élargissement du maillage minimal des filets) ;

- les ***conflits « d'allocation »,*** qui portent sur la répartition entre différents groupes des droits d'accès aux ressources, aux écosystèmes ou aux espaces (conflits sur la répartition d'un TAC en quotas nationaux par exemple) ; ces conflits d'allocation pouvant eux-mêmes être « internes » lorsqu'ils se déroulent à l'intérieur d'un secteur déterminé (entre différentes flottilles de pêcheurs professionnels par exemple), ou « externes » lorsqu'ils opposent des membres de différents secteurs d'activité ou de différents groupes d'intérêt (entre pêcheurs professionnels et pêcheurs récréatifs par exemple, ou entre pêcheurs et écologistes, etc.).

Dans la réalité, bien entendu, comme le souligne Anthony CHARLES, un conflit peut être « mixte », c'est-à-dire présenter des caractéristiques relevant de plusieurs des catégories ci-dessus.

[4] A. CHARLES, « Fisheries conflicts, a unified framework », *Marine Policy*, vol.16, n°5,1992, pp.379-393

Néanmoins, faut-il toujours aller jusqu'à parler de conflits ? En arrive t-on inéluctablement à une situation de conflit ou ne se retrouve t-on pas parfois seulement en situation de concurrence ?

Conflits et concurrences ne se situeraient-ils pas à deux niveaux temporels bien distincts ? En effet, la concurrence ne précèderait-elle pas le conflit et ne serait-elle pas en réalité une situation potentielle de conflits ?

Certains acteurs ne font référence qu'à des situations de concurrences d'usages qui n'iraient pas jusqu'à aboutir à des conflits. Néanmoins, d'autres semblent sous-estimer la portée de ces conflits, voire leur existence même.

Dans le choix du vocabulaire adéquat, on considérera donc que l'on régule des concurrences d'usages alors que l'on règle des conflits.

UNE DEMARCHE PRAGMATIQUE…

Dans la présente contribution, la Section « Mer-Littoral » a souhaité analyser l'ensemble des problèmes, concurrences, conflits dans leur globalité. Précisons à ce stade que les difficultés que peut connaître une activité particulière ne sont pas l'objet de cette étude qui, au contraire, a pour finalité d'analyser les interactions entre secteurs et les difficultés qui y sont liées.

Afin de s'inscrire dans une approche de terrain, la Section a décidé, afin d'alimenter sa réflexion par des données pratiques, de s'inspirer de l'analyse de quatre grands espaces sur lesquels les problématiques semblent représentatives des multiples activités que l'on peut rencontrer sur le littoral breton. Aussi, a t-elle auditionné des acteurs présents sur les territoires de :

- *la Rade de Brest - Iroise* (Parc marin), zone caractérisée par la multiplicité des activités et problématiques,
- *le Golfe du Morbihan*, caractérisé par une forte pression urbaine,
- *le Mor-Bras – Estuaire et Bassin Versant de la Vilaine*, caractérisé par l'importance de l'impact du Bassin Versant sur le littoral,
- le *Trégor-Goëlo*, caractérisé par la présence d'un site pilote Natura 2000.

… S'ADRESSANT A TOUS

Cette analyse des conflits d'usages s'attache à mettre en évidence, en particulier aux yeux des acteurs directement concernés et des pouvoirs publics, les difficultés de cohabitation qui sont recensées sur cet espace si sensible, mais si important, qu'est le littoral en Bretagne. Tout au long du document, la Section s'attache à faire des propositions sur ce que pourraient être les modalités d'un aménagement cohérent et d'un développement durable de l'espace littoral.

La présente contribution a également pour ambition d'informer plus largement les acteurs régionaux sur les enjeux maritimes et de faire prendre conscience que la gestion du littoral par

de multiples acteurs n'autorise pas pour autant à en disposer de façon abusive et en s'affranchissant de toute règle.

Plus généralement, ce travail vise à éclairer tous les acteurs et utilisateurs de l'espace littoral sur les contraintes de chacun et la nécessité de partager ce territoire qui appartient à tous.

Enfin, la Section souhaite apporter, par cette contribution, des éléments d'éclairage sur le niveau le plus pertinent en termes de décision, de gestion des conflits et de territoires d'action.

C'est pourquoi, après avoir analysé les principales concurrences d'usages sur le littoral breton (Partie 1), nous nous attacherons à examiner ce qui a été fait et, surtout, ce qui devrait l'être pour parvenir à une gestion intégrée du littoral garante d'une cohabitation harmonieuse des activités (Partie 2).

PARTIE I :

LE LITTORAL BRETON, UN ESPACE DIVERSEMENT UTILISE ET AUX NOMBREUSES CONCURRENCES D'USAGES

« Les littoraux sont soumis à d'intenses pressions et font l'objet d'enjeux antagonistes d'équipements qui les agressent, mettent en péril leurs équilibres naturels et dégradent les richesses de tout ordre qu'ils recèlent ».[5]

La précédente contribution de la Section « Mer-littoral » fournit à cet égard un bon aperçu de la multiplicité des acteurs et activités qui se côtoient sur le littoral.[6] Des concurrences et conflits d'usages en découlent. Ces derniers peuvent être de différents ordres.

La typologie des conflits d'usages que l'on rencontre le plus fréquemment distingue les conflits existant entre la préservation des espaces naturels et le développement des activités socio-économiques, d'une part, et les conflits entre les activités socio-économiques entre elles, d'autre part, parce qu'elles exploitent les mêmes potentialités physiques ou fonctionnelles du milieu ou parce qu'elles nécessitent, pour leur développement, de « consommer » le même type d'espace littoral.

Si l'on souhaite pousser l'analyse, on pourra bien sûr se référer à bien d'autres typologies. Il suffit ici de ne citer que celles présentées par C. GACHELIN[7], Y. BONNOT[8], A. MIOSSEC[9] ou encore J. CATANZANO et O. THEBAUD[10].

Afin de ne pas se perdre dans la diversité de ces approches et de retranscrire, le plus fidèlement possible, les problématiques évoquées par les acteurs locaux qu'elle a rencontrés, la Section « Mer-Littoral » a, quant à elle, retenu une typologie binaire.

Dans cette partie, elle s'intéresse en effet, tout d'abord aux concurrences existant entre activités utilisatrices de l'espace littoral (Chapitre 1), puis, dans un second temps, aux conflits générés par les activités qui sont, elles-mêmes, censées les réguler (Chapitre 2). Au terme de cette analyse, les nouveaux phénomènes à l'origine de tensions entre activités sont également mis en exergue (Chapitre 3).

La tableau suivant donne un aperçu des interactions rencontrées lors de ce travail.

---

[5] Roland PASKOFF, *Les littoraux : impact des aménagements sur leur évolution*, ed. Masson, 1993

[6] CESR Bretagne, *La mer et le littoral en Bretagne : Pour une ambition régionale*, Rapporteur : Janick VIGO, octobre 2001

[7] Charles GACHELIN, *Pour un plan stratégique intégré du littoral français*, janvier 1992

[8] Yvon BONNOT, Rapport à Monsieur le Premier Ministre : *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France*, 1995

[9] Alain MIOSSEC, *Les littoraux entre nature et aménagement*, SEDES collection Campus, 1998

[10] J. CATANZANO et O. THEBAUD, *Le Littoral, pour une approche de la régulation des conflits d'usage*, PNOC - Institut Océanographique – IFREMER, 149 pages, 1995

INTERACTIONS DES ACTIVITES ET TYPOLOGIE DES USAGES DU LITTORAL EN BRETAGNE

ACTIVITES	Pêche professionnelle	Pêche récréative (à pied, de plaisance en mer)	Conchyliculture	Pisciculture	Agriculture	Extraction de maërl et de granulats	Industries et réparation navale civile et militaire	Transport maritime	Câbles sous-marins, éoliennes	Population résidente / Urbanisme	Défense nationale	Plaisance	Tourisme	Protection du patrimoine naturel
Pêche professionnelle[11]	E R	RR EE	R E	X	-	RRR	R	E X	E X R	R EE XX	E	EEE	R	R
Pêche récréative (à pied, pêche de plaisance en mer)	RR EE	R E	X R	X	E	-	R	E	X E R	E R X	E X	E X	E X	R X
Conchyliculture	R E	X R	E R	X	XXX	-	XX	X	-	EE	-	E	E	R E
Pisciculture	X	X	X	-	E	-	-	-	-	XX	-	-	E	XXX
Agriculture	-	E	XXX	E	-	-	E	-	E	EE XX	-	-	E X	XXX
Extraction de maërl et de granulats	RRR	-	-	-	-	-	-	E	E	-	-	E	E	RRR
Industries et réparation navale civile et militaire	R	R	XX	-	E	-	-	-	-	EEE	-	-	E	XX
Transport maritime[12]	E X	E	X	-	-	E	-	-	EE	EE	EE	EE	-	XXX
Câbles sous-marins, éoliennes	X R E	X R E	-	-	E	E	-	EE	-	EE	E	E	-	R
Population résidente / urbanisme	R EE XX	E R X	EE	XX	EE XX	-	EEE	EE	EE	E	E	E	E	XX
Défense nationale[13]	E	E X	-	-	-	-	-	EE	E	EE	-	E	E	X
Plaisance[14]	EEE	E X	E	-	-	E	-	EE	E	EE	E	E	E	XX
Tourisme[15]	R	E X	E	E	X E	E	E	-	-	-	E	E	E	X
Protection du patrimoine naturel [16]	R	R	R E	XXX	XXX	RRR	XX	XXX	R	XX	X	XX	X	-

[11] y compris ports de pêche
[12] y compris ports de commerce
[13] y compris ports et bases militaires
[14] y compris ports de plaisance et mouillages forains
[15] y compris baignade, hébergement, déplacement
[16] Conservatoire du littoral, réserves, sites protégés divers

R : utilisation des ressources et des écosystèmes marins
E : utilisation de l'espace
X : utilisation comme exutoire
Interactions au sein d'une même activité

Plus une lettre est représentée et plus les interactions sont fortes

CHAPITRE 1 :

Des concurrences entre activités utilisatrices du littoral

PLAN

SECTION 1. LES CONCURRENCES ET/OU CONFLITS LIES AUX PRESSIONS SUR LES ECOSYSTEMES COTIERS ET LEURS RESSOURCES VIVANTES

1. Des divergences d'intérêts entre activités aux multiples conséquences
2. Des divergences au sein d'une même activité
3. Des aménagements aux conséquences majeures

SECTION 2. LES CONCURRENCES ET/OU CONFLITS LIES A L'UTILISATION DE l'ESPACE

1. Des divergences d'intérêts entre activités
2. Des divergences au sein d'une même activité

SECTION 3. LA SPECIFICITE DES ILES ET DES ILOTS

1. Des conflits générés par un changement majeur de structuration des îles
2. Les changements d'usages des îlots : d'un usage professionnel à un usage naturaliste

SECTION 4. POURQUOI CES CONFLITS ? UNE SOCIETE QUI EVOLUE ET S'ADAPTE

1. L'attrait du littoral
2. Un symbole de liberté
3. Des mentalités et sensibilités qui évoluent
4. L'arrivée de nouveaux acteurs et l'évolution des activités traditionnelles

SECTION 5. DES CONFLITS DIFFICILES A MESURER ET A EVALUER

Les conflits d'usages rencontrés entre les activités utilisatrices du littoral peuvent être de deux ordres. Soit ils relèvent des pressions découlant de **l'exploitation des écosystèmes et ressources vivantes marines**, soit ils découlent de **l'utilisation de l'espace littoral** et de son partage entre activités. Les îles présentent quant à elles une situation spécifique.

SECTION 1 : LES CONCURRENCES ET / OU CONFLITS LIES AUX PRESSIONS SUR LES ECOSYSTEMES COTIERS ET LEURS RESSOURCES VIVANTES

Ces concurrences ou conflits peuvent naître entre des activités distinctes ne parvenant pas à cohabiter, mais aussi, on y pense moins, au sein d'une même activité, entre ses différentes composantes. Ces concurrences ou conflits proviennent généralement des effets engendrés par ces activités. Enfin, certains aménagements, relevant généralement de la puissance publique, par les conséquences qu'ils entraînent, peuvent être à l'origine de véritables conflits qui pourront ensuite se généraliser entre diverses activités.

1. DES DIVERGENCES D'INTERETS ENTRE ACTIVITES AUX MULTIPLES CONSEQUENCES

En 1997, la Commission européenne, dans un document concernant l'aménagement des zones côtières, précisait que « *l'urbanisation et le développement agricole et industriel uniformes ont considérablement réduit la diversité biologique et l'identité culturelle des paysages dans une grande majorité des régions européennes* ».[17]

Les différentes activités anthropiques menées en milieu littoral et les pressions qu'elles entraînent peuvent se traduire par une « érosion de la biodiversité ». Encore faut-il apprécier à quelle composante de la biodiversité on s'adresse. Il peut s'agir de la disparition d'un habitat, celle d'un lot d'espèces sensibles au bénéfice d'espèces plus tolérantes…, dont il résulte automatiquement une modification du fonctionnement de l'écosystème. Plus globalement, on assisterait à une dérive générale des écosystèmes. Au-delà des atteintes patrimoniales et culturelles (pertes d'espèces, banalisation des paysages, …), les répercussions économiques de cette érosion doivent pouvoir être appréciées ; ce qui est parfois très difficile à réaliser.

La Bretagne dispose encore d'un patrimoine (naturel, culturel…) remarquable, mais encore faut-il préciser ce que l'on entend par diversité biologique, dans la mesure où cette particularité du littoral doit rester un atout économique non négligeable pour notre région.

1.1. Un préalable : définir la biodiversité

La diversité biologique est d'abord liée à la *variabilité des habitats* telle qu'elle est perceptible pour la frange littorale par le biais des paysages (dunes, pelouses, falaises…). Quant à la partie immergée, cette diversité n'est pas moindre entre les habitats sédimentaires et rocheux, en milieux marins, estuariens ou lagunaires. La nature des roches, l'impact de la

[17] Commission européenne, *Mieux gérer les ressources littorales : Un programme européen pour l'aménagement intégré des zones côtières*, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes, 1997

houle, la vitesse des courants, les particules en suspension… sont autant de facteurs environnementaux qui diversifient les paysages sous-marins ou émergés à basse mer. Sous ce premier aspect de la biodiversité, la Bretagne est particulièrement riche,[18] elle se situe à la rencontre de deux entités géomorphologiques et sédimentaires : la Manche au nord, le Golfe de Gascogne au sud, entre lesquels s'insère la mer d'Iroise. Plus que toute autre région, la Bretagne rassemble ainsi le plus grand nombre d'habitats reconnus et recensés dans le cadre de la Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvages : 24 pour la partie marine, plus de 30 pour la partie terrestre.

La deuxième composante de la diversité s'exprime en termes de nombre d'espèces recensées, à la fois végétales et animales. Il s'agit de la *diversité spécifique,* et ce n'est pas un hasard si, depuis plus d'un siècle et demi parfois, la Bretagne héberge trois laboratoires (Concarneau, Roscoff, Dinard) dont la vocation première était bien de recenser et décrire toutes ces formes de vie vivant à l'interface terre-mer. Comme en témoignent les catalogues établis, le nombre d'espèces atteint des records (600 environ pour les algues, autant pour les vers marins, près de 400 pour les mollusques…), sans compter les vertébrés comme les poissons, les oiseaux, les mammifères…

La troisième composante de la biodiversité est de nature *fonctionnelle*. Elle est illustrée par la coexistence, dans un même habitat, d'espèces qui utilisent, de façon différente mais complémentaire, les ressources alimentaires présentes, soit dans le sédiment, à l'interface eau-sédiment, soit dans la colonne d'eau, au dessus du sédiment. Ceci est à la base de la reconnaissance de groupes trophiques (alimentaires) qui nous renseignent sur la réponse des organismes face aux variations de l'environnement et notamment des apports de nourriture. Une bonne représentation des prédateurs contrôlant les explosions anarchiques de certaines espèces est ainsi un gage de bon fonctionnement du système.

1.2. Des conséquences sur la diversité biologique et le fonctionnement de l'écosystème

1.2.1. Des menaces venant de la mer

Les menaces venant de la mer sont liées aux activités maritimes (transports, exploitation…), indépendamment des évènements naturels (tempêtes, niveau de la mer…).

1.2.1.1. Le transport maritime

1.2.1.1.1. Les marées noires

Dans le cas d'une véritable catastrophe écologique (AMOCO CADIZ, TANIO…), les suivis scientifiques ont montré, après la forte, voire totale, mortalité des espèces, les réelles capacités de récupération du milieu, étant donné le fort hydrodynamisme qui caractérise la Bretagne. Concernant les écosystèmes, les scénarios de retour à un nouvel équilibre suivent un certain nombre d'étapes, avec retour à une situation équilibrée six ans environ après l'événement ; ceci sans apparente perte de diversité spécifique, mais après une modification

[18] DIREN, Région Bretagne, Curieux de nature, Patrimoine naturel de Bretagne, 1995
Voir également : CESR Bretagne, *La mer et le littoral en Bretagne : Pour une ambition régionale*, Rapporteur : Janick VIGO, octobre 2001, pp 3-7

fonctionnelle majeure. La Bretagne a particulièrement souffert dans les années 1970 et 1980 du caractère répétitif de tels accidents.

Sur le plan économique les atteintes sont diverses, souvent inattendues. Les activités maritimes ont été frappées de plein fouet, lors de l'accident de l'AMOCO CADIZ, dans trois quartiers maritimes : Brest (sauf rade), Morlaix et Paimpol. Dans ces quartiers, l'ostréiculture représentait avant l'accident plus de 50% de la valeur des produits débarqués, les crustacés 27%. Les huîtres, comme les autres animaux filtreurs, sont toujours les premières victimes lorsqu'il y a dispersion et dissolution des hydrocarbures. La décontamination des huîtres est spontanée, rapide au début, puis se ralentit. Dans le cas des abers, le milieu restant contaminé plus de quatre ans, les huîtres sont recontaminées lorsque les hydrocarbures piégés dans les sédiments sont remis en suspension. Dans tous les cas, l'essentiel des stocks doit être détruit, soit parce que les huîtres restent contaminées, soit parce qu'elles ne peuvent être commercialisées dans la mesure où elles dépassent la taille adéquate pour l'être (cas de l'ERIKA).

L'exemple des poissons plats (Plies, Soles, Limandes…) est aussi très démonstratif. Dans le cas des Plies des abers, les recrutements sont inexistants, ou faibles, durant les deux années qui suivent l'évènement. Quant aux adultes, s'ils ne meurent pas, ils présentent des déficits de croissance, des érosions des nageoires, des lésions cancérogènes et, quatre ans après, les taux de reproduction demeurent anormalement bas.

La ressource halieutique a parfois la possibilité de fuir, c'est le cas du Lieu jaune, dont le délai de retour après le naufrage de l'AMOCO CADIZ s'est chiffré en années (trois à cinq).

Dans le cas des crustacés, l'impact est différent selon le cycle biologique des espèces et la présence de juvéniles dans les milieux contaminés. Pour l'araignée, l'impact a été visible trois ans après l'évènement, pour le tourteau c'est trois et quatre, puis sept et huit ans après.

Chaque marée noire apporte son lot d'enseignements. Malgré cet acquis et l'imposant dispositif de suivi scientifique des populations mis en place en Alaska suite à l'accident de l'EXXON VALDEZ, c'est quatre ans après l'évènement que s'est produit le « crash » total des populations de Hareng et de Saumon, phénomène qui reste inexpliqué. Par ailleurs, les pêcheries n'ont été réouvertes que neuf ans après l'accident. Ceci montre que les connaissances sont encore insuffisantes sur le comportement des hydrocarbures déversés en mer, sur leur toxicité pour les ressources vivantes et leur persistance à long terme dans les organismes.

Le plus souvent, cependant, les marées noires ne provoqueraient pas nécessairement de modification majeure de l'écosystème, si ce n'est au niveau de populations démographiquement déjà menacées. C'est le cas de certaines populations d'oiseaux qui sont les premières victimes. Bien que le bilan des pertes soit toujours difficile à établir, les oiseaux, s'ils ne sont pas les meilleurs indicateurs écologiques, n'en constituent pas moins une composante importante de l'environnement marin où les enjeux scientifiques et patrimoniaux qui les concernent sont toujours très forts.

D'autre part, il faut prendre en compte l'atteinte visuelle aux paysages qui provoque également des conséquences économiques, parfois sans commune mesure avec l'impact

écologique proprement dit. Cela a été le cas pour l'ERIKA et pour le PRESTIGE sur les côtes françaises.[19]

Dans le cas de l'EXXON VALDEZ, il a été établi un véritable bilan social, psychologique, culturel… d'un tel évènement. Il est aussi constaté que de tels évènements contribueraient à accélérer le déclin de modes d'exploitation fragiles.

1.2.1.1.2. Les déballastages

De façon plus insidieuse et plus chronique encore que les marées noires, les déballastages frauduleux de produits pétroliers en mer participent à la dégradation croissante des eaux littorales. Ces produits, même dilués, peuvent couvrir des surfaces importantes sous forme d'un microfilm. A des doses infinitésimales (1 milliardième de molécule d'hydrocarbure aromatique polycyclique HAP), ces produits sont toxiques pour les œufs de poissons comme les Sardines, les Harengs, les œufs de Moules et les jeunes styades larvaires de crustacés notamment. Toutes ces formes biologiques dérivent au printemps et l'été dans les eaux de surface.

Enfin, les eaux de déballastages rejetées en mer peuvent également parfois contenir des espèces nocives pour le milieu marin (dinoflagellées…). Elles constituent en cela un vecteur important de contamination du milieu.

1.2.1.1.3. La perte de conteneurs en mer

On ne peut limiter l'appréhension des pollutions marines aux seuls déversements, accidentels ou volontaires, d'hydrocarbures. Le transport maritime de marchandises présente une grande diversité. Il concerne aussi bien des produits transportés en colis, que des produits en vrac qui peuvent, quand ils tombent à l'eau, soit flotter, soit se dissoudre, soit s'évaporer. Cette variété a pour corollaire un fort risque d'atteinte des milieux par des substances chimiques dangereuses, notamment déversées à l'occasion de pertes de fûts et de conteneurs.

La conteneurisation du transport maritime, débutée durant les années 1970, a marqué une évolution très forte de ce secteur, certains ont même parlé de la « révolution » des porte-conteneurs. La perte d'un conteneur transportant des produits dangereux peut conduire à une pollution extrêmement sournoise et dévastatrice. Tous les conteneurs perdus représentent aussi, car tous ne coulent pas, un danger permanent pour la navigation maritime.

Le nombre exact de conteneurs perdus en mer est très difficile à estimer, car leur perte n'est pas toujours déclarée. La pointe de la Bretagne, compte tenu de l'important lieu de passage qu'elle représente, est particulièrement vulnérable. Au large des côtes bretonnes, les pertes de conteneurs semblent croissantes d'année en année, variables selon les conditions de tempête. En 2000 et en 2003, on recensait par exemple en Manche Ouest, quatre accidents sur chacune de ces années.[20]

[19] Se référer à la Déclaration commune des Conseils Economiques et Sociaux Régionaux de Haute-Normandie, Basse-Normandie, Bretagne, Centre, Pays de la Loire, Poitou-Charentes, Limousin, Aquitaine et Midi-Pyrénées, des Conseils Economiques et Sociaux du Pays basque, de Cantabrie, Asturies, Galice, Andalousie, Canaries, Ceuta, de AERLIS Région de Lisbonne, de la Fédération des syndicats de l'Algarve, *Pour une véritable sécurité maritime européenne*, suite au naufrage du Prestige, décembre 2002

[20] Source : CEDRE (Centre de documentation, de recherche, et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux)

Il suffit de citer quelques exemples de pertes de conteneurs en mer « déclarés » le long des côtes françaises depuis 1988 pour se convaincre de cette vulnérabilité particulière de la Bretagne :[21]

- **1988** : 700 fûts de sulfure de sodium et d'acétone tombent du « BREA », au Nord d'Ouessant. Ces fûts seront en partie récupérés sur le littoral breton et la presqu'île du Cotentin ;

- **1989** : 14 conteneurs chargés de pesticides tombent du « PERINTIS », en Manche ;

- **1993** : le « SHERBRO » perd 88 conteneurs (pesticides) en Manche ;

- **2 février 2002** : le porte-conteneurs américain « LYKES LIBERAOR », chargé de 3 000 conteneurs, signale en avoir perdu 60 dans le mauvais temps, à 120 milles à l'Ouest de l'île de Sein. L'un d'eux est un conteneur ouvert contenant des produits chimiques dangereux ;

- **29 janvier 2003** : cinq conteneurs vides dérivent au large d'Ouessant ;[22]

- **30 janvier 2003** : 16 conteneurs sont déclarés perdus à 22 milles de Creac'h. Six sont localisés (ils flottent donc), mais aucun n'est récupéré.[23]

On constate donc une diversité des cas pouvant survenir lors d'accidents ou d'incidents en mer mettant en jeu le transport de substances chimiques. Les réponses opérationnelles apportées à ces pollutions sont bien évidemment diverses selon les circonstances des incidents/accidents, des produits chimiques incriminés, et des risques encourus.[24]

➡ ***Il semble donc nécessaire d'imposer au plus vite l'équipement de tous les navires de systèmes d'identification automatique pour la communication avec les autorités côtières. Ce système devra également être complété par un repérage automatique des conteneurs. Les solutions techniques existent donc. Mais, c'est d'une réelle volonté politique de réformer véritablement le transport maritime dont on semble davantage avoir besoin.***

1.2.1.2. Des extractions remises en cause

« Confrontée à la raréfaction des ressources terrestres (sables alluvionnaires) et à des réglementations environnementales contraignantes, l'industrie du BTP craint la pénurie de granulats, très largement utilisés pour la confection de béton ou la voirie, par exemple. La tentation est grande de se tourner vers la mer, où existent des ressources jusqu'à maintenant peu exploitées, mais les risques (notamment écologiques : menace pour la biodiversité, ou socio-économiques : conflits avec la pêche) ne peuvent être négligés. Une étude détaillée des enjeux, des moyens et des risques doit être conduite, pour identifier les zones de compromis acceptable ».[25]

[21] Ibid
[22] Source : Préfecture Maritime de l'Atlantique
[23] Ibid
[24] Michel MARCHAND, IFREMER, « Pollutions chimiques accidentelles. L'apport des scientifiques de l'environnement : quelles recherches, pour apporter quelles solutions ? », *Les journées d'information du CEDRE, Les pollutions accidentelles des eaux au-delà du pétrole brut. Maîtriser le risque et gérer la réponse*, 23 octobre 2001
[25] Comité interministériel de la Mer, *Extrait du dossier de presse*, 29 avril 2003

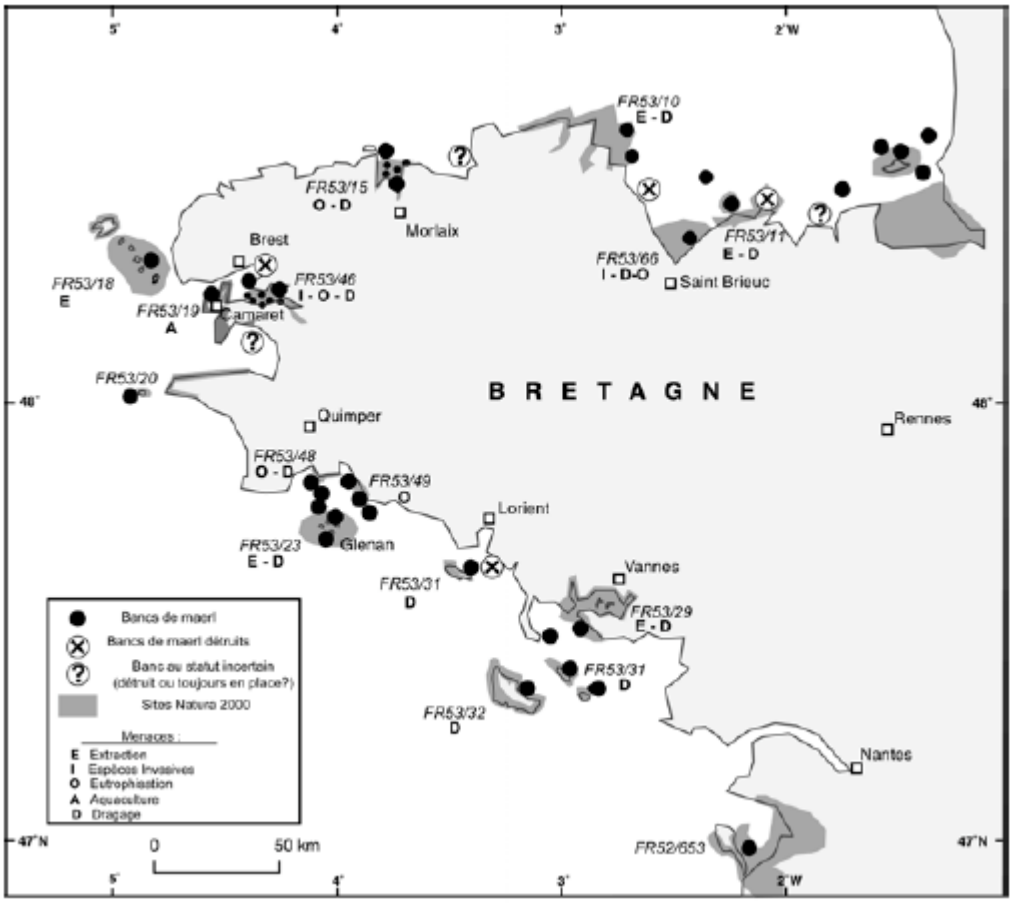
En Bretagne, l'extraction de granulats marins, qui concerne les *sables coquilliers* et le *maërl*, a de multiples conséquences et est l'objet de multiples conflits d'usages.

1.2.1.2.1. Une menace pour la biodiversité

Dans le cas de *sables coquilliers* accumulés en dunes sous-marines, l'expertise biologique montre le plus souvent que l'extraction se fait dans des zones désertiques où le prélèvement se traduit, pour ces sables mobiles, par un refaçonnement par les houles (exemple du Kafarnao). Néanmoins, il semblerait que, dans certaines zones, les extractions de granulats se fassent parfois sans étude d'impacts préalable. Elles peuvent pourtant entraîner, par exemple, des dégraissements de plages, des déplacements de chenaux…

Le cas du *maërl,* nom breton utilisé pour le lithotamne, sédiment marin constitué par un ensemble d'algues rouges calcaires, présente une spécificité. La Bretagne abrite 90% de la ressource en maërl française. L'extraction de cette ressource concerne essentiellement les départements des Côtes d'Armor et du Finistère (le site des Glénan est le plus important), et aujourd'hui, le plus souvent, les couches inférieures des gisements constitués d'algues fossiles.

LOCALISATION DES PRINCIPAUX BANCS DE MAËRL EN BRETAGNE ET DES ZONES NATURA 2000 QUI LES CONCERNENT

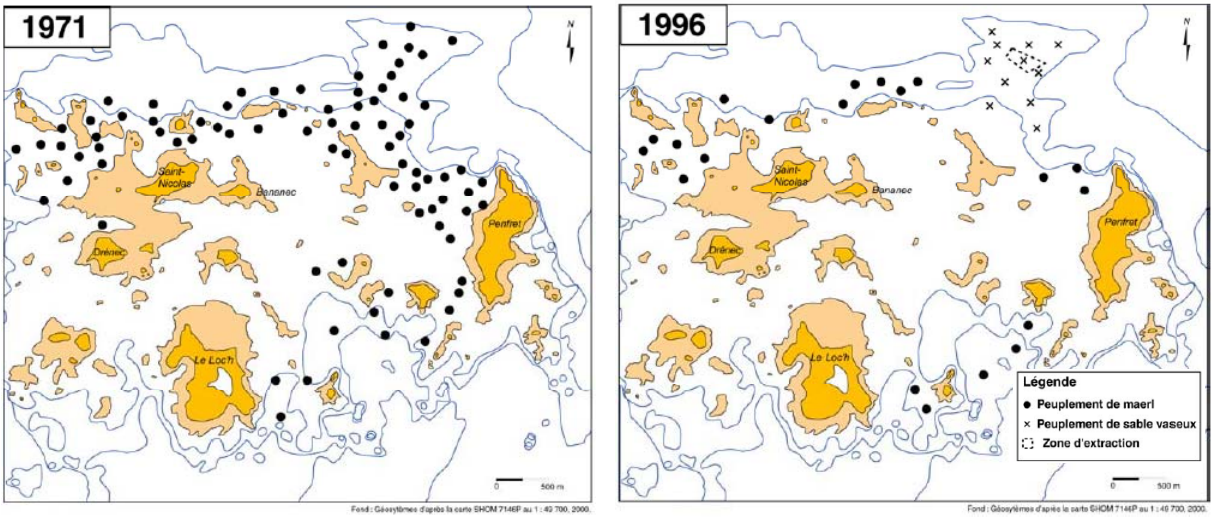


Source : J. GRALL, Biodiversité spécifique et fonctionnelle du maërl, Thèse de Doctorat, UBO, 301 p. et annexes, 2002 (Pour chacune de ces zones, les principales menaces pesant sur le maërl sont indiquées)

Dans la région, ces accumulations d'algues calcaires constituent des îlots très localisés (plus de 70 de plus d'un kilomètre carré dans les années 1970), où la structure cavitaire favorise une diversité spécifique et fonctionnelle tout à fait exceptionnelle. Ces oasis de vie jouent un rôle de nurseries ou de refuges à partir desquels les aires avoisinantes peuvent se repeupler, notamment en juvéniles d'espèces exploitables.

L'exploitation de ces bancs est ancienne, d'abord exclusivement consacrée à l'amendement des terres acides, elle s'est diversifiée récemment (assainissement, purification de l'eau, cosmétiques…), si bien que dans les trente dernières années, l'essentiel de ces bancs a été fortement dégradé ou a disparu. La production a atteint 600 000 tonnes par an dans les années 1970. Les bancs qui atteignent 10 mètres d'épaisseur dans les meilleurs cas (Glénan) ont mis plus de 10 000 ans à se construire. A l'infime vitesse à laquelle la couche de surface vivante élabore son calcaire (0,3 mm par an), cette ressource doit être considérée comme non renouvelable.[26]

DISTRIBUTION DES PEUPLEMENTS TYPIQUES DE MAERL AUX GLENAN EN 1971, PUIS EN 1996 (APRES EXTRACTION INDUSTRIELLE)



Source : J. Grall, Biodiversité spécifique et fonctionnelle du maërl, Thèse de Doctorat, UBO, 301 pp. et annexes,

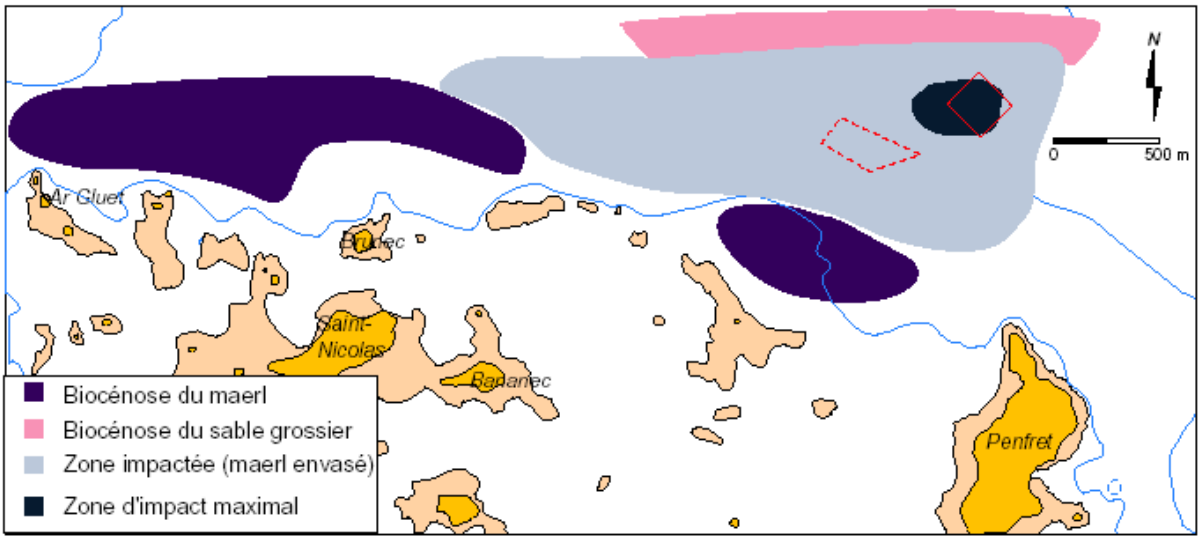
➡ ***Sans remettre en cause l'utilisation du maërl pour des usages n'offrant aucun substitut, on doit s'interroger sur le bien fondé d'une exploitation du maërl pour des usages pour lesquels il pourrait être remplacé par d'autres produits (amendement agricole, traitement des eaux usées…).***

1.2.1.2.2. Des conflits avec la pêche

Indépendamment de l'atteinte à l'habitat lui-même, à sa diversité spécifique d'ordre patrimonial, les extractions ont eu un impact sur la pêche. Les lieux de pêche se sont en effet diversifiés. Le centre de l'exploitation est devenu stérile, entraînant un déplacement des navires (en revanche, la flottille ne semble pas avoir diminué).

[26] DIREN, J. GRALL, *Evaluation de la santé des bancs de maërl de la pointe de Bretagne*, 2001, 67p
Ville de Fouesnant, J. GRALL, *Etude et cartographie du banc nord de l'archipel des Glénan. Rapport final : Etat de santé du banc de maërl et de la macrofaune benthique*, 2003, 32p et annexes

REPRESENTATION SPATIALE DE L'IMPACT DE L'EXTRACTION DU MAERL AUX GLENAN



Source : d'après J. GRALL, « Etat de santé du banc de maërl et de la macrofaune benthique », in Etude et cartographie du banc de maërl du Nord de l'archipel des Glenan, Ville de Fouesnant / In Vivo Environnement, 32 pp et annexes

Par ailleurs, même si les périmètres d'extraction ont été très réduits (en pointillés sur la carte ci-dessus), cette exploitation de maërl fossile (abaissement de la profondeur du banc ne permettant plus la photosynthèse) crée aujourd'hui une zone d'impact maximal et une zone impactée de turbidité et de dépôts de particules fines d'une superficie de 25 fois supérieure à celle du périmètre autorisé. La biocénose du maërl est aujourd'hui fragmentée et réduite. Ceci entraîne donc un déséquilibre général au niveau des populations et des ressources halieutiques. Tout cela explique de fréquents conflits d'intérêts entre activités de la pêche et de l'extraction.

1.2.1.2.3. Des tentatives de régulation et de limitation

Depuis 1997, l'extraction des amendements calcaires (maërl et coquilliers) est soumise à une obligation de déposer des titres miniers. Cela s'est traduit par un contingentement, par des quotas de prélèvement et par des périmètres d'extraction limités.

Précisons également que les bancs de maërl sont protégés par la directive communautaire 92/43, en tant qu'habitats naturels d'intérêt communautaire. Dans ce cadre, les recommandations pour la France sont de distinguer les gisements actifs, encore producteurs, et les gisements fossiles, où l'exploitation serait réservée pour des usages très limités (cosmétiques…), sous condition de suivi scientifique.

Ces dispositions n'ont cependant pas suffi à faire disparaître les conflits entre activités. Ces derniers semblent pouvoir être imputés à trois facteurs :

- la ***durée des concessions*** d'exploitation qui peut parfois sembler excessive pour certains ;
- la définition d'un ***quota de prélèvement*** sur lequel il est difficile d'obtenir un accord de tous les acteurs ;
- ***l'étendue des périmètres*** d'extraction qui semblerait parfois démesurée et de nature à accentuer les conflits.

Certains considèrent que seuls une limitation de la production ou l'arrêt de l'extraction sur certaines zones (Glénan) sont réellement en mesure de mettre fin aux conflits rencontrés. Néanmoins, on peut s'interroger sur les nombreuses conséquences économiques, sociales, et humaines que ne manquerait pas d'engendrer une telle décision. La principale difficulté est donc ici de trouver un juste milieu permettant de satisfaire le plus grand nombre d'acteurs.

Par conséquent, seule une démarche participative peut permettre d'éviter ou de dépasser ces difficultés, démarche qui devra s'appuyer sur :

- une meilleure ***concertation et organisation des acteurs*** locaux ;
- un ***suivi scientifique*** de la zone d'extraction. Il faut à cet égard signaler que, depuis 1997, un tel suivi environnemental a été mis en place sur le gisement des Côtes d'Armor. Ce suivi comprend un état de référence du gisement qui doit être renouvelé tous les cinq ans, y compris dans les cinq années qui suivent la fin de l'exploitation.

1.2.1.3. L'impact des activités de pêche et de l'aquaculture

Les activités halieutiques et aquacoles peuvent, sans parler à ce stade de l'impact sur la ressource qu'elles exploitent, porter une part de responsabilité dans l'évolution de l'écosystème marin.

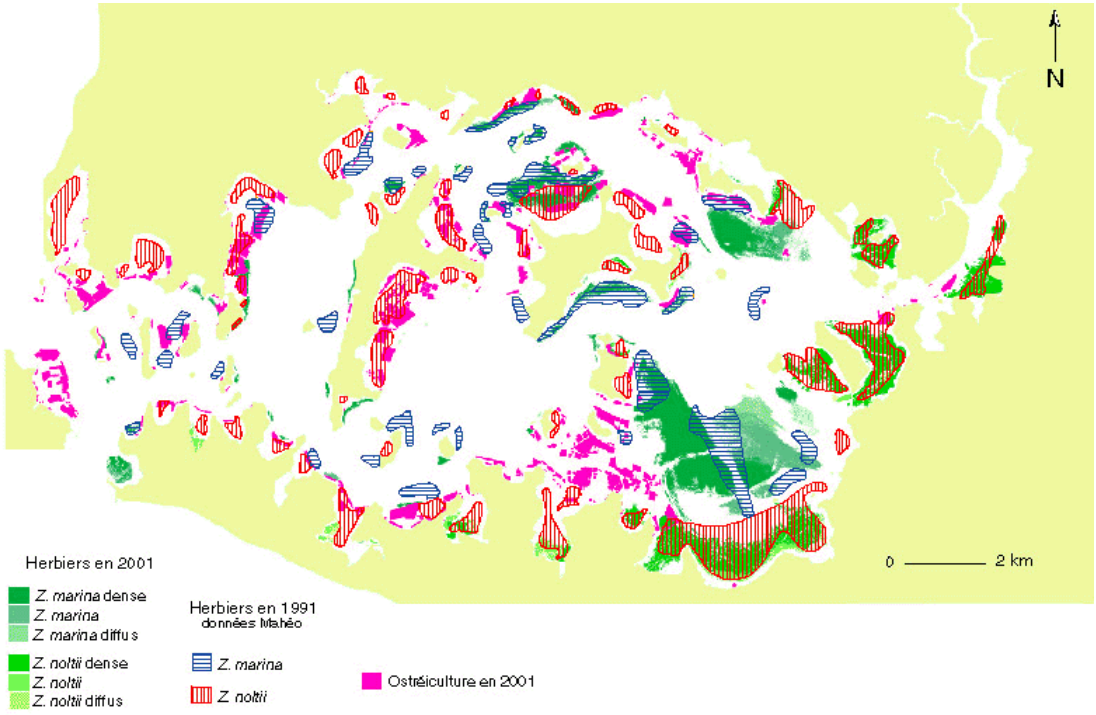
Dans certains cas, cette évolution peut s'avérer positive. En effet, dans certains endroits, l'interdiction du chalutage dans les eaux côtières a généré l'établissement de vases compactes peu productives (Baie de Concarneau, Mor-Bras). La remise en suspension périodique de particules fines maintient le peuplement des vasières dans un état pionnier très productif, leur non-exploitation entraîne un « vieillissement » du peuplement au bénéfice d'une seule espèce qui monopolise les ressources et qui n'est généralement que de faible utilité dans le système trophique.

En revanche, dans d'autres cas, les dragues peuvent jouer un rôle important dans la dégradation de l'écosystème, même si l'on doit quelque peu relativiser cette affirmation pour les dragues utilisées pour la collecte des mollusques (type drague à coquille Saint Jacques), qui seraient peu destructrices pour les habitats exploités. Dans le cadre de la législation française, les espèces de grande taille échappent aux prélèvements en s'enfonçant en profondeur, les plus petites espèces passent au travers des mailles. Les grandes espèces vivant en surface sont exploitées, détruites ou cassées. Dans ce cas, cela induit la prolifération d'espèces nécrophages (bulots), au détriment des mollusques filtreurs exploités (praires, coquilles Saint Jacques,…). La diversité fonctionnelle peut donc être modifiée mais, dans le cas de la rade de Brest, les fonds de maërl exploités (praire) depuis plus de 40 ans restent toujours aussi productifs et maintiennent leur forte couverture de maërl vivant en surface.

Les dragues sont en revanche responsables de la destruction des herbiers, autre habitat de structure complexe à très forte diversité spécifique (120-140 espèces contre 100-120 espèces dans le cas du maërl), alors qu'il a été démontré que les herbiers de zostères ont un rôle essentiel dans le fonctionnement de l'écosystème. Cela est particulièrement vrai pour le Golfe du Morbihan. En effet, les feuilles de zostères freinent le courant au niveau du fond, ce qui favorise la sédimentation. Les racines et les rhizomes fixent le sédiment qui, au cours du temps, devient de plus en plus compact. La disparition des herbiers aurait donc des conséquences importantes sur la répartition des habitats, des vasières pouvant laisser place à des sédiments plus grossiers. Les 1 300 ha d'herbiers présents dans le Golfe produisent

environ 200 000 tonnes (poids frais) de feuilles par an. Après leur vieillissement, ces feuilles se décomposent lentement dans le milieu, cette matière organique alimente, entre autres, les organismes filtreurs. Cet apport est surtout hivernal, et il vient compenser la très faible production phytoplanctonique observée à cette saison. Cette richesse en débris végétaux structure les peuplements, mais permet aussi à des espèces comme l'huître et la palourde de disposer de nourriture tout au long de l'année. Les herbiers jouent là un rôle économique direct, qui s'enrichit d'une fonction de nurserie pour de nombreuses espèces d'intérêt commercial. La préservation des herbiers a donc aussi des implications économiques. Dans le Golfe du Morbihan, ce problème est majeur en termes de protection du patrimoine naturel.

DES HERBIERS DE ZOSTERES EN REGRESSION ENTRE 1991 ET 2001 DANS LE GOLFE DU MORBIHAN



Source : BERNARD et CHAUVAUD, 2002

Les ***dragues*** ne sont, néanmoins, pas les seules à porter une part de responsabilité dans la destruction de ces herbiers. Toujours dans le Golfe du Morbihan, la pêche à pied, et dans une moindre mesure en apnée, induit une fragilisation, voire une disparition, des herbiers de zostère naine. En revanche, l'impact de ces pratiques sur la zostère marine n'a pas été établi.

La pêche à pied récréative, sur les estrans rocheux ou sableux, a un impact fort sur les peuplements et sur le substrat : retournement des blocs, destruction des cavités rocheuses, affouillements du sol. Pour les estrans sableux et rocheux, l'impact d'une pêche intensive peut conduire à la transformation complète de l'habitat avec déstructuration du peuplement et du sédiment, et induire une érosion de la richesse en espèces.

➡ ***Dès lors, l'actuelle volonté de promouvoir les grandes marées en Bretagne, à des fins touristiques, ne devrait-elle pas s'accompagner d'une meilleure information et d'un développement de l'encadrement des « touristes-pêcheurs » ?***

Dans ce sens, l'initiative lancée dans le cadre du programme Natura 2000 du Trégor-Goëlo mérite d'être soulignée. En effet, un programme d'action a été élaboré afin de sensibiliser les

enfants et les adultes aux richesses et fragilités de l'estran et de les initier à des techniques douces de pêche à pied. Ces actions de communication passent par la réalisation :

- *d'animations* « estran » toute l'année pour les écoles du site Natura 2000 ;

- de *chantiers de démonstration* auprès du grand public : sur le littoral, à marée basse, des animateurs expliquent la biologie des espèces maritimes, les tailles de pêche à respecter, les gestes essentiels comme « remettre les cailloux en place » ;

- *d'outils pédagogiques* créés par le Conservatoire du littoral (Actions financées par le programme européen LIFE « Archipels et îlots marins de Bretagne ») : un cahier de découverte de l'estran, une règle du jeu (plastifiée, permettant d'identifier les espèces ramassées et de les mesurer), ainsi que deux annuaires des marées rappelant les techniques douces de pêche à pied. Ces outils sont distribués sur les sites de pêche.

Les outils pédagogiques du Conservatoire du littoral pour une pêche respectueuse du milieu

Les cultures marines ont également un impact fort sur les habitats.

Dans certains endroits, la création des parcs ostréicoles a conduit à la disparition de certains herbiers de zostères. La stabilisation du sédiment par apports de sable, de graviers ou de coquilles d'huîtres transforme durablement l'habitat d'origine. De plus, certaines tables ostréicoles disposées à l'entrée des criques et baies du Golfe du Morbihan forment une barrière pouvant modifier l'hydrodynamisme et la dynamique sédimentaire, avec localement une tendance à accélérer la sédimentation. De ce fait, elles peuvent également contribuer à la régression, voire à la disparition, des herbiers.

La conservation des populations d'oiseaux dépend bien sûr de la qualité et de la superficie de leurs habitats. Par exemple, la régression qui a affecté les herbiers de zostères naines au cours des dix dernières années est en partie à l'origine de la diminution des effectifs d'oiseaux hivernants.

Enfin, toujours dans le domaine de l'aquaculture, les élevages en cages de poissons ont également un impact sur le milieu. Dans l'expérience de barges d'élevage en Baie de Morlaix, il a été clairement démontré que, malgré des conditions hydrodynamiques favorables, le taux de matière organique déposée sur le fond a provoqué une dégradation du peuplement en l'espace de trois ans. Ce type d'installation nécessite un suivi environnemental approprié. C'est également le cas des installations en circuit « fermé », mais qui ont des rejets en mer.

1.2.1.4. L'impact des activités nautiques

Le développement des activités nautiques, ces dernières décennies, a également eu des effets sur le milieu naturel. Le Golfe du Morbihan est toujours particulièrement caractéristique en la matière.

C'est ainsi que l'essor de la plaisance, avec le développement des zones de mouillage qui s'en est suivi, a contribué à la disparition des herbiers de zostères. *« Le mouillage d'ancres détruit les herbiers par arrachage, jusqu'à 25 % du couvert végétal dans les zones de mouillages ».*[27]

Enfin, dans le Golfe du Morbihan, selon la même source, « *le développement de la navigation de plaisance et des débarquements sur les îles est en partie à l'origine de la disparition des colonies de sternes ».*

1.2.2. Des menaces venant de la terre

1.2.2.1. Une modification de la nature de l'écosystème

1.2.2.1.1. La modification des faciès sédimentaires

Au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, on assiste à l'envasement généralisé des rades, baies abritées et estuaires de Bretagne. Les cartographies des années 1960 et leur réactualisation le prouvent. Le meilleur exemple est la présence de maërl enfoui sous quelques centimètres de vase (rade de Brest, Mor-Bras).

La construction du barrage sur la Vilaine, en écrêtant les crues, a supprimé les mouvements de chasse d'eau. De même, les estuaires de plus en plus urbanisés, aux berges artificialisées, ne remplissent plus leur fonction de zone tampon (interface) entre la terre et la mer. Ce ne sont plus, le plus souvent, que de véritables émissaires. La présence de « bouchons vaseux », zones de forte turbidité, est caractéristique des estuaires. Ils se comportent comme de véritables filtres accumulant les matières en suspension et piégeant les bactéries. Les déplacements de ces bouchons vaseux, suite aux aménagements, peuvent avoir des conséquences parfois graves. Les sédiments estuariens sont de véritables pièges pour l'ensemble des contaminants issus des activités industrielles, urbaines, culturales et d'élevage menées sur les rives de l'estuaire, mais aussi le bassin versant. Ces produits piégés peuvent être relargués à la suite de remaniements sédimentaires (crues, fortes marées…) et sont alors responsables de véritables dysfonctionnements, d'explosions planctoniques par exemple. Certains estuaires sont aujourd'hui des milieux dits insalubres où toute activité ostréicole ou mytilicole pourrait devenir très aléatoire si l'on n'y prend garde.

1.2.2.1.2. Des zones humides convoitées

Les zones humides sont essentielles puisqu'elles sont à l'interface entre les milieux marins et les milieux continentaux. Elles participent à la protection des rivages contre l'érosion, contribuent à l'épuration des eaux et abritent une faune et une flore d'une importante richesse.[28]

Leur préservation dépend notamment de la qualité de l'eau dans les estuaires, de la gestion hydraulique dans les marais arrière-littoraux. En cela, il s'agit de territoires qui doivent être intégrés à part entière dans les réflexions conduites sur la gestion du littoral. Le SIAGM (Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan) semble d'ailleurs en avoir

[27] DIREN Bretagne, *La biodiversité dans les sites Natura 2000 Golfe du Morbihan / rivière de Pénerf : état des lieux et enjeux de conservation*, octobre 2002

[28] Voir à ce sujet l'étude du CESR Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003

pris conscience quand il propose d'élargir le périmètre du Parc naturel régional du Golfe du Morbihan.

Outre leur richesse écologique, ces zones humides sont le lieu d'exercice de multiples activités : pêche, conchyliculture, chasse… Parallèlement, il s'agit également d'un patrimoine paysager remarquable, représentant également un outil touristique de taille.[29]

Cependant, ces zones sont de plus en plus menacées.[30] En Bretagne, en moins de 50 ans, 65% des zones humides littorales ont été détruites par poldérisation, endiguement ou remblaiement.[31] Ces zones humides ont fortement subi les méfaits d'une urbanisation croissante, l'augmentation des rejets polluants, et les risques d'une agriculture intensive.

Les zones humides littorales bretonnes sont donc le cadre d'une concurrence pour le partage de l'espace et des richesses qu'elles renferment. Les usages y sont multiples et les acteurs divers (agriculteurs, propriétaires de marais, chasseurs, conchyliculteurs, associations de protection de l'environnement…).

1.2.2.1.3. Des habitats isolés et dégradés

La multiplication des activités sur le littoral, ainsi que sa plus grande occupation pour des usages résidentiels et récréatifs a généré de nombreux impacts sur la faune et la flore.

Le développement des ***activités nautiques*** (voile, kayak…) s'est en effet, tout d'abord, traduit par le développement des zones de mouillage. La fréquentation de ces zones et le passage qu'elles entraînent se traduisent par un arrachage répété du couvert végétal.

Par ailleurs, la mise en œuvre d'une servitude littorale sur les ***sentiers côtiers*** a permis à chacun de pouvoir bénéficier de la beauté du littoral breton. Néanmoins, on constate que la nature devient peu à peu un produit de consommation. Plus elle est bien conservée, belle, et plus elle attire de visiteurs. Cela se traduit par un paradoxe : cet afflux de visiteurs va entraîner une fréquentation importante et régulière des sites, avec un risque de dégradation et de déclin de certaines espèces ou plantes. La servitude littorale, par la fréquentation accrue d'espace naturel qu'elle a générée, est par exemple à l'origine de nuisances dites de « dérangement » qui ont pu entraîner la délocalisation de populations d'oiseaux compte tenu de la dégradation de la qualité des zones d'accueil. En effet, la seule présence humaine affecte de multiples façons la nidification des oiseaux et leur stationnement sur les aires de nourrissage et de repos.

➡ ***La généralisation et la localisation des sentiers côtiers est une question qui mériterait d'être étudiée davantage.***

La ***pêche à pied***, par un effet de piétinement, ainsi que la ***pêche sous-marine***, peuvent également porter une part de responsabilité (qui demeure difficile à établir avec précision) dans la disparition progressive de zostères.

[29] Voir à ce sujet l'étude du CESR Bretagne, *Impacts en Bretagne des nouvelles demandes touristiques,* Rapporteur : M. Henry DEPOID, janvier 2004

[30] Conseil scientifique régional de l'environnement, *Les zones humides de fond de vallées et la qualité de l'eau en Bretagne, réflexions et recommandations*, mars 1997

[31] A.-H MESNARD & N. LE PENNEC (2002), « Un exemple : la gestion des conflits d'usages sur la façade atlantique », in Jean-Claude DAUVIN (Coord.), *Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*, Patrimoines naturels, 57

Parallèlement, la ***pression urbaine*** croissante sur la totalité du littoral (liée à la pression démographique et l'attractivité du littoral) conduit peu à peu à isoler les zones terrestres des presqu'îles et des zones maritimes dans la mesure où le développement des zones urbanisées s'est essentiellement concentré à la base de ces territoires. Le risque de voir une couronne urbaine isoler les habitats terrestres des habitats naturels est donc prégnant. L'agglomération de Vannes-Séné se trouve malheureusement dans cette situation depuis les années 1960.

Finalement, le problème récurrent sur le plan de la conservation du patrimoine naturel est celui de l'urbanisation mal maîtrisée avec des effets immédiats et induits en termes d'activité humaine. Il s'agirait donc davantage de nuisances pouvant être rattachées à des problèmes de « dérangement » que d'aménagement.

1.2.2.2. Des eaux marines et côtières de qualité variable

1.2.2.2.1. Etat de la situation

Le rapport du CESR Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, adopté en juin 2003 analysant cette question sur le fond, ici, seules les principales problématiques seront rappelées.[32]

La qualité des eaux marines est évaluée sous deux formes, la pollution bactériologique et la pollution chimique.

Dans le premier cas, et malgré les efforts importants pour résorber les sources (assainissement), une meilleure cohérence dans les résultats obtenus est souhaitable.

Dans le cas de la pollution chimique, des progrès ont été réalisés grâce à la mise en place des réseaux, dans la maîtrise analytique… On doit souligner que différents indices utilisés simultanément sur le même site, à des fins différentes, ne sont pas mis systématiquement en relation les uns avec les autres, alors qu'ils sont souvent convergents et traduisent une réelle dégradation du milieu. Indices biotiques intégrateurs, tests d'écotoxicité… doivent être couplés avec les mesures chimiques des réseaux.

1.2.2.2.2. De nombreuses responsabilités

Comme l'a également démontré l'étude du CESR précitée sur la qualité des eaux en Bretagne, la dégradation de la qualité des eaux renvoie à de multiples responsabilités dont on ne rappellera que les principales dans cette section.

La dégradation de la qualité des eaux côtières est la conséquence de la dégradation de la qualité des eaux de surface provenant du *bassin versant*, ainsi que des *activités directement présentes sur la bande littorale.*

L'agriculture est sans doute l'activité à laquelle on attribue la plus grande part de responsabilité dans la mauvaise qualité des eaux de surface qui, ensuite, finissent leur route en mer. Les pollutions d'origine agricole, qu'elles soient ponctuelles ou diffuses, dont on mesure l'impact sur les eaux côtières, peuvent être liées à l'agriculture locale, littorale, mais provenir également de beaucoup plus loin, selon l'importance du bassin versant. Par exemple, les eaux

[32] CESR Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003

de surface du bassin versant de la Vilaine, qui est le plus étendu de Bretagne, transportent des polluants situés à des dizaines de kilomètres de l'estuaire de la Vilaine.

Le développement du ***tourisme*** littoral a également des incidences en matière de qualité des eaux côtières. De par ***l'urbanisation*** qu'il a entraînée, il a rendu nécessaire la construction d'équipements d'assainissement des eaux usées. Néanmoins, ces équipements n'existent pas toujours, ou, quand ils existent, ne respectent pas toujours les normes, notamment en matière de phosphore. Or, le phosphore est l'un des paramètres majeurs qu'il convient de prendre en compte.[33] Le développement du tourisme est également allé de pair avec l'essor de la plaisance. Rappelons ici qu'en matière de nautisme, la Bretagne est la deuxième destination pour les pratiquants français.[34] « *Le très fort développement de la plaisance depuis les années soixante, qui s'est traduit par la création de nouvelles infrastructures, a également sa part de responsabilité dans la pollution des eaux […]. En effet, les installations de plaisance engendrent parfois une pollution par hydrocarbure et rejets de dragage, ou bien même par des métaux lourds dans les eaux des ports provenant de l'entretien des bateaux, sans parler du rejet à la mer des déchets ménagers et des eaux usée*s ».[35]

Les ***ports*** de plaisance ne sont cependant pas les seuls qu'il convient d'évoquer sur ce sujet. En effet, tous les ports, quelle que soit leur vocation sont concernés par ce problème.[36]

Evoquons, à titre d'illustration, ici, une seule problématique, celle des ***dragages***. « *Les dragages réalisés dans les ports, afin d'assurer leur exploitation, de même que le rejet de certains matériaux, ont des effets sur la qualité physico-chimique des eaux et le devenir de substances toxiques pour les organismes vivants. Les principaux effets sur les organismes vivant dans les fonds marins sont à rattacher au dragage et au largage des vases qui entraînent la destruction des habitats et l'enfouissement des espèces qui y vivent* ».

Les risques environnementaux liés aux matériaux de dragage peuvent aboutir à la conclusion que leur immersion en mer n'est pas envisageable ; ceci en raison de leur toxicité ou parce qu'ils renferment des micro-organismes indésirables : bactéries ou virus pathogènes, kystes de dinoflagellés toxiques. Des solutions de traitement à terre doivent être envisagées : dépôts, traitements physiques et chimiques. C'est le cas du port de plaisance de Morlaix.[37]

La rade de Brest est un site concerné au premier chef par cette dégradation de la qualité des eaux côtières que l'on peut rattacher à la présence de ports. Le bassin nord de la rade est en effet soumis aux activités du triple ensemble portuaire (militaire, commerce et plaisance) avec comme apports de polluants, les métaux lourds, le TBT (des peintures antisalissures), les PCB (composés organochlorés) les hydrocarbures… L'accumulation des métaux dans la matière vivante, lorsque celle-ci est encore présente sur ces sites, dépasse dans le bassin nord l'ensemble des valeurs référencées dans la littérature, c'est le cas du fer, du cadmium, du zinc, du plomb, du mercure. Ce dernier est très présent dans la Penfeld et à proximité des anciens sites de stockage des explosifs. Les dosages de TBT effectués par la Marine Nationale, en 1999, montrent de fortes teneurs en zone portuaire au voisinage des bassins de carénage

[33] Ibid
[34] CESR Bretagne, *Impacts en Bretagne des nouvelles demandes touristiques,* Rapporteur : M. Henry DEPOID, janvier 2004
[35] CESR Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003
[36] Pour plus de détail, se référer à l'étude précitée, p 83
[37] C. ALZIEU (coord), *Bioévaluation de la qualité environnementale des sédiments portuaires et des zones d'immersion*, ed. IFREMER, 2003, 248p

(9000 ng/g contre 1 ng/g dans le goulet), alors que les premiers signes de toxicité enregistrés chez les animaux marins sont observés quand la teneur dépasse 1 ng.[38]

Les nuisances liées à l'activité portuaire et industrielle brestoise sont donc réelles. Néanmoins, le port a fait beaucoup d'efforts pour améliorer son environnement et limiter les nuisances, notamment dans le cadre du Contrat de Baie que nous évoquerons dans la seconde partie de cette étude. En ce qui concerne les sables de carénage, ces derniers sont stockés sur le port, puis évacués vers une décharge autorisée, et non pas rejetés dans la rade. Par ailleurs, de nouvelles techniques de carénage alternatives au sablage sont actuellement à l'étude.

Les ***élevages piscicoles*** sont enfin une autre activité montrée du doigt par les populations riveraines dans la pollution des eaux côtières, mais ils sont également victimes de la dégradation de la qualité des eaux. Les populations riveraines et les associations environnementales évoquent en effet leurs craintes relatives aux rejets de matières organiques générés par l'activité piscicole et les produits sanitaires utilisés pour l'élevage.[39] Ce type de conflits fait également apparaître un autre type de dissensions que nous traiterons ultérieurement dans cette étude : un conflit avec l'administration chargée d'autoriser l'implantation de tels élevages dans la mesure où certains éleveurs piscicoles se demandent si, pour ne pas risquer l'affrontement avec les associations de protection de l'environnement et les riverains, « l'administration » ne serait pas amenée à adopter une attitude de « prise de risque minimum ».

1.2.2.2.3. Des conséquences multiples

Une mauvaise qualité des eaux peut avoir des conséquences diverses et variées sur le milieu côtier, dont la modification des écosystèmes et la multiplication des marées vertes sont deux exemples majeurs en Bretagne.

1.2.2.2.3.1. Une modification des écosystèmes : l'eutrophisation, un phénomène de plus en plus problématique

Comme l'a démontré le récent rapport du CESR sur *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, l'eutrophisation côtière est une problématique majeure et croissante dans la région.

L'eutrophisation se traduit par un excès de sels nutritifs qui favorise la croissance des végétaux (phytoplancton et grandes algues). Leur décomposition nécessite des apports d'oxygène. Dans l'eutrophisation en milieu marin, on constate que la forte implication des nitrates exogènes intervient comme facteur limitant alors que le phosphore endogène semble suffisant.

En Bretagne, « *l'eutrophisation et le développement phytoplanctonique consécutif sont moins importants qu'ils ne pourraient l'être en raison des fortes marées entraînant un brassage important, sur le littoral de la Manche en particulier. Néanmoins, il faut tout de même souligner que la production de phytoplancton est maximale dans les nombreux milieux où l'eau est mal renouvelée (Baies, rades, abers…) que compte le littoral breton et qui se*

[38] (ng) nanogramme: un milliard de fois plus petit qu'un gramme

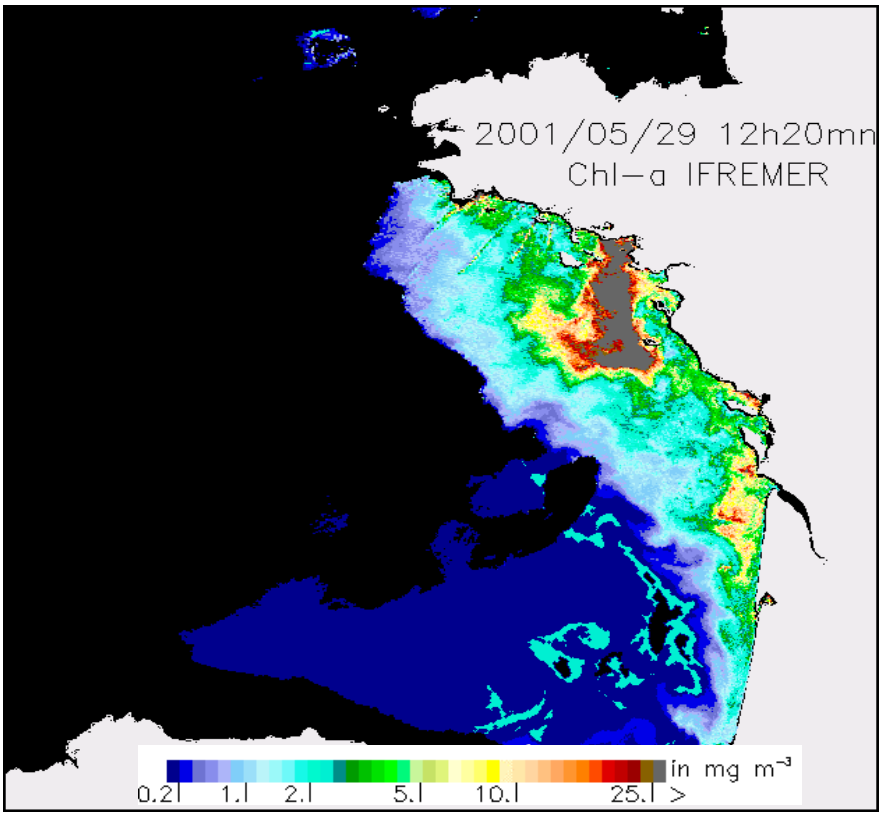
[39] Auditions de M. Didier LECLERCQ, *Directeur de France Turbot,* et de M. Thierry POLLET, *Directeur Adjoint de France-Turbot*, *Responsable du site de Trédarzec (22)* par la Section « Mer-Littoral » du CESR, le 15 mai 2003

caractérisent par des apports nutritifs d'origine tellurique importants, un confinement partiel des eaux et des courants résiduels faibles [40]».

La Baie de Vilaine est, selon des chercheurs de l'IFREMER, le *site le plus concerné en Bretagne* par ce phénomène.

LA BAIE DE VILAINE PARTICULIEREMENT EXPOSEE AUX PROLIFERATIONS PHYTOPLANCTONIQUES

La concentration en pigment chlorophyllien, représentatif de la biomasse phytoplanctonique, le 29 mai 2001



Source : F. GOHIN, IFREMER-DEL-Ecologie Côtière, 2002 (données provenant du capteur optique SeaWiFS (origine NASA) et traitements IFREMER Brest) (La couleur uniforme en vert-turquoise au large de la Gironde et plus au sud indique la présence de plancton réfléchissant fortement la lumière (coccolithophoridés au squelette calcaire)

Ce phénomène a un impact sur les algues unicellulaires (phytoplancton) qui témoigne d'un déséquilibre des eaux littorales. L'apport massif d'azote stimule la croissance de diatomées à coque siliceuse qui, en trop grand nombre, ne sont pas consommées et viennent se décomposer sur le fond, entraînant une demande d'oxygène. La silice disponible ayant été épuisée, ceci favorise l'apparition d'autres espèces (dinophysis) dont certaines fabriquent des toxines. Les bivalves sont les premiers consommateurs (moules, huîtres…) et ces floraisons toxiques, qui sont de plus en plus étendues dans le temps et dans l'espace, entraînent

[40] CESR Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003, pp 34-36

l'interdiction de commercialisation des produits. Le meilleur témoin en est le nombre de jours de fermeture des concessions conchylicoles.[41]

Mais l'eutrophisation ne se limite pas à modifier les premiers maillons de la chaîne alimentaire. On assiste à une augmentation généralisée de la croissance des organismes avec changement dans la composition des peuplements, baisse de diversité spécifique et modification de la diversité fonctionnelle au bénéfice des suspensivores (filtreurs), qui produisent des bio-dépôts piégeant la matière organique sur le fond. En 1995, en rade de Brest, 18 600 tonnes (poids humide) de crépidules sur 90 km² ont produit 800 000 tonnes de bio-dépôts sur l'année. On en déduit un envasement des fonds devenant impropres au recrutement des très jeunes coquilles Saint Jacques.[42]

Inversement, la forte activité des suspensivores comme la crépidule a réduit le premier bloom printanier du phytoplancton. Cette modification de l'écosystème planctonique, avec baisse de saisonnalité, a aussi pour conséquence vraisemblable la raréfaction des blooms toxiques en rade de Brest. Dès lors, se pose le problème de l'éradication massive de cette espèce indésirable.

1.2.2.2.3.2. Une illustration : la multiplication des marées vertes

La manifestation la plus spectaculaire de ce phénomène d'eutrophisation en Bretagne est sans nul doute la prolifération de certaines algues vertes qui est d'une telle ampleur que l'on est fréquemment amené à utiliser le terme de « marées vertes ».

Les marées vertes sont le phénomène le plus visible et le plus marquant des déséquilibres de l'écosystème côtier. Cette image véhiculée par les médias frappe les esprits et témoigne de l'impact économique que subissent les secteurs touchés. Il s'agit d'un développement d'algues excessif par rapport aux capacités d'assimilation physique et biologique de l'écosystème.

En milieu lagunaire, elles peuvent causer, en été, la mort par anoxie[43] de l'écosystème. En milieu ouvert, elles perturbent les équilibres écologiques et causent des nuisances au tourisme, à la pêche et à la conchyliculture. Les échouages, dans la partie inférieure des estrans de sable fin, provoquent la mortalité de petits crustacés, qui sont la nourriture des juvéniles de poissons plats. En dehors de cette atteinte au fonctionnement de l'écosystème, les impacts économiques (ramassage, dévaluation des propriétés, …) sont aisément mesurables.

Nées sur substrat rocheux, les algues vertes peuvent, une fois détachées, continuer à se développer en eau libre puis venir s'accumuler et se décomposer sur certains sites.

La prolifération d'algues vertes s'exerce depuis le début des années 1960 dans certains sites bretons : Baies de Saint-Brieuc, Lannion, Douarnenez. Tous les sites ne sont pas systématiquement touchés chaque année, mais le nombre des communes concernées par l'échouage ne cesse d'augmenter : 79 en 1999, 96 en 2000, 103 en 2001 et 113 en 2002.

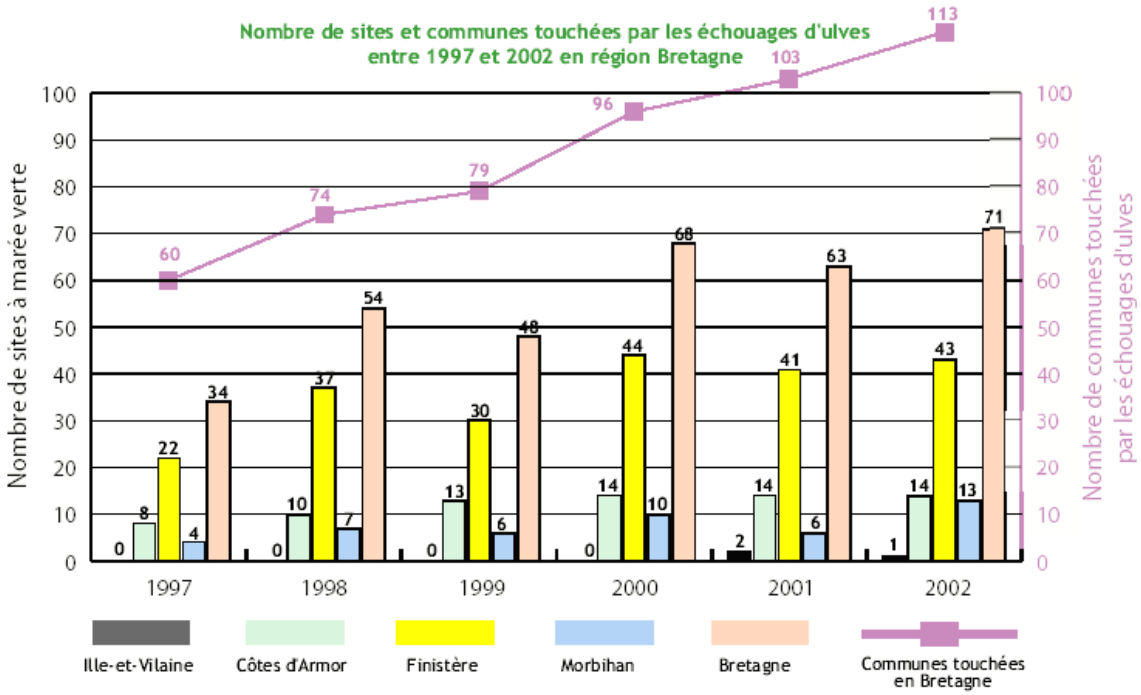
---

[41] CESR Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003, p 143

[42] G. THOUZEAU, L. CHAUVAUD, G. DURAND, T. PATRIS, M. GLEMAREC, « Impact des polluants d'origine anthropique sur les organismes benthiques marins : notions d'indicateurs biologiques de perturbation et de réseaux de surveillance », *Océanis*, vol 27 n°2, pp 177-214, 2003

[43] Anoxie : réduction du taux d'oxygène au niveau des cellules ou tissus vivants

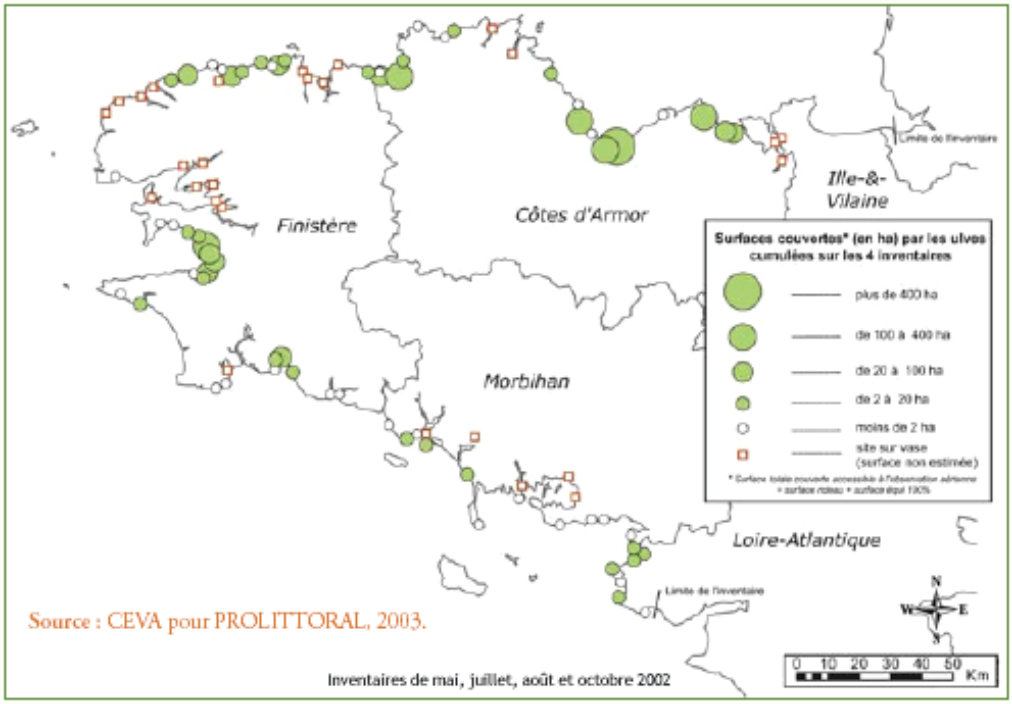
DE PLUS EN PLUS DE SITES ET COMMUNES TOUCHES PAR L'ECHOUAGE D'ULVES



Source : Bretagne Environnement, Chiffres clés de l'environnement en Bretagne*, édition 2003*

La carte ci-contre montre les surfaces d'échouages cumulées sur les quatre inventaires régionaux de 2002 (surface de dépôt sur l'estran + surface d'algues en suspension dans les premiers mètres d'eau). En 2002, environ 57 000 m^3 d'algues vertes ont été ramassées sur 65 communes de Bretagne.

DE NOMBREUX SITES TOUCHES PAR L'ECHOUAGE D'ALGUES VERTES EN 2002

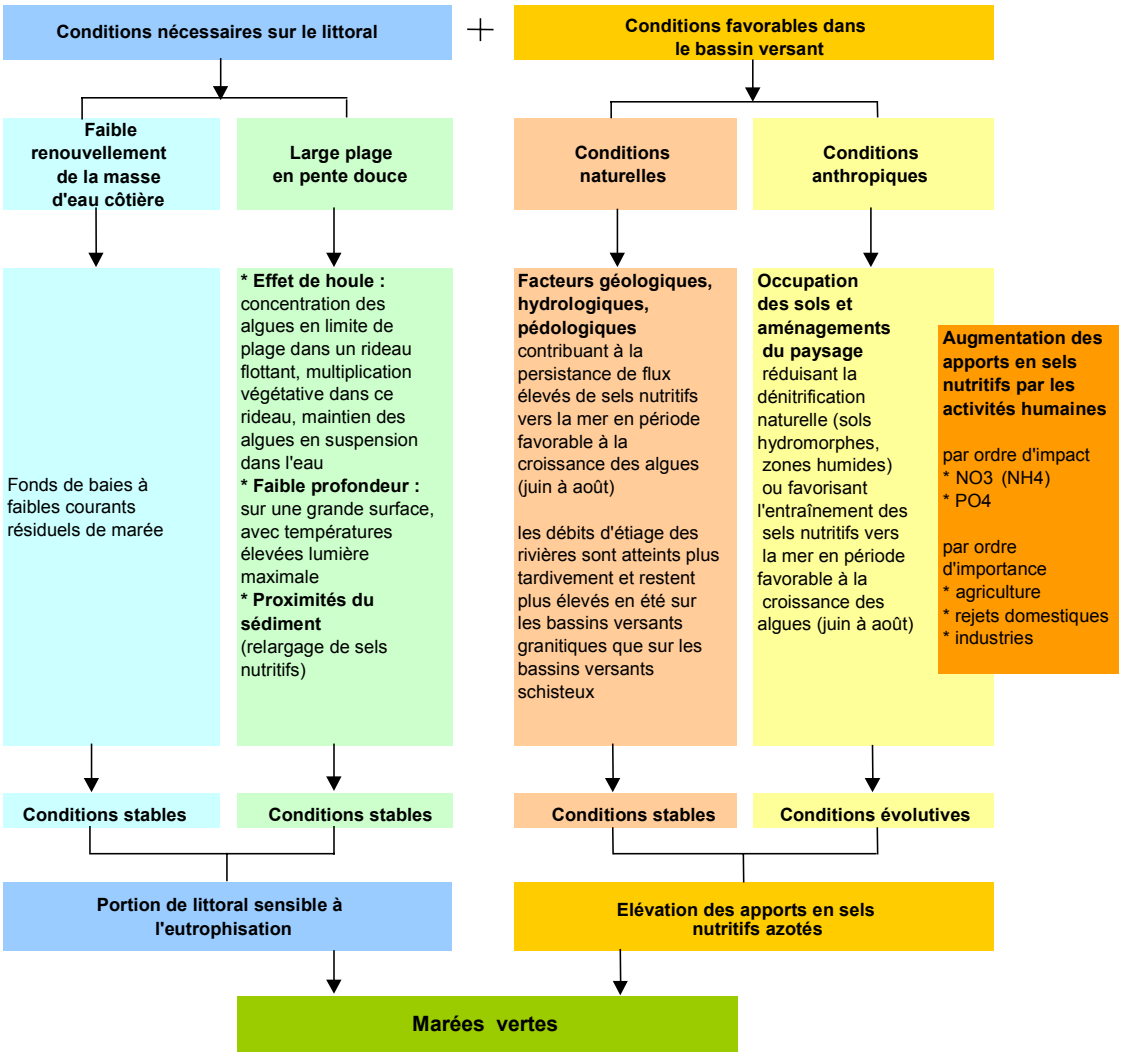


Source : Bretagne Environnement, Chiffres clés de l'environnement en Bretagne, édition 2003

Ce phénomène des marées vertes révèle de nombreux conflits d'usages, aussi bien de par ses causes, que les effets qu'il génère.

En effet, de multiples facteurs sont à l'origine de la prolifération de ces algues sur les plages bretonnes. Comme le montre le schéma ci-dessous, ces facteurs peuvent être d'origine littorale, mais également terrestre.

CONDITIONS DU DEVELOPPEMENT DES MAREES VERTES



Source : Observatoire départemental de l'environnement des Côtes d'Armor, Inf'ODE, n°22, décembre 1999 (d'après synthèse CEVA 1996)

La commune de Saint-Michel en Grève, dans le département des côtes d'Armor, est particulièrement concernée par ce phénomène. Sa situation géographique explique la récurrence du phénomène des marées vertes : faible profondeur, effet d'entonnoir. Le phénomène des algues vertes n'y est pas nouveau puisque la première délibération du Conseil municipal faisant état de l'échouage d'algues vertes sur la plage remonte à 1971. Suite à cette délibération, l'Etat était intervenu pour tenter de réguler le problème, mais sans résultat significatif.

Depuis cette date, la quantité d'algues ramassée n'a pas régressé. En 2000, près de 25% de la quantité d'algues ramassée en Bretagne provenaient de Saint-Michel.[44]

Dans cette commune, les algues vertes posent principalement trois séries de problèmes :

- ***l'image de la commune tend à se dégrader***. L'échouage d'algues vertes sur les plages de Saint-Michel en Grève entraîne un impact néfaste pour l'image de la commune. Celle-ci serait en effet connue, parfois même à l'étranger, non pas pour ses atouts, mais pour les marées vertes qu'elle subit, en particulier pour leurs conséquences olfactives (odeurs de pourriture). Cette situation a bien entendu des incidences en matière résidentielle et touristique et peut être à l'origine de conflits entre les activités vivant du tourisme, les résidents, la commune (que l'on accuse de ne pas faire ce qu'il faut pour mettre fin au phénomène) et les activités agricoles qui sont désignées comme étant les principales responsables de ce phénomène.

- des ***problèmes de trésorerie*** pour la commune. La commune procède au ramassage de ces algues lorsqu'elles échouent sur ses plages. Si, dans le cadre du programme « Prolittoral », elle bénéficie du soutien financier du Conseil régional de Bretagne et du Conseil général des Côtes d'Armor, et depuis peu, de la Communauté d'agglomération de Lannion, la commune doit néanmoins toujours procéder à l'avance des frais de ramassage ; ce qui se traduit par de fortes fluctuations de sa trésorerie. Face à cette considération financière et une certaine impuissance pour régler le problème des algues vertes, le Maire de la commune de Saint-Michel en Grève fait état de son profond ***sentiment d'abandon et d'exaspération*** : « *la commune en arrive à un stade où elle est presque contre tout* » ; ce qui crée des conflits avec divers acteurs.[45] On est donc en présence de forts conflits d'usages sur le territoire.

- ***des problèmes liés au ramassage des algues***. Si la présence d'algues vertes sur les plages pose de nombreux problèmes (odeurs…), le ramassage des ulves génère également de nombreuses difficultés. On lui reproche en effet d'être trop rapide et de ne pas être assez sélectif, retenant ainsi au passage une grande quantité de sable. Par ailleurs, il semblerait qu'il soit parfois préférable d'attendre les grandes marées avant de procéder au ramassage des algues vertes dans la mesure où celles-ci peuvent chasser ces ulves indésirables sans nécessiter la moindre intervention humaine. Néanmoins, il semble difficile, sous peine de générer des conflits supplémentaires avec la population, de par son incompréhension et les nuisances supportées, de repousser, dans des délais trop importants, le ramassage des algues échouées.

Les activités humaines, qu'elles s'exercent en mer, sur la bande littorale, ou plus loin dans les terres ont de nombreuses répercussions sur la diversité biologique et le fonctionnement des écosystèmes présents sur nos côtes. Elles ont également des conséquences sur la ressource vivante.

[44] Audition de M. René ROPARTZ, Maire de Saint-Michel en Grève, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, le 15 mai 2003
[45] Ibid

1.3. Des conséquences sur la ressource vivante

La dégradation d'une ressource marine peut être imputable soit à des pressions directes, soit à une détérioration du reste du milieu. Toutefois, elle doit être gérée, dans de nombreux cas, à une échelle allant bien au-delà de celle de la région.

1.3.1. La ressource halieutique

La Bretagne est de très loin la première région de pêche française, que ce soit en matière d'importance de flotte, d'emplois ou de production.

La production d'un stock halieutique résulte de trois processus :

- la relation entre le nombre d'œufs émis dans le milieu naturel et la biomasse de reproducteurs ;
- les effets des conditions environnementales sur la survie des phases précoces (œufs, larves et frai) ;
- le profil d'exploitation des classes d'âge présentes dans la phase exploitée, c'est-à-dire la répartition de la mortalité par pêche sur ces classes.

Cette étude limitant son champ de travail à la bande des douze milles, dans le cadre de l'impact de la pêche professionnelle sur l'écosystème, et plus particulièrement sur la ressource halieutique, nous ne nous intéresserons ici qu'à la petite pêche et à la pêche côtière, la pêche hauturière[46] ne faisant essentiellement que traverser la zone côtière.

« Si la pêche, activité de cueillette, a des conséquences directes sur l'état des ressources, de nombreux facteurs « extérieurs » influencent directement ou indirectement l'état des milieux, des ressources et les activités de pêche et de conchyliculture :

- *facteurs naturels, notamment climatiques tels que l'accroissement des températures des eaux ;*
- *aménagement du littoral et aménagements fluviaux : projets portuaires et touristiques ;*
- *activités économiques : en mer (exploitation des granulats marins, implantation d'éoliennes off-shore, etc.) ou à terre (rejets d'origine urbaine et portuaire, industrielle ou agricole) ;*
- *conséquences des pollutions maritimes endémiques et accidentelles.*

Par ailleurs, l'absence d'une approche globale du développement et de l'aménagement des zones côtières peut entraîner de nombreux conflits d'usages et se traduire par des difficultés accrues dans l'exercice de certaines activités ».

[46] petite pêche : ligneurs, caseyeurs, dragueurs de moins de 12 mètres de long pratiquant des sorties journalières
pêche côtière : chalutiers, fileyeurs, bolincheurs d'une longueur jusqu'à 16 m effectuant des sorties de 2 à 4 jours
pêche hauturière : chalutiers, fileyeurs, palangriers, généralement de plus de 16 m dont les sorties vont de 8 à 14 jours

Cette situation ne concerne bien sûr pas uniquement la Bretagne. C'est pourquoi, en juin 2003, les CESR de l'Arc Manche ont adopté une position commune sur le sujet.[47] Parmi les pistes évoquées pour remédier à la situation, cette motion commune préconisait :

- *« qu'un état des lieux des bassins versants et des eaux littorales soit effectué dans l'optique de la constitution d'un état zéro complet, applicable dans le cadre de la future loi sur l'eau. Cet état zéro doit faire l'objet de mesures spécifiques et suffisamment nombreuses pour constituer une base de données incontestable. Ces indicateurs doivent permettre à la loi sur l'eau d'atteindre ses objectifs ;*

- *que des efforts soient réalisés et des moyens mobilisés afin de mieux connaître et mesurer les conséquences des projets d'aménagement et de développement sur les milieux, les ressources et les activités de pêche et de conchyliculture ;*

- *que ces conséquences sur les milieux et les activités soient prises en compte dans les décisions d'aménagement et de développement ;*

- *que soit mise en place une coordination des services et des actions (en particulier de l'Etat) afin d'avoir une approche globale des eaux, intégrant le littoral et les bassins versants ;*

- *que les mesures de protection et de restauration des milieux et des ressources soient prises dans le cadre d'une réflexion globale et impliquent l'ensemble des acteurs et non les seuls secteurs de la pêche et de la conchyliculture ».*

On parle souvent de la pêche professionnelle et de la pression qu'elle fait peser sur la ressource. Néanmoins, il ne faut pas non plus oublier que les pêcheurs plaisanciers sont également concernés. Pour la majorité des espèces, cette pression est relativement négligeable. Néanmoins, pour quelques espèces (bars, ormeaux…), la concurrence en termes de prise est directe. Les principaux griefs faits à l'encontre des pêcheurs plaisanciers en matière de pression sur la ressource concernent essentiellement :

- le non-respect de la réglementation (taille des poissons), le plus souvent par ignorance ;
- le braconnage ;
- le non-respect des périodes de frai…

➡ ***Ne pourrait-on pas renforcer l'information sur la réglementation applicable aux pêcheurs plaisanciers, ainsi que le contrôle de leurs prises ?***

Il convient donc de rechercher l'équilibre des écosystèmes marins dans une perspective d'exploitation pérenne des ressources ; en d'autres termes, de garantir le bon état sanitaire des écosystèmes en vue d'assurer la durabilité de la ressource.

1.3.2. La ressource algale

La Bretagne est la principale zone littorale d'Europe pour le ramassage et l'exploitation des algues. Si les algues étaient jadis exploitées par la population côtière pour se chauffer, se soigner, se nourrir ou enrichir les terres, elles trouvent aujourd'hui leur utilisation dans les

[47] Conseils économiques et sociaux régionaux de l'Arc Manche (Bretagne, Basse-Normandie, Haute-Normandie, Nord Pas de Calais, Picardie, *Position commune sur la pêche et la conchyliculture*, juin 2003

domaines de l'agroalimentaire, de l'industrie, de la cosmétologie, de la pharmacologie ou du textile.

La production issue de la *pêche à pied des algues* est essentiellement réservée à la transformation industrielle. On est donc en mesure d'évaluer correctement les retombées économiques de cet usage. L'autre part, qui constitue l'essentiel de la production bretonne, provient de *l'exploitation de champs d'algues en mer*, situés principalement dans le secteur des Abers et de l'archipel de Molène.

Depuis 1997, une réduction des apports annuels est constatée. Une baisse de production est effectivement observée dans certains secteurs, notamment entre Corsen et l'Ile Vierge. Si des faits environnementaux, tels que le réchauffement général des eaux, peuvent contribuer à réduire l'abondance de *Laminaria digitata*, *l'intensité de l'exploitation* intervient aussi. De nouvelles modalités d'exploitation sont à l'étude, en lien avec les Comités locaux des pêches maritimes.[48]

Outre l'atteinte directe à la ressource qu'engendre l'exploitation des algues, il convient également de signaler que cette activité peut se trouver en situation de conflit avec la pêche traditionnelle, certains pêcheurs dénonçant l'exploitation d'algues sur des sites propices à la reproduction de certaines espèces (crabes…), qui de fait ne peuvent plus s'y développer. L'éventuelle destruction de cet écosystème, de ces niches, par l'exploitation des algues est également vivement critiquée par les associations de protection de la nature.

➡ ***Afin d'éviter tout nouveau conflit, un développement de l'exploitation des algues nécessitera la réalisation d'études d'impacts préalables.***

Cette surexploitation de la ressource a pu contribuer au classement, par l'UNESCO, de certaines zones en « réserves de biosphère » à des fins de protection.

1.4. Des conséquences économiques multiples

Une dégradation des ressources et des écosystèmes marins peut entraîner deux types de dommages :

- *des dommages non directement marchands*, dont le fondement est l'atteinte au bien-être ;
- *des dommages marchands*, qui se traduisent par une modification des coûts, des prix et des stocks disponibles.

1.4.1. Des dommages non directement marchands

Plusieurs critères peuvent être utilisés pour mesurer ces dommages :

- *les dépenses de protection* d'un milieu ou d'une espèce,

- *les prix hédonistes* (impact des nuisances sur les prix immobiliers : l'idée étant de mesurer les nuisances sur des marchés sur lesquels les prix auraient évolué en fonction de l'environnement (cas des marées vertes, notamment),

[48] Bretagne-Environnement, www.bretagne-environnement.org

- *les coûts de déplacement* (notamment pour les activités récréatives), en cherchant à mesurer économiquement le bien-être du consommateur s'adonnant aux activités récréatives et ce qu'il est prêt à engager comme dépenses supplémentaires pour bénéficier d'une meilleure qualité environnementale.

Ces dommages, non directement marchands et résultant de la détérioration de l'écosystème marin, peuvent avoir des conséquences sur les activités récréatives (loisirs nautiques, baignade, observation, pêche et chasse) ou sur le patrimoine (irréversibilité et générations futures, accès libre à un environnement de qualité…).

1.4.2. Des dommages marchands

Les dommages marchands semblent plus faciles à évaluer que les dommages non directement marchands. Ils concernent différents champs d'actions :

- la *production* (pisciculture, conchyliculture, pêche, agriculture, industrie de transformation…) ;

- le *tourisme* (tarifs des gîtes ruraux, coûts de collecte des algues vertes). L'altération de la qualité de vie consécutive à la pollution du milieu influe sur la dépréciation d'un site et par voie de conséquence sur les équipements et l'industrie touristiques ;

- *l'attractivité* et l'activité économique littorale au sens large…

L'étude du CESR de Bretagne, sur « Le défi de la qualité des eaux », adoptée en juin 2003, a déjà été l'occasion de montrer l'importance de l'impact de la dégradation du milieu sur l'activité conchylicole.[49]

2. DES DIVERGENCES AU SEIN D'UNE MEME ACTIVITE

2.1. Certains problèmes au sein même de la pêche professionnelle

La pêche professionnelle est parfois confrontée à des concurrences d'usages en son sein, entre les multiples métiers qu'elle compte et leurs techniques de pêche respectives (arts dormants et arts traînants) :

- les *arts traînants* qui désignent tous les engins manœuvrés depuis le bateau (chaluts, sennes, dragues) ;

- les *arts dormants* qui définissent les engins qui sont installés en mer de manière fixe ou laissés en dérive (casiers, filets droits, palangres).

Des dissensions entre pêcheurs utilisant l'un ou l'autre de ces arts peuvent naître sur le partage de la ressource de pêcherie et entraîner l'apparition de conflits de métiers.[50]

[49] Op. Cit.
[50] Voir la carte page 50

2.2. Des conflits entre pêcheurs professionnels et pêcheurs plaisanciers

Les conflits rencontrés entre les pêcheurs plaisanciers et les pêcheurs professionnels sont généralement historiques et concernent aussi bien le partage de l'espace que celui de la ressource.

Il s'agirait, dans la plupart des cas, davantage de divergences de vue que de réels conflits. Les pêcheurs de loisirs et les pêcheurs professionnels partageraient néanmoins la même préoccupation en matière d'environnement.[51]

DES CONCURRENCES MULTIPLES ENTRE PECHEURS PROFESSIONNELS ET PECHEURS PLAISANCIERS

Les pêcheurs plaisanciers reprocheraient aux pêcheurs professionnels de :	Les pêcheurs professionnels reprocheraient aux pêcheurs plaisanciers de :
- chaluter les frayères - s'approprier et détruire la ressource - couper leurs filets	- espionner les lieux de pêche - vendre le poisson pêché - ne pas respecter la réglementation (taille des poissons) - voler des casiers et leur contenu - pêcher quotidiennement, aussi souvent qu'un professionnel, alors que les contraintes auxquelles ils sont soumis ne sont pas les mêmes

2.3. Des dissensions et des intérêts parfois divergents au sein de l'aquaculture

L'aquaculture regroupe des activités diverses, aux modes d'exploitation très diversifiés également. En effet, sous le terme « aquaculture », on regroupe :

- d'une part les cultures marines dites traditionnelles, c'est-à-dire, la *conchyliculture* ;
- d'autre part, la *pisciculture et l'algoculture*.

Ces activités occupent généralement les mêmes espaces et doivent donc partager les mêmes ressources, essentiellement aquatiques.[52] On recense donc des concurrences :

- entre l'activité piscicole et l'activité conchylicole d'une part ;
- au sein même de l'activité conchylicole, entre les ostréiculteurs et les mytiliculteurs, d'autre part.

2.3.1. Conchyliculture et pisciculture

Même si les élevages piscicoles marins ne sont pas très nombreux en Bretagne, ils occasionnent quelques concurrences d'usages avec les autres exploitants du milieu marin, dont les conchyliculteurs.

[51] Audition de M. Jacques CORNEC, Président du Comité régional de la Fédération française des pêcheurs sportifs (s'exprimant au titre de la Fédération des pêcheurs en mer et pêcheurs plaisanciers et la Fédération des pêcheurs sportifs) par la Section Mer-Littoral du CESR, le 14 novembre 2002, à Brest

[52] Voir la carte page 50

Ces activités ont en commun l'exploitation de la ressource aquatique. Elles ont toutes besoin d'une eau de qualité. Or, aussi paradoxal que cela puisse paraître, c'est précisément sur ce point qu'elles s'opposent. Les conchyliculteurs qui ont besoin d'eaux côtières de qualité manifestent de nombreuses craintes concernant les impacts des élevages piscicoles sur les eaux, notamment en ce qui concerne leurs rejets. En effet, si les élevages piscicoles prélèvent de l'eau, qui doit être de bonne qualité, comme pour la conchyliculture, ce sont leurs rejets (lorsqu'ils ne fonctionnent pas encore en circuit fermé) qui font naître des craintes de détérioration de la qualité aquatique.

➡ ***Il conviendra donc d'être attentif au développement éventuel des élevages piscicoles en Bretagne.***

2.3.2. Ostréiculture et mytiliculture

Des divergences peuvent voir le jour, sur certains secteurs, entre les mytiliculteurs et les ostréiculteurs. En Bretagne, c'est sur la Baie du Mont Saint-Michel qu'elles ont, juqu'ici, été les plus apparentes. Ces dernières sont, certes, liées au partage des concessions, donc à des difficultés de partage de l'espace. Néanmoins, il convient de les aborder à ce stade de l'étude dans la mesure où, s'il existe une telle pression sur l'espace, c'est en raison de la capacité du milieu naturel (ou plutôt de ses limites) à accueillir à la fois les productions mytilicoles et les productions ostréicoles.

Ce partage de l'espace a pour corollaire un partage de la matière organique nécessaire à la croissance des coquillages. A ce conflit lié à la *capacité trophique* du milieu à supporter ces activités, s'ajouteraient donc bien d'autres conflits d'ordre :

- *scientifiques* : les scientifiques ne seraient pas tous d'accord entre eux pour corroborer ces analyses ;
- *économiques* : liés aux problèmes de commercialisation ;
- *organisationnels* : la profession aurait du mal à s'entendre et à parler d'une seule voix.

Face à ces difficultés, la solution retenue a été de déplacer les parcs mytilicoles vers l'Est de la Baie et d'installer des concessions ostréicoles sur l'espace ainsi libéré.

3. DES AMENAGEMENTS AUX CONSEQUENCES MAJEURES

Un certain nombre d'aménagements littoraux ou estuariens ont vu le jour en Bretagne depuis quelques décennies ; ces derniers visant généralement à satisfaire des besoins humains. L'ampleur des impacts qu'ils pouvaient générer sur l'écosystème côtier et les ressources vivantes n'a pas toujours suffisamment été prise en compte . Ces aménagements ont pu, de ce fait, entraîner un dérèglement des milieux littoraux, qui s'est lui même traduit par des perturbations nombreuses, aussi bien sur le milieu naturel que sur les activités économiques qui y sont liées de près ou de loin.

3.1. L'impact d'un aménagement hydraulique

Deux aménagements hydrauliques majeurs concernent les estuaires bretons : le barrage d'Arzal sur l'estuaire de la Vilaine, et le barrage sur l'estuaire de la Rance et son usine marémotrice.

3.1.1. Le barrage d'Arzal et l'envasement de l'estuaire de la Vilaine

L'estuaire de la Vilaine, localisé en limite méridionale du département du Morbihan, est l'exutoire naturel des eaux continentales d'un vaste bassin-versant étendu principalement sur les départements du Morbihan et d'Ille et Vilaine. Le drainage est effectué par la Vilaine et ses affluents, dont la rivière Oust, après un parcours de 225 km entre la source, aux confins orientaux du département d'Ille et Vilaine, et l'estuaire ouvrant sur le Mor-Bras (ou Baie de Quiberon).

3.1.1.1. Un ouvrage aux effets sous-estimés

Le barrage d'Arzal, déclaré d'utilité publique et inauguré en 1970, aujourd'hui géré par l'Institution d'Aménagement de la Vilaine, est composé d'une digue insubmersible, un ensemble de cinq pertuis, une écluse, un dispositif de siphons et, depuis 1996, une passe à poissons.

Sa construction répondait, à l'origine, à trois objectifs principaux :

- mettre les marais du val de Vilaine, entre Redon et la Roche-Bernard, à l'abri des ***inondations*** provoquées par les crues hivernales de la rivière et de ses affluents. On bloque la remontée de l'onde marine qui se propageait jusqu'à Redon et, par des lâchés massifs, on provoque l'évacuation des eaux douces de la Vilaine ;

- mettre en valeur ***l'activité agricole*** des marais ;

- faciliter la ***navigation commerciale*** jusqu'à Redon.

Aujourd'hui, trois usages du barrage ont supplanté ces objectifs :

- ***l'alimentation en eau potable***. Le barrage retient, en amont, un plan d'eau douce pompée par l'usine d'eau du Drézet mise en service sur la commune de Férel en 1972. Cette usine répond aux besoins croissants de consommation en eau potable localement et pour la Bretagne-Sud ;

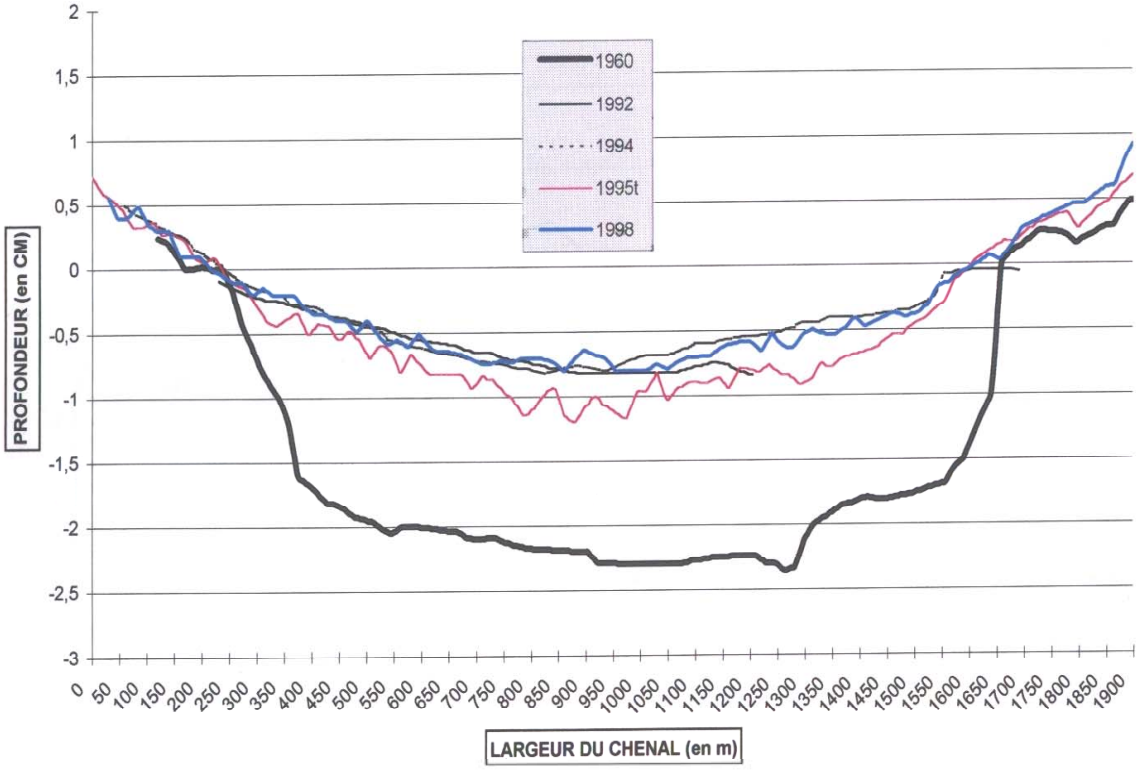
- la ***navigation de plaisance***, notamment avec la création d'un port de plaisance à Arzal ;

- une ***liaison routière*** reliant la voie rapide de Bretagne-Sud au Pays guérandais (sur la digue du barrage).

La construction du barrage dans l'estuaire de la Vilaine, à 12 kilomètres en amont de l'embouchure, a très profondément modifié le fonctionnement hydraulique de l'estuaire et se traduit notamment par un envasement important dû à un dépôt de sédiments vaseux de l'ordre de 21 millions de mètres cube (soit la moitié de ce qui est dragué dans la France entière) dans l'ensemble de l'estuaire, dont 7 millions de mètres cube dans l'estuaire interne. En effet, les scientifiques ont démontré que l'édification du barrage a conduit à des mutations dans le géosystème estuarien dont les incidences sont pressenties sur les activités humaines. L'envasement de l'estuaire est accéléré par la perturbation du cycle hydrologique de la Vilaine et du courant océanique remontant l'estuaire désormais bloqué par le barrage ; la réserve d'eau douce en amont, reconnue comme objectif prioritaire, ne permet plus aux crues de la Vilaine d'exercer leur effet de « chasse » et de freiner la sédimentation estuarienne. Au

contraire, la topographie sous-marine s'est modifiée avec l'exhaussement des fonds et le rétrécissement du chenal.

UN EXHAUSSEMENT DES FONDS DE L'ESTUAIRE DE LA VILAINE



Source : Institution d'Aménagement de la Vilaine

3.1.1.2. Un envasement à l'origine de très nombreuses difficultés

Compte tenu des nombreux effets générés par l'envasement de l'estuaire, on peut considérer que l'on est en présence de véritables conflits entre ***l'exploitation du barrage d'Arzal***, et par incidence de l'usine des eaux située plus en amont, et les ***différents usages de l'estuaire*** et de la Baie de la Vilaine (ou Mor-Bras), et de leurs ressources.

C'est en effet tout un système naturel, mais également économique et sociétal, qui a été bouleversé suite à la construction de cet ouvrage hydraulique.

L'espace estuarien de la Vilaine est utilisé par de nombreux acteurs (pêcheurs, mytiliculteurs, plaisanciers, touristes, population locale…) dont les intérêts sont parfois divergents. Néanmoins, tous ces acteurs semblent à présent d'accord pour dénoncer les effets du barrage sur l'environnement de la basse vallée de la Vilaine. En effet, le barrage a été implanté sur le cours inférieur de la Vilaine. Il constitue un aménagement lourd dont les conséquences socio-économiques semblent avoir été sous-estimées.

Cette opération est par conséquent à l'origine de nouvelles concurrences pour l'occupation et l'exploitation du milieu estuarien dans la mesure où l'envasement a eu pour effet de déplacer, ou de rendre impossible, l'exercice de certaines activités.

La mise en place du barrage, et l'envasement qui en a suivi, ont modifié, non seulement les rapports des différents acteurs avec leur environnement, mais également les rapports qu'ils entretiennent entre eux.

3.1.1.2.1. Une atteinte à l'environnement estuarien

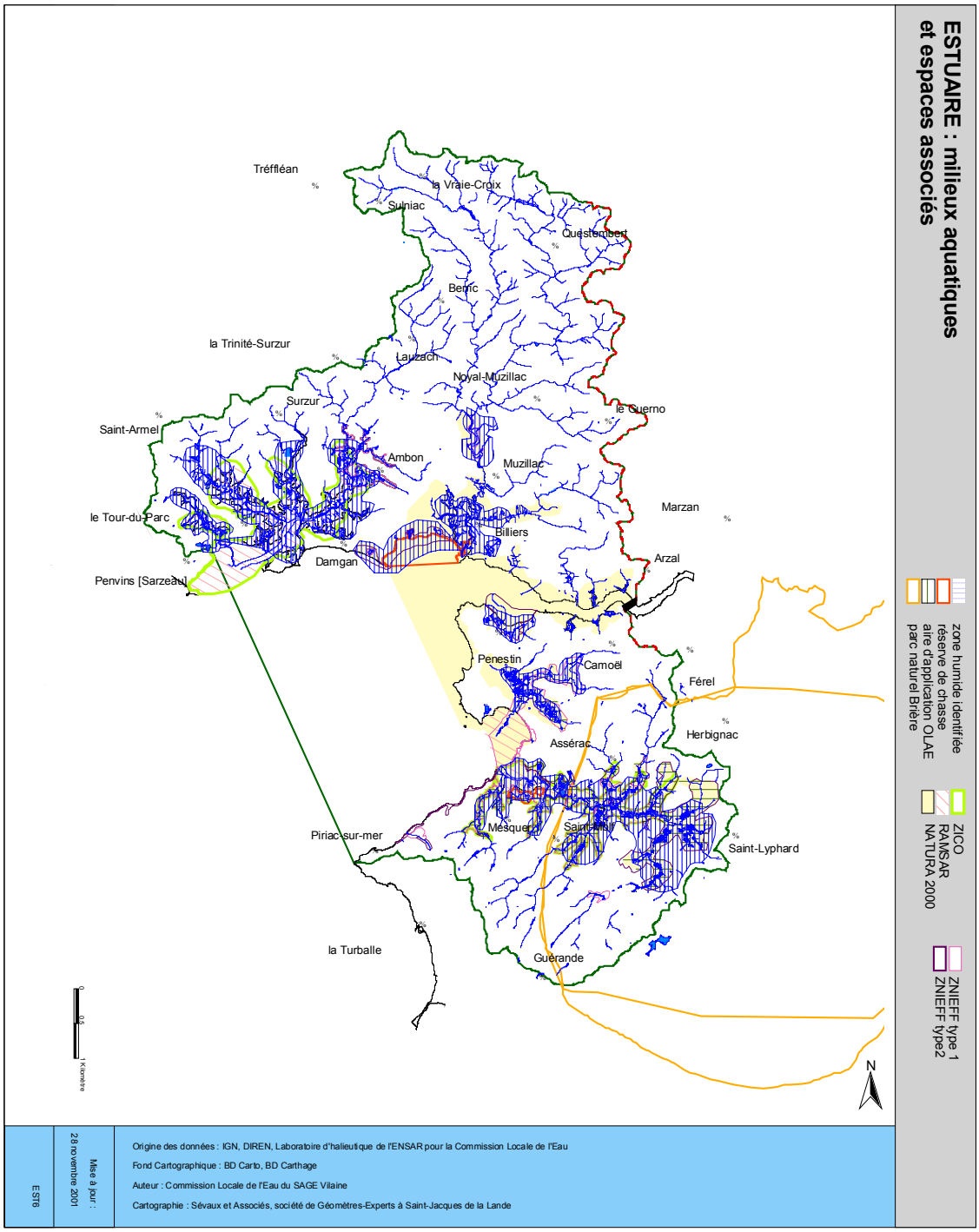
Depuis la construction du barrage, le profil hydro-sédimentaire de l'estuaire est en incessante mutation. L'envasement a occasionné une remontée des fonds sous-marins et des atteintes à la faune et à la flore. Par ailleurs, l'envasement de l'estuaire externe entraîne une évolution de la ligne de rivage par modification du mode de dissipation d'énergie des houles sur les nouvelles vasières.

En raison de cet envasement, plus au large, l'ensemble des peuplements de la Baie de Vilaine (Mor Bras) a été modifié, les populations d'invertébrés, caractéristiques de sédiments stabilisés, se sont développées aux dépens de celles de fouisseurs caractérisant les vases fluides de delta (M. GLEMAREC et al, 1987). Quant aux bancs de maërl situés au nord-est d'Hoëdic, ils sont enfouis sous quelques centimètres de vase.[53]

Ces problèmes sont connus et, comme nous le verrons ultérieurement, plusieurs tentatives de gestion de ce phénomène sont en cours. On peut néanmoins, à ce stade du travail, signaler que toute la zone est classée site Natura 2000, et que de nombreux espaces naturels sensibles et zones humides ont été répertoriés en vue de leur conservation, ainsi qu'en atteste la carte suivante.

[53] DIREN, J. GRALL, *Evaluation de la santé des bancs de maërl de la pointe de Bretagne*, 2001, 67p
Ville de Fouesnant, J. GRALL, *Etude et cartographie du banc nord de l'archipel des Glénan. Rapport final : Etat de santé du banc de maërl et de la macrofaune benthique*, 2003, 32p et annexes

LES ZONES DE PROTECTION DE L'ESTUAIRE ET DE LA BAIE DE LA VILAINE



Source : Commission Locale de l'eau, SAGE Vilaine

3.1.1.2.2. Un déplacement de l'activité mytilicole

Deux raisons peuvent être évoquées pour expliquer les difficultés rencontrées par l'activité mytilicole depuis la création du barrage d'Arzal : *l'envasement* engendré par l'absence d'effet de « chasse » et, lorsque les vannes du barrage sont ouvertes, un problème de *dessalure*.

La dessalure des eaux estuariennes, générée par certains lâchés ponctuels et massifs d'eau douce du barrage d'Arzal (le mélange eau salée / eau douce ne se faisant pas correctement), engendre tout d'abord de *fréquents épisodes de surmortalité de coquillages*. Ce phénomène est également accentué par la remontée des fonds (liée à l'envasement).

Cet envasement s'explique, on l'a déjà évoqué, par la faiblesse du flux de la Vilaine occasionnée par la présence du barrage. Cette insuffisance de flux contribue également à accentuer les problèmes liés à *l'eutrophisation* (prolifération du dynophisis) rencontrés par le milieu et qui ont pour conséquence une non commercialisation ou une mortalité du cheptel conchylicole.

Par ailleurs, le réhaussement des fonds entraîné par l'envasement généralisé des zones de production mytilicole entraînant un risque de *disparition de parcs à moules ou de diminution de la productivité* (alors que l'élevage des moules s'effectuait à 3 mètres de profondeur il y a quelques années, il ne se fait plus qu'à un mètre aujourd'hui), il a occasionné un *déplacement* contraint, en aval et vers l'estuaire externe, des zones de production de naissain de moules et de moules commerciales sur bouchots. Ironie du sort, cette nouvelle implantation et extension de bouchots en aval, en partie sur le banc naturel classé de coques, serait, à présent, à son tour rendue responsable de l'accélération de l'envasement sur les rives de la Vilaine. Le problème n'est donc pas simple.

Enfin, l'envasement de l'estuaire rend difficile l'accès aux parcs, à la cale et aux pompes d'approvisionnement en carburant. Les mytiliculteurs ne peuvent plus embarquer du port de Tréhiguier, recouvert de vase, mais sont contraints de se déplacer avec des tracteurs et d'emprunter les voies terrestres pour embarquer plus loin ; ce qui n'est pas sans occasionner d'autres concurrences pour l'espace (engorgement du trafic…) ; la cohabitation avec les autres véhicules particuliers étant parfois problématique, et les déplacements plus longs et donc plus coûteux.

3.1.1.2.3. Un déclin de la pêche estuarienne

La pêche estuarienne était une activité très développée sur la Vilaine avant la construction du barrage. Néanmoins, la réalisation de cet ouvrage, en 1970, a bloqué les poissons migrateurs dès l'embouchure de l'estuaire. L'alose et le saumon ont rapidement disparu. Quant aux anguilles, incapables de franchir l'ouvrage, elles ont tendance à se raréfier sur le bassin versant. Cette forte réduction des arrivées de civelles, conjuguée au piège que constitue le barrage, entraîne une efficacité accrue de la pêche et, à terme, une menace sur la pérennité de la ressource.

3.1.1.2.4. Des conditions de navigabilité dégradées

Les conditions de navigabilité sur l'estuaire se sont fortement dégradées depuis la construction du barrage en raison, une fois de plus, de l'envasement.

Cet envasement, en entraînant une réduction du chenal de navigation et une méandrisation des berges, a généré la concentration d'un plus grand nombre de navires sur une zone de plus en plus étroite et de moins en moins profonde, faisant naître de ce fait des concurrences spatiales entre les navires de plaisance.

Ces difficultés de navigation se doublent également de difficultés d'accès aux ports et sites de pêche et aux zones mytilicoles. Le problème est particulièrement accentué pour le port de

Tréhiguier, à Pénestin, où l'envasement est tel que l'ancienne jetée en pierre est figée dans la vase et totalement inaccessible, seul un ponton flottant permettant d'accéder aux embarcations mouillées dans le chenal.

LE PORT DE TREHIGUIER SOUS LA VASE

Source : www.ac-rennes.fr/pedagogie/hist_geo/ResPeda/littoraux/images/photos/environnement/envasement.htm

Ce ponton étant d'une capacité insuffisante, son utilisation fait l'objet de concurrences entre acteurs locaux et est à l'origine de nouveaux conflits.

Diverses mesures sont actuellement à l'étude afin d'apporter des solutions à ces difficultés et maintenir une activité au port de Tréhiguier. Sont notamment envisagés le remplacement de la passerelle par une estacade sur pieux (avec maintien du chenal), ou bien encore un réaménagement du port configuré pour permettre l'accès au chenal dans l'état actuel de son envasement, qui se substituerait à tout programme de dragage sur le site. Cette solution d'intervention ponctuelle pour le site de Tréhiguier a été présentée au Comité Estuaire de la Commission Locale de l'Eau du SAGE[54] Vilaine, en juin 2003.

3.1.1.2.5. De nombreuses incidences sur le tourisme

L'activité touristique de la Baie de la Vilaine (ou Mor-Bras) se nourrit notamment de la fréquentation de grandes plages de sable bien ensoleillées et de la pratique du nautisme. Or, ces deux activités souffrent de l'envasement occasionné par la présence du barrage.

Les *plages sont tout d'abord de plus en plus souillées* par des débris végétaux charriés et le développement de la vase. Cet envasement entraîne une dégradation de l'image des plages. Afin de profiter de plages propres, la clientèle de séjour tendrait à pratiquer des migrations quotidiennes de la portion Est de la Baie vers la presqu'île de Rhuys ; ces migrations ayant au passage pour incidence un *trafic routier accru*.[55]

[54] SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux. Le SAGE fera l'objet d'un développement dans la seconde partie de cette étude

[55] Auditions de Mme Béatrice GEORGES, *Directrice* et M. Joseph BROHAN, *Président du Pays touristique de la Baie Rhuys-Vilaine*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, 13 mars 2003

La réduction du chenal, par l'envasement de l'estuaire, rend plus dangereuse la navigation des bateaux de plaisance. Alors que la demande de plaisance est importante (présence d'écoles de voile, près de 2 000 mouillages de bateaux de plaisance recensés en 1999 en Baie de la Vilaine), cette dernière voit son développement limité par des facteurs exogènes.

3.1.1.2.6. Une opposition entre territoires

L'envasement de l'estuaire et de la Baie de la Vilaine est donc imputable à la construction du barrage, plus personne ne le conteste. En revanche, les solutions évoquées précédemment pour réduire les nuisances causées aux activités ne font, quant à elles, pas l'unanimité et génèrent, de leur côté, de nouveaux conflits entre acteurs institutionnels, selon le territoire qu'ils occupent.

Tout d'abord, on note des *conflits entre les populations localisées à l'amont et à l'aval du barrage*, c'est-à-dire, les populations que le barrage sert, et celles qu'il dessert. Une solution connue pour réduire l'envasement serait de multiplier les effets de chasse. Ces derniers sont néanmoins limités par la présence de l'usine des eaux de Férel à l'amont du barrage et de sa retenue de 40 millions de mètres cube qui représente la plus importante réserve d'eau potable du bassin versant de la Vilaine et alimente de 500 000 à un million de personnes. Certains utilisateurs de l'estuaire font donc régulièrement part de leur sentiment d'être « sacrifiés » au profit de la population du reste du département.

Par ailleurs, le désenvasement fait également l'objet de *conflits entre les communes* qui profitent du barrage et celles qui voient leurs activités en subir les conséquences négatives. Par exemple, la commune d'Arzal, qui bénéficie des retombées économiques générées par le barrage, manifesterait des réticences à évoquer le problème d'envasement de la Vilaine. La démarche du SAGE, et notamment le Comité Estuaire mis en place dans ce cadre, ont néanmoins permis d'améliorer le dialogue entre les différents acteurs de la Baie de Vilaine.

Le désenvasement génère donc également un *conflit d'usages de collectivité à collectivité*.

3.1.1.3. Une prise de conscience des problèmes

Les problèmes liés à l'envasement, et plus généralement à la construction du barrage, sont à présent reconnus par tous.

Cette prise de conscience est apparue en juin 1982[56] où, à la suite d'un orage exceptionnel sur l'ensemble du bassin de Rennes, le barrage n'a pu écrêter la crue. La présence d'eau douce en surface a alors provoqué une forte stratification verticale des eaux avec, pour corollaire, des développements phytoplanctoniques importants dans ce milieu « eutrophisé » (ou enrichi en matières organiques). Une forte demande en oxygène est apparue et cette crise anoxique a entraîné une mortalité spectaculaire de poissons (congres, soles, plies, bars) et d'invertébrés (crevettes, mollusques). C'est la première fois qu'un tel accident se produisait sur nos côtes, la construction du barrage ayant diminué les effets de chasse de l'estuaire lors des crues. Les acteurs ont alors pris toute la mesure des impacts du barrage.

[56] M. MERCERON, IFREMER, DERO 85.06.EL, *Impact du barrage d'Arzal sur la qualité des eaux de l'estuaire et de la baie de Vilaine*, 1985, 31 p

Le gestionnaire du barrage et de l'usine des eaux de Férel, l'Institution d'Aménagement de la Vilaine, qui porte également la démarche de SAGE, a dans ce cadre lancé toute une série de réflexions en vue de trouver des solutions au problème.

Dans un premier temps, des interventions ponctuelles pour faire face aux conséquences de l'envasement dans certains secteurs de l'estuaire ont été réalisées ou programmées pour assurer le maintien des activités touristiques et économiques de ce territoire. Un groupe de travail a réalisé la synthèse d'une enquête sur les solutions envisageables en termes de dragage ou d'autres solutions palliatives à l'envasement.

Dans ce cadre, un diagnostic de la situation de l'envasement de l'estuaire a permis de définir trois sites nécessitant une intervention rapide : le port de Tréhiguier, l'accès au port de Billiers et l'accès au site Vieille Roche-aval de l'écluse d'Arzal. A plus long terme, une intervention pour garantir l'entretien du chenal de navigation de la sortie de l'estuaire est également envisagée.

Ce diagnostic a ensuite consisté en une définition concertée des cotes d'objectifs pour chacun des sites traduite en volume de sédiments.

Si la nécessité d'intervention fait l'unanimité au sein du Comité Estuaire, le débat actuel concerne encore la méthode à utiliser.

3.1.2. Le barrage et l'usine marémotrice de la Rance

Outre le barrage d'Arzal, la Bretagne compte un autre aménagement hydraulique. Il s'agit de l'usine marémotrice de la Rance, qui est exploitée par EDF et contrôle les marées, dans l'estuaire de la Rance, depuis 1966.

Tout comme pour le barrage d'Arzal, la construction de cette usine a eu pour principale conséquence de modifier les courants de l'estuaire. Cette modification a ensuite généré un certain nombre de phénomènes qui peuvent à présent être considérés comme étant le socle de certains conflits d'usages entre activités utilisatrices de l'estuaire.

L'estuaire de la Rance est affecté par de nombreux maux, accentués depuis la mise en œuvre du barrage, dont le plus visible est *l'envasement*. En été, quand le débit de la rivière est au plus bas, le problème atteint un seuil critique, surtout en aval de l'écluse du Châtelier, et oblige EDF, conformément à sa responsabilité d'entretien du chenal, à déclencher une « chasse » en ouvrant l'écluse. Cela n'empêche pas les sédiments de reprendre leur place quelque temps après. Le phénomène est si important qu'en certains points la *navigation* peut en être perturbée. Ce problème peut s'avérer d'une importance majeure étant donné le caractère touristique du territoire.

Mais les conséquences de l'envasement ne se limitent pas à un seul problème de navigation : évoquons également le *recouvrement des bancs de sable* qui servent de frayères pour certains poissons, le *comblement des anses peu profondes*, la *disparition de certaines plages* et, selon certains, la « *dégradation esthétique* » de la rivière au jusant, qui laisse les grandes étendues grises et nues découvertes.

L'envasement pose également un autre problème qui est celui du devenir des vases et boues ramassées lors de périodes de désenvasement. Si celles-ci semblent à présent acceptées par les

agriculteurs en vue d'un épandage, il n'en a pas toujours été ainsi, compte tenu de la relative ignorance sur le contenu de ces boues.

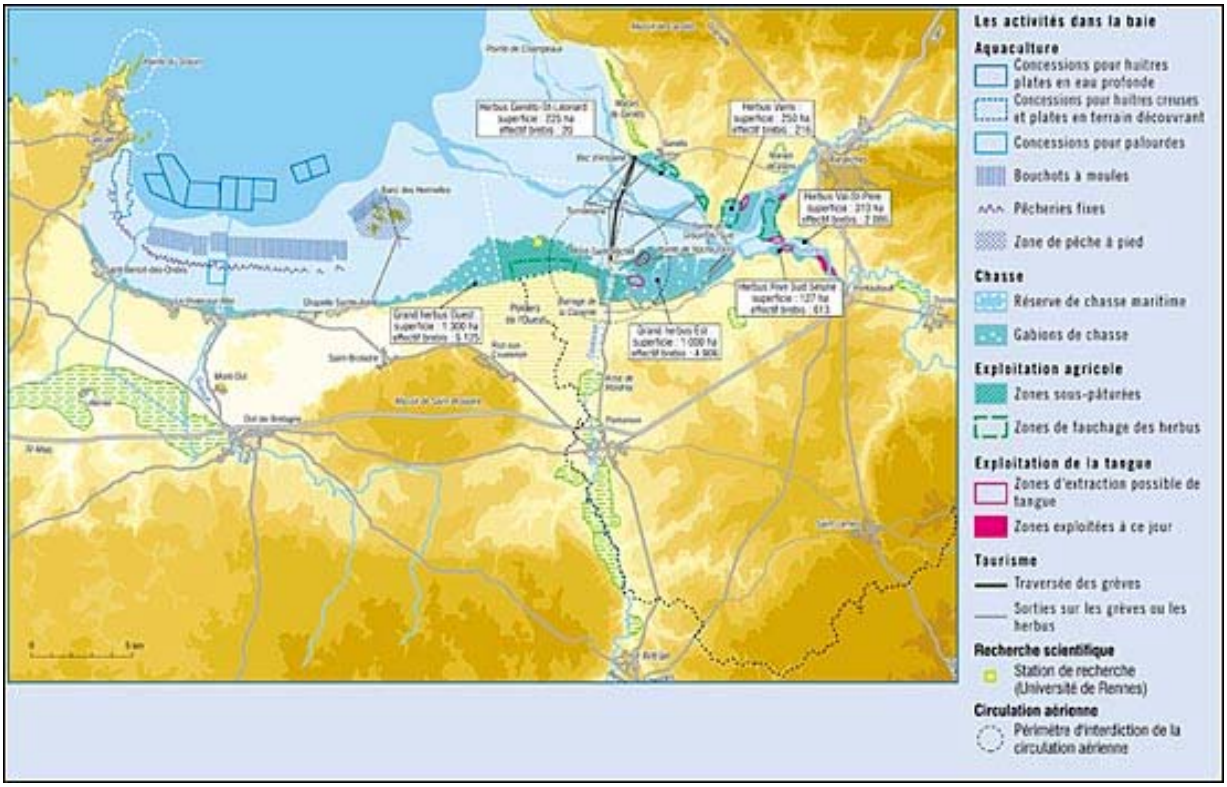
La sédimentation de l'estuaire peut également avoir des conséquences nuisibles sur la *qualité des eaux* (eutrophisation, stockage de matières organiques, cyanobactéries….) aux impacts très nombreux sur de multiples activités, notamment conchylicoles.

Après de nombreux cris d'alarme lancés par les riverains, les élus et les écologistes devant l'évidence et l'urgence des problèmes, une démarche de Contrat de Baie a vu le jour en 1994. Nous aurons l'occasion d'analyser ce type de démarche dans la seconde partie de cette étude.

3.2. Les opérations en cours sur la Baie du Mont Saint-Michel

La Baie du Mont Saint-Michel est un espace exceptionnel qui tire son identité à la fois de ses caractéristiques naturelles et de la manière dont l'homme a su en tirer profit au fil du temps. A l'interface entre terre et mer, la Baie du Mont Saint-Michel est un milieu complexe d'interactions entre des ressources naturelles riches et des usages toujours plus nombreux : agriculture, conchyliculture, chasse, pêche, activités touristiques (traversées, baignade…), urbanisation…[57]

LES ACTIVITES HUMAINES DANS LA BAIE DU MONT SAINT-MICHEL



Source : Syndicat mixte pour le rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel, http://www.projetmontsaintmichel.fr/

[57] Voir à ce sujet : CESR Bretagne, *La Baie du Mont Saint-Michel et la mise en valeur du pays de la baie*, Rapporteur : Michel MACE, mai 1996

Ces usages font l'objet d'interrelations fortes surtout lorsqu'ils s'appliquent à une même ressource. La concentration d'usages, parfois antagonistes, a déjà induit des problèmes de cohabitation, et dans certains cas la mise en œuvre d'un certain nombre de mesures de gestion.

La Baie du Mont Saint-Michel est le siège d'un ensablement naturel apporté par les marées. Le phénomène a été amplifié par l'action des hommes qui, par la réalisation de plusieurs ouvrages, a accéléré l'ensablement. Ces ouvrages (digue-route…) ont néanmoins permis de répondre à un autre usage majeur, économique, pour la Baie du Mont Saint-Michel : la fréquentation touristique.

Néanmoins, chacun est à présent conscient que, si le Mont Saint-Michel devait perdre sa maritimité par un ensablement continu, le tourisme viendrait également à en pâtir. La problématique actuelle consiste donc à concilier les principaux usages de la baie. A cette fin, deux opérations ont été initiées il y a quelques années :

- Une ***opération grand site*** (OGS), dans le but d'aménager et de protéger l'ensemble de la Baie et sa zone littorale. Dans ce cadre, un observatoire des flux touristiques doit viser à répartir la fréquentation de la Baie et les retombées économiques de façon équilibrée autour du Mont Saint-Michel et vers l'arrière pays ;

- Un ***projet de rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel,*** dont les grandes orientations ont été adoptées par le gouvernement français en CIADT[58] du 23 juillet 1999, et qui vise prioritairement à désenvaser le site. En effet, outre la suppression des parkings actuels et d'une grande partie de la digue-route qui faisaient obstacle à la libre circulation des courants, le volet hydraulique prévoit la construction d'un nouveau barrage permettant de générer des chasses suffisantes pour déblayer les abords du Mont des sédiments qui s'y accumulent.

L'opération poursuit ainsi trois principaux objectifs :

- *écologique :* stopper l'avancée des herbus autour du Mont (qui risquent, à long terme, de provoquer le comblement de l'estuaire) et favoriser l'auto-entretien par les courants ;
- *touristique :* revaloriser la qualité paysagère aux abords du site, notamment le long de sa voie d'accès ;
- *économique* : organiser une meilleure gestion de la fréquentation et de ses retombées indirectes.

Au terme de cette première section, on peut donc retenir qu'il existe de nombreux conflits d'usages liés à la pression qu'exercent certaines activités sur les écosystèmes côtiers et leurs ressources vivantes. Néanmoins, si ces conflits ne doivent pas être négligés, il semblent moins nombreux, ou en tout cas moins évidents, que les conflits ou concurrences liés au partage de l'espace littoral.

[58] CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire

SECTION 2 : LES CONCURRENCES ET / OU CONFLITS LIES A L'UTILISATION DE L'ESPACE

L'espace est utilisé par de nombreuses activités, qu'elles soient ***résidentielles***, ***productives***, ou ***récréatives***… Ces activités sont donc contraintes de se partager un espace de plus en plus convoité. Mais, régulièrement, ce partage ne se fait pas correctement et on assiste à l'apparition de concurrences entre les activités ; ces concurrences pouvant même aller jusqu'à générer de véritables conflits. Il n'est, par ailleurs, pas rare que cette situation se rencontre au sein d'une même activité. Certaines de ces difficultés, si elles n'ont pas toujours existé, sont apparues avec l'évolution récente de la société.

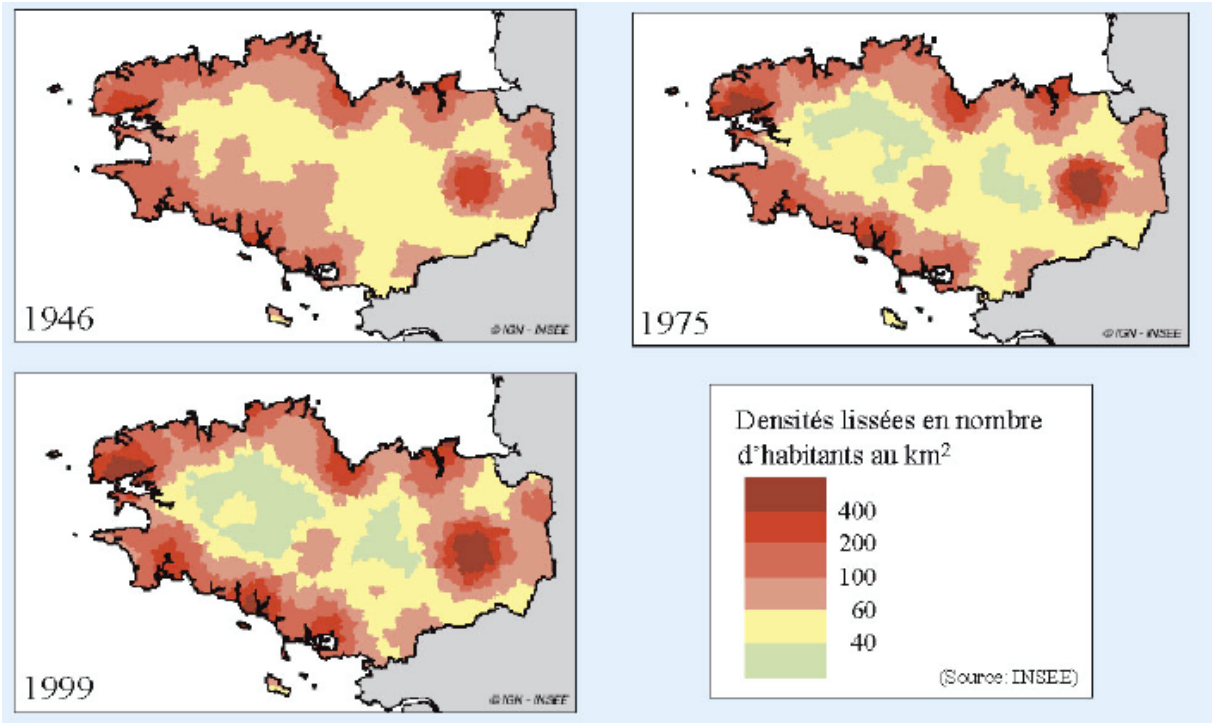
1. DES DIVERGENCES D'INTERETS ENTRE ACTIVITES

1.1. Résider : Le développement résidentiel et la pression immobilière et foncière : de forts impacts sur le littoral et ses activités

L'espace littoral est fortement attractif en France, la concentration humaine sur le littoral breton est une illustration de cette vitalité. En Bretagne, la moitié de la population vit dans des communes littorales. Mise à part Rennes, toutes les grandes villes sont en bord de mer, d'estuaires ou de rias. La densité de population est sensiblement supérieure sur le littoral à ce qu'elle est dans les terres. On peut même constater un déplacement de population sur les territoires les plus littoraux.

UNE CONCENTRATION DE LA POPULATION SUR LE LITTORAL ET LES GRANDES AIRES URBAINES

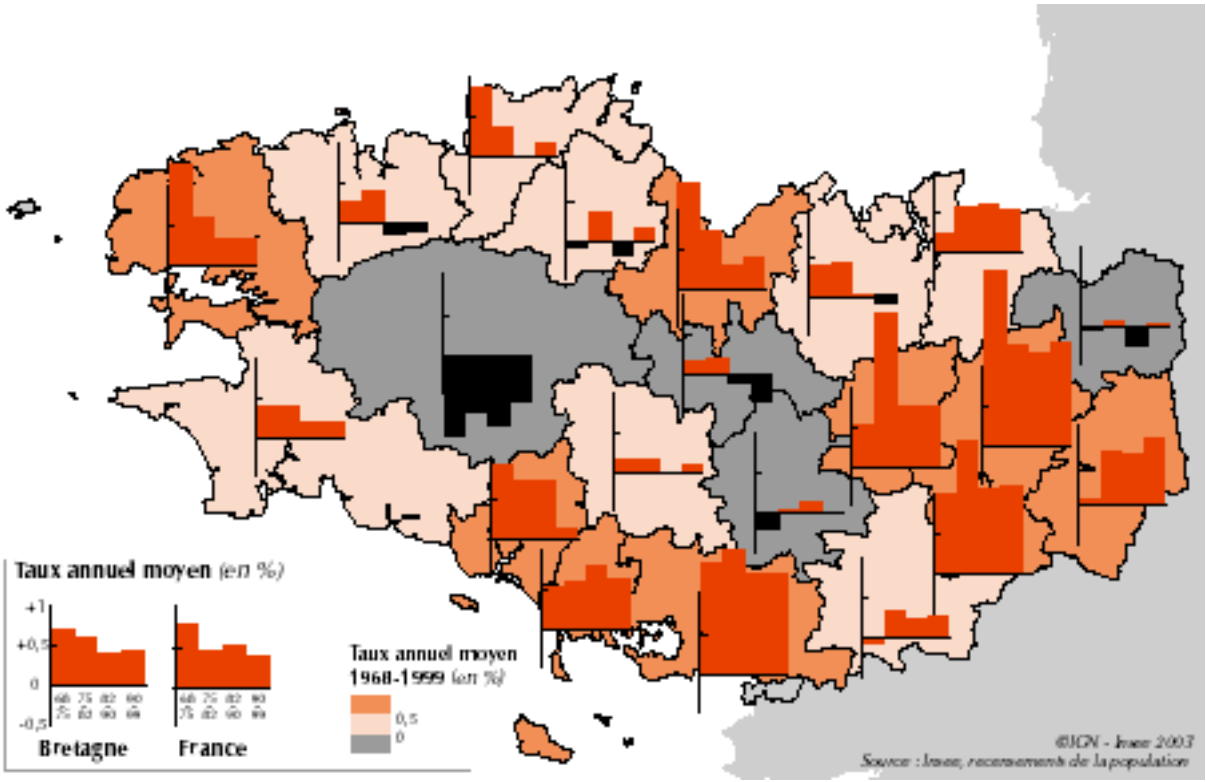
(Evolution de la densité de population entre 1946 et 1999)



Source : Région Bretagne, SRADT Bretagne 2015, Diagnostic

Néanmoins, cette tendance démographique semble ne concerner que les communes littorales et s'avère très disparate ensuite à l'intérieur même des Pays littoraux.

TAUX DE VARIATION DE LA POPULATION D'UN RECENSEMENT A L'AUTRE, PAR PAYS (1975, 1982, 1990, 1999)



Source : INSEE, Région Bretagne, « L'espace breton », in Les dossiers d'Octant, n°45, septembre 2003

Outre le Pays de Rennes et les Pays voisins, les Pays littoraux demeurent dans une situation démographique plus favorables que ceux de la Bretagne centrale. Ainsi, les Pays de Vannes et d'Auray connaissent une forte poussée démographique. Les Pays de Brest, Lorient et Saint-Brieuc ont, quant à eux, vu leur population croître de 20% entre 1968 et 1999. Enfin, les Pays de Saint-Malo, du Trégor-Goëlo, de Cornouaille, Morlaix et Guingamp, même s'ils ont connu une croissance inférieure à la moyenne régionale, ont néanmoins vu leur population augmenter, et principalement sur les communes littorales.

La proximité du littoral, même si elle n'est pas le seul facteur de croissance démographique, contribue néanmoins à rendre un territoire attractif. Cette pression démographique a pour corollaire une pression accrue sur l'espace, notamment en matière foncière, urbaine, et en termes d'implantation d'activités économiques ; ce qui n'est pas sans engendrer certains problèmes de cohabitation.

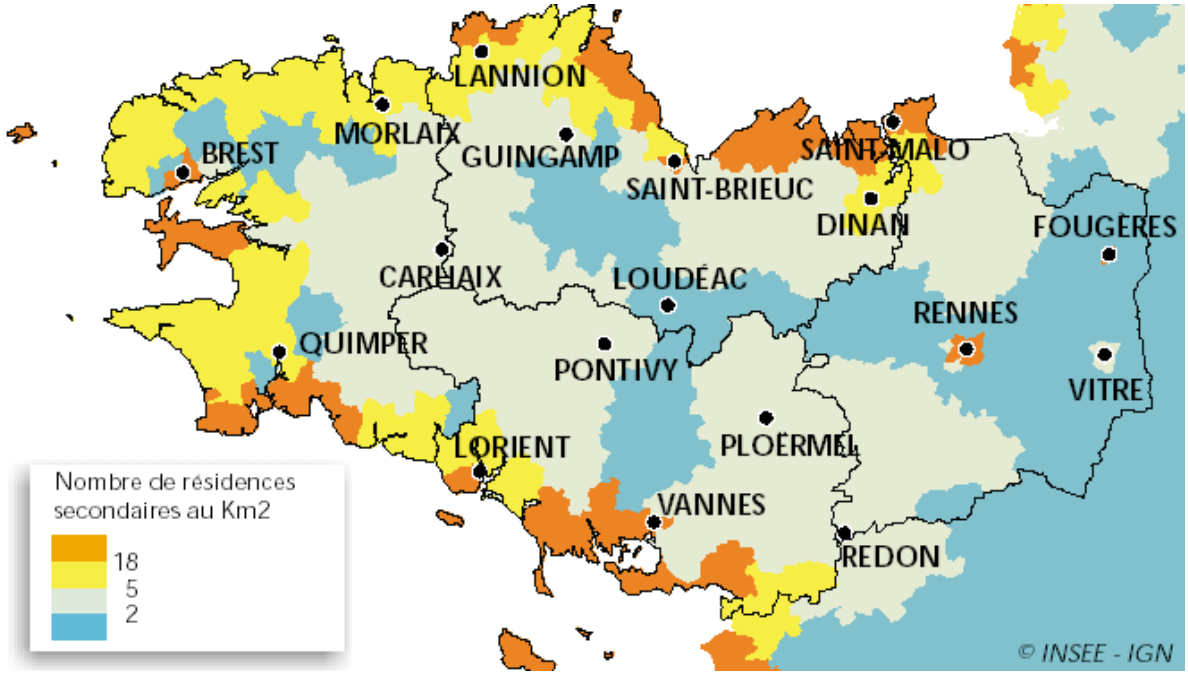
1.1.1. Une emprise résidentielle de plus en plus forte…

La concentration accrue de population sur le littoral, qu'elle soit permanente (résidents) ou saisonnière (touristes), a généré une demande croissante de logements. Pour répondre à ce besoin, les constructions se sont donc multipliées, artificialisant ainsi des terres qui ne l'étaient pas.

Cette urbanisation a pris plusieurs formes : extension de centres urbains, construction de nouveaux hameaux, mitage…

Les résidences secondaires ont également une importance considérable sur le littoral. En moyenne, dans une bande de vingt kilomètres de large longeant la côte, on recense cinq résidences secondaires au kilomètre carré[59]. Certaines communes littorales vont jusqu'à dépasser cent résidences secondaires au kilomètre carré (cantons de Quiberon, Saint-Malo, Dinard ou Sarzeau). Quelques communes, au bâti très dense, peuvent même connaître jusqu'à 75% de résidences secondaires (Ile Tudy, Damgan, Arzon).

DENSITE DE RESIDENCES SECONDAIRES ET LOGEMENTS OCCASIONNELS EN 1999



Source : INSEE – IGN, « Résidences secondaires : les pieds dans l'eau », Octant, n° 82, juin 2000

Il ne faut pas non plus omettre les logements légers à vocation touristique (mobile home…) qui seront abordés ultérieurement mais qui présentent des impacts similaires aux constructions « plus lourdes ».

Les conséquences de cette urbanisation sont multiples : changement d'usage de certains terrains auparavant utilisés par une autre activité, nécessité de mettre en place un certain nombre d'infrastructures pour répondre aux nouveaux besoins de la population (stations de traitement des eaux usées),[60] réseaux divers, infrastructures de transport. A côté de l'impact occasionné par la construction même des résidences, il convient donc également de tenir compte de celui des infrastructures connexes qui sont rendues nécessaires et qui peuvent, elles aussi, se trouver à l'origine de nouveaux conflits d'usages par concurrences spatiales, nuisances…

[59] Source : INSEE - RGP 1999

[60] Voir à ce sujet l'étude du CESR Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003

1.1.2. … qui obère le maintien de certaines activités professionnelles

1.1.2.1. Des espaces acquis et utilisés par les plus offrants

On l'a vu, l'espace littoral est fortement convoité. Face à la raréfaction des terres disponibles ou à céder, la présence de tel ou tel acteur sur un territoire est le plus souvent conditionnée à sa capacité financière à acquérir un terrain en zone côtière.

Certes, les documents d'urbanisme des communes, en prévoyant un zonage des activités, permettent d'amoindrir ce risque, mais sans pour autant le rendre nul dans la mesure où ces documents peuvent être révisés en vue de permettre une extension de l'urbanisation.

La construction de nouveaux logements (résidences principales ou secondaires) en zones littorales a, comme partout ailleurs, tendance à se faire sur d'anciennes terres agricoles. Les agriculteurs ont donc le sentiment de « faire les frais » de cette urbanisation et d'être invités à délaisser le littoral pour s'installer dans l'arrière-pays, où la pression foncière est moins forte. On a donc ici un premier conflit latent entre le développement urbain littoral et le développement agricole littoral.

Néanmoins, il faut bien reconnaître que certains agriculteurs sont aussi, en toute logique, acteurs de cette substitution de l'activité résidentielle à l'activité agricole sur le littoral. En effet, certains exploitants, arrivant à l'âge de la retraite, préfèrent parfois céder leurs terres agricoles à leurs enfants afin qu'ils puissent y faire construire une maison, ou à des acheteurs qui leur ont fait une proposition financière des plus intéressantes et qui leur permettra de profiter d'une retraite paisible. Cette situation n'est cependant pas généralisée. Bon nombre d'agriculteurs font part de leurs inquiétudes et de leur sentiment d'être « chassés », y compris par les pouvoirs publics (Mairies…), des terres qu'ils exploitaient jusque-là. Ce sentiment d'impuissance est d'autant plus fort quand il s'agit d'agriculteurs locataires de leurs terres, et qui n'ont par conséquent aucune marge de manœuvre pour s'opposer à leur cession. Cette situation fait alors naître des conflits d'usages, de visions et d'intérêts entre les agriculteurs et la municipalité d'une commune lorsque cette dernière décide de modifier son Plan Local d'Urbanisme et de transformer des zones agricoles en zones à urbaniser. La commune de Pénestin (56) s'est trouvée dans cette situation ces derniers mois.

Mais, il ne faut pas oublier que les activités agricoles portent également une part de responsabilité dans l'urbanisation du littoral puisque, en Bretagne, elles seraient responsables de 34% des superficies nouvelles en locaux autres qu'habitations construites entre 1986 et 1996 sur le bord de mer.[61]

1.1.2.2. Des nuisances à l'origine de problèmes de cohabitation

L'essor de la population littorale, qui occupe essentiellement l'espace à des fins résidentielles, de loisirs et d'aménités, explique la résurgence de problèmes de cohabitation avec certaines activités professionnelles installées sur le littoral depuis des années, voire des siècles. En effet, les résidents ont parfois du mal à accepter les nuisances que peuvent occasionner les activités présentes sur le littoral. Il est, dès lors, assez fréquent de rencontrer des tensions pouvant déboucher sur de véritables conflits entre les résidents à la recherche de calme, de tranquillité, et les agriculteurs, pêcheurs, conchyliculteurs, pisciculteurs… dont les activités

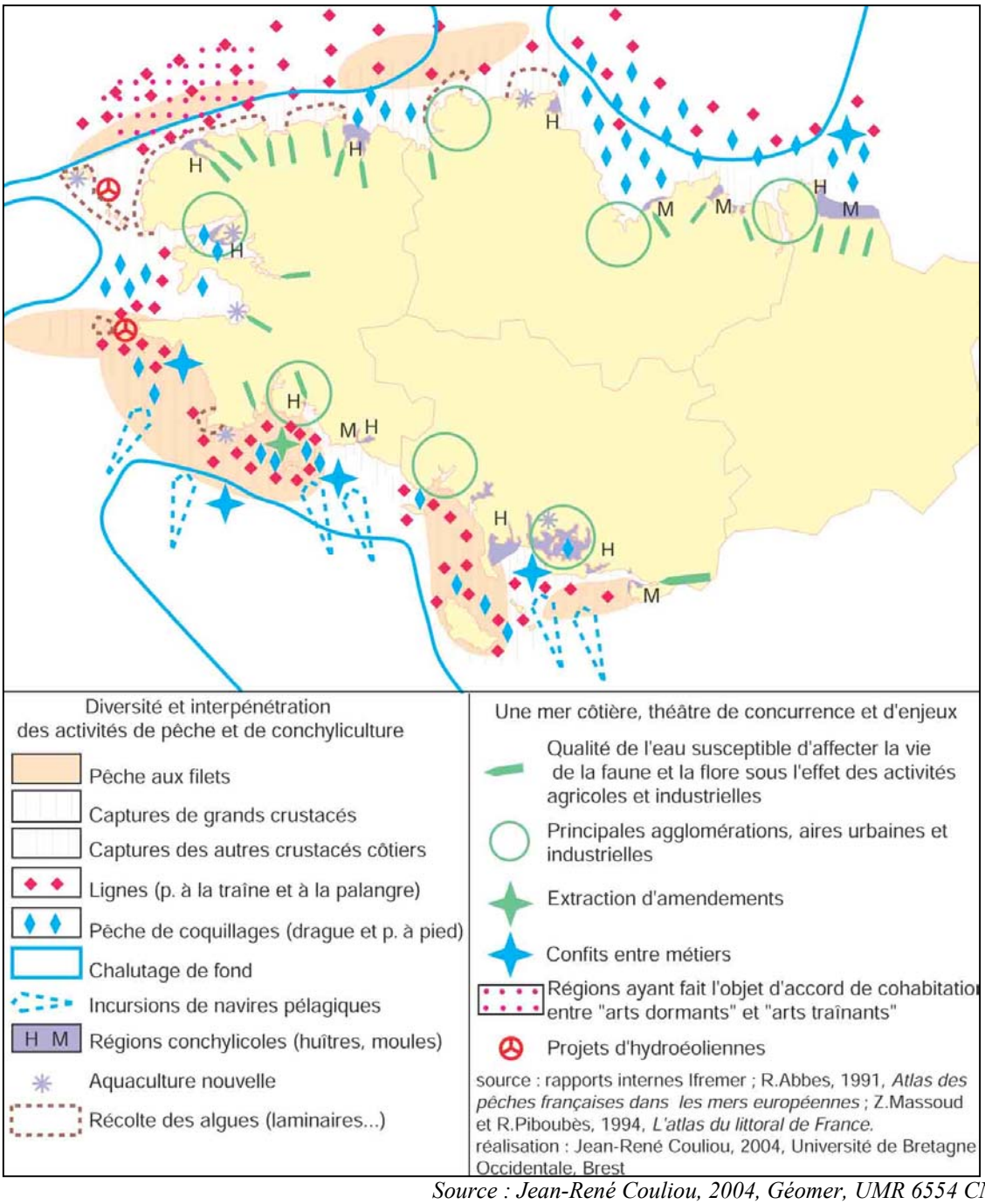
[61] IFEN, *L'environnement en France*, édition 2002, 2003, p 160

peuvent occasionner du bruit, des mauvaises odeurs, un encombrement temporaire des voies de circulation, une dégradation esthétique des lieux…

1.2. Produire : Des activités productives à l'origine de conflits

Comme le montre la carte suivante, l'espace littoral breton est fortement utilisé pour l'exploitation des ressources de la mer. Ces activités productives doivent donc régulièrement cohabiter sur un même espace.

ACTIVITES HALIEUTIQUES ET USAGES DE LA MER COTIERE EN BRETAGNE



Source : Jean-René Couliou, 2004, Géomer, UMR 6554 CNRS

1.2.1. Une cohabitation spatiale parfois délicate entre activités primaires

La cohabitation est parfois difficile entre les activités de pêche et l'aquaculture ; les activités de pêche et la récolte des algues.

1.2.1.1. Pêche et aquaculture

Consécutifs à l'extension vers le large des élevages de coquillages, les conflits entre pêche et conchyliculture sont récents. Ils trouvent leur origine à la fois dans l'occupation de l'espace et dans la concurrence pour l'exercice de certaines pêches très littorales et/ou estuariennes.[62]

« Les pêcheurs d'une part, les conchyliculteurs (ostréiculteurs et mytiliculteurs) d'autre part, constituent deux familles de professionnels de la mer très proches, se recouvrant en partie même si aujourd'hui, pour des raisons administratives, le clivage entre les deux professions devient plus net.

Traditionnellement, leurs activités respectives ne donnaient pas lieu à conflit et pouvaient, même, être complémentaires tant au plan de l'économie locale que des entreprises qui se partageaient entre les deux activités. En particulier, en termes de partage de l'espace, les choses étaient claires : schématiquement, les conchyliculteurs occupaient l'estran, les pêcheurs pratiquaient en « eaux profondes ». Il y a environ 30 ans, les modes de cultures en « eaux profondes » propres aux littoraux sans marées ont commencé à être utilisés sur les littoraux à marées. Le développement de ces nouvelles techniques a été relativement lent ; mais, pour des raisons de productivité et aussi parce que les sites favorables sur le rivage deviennent rares et convoités par d'autres usages, les cultures en « eaux profondes » s'étendent. Elles concernent les moules élevées sur filières dites de sub-surface (cordages portant des paquets de coquillages, suspendus à des bouées) mais aussi les huîtres élevées sur le fond de la mer ou sur filières. Bien évidemment, les superficies concédées en vue de telles exploitations ne sont plus praticables par les pêcheurs. Ces derniers peuvent également mettre en avant l'impact sur d'éventuelles frayères et nourriceries situées à l'emplacement des concessions ».

Parallèlement à ces conflits de partage de l'espace, on trouve également des conflits relatifs à l'exercice de la pêche par ces deux catégories de professionnels.

« Traditionnellement les conchyliculteurs sont pluri-actifs. Aussi, il leur a été aménagé un régime particulier d'armement administratif (autorisation de naviguer et de pratiquer la pêche à titre professionnel) dit « Conchyliculture-Petite Pêche » (CPP) qui permet d'exploiter des navires pour des pêches très littorales et/ou estuariennes. [En Bretagne, on recense 157 navires armés en Conchyliculture Petite Pêche, à comparer aux 1 621 navires armés en pêche. La CPP représente donc par rapport au nombre total 8,8% des navires pouvant exercer des activités de pêche. Les navires en CPP sont petits et représentent certainement moins de 1% de l'effort de pêche[63]]. *Dans l'exercice de ces pêches, ils se trouvent en concurrence avec les pêcheurs « purs » (mono-actifs). Or, les navires armés en CPP ne sont pas astreints à détenir le PME (Permis de Mise en Exploitation) qui est l'instrument administratif d'encadrement de la capacité de capture de la flotte de pêche dans le cadre de la politique commune des pêches. Les pêcheurs voient donc dans le régime CPP*

[62] Dominique DUPILET, Député du Pas-de-Calais, *Rapport remis à M. le Premier Ministre, Le règlement des conflits d'usages dans la zone côtière entre pêche professionnelle et autres activités*, avril 2001, pp 27-29
[63] Données Direction Régionale des Affaires Maritimes de Bretagne, 2004

une source de concurrences déséquilibrées. En réalité, la régulation s'effectue par le biais de régimes de licences propres aux pêches spécifiques ; l'attribution des licences, généralement annuelles, est évidemment source de nombreux litiges mais qui restent très locaux ».

On l'a déjà dit, si la pisciculture marine n'est pas encore très développée en Bretagne, il convient d'ores et déjà d'anticiper les concurrences qu'elle peut entraîner. En effet, *« La pisciculture marine peut entrer en conflit avec la pêche lorsqu'elle met en œuvre des cages flottantes immobilisées en mer et, à ce titre, faisant l'objet de concessions de cultures marines au même titre que les concessions conchylicoles. En fait, l'espace occupé est restreint et l'opposition des pêcheurs se fonde plutôt sur la crainte d'une concurrence commerciale des produits d'élevage ».*[64]

1.2.1.2. Pêche et algoculture

Certains conflits surviendraient enfin, dans certaines zones, entre caseyeurs et goémoniers. En effet, ces deux acteurs exercent généralement leur activité sur un même espace.

Ces conflits peuvent être liés à des accrochages entre engins de pêche, ou être relatifs à l'extension de certains élevages d'algoculture sur un espace auparavant exploité par des caseyeurs. On rencontrerait notamment ce type de conflits dans le Trégor-Goëlo.[65]

1.2.2. Le port : un frein à l'extension urbaine ?

De nombreuses villes littorales se sont historiquement développées grâce à leur port (Brest, Lorient…). Le port était à la base de la ville. Puis, peu à peu, la ville s'est développée par elle-même, alors que le port semblait progressivement s'en éloigner, de par ses activités, ses préoccupations… Aujourd'hui, le port demeure un élément fort du développement économique d'un territoire. Néanmoins, en termes d'occupation de l'espace, il en est devenu un élément, un quartier. Certains diront même que les activités portuaires limitent sans doute le développement de la ville (et réciproquement), et plus précisément son développement résidentiel, compte tenu des nombreuses contraintes qui accompagnent la présence d'un tel équipement. Il ne faut cependant pas oublier que les ports (qu'ils soient industriels, de commerce ou de pêche…) sont des éléments structurants pour une ville.

1.2.2.1. Une emprise spatiale convoitée

Les ports s'étendent généralement sur des espaces considérables en termes de surface, alors même que la ville est à la recherche de nouveaux terrains pour se développer et pour aménager de nouveaux quartiers, espaces de loisirs…

Le port peut, en outre, présenter un certain nombre de contraintes, par les nuisances qui l'accompagnent, qui peuvent limiter le développement de la ville ou porter atteinte au cadre de vie des habitations qui sont à son voisinage. Bien entendu, ces considérations valent essentiellement pour les ports de pêche et les ports de commerce.

---

[64] Dominique DUPILET, Député du Pas-de-Calais, *Rapport remis à M. le Premier Ministre, Le règlement des conflits d'usages dans la zone côtière entre pêche professionnelle et autres activités*, avril 2001, pp 27-29

[65] Audition de M. Jean-Paul POCHARD, *Vice-Président du Pays du Trégor-Goëlo*, et Mme Anne RONCIN, *Directrice du Pays du Trégor-Goëlo*, par la Section « Mer-Littoral », le 15 mai 2003, à Paimpol

On retrouve ainsi, sans surprise, le lot habituel des nuisances pour les riverains : bruit, odeurs, difficultés de circulation…

Les ports industriels présentent néanmoins des contraintes spécifiques dont la ville doit absolument tenir compte dans le cadre de son développement. Ces contraintes sont principalement à rattacher à la présence de risques industriels, qui soumettent les ports à la réglementation des sites « SEVESO » (pour Brest, il s'agit essentiellement de pétrole et de gaz). En ce sens, on se trouve donc en présence de ***conflits d'usages entre le développement urbain et le développement portuaire.***

Néanmoins, depuis quelques années, les villes ont compris tout l'intérêt que le port pouvait représenter pour leur développement, notamment en termes d'image et de cadre de vie, et cela que le port soit encore en activité ou qu'il soit en état de friche sur certaines de ses portions. Les villes portuaires cherchent donc de plus en plus à développer l'interface ville-port, à valoriser l'espace portuaire et à le faire partager en l'ouvrant au plus grand nombre ; ce qui n'est pas non plus sans entraîner certains conflits d'usages.

1.2.2.2. L'ouverture du port : une source de conflits

Les opérations cherchant à favoriser la réintroduction ou le développement de nouvelles fonctions portuaires, adaptées au contexte urbain et bénéfiques pour la ville comme pour le port, sont de plus en plus nombreuses. Dans ce cas, l'objectif n'est donc pas de déplacer la « frontière urbaine » de telle sorte que l'urbanisation étende son emprise sur l'espace portuaire et provoque sa disparition, mais bien au contraire, de susciter une valorisation mutuelle des espaces portuaires et urbains par un aménagement respectueux des spécificités fonctionnelles et paysagères de chacun de ces espaces. Cela ne peut néanmoins se faire sans que l'on puisse disposer d'un minimum d'espace, ce dernier étant généralement libéré par le port. Risque alors de naître un certain nombre de conflits.

La première série de conflits va résulter de la *compatibilité ou de l'incompatibilité du « port - lieu de loisirs » avec le « port - lieu industriel »*. Il est en effet parfois difficile de faire comprendre à la population, aux promeneurs, que le port reste avant tout un milieu industriel, professionnel, à vocation d'échange, avec des contraintes de sécurité et de sûreté, avant d'être un espace de loisirs. Le port de Brest tente néanmoins d'améliorer son image sur ce point. Une réflexion est menée actuellement sur le tourisme industriel qui devra être maîtrisé en raison de la spécificité du site qui demeure industriel, avec des normes de sécurité et de sûreté de plus en plus strictes. Les activités culturelles, festives semblent à présent y cohabiter en relative harmonie avec les activités portuaires traditionnelles. Un bon accord spatial a par exemple été trouvé avec les « Jeudis du ports ». Par ailleurs, la Chambre de Commerce et d'Industrie, gestionnaire du port, étant également partenaire des opérations Brest 1996/2000/2004, elle considère que ce type de manifestation apporte un « plus » à l'économie locale et à l'image du port et de la ville de Brest. Il n'y aurait donc pas de conflits à proprement parlé, même si des contraintes demeurent et relèvent davantage de difficultés d'organisation : fermeture d'une partie du port, difficultés de stationnement, de circulation.[66]

[66] Auditions de M. Jean-Luc PELTIER, *Directeur des équipements, Chambre de Commerce et d'Industrie Brest-Iroise*, M. Jean-Christophe HATTENVILLE, *Responsable commercial du Port de Brest, Chambre de Commerce et d'Industrie Brest-Iroise*, Mme Fanny NOBLET, *Responsable environnement de la zone portuaire, Chambre de Commerce et d'Industrie Brest-Iroise*, M. Michel MORVAN, *Directeur général du développement, Communauté Urbaine de Brest*, Mme Josiane MASSE, *Chargée d'opération au Service développement, CUB*, par la Section « Mer-Littoral », le 14 novembre 2002, à Brest

Une valorisation du port est donc possible, mais comment ? C'est ici qu'apparaît un second type de conflits. Il s'agira alors de savoir ce que l'on souhaite faire du port. Deux questions vont se poser :

- Prend-on le parti de conserver une *vocation* maritime au site, ou vise t-on une réorientation complète du site ? Ici, apparaît un conflit d'usages entre le maintien de fonctions maritimes et l'introduction de fonctions étrangères à l'ancienne activité portuaire.

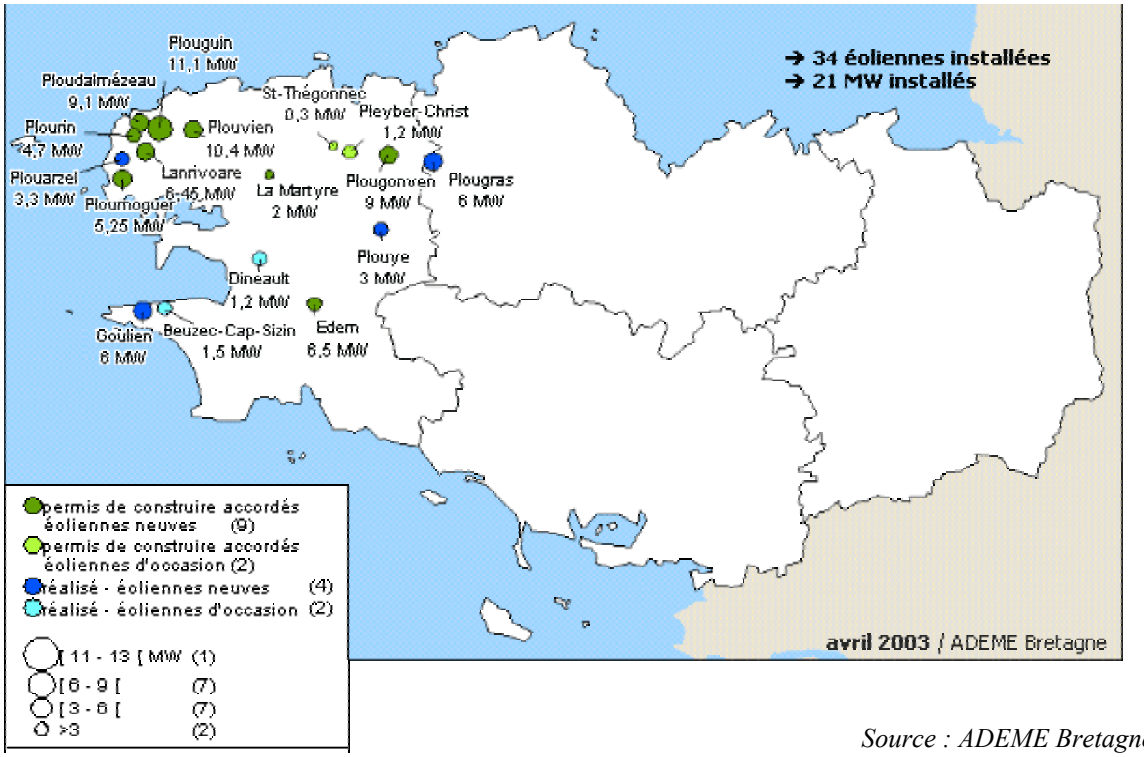
- Quel *choix architectural* fait-on ? Que va t-on privilégier ? La tendance à maintenir les anciens paysages (anciens bâtiments, anciens quartiers), ou la nécessité de les détruire pour faire naître de nouvelles activités ? On se trouve donc en face d'un *conflit entre « conservation et redéveloppement »*. Les espaces portuaires délaissés sont marqués par la présence de traces du passé, qui représentent autant de témoins de l'ancienne activité. La question est de savoir s'il faut ignorer ce passé, pour construire un nouveau système répondant aux exigences présentes et tourné vers l'avenir, ou s'il faut partir de ces traces et s'appuyer sur leur existence pour imaginer et créer de nouveaux modes d'usages comme on tente de le faire sur la base de sous-marins de Lorient.

1.2.3. La production d'électricité par les éoliennes

1.2.3.1. Un essor récent couplé d'un fort potentiel

Dans le contexte de valorisation des énergies renouvelables, l'éolien connaît un nouvel essor. La Bretagne, et plus particulièrement son littoral, comptent déjà un certain nombre de sites sur lesquels des éoliennes ont vu le jour.

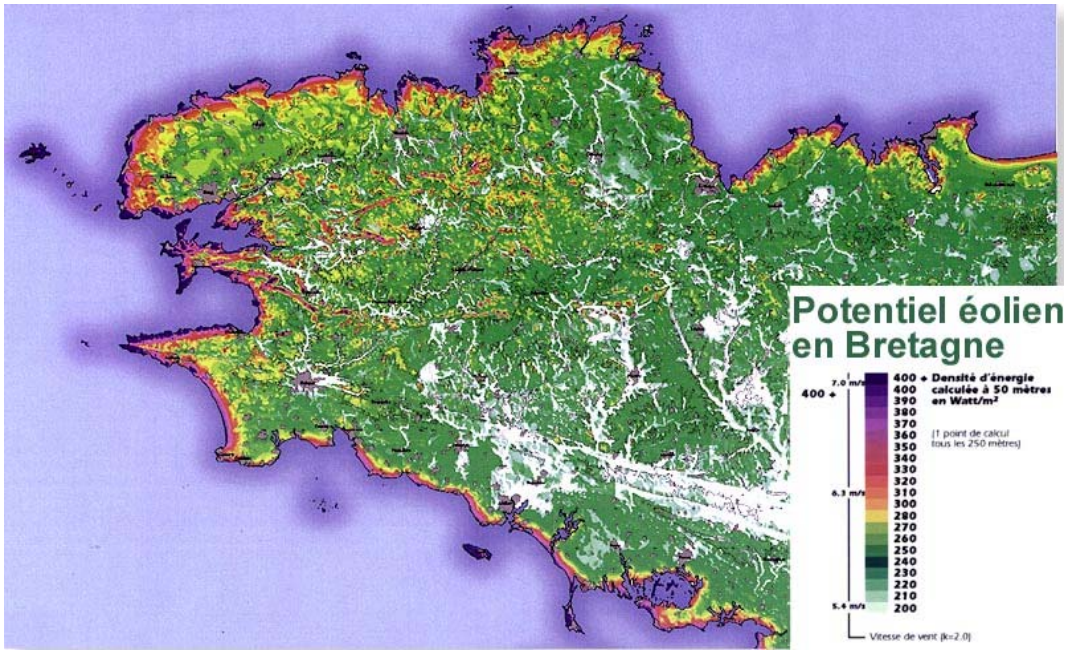
UNE PUISSANCE EOLIENNE ESSENTIELLEMENT SUR LE LITTORAL



Source : ADEME Bretagne

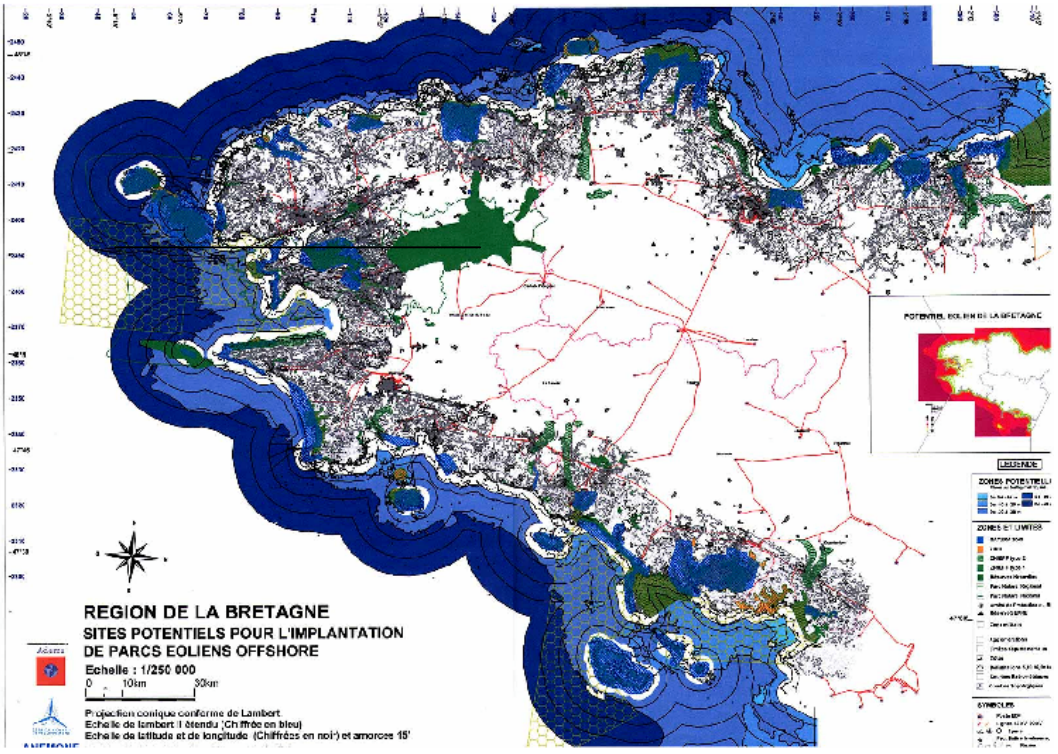
Néanmoins, le potentiel physique du littoral breton à accueillir des implantations éoliennes est beaucoup plus important, ainsi qu'en attestent les cartes suivantes.

UN POTENTIEL EOLIEN LOCALISE SUR LE LITTORAL EN BRETAGNE, DANS LES TERRES…



Source : ADEME Bretagne

… MAIS EGALEMENT UN FORT POTENTIEL EOLIEN EN MER



Source : ADEME Bretagne

Ce potentiel, couplé au tarif attractif de rachat de l'électricité éolienne, explique la récente montée en puissance de plusieurs projets d'implantations d'éoliennes, essentiellement sur le littoral breton, que ce soit sur les terres, ou en mer.

Cependant, il conviendrait de relativiser le potentiel éolien off-shore de la Bretagne dans la mesure où l'accroissement rapide de la profondeur des fonds marins dans la région engendrerait des coûts de construction très élevés et de nature à faire planer des doutes sur la viabilité économique de telles plates formes. Seules quelques niches, avec une profondeur moindre, existeraient dans le nord-Finistère (Abers) et au sud de Groix, où un projet présenté il y a quelques années semble peu avancer.

➧ ***Toutefois, la multiplication des projets ne se fait pas sans créer de nouvelles concurrences d'usages sur le littoral et nécessitera d'accorder une attention particulière à cette problématique dans les années à venir.***

1.2.3.2. De nouveaux conflits d'usages à anticiper

De nombreux rapports ont déjà recensé des difficultés que peut générer l'installation d'éoliennes, que ce soit dans les terres, ou en mer.[67]

Nous tenterons ici de répertorier les principales problématiques que posent de tels aménagements en termes de concurrences d'usages avec les autres activités présentes sur le littoral et en mer. Précisons que cette synthèse ne prétend pas à l'exhaustivité.

Certains conflits sont communs aux implantations terrestres ou marines.

« L'implantation d'un parc éolien est [en effet] *susceptible de produire des impacts sur le milieu naturel et sur les activités humaines. Ces effets sont généralement vus sous un angle négatif :*

- *les parcs éoliens eux-mêmes et les installations associées (câbles, plates-formes, postes de transformation) mobilisent l'espace en mer : espace aérien, surface, colonne d'eau, fond de la mer, mais aussi à terre : raccordements, câbles ;*

- *la présence de mâts, de pièces importantes en rotation, de câbles sous haute tension peut être cause de dangers, de même que les interférences électromagnétiques potentielles ;*

- *la construction, l'exploitation ou le démantèlement des parcs peuvent être cause de perturbations du sol, du sous-sol et de la colonne d'eau (bruits, vibrations, modifications locales des conditions hydrodynamiques et de la dynamique sédimentaire…) ».*[68]

---

[67] Préfecture de la région Bretagne, DIREN, *L'implantation des éoliennes en Bretagne, 1- Typologie des projets éoliens et problématiques*, janvier 2003
Préfecture de la région Bretagne, DIREN, *L'implantation des éoliennes en Bretagne, 2- Propositions pour une prise en compte de l'environnement*, janvier 2003
Secrétariat Général à la Mer : *Energie éolienne en mer, recommandations pour une politique nationale*, décembre 2002
Dominique DUPILET, Député du Pas-de-Calais, *Rapport remis à M. le Premier Ministre, Le règlement des conflits d'usages dans la zone côtière entre pêche professionnelle et autres activités*, avril 2001, pp 9-11
ADEME Bretagne, *Energie éolienne offshore en Bretagne*, juillet 2000

[68] Secrétariat Général à la Mer : *Energie éolienne en mer, recommandations pour une politique nationale*, décembre 2002

Néanmoins, on peut également constater des particularités en ce qui concerne l'impact des éoliennes off-shore, particularités qui tiennent à la diversité des activités présentes en mer, ou vivant de la mer.

L'installation d'unités éoliennes peut donc entraîner de nombreuses concurrences d'usages susceptibles d'aboutir, parfois, à de véritables conflits.[69] Ces derniers présentent néanmoins une très grande variabilité géographique. C'est pourquoi, des études spécifiques semblent nécessaires afin d'évaluer précisément ces contraintes sur chaque site et définir, par croisement, les limites des sites où celles-ci sont minimales. On peut toutefois noter que, dans la plupart des cas, plus on s'éloigne de la côte et des zones urbanisées, plus les difficultés de cohabitation tendent à s'amoindrir (le nombre d'activités suivant cette même tendance), mais plus le coût d'installation est, en contrepartie, élevé.

➡ ***Face à ces difficultés, il conviendrait, en l'état actuel de la situation, de veiller à éviter le mitage de ces installations et de privilégier la construction de « fermes éoliennes » ou champs sur des sites dédiés à cette activité et relativement délaissés par les autres acteurs littoraux.***

Certaines mesures législatives[70] ont intégré cette nécessité de prendre en compte l'impact de telles installations en prévoyant que :

- à partir de 12 mètres de haut, l'installation est soumise à l'obtention d'un permis de construire ; ce qui suppose, a minima, la conformité au Plan Local d'Urbanisme ;

- la réalisation préalable d'une étude d'impact est requise lorsque la puissance installée est supérieure à 2,5 MW sur un même site de production - simple notice d'impact lorsque la puissance est inférieure ;

- l'enquête publique préalable est requise lorsque la hauteur de l'installation est supérieure ou égale à 25 mètres.

➡ ***On peut supposer que ces études visant à évaluer l'impact réel de l'implantation d'éoliennes concourront à réduire les craintes de chaque acteur. Une meilleure acceptation de ces aménagements passe également par une meilleure planification de leur localisation, planification sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir dans la seconde partie de cette étude.***

Enfin, un nouveau mode de production d'énergie renouvelable, proche des éoliennes, pourrait se développer dans les prochaines années, notamment au large des côtes bretonnes (les ***hydroliennes***, qui produisent de l'électricité grâce aux courants marins). Il présente les mêmes inconvénients que ceux utilisés pour transporter l'énergie produite par les éoliennes off-shore.

[69] Ces conflits sont recensés en annexes 1 et 2

[70] Loi Urbanisme et Habitat du 3 juillet 2003, amendant la Loi n°2003-8 du 3 janvier 2003, relative aux marchés du gaz et de l'électricité et au service public de l'énergie

Ainsi, les activités productives, aussi diverses soient-elles, occupent donc un espace convoité, et par conséquent objet de concurrences multiples. A celles-ci, s'ajoutent d'autres concurrences découlant des activités touristiques et de loisirs qui font notamment l'attrait de la région.

1.3. Se divertir : Des activités touristiques et de loisirs à la croisée de multiples conflits

Le littoral n'est pas seulement un espace de production, c'est également un lieu de loisirs, fortement convoité par les touristes ; et cela est un atout pour la Bretagne. L'étude du CESR sur les « *Impacts en Bretagne des nouvelles demandes touristiques* »,[71] adoptée en janvier 2004, a mis en exergue l'importance de cette activité pour la région. « *En effet, cette filière occupe une place majeure dans l'économie régionale. Bien que le calcul d'un tel chiffre soit délicat, on a estimé que la consommation touristique représentait 7,7% du PIB régional. Le secteur génère également environ 49 000 postes de salariés. On compte 12 000 emplois non salariés dans le seul secteur des hôtels, cafés et restaurants. Compte tenu de la saisonnalité de cette activité, les emplois varient de 10 000 personnes (ce qui constitue le niveau des emplois permanents) à près de 49 000. En équivalents temps plein, l'emploi est d'environ 20 000 salariés* ». Bien sûr, une part importante de ces retombées se fait ressentir sur le littoral.

Néanmoins, si le tourisme représente un atout certain pour la région et son littoral, il génère également des conflits d'usages. Ceux-ci peuvent être regroupés autour de trois problématiques :

- le difficile ***partage de l'espace*** entre les activités ;
- les conséquences des ***infrastructures générées*** par l'activité touristique (équipements, hébergements…) ;
- des ***difficultés pour accéder*** aux sites et y circuler.

1.3.1. Une difficile cohabitation spatiale avec les autres activités littorales

Les activités de loisirs présentes sur le littoral sont très nombreuses et peuvent entrer en conflits avec d'autres activités comme en atteste le tableau indicatif suivant (qui ne prétend pas être exhaustif).

[71] CESR Bretagne, *Impacts en Bretagne des nouvelles demandes touristiques,* Rapporteur : M. Henry DEPOID, janvier 2004. Voir également CESR Bretagne, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*, Rapporteur : M. Alain EVEN, janvier 2004

SE DIVERTIR ET PARTAGER L'ESPACE

Activité de loisirs		Concurrence avec :	Origine des difficultés	Que faire ?
Pêche	Pêche récréative (à pied)	***Conchyliculture***	- Risque de pillage de la ressource (les touristes se rapprochent trop des sites des professionnels) - Gêne dans les manœuvres des professionnels	- Bon balisage des parcs
		Protection du milieu naturel	- Bruit occasionné par l'activité et la fréquentation d'un site occasionnant un dérangement et une fuite de certaines espèces (oies bernaches dans le Golfe du Morbihan)	
	Pêche sportive	***Véliplanchistes***	- Lorsque les pêcheurs sportifs organisent des compétitions amicales, ils balisent la zone neutralisée. Certains véliplanchistes ignoreraient trop souvent ce balisage : vives tensions	
		Protection du milieu naturel	- Dérangement occasionné par l'activité et la fréquentation d'un site occasionnant un dérangement et une fuite de certaines espèces (oies bernaches dans le Golfe du Morbihan)	
Sports de plein air		***Autres activités de plein air de tous types Milieux naturels***	- Cohabitation dans l'espace	- Mettre en place un PDESI (Plan Départemental des Espaces, Sites et Itinéraires)
		Toutes activités consommatrices d'espaces	- Construction et extension de très nombreux ports de plaisance pour faire face à la demande : au « détriment » d'autres activités à la recherche d'espaces (sites de loisirs : extension Océanopolis) - Construction de locaux d'accueil, vestiaires… Risque de privilégier certaines activités au détriment des autres (conchyliculteurs, pêcheurs…) - Problèmes de stationnement. Le fort développement du *kayak de mer* n'est pas non plus sans poser problème, essentiellement en ce qui concerne l'embarquement et le débarquement du matériel qui se fait par remorques (problèmes de stationnement (stockage) des remorques, donc de partage de l'espace).	- Développer la construction de ports de plaisance à sec - Encourager la location de voiliers de plaisance pour limiter la construction de nouveaux ports de plaisance - Encadrer davantage l'activité « kayak » et encourager l'adhésion à un club pour réguler les pratiques
		Autres sports nautiques (plongée…)	- Dangers de collisions	
		Baignade	- Risque de collisions avec baigneurs, surtout lorsque des embarcations quittent des plages non aménagées de chenaux - Certains baigneurs utilisent les cales comme plongeoirs	- Aménager des chenaux sur les plages

	Activités motorisées (scooters des mers…)	***Baignade***	- Risque d'accidents (collisions) - Dérangement	- Réglementation adaptée
	Plaisance, sports nautiques et écoles de voile	***Conchyliculture***	- Zones de mouillage et zones de régates fréquemment situées sur les mêmes espaces que les concessions conchylicoles.	- Bon balisage des zones conchylicoles. - Faire figurer les zones de cultures marines sur les cartes marines
		Pisciculture	- Partage de l'espace entre centres nautiques et élevages piscicoles (dans le Trégor-Goëlo, circonspection des centres nautiques sur les extensions d'élevages)	
		Pêche (professionnelle ou non)	- Zones de mouillages forains implantées dans des baies de faible profondeur (zones de naissains, d'alimentation pour poissons et frayères)	- Lutter contre les mouillages forains
Balades (sites et sentiers)		***Milieu naturel***	- Risque de dégradation des sites - Erosion de falaises - Dérangement des oiseaux nichant en falaises	- Pertinence du choix du tracé des sentiers
Transports maritime de passagers		***Toutes activités nautiques***	- Risque de collision (Golfe Morbihan)	
Chasse maritime[72]		***Particuliers***	- Endigage[73]sauvage : appropriation du DPM sans aucune autorisation des services de l'Etat	- Faire appliquer la réglementation - Assurer les contrôles qui s'imposent

[72] Article L 422-28 du Code de l'environnement : « *La chasse maritime est celle qui se pratique sur la mer dans la limite des eaux territoriales, les étangs ou plans d'eau salés, la partie des plans d'eau, des fleuves, rivières et canaux affluant à la mer qui est située en aval de la limite de salure des eaux et le domaine public maritime. Elle a pour objet, dans les zones définies, la poursuite, la capture ou la destruction des oiseaux et autres gibiers* ».
L'exercice de la chasse maritime est régi par le décret n° 75-293 du 21 avril 1975 fixant les règles d'exploitation de la chasse sur le domaine public maritime et sur la partie des cours d'eau domaniaux située à l'aval de la limite de salure des eaux. Son article 1 prévoit que « *La chasse sur le domaine public maritime et sur la partie des cours d'eaux domaniaux située à l'aval de la limite de salure des eaux est exploitée au profit de l'Etat dans le souci d'améliorer les conditions de son exercice, de préserver la faune sauvage, de développer le capital cynégétique dans le respect des équilibres biologiques. Elle est exploitée, en règle générale, par voie de location sur adjudication publique. Elle peut l'être également par concession de licences à prix d'argent ou lorsque l'adjudication a été tentée sans succès, par voie de location amiable* ». L'Etat confie généralement cette exploitation à des associations ou fédérations de chasse locales.
[73] Fait de construire une digue entre la mer et des terrains qu'elle occupait jusque-là. La concession du DPM à charge d'endigage est une procédure traditionnelle pour la conquête de nouvelles terres agricoles ou prises

		Agriculture	- Endigage sauvage : appropriation du DPM sans aucune autorisation des services de l'Etat - Installation de pâtures sur des hectares d'estrans : disparition de zones de rétention…	- Faire appliquer la réglementation - Assurer les contrôles qui s'imposent
		Tourisme	- Cohabitation	- Recul de la date d'ouverture de la chasse après la saison touristique

Les activités de loisirs attirant un nombre considérable de visiteurs dans la région, il a fallu mettre en place un certain nombre d'infrastructures afin de répondre à leurs besoins et pouvoir les accueillir. Ces infrastructures ont, elles aussi, un impact sur bon nombre d'activités littorales.

1.3.2. Des infrastructures touristiques aux impacts multiples sur la vie littorale

La mise en place d'infrastructures qui a accompagné l'essor du tourisme en Bretagne a engendré des concurrences spatiales avec de multiples activités.

LES INFRASTRUCTURES ENGENDREES PAR LE TOURISME ET LES CONCCURENCES QU'ELLES ENTRAINENT

Activités		**Concurrence avec**	**Origine des difficultés**	**Que faire ?**
Equipement	Casino	***Milieu naturel*** ***Qualité esthétique du site***	- Nécessité d'assainissement	
	Palais des congrès			
	Palais récréatifs			
	Golfs	***Milieu naturel***	- Artificialisation des sols	
	Equipements sportifs (directs ou indirects (vestiaires, locaux de rangement…))	***Milieu naturel*** ***Qualité esthétique du site***	- Nécessité d'assainissement - Artificialisation des sols	
Hébergement	Résidences secondaires et hôtelières (« dures »)	***Milieu naturel***	- Nécessité d'assainissement	
		Agriculture	- Emprise essentiellement sur terres agricoles - Nuisances sonores - Nuisances olfactives	- PLU équilibré - Respect des règles d'épandage
		Résidence principale / accession à la propriété des autochtones	- Pression immobilière (sur les prix) : risque d'éloignement des autochtones - Risque de désertification du littoral hors saison touristique, puis fermeture de commerces, écoles…	
	Camping (« souple »)	***Milieu naturel***	- Nécessité d'assainissement	

		Agriculture	- Emprise essentiellement sur terres agricoles - Nuisances sonores - Nuisances olfactives	- PLU équilibré - Respect des règles d'épandage
		Conchyliculture	- Déplacement de l'activité conchylicole avec l'extension des campings : réduction des zones classées Ac et Ao[74]	- PLU équilibré et visant à préserver tous les usages du territoire
	Camping sauvage		- Présence de Mobil-home : dégradation esthétique du site - Sédentarisation des caravanes sur des terrains privés	
	Camping-cars		- Dégradation esthétique	
Transport vers sites		***Milieu naturel***	- Artificialisation des sols - Surdimensionnement des équipements routiers…	- Promouvoir les modes de transport « doux » sur les lieux de vacances (qui nécessitent moins d'infrastructures)

Au vu du tableau ci-dessus, on constate que les activités touristiques contribuent également, plus ou moins indirectement, par leurs infrastructures, à faire naître des concurrences d'usages sur le littoral breton.

Enfin, ces activités touristiques littorales drainent de nombreuses personnes sur un espace réduit, et généralement sur des périodes très marquées et relativement concentrées. Ces concentrations spatiales et temporelles peuvent occasionner des difficultés d'accès aux sites littoraux.

[74] Zone Ac d'un PLU : secteur situé sur le domaine terrestre de la commune et délimitant les parties du territoire affectées exclusivement aux activités aquacoles.
Zone Ao : Secteur situé sur le domaine public maritime (DPM) ou fluvial et délimitant les parties du territoire affectées aux activités aquacoles (ostréiculture, mytiliculture, pisciculture…)

1.3.3. Des difficultés d'accès au littoral amplifiées par la fréquentation touristique

CIRCULER ET ACCEDER AUX SITES

Activités	Concurrence avec :	Origine et type de difficultés	Que faire ?
Déplacement vers le lieu de loisirs ou de tourisme	***Tous usages***	- Bruit - Pollution atmosphérique - Congestion - Saturation et congestion d'infrastructures	- Etaler la saison touristique pour répartir les usages dans le temps et réduire les nuisances liées à la « sur-fréquentation » - Aménager les espaces
Plaisance	***Pêche professionnelle***	- Problèmes de marquage des engins de pêche - Non respect de la réglementation en vigueur - Non respect du Code maritime	- Faire appliquer la réglementation communautaire
	Conchyliculture	- Partage des accès aux ports et des passerelles de débarquements (cf Port de Tréhiguier à Pénestin) - Problèmes d'accès aux concessions conchylicoles en période touristique	- Bon balisage et entretien régulier des concessions conchylicoles - Faire respecter l'arrêté préfectoral régissant l'accès au domaine public maritime dans le respect des normes sanitaires et de sécurité
	Transporteurs (navires de transports de passagers)	- Fortes cadences des transporteurs consécutives à la demande du tourisme de masse : excès de vitesse et vagues d'étrave (houache) dangereuses pour les petites embarcations (vagues d'étraves également dues aux carènes inadaptées à la navigation dans les courants et en mer fermée) (cas du Golfe du Morbihan)	
Ecoles de voile	***Armement de navires de passagers***	- Avec l'expansion des aires de navigation des écoles de voile, difficultés de circulation des navires de transport de passagers	
Sports nautiques	***Autres utilisateurs de la mer***	- Risque d'accident, collision (kite-surf[75], plongée, scooters des mers…) - Difficultés pour l'embarquement et de débarquement de matériel (qui se fait par remorques) (kayak…) - Problèmes de stationnement	

[75] Nouveau sport de glisse en vogue depuis 5-6 ans sur les plages du Midi, le kite-surf ou fly-surf, dont la pratique se développe en Bretagne, est un mélange de cerf-volant, de traction, et de surf

Activités balnéaires (baignade…)	***Tous usages***	- Difficultés d'accès aux sites - Embouteillages	
Pêche récréative (à pied ou côtière)	***Tous usages***	- Forte fréquentation des plages, concentration dans le temps (grandes marées) : difficulté d'accès aux sites et embouteillages…	
Baignade, accès pédestre des baigneurs aux plages	***Conchyliculture***	- Accès difficile aux plages en l'absence de servitudes de passage sur certaines concessions conchylicoles	- Ouvrir des chenaux à travers les secteurs de culture marine

Les ***activités de loisirs*** sont majeures pour le littoral, et particulièrement en Bretagne. Elles concernent aussi bien les ***populations résidentes*** que les ***touristes***. Ces activités sont fréquemment à l'origine d'un certain nombre de conflits d'usages avec les autres activités qui contribuent à forger l'identité de l'espace littoral et maritime. Le principal enjeu va donc consister à dépasser le paradoxe apparent que les activités de loisirs tendraient à se développer au détriment des autres activités littorales, notamment productives, alors que ce sont précisément ces activités qui attirent notamment les touristes sur le littoral breton et qui modèlent son image.

Il convient donc de tendre à un développement équilibré de toutes les activités. Cela est d'autant plus nécessaire que, comme l'indiquait M. Nicolas JACQUET, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, à propos du littoral français, « *le dynamisme démographique (256 habitants au km² contre 107,6 pour la moyenne nationale) qui caractérise cet espace depuis plusieurs décennies fait très largement voler en éclats le schéma d'un espace consacré à la seule vocation touristique. Le littoral français ne doit pas devenir un parc de loisirs. Il est et sera de plus en plus un espace densément peuplé, où l'attente des populations s'exprime d'abord en termes d'emploi, d'habitat et de services publics. Mal maîtrisées, ces évolutions peuvent se traduire par une perte d'identité sociale, culturelle et humaine* ».[76]

➡ Comme l'a déjà souligné le CESR de Bretagne, ***« toute politique de développement du tourisme devra tenir compte de cette nécessité de diversification des activités humaines et économiques. […Il] n'est pas souhaitable et pas envisageable de préconiser une orientation vers un tourisme de masse », notamment pour cette raison. Néanmoins, c'est aux élus qu'il appartient d'œuvrer dans ce sens.***[77]

[76] M. Nicolas JACQUET, « Le littoral ne doit pas devenir un parc de loisirs », *Le Figaro*, 28 octobre 2003
[77] CESR Bretagne, *Impacts en Bretagne des nouvelles demandes touristiques,* Rapporteur : M. Henry DEPOID, janvier 2004

2. DES DIVERGENCES AU SEIN D'UNE MEME ACTIVITE

Sur le littoral, on ne rencontre pas uniquement des conflits entre activités de différentes natures. En effet, chaque activité présente sur le littoral peut être confrontée, en son sein, à des divergences de vue, voire des oppositions, notamment sur la conception que chacun des acteurs se fait de la gestion du littoral.

2.1. Des divergences entre métiers de la pêche

Outre les problèmes liés au partage de la ressource que l'on rencontre entre les différents métiers de la pêche, notamment entre les entre arts dormants (caseyeurs, fileyeurs,…) et les arts traînants (chalutiers, …), ces deux techniques peuvent également entrer en concurrence pour l'occupation de l'espace. En effet, certains problèmes de casse du matériel sont recensés.

Par exemple, au large de Brest où cette question était problématique, un ***plan de carroyage*** a été mis en place de façon informelle entre les professionnels présents dans la zone comprise entre 12 et 24 milles, zone très difficile à gérer. Ce plan vise à réserver des couloirs (fictifs et non réglementés par la force publique car ils ne sont pas reconnus par l'Etat ou le Préfet) aux chalutiers, et d'autres aux autres pêcheurs. L'acceptation de ce plan doit beaucoup au « principe d'antériorité », principe informel : les nouveaux professionnels qui arrivent sur la zone où ces plans ont été mis en place sont contraints, par la force des choses, de respecter ces accords non approuvés par les institutions (Etat, Préfecture de région, etc.).[78]

➡ ***Cette démarche de concertation entre les acteurs locaux a prouvé son efficacité et gagnerait à être généralisée.***

2.2. Des activités portuaires parfois en contradiction

On l'a vu plus haut, le port est un espace diversifié et sur lequel de nombreuses activités cohabitent. Un même port peut ainsi avoir plusieurs usages. Ainsi, certains ports, comme celui de Brest, peuvent être militaires, de commerce, de pêche et de plaisance. Il est donc inévitable que la cohabitation entre tous ces usages, même si elle se passe généralement dans de bonnes conditions, souffre parfois de quelques concurrences.

2.3. Des activités nautiques aux intérêts multiples

2.3.1. Des conflits entre plaisanciers

La diversité des types d'embarcations de plaisance (voiles, moteur, dériveurs, croiseurs, planches à voile, scooters de mer, canoë-kayak) sur un même espace n'est pas sans engendrer l'apparition de certaines concurrences ou conflits entre les différentes activités de plaisance.

Ces concurrences sont particulièrement exacerbées sur des sites relativement fermés, comme c'est le cas du Golfe du Morbihan. Précisément, sur cette zone, le diagnostic provisoire du

[78] Audition de M. Yvon LAGADEC, *Premier Vice-Président du Comité local des pêches du Nord-Finistère*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Brest, le 14 novembre 2002

Schéma de Mise en Valeur de la Mer montre que le tiers des conflits rencontrés par des plaisanciers le sont avec d'autres plaisanciers.[79]

Les problèmes rencontrés sont relatifs, pour une grande part, à des erreurs de navigation et à une vitesse excessive des navires qui induisent notamment des situations d'insécurité pour les occupants des embarcations légères compte tenu de l'importance des vagues d'étraves de certains bateaux.

Pour le Golfe du Morbihan, l'Union des associations de navigateurs du Morbihan (UNAN-M) a, par exemple, dans le cadre de la démarche SMVM,[80] demandé, pour des raisons de sécurité, l'interdiction des scooters des mers sur la zone. Enfin, à l'entrée du Golfe du Morbihan, les canoës-kayaks posent également des problèmes de cohabitation lorsqu'ils stationnent dans le passage.[81]

2.3.2. Des conflits entre les clubs de sports nautiques et les autres acteurs nautiques

Outre les conflits qui opposent certaines activités nautiques entre elles, on peut également rencontrer des conflits plus marqués et plus personnalisés entre tel ou tel acteur ou structure.[82]

Les clubs de sports nautiques peuvent se trouver en situation de conflits entre eux, essentiellement pour des raisons de partage de l'espace maritime et littoral entre les différentes activités nautiques. Ces concurrences sur l'espace sont par exemple marquées entre le besoin d'espace des écoles de voiles sur les ports et la volonté d'étendre les ports de plaisance par l'installation de nouveaux mouillages. En effet, lorsque les ports de plaisance s'étendent, cela se fait généralement au détriment de l'espace conféré aux écoles de voile. Enfin, la construction de bâtiments en vue d'accueillir les structures pour les activités (bâtiment sur les ports par exemple…) a été à l'origine de difficultés ponctuelles pour l'usage de l'espace littoral. Néanmoins, l'implantation de nouvelles structures de sports nautiques tendant à régresser, les constructions de sanitaires, vestiaires… sont plus rares, réglant de ce fait les difficultés.

D'autres conflits peuvent également provenir de la nécessité de plus en plus fréquente pour les clubs de se regrouper, voire de fusionner, afin de bénéficier d'économies d'échelle, surtout à un moment où les emplois aidés (emplois jeunes, Contrats emploi solidarité), assez nombreux dans ces structures tendent à ne pas être renouvelés. Néanmoins, face à cette situation, la présence et l'importance d'un lien affectif fort de chaque adhérent à sa structure (municipale, para-municipale, associative…) conditionne et ralentit ce processus de concentration.

2.4. De possibles divergences entre chasseurs

La chasse maritime peut également, comme toutes les activités décrites précédemment, être confrontée à des conflits d'intérêts. En effet, au sein d'une même association, on peut parfois

[79] DDE du Morbihan, *Schéma de Mise en Valeur de la Mer du Golfe du Morbihan, Natura 2000, Diagnostic provisoir*e, décembre 2002, p22
[80] SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer
[81] Auditions de M. Louis HERRY, *Président* et M. Michel PETIT, *Vice-Président de l'Union des Associations des Navigateurs du Morbihan* par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Vannes, le 9 janvier 2003
[82] Audition de M. Pierre Leboucher, *Vice-Président du Comité des voiles des Côtes d'Armor*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Plourivo, le 15 mai 2003

rencontrer des concurrences territoriales entre chasseurs adhérant à une même association. Il s'agit généralement de difficultés entre individus, qui restent peu nombreuses et se règlent au sein de la structure associative.

SECTION 3 : LA SPECIFICITE DES ILES ET ILOTS

La Bretagne rassemble à elle seule 797 îles ou îlots, soit une surface insulaire de 15 379 hectares et un linéaire de 661 kilomètres. Les îles sont habitées, les îlots ne le sont pas. Les îles bretonnes se répartissent tant dans la Manche que dans l'océan Atlantique, sans oublier les îles du Golfe du Morbihan.[83]

DES ILES TRES PRESENTES SUR LE LITTORAL BRETON

Ces espaces sont très variés, la plupart sont habités depuis l'antiquité. Les uns sont à vocation agricole, comme l'île-de-Batz ; d'autres sont orientés vers la mer (Belle-Île, Groix), tandis que d'autres ne sont que des îlots déshérités ou des réserves ornithologiques, comme les Sept-Îles, au large de Perros-Guirec. Certaines îles ont des vocations plus récentes comme les Glénan, qui consacrent notamment leurs activités à la voile.

« *Les îles et les îlots sont des révélateurs qui expriment le monde* » (Joël BONNEMAISON) ; c'est pourquoi, s'y intéresser est essentiel si l'on veut analyser les conflits d'usages sur le littoral en Bretagne. En effet, ces espaces, restreints et convoités et qui ont connu de profondes mutations ces dernières années, sont à présent, comme tout autre espace littoral, concernés par des conflits multiples mais qui revêtent quelques spécificités insulaires.

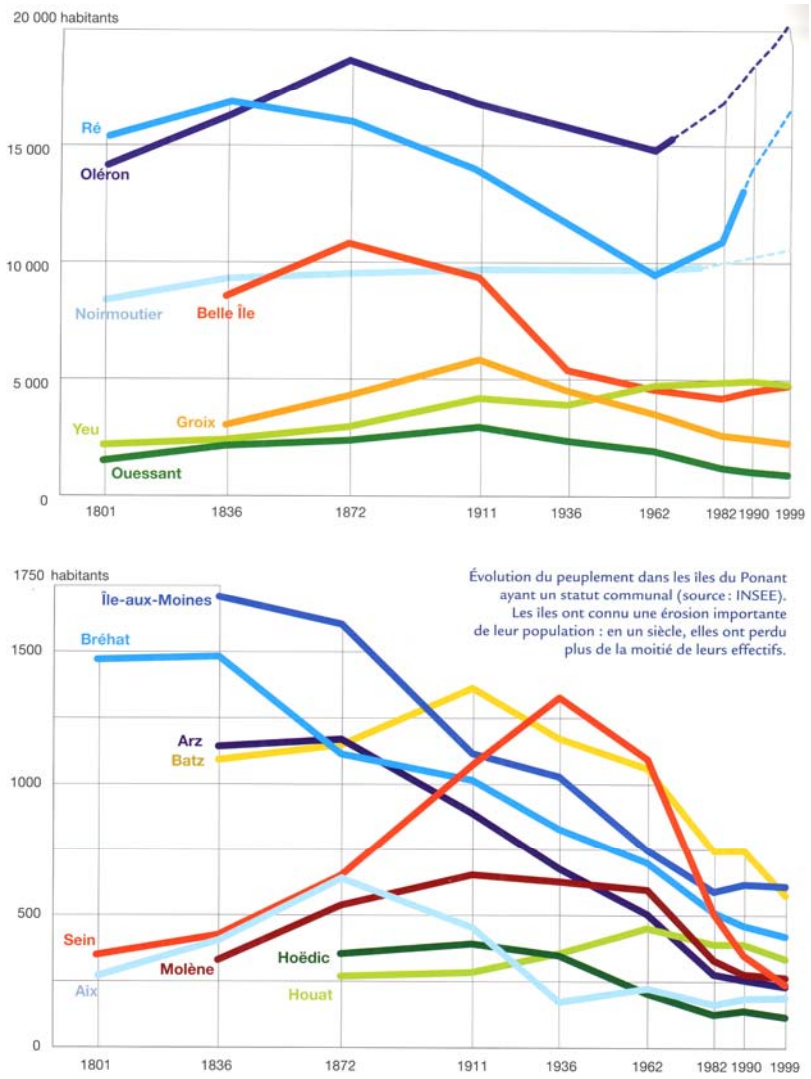
[83] Audition de M. Louis BRIGAND, *Maître de conférence de géographie à l'UBO-IUEM, Conservateur de la Réserve naturelle de la Mer d'Iroise*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Brest, le 14 novembre 2002

1. DES CONFLITS GENERES PAR UN CHANGEMENT MAJEUR DE STRUCTURATION DES ILES

1.1. Un déclin démographique et une recomposition des communautés insulaires

Les îles bretonnes sont peuplées depuis des siècles. Chaque époque a fourni aux îles une fonction qui a justifié le maintien de sa population. Néanmoins, le XX^{ème} siècle a imposé une brusque rupture avec le mode de vie traditionnel et les îles ont vu leur population diminuer dangereusement, en particulier à partir de l'entre deux-guerres.

UN FORT DECLIN DE LA POPULATION DES ILES DU PONANT[84]



Source : Louis BRIGAND, Les îles du Ponant, Histoires et géographie des îles et archipels de la Manche et de l'Atlantique, Éd. Palantines, Quimper, 2002

[84] Les îles du Ponant regroupent quinze îles françaises baignées par la Manche ou l'Atlantique, qu'aucun pont ne relie au continent : Chausey, Bréhat, Batz, Molène, Ouessant, Sein, Glénan, Belle-île-en-Mer, Groix, Houat, Hoëdic, Arz, Yeu, l'Île aux Moines, Aix (donc pas seulement des îles situées en Bretagne)

La situation démographique des îles bretonnes est aujourd'hui très préoccupante. Les îles ont en effet perdu plus de la moitié de leur population en un siècle, et leur solde migratoire demeure négatif.

Le dépeuplement s'est accéléré avec la crise de la pêche et de la marine marchande. A Ouessant, les 450 marins de commerce et 150 marins de la Marine nationale, qui faisaient encore vivre 2 000 habitants au début des années 1960, sont à la retraite et forment plus de la moitié des 951 habitants. A Molène, et surtout à Sein, le déclin est encore plus brutal et récent. Molène qui comptait encore 600 habitants dans les années 1960, n'en avait plus que 264 en 1999, dont 65% de retraités.

Les îles sont donc confrontées à un problème de vieillissement de leur population insulaire. Ce vieillissement est accentué par les mouvements migratoires, avec en particulier le retour de nombreux retraités originaires de l'île qui s'ajoute au départ des plus jeunes.

Actuellement, les îles se heurtent à un double paradoxe :[85]

- leur population résidente autochtone diminue alors qu'elles n'ont jamais été aussi fréquentées pendant les vacances ;

- il y a moins d'habitant mais plus de construction (résidences secondaires). En 2002, M. Olivier MAILLET, Maire adjoint de Batz expliquait, dans les Echos,[86] que « *Les touristes qui tombent amoureux des îles cherchent à y investir. Or, les acquisitions réalisées pour des résidences secondaires se font obligatoirement au détriment de la vie locale, le patrimoine immobilier n'étant pas surextensible* ».

Au final, on assiste à une recomposition des communautés insulaires qui s'accompagne d'une certaine évolution des mentalités et des modes de vie. Ces mutations peuvent générer des conflits d'usages d'un nouveau genre sur les îles, comme partout ailleurs (voir le paragraphe sur les conflits intergénérationnels, page 88 de cette étude).

Mutations démographiques et économiques s'entrecroisent et s'inscrivent dans une relation de réciprocité : la population insulaire à l'année tendant à régresser, on assiste au déclin de certaines activités économiques présentes sur les îles. De ce fait, les jeunes actifs à la recherche d'un emploi sont de plus en plus enclin à rejoindre le continent, entraînant de ce fait une fuite de la population et contribuant de nouveau à alimenter le cercle vicieux.

Ce déclin démographique des îles va donc de pair avec[87] :

- un déclin de l'agriculture : développement important des friches qui modifient les paysages et sont mal vécues par les insulaires qui y voient un signe d'abandon ;
- la fin des activités de pêche professionnelle et l'absence de perspective de développement des métiers de la mer ;
- la montée du tourisme (à la journée) qui devient une « mono-activité » relativement peu pourvoyeuse d'emplois.

[85] Audition de M. Louis BRIGAND, *Maître de conférence de géographie à l'UBO-IUEM, Conservateur de la Réserve naturelle de la Mer d'Iroise*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Brest, le 14 novembre 2002
[86] « Une démographie vieillissante, à l'avenir incertain », *Les Echos*, 12 juillet 2002
[87] Audition de M. Louis BRIGAND, *Maître de conférence de géographie à l'UBO-IUEM, Conservateur de la Réserve naturelle de la Mer d'Iroise*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Brest, le 14 novembre 2002

Ces mutations font peser de nouvelles tensions et concurrences d'usages sur les îles.

1.2. Une orientation touristique à l'origine de concurrences d'usages et de divergences de visions du développement

1.2.1. La pression continentale sur les îles

L'attrait qu'exercent les îles sur le continent constitue à la fois leur force et leur faiblesse : préservation et sur-fréquentation sont antinomiques et des conflits apparaissent ici et là.

La principale question qui se pose est celle de la maîtrise (ou non) de la fréquentation touristique. S'il est en effet facile de faire des îles un outil médiatique valorisant tout un territoire (y compris le continent à proximité), il est plus difficile d'en gérer les conséquences et les retombées. Les îles et îlots ont une image marquée, un patrimoine fort avec des retombées importantes pour le continent et faibles pour les îles elles-mêmes. Les intérêts sont donc divergents entre les îliens et les continentaux.

Chaque été, les îles sont fréquentées par des milliers de visiteurs (Belle-Ile voit sa population multipliée par 7, Groix par 6, Houat par 8 et Hoëdic par 30), créant de graves problèmes (désertification par les îliens qui vendent leurs maisons, transformées en résidences secondaires, alimentation en eau et traitement des eaux usées, coût de la vie plus élevé que sur le continent…). Par ailleurs, le promeneur à la journée, dont les dépenses irriguent de façon plus ou moins importante les restaurants et les transports, laisse également sa marque sur l'environnement. Il contribue à dégrader les pelouses littorales, produit des déchets, introduit le bruit et parfois l'insécurité au point que presque tous les maires insulaires demandent des renforts de forces de l'ordre pour l'été.

➡ ***Toute mono-activité présente un risque potentiel pour un territoire en le fragilisant. Dès lors, miser tout le développement économique d'une île sur le seul secteur du tourisme est un réel danger.***

Néanmoins, à l'heure actuelle, il faut bien le reconnaître, et c'est là toute l'ambiguïté, l'activité touristique génère des effets positifs pour les îles. En effet, outre les retombées économiques évoquées, elle a permis d'accroître la prise en compte de la préservation de l'environnement sur ces espaces dans la mesure où les touristes sont à la recherche d'une qualité de vie sur leur lieu de villégiature.

1.2.2. Des difficultés pour se loger

Les îles connaissent une pression foncière importante. Cette dernière s'explique par la recomposition démographique, sociale et sociologique de l'île (retraités de retour et part importante des résidences secondaires). Cette situation va se traduire par d'importantes difficultés pour les jeunes ménages insulaires à se loger en raison du prix élevé du foncier. On rencontre par conséquent un conflit d'usages important entre deux types de population.

Le résident secondaire, quant à lui, influe sur le coût du foncier. Dans toutes les îles, les prix de la pierre et du terrain à bâtir (quand il en reste) s'emballent ; au point que les jeunes couples insulaires éprouvent de plus en plus de mal à se loger et se trouvent en concurrence avec des continentaux plus fortunés.

Ainsi, pour faire face à cette situation, en 2003, la commune de Groix et la Région Bretagne ont convenu de subventionner des logements sociaux, dans le bourg, afin de permettre aux jeunes îliens de pouvoir s'installer.

➡ ***Une offre accrue de logement social reste en effet la seule piste permettant d'espérer pouvoir inverser cette tendance. Mais encore faudrait-il que les municipalités aient des moyens financiers suffisants pour préempter des terrains et construire un tel parc (rappelons que le coût de la construction est plus élevé sur une île, notamment en raison de l'acheminement des matériaux). La Région doit amplifier son soutien aux îles sur cette problématique.***

Maintenir les jeunes insulaires est un enjeu majeur si l'on ne veut que les îles, hors saison touristique, voient « fleurir des volets clos ».

1.2.3. Des difficultés pour se déplacer sur une île

« *Le déplacement dans les îles est devenu, au fil des années, une question centrale. Conséquence du phénomène touristique, les réseaux, du sentier à la route, se sont multipliés et spécialisés. Cette évolution correspond à l'émergence de nouveaux modes de découverte et de déplacement dans l'espace insulaire. Certes, les situations sont foncièrement différentes entre les îles, notamment selon la plus ou moins grande ouverture aux véhicules motorisés. Mais les impacts et problèmes soulevés constituent aujourd'hui une véritable problématique d'aménagement et de gestion.* […]

Les trois modes principaux de déplacement sur les îles sont la marche à pied, les deux roues et les automobiles. Les deux populations principales concernées sont les touristes et les insulaires. Leurs besoins et objectifs de déplacement et leur façon de se déplacer ne sont pas de même nature. Les aspirations des uns s'opposent parfois aux désirs des autres. Des conflits naissent sur les sentiers et sur les routes. […]

Les vélos se sont multipliés et, progressivement, colonisent des îles qui n'étaient pas encore concernées par ce mode de déplacement. […] *Les vélos ont du succès auprès des touristes : l'image de la bicyclette est intimement associée à la découverte de l'île et à son image touristique*.[… Néanmoins]*, les déplacements des cyclistes, notamment lorsqu'il s'agit de groupes, posent des problèmes de circulation. La largeur limitée des routes insulaires conduit à une coexistence difficile entre cyclistes et automobilistes. Les accidents sont si fréquents que, sur certaines îles, l'aménagement de pistes spécifiques et d'itinéraires pour les cyclistes est envisagé* ».[88]

L'automobile tend également à se généraliser sur les îles. Bien sûr, elle n'est pas encore autorisée sur toutes les îles (hormis les véhicules liés à des usages spécifiques : approvisionnement de denrées alimentaires, ambulances…). Les touristes gardent néanmoins l'image (le cliché ?) de l'île préservée de toute voiture. Or, « *la voiture, en s'introduisant de plus en plus dans l'univers insulaire, y fait pénétrer le mode de vie urbain. C'est ce qui choque les résidents secondaires et les touristes, et c'est bien souvent ce que revendiquent les insulaires. Ces aspirations contradictoires entre les désirs des vacanciers qui rêvent d'îles sans auto, et des insulaires qui ne comprennent pas pourquoi ils ne pourraient pas se*

[88] Louis BRIGAND, *Les îles du Ponant, Histoires et géographie des îles et archipels de la Manche et de l'Atlantique,* Éd. Palantines, Quimper, 2002

déplacer dans leur espace de vie, sont à l'image des usages respectifs de deux populations qui coexistent par nécessité plus que par choix. […]

Les représentants de la population, les aménageurs et les gestionnaires reconnaissent dans le tourisme une activité majeure, appelée à se développer et à se diversifier. Mais les opinions restent floues sur les perspectives à court et moyen terme, sur les politiques à mettre en œuvre et sur les formes à donner à cette activité. Le tourisme doit être maîtrisé, son développement contrôlé, et l'on souhaite que les retombées locales reviennent en priorité aux insulaires ».[89]

2. LES CHANGEMENTS D'USAGES DES ILOTS : D'UN USAGE PROFESSIONNEL A UN USAGE NATURALISTE

Les grands îlots (autrefois privés) sont rentrés dans le domaine public. On constate de grands changements d'usages depuis 1950. On est en effet passé d'un usage professionnel (pêche, ramassage de goémon, exploitation agricole…) à un usage lié à la conservation d'un patrimoine naturel et environnemental très riche.

Les « poussières d'îlots » (les Tas de pois par exemple) présentent notamment un intérêt environnemental très fort. Il s'agit d'espaces hautement protégés (ornithologie) par des outils réglementaires (sites classés, sites Natura 2000, réserves « biosphère »…), des structures (Conservation du littoral…) et des gestionnaires (« SEPNB-Bretagne vivante », Conservatoire du littoral…) aussi divers (sans doute trop) que variés.

Cette mutation entraîne un certain nombre de conflits entre les réserves naturelles et les populations locales. Ces conflits peuvent se trouver exacerbés par la volonté de mettre en place des mesures de protection supplémentaires, comme le Parc National Marin d'Iroise au large de Brest par exemple, sur lequel nous reviendrons dans la seconde partie de cette étude. Ces conflits portent notamment sur la gestion de l'accès du public aux îlots.[90]

En conclusion, comme l'indique Louis BRIGAND, « *La gestion des grandes îles est indiscutablement d'une plus grande complexité que celles des petites ou des îlots : les familles d'acteurs sont plus nombreuses et n'ont pas les mêmes intérêts, les enjeux environnementaux sont multiples et les conflits d'usages potentiellement plus difficiles à régler. Il reste cependant encore beaucoup de défis à relever pour assurer des perspectives d'avenir. Mais il est difficile de faire des prospectives. Le tourisme, qui sera certainement au XXI*^{ème} *siècle ce que la sardine ou le thon étaient aux îles au XIX*^{ème}*, peut s'orienter autour de quelques axes de développement non conventionnels et sur des perspectives de qualité qui restent à imaginer.* […] *L'espace insulaire est des plus difficiles à gérer. En contrepartie, il force à l'innovation* ».[91]

[89] Ibid

[90] Audition de M. Louis BRIGAND, *Maître de conférence de géographie à l'UBO-IUEM, Conservateur de la Réserve naturelle de la Mer d'Iroise*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Brest, le 14 novembre 2002

[91] Louis BRIGAND, *Les îles du Ponant, Histoires et géographie des îles et archipels de la Manche et de l'Atlantique,* Éd. Palantines, Quimper, 2002

SECTION 4 : POURQUOI CES CONFLITS ? UNE SOCIETE QUI EVOLUE ET QUI S'ADAPTE

Les conflits entre les activités littorales ont-ils toujours existé ? Pourquoi revêtent-ils actuellement une importance et un intérêt particuliers et accrus ? Ces conflits ne sont-ils pas plus marqués en raison de l'attrait grandissant pour le littoral depuis quelques décennies ?

Il s'avère en effet que la société, ses modes de vie, ses activités productives… ont fortement évolué.[92] Les populations sont de plus en plus attirées par le littoral, aussi bien dans une logique résidentielle que productive, alors que, parallèlement, l'image du littoral a évolué. Cette mutation de l'usage du littoral et des attentes des acteurs envers cet espace convoité contribue à expliquer la multiplication, ou en tout cas la visibilité accrue, des concurrences et conflits d'usages.

La symbolique du littoral, l'imaginaire qu'il draine, mais aussi plus prosaïquement les activités qu'il fait vivre ont évolué en l'espace de quelques années. Ce constat n'est bien entendu pas spécifiquement breton.

1. L'ATTRAIT DU LITTORAL

L'intérêt pour le littoral est le résultat d'un long processus.

« Jusqu'au milieu du 19ème siècle, l'espace littoral est un milieu relativement hostile et répulsif. Les mouvements des sables et de la mer sont déstabilisants pour les populations littorales qui occupent cet espace à une bonne distance de la mer. Il faut attendre, au milieu du 19ème siècle, le nouvel engouement pour l'usage thérapeutique du bain de mer, l'arrivée du chemin de fer qui rend cet espace plus accessible, la généralisation des travaux de défense contre la mer qui « fixe » le rivage par des digues, pour assister au début d'un déplacement géographique de l'occupation vers le rivage et donc une consommation d'espaces naturels par le tourisme et l'urbanisation. […]

C'est [néanmoins] *entre 1750 et 1840 que s'éveille, puis se déploie, le désir collectif de rivage ou l'appropriation mentale par les sociétés de la valeur du rivage. Cette mutation dans l'histoire des sensibilités se traduit dans l'espace littoral par un passage du « territoire du vide » au « territoire du trop plein ». L'élément important dans l'ordre de la perception du public sur le littoral correspond au passage d'une perception homogène à une multiplication des valeurs associées à cet espace ; celles-ci sont liées au développement de son occupation et de sa fréquentation par des publics de plus en plus variés, aux motivations et intérêts souvent divergents.* […]

L'espace littoral est aujourd'hui un espace attractif ; ce tropisme s'est accentué dans les deux dernières décennies. Il peut paraître nécessaire, en amont, de prendre conscience d'un « désir de rivage » d'une constance et d'une fermeté inattendue et correspondant, à l'évidence, à l'un des mythes fondateurs de la demande touristique et du corps social tout

[92] Voir à ce sujet l'étude du CESR Bretagne, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie*, Rapporteur : M. Alain EVEN, janvier 2004

entier. Le littoral est un espace attractif dans la mesure où il incarne un espace de liberté dont l'ensemble géographique constitue un milieu ouvert ».[93]

2. UN SYMBOLE DE LIBERTE

« *Le désir d'accès à la Mer pour la voir et la toucher est un désir extrêmement fort. La Mer est sans doute le seul site dont le libre accès est un véritable problème de nature politique* ».[94]

Le littoral est vu comme un espace de liberté, qui n'appartient à personne et à tout le monde à la fois et où l'on peut faire tout ce que l'on désire. En cela, chaque individu éprouve des difficultés à se fixer des barrières sur ce qu'il est en droit, ou non, de faire sur ce milieu. Chacun est facilement tenté de ne penser qu'à soi et d'écarter le souvenir que le littoral est en réalité un espace partagé. Par conséquent, tout individu ayant tendance à poursuivre en priorité son intérêt privé, les conflits qui peuvent éclater entre les usagers de l'espace littoral ne peuvent en être que plus fréquents et acérés.

Ce constat est d'autant plus marqué pour les îles. Déjà, MONTESQUIEU considérait que « *les peuples des îles sont plus portés à la liberté que les peuples du continent* » (De l'esprit des lois, Livre VIII, chapitre 5). Il en trouve plusieurs causes : leur « *petite étendue* » empêche qu'une « *partie du peuple* » opprime l'autre ; « *la mer est une barrière opposée à la tyrannie des grands empires et aux conquérants* ».

Ce sentiment de liberté totale rend d'autant plus difficiles les tentatives de régulation des usages et des activités littorales. En effet, on accepte moins facilement le contrôle de la puissance publique et les processus d'autorégulation qui ont pu être mis en place par les instances organisées, professionnelles, sur ce territoire.

L'imaginaire et l'inconscient du littoral ne jouent donc pas en faveur d'une gestion concertée, collective et cohérente de l'espace littoral.

3. DES MENTALITES ET SENSIBILITES QUI EVOLUENT

Les mentalités ont également évolué au cours des années, notamment en termes d'image, d'attentes et d'aspirations de chacun à l'égard du littoral. Cette transformation (mutation ?) du rapport au littoral se traduit par des modifications des tolérances de chacun au regard de l'une ou l'autre des activités exercées sur cet espace, expliquant par la même occasion la multiplication des concurrences et des conflits entre des acteurs qui sont, on l'a déjà dit, de plus en plus nombreux et diversifiés ; ce qui ne simplifie pas la situation.

La mise en perspective de deux enquêtes d'opinion commanditées par le Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres (CELRL)[95] nous donne un éclairage sur les attitudes des Français à l'égard de l'espace littoral.[96] Elles permettent de dégager quelques

[93] D. BELLAN- SANTINI, JC DAUVIN, C. MEUR-FEREC, X. POUILLE (2002), « Perception du public sur l'espace littoral », in Jean-Claude DAUVIN (Coord.), *Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*, Patrimoines naturels, 57 : pp 47-53

[94] M. PIQUARD, *Le littoral français, perspectives pour l'aménagement*, la Documentation française, novembre 1973

[95] « Conservatoire du littoral »

[96] « Les Français et la protection du littoral », enquête Louis Harris en 1983 & « Les Français et la protection du littoral », enquête SOFRES en 1991

tendances dans l'évolution des aspirations sociales à l'égard du littoral et de sa protection sur ces vingt dernières années.

En ***1983***, le rapport au littoral est centré autour de deux dimensions : *l'accessibilité pour tous et la protection*. Le littoral est perçu comme une nature aménagée, comme un équipement de service permettant des loisirs récréatifs. Mais cette demande de services est connexe à une autre demande, celle d'une nature préservée qui ne rappelle pas les contraintes urbaines. Dans cette conception, le littoral est moins un milieu naturel qu'une scène, un paysage, une perspective agréable. Il est vu comme un monument pittoresque, un patrimoine, plutôt que comme une nature brute et sauvage.

En ***1991***, la *préservation* du littoral apparaît comme une aspiration principale des enquêtés, mais les motivations ont évolué. Les Français attendent de la préservation qu'elle protège d'abord *l'harmonie, la beauté des paysages* plutôt que les éléments naturels (faunistiques, floristiques ou biologiques). L'aspect paysager joue encore un rôle très important. Le promoteur est perçu comme le principal auteur de la dégradation du littoral parce que la construction est considérée comme l'infraction symbolique par excellence. La responsabilité de la dégradation du littoral est attribuée à part presque égale aux promoteurs, aux communes et à l'Etat.

4. L'ARRIVEE DE NOUVEAUX ACTEURS ET L'EVOLUTION DES ACTIVITES TRADITIONNELLES

Les mentalités et les perceptions ne sont pas les seules à avoir évolué, les activités présentes sur le littoral et les techniques ont également connu des mutations, que celles-ci soient liées à des changements de public et d'acteurs, à des changements de techniques de production, ou à une modification des écosystèmes côtiers. Cette évolution a pu faire apparaître de nouveaux conflits entre activités. Cela est particulièrement marqué dans des secteurs tels que la pêche récréative et la conchyliculture…

En ce qui concerne la ***pêche récréative*** sur les littoraux Atlantique ou de la Manche, « *alors que son accès était limité aux populations riveraines la pratiquant depuis des générations à partir des techniques non destructives, privilégiant la recherche ciblée d'espèces « nobles » avec des engins adaptés, la pratique s'est fortement développée et popularisée aux fils des années 1970. L'accès à la pêche à pied devient ainsi un atout touristique et l'information se développe sur les grandes marées et les récoltes qui peuvent être faites à pied à marée basse* ».[97] Mais, comme on l'a déjà dit, ces nouveaux publics, s'ils utilisent certaines techniques des professionnels, en méconnaissent trop souvent les modalités de bon fonctionnement et ignorent également les règles qui prévalent, notamment en termes de taille des captures. Les pêcheurs récréatifs peuvent donc se trouver à l'origine de nouvelles concurrences d'usages, notamment en matière de préservation des espèces et de respect de l'écosystème.

[97] D. BELLAN- SANTINI, JC DAUVIN, C. MEUR-FEREC, X. POUILLE (2002), « Perception du public sur l'espace littoral », in Jean-Claude DAUVIN (Coord.), *Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*, Patrimoines naturels, 57 : pp 47-53

En ce qui concerne la ***conchyliculture***, cette activité a connu de nombreuses mutations en l'espace de quelques années :

- un changement de statut et le passage de l'exploitation conchylicole à l'entreprise conchylicole (phénomène de concentration), après les parasitoses des années 1970/1980, et un processus de mise aux normes (dans les années 1990) ;

- une modification des pratiques conchylicoles sur certaines zones : dans le Golfe du Morbihan, on est passé d'un élevage à plat à un élevage surélevé (sur tables) qui devient par conséquent plus visible et entraîne davantage de gêne et de problèmes.

Ces mutations internes à l'activité se sont souvent faites dans un contexte d'augmentation de la pression sur le domaine publique maritime ; ce qui a pu entraîner, dans quelques cas, la réactivation d'anciennes concessions et la raréfaction du foncier disponible (sources de nouvelles tensions), en particulier dans le Golfe du Morbihan.

Cette modification des techniques de production a généré de nouvelles concurrences avec les autres utilisateurs de l'espace littoral qui se voyaient, par la même occasion, imposer des changements non désirés les contraignant parfois à revoir l'exercice de leur propre activité.

SECTION 5 : DES CONFLITS DIFFICILES A MESURER ET A EVALUER

Ce chapitre l'a montré, les conflits recensés sur le littoral sont nombreux et diversifiés. Ils peuvent avoir un impact économique, sociologique, environnemental…

Néanmoins, la difficulté à évaluer l'ampleur de leurs impacts est ce qui les caractérise. En effet, chiffrer les dommages qui en résultent afin d'en demander réparation est presque impossible à réaliser. On éprouve en effet les plus grandes difficultés à mesurer les interactions sur le littoral, non pas sur un plan physique ou relationnel, mais en matière économique. Ici se pose toute la question des dommages marchands et non marchands. Il est difficile de mesurer les interactions non marchandes qui, par définition, ne se traduisent pas par une perte économique et chiffrable (exemple : perte de bien être, migrations d'oiseaux, perte d'attractivité…). Comment, par exemple, mesurer la qualité paysagère ?

Il semblerait donc plus aisé de prévenir les conflits ou de les réguler, plutôt que d'essayer d'en rechercher une réparation financière.

Néanmoins, il arrive que certaines mesures visant à réguler ces oppositions soient, elles-mêmes, à la source de conflits d'un autre type. C'est ce que nous tenterons de montrer dans le chapitre suivant.

CHAPITRE 2 :

Des conflits découlant d'activités régulatrices

PLAN

SECTION 1. DES CONFLITS RESULTANT DE LA REGLEMENTATION OU DES CONTRAINTES EN VIGUEUR

1. Une pression réglementaire sans cesse accrue
2. Une superposition de structures gestionnaires ou de statuts juridiques complexes ne favorisant pas la lisibilité
3. Une insuffisante association des acteurs de la société civile aux décisions réglementaires ?

SECTION 2. LA MECONNAISSANCE OU LE MANQUE D'INFORMATION, CAUSE DE NOMBREUX CONFLITS

SECTION 3. UNE INSUFFISANTE CAPACITE DES ACTEURS A PREVENIR OU REGULER LES CONFLITS

1. Un manque d'anticipation ?
2. Des choix dans les priorités et des préoccupations différentes selon les acteurs
3. Des écarts de perception entre les acteurs socioprofessionnels et les décideurs politiques

Il arrive parfois que les outils mis en place afin de résoudre des conflits entre activités soient aussi dévastateurs que les difficultés auxquelles ils sont censés mettre fin.

En effet, trois constats s'imposent :

- la ***lourdeur de la réglementation*** en vigueur engendre des conflits d'un nouveau genre ;
- la ***méconnaissance ou le manque d'information*** des acteurs quant à ces activités régulatrices et aux démarches pouvant êtres mises en place pour résoudre les conflits fait également naître des tensions ;
- certains acteurs éprouvent bien des ***difficultés à prévenir ou à réguler les conflits*** qui peuvent se présenter.

SECTION 1 : DES CONFLITS RESULTANT DE LA REGLEMENTATION OU DES CONTRAINTES EN VIGUEUR

« Les activités sectorielles et les conflits qui peuvent en résulter sont largement dépendants des politiques mises en place (ou pas) par les agences et ministères spécialisés, dans un espace (zone côtière) qui reste encore presque toujours tributaire de la traditionnelle délimitation juridique entre terre et mer, et des segmentations propres à chaque secteur ».[98]

1. UNE PRESSION REGLEMENTAIRE SANS CESSE ACCRUE

Les activités installées sur le littoral sont soumises à des normes relatives à leur exercice. Il peut s'agir de normes urbanistiques, environnementales, sanitaires… Celles-ci s'imposent aux acteurs (pêcheurs, conchyliculteurs, agriculteurs…), tendent généralement, et il ne s'agit pas ici de remettre en cause leur validité, à introduire de nouveaux paramètres dont il faut tenir compte dans les relations entre acteurs, et engendrent des surcoûts financiers.

En effet, la mise en œuvre d'une nouvelle norme se fait généralement en introduisant de nouvelles contraintes pour les acteurs. Ces contraintes pèsent, en termes de temps, d'attention… accordés par les acteurs aux éléments favorables à la gestion intégrée du littoral.

2. UNE SUPERPOSITION DE STRUCTURES GESTIONNAIRES OU DE STATUTS JURIDIQUES COMPLEXES NE FAVORISANT PAS LA LISIBILITE

Le Droit français des zones côtières propose une juxtaposition d'espaces aux statuts juridiques divers : domaine public maritime relevant de l'Etat (étendu à 3 milles en 1963, puis à 12 milles en 1971), domaine public et privé terrestre relevant des collectivités territoriales, propriété privée. Cette absence de continuum juridique contribue largement à la complexité du droit spécifique aux zones côtières. Un récent rapport de Louis LE PENSEC (2001) fait remarquer que « *la politique (française) de protection et d'aménagement du littoral ne manque ni de talents, ni de perspectives, elle manque de moyens et de lisibilité* ».[99]

[98] Y. HENOCQUE et J. DENIS, *Des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières*, Commission océanique intergouvernementale, manuels et guides, n°42, guide méthodologique, volume 2, 2001

[99] L. LE PENSEC, *Vers de nouveaux rivages*, Rapport sur la refondation du Conservatoire du littoral remis à M. le Premier Ministre, 2001

2.1. Une superposition d'outils

Il existe une très grande diversité d'outils institutionnels, souvent juxtaposés ou se recouvrant partiellement sur un même territoire. Les procédures de mise en œuvre de ces outils sont en général très lourdes, et prennent donc beaucoup de temps sans garantir pour autant la participation des acteurs.

Dans ces conditions, c'est souvent la procédure de mise en œuvre de l'outil qui prime au détriment du choix collectif, face à une ou des problématiques données. La surabondance et la superposition des outils institutionnels ne facilitent pas la concertation entre les acteurs mais, au contraire, les éloignent ; chaque groupe portant son propre outil institutionnel. Les actions concrètes mises en œuvre sont souvent déconnectées de la phase de préparation des schémas ou plans d'action, alors qu'elles gagneraient en crédibilité et en cohérence si elles faisaient partie intégrante de la procédure de mise en œuvre des outils de planification et de gestion.

Pour illustrer la multiplicité des outils existants, il suffit de citer ceux relatifs à la protection des espaces naturels.[100]

Comme le montre le rapport de la Commission Environnement-Littoral remis au Gouvernement en 2002 : « *En dépit de son importance économique et écologique, la bande littorale, à l'interface terre-mer, reste enfin, en général, ignorée par le droit en tant que telle. Il est rare qu'une législation institue une intégration totale de tous les éléments à prendre en considération. De la mer vers la terre […], les régimes juridiques se succèdent et se superposent à des pratiques traditionnelles. Le droit des zones côtières se présente en fait comme un ensemble composite de branches distinctes du droit : droit de l'urbanisme, droit du domaine public, droit de l'environnement, droit des pêches et des cultures marines, etc. Ainsi, la plupart du temps, ce sont plusieurs ministères qui pilotent les politiques sectorielles, côté mer (pêche, transport, surveillance qualité des eaux…) et côté terre (urbanisme, travaux publics, agriculture, énergie, etc.)* ».[101]

2.2. Une multiplicité de services et des compétences dispersées

Le propre du littoral en France, c'est qu'il est encore trop appréhendé de façon sectorisée.

La simple observation des structures institutionnelles révèle une gestion du littoral et de la mer « *à des niveaux divers, par un nombre très élevé d'acteurs intervenant à des échelles très différentes. L'impression est celle d'un manque de cohérence des actions pour un milieu qui plus que tout autre en exige. De ce fait, le littoral apparaît comme l'un des lieux où se manifestent au plus haut degré les contradictions de fonctionnement du territoire national* ».[102]

Au niveau national, en termes administratifs, les problématiques maritimes et littorales sont éparpillées entre de nombreux ministères. Malgré les multiples tentatives de coordination, en particulier avec la création d'un Secrétariat d'Etat à la mer, l'Etat n'est jamais réellement

[100] Voir en annexe 3

[101] J.-F. MINSTER, Commission Environnement Littoral, *Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières : Initiatives locales – Stratégies nationales*, Rapport au Gouvernement, septembre 2002

[102] J.-B. DUBRULLE, M. GHEZALI, « Analyse institutionnelle des acteurs impliqués dans la connaissance et la gestion du littoral », in Jean-Claude DAUVIN (Coord.), *Gestion intégrée des zones côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel*, Patrimoines naturels, 57, p109

parvenu à régler le problème de l'organisation de ses différents ministères compétents en matière maritime et littorale.

Comme la Section « Mer-Littoral » du CESR de Bretagne l'avait déjà indiqué en 2001, « *Malgré la réforme de 1997, qui va dans le sens de la rationalisation, les administrations centrales de l'Etat restent très compartimentées, même lorsqu'elles dépendent d'un même ministre. Ceci ne facilite pas une appréhension globale dans la mise en œuvre des politiques car les problèmes économiques d'aménagement et les problèmes juridiques de contrôle des activités et de la sécurité, tant des hommes que des navires, sont traités par des administrations différentes.*

Plus grave, la structuration administrative reste fondée sur des activités du passé aujourd'hui en déclin et n'est pas adaptée aux enjeux nouveaux des secteurs dynamiques (tourisme littoral, plaisance, recherche sur ses différents aspects technologiques « offshore » et exploitation des océans, dynamiques d'aménagement du littoral). On aboutit à la situation paradoxale où les structures administratives en place, dont la mission principale est la mise en œuvre des politiques, sont arc-boutées sur la défense de stratégies corporatistes où l'intérêt général devient un enjeu secondaire.

Toutes les tentatives de mise en place d'une coordination interministérielle performante, malgré quelques avancées, ont été des échecs : de la Mission Interministérielle de la Mer de 1978 au Secrétariat général de la mer de 1995. Le poids de la Marine Nationale reste encore un élément de grande complexité du système français. Cela aboutit à une « ghettoïsation » de l'organisation, alors que la politique maritime devrait être, dans les régions concernées, un élément novateur des politiques publiques, sous l'autorité des Préfets de Région et avec un rôle accru des Conseils régionaux. Le système fonctionne donc aujourd'hui quasiment à l'envers.[…]

Le littoral, par sa nature d'interface, est une zone complexe de relations. La structure administrative actuelle (Direction Régionale des Affaires Maritimes, Direction Régionale de l'Equipement, Direction Régionale de l'Agriculture et de la Forêt…) est, par son cloisonnement, inadaptée à la gestion de cet espace. Il faudrait donc inventer un nouveau modèle d'administration ayant la capacité de prendre en compte cet ensemble interdépendant. Ce qui se passe sur le littoral dépend en grande partie de ce qui se passe à terre. A cet effet, la mise en place de directions régionales de la mer et du littoral, sous l'autorité du Préfet de Région, serait par exemple une avancée majeure et permettrait de créer une véritable « synergie interservices déconcentrée ».

Les conflits de pouvoir sont fréquents, ne serait-ce qu'entre le Préfet maritime et le Préfet civil. La mise en place d'une véritable stratégie territoriale est donc essentielle, en particulier au regard de la dimension européenne des questions maritimes ».[103]

L'éclatement entre les ministères de l'Equipement, du Tourisme, de l'Environnement, de l'Agriculture, de la Défense, de l'Intérieur, de l'Enseignement…, au niveau central et reproduit en région, ne favorise pas une vision globale des choses et le rapprochement des acteurs littoraux.

[103] CESR Bretagne, *La mer et le littoral en Bretagne : Pour une ambition régionale*, Rapporteur : Janick VIGO, octobre 2001

Localement, et notamment en Bretagne, on retrouve en effet cette juxtaposition de champs d'intervention sur un même territoire. Chaque activité littorale relève d'une administration spécifique (cf plaisance et conchyliculture) ; ce qui ne va pas dans le sens d'une prise de conscience par les acteurs littoraux des interrelations qui les unissent.

Néanmoins, on peut espérer que l'actuelle réorganisation des services déconcentrés de l'Etat ira dans le sens de cette indispensable simplification. Le projet gouvernemental a pour objectif de coordonner les services de l'Etat autour de huit pôles régionaux, et cela afin d'accompagner le mouvement décentralisateur. Il semble néanmoins oublier les spécificités des problématiques maritimes et littorales.

➧ ***Il serait souhaitable, qu'en plus des huit pôles que l'on retrouvera dans chaque région,[104] compte tenu de la spécificité maritime de la région, on puisse avoir un neuvième pôle « Mer-Littoral » en Bretagne.***

2.3. Le flou de la réglementation

Certains textes, dont l'un des objets est de gérer le littoral, comme c'est le cas de la loi littoral,[105] se caractérisent par leur important degré d'imprécision qui, du coup, crée une source de conflits exacerbés entre diverses activités littorales. Nous nous contenterons ici d'aborder la loi littoral qui est encore l'objet de débats.

Aujourd'hui, on doit constater, avec regret, qu'il aura fallu attendre dix huit ans pour que la plupart des décrets d'application de la loi littoral soient publiés puisque ce n'est qu'en mars 2004 que les décrets relatifs à la délimitation des rivages de la mer,[106] aux aménagements dans les espaces remarquables du littoral[107] et à la limitation de l'urbanisation en zone estuarienne[108] sont parus au journal officiel.[109]

Avant cette date, le juge a donc eu l'occasion de se prononcer, à de multiples reprises et sur de nombreux cas, afin de préciser la loi sur certains points, notamment son application aux estuaires, au moyen de sa jurisprudence.

En effet, faute de décret précisant la loi littoral, celle-ci est longtemps restée imprécise, notamment dans la définition des notions de « littoral », « extension limitée de l'urbanisation », « espaces proches du rivage de la mer », « espaces remarquables ou caractéristiques du littoral », « espaces urbanisés »… Cette imprécision a bien souvent induit une lecture incertaine ou fragmentaire de la loi, si bien qu'en définitive, la compréhension et l'interprétation du texte sont devenues un domaine réservé aux experts et aux juges. Par exemple, l'inconstructibilité ne s'appliquait pas aux zones urbanisées, mais qu'est-ce qu'une zone urbanisée ?

[104] Huit pôles de l'Etat en région : Education-Formation, Gestion publique et développement économique, Transports, logement et aménagement, Santé publique et cohésion sociale, Economie agricole et monde rural, Environnement et développement durable, Développement de l'emploi et insertion professionnelle
[105] Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral
[106] Décret n° 2004-309, 29 mars 2004, JO, 30 mars, p. 6079
[107] Décret n° 2004-310, 29 mars 2004, JO, 30 mars, p. 6081
[108] Décret n° 2004-311, 29 mars 2004, JO, 30 mars, p. 6082
[109] Il manque encore un décret pour que le dispositif soit complet : celui prévoyant la liste des communes participant aux équilibres économiques et écologiques, lorsqu'elles en font la demande auprès du Préfet

Par ailleurs, et malheureusement, l'application de la loi littoral a également longtemps été considérée comme incomplète dans la mesure où les estuaires n'ont jamais pu être concernés par la loi, bien que le législateur ait prévu initialement que les dispositions de la loi littoral « *s'appliquent aux rives des estuaires les plus importants, dont la liste est fixée par décret en Conseil d'Etat* ». Or la liste de ces estuaires ne fut pas fixée. Ainsi, en l'absence de décret, la jurisprudence a considéré que la règle de la bande des cent mètres inconstructibles ne trouvait pas à s'appliquer dans la plupart des estuaires. Cette lacune pouvait donc y favoriser des abus et des excès, si bien que des associations ont réagi en saisissant le Conseil d'Etat. L'Etat fut condamné à dresser la liste des estuaires concernés par la loi littoral avant le 1er mars 2001, mais ne l'a pas fait.

Il faut donc espérer que les nouveaux décrets permettront d'éclaircir la situation.

3. UNE INSUFFISANTE ASSOCIATION DES ACTEURS DE LA SOCIETE CIVILE AUX DECISIONS REGLEMENTAIRES ?

Les élus locaux sont, dans certains domaines, chargés d'appliquer, sur leur territoire, la réglementation décidée au niveau national. C'est ainsi que, par le biais des Plans Locaux d'Urbanisme (PLU), les Maires mettent en œuvre les dispositions de la loi littoral.

Il est souhaitable que cette adaptation puisse être discutée avec les acteurs locaux afin que chacun l'accepte. Bien entendu, l'intérêt général doit l'emporter sur les intérêts particuliers. Néanmoins, certains Maires sont parfois accusés de ne pas vouloir prendre en compte certaines situations locales, en invoquant la défense de l'intérêt général. Certaines situations de conflits peuvent ainsi naître entre des acteurs et une Municipalité, et au sein des acteurs vivant sur la commune littorale.

Une meilleure concertation en amont permettrait sans doute d'éviter d'en arriver à certaines situations de quasi non-retour.

SECTION 2 : LA MECONNAISSANCE OU LE MANQUE D'INFORMATION, CAUSE DE NOMBREUX CONFLITS

Si l'on veut réellement se donner les moyens d'apporter des solutions adaptées à une problématique, il convient que celle-ci soit tout d'abord partagée par les acteurs, mais également qu'elle soit connue et maîtrisée par ces mêmes acteurs. En effet, on ne maîtrise une problématique que lorsque l'on dispose des données nécessaires.

Si l'on veut régler des conflits, il est essentiel de partager les connaissances, au niveau local, pour faire naître une conscience collective, sur des bases communes, qui pourra ensuite être reprise par des porteurs de projets visant à réguler les concurrences ou les conflits.

Par connaissances, on englobe aussi bien la connaissance du milieu naturel, économique et social que celle des enjeux qui s'y rattachent et des enjeux liés aux autres acteurs. L'expérience est également un élément important dans la mesure où il est indispensable de pouvoir tirer les leçons du passé.

Néanmoins, les données restent parfois très partielles et incomplètes, non pas que le volume d'études soit insuffisant (il est souvent pléthorique !), mais plutôt que ces dernières sont très segmentées, trop peu interdisciplinaires, et insuffisamment ciblées sur les problèmes prioritaires. Les couplages de modèles (pris au sens large) entre sciences de la nature et sciences sociales et humaines (ces dernières étant en général très peu couvertes sur la zone côtière) sont quasiment inexistants. Si on note une volonté de plus en plus affirmée de partager les connaissances, beaucoup reste encore à faire pour que celles-ci puissent être transmises de manière utile aux différents acteurs. De manière générale, ces connaissances sont peu utilisées en matière d'analyse prospective des devenirs possibles du territoire concerné. On note plus particulièrement une grande faiblesse des approches socio-économiques, indispensables à la construction d'une vision partagée.

Si les études ne sont pas toujours suffisamment portées à la connaissance de tous, c'est aussi, parfois, parce que les élus politiques ont du mal à associer les acteurs locaux.

Enfin, les élus peuvent également, en ce qui les concerne, être confrontés eux-mêmes à cette lacune en termes de savoirs. En effet, certains d'entre eux ne connaissent et ne maîtrisent pas toujours les conséquences que vont pouvoir avoir leurs décisions ou la manière qu'ils auront de les prendre.

La connaissance, en cela qu'elle met tout le monde au même niveau, est donc une manière de rendre chaque acteur plus tolérant, de lui apprendre à cohabiter en intelligence sur le littoral et de l'aider à anticiper les sources potentielles de conflits.

SECTION 3 : UNE INSUFFISANTE CAPACITE DES ACTEURS A PREVENIR OU REGULER LES CONFLITS

1. UN MANQUE D'ANTICIPATION ?

Lorsque un projet susceptible, à long terme, d'avoir des impacts sur le milieu littoral et ses activités voit le jour, ses initiateurs n'en mesurent pas toujours les effets. Cette « insouciance » peut parfois s'expliquer par une évolution dans le contenu du projet. En effet, on a pu ne pas penser à prendre en compte un effet néfaste du projet parce que, à l'origine, aucun élément ne permettait de présager de cette difficulté.

Les difficultés liées à l'envasement de l'estuaire et de la Baie de la Vilaine, que nous avons déjà longuement détaillées, semblent illustrer ce cas de figure. A l'origine, la construction du barrage d'Arzal n'a pas été faite dans la logique de prise d'eau de Férel. En effet, c'est bien après la construction du barrage que l'usine des eaux a été construite. Si les risques d'envasement avaient été prévus ou envisagés, l'usine des eaux de Férel n'aurait sans doute pas été construite, ou en tout cas sous une autre forme, plus propice aux lâchers d'eau (chasses). A présent, avec l'usine des eaux, ces effets de chasse sont en effet rendus presque impossibles ; ce qui favorise l'envasement.

On se trouve donc en présence d'un manque d'anticipation d'un problème. Néanmoins, lorsque les difficultés surviennent, les acteurs adoptent trop souvent une « stratégie de pompier », c'est-à-dire réagissent seulement une fois que le problème ou les conflits sont flagrants et qu'il convient, non plus de les prévenir, mais de les régler. Cette gestion dans

l'urgence, et sans mesure globale, se limite en réalité à répondre à un souci de paix sociale et n'est pas efficace.

2. DES CHOIX DANS LES PRIORITES ET DES PREOCCUPATIONS DIFFERENTES SELON LES ACTEURS

Certains conflits d'usages peuvent également naître de divergences entre les priorités de chaque acteur.

A l'extrême, et en caricaturant volontairement, on pourrait se demander si l'usine des eaux de Férel, située en amont de l'estuaire de la Vilaine et rendue responsable de l'envasement, doit :

- être détruite ou réaménagée, avec pour conséquence la fin de l'alimentation en eau potable d'une population nombreuse, pour privilégier le retour des chasses et par conséquent traiter le problème de l'envasement à sa source et favoriser les activités économiques et naturelles de l'estuaire ;

- ou privilégier cet usage d'alimentation en eau potable et se « contenter » d'apporter des réponses aux activités touchées par l'envasement et rendre ses effets les moins néfastes possibles.

On a donc ici deux priorités contradictoires selon l'usage étudié. Dans ce cas de figure, la collectivité a fait le choix implicite de l'alimentation en eau potable.

3. DES ECARTS DE PERCEPTION ENTRE LES ACTEURS SOCIOPROFESSIONNELS ET LES DECIDEURS POLITIQUES

Si certains acteurs ont parfois du mal à anticiper les difficultés et sources éventuelles de conflits, cela peut tenir au fait qu'ils n'ont pas la même perception du territoire, des acteurs qui y vivent, et des enjeux que l'on y rencontre.

3.1. Un territoire perçu de multiples façons

« *La perception qu'a un acteur du territoire et de ses enjeux naît dans les relations qui existent entre lui et ce territoire : est-ce son lieu de travail, y vit-il, depuis combien de temps… ? La perception se fait alors en fonction de plusieurs systèmes de référence :*

- *le **système individuel**, reflet de la sensibilité de l'individu : la perception sera différente selon qu'il vit sur ce territoire ou non, depuis longtemps ou pas, s'il a des raisons familiales d'être attaché au territoire, et selon ce qu'il voit depuis chez lui* ;

- *le **système clanique**, reflet de la sensibilité d'un groupe : les groupes auxquels appartient l'individu influencent la perception qu'il a du territoire, qu'il s'agisse d'un groupe professionnel qui défend une activité ou d'une association qui défend des idées ;*

- *le **système citoyen** : la perception du territoire sera différente selon que l'individu rencontré raisonne dans une logique de défense de l'intérêt général plus que dans une logique de défense de l'intérêt individuel* ».[110]

[110] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003

Bien entendu, selon les enjeux ou conflits auxquels est confronté un acteur, cette perception va évoluer.

Cette diversité de perceptions du territoire possible (chacun peut en outre partager simultanément plusieurs points de vue) génère, de fait, également une diversité de perceptions des enjeux par les acteurs, notamment sur ceux pouvant les opposer.

3.2. Une perception différente des enjeux selon les acteurs

Chaque acteur, selon ses caractéristiques intrinsèques et son territoire d'action va avoir sa propre perception des enjeux, plus ou moins complexe, et par conséquent ses propres convictions ou idées reçues sur les problématiques rencontrées et les moyens permettant d'y apporter une réponse. Il sera donc d'autant plus difficile, lorsque l'on tentera de régler certains conflits entre plusieurs acteurs, de leur faire partager, au préalable, une perception commune des enjeux ou des priorités.

En effet, « *la perception des acteurs se fait à travers les relations qu'ils ont entre eux, soit à travers leur rôle de représentant ou d'élu, soit à travers leur rôle d'expert, et qui s'expriment dans leur sensibilité individuelle. D'ailleurs, un acteur n'existe sur un territoire que par les relations qu'il entretient avec le milieu et les autres acteurs* ».[111] Une étude de l'ENSAR,[112] en demandant aux acteurs intervenant sur la baie du Mont Saint-Michel de représenter, sous forme de sociogrammes,[113] les relations qu'ils entretiennent avec leur territoire et les autres acteurs, fait ressortir des résultats très intéressants et confirme la diversité de perception des enjeux que l'on peut rencontrer sur un même territoire.

On peut, à ce sujet, retenir deux principaux groupes d'acteurs qui se singularisent par la nature de leurs perceptions :

- les ***acteurs socioprofessionnels***, qui vivent du territoire et qui raisonnent en termes de revenus et de qualité de vie. Ces derniers défendent essentiellement un intérêt individuel ou sectoriel. Il convient néanmoins de préciser que l'on retrouve également une perception diverse des enjeux en leur sein, compte tenu de leur grande diversité ;

- les ***élus***, qui vivent pour le territoire et y défendent l'intérêt général. « *Les élus sont dans une dynamique différente, à savoir, défendre l'intérêt général sans risquer de compromettre leurs ambitions politiques, ce qui est légitime, et plus attachée à leur fonction qu'à l'individu, sans oublier toutefois que leur fonction est avant tout un choix personnel. Cette ambiguïté est fortement présente dans la perception des élus qu'ont les autres acteurs du territoire, et c'est de la façon dont les élus gèrent cette ambiguïté que va dépendre leur légitimité et donc, leur capacité à fédérer les acteurs autour d'un projet commun* ».[114]

Par ailleurs, les préoccupations, les priorités, de ces deux catégories d'acteurs peuvent également être différentes dans la mesure où elles ont toutes deux affaire à des limites de temps de gestion très disparates. L'acteur socioprofessionnel se réfère généralement à des

[111] Ibid
[112] Ibid
[113] Sociogramme : représentation graphique des rapports sociaux qui existent entre des individus appartenant à un groupe
[114] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003, p 199

problématiques qu'il convient de régler dans le court terme, alors que l'élu aura davantage tendance à penser sa résolution sur la durée d'un mandat électoral.

Cet écart de perception est particulièrement visible sur le territoire du Mor-Bras (Estuaire et Baie de la Vilaine), particulièrement touché par un problème d'envasement dont nous avons déjà eu l'occasion de présenter les conséquences et sources de conflits d'usages, entre les hommes politiques et les administrations, qui sembleraient avoir (ou auraient eu) tendance à minimiser les problèmes ; et les usagers convaincus de l'urgence à le traiter au risque d'assister au déclin de leurs activités.

CHAPITRE 3 :

De nouveaux phénomènes à l'origine de certaines tensions

PLAN

SECTION 1. UNE JUDICIARISATION ACCRUE

SECTION 2. DES CONFLITS INTERGENERATIONNELS PRENANT DE L'AMPLEUR

SECTION 3. UNE NOTION DE « DERANGEMENT » DE PLUS EN PLUS UTILISEE

La nature des tensions entre les acteurs du littoral évolue sans cesse. Ainsi, voit-on apparaître, depuis quelques décennies, des conflits d'un nouveau genre, davantage liés à des mutations sociétales.

SECTION 1 : UNE JUDICIARISATION ACCRUE

La contribution prospective du CESR sur les modes de vie en Bretagne[115] constatait que « *D'une façon générale, la légitimité fondée sur l'expertise se développe au détriment de la vie démocratique. Cette évolution s'accompagne d'une « judiciarisation » accrue de la société* ».

Par « judiciarisation », on décrit le recours de plus en plus fréquent (trop) des acteurs à la justice pour régler un différend qui les oppose à un autre acteur, même si celui-ci aurait parfois pu se régler à l'amiable.

Cette tendance, qui n'est pas spécifique à la Bretagne, prend une dimension particulière sur le littoral, où les conflits entre acteurs sont nombreux, comme nous avons déjà eu l'occasion de le démontrer tout au long de cette étude.

Sur le littoral, cette tendance est particulièrement marquée pour les conflits liés à l'urbanisation et à des considérations environnementales. Avec l'urbanisation croissante, on a en effet assisté, ces dernières années, à une multiplication des contentieux judiciaires et à un recours plus important, parfois abusif, à la justice.

Cette tendance peut notamment s'expliquer par :

- une *augmentation de la présence de juristes dans les associations* de défense quels que soient les intérêts à défendre (exemple : association de riverains…). Cela conduit à une montée en puissance de nouveaux lobbies ;
- une *réglementation de plus en plus complexe* (superposition PLU, SMVM, RAMSAR, PNR,….) ;
- l'accroissement des *tensions entre catégories sociales* différentes, résidents permanents, nouveaux résidents, actifs, retraités…

La « judiciarisation » est à présent utilisée comme un moyen de pression et de régulation des conflits d'usages. Mais elle fait, par la même occasion, naître un certain nombre de nouveaux conflits et pressions entre les acteurs présents sur le littoral.

Un danger résiderait dans une judiciarisation excessive de notre société. La régulation sociale doit trouver d'autres moyens que le recours judiciaire. Notre tradition juridique, mais aussi sociologique, a, jusque-là, toujours réussi à éviter que le juge ne soit saisi excessivement des faits sociaux. Tout doit être mis en œuvre pour pérenniser cette pratique et favoriser le dialogue, les échanges et les recherches volontaires de conciliation. La judiciarisation est aussi le signe que les moyens de régulation en amont ont échoué.

[115] CESR de Bretagne, *La Bretagne et l'évolution des modes de vie,* Rapporteur : M. Alain EVEN, janvier 2004

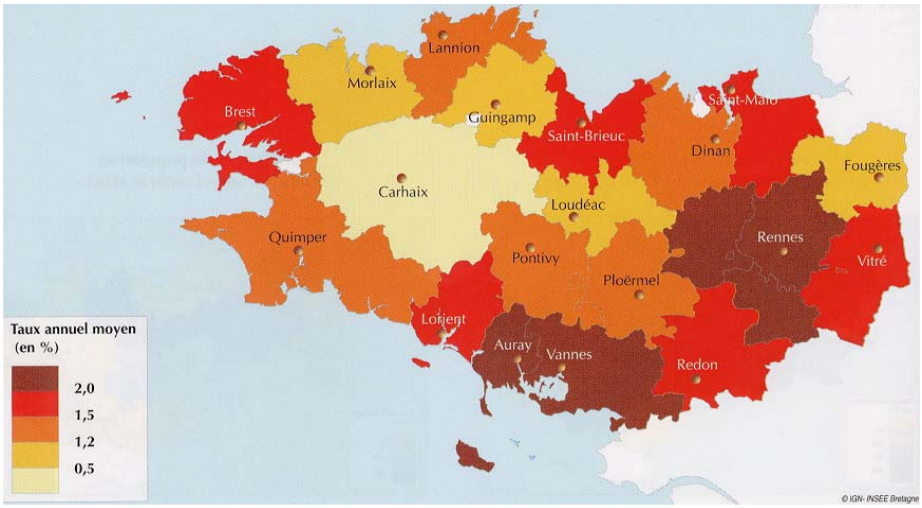
SECTION 2 : DES CONFLITS INTERGENERATIONNELS PRENANT DE L'AMPLEUR

On voit les prémisses de ces conflits intergénérationnels dans plusieurs signaux contemporains : la « résidentialisation » du littoral, doublée de son vieillissement, contribuent à amplifier les conflits entre les activités professionnelles, productives encore présentes sur le littoral et un nouvel usage résidentiel et récréatif.

La situation risque de ne pas s'améliorer comme l'indique la contribution prospective du CESR sur les modes de vie présentée en janvier 2004.[116] En effet, « *selon toutes les projections démographiques, et sauf à imaginer une importante rupture par apport de populations nouvelles par exemple, la population de la Bretagne connaîtra un fort vieillissement au cours des 10/15 prochaines années. Ce vieillissement signifie notamment un accroissement de la part relative des plus âgés dans la population totale, mais aussi une transformation du poids relatif des différentes classes d'âge avec notamment une inversion du rapport entre les plus jeunes (moins de 20 ans) et les plus âgés (60 ans et plus). Ceci aura forcément des effets sur les relations des classes d'âge entre elles. […]*

En 2002, l'INSEE a élaboré en collaboration avec le Conseil régional, le CESR et la Préfecture de région, trois scénarios démographiques fondés sur les résultats du recensement de 1999 et certaines hypothèses paramétrables relatives à l'évolution des naissances, des décès et des soldes migratoires.[117] *Les trois scénarios présentent certains invariants qui semblent incontournables. Ainsi, ils permettent de caractériser l'évolution de la population à partir de quelques grands traits principaux. Selon l'INSEE, dont les scénarios couvrent une période allant jusqu'en 2030, les variations les plus fortes, d'ici à cette date, concernent les Pays de Rennes, de Brocéliande, de Vannes, d'Auray, de Lorient mais aussi de Saint-Malo, de Dinan, de Saint-Brieuc et du Trégor-Goëlo ».*

VARIATION DE LA POPULATION 60 ANS ET PLUS (2000-2030) – SCENARIO CENTRAL



Source : INSEE Bretagne, Projections démographiques : trois scénarios pour la Bretagne et ses pays, juin 2002

[116] Ibid

[117] INSEE Bretagne, *Projections démographiques : trois scénarios pour la Bretagne et ses pays*, juin 2002 et CESR de Bretagne, *Prospective de la démographie en Bretagne à l'horizon de 2020,* Rapporteurs : MM. Yannick BARBANÇON et Pierre MARQUET, mai 1998

On constate donc que les Pays littoraux sont particulièrement concernés par ce vieillissement de la population.

Ce même travail prospectif sur les modes de vie précise que « *Le vieillissement, qui signifie à la fois une avancée en âge des plus âgés et une transformation du poids respectif des classes d'âge, est susceptible d'avoir des effets majeurs dans bon nombre de domaines. On notera ainsi des efforts* [notamment sur] *la localisation des populations (l'accroissement du nombre des retraités renforce le poids des préférences résidentielles pour le littoral)* ».

Ce vieillissement de la population va faire naître de nouvelles attentes quant aux usages du littoral, attentes qui ne seront pas toujours compatibles avec le maintien d'activités professionnelles. Ainsi, les conflits de génération (retraités / actifs) risquent de se multiplier et d'engendrer de nouveaux problèmes de cohabitation, notamment entre l'utilisation de l'espace à des fins de villégiature et le nécessaire maintien d'activités productives.

Comme l'indique le CESR dans son étude prospective,[118] cela entraîne déjà une *« multiplication des conflits associatifs locaux de type NIMBY (« Not In My BackYard » = « pas dans mon jardin ! ») qui voient des individus se mobiliser spontanément en petits groupes contre des projets d'implantation près de chez eux d'activités autres que l'habitat ».*

Cette mobilisation de certains a généralement pour *« but de s'opposer à ce qui les dérange individuellement et/ou à ce qui semble incompatible avec l'idée qu'ils se font du bien commun ».*

SECTION 3 : UNE NOTION DE « DERANGEMENT » DE PLUS EN PLUS UTILISEE

Un nombre de plus en plus important de conflits est uniquement à rattacher à des considérations relevant de la gêne et du « dérangement » subi par un acteur.

En effet, l'intolérance à l'égard de certaines activités qui font partie intégrante de la vie littorale et côtière, en partie liée à une nouvelle représentation du littoral, serait à la source de conflits croissants, alors que le littoral, notamment le Domaine Public Maritime, est un espace public appartenant à la fois à tous et à personne.

Cette idée de « dérangement » amène à se demander si l'espace littoral relève encore du domaine public ou si une partie de la population ne tenterait pas de se l'approprier et de le transformer en une multitude de lieux privés, voire en sanctuaires. Ne peut-on pas supporter, ponctuellement, des nuisances sonores, olfactives, visuelles engendrées par certaines activités qui contribuent, mais peut-être de façon trop indirectement visible, au développement du territoire et à sa survie parfois ? Doit-on, dans ce cas de figure, ouvrir de prime abord un conflit direct alors que des compromis sont sans doute possibles dans la plupart des cas ?

Il convient de dépasser les intérêts particuliers de chacun qui conduisent à une situation d'immobilisme. Chaque acteur ne doit pas rester campé sur ses positions au nom de la tradition ou d'avantages acquis. La volonté de certains de ne rien changer est parfois la source

[118] Op. Cit.

principale des conflits sur le littoral. Pourquoi, sur le littoral, ce type d'attitude semble t-il davantage marqué ? Cela pourrait notamment s'expliquer par le type de population qui y réside, caractérisé par sa pluralité. En effet, les actifs côtoient les retraités, peut-être plus enclin, en général, à manifester une volonté d'immobilisme.

Néanmoins, il ne faut pas réduire l'intégralité des problèmes de dérangement à ce type de considérations. Parfois, de réelles difficultés sont posées. Par exemple, si l'on s'intéresse à la fréquentation des sentiers littoraux, il s'avère que celle-ci peut effectivement être problématique pour l'activité conchylicole quand ceux-ci traversent les concessions de part en part, pouvant ainsi faire peser des risques sanitaires sur la production. Mais, il ne s'agit pas là de la seule activité touchée. En effet, on pourrait considérer que cette fréquentation est également nuisible aux milieux naturels, provoquant le déplacement de certaines espèces d'oiseaux.

La notion de dérangement n'est donc pas simple mais elle est, plus que jamais, à l'origine de conflits d'usages nombreux et exacerbés. Seule la tolérance et le respect envers ses voisins permettra de parvenir à réguler les concurrences et conflits d'usages sur cet espace complexe.

PARTIE II :

REGULER LES CONCURRENCES ET LES CONFLITS D'USAGES

Le littoral breton doit faire face à une multitude et à une diversité de conflits d'usages ; la première partie de cette étude a tenté d'en répertorier les principaux. Elle a mis en évidence les freins que ces derniers pouvaient représenter pour le développement de la zone côtière, et plus largement pour celui de la Bretagne dans son ensemble.

Or, de nombreux rapports du Conseil économique et social de Bretagne y insistent depuis des années, notre région doit viser un développement durable de son territoire.

Le développement durable se présente comme la convergence de trois préoccupations d'ordre social, économique et environnemental (certains en ajoutent une quatrième, la gouvernance). Il vise à prendre en compte et à analyser, dans toutes les politiques, les aspects sociaux, économiques et environnementaux dans le souci d'assurer un développement équilibré, solidaire et partagé pour les générations présentes et futures.

Cette ambition, partagée par tous les Bretons, de parvenir à un développement durable de leur région concerne aussi, et particulièrement, l'espace littoral, objet de tant de convoitises. Elle a été mise en exergue par de nombreux acteurs lors de l'élaboration de la Charte du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (Bretagne 2015). « *Lors du processus d'élaboration de la charte « Bretagne 2015 », les Bretons consultés ont exprimé une attente forte à l'égard d'un développement réellement durable de leur territoire. Le tout a convergé pour privilégier une réflexion sur une stratégie de développement durable, proposant un cadre et des objectifs à l'ensemble des acteurs régionaux, posant les principes d'une méthode de l'action, plutôt que l'élaboration pour le compte du seul Conseil régional d'un plan opérationnel de type Agenda 21* ».[119]

C'est dans le cadre d'une stratégie de développement durable que cette étude de la section « Mer-Littoral » du CESR compte proposer des grandes pistes de réflexions visant à réguler les concurrences et conflits d'usages sur le littoral, tout en proposant une analyse des mesures existantes.

La seconde partie de cette étude, après avoir expliqué en quoi le concept de gestion intégrée de la zone côtière est la traduction, pour le littoral, du concept de développement durable (Chapitre 1), s'attachera à rappeler et à analyser les principales tentatives de régulation des conflits d'usages expérimentées en Bretagne depuis une trentaine d'années (Chapitre 2) et dressera les orientations phares devant guider la gestion du littoral pour se donner l'ambition de parvenir à réguler le plus grand nombre de conflits et parvenir à une gestion intégrée du littoral breton (Chapitre 3).

[119] Région Bretagne, SRADT Bretagne 2015, La Charte : une stratégie régionale pour un développement durable, janvier 2004

CHAPITRE 1 :

Parvenir a une gestion intégrée du littoral breton

PLAN

SECTION 1. UN PROCESSUS GLOBAL

1. Un équilibre entre les activités et les acteurs
2. Pourquoi l'émergence d'un tel concept ?

SECTION 2. UNE NOTION HISTORIQUE ET EVOLUTIVE

SECTION 3. UNE DECLINAISON TERRITORIALE

1. La stratégie européenne d'Aménagement Intégré des Zones Côtières
2. Les atermoiements de la France à mettre en œuvre ce concept
3. Un concept applicable localement

Qu'est-ce que la gestion intégrée du littoral ? S'agit-il d'un nouveau concept ou plutôt d'une idée qui a su évoluer tout au long des années ? Enfin, à quelle échelle territoriale l'application de ce principe est-elle la plus pertinente ?

SECTION 1 : UN PROCESSUS GLOBAL

1. UN EQUILIBRE ENTRE LES ACTIVITES ET LES ACTEURS

Le chapitre 17 de l'Agenda 21 adopté lors de la Conférence de Rio désigne la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) comme étant l'outil de planification et de gestion privilégié pour la mise en œuvre du concept de développement durable sur cette zone complexe, à l'interface des territoires marins et terrestres. Les processus engagés par la démarche de GIZC sont aussi importants que les résultats et les documents produits. Ces processus concourent à une nouvelle dynamique sociale via l'implication des acteurs, le renforcement de l'expertise des opérateurs, les débats avec élus et privés, la prise de conscience de ceux qui participent, la communication avec le public, etc.

La Commission européenne présente, quant à elle, une définition de ce que doit être la gestion intégrée du littoral avec un concept que nous considérerons comme très proche, voire similaire, dans son application en Bretagne, celui d'Aménagement Intégré de la Zone Côtière (AIZC).

Selon la Commission européenne, « *L'AIZC est un processus dynamique, continu et itératif destiné à promouvoir la gestion durable des zones côtières. L'AIZC vise, à long terme, à trouver le juste équilibre entre les avantages du développement économique et de l'utilisation des zones côtières par l'homme, les avantages liés à la protection, la sauvegarde et la régénération des zones côtières, les avantages inhérents à des pertes minimales en termes de vies humaines et de biens matériels, et les avantages offerts par le libre accès et la jouissance des zones côtières – le tout dans les limites fixées par la dynamique et la capacité du milieu naturel. Dans l'expression « aménagement intégré de la zone côtière », le terme « intégré » porte à la fois sur l'intégration des objectifs et l'intégration des nombreux instruments requis pour les réaliser. Il implique l'intégration de tous les domaines d'action, de tous les secteurs et de tous les niveaux administratifs concernés. Il implique également l'intégration des éléments terrestres et marins du territoire visé. L'AIZC est intégré dans le temps comme dans l'espace, et il est pluridisciplinaire par essence. L'AIZC ne doit en aucun cas être considéré comme relevant de la seule dimension « environnement ». Bien que la lettre A de l'acronyme désigne « l'aménagement », il va de soi que le processus d'AIZC couvre l'ensemble du cycle comprenant la collecte d'informations, la planification, la prise de décisions, la gestion et le suivi de la mise en œuvre. La planification s'entend ici au sens le plus large puisqu'elle désigne l'élaboration d'une action stratégique plutôt que le seul aménagement du territoire ou autre aménagement sectoriel.*

L'AIZC s'appuie sur la participation et la coopération éclairées de toutes les parties intéressées et concernées pour évaluer les objectifs sociétaux[120] *à un moment déterminé dans*

[120] On entend par « objectifs sociétaux » les buts et aspirations d'une société donnée, y compris ses objectifs environnementaux, économiques, sociaux et culturels

une zone côtière donnée, et pour lancer les actions indispensables à la réalisation de ces objectifs ».[121]

La Commission européenne articule cette politique autour de grands principes :

- *Une approche thématique et géographique globale.* Cela consiste à prendre en compte, lors de la planification, l'ensemble des facteurs interdépendants relevant de systèmes hydrologiques, géomorphologiques, socio-économiques, institutionnels et culturels ;

- *Des décisions fondées sur des données et des informations fiables ;*

- *L'adaptation aux éléments naturels ;*

- *La capacité de répondre à des évolutions imprévues.* Ici, l'accent est mis sur la capacité d'adaptation de la gestion intégrée des zones côtières en mettant en place des mesures souples et évolutives ;

- *La participation de tous les acteurs et services administratifs concernés.* Il s'agit de permettre la mise en place d'une véritable gouvernance des régions littorales en matière d'aménagement. L'objectif est donc de pouvoir réunir acteurs politiques locaux, régionaux et nationaux, les différents secteurs gouvernementaux, les associations, entreprises et populations locales. La difficulté est ici de pouvoir coordonner initiatives locales et nationales, initiatives locales et politiques communautaires afin d'éviter tout conflit.

2. POURQUOI L'EMERGENCE D'UN TEL CONCEPT ?

Le concept de gestion intégrée s'est développé suite à de multiples constats historiques :[122]

- *« La législation et les actions ont été sectorielles et non coordonnées ;*
- *Des décisions inadéquates et isolées en matière de planification sectorielle ont souvent été à l'encontre des intérêts à long terme d'une gestion durable des zones côtières ;*
- *Des systèmes bureaucratiques rigides ont limité les facultés locales de création et d'adaptation ;*
- *Les initiatives locales en matière de gestion côtière durable ont manqué de ressources et d'appuis suffisants de la part des niveaux administratifs supérieurs ;*
- *La gestion des côtes a manqué de clairvoyance et s'est appuyée sur une connaissance très limitée des processus littoraux ;*
- *La recherche scientifique et la collecte de données se sont déroulées totalement en dehors des utilisateurs finaux ».*

Face à ce regrettable constat, une prise de conscience a vu le jour progressivement, mais selon des objectifs qui se sont précisés au fil des ans.

[121] Commission européenne, Directions générales Environnement, Sécurité nucléaire et protection civile, Pêche, Politique régionale et cohésion, *Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (AIZC) : Principes généraux et options politiques*, Document de réflexion, 1999
[122] Ibid

SECTION 2 : UNE NOTION HISTORIQUE ET EVOLUTIVE

Il est intéressant, tout d'abord, de revenir rapidement sur l'évolution des préoccupations et des pratiques en matière de gestion des zones côtières au cours des quarante dernières années. Le tableau chronologique suivant en schématise les grandes lignes et présente implicitement l'apparition de la notion d'intégration comme un aboutissement logique, voire naturel, des progrès dans la réflexion sur la gestion des littoraux.

DE LA GESTION SECTORIELLE A LA GESTION INTEGREE

	Etape	Objectif	Usages du littoral concernés	Territoire couvert
1960	Initiation	Gestion des usages focalisée sur un unique enjeu environnemental socialement perçu comme important	Un seul ou un nombre réduit d'usages (par exemple ports, loisirs)	La côte
1970	Mise en application	Gestion des usages et protection de l'environnement en général	Un nombre réduit d'usages (par exemple ports, industrie, loisirs et pêche)	Plusieurs possibilités - la côte - une zone côtière délimitée selon des critères arbitraires - une zone côtière délimitée selon des critères administratifs
1980	Maturité	Gestion des usages et protection de l'environnement en général	Gestion multi-usages	Plusieurs possibilités caractérisées par une tendance à étendre le domaine de gestion vers la mer sur les zones de juridiction nationale
1990	Primauté internationale	Gestion intégrée des zones côtières (GIZC)	Gestion de l'ensemble des usages et de l'écosystème côtier	Une zone s'étendant : - vers l'intérieur des terres selon divers critères - vers la mer jusqu'aux limites des zones de juridiction nationale

Source : VALLEGA, A., 1996, The Agenda 21 of Ocean Geography : the Epistemological Challenge. 28th International Geographical Union Congress, Land, Sea and Human Effort, August 4-10, The Hague, Netherlands, repris par B. CICIN-SAIN et R. KNECHT (CICIN-SAin and KNECHT, 1998, p.32).

Au fil des ans, la gestion intégrée s'est donc imposée comme un concept concernant l'intégralité des usages littoraux et une zone géographique de plus en plus étendue tenant davantage compte des habitudes de vie.

La gestion intégrée peut être approchée de façon variable selon l'échelon territorial sur lequel on se situe.

SECTION 3 : UNE DECLINAISON TERRITORIALE

La gestion intégrée du littoral (ou des zones côtières) peut, de prime abord, apparaître aux acteurs comme étant un concept plus symbolique, philosophique, que pratique. C'est pourquoi, il est décliné à plusieurs échelles territoriales qui, finalement, le rendent applicable de façon très pragmatique en Bretagne.

1. LA STRATEGIE EUROPEENNE D'AMENAGEMENT INTEGRE DES ZONES COTIERES

En vue de lutter contre la détérioration des zones côtières, l'Union européenne propose une stratégie européenne d'aménagement intégré de la zone côtière.

A cet effet, le Parlement européen et le Conseil ont adopté, le 30 mai 2002, une recommandation relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.[123] Néanmoins, des initiatives dans ce sens avaient déjà été prises dès 1992. En effet, la résolution du Conseil du 6 mai 1994 concernant une stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières[124] et la résolution du Conseil du 25 février 1992 relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne[125] insistaient toutes deux sur la nécessité d'une action européenne concertée pour mettre en œuvre la gestion intégrée des zones côtières. Cependant, depuis la résolution du Conseil du 6 mai 1994, l'Union européenne a connu une accentuation des pressions exercées sur les ressources côtières, une augmentation de la population côtière et un développement des infrastructures à proximité des côtes et sur le littoral. C'est pourquoi, la recommandation de 2002 est venue compléter ce dispositif.

La nouvelle stratégie d'AIZC, traduction de cette recommandation, repose sur une planification et une gestion coordonnée des zones littorales, en partenariat avec la société civile. Elle implique une intégration, aussi bien des objectifs, que des instruments nécessaires à leur réalisation, et suppose de rapprocher l'ensemble des acteurs et des politiques qui, à l'échelon local, régional, national ou européen, ont une incidence sur la vie quotidienne du littoral.

Aussi, la Commission propose-t-elle d'encourager les Etats membres à réaliser un inventaire national des législations, des institutions et des acteurs impliqués dans la gestion des zones côtières et à développer une stratégie nationale de promotion de l'AIZC, sur la base de principes communs. La stratégie communautaire encourage aussi une approche par « mer régionale ».

Dans ce contexte, l'échelon communautaire devrait jouer un rôle d'animation et d'encadrement autour de six axes prioritaires :

- *Promouvoir les activités d'AIZC dans les Etats membres ainsi qu'au niveau des « Mers Régionales ».* Cela consiste à fournir aux différentes administrations un encadrement sous forme de conseils et surtout d'incitations financières (programmes INTERREG, LIFE) dont le niveau d'intervention pourra notamment être associé au respect du SDEC (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire). Le Conseil général du Finistère et le sud-ouest de la Grande-Bretagne se sont penchés sur le devenir de leur littoral et de leurs estuaires dans le cadre du programme européen INTERREG.

- *Rendre la législation et les politiques sectorielles de l'Union européenne compatibles avec l'AIZC.* L'Union européenne s'assurera que les différentes politiques sectorielles qui affectent le littoral (politique des transports, politique commune de la pêche, programme de développement rural LEADER, politique de sécurité maritime, politique agricole…) favorisent le développement durable des zones côtières et que la législation existante,

[123] JO C L 148/24 du 06.06.2002
[124] JO C 135 du 18.05.1994
[125] JO C 59 du 06.03.1992

notamment la directive cadre 2000/60 sur l'eau, soient au service de l'aménagement intégré de la zone côtière.

- *Encourager le dialogue entre les groupes d'intérêts qui se sont constitués le long du littoral européen.* La commission a proposé la création d'un « forum européen des groupes d'intérêt du littoral », dont l'objectif serait de diffuser les pratiques d'AIZC, coordonner les différents acteurs…

- *Développer les meilleures pratiques d'AIZC.* L'objectif est de créer un réseau d'intervenants dans les zones côtières afin de diffuser les meilleures pratiques en matière d'AIZC. A cette mesure s'ajoutent divers instruments financiers contenus dans les programmes INTERREG, LIFE, pour fournir des connaissances directement applicables, ainsi que des méthodes d'évaluation de l'efficacité des politiques développées.

- *Soutenir la production d'informations et de données concrètes relatives aux zones côtières.* Il s'agit ici de favoriser le développement des connaissances et de la formation en sciences naturelles et sociales dans les régions concernées, tout en facilitant le transfert et l'échange d'informations entre les régions et les recherches financées par l'Union européenne.

- *Diffuser l'information et sensibiliser les populations.* Ici, il est surtout question de mettre en place une plus large diffusion des résultats des projets financés par l'Union européenne, des informations relatives à l'AIZC auprès du grand public avec la vulgarisation des enseignements tirés du programme de démonstration mis en œuvre il y a quelques années auprès de 35 projets pilote en Europe, dont le rade de Brest en Bretagne.

2. LES ATERMOIEMENTS DE LA FRANCE A METTRE EN ŒUVRE CE CONCEPT

En France, le concept de gestion intégrée des zones côtières s'inscrit dans un cadre réglementaire et législatif. La France se trouve aujourd'hui dans une situation paradoxale en matière de gestion intégrée du littoral.

Depuis trente ans, en effet, cette approche a suscité des réflexions très nombreuses. La loi « VOYNET » de 1999 a officialisé, en matière d'aménagement du territoire, le concept de développement durable qui n'est autre que l'application à l'ensemble des territoires de celui de gestion intégrée du littoral.

Pourtant, la France a pris, dans l'application de ce concept, un retard important.

D'abord, sans doute, parce que, en matière de politique publique, le pouvoir politique comme les autorités administratives ont du mal à concevoir d'autres approches que les approches législatives et réglementaires. La Commission littoral du CNADT[126] a reconnu que « *l'Etat a mis en place des procédures ou des instances régulatrices plus ou moins autoritaires : loi littoral, Conservatoire du littoral, etc… masquant en réalité l'absence d'une politique globale* ».[127]

[126] CNADT : Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire

[127] Commission littoral du CNADT, *Le littoral français, Pour un nouveau contrat social*, Synthèse des propositions, Paris, 8 juillet 2003

Pourtant, le concept de gestion intégrée des zones côtières n'est pas nouveau puisque, dès 1973, le rapport PIQUARD pouvait être considéré comme la première approche de gestion intégrée du littoral en France. Le littoral, indique-t-il, ce sont d'abord des activités économiques (tourisme de masse en particulier). Ce sont ensuite des zones de haute productivité. C'est un espace où le bâti progresse exclusivement le long du rivage, où les conflits d'usages sont particulièrement nombreux et accentués. Le rapport faisait au gouvernement plusieurs propositions qui permettent de le classer comme la première démarche de gestion intégrée du littoral en France : « *La côte n'est pas une ligne (un trait de côte) mais un espace plus large qui nécessite une nouvelle voie en matière de planification* ». Il suggère la préparation de S.A.U.M. (schémas d'aptitudes et d'utilisation de la mer). Outre le lancement de trois S.A.U.M. qui, malheureusement, n'aboutiront pas, le principal résultat concret du rapport « PIQUARD » est la création du Conservatoire national du littoral en juillet 1975.

La mise en œuvre législative et réglementaire s'est effectuée très lentement : une circulaire en janvier 1973, relative à l'utilisation du domaine public, une instruction du Premier Ministre d'août 1976, sur la protection de la bande côtière, une directive d'août 1979 qui fait de la protection du littoral un impératif national. Tout ceci aboutit à la loi du 3 janvier 1986 qui aurait dû amorcer le véritable démarrage d'une gestion intégrée du littoral mais qui, paradoxalement, a aussi contribué à la freiner.

L'esprit de la loi littoral est entièrement dans le premier de ses quarante articles : « *le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* ». La loi littoral revalorise la dimension naturelle des espaces côtiers. Par ailleurs, le littoral est limité aux communes littorales, riveraines de la mer ou des plans d'eau intérieurs dont la surface est supérieure à 1 000 hectares. La loi a également relancé les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (S.M.V.M.) qui avaient été prévus par les lois de décentralisation de 1983, mais qui ont été organisés par un décret de décembre 1986.

Parallèlement à cette démarche que l'on peut qualifier de « la terre vers la mer », une approche « mer-terre » a également vu le jour. C'est le naufrage de l'« AMOCO CADIZ », au large des côtes bretonnes, qui a fait prendre conscience de la nécessité d'une coordination interministérielle. S'il fallait protéger le littoral contre l'urbanisation désordonnée venue de la terre, il fallait aussi le protéger de la pollution maritime venue de la mer.

Ce n'est qu'à partir des années quatre vingt que les acteurs du maritime et les acteurs de l'aménagement, qui jusque là avaient conduit leurs actions de manière séparée, ont été amenés à coordonner leurs politiques. Un dispositif de coordination interministérielle a été progressivement mis en place au niveau national et local. Mais ce dispositif a par ailleurs montré ses faiblesses lors de la nouvelle catastrophe de l'ERIKA de décembre 1999.

Il a fallu attendre le CIAT[128] de Troyes, en septembre 1994, pour que soit mis au point un programme de réflexions concernant le littoral. Ce programme comportait quatre volets :

- un premier volet prévoyait l'élaboration de chartes portuaires et la préparation d'un schéma de desserte des ports français ;

- un second volet décidait d'un programme d'études sur les estuaires ;

[128] CIAT : Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire

- un troisième volet relançait la réflexion sur le patrimoine maritime et la fondation du patrimoine maritime qui devait en être le support ;

- un quatrième volet, enfin, portait sur la mise en place de trois groupes interrégionaux de prospective maritime et littorale sur les façades métropolitaines (Atlantique, Manche-Mer du Nord, Méditerranée).

La même année, le Premier ministre, Edouard BALLADUR, confiait au député des Côtes d'Armor, Yvon BONNOT, la rédaction d'un rapport visant « *à mener une analyse sur les voies et les moyens qui permettent de jeter les bases d'une politique cohérente du littoral français, en intégrant notamment les préoccupations d'environnement, de désenclavement, de développement touristique et économique, ainsi que les perspectives de modernisation des métiers et filières exploitant les ressources de la mer* ».

Ce rapport comprenant soixante propositions a été remis en juillet 1995 à Alain JUPPE, Premier ministre. Entre autres mérites, il aborde de manière directe le problème de définition du « *littoral constitué par l'espace chevauchant la terre et la mer dont la limite en mer sera celle des eaux territoriales et qui, à l'intérieur des terres, ira jusqu'aux limites des bassins de vie en relation avec la mer* ».

Le C.I.A.D.T.[129] qui s'est réuni à Limoges, en juillet 2001, a réaffirmé ce concept en précisant que « *la gestion intégrée doit désormais dépasser les approches strictement juridiques et réglementaires fondées sur la contrainte pour déboucher sur des logiques contractuelles et de partenariat. Le concept de territoire, doté d'un projet, concrétisé dans un contrat, doit être aujourd'hui décliné en termes maritimes et littoraux. Le Pays [au sens de la LOADDT[130]] est un mode d'expression privilégié* ».

En trente ans, l'Etat est passé lentement, sans en avoir aujourd'hui tiré toutes les conséquences opérationnelles, d'une conception fondée sur une notion de coordination administrative au concept de gestion intégrée du littoral.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie européenne d'aménagement intégré de la zone côtière développée ci-dessus, la France a fait savoir, lors du Comité Interministériel de la Mer du 29 avril 2003, qu'elle mettra en œuvre la recommandation communautaire, « *sous le pilotage conjoint de la Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale (DATAR[131]) et du Secrétariat Général de la Mer (SGMer). […] La première phase des travaux prescrits par la recommandation consiste en un inventaire des politiques existantes, des enjeux, des acteurs : elle sera menée de manière concertée au niveau régional, dans une ou plusieurs régions, de manière à prendre en compte les acquis des expériences locales et à bénéficier du recul des acteurs régionaux par rapport à la vision de l'État, et au niveau des administrations centrales* ».[132]

L'Etat a, à cette occasion, précisé qu'il était important « *de définir au niveau national les règles et les outils (règlements, instances de concertation, instruments de régulation, de communication, de financement..) sur lesquels s'appuieront ces projets* » tout en considérant qu'une approche décentralisée devait être adoptée.

[129] CIADT : Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire
[130] LOADDT : Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
[131] DATAR : Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
[132] Comité interministériel de la Mer, *Extrait du dossier de presse*, 29 avril 2003

L'Etat a de nouveau précisé les modalités de mise en œuvre de cette stratégie lors du Comité Interministériel de la Mer du 16 février 2004 en annonçant qu'il préparait « *un nouveau cadre pour la politique du littoral, fondé sur une approche de gestion intégrée des zones côtières, et qui vise à compléter l'approche incitative et réglementaire pilotée par l'Etat par une approche partenariale et contractuelle associant largement les acteurs concernés, et privilégiant les projets locaux intégrés* ». Lors de ce Comité interministériel,[133] il a été décidé de « *décliner ce nouveau cadre sur la base d'une structure à trois niveaux :*

- ***au niveau national**, où doivent se définir les orientations de la politique du littoral ; c'est aussi le niveau de la prospective, de l'évaluation et de la coordination, dans le cadre d'un partenariat associant l'Etat, les représentants des régions maritimes, des grands secteurs socio-économiques concernés et des associations reconnues au plan national. Ce nouveau partenariat pourra s'exercer au sein du **Conseil national du littoral** dont la création a été adoptée lors de la première lecture du projet de loi relatif au développement des territoires ruraux, le 30 janvier 2004* ». Précisons que la création de ce Conseil national du littoral avait été préconisée par la Commission littoral du CNADT, en juillet 2003, qui voyait dans cette structure un « *organe d'impulsion, de diffusion des bonnes pratiques, d'évaluation de cette politique et des différentes politiques publiques qui concourent à la protection et au développement durable du littoral [… et] une instance d'appui technique à une Conférence des Présidents de Région afin de mieux articuler éclairage du débat, orientations avec la dimension politique et financière des décisions à prendre* ».[134]

- « ***au niveau régional**, où se met en œuvre la cohérence territoriale, conduite par le couple Etat-Région (déclinaison des orientations nationales, cadre contractuel, cohérence entre projets intégrés, entre littoral et arrière-pays ainsi que mise en œuvre de certaines opérations d'aménagement d'intérêt national). **On rappellera ici tout l'intérêt que l'on trouve à ce que, dans le cadre de la réforme actuelle des services de l'Etat, en plus des huit pôles d'organisation des services de l'Etat que l'on retrouvera dans chaque région, compte tenu de la spécificité maritime de la Bretagne, on puisse y avoir un neuvième pôle « Mer-Littoral ».***

- *enfin, **au niveau local** où se conduisent en partenariat les projets intégrés au sein de structures locales de gestion et de régulation des usages, en s'appuyant chaque fois que possible sur les outils existants (Pays, Schéma de cohérence territoriale (SCOT), Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) et en s'attachant à leur articulation plus étroite* ».

Le Comité Interministériel de la Mer a enfin précisé que la « *mise en place effective de ce nouveau dispositif partenarial doit être envisagée sur une période de plusieurs années, en s'appuyant, notamment, sur la prochaine génération de Contrats de plan* ». Néanmoins, compte tenu des incertitudes pesant sur la pérennisation des Contrats de plan, sur leur contenu et leurs modalités, on peut s'interroger sur les modalités effectives de réalisation de cette stratégie.

➡ ***La création d'un Conseil national du littoral semble aller dans le bon sens, mais il conviendra d'être vigilant à la considération qui lui sera effectivement accordée.***

[133] Comité interministériel de la Mer, *Extrait du dossier de presse*, 16 février 2004
[134] Commission littoral du CNADT, *Le littoral français, Pour un nouveau contrat social*, Les dix propositions, Paris, 8 juillet 2003

3. UN CONCEPT APPLICABLE LOCALEMENT

Comme l'a indiqué l'Etat lui-même, lors du Comité interministériel de la mer du 29 avril 2003, « *la gestion des zones côtières ne peut se faire de Paris : d'abord parce qu'il ne peut y avoir de solution unique, vu la variabilité des situations, mais aussi parce qu'assurer la concertation entre utilisateurs de la mer, identifier les enjeux (économiques, écologiques, sociaux), définir la vocation de la côte (urbanisme, loisirs, nature, industrie…), négocier les compromis, arbitrer les conflits, tout ceci ne peut se faire efficacement que localement, à l'intérieur de périmètres bien identifiés où tous les partenaires ont été réunis (estuaire, Baie, etc.) ».* Aussi, et nous aurons l'occasion de développer largement cette idée, la Région, mais également des territoires plus locaux tels que les Pays, représentent des échelons pertinents, chacun selon des problématiques et des échelles qui leur sont propres, pour mettre en œuvre tous les éléments favorables à une gestion intégrée du littoral breton.

La Région Bretagne, notamment par le biais de son Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) en préparation, s'est prononcée sur l'importance majeure qu'elle conférait à sa dimension maritime. Par conséquent, elle constitue un acteur cohérent et adapté pour penser une véritable politique de gestion intégrée, dans ses grandes lignes, à l'échelle régionale (se référer également à la page 181 de cette étude).

Par ailleurs, le Pays, espace de projets, mais également de planification comme la Région, constitue, également à son niveau, un relais directement local de mise en œuvre de la stratégie de gestion intégrée du littoral. La Commission littoral du CNADT chargée de travailler sur cette question en 2003 va dans ce sens quand elle considère que « *Renouveler le cadre de gouvernance pour la zone côtière c'est, au niveau local :*

- *Affirmer le rôle des « Pays maritimes » pour la maîtrise d'ouvrage de projets territoriaux à travers la formation de syndicats mixtes associant les Régions, les Départements et les intercommunalités ;*

- *Ouvrir dans ce cadre la possibilité de conclure à titre expérimental, dans un Pays maritime, « un pacte local d'harmonisation » des régimes juridiques et des statuts applicables aux différentes vocations du territoire littoral ».*

Selon la Commission littoral du CNADT*, « il s'agirait de réunir les prescriptions, modulées le cas échéant, des documents existants effectivement tels que DTA,*[135] *SAGE,*[136] *SMVM,*[137] *SCOT,*[138] *contrats de baie, PPR*[139]*… ainsi que les règles applicables au DPM au sein d'un même projet avec un seul « pilote » territorial, le « Pays maritime », dans le respect des exigences des maîtres d'ouvrage des supports juridiques initiaux, avec un objectif explicite de gestion intégrée de la zone côtière, pour remédier à l'éparpillement et à l'enchevêtrement de compétences qui rendent illisible et inefficace le rôle de l'autorité publique sur le littoral, et avec une simplification drastique de la répartition des compétences, par exemple la maîtrise sous le même et unique pilotage des procédures de planification, la réunion des compétences de gestion spatiale, y compris celle du domaine public maritime. Le principe serait l'inscription dans un seul document, selon une procédure unique, transparente et équitable,*

[135] DTA : Directive Territoriale d'Aménagement
[136] SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
[137] SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer
[138] SCOT : Schéma de cohérence territoriale
[139] PPR : Plan de Prévention des Risques

de l'ensemble des prescriptions essentielles - vocations et usages du sol, lien terre-mer, eau, risques, patrimoine… - régissant un territoire sous une autorité unique investie du pouvoir de gestion ».[140]

Certains Pays littoraux semblent d'ores et déjà avoir intériorisé cette préoccupation de gestion intégrée en y faisant expressément référence, comme c'est notamment le cas du Pays de Brest qui, dans sa charte, affiche la volonté de maîtriser, par une gestion intégrée des espaces naturels et cultivés, l'impact des activités économiques et domestiques (exemple : contrats de baie).[141]

Il est donc possible d'appliquer à chaque échelle territoriale une gestion intégrée du littoral. Cette gestion doit se faire de façon concertée ; ce qui a trop peu souvent été le cas ces dernières années au cours desquelles la Bretagne a connu un grand nombre d'outils de gestion des conflits d'usages, mais jusqu'à présent plus sectoriels qu'intégrés.

La Commission littoral du CNADT a reconnu cette situation en précisant que « *La diversité des situations et des enjeux, combinée à une certaine aisance économique n'a pas conduit jusqu'à ce jour l'ensemble des acteurs politiques et économiques des littoraux français à rechercher une stratégie commune (à la différence majeure des « montagnards » promoteurs actifs de la politique nationale de la Montagne !)* ».[142]

[140] Commission littoral du CNADT, *Le littoral français, Pour un nouveau contrat social*, Les dix propositions, Paris, 8 juillet 2003
[141] Voir le tableau récapitulatif en annexe 4
[142] Commission littoral du CNADT, *Le littoral français, Pour un nouveau contrat social*, Synthèse des propositions, Paris, 8 juillet 2003

CHAPITRE 2 :

Des tentatives de régulation en Bretagne : raisons d'un échec ou d'un succès

PLAN

SECTION 1. DE NOMBREUX OUTILS INSTITUTIONNELS

1. Des outils nombreux et plus ou moins adaptés
2. Un manque de cohérence des outils

SECTION 2. DES PROCEDURES CONTRACTUELLES A PRIVILEGIER

La Bretagne a connu, et connaît toujours, plusieurs dispositifs visant à régler les conflits d'usages sur le littoral, ou tout au moins à faire cohabiter les activités littorales entre elles. Néanmoins, que ces outils soient institutionnels, réglementaires ou contractuels, ils connaissent tous des limites, des imperfections. L'efficacité d'un outil ne dépend-elle pas de l'acteur qui est chargé de sa mise en œuvre ?

SECTION 1 : DE NOMBREUX OUTILS INSTITUTIONNELS

En Bretagne, de nombreux outils se sont succédé ou se juxtaposent pour tenter de parvenir à la gestion intégrée du littoral. Néanmoins, ces outils se révèlent plus ou moins adaptés aux objectifs fixés et manquant d'articulation et de cohérence.

1. DES OUTILS NOMBREUX ET PLUS OU MOINS ADAPTES

Les outils qui seront évoqués ici poursuivent des finalités diverses. Il peut s'agir d'outils visant à aménager et gérer l'espace littoral ou bien le protéger et le mettre en valeur.

1.1. Des outils d'aménagement et de gestion du littoral

1.1.1. Le Schéma d'Aménagement du Littoral Breton et des Iles (SALBI)

1.1.1.1. Une première démarche de gestion intégrée dans les années 1970

La préoccupation de devoir gérer le littoral breton dans une approche durable et intégrée n'est pas nouvelle.

Déjà, dans les années 1970, les élus et socioprofessionnels bretons avaient conscience de la nécessité de gérer le littoral de façon intégrée et admettaient déjà que, « *à la fois zone de contact entre la terre et le mer et zone de croissance où se développent une intense activité économique et une forte urbanisation, le littoral est devenu un des espaces de notre territoire parmi les plus convoités. Considéré, il y a peu de temps encore comme disponible, il est devenu un espace rare* ». Les élus de l'époque voyaient des manifestations de cette convoitise dans :

- « *la prolifération des constructions en bordure immédiate de la mer […] ;*
- *la destruction des espaces naturels nécessaires à la protection des milieux marins et à la qualité de vie des populations côtières ;*
- *le développement anarchique des activités économiques liées à la mer entraînant conflits, nuisances et pollutions […] ;*
- *la disparition progressive des activités traditionnelles et artisanales liées à la frange côtière* ». [143]

Il s'agit là d'enjeux qui demeurent encore d'actualité en Bretagne trente ans plus tard.

[143] Région de Bretagne, Service régional de l'Equipement de Bretagne, *Schéma d'Aménagement du Littoral Breton et des Iles*, Document définitif, 1978

Face à ce constat, les Présidents MARCELLIN[144] et PLEVEN[145] prirent l'initiative de réunir, à Pontivy, le 25 mars 1972, les quatre Conseils généraux des départements bretons, le Conseil général de Loire-Atlantique et le CELIB (Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons)[146] afin, au moyen du vote d'une motion, de « *rechercher les formes d'organisation des activités sur l'espace littoral compatibles avec la préservation d'un capital esthétique et culturel irremplaçable et, par là-même, [de] demander la mise à l'étude d'un schéma régional d'aménagement du littoral breton et des îles [… qui …] aura pour objet d'organiser le développement et l'équipement équilibrés de la zone côtière comprise entre la Vilaine et le Couesnon et sera préparé en étroite collaboration avec les élus et selon leurs directives* ».[147]

En réponse à cette demande, le Gouvernement, dans une lettre du 14 juin 1972, considéra que les conditions étaient réunies pour lancer la mise à l'étude du SALBI. Cette lettre précisait : « *Le Schéma du littoral breton couvrira le littoral et les îles. Il localisera les principales zones urbaines et touristiques, il en définira les capacités d'accueil, compte tenu d'un « tiers naturel » à réserver sur les côtes, du maintien des activités agricoles et de l'avenir des ressources de la mer* ».

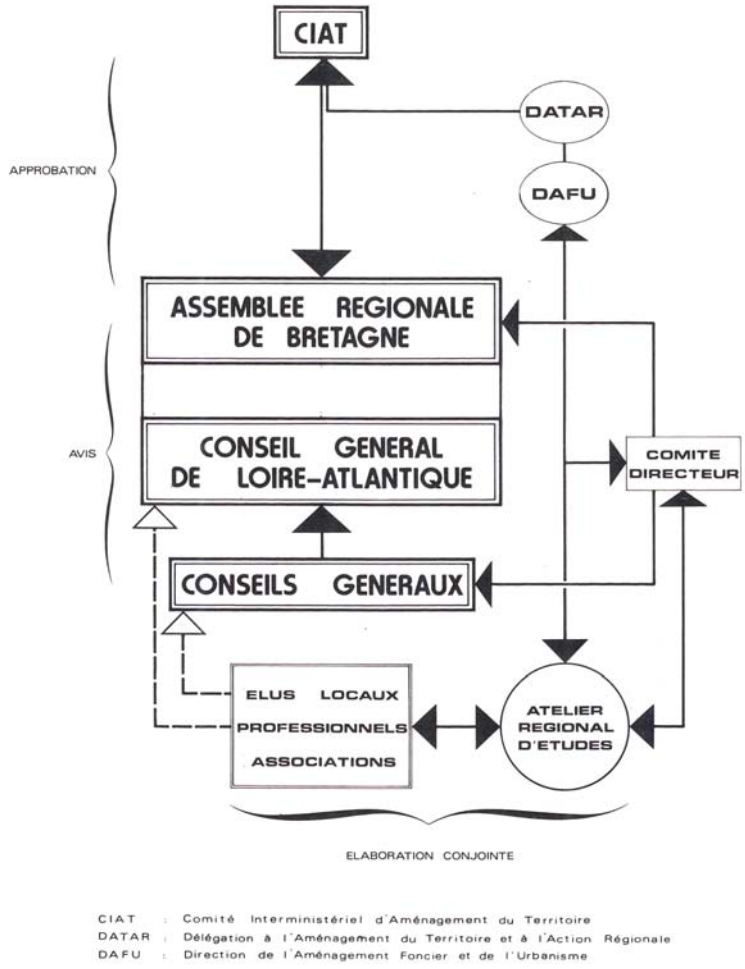
Le SALBI, ainsi préparé et approuvé par l'ensemble des représentants bretons, devait être soumis au CIAT. Approuvé par ce dernier, il devait prendre valeur de « Directive nationale d'aménagement du territoire » et servir alors de référence aux décisions des collectivités lors de l'élaboration des divers documents d'urbanisme (SDAU,[148] SAUM,[149] POS[150]…), ainsi que lors de la définition des investissements prioritaires et des programmes à engager.

1.1.1.2. Une élaboration concertée

L'élaboration du schéma suivit plusieurs étapes associant également la société civile. On avait donc déjà pris conscience de la nécessaire participation de tous les acteurs, ainsi que le montre le graphique suivant.

[144] Président du Conseil général du Morbihan à l'époque (puis Président du Conseil régional de Bretagne par la suite)
[145] Président du CELIB (Comité d'études et de liaison des intérêts bretons), ancêtre de l'Etablissement Public Régional qui préfigurait l'actuel Conseil régional et réunissait des représentants politiques, économiques et sociaux de la région
[146] CELIB : CODER (Commission de développement régional) pour la Bretagne
[147] Région de Bretagne, Service régional de l'Equipement de Bretagne, *Schéma d'Aménagement du Littoral Breton et des Iles*, Document définitif, 1978
[148] SDAU : Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (ancêtre du Schéma de Cohérence Territoriale)
[149] SAUM : Schéma d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer
[150] POS : Plan d'Occupation des Sols (ancêtre du Plan Local d'Urbanisme)

LA PROCEDURE D'ELABORATION DU SALBI



Source : Région de Bretagne, Service régional de l'Equipement de Bretagne, Schéma d'Aménagement du Littoral Breton et des Iles*, Document définitif, 2. Le Schéma, 1978*

La responsabilité du schéma fut confiée par le Préfet au service régional de l'Equipement. Furent également installés :

- un atelier d'études, « l'Atelier régional de Bretagne », pour l'élaboration du schéma ;
- un Comité directeur, associant élus, socio-économiques et administration pour le pilotage de cet atelier.

Avec un triple objectif, d'information, de formation et de participation aux études et aux décisions, l'élaboration du schéma s'est faite en trois phases :

- ***l'élaboration d'un pré-schéma (1972-1974)*** à partir des études préliminaires menées sur les activités économiques et la reconnaissance des sites, et en fonction des orientations données par les élus du Comité de direction. Ce pré-schéma traduisait déjà les objectifs suivants : le renforcement des structures caractéristiques de l'économie bretonne, la mise en valeur du potentiel touristique du littoral, la protection des sites littoraux et l'amélioration du cadre de vie. Ce pré-schéma fut soumis, pour avis, aux communes comprises dans l'aire initiale du schéma.

- ***l'élaboration de trois scénarios (1975)***. A la suite de l'examen de ces avis et des nouvelles directives gouvernementales (C.I.A.T. de Décembre 1974), le Comité de direction décida, le 24 janvier 1975, de réorienter les travaux d'élaboration du Schéma : « *Conformément aux avis des élus locaux consultés, aux nouvelles directives du gouvernement et à la volonté de Monsieur le Préfet de Région, une phase de large concertation a été mise sur pied visant à associer les municipalités, les divers groupes socio-professionnels et associations concernées à la réalisation du projet de schéma d'aménagement du littoral breton* ». L'existence de plusieurs voies de développement économique possibles, impliquant une politique de protection adaptée à chacune d'entre elles, a entraîné le choix de la méthode des scénarios. Avant tout outils de travail, les scénarios permirent aux responsables politiques et économiques d'exprimer leurs volontés sur le développement et l'aménagement de leur littoral. Le regroupement des objectifs définis par le Comité de direction, confronté aux volontés locales exprimées lors d'une série de premières réunions qui se sont tenues au niveau local, début 1975, permit de dégager deux types de scénarios contrastés reposant sur le renforcement prioritaire des structures caractéristiques de l'économie bretonne à partir des ressources régionales et le développement économique appuyé prioritairement sur une politique nationale de décentralisation différenciée selon la nature des entreprises souhaitées (industrielle ou tertiaire). A partir de ces mécanismes, trois scénarios furent proposés : « *les ressources littorales, source prioritaire de développement industriel et tertiaire ; une industrialisation littorale prioritaire avec mise en valeur des ressources littorales ; et une économie tertiaire prioritaire accompagnant une mise en valeur des ressources littorales et un développement industriel* ». Une deuxième série de réunions locales fut organisée en décembre 1975, permettant, d'une part, d'apprécier le réalisme de chacun des scénarios et, d'autre part, de les confronter aux volontés locales. Les cinq Conseils généraux furent consultés au cours du premier semestre 1976 sur les trois scénarios, et leurs délibérations furent transmises au Préfet de région.

- ***l'élaboration du projet de schéma (1976)***. Le choix des Conseils généraux se porta d'une manière unanime sur les objectifs du scénario 1, modulé suivant les secteurs littoraux par les actions des scénarios 2 et 3 . Un avant-projet de schéma fut donc élaboré dans ce sens au cours de l'été 1976 et soumis en octobre 1976 au Comité de direction. Compte tenu de cet avis et des observations recueillies à tous les niveaux de consultation et de décision, le projet définitif fut élaboré en novembre 1976 ; des réunions d'information étant organisées localement en novembre et décembre 1976.

Après avoir été soumis aux Assemblées régionales lors de la session de janvier 1977,[151] le projet définitif fut transmis au Gouvernement en vue d'une approbation par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (C.I.A.T.), au printemps 1977.

[151] Les représentants de la Région ont évolué dans le temps, au fil des lois donnant plus de place à la représentation régionale. De 1964 à 1972, la Région était représentée par le CELIB (ou CODER) (déjà présenté plus haut). La loi du 5 juillet 1972 scindera les CODER en deux assemblées (les élus de la CODER formant le Conseil régional et les représentants du monde économique et social, le Comité économique et social régional) regroupées au sein de l'« Etablissement Public Régional » (EPR), mais avec un pouvoir exécutif relevant encore du Préfet de région. Ce n'est que la loi du 2 mars 1982 qui transformera l'EPR en véritable collectivité territoriale (Région) toujours composée de deux assemblées mais avec une clause générale de compétence et un véritable pouvoir exécutif. Dans un souci d'uniformité, pour décrire le rôle de la représentation régionale dans la procédure d'élaboration du SALBI, nous utiliserons donc ici le terme générique d'« Assemblée régionale ».

1.1.1.3. Des orientations encore d'actualité

Le SALBI formula un certain nombre d'orientations dont certaines, trente ans après, sont toujours d'actualité ou en passe de se réaliser :

- ✓ ***« La vocation maritime de la Bretagne est confirmée non seulement par le renforcement des activités actuelles mais par la recherche et l'exploitation de nouvelles ressources. Elle se concrétise par :***

  - *la mise en œuvre de quatre S.A.U.M.[152] prioritaires,*
  - *le renforcement des équipements portuaires, en particulier ceux de Brest, Saint-Nazaire, Lorient, Saint-Malo,*
  - *la constitution d'entités de pêche industrielle et de pêche fraîche sur le littoral sud,*
  - *la mise en valeur des champs d'algues sur le littoral nord-ouest,*
  - *l'exploitation contrôlée et réglementée des agrégats marins,*
  - *la constitution de trois parcs marins.*

- ✓ ***Le renforcement de l'agriculture littorale, élément important de la production agricole régionale et du paysage littoral, passe par :***

  - *la protection des zones légumières,*
  - *la restructuration de plusieurs secteurs agricoles,*
  - *le maintien sur le littoral de six bassins d'élevages nécessitant un contrôle du développement touristique,*
  - *trois opérations-pilotes de relance de l'agriculture et du tourisme sur la presqu'île de Crozon, la baie d'Audierne et Belle-Ile.*

- ✓ ***Le développement économique du littoral s'appuie sur des opérations d'intérêt national et régional :***

  - *la création d'un parc d'activités tertiaires sur la Rance, en complément du développement de Rennes,*
  - *le renforcement des trois zones industrialo-portuaires de Saint-Nazaire, Brest et Lorient,*
  - *la constitution de deux réserves foncières pour d'éventuels ports en eau profonde à Lorient et Douarnenez.*

- ✓ ***Le développement touristique doit maintenir la personnalité et le caractère spécifique des côtes bretonnes. Il se caractérise par :***

  - *la reconnaissance de onze secteurs de développement touristique sur la zone côtière,*
  - *la mise en œuvre de six secteurs d'accueil touristique en arrière-pays sur un milieu d'accueil rural ou naturel,*
  - *la création de trois portes touristiques, en liaison avec celle à promouvoir à Vitré, sur l'axe central,*

[152] SAUM : Schéma d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer, voir page 110 de cette étude

- *la création d'une base littorale de loisirs et nature, voir de plusieurs, et d'un parc dunaire,*
- *le développement du tourisme fluvial.*

✓ ***Le contrôle du développement de l'habitat linéaire sur le littoral, ou le long des routes, et le maintien de l'équilibre des petites villes moyennes sur l'ensemble du littoral ont orienté un schéma d'armature urbaine, comprenant :***

- *l'organisation de trois régions urbaines Saint-Nazaire-La Baule, Lorient-Hennebont et Brest-Landerneau,*
- *le rééquilibrage d'une région urbaine Lannion-Plouaret,*
- *la création d'une région urbaine, support d'un parc d'activités tertiaires, sur Saint-Malo, Dinard, Dinan,*
- *le renforcement des centres urbains existants et la création d'une structure d'appui de petites villes,*
- *la mise en œuvre du principe d'aménagement en profondeur sur sept secteurs prioritaires.*

✓ ***L'ensemble de ces actions de développement et d'aménagement doit être engagé dans le cadre d'une protection et d'une mise en valeur des sites et milieux naturels.***

En dehors du maintien de l'agriculture littorale, de la maîtrise des coupures d'urbanisation et de la réalisation de sentiers côtiers littoraux, les actions prioritaires suivantes seront menées :

- *la protection de tous les milieux humides (marais, estuaires…), des ensembles dunaires et des « landes littorales »,*
- *la mise en valeur de sites exceptionnels,*
- *la mise en place d'une politique de l'eau propre, accompagnée de plans d'assainissement des bassins versants et d'une lutte anti-pollution des rivières.*

✓ ***Le désenclavement et la desserte du littoral et de la Bretagne doivent se faire par :***

- *l'achèvement du Plan routier breton,*
- *la réalisation de la voie express centrale (RN 164),*
- *l'aménagement de liaisons prioritaires à partir de Rennes vers la Rance, Lorient, Vannes et Saint-Nazaire,*
- *la réalisation de transversales : Quimper-Morlaix, Lorient-Morlaix, Lorient-Saint-Brieuc, Vannes-Saint-Malo,*
- *la réalisation d'un train à grande vitesse Paris-Rennes-Brest et d'une liaison cadencée Rennes-Saint-Malo,*
- *la finition de la desserte en gaz,*
- *le développement des liaisons maritimes, notamment par car-ferries,*
- *le développement des liaisons aériennes, soir par lignes régulières, soit par charters, avec les principaux centres français et européens,*

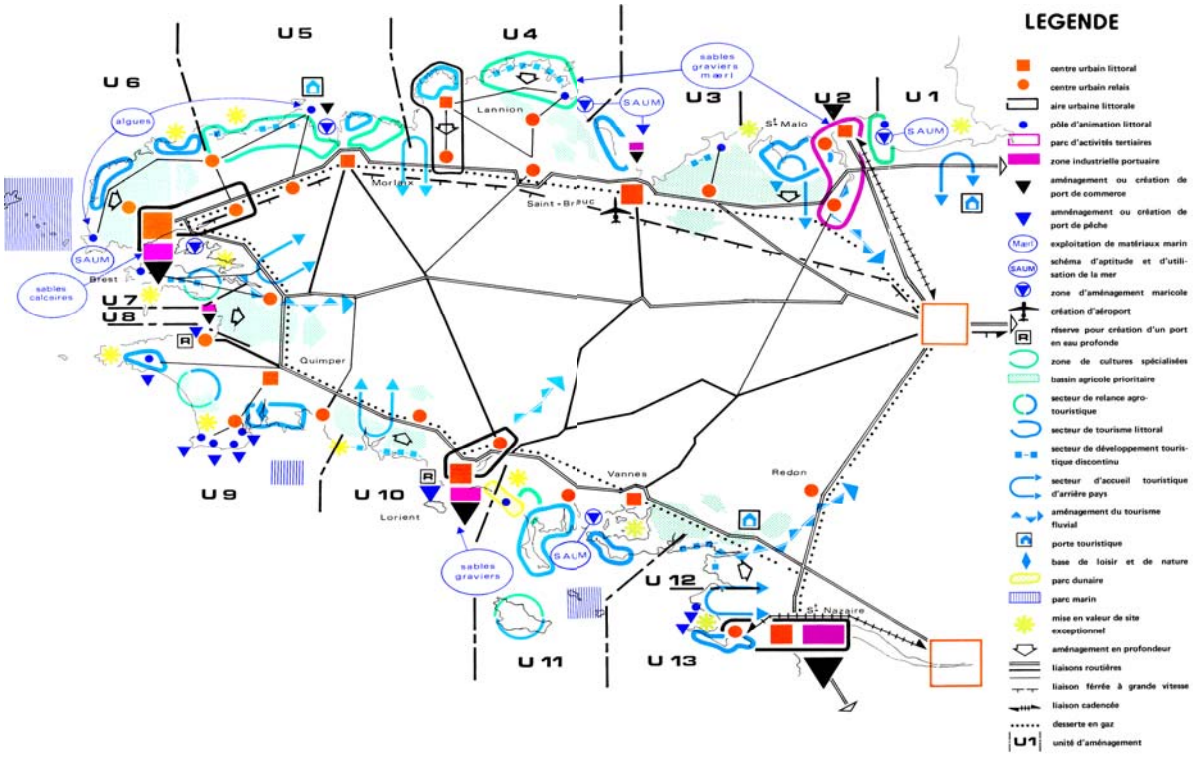
- *la création de lignes d'autocars rapides sur les liaisons mal desservies par la voie ferrée ».*[153]

On peut néanmoins noter qu'aujourd'hui ces orientations seraient sans doute davantage mises en articulation, même si elles restent cohérentes pour certaines.

1.1.1.4. Une tentative de planification

Les orientations du schéma ont également fait l'objet d'un travail de planification intéressant avec une localisation, par masse et unités d'aménagement,[154] qui mérite d'être présenté.

LE SCHEMA D'ORIENTATION DES ELUS



Source : Région de Bretagne, Service régional de l'Equipement de Bretagne, Schéma d'Aménagement du Littoral Breton et des Iles*, Document définitif, 1. Rapport d'orientation, 1978*

Trente ans après, ce schéma qui n'a jamais été appliqué serait encore pertinent. On peut dès lors se demander pourquoi, plutôt que de repartir de ce document, on a préféré privilégier de nouvelles procédures, qui paraissent pour certaines beaucoup plus (trop ?) sectorielles. En étant pessimiste, on pourrait se demander, au regard de l'expérience du SALBI, si toutes les tentatives de gestion intégrée sont vouées à l'échec. On peut penser, à l'inverse, que cette démarche a joué le rôle d'un précurseur d'une approche qui, aujourd'hui, permettra de réussir une véritable intégration des actions.

[153] Région de Bretagne, Service régional de l'Equipement de Bretagne, *Schéma d'Aménagement du Littoral Breton et des Iles,* 1978

[154] 14 unités d'aménagement avaient été définies : la Baie du Mont Saint-Michel, la Côte d'Emeraude, la Baie de Saint-Brieuc, le Trégor-Goëlo, le Léon-Trégor : de Locquirec à Kerlouan, la côte des Abers, la rade de Brest, le bassin de Châteaulin, la Cornouaille, l'aire lorientaise, le Vannetais et le Pays d'Auray, la vallée de la Vilaine, le littoral de Loire-atlantique, les îles

1.1.2. Des SAUM aux SMVM

1.1.2.1. Les SAUM, ancêtres des SMVM

Le rapport PIQUARD de 1973 préconisait la préparation de Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer (SAUM) et proposait de retenir des sites expérimentaux, dont celui de la rade de Brest en Bretagne, compte tenu du conflit miliaire/civil que l'on y rencontrait avec la présence de la marine nationale.

Les propositions du rapport PIQUARD furent confirmées par un CIAT du 26 octobre 1972 à la suite duquel fut arrêtée l'étude des plans d'utilisation de la mer. Le 12 juillet 1973, le CIAT confiait au Ministère de l'Equipement le soin de mettre en œuvre quelques plans expérimentaux dénommés « ***Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer*** » (SAUM). A cet égard, quatre terrains privilégiés étaient retenus, dont deux en Bretagne : la rade de Brest et le Golfe du Morbihan. La Baie de Saint-Brieuc rejoignit cette liste quelques années plus tard.

Le SAUM poursuivait deux objectifs :

- ***planifier les activités de l'espace maritime et littoral*** (recherche de solutions de compatibilité entre activités, définition de zones d'utilisation privilégiées, localisation des grands équipements structurants, définition de principes de gestion) ;

- ***organiser la concertation entre les usagers du littoral, les élus, les administrations et les socioprofessionnels***. Cette concertation devait répondre à un double souci : assurer, par l'analyse, la réflexion et la proposition, la légitimité du schéma, et organiser un dialogue entre toutes les administrations compétentes en mer ou sur la bordure littorale afin de dégager une unité dans l'action administrative.

En Bretagne, les SAUM devaient prendre en compte les orientations du SALBI. Par ailleurs, le SAUM constituait « *la partie littorale d'un SDAU ou, le cas échéant, un espace littoral à plusieurs SDAU… Les dispositions du SAUM et des SDAU* [devaient donc] *être cohérentes* ».[155]

Un groupe de travail interministériel, présidé par Monsieur Jean-Pierre BERARD, fut formé en 1980 en vue de mettre en œuvre ces SAUM.

La formule des SAUM s'est révélée particulièrement intéressante :

- par son principe d'étude systématique du milieu marin ;
- par la prise en compte détaillée des interactions terre-mer sur un secteur donné ;
- par la concertation qu'elle supposait entre les différents utilisateurs de l'espace littoral étudié.

Le groupe proposa, en conséquence, d'abandonner le caractère expérimental des SAUM et de les généraliser à l'ensemble du littoral ; ce qui sera fait avec les SMVM (Schémas de Mise en Valeur de la Mer).

[155] Circulaire DAFU, 24 décembre 1974

Les SAUM ont bien fonctionné là où les élus et responsables socioprofessionnels locaux ont eux-mêmes ressenti la nécessité d'une planification concertée. Il fut donc proposé que les SAUM puissent être mis à l'étude à la demande des collectivités locales concernées.

1.1.2.2. Un apport mitigé des SMVM

1.1.2.2.1. De bonnes intentions

1.1.2.2.1.1. Un cadre intéressant

La loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les Communes, Départements, Régions et l'Etat introduit les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM). Succédant aux Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer (S.A.U.M.), ils sont prévus à l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 pour fixer « *les orientations fondamentales de la protection, et de l'exploitation et de l'aménagement du littoral* » (essentiellement pour les zones et les milieux marins) mais ont vu leur portée complétée par l'article 18 de la loi littoral. Ce dernier leur intègre « *l'espace terrestre attenant* », « *nécessaire à la préservation du milieu littoral et du milieu marin* ». Le décret du 5 décembre 1986 précise enfin que « *le Schéma de Mise en Valeur de la Mer porte sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique et maritime et présente des intérêts liés, concurrents ou complémentaires, au regard de l'exploitation et de l'aménagement du littoral* ». Il prévoit que le schéma se compose de deux sections : une première section définit son contenu, une seconde organise son élaboration.

Le rapport décrit notamment l'état de l'environnement et les conditions de l'espace marin et littoral dans les périmètres définis. Il indique les principales perspectives d'évolution de ce milieu. Il définit et justifie les orientations retenues en matière de développement, de protection et d'équipement. Il détermine la vocation générale des différentes zones et définit les conditions de la compatibilité entre les différents usages de l'espace maritime et littoral.

La loi a donné une place relativement importante à ces instruments dans la hiérarchie des normes juridiques qui se traduit par un décret en Conseil d'Etat ; les SMVM ont ainsi les mêmes effets que les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA). En conséquence, les SMVM se situent à un niveau intermédiaire entre la loi littoral et les autres documents d'urbanisme (Schémas de Cohérence Territoriale, Plans Locaux d'Urbanisme). Ces derniers doivent donc être compatibles avec les dispositions des SMVM.

1.1.2.2.1.2. Les SMVM en Bretagne

Près de la moitié des SMVM lancés sur la base du décret du 5 décembre 1986 concernent la Bretagne. Néanmoins, aucun n'a abouti à ce jour.

- Le ***SMVM de la pointe du Raz à l'Odet*** (Finistère) fut proposé en 1988 et abandonné de facto, les études et synthèses indispensables ont cependant été réalisées ;

- Le ***SMVM de la Baie de Lannion - Côte de Granit rose*** (Côtes d'Armor) lancé en 1989 n'a pas connu de suite, malgré un travail d'études préparatoires très complet ;

- Pour le ***SMVM de la Baie de Saint-Brieuc*** (Côtes d'Armor), lancé en 1993, les études ont été réalisées sur une période de près de cinq ans, mais depuis leur achèvement, le projet est à l'arrêt ;

- Le ***SMVM de la rade de Lorient*** (Morbihan) en 1993. Ce SMVM s'est heurté, dès le départ, à la question de la mise en place des fonds de concours par les collectivités locales.

Les deux SMVM les plus avancés en Bretagne sont :

- le ***SMVM du Trégor-Goëlo*** (Côtes d'Armor), initié en 1993. Les études le concernant ont, à ce jour, été réalisées. Il est pratiquement achevé. Les consultations prévues par la loi ont été effectuées (collectivités locales, institutions et mise à disposition du public), les remarques formulées à cette occasion ont été intégrées dans le projet de schéma, le dossier a été transmis au Préfet maritime qui l'a validé. En avril 2004, il ne restait donc plus qu'à actualiser les documents pour tenir compte des dernières remarques recueillies avant de transmettre le dossier au Ministre pour passage en décret en Conseil d'Etat. Ce travail devait être confié par la DDE à un prestataire (Bureau d'études). Des autorisations de programmes avaient été inscrites mais la Direction Départementale de l'Equipement (DDE) était toujours en attente des crédits de paiement correspondants, retardant (bloquant ?) ainsi la commande de ce travail de mise à jour au Bureau d'études et, de fait, la transmission du schéma au Ministre. On le voit ici, et nous l'évoquerons de nouveau parmi les raisons de blocage des SMVM, l'obstacle financier s'avère important.

- Le ***SMVM du Golfe du Morbihan***. Un arrêté préfectoral du 29 mars 2000 prescrit l'établissement d'un Schéma de Mise en Valeur de la Mer pour le Golfe du Morbihan. Il précise les communes concernées : l'aire d'étude concerne le plan d'eau et les vingt communes qui en sont riveraines. La DDE est chargée d'instruire et d'élaborer ce schéma. Les priorités définies par les élus riverains du Golfe et les services de l'Etat sont de réguler les conflits d'usages, (Pour cela, le SMVM se base sur les travaux réalisés par le groupe de travail du Parc Naturel Régional en cours de constitution sur la coordination des usages du Golfe maritime), préserver l'environnement et assurer un développement durable du territoire. Un comité de suivi, un comité de pilotage, ainsi que des groupes de travail ont été mis en place pour mener à bien ce SMVM. Il faut noter un souci de coordination de cette procédure avec le programme Natura 2000 qui s'applique sur le Golfe du Morbihan. En effet, ce dernier a été intégré à part entière dans le SMVM dont il constitue le volet environnemental. Un effort de coordination et de complémentarité est également perceptible avec la démarche de constitution du Parc Naturel régional (PNR) du Golfe du Morbihan. Aujourd'hui, le SMVM du Golfe du Morbihan est en phase d'achèvement.

1.1.2.2.2. De nombreux facteurs de blocage

Toutes les conditions semblaient réunies pour que, sauf réaction vigoureuse des autorités compétentes, la procédure aboutisse à un blocage. C'est ce qui s'est effectivement produit puisqu'en dehors du SMVM de l'étang de Thau (approuvé en 1995), après bien des péripéties, aucun n'a abouti en France. De nombreux SMVM sont toujours en cours d'élaboration. Le bilan des Schémas de Mise en Valeur de la Mer paraît donc assez décevant.

Pour expliquer ce blocage, on invoque généralement :

- la lourdeur de la procédure d'élaboration et la faiblesse des crédits d'études qui ne permettent de financer que deux schémas par an ;

- un excès de centralisation puisque les schémas sont élaborés par les services de l'Etat et soumis pour avis aux communes, aux Départements et aux Régions ;
- une excessive durée des études qui ont tendance à se prolonger et à revenir sur des sujets déjà étudiés ;
- un manque de clarté dans les procédures d'arbitrage ;
- un manque d'intérêt pratique des SMVM qui ne comportent aucun plan financier de mise en œuvre des orientations définies.

1.1.2.2.2.1. Un système trop centralisé

Jusqu'à présent, le Schéma de Mise en Valeur de la Mer s'avère être un échec, sans doute à cause de sa trop grande centralisation. En effet, alors même que la nature du document rend nécessaire une forte volonté intercommunale, le Schéma de Mise en Valeur de la Mer est probablement le document de planification dont l'élaboration est la moins décentralisée.

L'Etat intervient en effet à toutes les phases de la procédure :

- la phase de définition du périmètre ;
- la phase d'études (elle-même découpée en une phase de diagnostic et une phase d'orientation) ;
- la phase d'approbation.

C'est tout d'abord un arrêté préfectoral qui détermine, après consultation de ces dernières, la liste des communes intéressées par l'élaboration du schéma (Préfet de département ou de région, selon les cas). Puis, le projet est soumis, par le Préfet, à un groupe de travail qui comprend notamment des représentants élus par les assemblées des collectivités territoriales, des représentants d'organismes socioprofessionnels et d'associations. Le projet de schéma est ensuite soumis à délibération des Conseils municipaux, généraux ou régionaux concernés. Passé un délai de deux mois, l'absence de délibération vaut décision favorable.

Dans une procédure de ce genre, l'Etat attend la décision des communes qui attendent elles-mêmes la décision de l'Etat. On est donc en présence d'un système « autobloquant ».

Le projet de schéma est ensuite transmis par le Préfet au Ministre et approuvé par Décret en Conseil d'Etat. C'est ce passage en Conseil d'Etat qui confère sa valeur juridique au schéma, après quoi il s'impose aux communes. Toute modification du schéma nécessite un nouveau passage en Conseil d'Etat ; ce qui est particulièrement lourd.

➡ ***Ce passage au décret en Conseil d'Etat oblige à une certaine précision inhérente à la formalisation des règles juridiques. Or, si toutes les dynamiques territoriales pouvaient se traduire en règles juridiques, on pourrait faire l'économie de procédures sophistiquées. Un bon compromis accepté par l'ensemble des acteurs est préférable en matière d'aménagement, à un décret en Conseil d'Etat imposé à une majorité d'entre eux. Dans cet esprit, on peut légitimement s'interroger sur l'obligation de passage par un Décret en Conseil d'Etat, dans la mesure où les incidences en matière d'urbanisme doivent être retraduites dans les Plans Locaux d'Urbanisme.***

Certains considèrent qu'une décentralisation complète de la procédure des SMVM pourrait être entreprise au profit des Régions ou des Départements, notamment dans un souci de collaboration avec les milieux socioprofessionnels intéressés.

Enfin, parfois, certains services de l'Administration centrale ont eu une responsabilité dans la lourdeur du système, en particulier dans la gestion financière des études, en adoptant une attitude administrative là où il fallait faire de l'animation de réseau. Néanmoins, l'absence de mobilisation des élus, et l'attitude ambiguë de certains leaders politiques locaux ont également pu être des éléments importants de blocage.

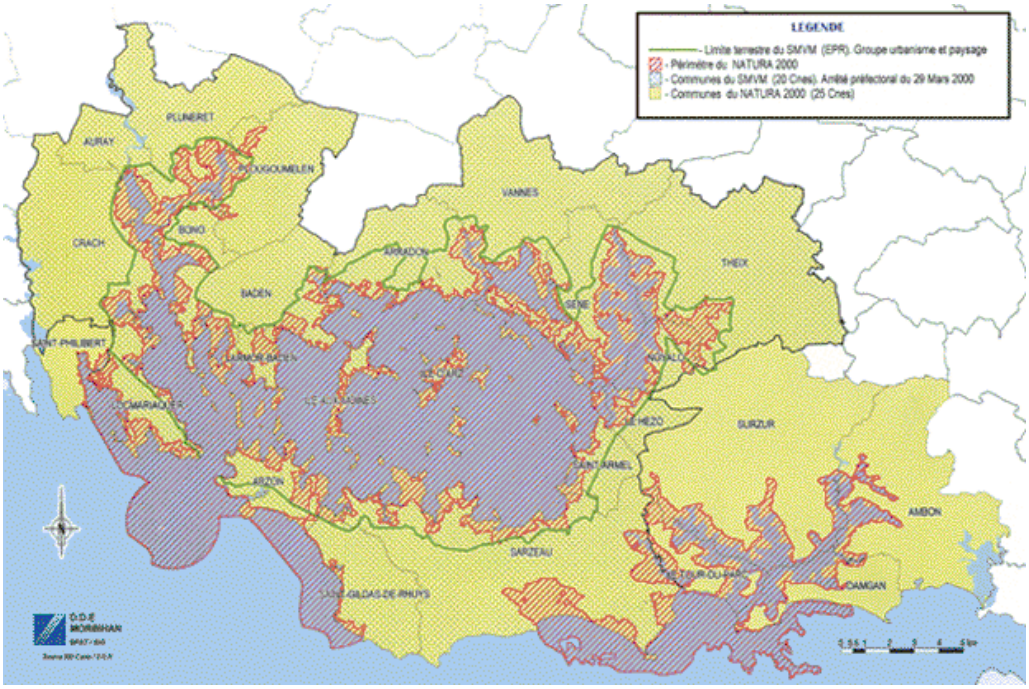
1.1.2.2.2. Des délais excessifs de mise en œuvre

La plupart des études traînent en longueur et se caractérisent par leur lourdeur ; ce qui tend à démobiliser les acteurs. Le Ministère de l'Equipement reconnaît lui-même que « *Pour étayer au mieux les partis-pris d'aménagement, les études succèdent aux études. Ce souci de perfectionnisme est certes louable, mais sur le terrain, les acteurs souhaitent de l'opérationnel. Pour améliorer la situation il conviendrait de limiter le temps réservé aux études et de prévoir une structure de suivi et d'évaluation du schéma une fois approuvé* ».[156] Il convient ensuite de s'intéresser au devenir de ces études. Malgré leurs qualités, on constate que leurs résultats ne sont pas toujours exploités et croisés, et ce, en premier lieu par les services de l'Etat qui en sont à l'origine.

1.1.2.2.3. Une manque de globalité

Le SMVM se caractérise par une certaine incohérence qui ne facilite pas la gestion intégrée dans la mesure où il ne s'applique qu'à la bande littorale, c'est-à-dire aux seules communes ayant une ouverture sur la mer ou sur un estuaire, alors même qu'une répartition cohérente des activités nécessite d'adopter une vision plus large qui s'étend bien au-delà dans les terres. C'est en ce sens que le territoire du Pays maritime semble plus intéressant.

LE SMVM : UN ESPACE EXCLUSIVEMENT OUVERT SUR LA MER (L'EXEMPLE DU GOLFE DU MORBIHAN)



Source : DDE Morbihan

[156] http://www.mer.equipement.gouv.fr/littoral/02_amenagement_littoral/03_schema_mise_en_valeur_mer/index.htm

1.1.2.2.3. Des vertus liées à la concertation

Les SMVM ne doivent pas pour autant être considérés comme des échecs complets. Même si certains n'ont pas abouti ou ont connu de nombreuses difficultés, ils ont néanmoins été à l'origine de dynamiques locales très fortes dans la mesure où ils ont amené à se rencontrer des acteurs qui ne l'auraient pas fait spontanément sans cette procédure.

C'est notamment le cas pour le Golfe du Morbihan où les relations entre les différents acteurs ont évolué vers un climat de dialogue et de concertation constructive. Ce climat s'est institué dans les groupes de travail du SMVM qui ont permis aux différents acteurs de mieux se connaître. Si le SMVM devait ne pas aboutir, il aura au moins eu l'intérêt de permettre aux usagers du Golfe de se rencontrer et de contribuer à mettre en place une gestion directe des difficultés par les acteurs eux-mêmes et non plus uniquement par l'intermédiaire des Administrations.

Par conséquent, on peut considérer que « *Le travail en commun, en interdisciplinarité, dans une perspective de gestion intégrée proposée par la procédure SMVM apparaît encore plus porteur d'espoir et de résultats à terme pour le devenir du littoral que le simple rendu final du schéma proprement dit* ».[157]

Les modifications envisagées, il y a quelques mois, dans le projet de modification du décret de 1986 devaient permettre d'afficher plus nettement le partenariat entre les différentes parties concernées par l'élaboration d'un SMVM : Etat, collectivités locales, organismes socioprofessionnels... Cette modification n'a néanmoins, à l'heure actuelle, toujours pas eu lieu.

« *Le SMVM se trouve au point de rencontre des approches scientifiques, de la dynamique de groupe et de l'exercice du pouvoir. Il requiert des connaissances scientifiques pointues et une bonne connaissance des comportements humains. Il faut être pragmatique, faire des allers et retours entre la loi et les approches du terrain, avoir l'assurance que les divers instruments d'aménagement du territoire se mettent en cohérence. Le fil directeur de la mise en œuvre de l'instrument SMVM se trouve dans le pragmatisme et la pédagogie* ».[158]

1.1.3. Le Pays maritime, un espace de gestion pertinent

En Bretagne, le Pays devient une réalité tangible. La Bretagne présente la double spécificité d'être l'une des régions les mieux couvertes en Pays (21 Pays) et avec une façade maritime parmi les plus importantes de France. Dans ces conditions, comment articuler ces deux éléments et les valoriser en vue de parvenir à une gestion intégrée du littoral ?

[157] J.-M. LANNUZEL, *Les Schémas de Mise en Valeur de la Mer comme expérience de politique intégrée. Le littoral : entre nature et politique*, L'Harmattan, 1997

[158] H. DU MESNIL, *Directeur des Ports et de la Navigation Maritimes* de 1993 à 1995, Ministère de l'Equipement

1.1.3.1. Le Pays, un espace cohérent et global

Les Pays sont nés de la Loi VOYNET du 25 juin 1999. Poursuivant les expérimentations issues de la loi PASQUA de 1995, celle-ci officialisait une idée précoce du CELIB,[159] remise en exergue par le CESR de Bretagne en 1994,[160] et étendait à l'ensemble de la France une dynamique territoriale qui répondait profondément à une réalité socio-économique des régions rurales et à un désir des populations.

A présent, le Pays s'impose, selon la loi, comme « *un territoire cohérent et homogène sur les plans géographique, historique, culturel, économique et social* ». Outil visant à promouvoir le développement durable (notamment au moyen de sa charte de développement et de son approche supra-communale et supra-intercommunale), le Pays est devenu un espace de gestion et d'élaboration de projets communs et le symbole de la solidarité entre les territoires.

1.1.3.2. Le Pays maritime, une réalité en Bretagne ?

1.1.3.2.1. Le Pays maritime : un espace spécifique[161]

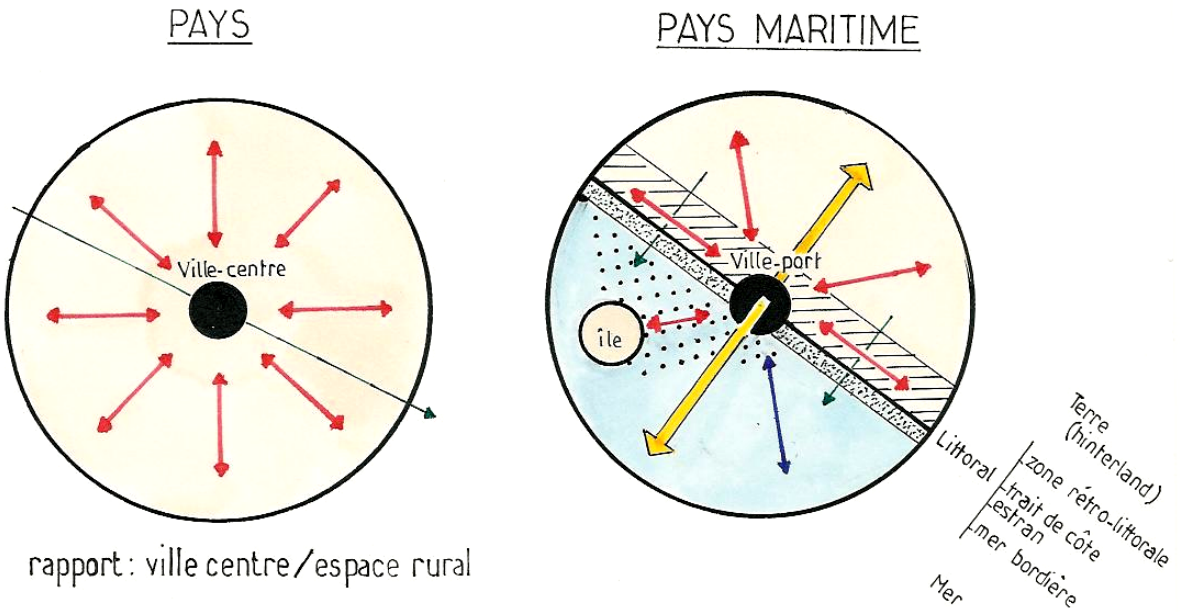
Lorsque la notion de Pays est réapparue, on ne pensait qu'au Pays rural. En aucun cas la dimension maritime n'avait été intégrée. Néanmoins, la dimension originale conférée à certains Pays, par leur localisation littorale, a conduit à l'émergence récente du concept de « Pays maritime ». Avec cette notion, il s'agit de répondre aux problématiques spécifiques auxquelles est confronté ce type de territoires par un développement cohérent, privilégiant une approche globale des milieux. L'ambition n'est plus uniquement de promouvoir la solidarité ville / campagne, mais de développer l'articulation entre les espaces urbains, ruraux, maritimes et les interfaces portuaires.

En matière d'aménagement du territoire, raisonner en termes de « Pays maritime » apporte une dimension supplémentaire pour tenir compte de la spécificité et de la complexité de l'espace maritime et littoral. En effet, alors qu'un Pays se caractérise, dans son acception habituelle, par une ville au centre du territoire, le Pays maritime ne suit pas les mêmes caractéristiques. On y retrouve en effet une ville à la limite entre deux milieux :

- un avant-Pays maritime (îles, eaux côtières…) ;
- un arrière-Pays rural (proche de l'ancien hinterland du port).

[159] CELIB : Centre d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons, composé de parlementaires, de représentants des collectivités publiques, du monde financier, professionnel, syndical, culturel. Il est à la fois organisme d'étude, de coordination, et groupe de pression.
CELIB, Bretagne : une ambition nouvelle, Presses universitaires de Bretagne, Saint-Brieuc, 1971
[160] CESR de Bretagne, *Territoires de Bretagne : nouvelle approche*, Rapporteurs : Paul Houée, novembre 1994
[161] L'audition de M. Yves LEBAHY par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Rennes, le 11 septembre 2003, a servi en grande partie de support à la rédaction de cette section

LE PAYS MARITIME : UN ESPACE SPECIFIQUE



Source : Yves LEBAHY, 2002

Ces caractéristiques rendent la gestion de cet espace plus complexe que la simple relation ville / campagne que l'on rencontre dans la plupart des Pays ruraux. Tenir compte de cette complexité, comme le permet le Pays maritime, est indispensable si l'on veut parvenir à un équilibre dans la gestion des milieux et des activités (agriculture, pêche…).

On se demande parfois s'il convient de parler de « Pays maritime » ou plutôt de « Pays littoral » ? A partir du moment où l'on considère que la mer conditionne les activités à terre dans la mesure où elle constitue leur exutoire ultime, il est plus cohérent d'adopter une démarche allant de la mer vers la terre (Pays maritime) qu'une démarche faisant plus de place au terrestre, au littoral (Pays littoral). L'aménagement du territoire littoral doit donc être repensé intégralement. Il faut le reconsidérer à partir de la mer. Le terme de Pays maritime semble donc plus adapté à notre problématique.

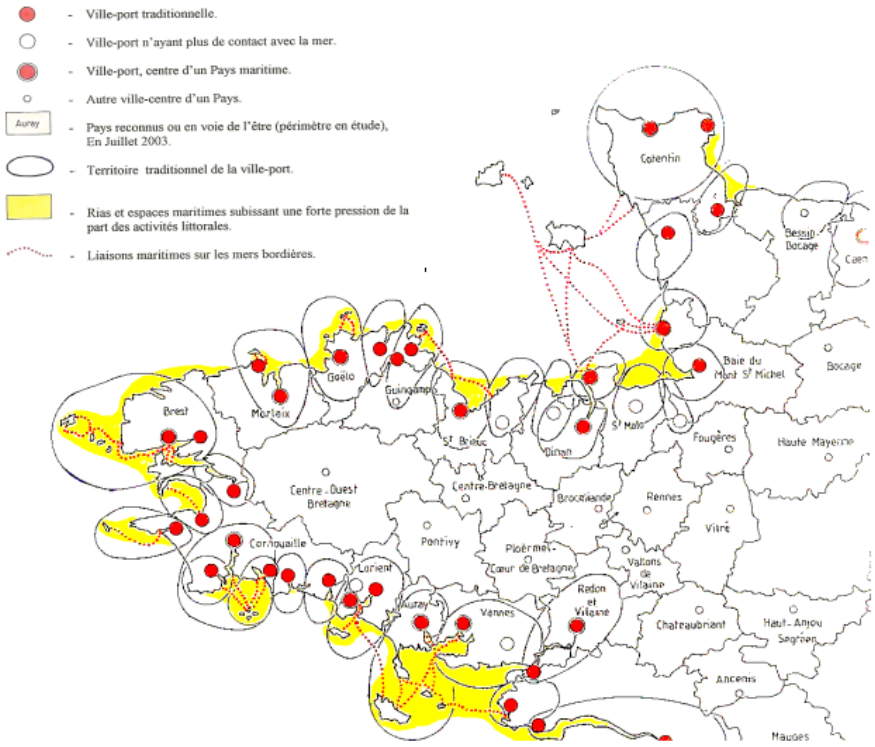
1.1.3.2.2. Onze Pays maritimes aux visages multiples en Bretagne

La Bretagne, de par sa situation géographique et sa forte structuration en territoires de projets, est particulièrement concernée. Ainsi, pas moins de onze pays présentent une façade maritime : Pays de Saint-Malo, Pays de Dinan, Pays de Saint-Brieuc, Pays de Guingamp, Pays du Trégor-Goëlo, Pays de Morlaix, Pays de Brest, Pays de Cornouaille, Pays de Lorient, Pays d'Auray et Pays de Vannes.[162]

Ces Pays sont généralement caractérisés par l'existence d'une « ville-port ».

[162] Voir la carte en introduction, page 2

VILLES PORTS ET PAYS MARITIME



Source : Yves LEBAHY

Mais, les Pays maritimes bretons ont-ils tous conscience de la spécificité que leur confère leur ouverture sur la mer ? Cette particularité oriente-t-elle leurs projets dans une direction spécifique au regard de Pays « plus terrestres » ?

Combien de ceux-ci ont réellement intégré, dans leur démarche d'analyse des enjeux le concernant, cette réalité maritime ? Combien d'entre eux ont défini les orientations de leur charte de développement en fonction de cette priorité maritime qui conditionne toutes les activités humaines et les aménagements devant en résulter ? Car, se décréter Pays maritime et côtier implique avant tout un profond changement de représentation dans tous les actes de la vie courante et les analyses portées sur un territoire. Là est prioritairement sa définition et son sens. Là sont les défis.

Si l'on analyse les chartes de développement des onze pays concernés, on retrouve des problématiques liées au caractère littoral du territoire. Cependant, cette dimension maritime est présente à des degrés divers, avec plus ou moins de précision, et de façon plus ou moins directe.[163]

Ainsi, dans certaines chartes, des orientations et enjeux sont spécifiquement axés sur la mer (exemple : Pays de Lorient « inscrire notre vocation maritime dans les échanges internationaux », Pays de Brest : « Préserver la richesse écologique du littoral, Pays de Cornouaille : l'une des 8 orientations stratégiques de la charte s'intitule « conforter le pôle cornouaillais de la pêche »). Dans d'autres cas, la prise en compte est tout aussi importante, mais les mesures apparaissent de façon plus dispersée dans la charte. Pour certains Pays, la dimension maritime n'apparaît pas de façon très marquée. Par exemple, pour le Pays de Guingamp, elle n'est jamais évoquée, ou de manière indirecte, par des mesures telles que le

[163] Voir l'analyse des chartes de développement des Pays maritimes en annexe 4

« développement des activités liées à l'eau » ou la « valorisation du patrimoine naturel ». L'explication peut venir de la façade maritime limitée de ce Pays. La charte du Pays de Vannes accorde également une place relativement restreinte à la mer. On la retrouve dans des enjeux liés au tourisme avec le nautisme, et de manière indirecte dans les enjeux liés à la préservation des ressources naturelles (exemple : « Préservation des zones sensibles et humides »).

Le fait maritime se concrétise dans les chartes par diverses thématiques. Certaines se retrouvent dans la plupart des chartes (tourisme, milieux naturels), d'autres sont plus spécifiques à certains Pays (recherche, construction navale…). Les thèmes rencontrés sont les suivants :

- Activités économiques liées à la mer ;
- Activités portuaires : construction navale, commerce ;
- Pêche ;
- Tourisme, plaisance et loisirs ;
- Transport maritime et infrastructures portuaires ;
- Milieux naturels, environnement, paysages ;
- Recherche et formation.

Enfin, certaines mesures, si elle ne mentionnent pas spécifiquement le milieu marin, y sont fortement liées. Cette situation est fréquente pour les thématiques concernant la préservation des milieux naturels ou le développement du tourisme (exemple : « Préservation des sites fragiles »).

1.1.3.3. Le Pays maritime, un outil pertinent de gestion intégrée du littoral

Comme le soulignait le bilan d'application de la loi littoral en 1999, « *Le Pays constitue en effet une échelle de réflexion et d'aménagement spécifiquement adaptée au renforcement des solidarités entre bandes côtières et zones rétro-littorales. Il permet donc d'envisager la définition des stratégies de gestion durable des milieux* ».

C'est pourquoi, en entérinant le concept de « Pays maritime », sous l'appellation de « Pays maritime et côtier », le CIADT du 9 Juillet 2001 a décidé de favoriser la mise en place de cet outil d'intervention comme moyen de gérer les espaces littoraux, restant inscrit dans la dynamique plus large des Pays. Le Pays maritime constitue un cadre approprié de réflexion et d'aménagement spécifiquement adapté au renforcement des solidarités entre mers bordières, bandes côtières et « arrière-pays » littoraux pour aborder les multiples enjeux les concernant, qu'ils soient économiques, socioculturels ou d'aménagement et de développement. En effet, l'esprit du Pays maritime favorise l'aménagement intégré de ces espaces sur des bases partenariales entre ses différents acteurs, démarche que ne permettaient que partiellement les politiques antérieures, à l'image des SMVM ou des Parcs naturels régionaux. Le Pays est donc un outil particulièrement intéressant en matière de gestion locale dans la mesure où il reste un espace de gestion citoyen.

1.1.3.3.1. Une vision croisée des élus et de la société civile

L'apport principale de la démarche de Pays réside dans l'association de la société civile à l'élaboration du projet territorial. Société civile et élus ont des missions qui leur sont propres mais qui doivent s'enrichir mutuellement.

L'élu (politique) doit véritablement avoir une vision à plus long terme que le simple horizon électoral. Il doit accompagner les projets émanant de la société civile. Certains évoquent néanmoins ce qu'ils considèrent comme une dérive des Pays en Bretagne sur ce point dans la mesure où leur délimitation territoriale qui aurait dû s'appuyer sur des considérations liées au territoire (cohérence territoriale) et aux modes de vie des populations se serait parfois faite en fonction de considérations uniquement politiques, voire politiciennes.

La consultation et l'association des citoyens peuvent prendre diverses formes. A l'échelle du Pays, elle peut se faire grâce au Conseil de développement. Le Conseil de développement doit être un échelon de démocratie locale. Néanmoins, la pratique est parfois plus nuancée dans la mesure où siègent dans ces Conseils des structures représentatives manquant parfois de reconnaissance et de légitimité auprès des « acteurs et citoyens de base ».

La consultation de la population et des socioprofessionnels peut être très bénéfique et permettre de régler de multiples conflits et d'apaiser des divergences latentes en instaurant un dialogue et un échange entre les acteurs. Néanmoins, même si un Pays est censé faire preuve, en théorie, d'une capacité d'auto-responsabilisation, cette dernière peut être difficile à obtenir dans la pratique. En général, la présence d'un acteur pour impulser et trancher est indispensable. Cet acteur est souvent l'Etat, voire même les agents de l'Etat, mais pris à titre individuel.[164]

1.1.3.3.2. L'articulation du Pays maritime avec les outils de gestion intégrée

Le Pays maritime semble plus complet que les autres outils de gestion intégrée en vigueur (SMVM, PNR…).

En effet, les SMVM connaissent quelques limites liées au fait que leur territoire d'application écarte le terrestre. Par ailleurs, leur approche par zonage est discutable dans la mesure où, dans la réalité, on ne peut avoir une seule fonction par territoire. Enfin, en ce qui concerne les PNR, ils ne concernent généralement que des espaces peu urbanisés.

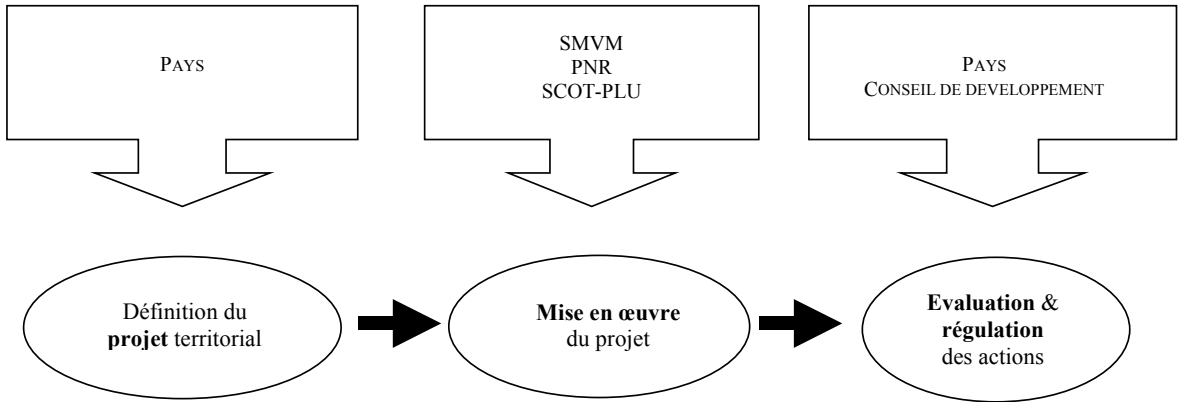
Le Pays, sans remettre en cause l'intérêt des autres textes et documents (Loi littoral, SMVM…), peut donc être un lieu pour assurer leur synergie.

Ainsi, le Pays de Vannes peut par exemple poser la question du rôle de la ville dans le PNR qui ne la prend pas en compte.

➡ ***Le Pays pourrait donc être le terrain du projet que l'on souhaite mener sur le territoire. Le SMVM ou le PNR peuvent ensuite servir à mettre en œuvre ce projet. Le Pays, avec son Conseil de développement, pourrait enfin être un élément régulateur.***

[164] Audition de M. Yves LEBAHY par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Rennes, le 11 septembre 2003

CE QUE POURRAIT ETRE LE ROLE DU PAYS…



On dispose donc finalement de plusieurs outils très complémentaires.

Certains Pays ont explicitement intégré la notion de gestion intégrée dans leur projet de développement. C'est notamment la cas du Pays du Trégor-Goëlo qui, dans sa charte,[165] milite pour une « *approche concertée et coordonnée* » des activités agricoles, maritimes et touristiques. Le Pays a annoncé, dans les axes d'intervention de cette charte et sa mesure n°1 (« *Equilibrer le territoire pour un aménagement harmonieux de l'espace* »), vouloir réaliser plusieurs schémas (p 57), dont un « *schéma directeur interprofessionnel du foncier (pour concilier les conflits d'usages) ».* Il propose également de « *gérer l'espace en protégeant les paysages et milieux naturels (littoral, estran…) afin de concilier les conflits d'usages du milieu en recherchant une cohérence dans la gestion et l'aménagement de l'espace* » (schémas directeurs, plans d'aménagement de sites…). Enfin, la mesure n°3 de la Charte : « *Préserver l'environnement* » comprend une sous-mesure n°4 : « *Approfondir le développement durable* » qui prévoit d'inscrire « *la démarche d'aménagement dans le cadre du tourisme durable en s'appuyant sur l'agenda 21 et l'aménagement intégré des zones côtières* ». Précisons enfin qu'une charte de l'environnement est également soumise à la réflexion de ce Pays. Elle permettra sans nul doute d'approfondir davantage la notion de gestion intégrée (en particulier sur la base du territoire du bassin versant).[166]

Le SCOT (Schéma de cohérence territoriale), s'il est élaboré à l'échelle du Pays semble le meilleur outil pour concilier les usages du littoral, comme nous le montrerons dans la section le concernant.

1.1.3.4. Une politique comportant des limites

Si le Pays maritime semble aujourd'hui l'outil le plus pertinent pour mettre en œuvre une véritable gestion intégrée du littoral, il se heurte néanmoins à quelques limites dont il convient d'avoir conscience.

- La première limite concerne principalement « *la définition du projet et, en amont, les méthodes de consultation des populations, là se trouvent posées les questions relatives à la mise en place des Pays et de leurs instances. Pour qu'un projet soit crédible et viable,*

[165] Pays du Trégor-Goëlo, *Charte de territoire*, septembre 2001
[166] Audition de M. Jean-Paul POCHARD, *Vice-Président du Pays du Trégor-Goëlo*, et Mme Anne RONCIN, *Directrice du Pays du Trégor-Goëlo*, par la Section « Mer-Littoral », le 15 mai 2003, à Paimpol

il est nécessaire qu'il exprime les souhaits réels des citoyens et émane d'un réel système de représentation ; car le monde social est actuellement souvent en avance dans ses réflexions sur le monde politique censé le représenter. Or, sauf en de rares cas où de véritables consultations se sont opérées, la mise en place des Conseils de développement n'a pas permis de faire émerger toutes ces forces de propositions citoyennes qui auraient dû permettre d'élaborer une Charte de Développement. Il est même arrivé parfois que cette dernière ait été rédigée avant même l'installation du Conseil de développement. Les forces politiques en place, leurs associations l'ont très souvent investi, avant que le citoyen n'ait pris conscience du rôle et de l'importance de ces institutions nouvelles. Là, se trouve réellement posé la question de la représentation et de la citoyenneté participative, pourtant fondamentale dans la crédibilité du projet ».[167]

- « *Par ailleurs, même si l'aire territoriale d'un Pays s'avère plus étendue que toutes celles sur lesquelles s'appliquaient les actions antérieures de protection, elle reste limitée. Comment mettre en synergie les projets des différents territoires ? Cela implique des fonctionnements en réseaux, des orientations discutées ou impulsées à des échelons supérieurs : les Régions ? l'Etat ? l'Europe ? La question revêt une importance plus manifeste dès lors que se pose la question de l'eau, fondamentale dans les équilibres du milieu marin. Le Pays maritime et côtier permet de couvrir la gestion des petits fleuves côtiers, mais très vite sont concernés les territoires limitrophes, imposant une nouvelle fois la nécessité de coordination des projets* ».[168]

- « *Agir au sein de son Pays maritime et côtier est essentiel, mais cela ne suffit pas. Tout territoire a ses limites et jouxte d'autres territoires. D'autre part, les espaces littoraux ont, dans les conditions actuelles, à supporter sur leur propre espace les comportements d'autres groupes sociaux, extérieurs à la région. Dans les deux cas, cela implique des solidarités entre sociétés et territoires divers. Entre Pays maritimes et côtiers limitrophes, il y a déjà nécessité d'unir, dans des démarches complémentaires, des politiques et des aménagements pour qu'ils trouvent une continuité territoriale. C'est toute l'importance de la mise en place des SCOT. Mais plus complexes encore sont les zones estuariennes à cheval sur deux Pays qui ont longtemps été assimilées à une frontière et qui par leur nature maritime, constituent pourtant un territoire présentant une unité. Si pendant des siècles, l'eau a pu en certains lieux constituer une frontière, il faut aujourd'hui dépasser cette approche. Or l'exemple de la ria d'Etel, à cheval entre Pays d'Auray et Pays de Lorient, ou, mieux encore, celui de la Laïta, ria séparant le Pays de Lorient de celui de Cornouaille, mais aussi les départements du Morbihan et du Finistère posent le problème d'une nécessaire articulation des politiques entre instances territoriales différentes ou plus profondément, nécessité de la reconnaissance d'une entité spatiale commune à deux Pays. Car leurs problèmes d'aménagement ne peuvent être abordés que dans une approche unique et globale. Cette réalité physique implique donc des fonctionnements politiques en réseaux. L'aménagement actuel de l'estuaire de la Laïta démontre la nécessité d'une telle gestion concertée* ».[169]

- « *Il faut envisager également la solidarité des territoires continentaux à l'égard des Pays maritimes et côtiers, et ce pour plusieurs raisons. Tout d'abord , la question des bassins*

[167] Yves LEBAHY, Professeur agrégé de Géographie, Université de Bretagne Sud – Lorient –SOLITO, « Le Pays maritime : Un outil d'aménagement global et de gestion responsable des territoires maritimes et côtiers », in CCSTI de Lorient, *Actes du colloque « Zones côtières : Quels outils pour quelle gestion ?* », 21 et 22 mars 2002
[168] Ibid
[169] Ibid

versants est essentielle. Car la survie du milieu maritime, au débouché des estuaires, est sous influence directe de ce qui se passe sur tout le bassin versant amont. Même sur les littoraux atlantiques où les fleuves côtiers ont un parcours limité, leur bassin versant inclut souvent des territoires différents sans contact direct avec la mer. Ces Pays « continentaux » sont pourtant bien concernés par ce qui se passe dans les mers bordières. Leurs activités, leurs aménagements doivent donc être également conditionnés par cette priorité maritime, les impératifs de gestion devant s'exprimer de l'aval vers l'amont. Là, des solidarités profondes et directes sont à mettre en œuvre. Mais elles concernent également des populations plus éloignées des débats littoraux. Tout simplement celles qui se précipitent à chaque week-end ou chaque été, venues des grands centre urbains de la France ou d'autres états européens. Est-il normal que les seules populations littorales aient à supporter la gestion, la préservation de cet espace sous prétexte qu'elles en tirent profit, ce qui reste à prouver ? »[170]

- Certains Pays estiment ne pas avoir pour vocation de concilier les conflits d'usages. C'est notamment le cas du Pays du Trégor-Goëlo qui considère être essentiellement une structure de répartition de financement et un lieu privilégié pour constituer un projet avec la société civile (au moyen du Conseil de développement).[171]

- Certains Pays manquent encore de cohérence. A ce sujet, les responsables du Pays du Trégor-Goëlo considèrent que le Pays étant composé de Communautés de communes aux compétences à géométrie variable, cela lui pose des difficultés pour concrétiser des projets. Si l'on veut réellement que le Pays puisse être cohérent, il convient tout d'abord d'harmoniser les compétences des Communautés de communes qui en sont membres. Le Pays du Trégor-Goëlo étant bipolaire, il ne se prête pas à la mise en œuvre d'un SCOT (schéma de cohérence territoriale) unique. C'est pourquoi, il a été décidé de le couvrir de trois SCOT (un pour la Communauté d'agglomération de Lannion, un au sud et un au nord du territoire). On peut regretter ce choix dans la mesure où les problématiques foncières relevées à l'échelle du Pays auraient pu se gérer par cet outil de planification.

- A l'heure actuelle, le Pays ne se place pas encore dans une phase de coordination, alors même que cette dernière constitue le nœud du problème pour pouvoir espérer parvenir à une véritable gestion intégrée du territoire. Le principal frein à la gestion intégrée réside en effet dans la multiplication et la superposition des collectivités et des strates de collectivités. On assiste parfois à une surenchère des actions et des projets entre territoires sans avoir la moindre tentative de gestion concertée de leur part. ***Confier des missions précises, exclusives à chaque strate de collectivité permettrait au moins, dans un premier temps, d'y voir plus clair.***

- Enfin, parvenir à réaliser une évaluation croisée des différents programmes à l'échelle du Pays est essentiel si l'on veut réellement parvenir à une gestion concertée.

- Les acteurs du Pays n'ont pas tous la même définition de ce qu'est la « gestion », et encore plus la « gestion intégrée » de leur territoire.

On l'a vu, un des moyens privilégiés pour un Pays de parvenir à une tentative de gestion intégrée de son territoire réside dans la possibilité qu'il a de réaliser un SCOT à son échelle,

[170] Ibid

[171] Audition de M. Jean-Paul POCHARD, *Vice-Président du Pays du Trégor-Goëlo*, et Mme Anne RONCIN, *Directrice du Pays du Trégor-Goëlo*, par la Section « Mer-Littoral », le 15 mai 2003, à Paimpol

mais avec toutes les limites évoquées précédemment. Les documents d'urbanisme revêtent donc un caractère majeur, mais à condition d'être utilisés correctement et d'être cohérents entre eux.

1.1.4. Des documents d'urbanisme à articuler

Les Schémas de cohérence territoriale (SCOT), ainsi que les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ont été institués par la Loi Solidarité et Renouvellement Urbains (SRU) du 13 décembre 2000 en vue de se substituer aux documents d'urbanisme et de planification plus anciens qu'étaient, respectivement, les Schémas directeurs et les Plans d'Occupation des Sols (POS). Le SCOT et le PLU sont à présent les deux principaux documents d'urbanisme existant à l'échelle locale.

L'adoption de la Loi SRU s'est faite dans le prolongement de plusieurs textes visant à faire du développement durable une thématique transversale à toutes les politiques, et plus particulièrement les politiques territoriales. C'est ainsi qu'elle a suivi de près l'adoption de la Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire (dite Loi Voynet) de juin 1999. En ce sens, cette préoccupation a également été intégrée dans la procédure et les objectifs des deux documents d'urbanisme précités que sont les SCOT et les PLU.

A cet égard, l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme dispose que *« Les schémas de cohérence territoriale, les plans locaux d'urbanisme et les cartes communales déterminent les conditions permettant d'assurer :*

- *L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ; […]*

- *Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature ».*

Les SCOT et les PLU ne sont donc pas des documents de planification spécifiques au littoral, néanmoins, ils s'y appliquent comme sur tout autre espace. Leur intérêt réside dans l'intégration du concept de développement durable dans l'exercice de planification locale des usages du territoire et dans la démarche participative qui accompagne leur élaboration.

1.1.4.1. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT)

Les SCOT ont pour objectif de permettre aux élus d'une aire urbaine de mettre en cohérence leurs politiques sectorielles en matière d'urbanisme, d'environnement, d'économie, d'habitat, de déplacements et de grands équipements. Ils sont élaborés par un EPCI (Etablissement Public de Coopération Intercommunale) ou un Syndicat mixte permanent qui assure également leur suivi, leur modification et leur révision. Ils doivent être validés, ou révisés, tous les dix ans sous peine de caducité.

Le périmètre du SCOT est arrêté par le Préfet, sur proposition des communes et/ou des groupements de communes compétents, après avis du Département concerné. Il doit également prendre en compte les réalités de fonctionnement du bassin de vie, d'habitat, d'emploi et des systèmes de déplacements, ainsi que les établissements publics existants (Communauté de communes…). Il prend également en considération les périmètres des PDU,[172] PLH,[173] Schémas de développement commercial, Chartes de développement et d'aménagement des Pays et Parcs naturels.

Sur le littoral, la logique voudrait que les SCOT soient élaborés à l'échelle des Pays maritimes, le territoire le plus pertinent comme nous venons de le montrer. Néanmoins, cela n'est pas toujours chose aisée comme on l'a vu dans le cas du Pays du Trégor-Goëlo. Pourtant, à l'échelle du Pays maritime, le SCOT serait un bon outil de planification allant dans le sens d'une meilleure gestion intégrée du littoral terrestre. ***Il serait par ailleurs souhaitable que ces schémas de planification puissent également concerner la partie maritime des territoires ; ce qui n'est pas le cas à l'heure actuelle.***

Pour ce qui concerne son contenu, un SCOT comprend un rapport de présentation et un document d'orientation assorti de documents graphiques.

- Le *rapport de présentation* (article R122-2) expose le diagnostic urbain, analyse l'état initial de l'environnement, présente le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) et expose les choix retenus au regard des objectifs et principes directeurs de la loi, précise, le cas échéant, les principales phases de réalisation envisagées (échéance 10 ans), évalue les incidences prévisibles des orientations du SCOT sur l'environnement et expose la manière dont le SCOT prend en compte le souci de sa préservation et de sa mise en valeur.

- Le *document d'orientation* (article R122-3) précise les orientations générales de l'organisation de l'espace et de la restructuration des espaces urbanisés, les espaces et sites naturels ou urbains à protéger dont il peut définir précisément la localisation, les grands équilibres entre les espaces urbains et à urbaniser et les espaces naturels et agricoles ou forestiers, les objectifs relatifs à l'équilibre social et la construction de logements sociaux, à la cohérence entre l'urbanisation et la création de dessertes en transports collectifs, à l'équipement commercial et artisanal, aux localisations préférentielles des commerces et aux autres activités économiques, à la protection des paysages, à la mise en valeur des entrées de ville et à la prévention des risques. Ce document d'orientation revêt un ***caractère prescriptif*** en s'imposant aux autres documents d'urbanisme et de planification (PLU, Plans de déplacements urbains, carte communale) et se réfère au PADD. Il est complété par des documents graphiques.

1.1.4.2. Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)

Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) succèdent aux anciens Plans d'Occupation des Sols (POS). Ils devront s'y être substitués pour le 1er janvier 2006. Le Plan Local d'Urbanisme demeure le document de base de la planification communale. Conformément à l'article L. 123-1 alinéa 4 du Code de l'urbanisme, il fixe les règles générales et servitudes d'utilisation des sols permettant d'atteindre les objectifs mentionnés à l'article L. 121-1 du

[172] PDU : Plan de Déplacements Urbains
[173] PLH : Programme Local de l'Habitat

même code. Aujourd'hui, c'est donc par l'intermédiaire du Plan Local d'Urbanisme que la loi littoral est mise en œuvre à l'échelle communale.

Le contenu des PLU est pour partie calqué sur celui des schémas de cohérence territoriale. Les PLU doivent donc présenter un « diagnostic », analyser l'état initial de l'environnement, évaluer les incidences du plan sur l'environnement et exposer la manière dont ils intègrent la préservation et la mise en valeur de l'environnement. La loi SRU a ajouté aux Plans Locaux d'Urbanisme un nouvel objectif qui consiste à définir le Projet d'Aménagement et de Développement Durable qui sera arrêté sur le territoire des communes concernées. A ce titre, les PLU devront définir les orientations d'urbanisme et d'aménagement retenues en vue de préserver la qualité architecturale et l'environnement et pourront préciser les actions et opérations à mettre en œuvre en ce qui concerne les paysages et l'environnement.

Les PLU doivent être compatibles avec un certain nombre d'outils poursuivant notamment un objectif de gestion intégrée du littoral (SCOT, Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM), Chartes des Parcs naturels régionaux…).

Outre les dispositions prévues par la loi littoral, certaines clauses particulières s'appliquent également sur le littoral. La loi SRU a en effet prévu que, dans les communes qui sont situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer et qui ne sont pas couvertes par un schéma de cohérence territoriale applicable, le Plan Local d'Urbanisme ne peut être modifié ou révisé en vue d'ouvrir à l'urbanisation une zone délimitée après le 1er juillet 2002 ou une zone naturelle. L'objectif poursuivi est de limiter les risques d'une trop grande urbanisation du littoral.

Par la méthode d'élaboration du PLU, on se rapproche également des étapes utilisées dans le cadre d'une politique de gestion intégrée de la zone côtière. En effet, pendant toute l'élaboration et la révision des PLU, une concertation lancée auprès des habitants permet de les informer et de les associer en amont des décisions qui concernent leur cadre de vie, et de mieux définir les objectifs d'aménagement au travers d'une démarche globale appuyée sur un large débat public. Cette concertation peut toutefois présenter des travers. Ainsi que le montre une étude réalisée par l'ENSAR,[174] et qui a plus particulièrement analysé le PLU de Trébeurden, le Plan Local d'Urbanisme vise à « *déterminer la vocation de zones, de terrains, ce qui, à terme, devrait donc jouer sur sa gestion. Aussi, nous nous trouvons dans un cas où chaque habitant, plus particulièrement chaque propriétaire foncier, a un intérêt à défendre dans l'opération. L'intérêt général est ici très loin, chacun y va alors de sa requête personnelle* ».[175] Il semble dès lors difficile de parler de véritable concertation et par conséquent de véritable outil de gestion intégrée.

Enfin, s'il demeure bien un outil de planification qui peut, certes, être utile pour parvenir à une gestion intégrée du littoral terrestre, le PLU s'avère plutôt inadapté pour la résolution des conflits engendrés par les activités marines, sans compter que le cadre communal paraît trop étroit pour intégrer un raisonnement pertinent en termes de gestion intégrée.

[174] ENSAR, Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Rennes

[175] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003, p 78

1.1.4.3. Un point commun entre le SCOT et le PLU : le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)

Le SCOT et le PLU donnent tous deux lieu à l'élaboration d'un Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD).

Tant pour le SCOT que pour le PLU, le Projet d'Aménagement et de Développement Durable est avant tout un projet politique. Elaboré sous la responsabilité des élus compétents, il s'agit d'un document destiné à l'ensemble des citoyens et qui expose le projet d'évolution et de développement d'ensemble de la commune pour le PLU, du territoire intercommunal pour le SCOT.

Le PADD permet aux élus et aux citoyens de se placer dans une vision prospective du développement de leur territoire. En ce sens, il contribue à leur plus grande responsabilisation face à l'avenir et rejoint donc le concept de gestion intégrée. Elaboré à l'issu d'un diagnostic dont il doit intégrer les enseignements, le PADD doit être débattu et avoir fait l'objet d'une concertation, tant dans le cadre du SCOT, que du PLU.

Au travers de ses nouvelles obligations, la loi SRU vise ainsi à instituer une démarche de projet au cœur des politiques de planification, en renforçant d'une part leur démocratisation et en favorisant, d'autre part, les logiques partenariales ; ce qui va dans le sens de la gestion intégrée du littoral.

PLU et SCOT sont ainsi deux documents d'urbanisme majeurs visant à planifier globalement les activités à l'échelle de territoires locaux. Néanmoins, afin de répondre à des problématiques particulières, on peut parfois avoir recours à des documents de planification plus sectoriels.

1.1.5. Les outils de planification sectoriels

1.1.5.1. Une planification des implantations éoliennes

Face à la multiplication récente des projets éoliens, essentiellement sur les terres littorales, et encore relativement peu en mer, et compte tenu des conflits d'usages potentiels recensés dans la première partie de cette étude, une planification relative à l'implantation de ces éoliennes semble indispensable.

« Or, le cadre législatif et réglementaire dans lequel s'inscrivent les éoliennes amène le Préfet, à qui incombe la décision d'accepter ou de refuser le permis de construire, à prendre sa décision au cas par cas, sans aucune réelle vision du nombre de projets susceptibles de concerner un département et sans aucune approche territoriale globale ».[176]

Conscients de cette situation, certains acteurs locaux ont fait part de leur intention de se saisir de cette problématique et s'expriment en faveur de l'élaboration de documents de planification à l'échelle de leur territoire.

[176] Préfecture de la région Bretagne, DIREN, *L'implantation des éoliennes en Bretagne, 2- Propositions pour une prise en compte de l'environnement*, janvier 2003

1.1.5.1.1. Des initiatives en cours

1.1.5.1.1.1. Des schémas départementaux des sites éoliens

Le **Finistère** est sans nul doute le département le plus concerné par cette problématique en Bretagne. C'est pourquoi, c'est pourquoi une première démarche partenariale y a vu le jour afin d'élaborer la première ***Charte départementale d'implantation des éoliennes*** en Bretagne.[177]

Cette Charte, résultat d'un partenariat entre les collectivités territoriales, l'Etat, des entreprises et établissements publics (EDF, Réseau de Transport de l'Electricité, ADEME), des Chambres consulaires, des associations et les porteurs de projet, se présente comme un outil d'aide à la décision et s'est fixée pour objectifs de hiérarchiser les territoires susceptibles d'accueillir des éoliennes, au regard de critères écologiques et paysagers et d'orienter l'implantation des parcs éoliens de telle sorte qu'ils évitent des zones reconnues de grande sensibilité écologique ou paysagère et s'inscrivent dans des secteurs géographiques paraissant mieux adaptés à la spécificité de ces projets. Elle vise donc à concilier le développement des énergies renouvelables, le développement économique local et la préservation de l'environnement et du cadre de vie, tout en tenant compte des impacts écologiques, des impacts paysagers et des impacts sur les activités humaines.

Ainsi, pour les sites à forte sensibilité, la Charte invite les opérateurs à éviter d'y implanter leurs projets, et pour les autres sites, elle préconise d'étudier l'ensemble des impacts potentiels (de la phase des travaux initiaux à celle du démantèlement), de définir les mesures compensatoires nécessaires et de justifier l'ensemble du projet dans une étude d'impacts.

A l'instar du Finistère, les **Côtes d'Armor** se sont également dotés d'un Guide départemental des éoliennes[178] dont la finalité rejoint les objectifs de la Charte finistérienne, même si elle ne va sans doute pas aussi loin et laisse davantage de marge aux acteurs locaux. Par ailleurs, ce guide ne traite pas non plus de l'éolien off-shore et concerne uniquement les sites d'implantation terrestres, en dehors du domaine public maritime.

Le département d'**Ille-et-Vilaine** s'est récemment lancé dans une démarche identique. En effet, un comité départemental éolien pour l'Ille-et-Vilaine vient d'être installé avec comme objectif d'élaborer une charte départementale qui servira de document de cadrage à destination des acteurs locaux. Des groupes de travail vont être créés dans chaque pays pour examiner les conditions du développement éolien au niveau de chaque territoire.

Enfin, le département du **Morbihan** a également annoncé son projet d'initier une telle démarche mais semble accuser un léger retard dans la matière.

On se rend toutefois compte que de tels schémas départementaux devront être déclinés localement, auprès des acteurs qui sont directement sollicités par les compagnies privées. Ainsi, comme l'indique la DIREN Bretagne, « *L'étape suivante de cette démarche serait de travailler à l'échelle de territoires plus ciblés (Pays ? Communautés de communes ?, ...) pour y définir des sites ou des secteurs potentiels d'implantation de projets éoliens, éventuellement*

[177] DDE Finistère, EDF, ADEME, *Charte départementale des éoliennes du Finistère*, juin 2002, consultable sur http://www.finistere.pref.gouv.fr/Sommaire8.htm

[178] Consultable sur http://www.cotes-darmor.pref.gouv.fr/actualites/gds_dossiers/guid%C3%A9olien07_031.pdf

assortis de recommandations ou de prescriptions ».[179] Une telle procédure semble être initiée sur quelques territoires particulièrement sollicités, essentiellement sur le littoral.

1.1.5.1.1.2. Des schémas locaux d'implantation des sites éoliens

Certains Pays et Communautés de communes se sont récemment engagés dans la mise en œuvre de schémas intercommunaux de développement des sites éoliens. C'est notamment le cas des Pays de Brest et Lorient, de l'agglomération morlaisienne et des Communautés de communes de Châteaulin et de Paimpol-Goëlo.

Pour ce qui concerne la Communauté de communes de Paimpol-Goëlo, elle a pris le parti, plutôt que de choisir un site spécifique pour ensuite y installer d'éventuels investisseurs étrangers, de réaliser une ferme éolienne en associant à sa construction tous les acteurs locaux.[180]

➡ ***Le territoire du Pays, choisi d'ores et déjà par certains, semble être un niveau pertinent pour traiter cette question.***

1.1.5.1.2. Quelle articulation entre ces schémas de différents niveaux ?

La logique voudrait que les schémas intercommunaux se fassent en cohérence avec les schémas départementaux précités. Cela ne semble pas toujours être le cas. Ainsi, la Communauté de communes de Paimpol-Goëlo avouait-elle, en mai 2003, que, ne connaissant pas les échéances de réalisation du Schéma départemental des Côtes d'Armor, elle n'avait pas souhaité attendre sa validation pour lancer sa démarche. Ce problème ne devrait cependant plus se poser dans les prochains mois, dès lors que tous les départements seront dotés d'un tel document.

1.1.5.1.3. Un schéma régional éolien en Bretagne ?

L'article 59 de la loi n° 2003-8 du 3 janvier 2003, modifié par l'article 90 de la Loi nº 2003-590 du 2 juillet 2003 a ouvert la possibilité pour les Régions d'élaborer un schéma régional éolien. Ainsi, l'article L 553-4 du Code de l'environnement prévoit-il que :

- « *Afin de promouvoir un développement harmonieux de l'énergie éolienne, les Régions peuvent mettre en place un schéma régional éolien, après avis des Départements et des établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre concernés. Ce schéma indique les secteurs géographiques qui paraissent les mieux adaptés à l'implantation d'installations produisant de l'électricité en utilisant l'énergie mécanique du vent ;*

- *Les services de l'Etat peuvent concourir à l'élaboration de ce schéma à la demande du Conseil régional* ».

[179] Préfecture de la région Bretagne, DIREN, *L'implantation des éoliennes en Bretagne, 2- Propositions pour une prise en compte de l'environnement*, janvier 2003

[180] Auditions de M. Jean-Yves DANNIC, *Vice-Président de la Communauté de Communes de Paimpol-Goëlo en charge du développement économique*, et de Mme Isabelle TRAVERS-MILLET, *Animatrice développement local de la Communauté de Communes de Paimpol-Goëlo*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, le 15 mai 2003, à Plourivo

Il convient ici de noter que la création d'un tel schéma régional éolien n'est qu'une faculté pour la Région, et non une obligation. Il faut enfin rappeler la portée limitée d'un tel schéma dans la mesure où il ne fait que formuler des recommandations, mais n'a aucune portée normative, ni aucun pouvoir décisionnaire.

Alors, en Bretagne, où le potentiel éolien est important et les conflits d'usages possibles non négligeables, faut-il envisager l'élaboration d'un tel schéma ?

➡ ***La question mérite d'être discutée. En effet, tout le problème est de savoir à quel niveau viendrait se positionner ce schéma régional, face à la décision du Préfet d'accorder le permis de construire, les « guides de bonne conduite » départementaux et les Schémas intercommunaux ou à l'échelle du Pays. Au vu de la complexité actuelle, il ne semble sans doute pas opportun de réaliser un tel schéma à l'échelle de la région Bretagne, au risque de créer des doublons avec les démarches départementales et de mettre en place une véritable « usine à gaz ».***

➡ ***Si la mise en œuvre d'un schéma régional éolien devait voir le jour en Bretagne, elle serait néanmoins intéressante et apporterait une valeur ajoutée en ce qui concerne les sites en mer (off-shore)***, qui semblent cependant, à l'heure actuelle, voués à un développement plus limité que prévu compte tenu de la faible viabilité économique de telles implantations comme nous avons déjà eu l'occasion de l'évoquer dans la première partie de ce travail. Si le coût de l'implantation de plates formes off-shore devait, en revanche, régresser jusqu'à assurer la viabilité de ces aménagements sur l'intégralité du littoral breton, le schéma régional éolien prendrait alors tout son sens.

Si un schéma régional éolien doit voir le jour en Bretagne, il conviendra d'associer, dès sa conception, les représentants de la population concernée (riverains, utilisateurs, associations, etc…). Un sentiment de mise à l'écart de la population ne peut que déboucher sur des situations conflictuelles sur le terrain.

Si l'on veut disposer d'un dispositif efficace de planification, le schéma ci-contre semble donc être le plus adapté.

Il permet de s'ancrer dans le respect du principe de subsidiarité.

Schéma éolien départemental (grandes orientations et exposé des contraintes)

↓

Schéma de Pays

↓

Traduction dans les SCOT

↓

Intégration dans les PLU

1.1.5.2. Un aménagement et un développement concerté des ports dans leur environnement

On l'a évoqué dans la première partie de cette étude, l'intégration des ports dans leur environnement semble de plus en plus problématique et de nature à générer l'émergence de conflits d'usages. En ce qui concerne les ports d'intérêt national, qui sont à l'heure actuelle au nombre de quatre en Bretagne (Saint-Malo, Brest, Lorient et Concarneau), possibilité leur a été offerte de mettre en œuvre une Charte de place portuaire afin de favoriser le développement intégré du port dans son environnement, c'est-à-dire une approche globale de la ville portuaire en mettant l'accent sur les enjeux du développement de la ville portuaire, les relations port/ville et la modernisation des fonctions portuaires.

L'Etat, les collectivités territoriales, les autorités portuaires, et l'ensemble des acteurs privés et publics intéressés sont réunis dans cette démarche. La concertation locale est donc la base des Chartes de place portuaire. La réalisation d'une telle charte doit favoriser l'émergence et la conduite d'un projet de développement global, associant le port et la ville dans une démarche partenariale.

Néanmoins, la mise en œuvre de chartes portuaires a connu diverses difficultés que la Ministre de l'aménagement du territoire et de l'environnement de l'époque, Mme VOYNET, reconnaissait volontiers dans une réponse qu'elle formulait à la Cour des comptes suite à la parution de son rapport sur la politique portuaire française, en 1999.[181]

Si « *dans certains cas, le plus souvent dans les ports moyens, la charte remplit son office et sert de catalyseur au développement d'une vision stratégique à long terme […], dans d'autres cas, soit lorsqu'il existe déjà un autre lieu d'échange entre partenaires locaux offrant un cadre pour traiter les sujets relatifs à la stratégie de développement de la place portuaire, soit lorsque la démarche a été monopolisée par un acteur, comme cela a pu être le cas dans certains ports autonomes, la charte de place portuaire n'a pas permis d'atteindre les résultats escomptés* ».

En Bretagne, les quatre ports d'intérêt national se sont dotés d'une telle charte, dont l'efficacité est variable.

A Brest, une Charte de place portuaire a été signée en 1998 afin de planifier le développement du port pour les prochaines années. Ce document a été élaboré après de nombreuses consultations et en s'appuyant sur un grand nombre de partenaires, et peut-être même un trop grand nombre. Elle a servi de base à la gestion des conflits des espaces avec la Chambre de Commerce et d'Industrie, gestionnaire du port. Malgré tout l'Etat n'a assuré ni l'animation, ni le suivi de cette procédure, alors que, rappelons-le, le port est d'intérêt national. On aurait donc par conséquent un dispositif supplémentaire que l'on n'aurait pas su faire vivre. Dans ce cas, comment les collectivités peuvent-elles le prendre en charge ? Il convient néanmoins de signaler que, quelques années plus tôt, en 1994, un Schéma de référence portuaire avait déjà été signé par le Président de la Communauté Urbaine de Brest, également Maire de Brest, le Préfet du Finistère et le Président de la CCI de Brest. Ce schéma actait, par le dessin et par un texte, l'engagement des partenaires du Port de Brest à respecter un parti de développement

[181] Cour des comptes, *La politique portuaire française, Rapport au Président de la République suivi des réponses des administrations et des entreprises intéressées*, octobre 1999, http://www.ccomptes.fr/Cour-des-comptes/publications/rapports/politique-portuaire/pportuaire23.htm

impliquant une intervention forte sur les aménagements. Le schéma engageait le long terme en proposant des éléments structurants, véritable squelette autour duquel devaient s'organiser toutes les actions, tous les aménagements, tous les programmes futurs. Il proposait une nouvelle répartition du domaine public maritime et des activités. Il s'agissait notamment de définir un espace partagé avec la Marine Nationale.[182]

➡ ***A présent, il semblerait pertinent que les Chartes de place portuaire soient relancées et intégrées dans les chartes des Pays dans lesquels se trouvent les ports.***

➡ ***Enfin, il pourrait être opportun de renforcer la coopération interportuaire à l'échelle régionale et interrégionale.*** Soulignons néanmoins qu'une telle démarche interrégionale existe et est conduite sous l'égide de « l'Association des Ports du Nord Ouest Atlantique » (PNOA) qui regroupe les ports de Brest, Lorient, Nantes Saint-Nazaire, La Rochelle, Bordeaux et Bayonne.

1.1.5.3. Des sports de plein air à organiser

On l'a vu au cours de la première partie de cette étude, la fragilité de certaines espèces rend la protection des écosystèmes incompatible avec la pratique intensive de certaines activités de sports et loisirs et implique un accès raisonné aux espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature, d'autant plus que ces activités représentent un attrait touristique. Cette situation est d'autant plus marquée sur le littoral.

La loi précise que les sports de nature sont les activités physiques et sportives, aériennes, nautiques ou terrestres qui se déroulent en milieu naturel. Ils s'exercent dans des espaces ou sur des sites et itinéraires pouvant relever du domaine public ou privé des collectivités publiques ou appartenant à des propriétaires privés.

Les sports de nature font l'objet d'une reconnaissance législative spécifique qui tient compte de cette nécessité de gestion raisonnée :

- à travers la loi VOYNET du 25 juin 1999 relative à l'aménagement et au développement durable du territoire, qui institue le Schéma de services collectifs du sport ;

- à travers la loi sur le sport du 16 juillet 1984, telle que modifiée en dernier lieu par la loi BUFFET du 6 juillet 2000 (Titre III, Les espaces, sites et itinéraires de sports de nature, art. 50-1, 50-2 et 50-3).

Ces deux lois sont favorables au développement des sports de nature. Elles prônent notamment une planification, un aménagement et une gestion concertée des espaces, sites et itinéraires de sports de nature.

Sur le plan des objectifs, il s'agit plus précisément de valoriser et de promouvoir les espaces naturels à vocation sportive dans une perspective de développement économique et touristique des territoires, et de création d'emplois, de concilier les différents usages des espaces naturels et enfin de rendre compatibles la fréquentation du public et la préservation de l'environnement.

[182] Auditions de M. Michel MORVAN, *Directeur général du développement, Communauté Urbaine de Brest*, Mme Josiane MASSE, *Chargée d'opération au Service développement*, CUB, par la Section « Mer-Littoral », le 14 novembre 2002, à Brest

D'un point de vue opérationnel, il s'agit, dans chaque département, de mettre en place des instances de concertation regroupant l'ensemble des acteurs locaux intéressés par les sports de nature (CDESI[183]) et d'établir un plan de gestion concertée des usages au sein des espaces naturels (Plan départemental des espaces, sites et itinéraires de sports de nature (PDESI)).

Quelques départements pilotes ont été retenus pour expérimenter cette politique, dont les Côtes d'Armor en tant que territoire littoral. C'est ainsi que le Conseil général des Côtes d'Armor a installé une « *Commission départementale des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature* ».[184] Comme le prévoit la loi, « *cette commission comprend des représentants de fédérations agréées qui exercent des activités sportives de nature, des représentants de groupements professionnels concernés, des élus locaux et des représentants de l'Etat [et] :*

- *propose un plan départemental des espaces, sites et itinéraires relatifs aux sports de nature et concourt à son élaboration ;*
- *propose les conventions et l'établissement des servitudes ;*
- *donne son avis sur l'impact, au niveau départemental, des projets de loi, de décret ou d'arrêté préfectoral pouvant avoir une incidence sur les activités physiques et sportives de nature ;*
- *est consultée sur tout projet d'aménagement ou de mesure de protection de l'environnement pouvant avoir une incidence sur les sports de nature* ».[185]

La CDESI des Côtes d'Armor se compose de trois collèges, comprenant 13 membres chacun :

- Associations sportives et physiques ;
- Organismes associés (chasse, pêche, environnement) ;
- Elus et représentants des services de l'Etat (dont un représentant du Conseil régional de Bretagne).

Différents groupes ont été constitués. Le travail mené actuellement s'articule autour d'un recueil d'informations en vue de réaliser un état des lieux et, à terme, un Système d'Information Géographique (SIG) afin de visualiser et de superposer les usages en apportant une aide à l'élaboration du PDESI. Ce SIG répertoriera l'ensemble des activités et des mesures de protection des sites étudiés.

Dans le cadre de sa stratégie, le Département des Côtes d'Armor a retenu six axes. Il s'agit de définir les activités physiques de pleine nature, de « *déterminer des pôles d'excellence et de positionner la vocation des sites retenus* », de « *sublimer l'atout nature au-delà de l'activité sportive par la randonnée sous toutes ses formes* », de *« valoriser et d'adapter l'offre existante à la demande* », « *d'aménager et d'équiper* », de *« mettre en valeur les sites dédiés au tourisme des activités de pleine nature* », « *d'élaborer une politique de promotion et d'enseignement de ces activités* » et de « *veiller à sa mise en œuvre intense* ».[186]

[183] CDESI : Commission Départementale des Espaces, Sites et Itinéraires
[184] Audition de M. Jacques PELE, *Coordinateur des animations sportives du Conseil général des Côtes d'Armor*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Plourivo, le 15 mai 2003
[185] Article 52 de la Loi n° 2000-627 du 6 juillet 2000 modifiant la loi n° 84-610 du 16 juillet 1984 relative à l'organisation et à la promotion des activités physiques et sportives
[186] Audition de M. Jacques PELE, Op. Cit.

Afin d'éviter tout doublon éventuel avec des outils dont la finalité pourrait être proche de cette démarche, la CDESI procède actuellement à une synthèse des différentes mesures visant à faire cohabiter les activités et protéger les espaces naturels (SMVM, Natura 2000…).

L'action de la CDESI s'inscrit dans une démarche concertée et tournée vers l'information de tous les acteurs. A ce sujet, elle envisage d'ores et déjà de travailler avec les professionnels de vente de matériel sportif et de participer à l'élaboration d'un calendrier des manifestations sportives, mais aussi de définir des périodes conseillées ou non pour la pratique d'un sport en raison de considérations écologiques… Dans ce cadre, la CDESI souhaite également proposer un cahier des charges aux organisateurs de manifestations sportives, à l'horizon 2005.

A l'heure actuelle, le Conseil général des Côtes d'Armor a expérimenté une méthodologie de recensement sur les sites dont il est propriétaire. L'objectif est d'élargir cette méthodologie à tous les espaces dans les prochains mois, notamment par la signature de conventions avec les propriétaires afin de parvenir à une bonne cohabitation entre sports de nature et autres activités utilisatrices de l'espace littoral. Ce travail est un premier pas vers la réalisation d'un Plan Départemental des Espaces Sites et Itinéraires (PDESI).

Ce type de démarche est donc à encourager et pourrait être généralisé à d'autres départements. Néanmoins, il convient de souligner que, dans la pratique, la mise en œuvre de ce dispositif pourrait se heurter à un certain nombre d'obstacles : réticence des propriétaires à la création de servitude de passage grevant leurs terrains, question de la prise en charge des aménagements et de l'entretien des sites, problèmes de responsabilité, etc.

1.2. Des outils de protection et de mise en valeur du littoral

En France, et plus particulièrement sur le littoral, s'appliquent de très nombreuses mesures de protection aux objectifs et résultats divers.[187]

1.2.1. La protection de la qualité des eaux

Plusieurs outils visent à protéger la qualité des eaux. Nous n'évoquerons ici que les Contrats de baie et les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux ; l'intégralité de ces mesures ayant déjà fait l'objet d'une présentation détaillée dans un précédent rapport du CESR de Bretagne.[188]

1.2.1.1. Les Contrats de Baie

Les Contrats de baie ont été institués par une Circulaire du Ministère de l'environnement du 13 mai 1991. Ils s'articulent autour d'une série d'objectifs relatifs à la qualité de l'eau, fixés en fonction des réglementations existantes, de connaissances approfondies du milieu et des sources de pollution. Est ainsi définie une approche rationnelle permettant de concentrer les efforts nécessaires au maintien de la qualité des eaux littorales, lorsqu'elle est satisfaisante, ou le cas échéant à sa restauration.

[187] Voir le tableau récapitulatif en annexe 3

[188] CESR Bretagne, *Le défi de la qualité des eaux en Bretagne*, Rapporteurs : Jean FLEURY et Jean-Paul GUYOMARC'H, juin 2003

Les objectifs des Contrats de baie peuvent être regroupés en quatre points :

- la restauration ou la préservation de la qualité des eaux et des écosystèmes côtiers ;
- le développement et l'harmonisation des activités spécifiques des zones côtières ;
- la gestion équilibrée des ressources en eau ;
- la mise en place d'une organisation institutionnelle et permanente de la gestion de la baie.

La décision d'engager une telle procédure relève des collectivités territoriales concernées. Elle présente l'avantage d'associer tous les acteurs concernés c'est-à-dire les collectivités territoriales, l'Agence de l'eau, les associations, les organisations professionnelles, l'IFREMER. Les partenaires s'engagent à réaliser un programme d'action permettant de mener à bien les objectifs retenus. Est élaboré de manière concertée un programme pluriannuel de restauration et de sauvegarde de la qualité des eaux littorales, lequel est finalisé dans un document contractuel comprenant des engagements précis, et cela sur plusieurs années. Ceci permet d'élaborer un programme sur la durée, et de sortir d'une gestion au coup par coup.

Le Contrat de baie doit se baser sur des connaissances précises de l'ensemble des sources de pollution, sur les caractéristiques du milieu, sur les usages à protéger et les zones sensibles du point de vue écologique.

En Bretagne, plusieurs contrats de baie ont été imaginés et / ou lancés. Sont ainsi concernées les baies de la Rance, Morlaix, le Golfe du Morbihan et la rade de Brest.

La démarche des Contrats de baie a pu entraîner des résultats qui, même s'il restent encore insuffisants, n'en sont pas moins des avancées.[189] Ainsi, sur des territoires comme celui de la rade de Brest, elle a notamment pu permettre de parvenir à :

- un ***état des lieux remarquable*** avec des avancées scientifiques importantes, même si les études socio-économiques ne sont pas assez souvent utilisées et intégrées aux projets alors qu'elles pourraient contribuer à la bonne préparation des projets, notamment dans leur phase de diagnostic. On peut noter un manque d'intégration trop fréquent entre les différentes approches ;

- des ***expérimentations réussies*** trop peu souvent suivies d'effets ;

- la ***diffusion d'une culture environnementale*** (scientifique et technique) chez les élus, les services, les professionnels, voire le grand public. Le dialogue entre les partenaires est meilleur (multiplication et fréquence des échanges) ;

- des résultats parfois positifs sur le ***suivi du milieu en termes d'échanges et de réseau entre les différents services*** (notamment les différents services déconcentrés de l'Etat). Les doublons sur les points de contrôle des différentes administrations (plusieurs prélèvements en un même point) qui existaient auparavant ont pu être supprimés au profit d'une base de données commune ;

- ***l'accélération manifeste des actions des autres collectivités locales :*** réseau d'assainissement, plans de désherbage dans les communes ;

[189] Audition de M. Jean-François MINSTER, *Président Directeur Général d'IFREMER et Président de la Commission Environnement littoral*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Rennes, le 12 septembre 2002

- des ***avancées au niveau de l'agriculture quant à l'utilisation des produits phytosanitaires***, plus que sur celui des nitrates. Néanmoins, les effets des nouveaux produits sur les organismes du milieu marin restent encore à évaluer.

Cependant, on note également un certain nombre d'insuffisances et de difficultés :

- Un ***maître d'ouvrage*** (la Communauté Urbaine de Brest (CUB)) trop local ? La Chambre Régionale des Comptes a conclu à des carences de la maîtrise d'ouvrage, notamment à une absence de moyens coercitifs). Toutefois, la Communauté urbaine de Brest ne pouvait pas être l'unique maître d'ouvrage puisqu'elle n'avait pas compétence sur l'ensemble du territoire concerné par le Contrat de baie. En effet, à quel titre la CUB pouvait-elle intervenir à Carhaix ?

- Le ***Contrat de baie semblerait trop ambitieux***. On a voulu régler tous les problèmes avec cet outil ; ce qui l'a transformé en « usine à gaz ». La CUB n'était sans doute pas la structure la plus pertinente pour gérer le Contrat de baie dans la mesure où elle ne maîtrise qu'une part infime du bassin versant ;[190]

- Une ***difficulté d'intégration des coûts environnementaux dans les coûts de production*** due à des raisons économiques ou un refus de changement ;

- Une ***efficacité relative des mesures incitatives***. Il est indispensable d'appliquer la réglementation si l'on veut obtenir les résultats voulus. On se demande parfois si c'est le Contrat de baie qui a fait évoluer les choses ou si le changement est à mettre au profit d'une application plus stricte de la législation ;

- Une ***dispersion des financeurs***. Dans le Golfe du Morbihan, le projet de Contrat de baie semble avoir avorté. Si des groupes de travail se sont réunis entre 1991 et 1995, progressivement, les élus ne s'y sont plus intéressés. Il semble qu'il y ait eu un problème de dispersion des financeurs, entraînant pour les élus la perte de leur motivation pour ce projet ;

- Une ***trop grande dépendance du programme au contexte politique***. Le contrat de baie du Golfe du Morbihan (ou plutôt son inexistence) est une bonne illustration de cette limite dans la mesure où les services de l'Etat semblent ne pas s'être suffisamment investis dans la démarche, puis peu à peu les élus ont changé, et les nouveaux élus ont délaissé le projet.

Néanmoins, la réussite d'un Contrat de baie ne doit pas se limiter aux résultats obtenus en matière de qualité des eaux, mais également tenir compte du diagnostic d'ensemble et être réévalué périodiquement.

Par ailleurs, il ne faut pas minimiser le travail effectué, et même si un Contrat de baie doit finalement ne jamais voir le jour, le travail permet d'approfondir les connaissances du milieu. En ce qui concerne le Golfe du Morbihan, les études réalisées dans le cadre du Pré-Contrat de baie auront apporté une meilleure compréhension du fonctionnement dynamique du Golfe et de grandes possibilités opérationnelles en matière d'aménagement. De plus, il aura servi à la

[190] Audition de M. Michel MORVAN, *Directeur général du développement, Communauté Urbaine de Brest*, par la Section « Mer-Littoral », le 14 novembre 2002, à Brest

prise de conscience. Les élus auront appris à collaborer, en vue de la réalisation d'un objectif qui nécessite la volonté convergente de tous.

1.2.1.2. Les SAGE

Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) sont des documents de planification non spécifiques au littoral, mais qui s'y appliquent, notamment au niveau des estuaires où ils revêtent un intérêt particulier.

L'article 212-3 du Code de l'environnement précise qu'un « *schéma d'aménagement et de gestion des eaux fixe les objectifs généraux d'utilisation, de mise en valeur et de protection quantitative et qualitative des ressources en eau superficielle et souterraine et des écosystèmes aquatiques ainsi que de préservation des zones humides* ».

Le SAGE est élaboré dans le cadre d'une consultation locale qui s'institutionnalise par la création d'une « Commission Locale de l'Eau » (CLE) dont la composition fait l'objet d'un arrêté préfectoral (décret n°92-1042 du 24 septembre 1992).

La CLE réunit 3 collèges :

- les *représentants des collectivités territoriales*. Ils sont nommés, pour moitié au moins, sur proposition des associations départementales des maires concernés. Chaque Région et chaque Département intéressé désigne au moins un représentant sur proposition de son assemblée délibérante. Le président de la CLE est élu par ce collège.

- les *représentants des usagers, organisations professionnelles et associations*. Ce collège comprend au moins un représentant de la Chambre d'Agriculture, un représentant des Chambres de Commerce et d'Industrie, un représentant des associations ou syndicats de propriétaires riverains, un représentant des associations d'autres usagers (fédération de pêche et de pisciculture, association de protection de la nature).

- le collège des *représentants de l'Etat*. Il comprend obligatoirement un représentant du Préfet coordonnateur de bassin et un représentant de l'Agence de l'eau.

La CLE anime le processus de concertation, définit des axes de travail, recherche les moyens de financement, organise la mise en œuvre du SAGE afin de faire réussir la concertation interne et externe, anticiper et résoudre les conflits d'usages.

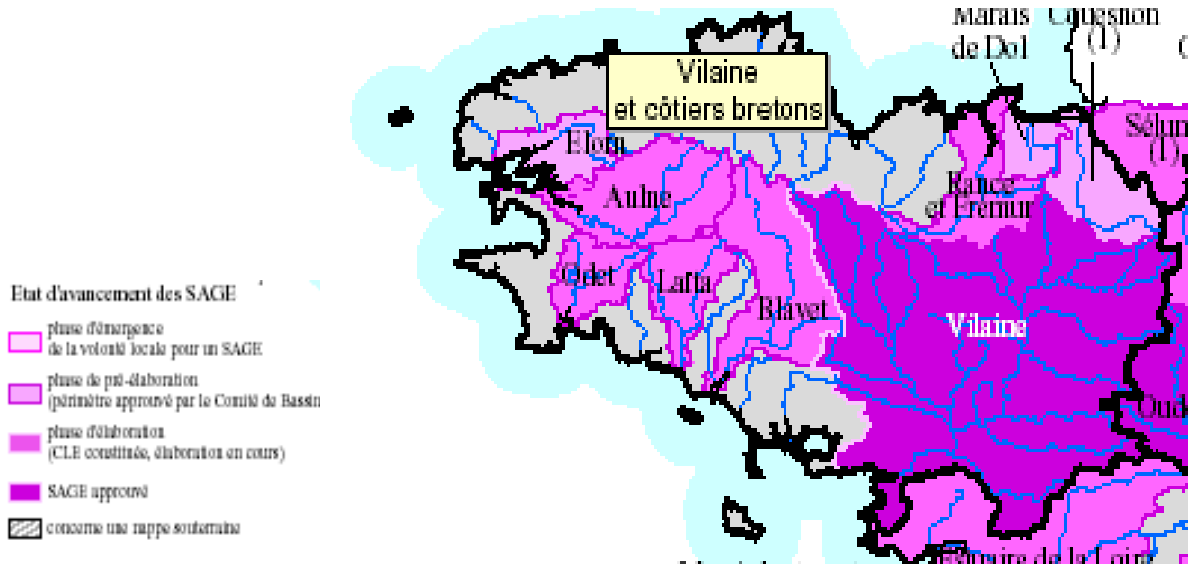
Après l'approbation du SAGE, la CLE doit continuer de jouer son rôle de concertation et veiller à sa mise en œuvre.

Les SAGE initient une démarche de planification et ont force réglementaire. Cependant, ils ne sont opposables qu'aux décisions administratives et ne créent pas de droits. Par conséquent, ces schémas ne sont donc pas directement opposables aux tiers. Le SAGE étant approuvé par arrêté préfectoral, toutes les décisions prises dans le domaine de l'eau par les services de l'Etat et les collectivités publiques doivent néanmoins lui être compatibles.

➡ ***Les SAGE auraient sans doute un poids plus important s'ils étaient directement opposables aux tiers.***

La Bretagne est actuellement couverte par douze SAGE : Aulne, Blavet, Couesnon, Elorn, Estuaire Loire, Isole, Ellé et Laïta, Odet, Oudon, Rance-Frémur, Sélune, Vilaine ; certains de ces SAGE n'ayant qu'une partie de leur périmètre en Bretagne.

LES SAGE EN BRETAGNE EN DECEMBRE 2003



Source : Agence de l'eau Loire-Bretagne

Il convient de signaler que la Bretagne compte le plus grand SAGE de France : le SAGE Vilaine qui s'étend sur environ 11 000 km². Il couvre six départements : les Côtes d'Armor, l'Ille-et-Vilaine, le Morbihan, la Loire-Atlantique, et dans une moindre mesure le Maine-et-Loire et la Mayenne. A cheval sur la Bretagne et les Pays de la Loire, il concerne 536 communes.

Ce SAGE concerne directement l'estuaire et la baie de la Vilaine pour lesquels nous avons déjà eu l'occasion de montrer les multiples conflits d'usages qui s'y exercent. Ces problèmes spécifiques ont été intégrés dans les réflexions de la Commission locale de l'eau du SAGE Vilaine qui a décidé de créer, en son sein, un « ***Comité estuaire ».***

Composé de 42 membres : 40 % de représentants des usagers, 46 % de représentants des élus et 14 % de représentants des services de l'Etat, le Comité Estuaire du SAGE Vilaine a pour mission d'apporter des solutions techniques, et financièrement acceptables, aux usagers de l'estuaire et plus particulièrement des solutions palliatives à l'envasement, principale origine des conflits observés. Ces solutions devront être arrêtées dans un délai de trois ans. Pour de nombreux acteurs, cela semble trop long pour un problème connu depuis très longtemps. Certains regrettent un manque d'action rapide et déplorent le temps nécessité par la réalisation des études. Néanmoins, ces dernières sont indispensables afin de s'assurer que les remèdes ne soient pas pire que le mal et permettent un développement durable de toutes les activités de l'estuaire de la Vilaine. Le Comité estuaire a permis une reconnaissance de l'envasement et de la part de responsabilité du barrage d'Arzal dans le phénomène.

Les SAGE sont donc des outils pertinents pour régler le problème de la qualité des eaux. En revanche, ils n'ont pas pour objectif premier de s'attaquer aux conflits d'usages, même si certains de ces conflits découlent précisément de problèmes de qualité des eaux. Néanmoins,

comme l'a souligné la précédente étude du CESR Bretagne sur « Le défi de la qualité des eaux en Bretagne » :[191]

➡ « ***On peut regretter que, dans la pratique actuelle, les SAGE ne soient pas articulés avec la procédure des SMVM*** *(Schémas de Mise en Valeur de la Mer), même si la Circulaire du 15 octobre 1992 relative à l'application du décret n° 92-1042 du 24 septembre 1992 portant application de l'article 5 de la loi n° 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau, relatif aux schémas d'aménagement et de gestion des eaux insistait, lors de l'élaboration du SAGE, sur l'importance de communiquer au Président de la Commission Locale de l'eau « les documents d'orientation (tels que schémas de mise en valeur de la mer approuvés) ». […]*

➡ *A l'heure actuelle, on peut également* ***déplorer que les SAGE ne soient que des outils de planification accompagnés de moyens humains et matériels peu importants, et de possibilités budgétaires limitées****. Les financements extérieurs majoritaires, voire croisés, deviennent la règle pour de telles maîtrises d'ouvrage. La lisibilité, pour le public, de la responsabilité dans l'organisation de ces politiques en souffre ; et ceci d'autant plus que le citoyen perçoit déjà difficilement la géographie du bassin et ses enjeux ».*

1.2.2. La protection de la biodiversité

1.2.2.1. Le programme Natura 2000

1.2.2.1.1. Préserver la biodiversité en conciliant les usages

Natura 2000 est un réseau écologique européen destiné à préserver la biodiversité en assurant le maintien ou le rétablissement, dans un état de conservation favorable, des habitats naturels et habitats d'espèces de faune et de flore d'intérêt communautaire. Il se compose de sites relevant des directives européennes « oiseaux » et « habitats » :

- La *directive du 2 avril 1979, dite « directive oiseaux »*, impose aux Etats de désigner des Zones de Protections Spéciales (ZPS) pour protéger les habitats nécessaires à la reproduction et à la survie d'espèces d'oiseaux menacées à l'échelle européenne. Vingt-et-une ZPS ont été notifiées en Bretagne, représentant 70 000 hectares de baies, rades, îlots, estuaires et marais littoraux.

- La *directive du 21 mai 1992, dite « directive habitats »* a pour objet la conservation des habitats naturels de la faune et de la flore sauvage. Elle prévoit la création d'un réseau écologique européen de Zones Spéciales de Conservation (ZSC). De nombreux habitats répertoriés par la directive « habitats » sont bien représentés en Bretagne, notamment sur le littoral (dunes, landes, prés salés, tourbières, etc.) et de nombreuses espèces fragiles s'y rencontrent (narcisse des Glénan, loutre, saumon, chauve-souris…). Quant à la mer côtière en Bretagne, elle intègre la totalité des habitats marins recensés sur le littoral Manche-Atlantique. A partir d'un pré-inventaire du Conseil scientifique régional du patrimoine naturel de Bretagne, 52 sites ont été proposés à l'Union européenne en 1999 et retenus.

[191] Op. Cit.

LES ZONES NATURA 2000 PROPOSEES A LA COMMISSION EUROPEENNE

Source : IGN, DIREN, Agence de l'eau Loire-Bretagne

En France, 37 sites pilotes ont été retenus pour tester la mise en œuvre de la « directive habitats », dont un site en Bretagne : le site du Trégor-Goëlo, pour son caractère fonctionnel. La présence de deux estuaires sur le site du Trégor-Goëlo explique en effet une très grande diversité des activités présentes sur la zone marine ; ce qui en fait un bon exemple.

Le site Natura 2000 du Trégor-Goëlo s'étend de la côte de Trestel à la baie de Paimpol. Il concerne également les estuaires du Jaudy et du Trieux, ainsi que les archipels de Bréhat. Il recouvre 13 740 ha, dont 90% dans le domaine public maritime (estran), 23 communes littorales et estuariennes, soit 5 à 6 communautés de communes. On se trouve donc en présence d'un site littoral qui s'étend jusqu'à la limite de salure des eaux et englobe également 280 îles ou îlots.[192]

Le programme Natura 2000 peut être considéré comme un outil permettant d'œuvrer dans le sens d'une meilleure gestion intégrée des multiples usages du littoral dans la mesure où il vise à promouvoir une gestion adaptée des habitats naturels et des habitats de la faune et de la flore sauvages, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles, ainsi que des particularités régionales et locales. Par ailleurs, il est intéressant de préciser que, sur ces sites, des documents de gestion des habitats et espèces sont mis en place en concertation avec les partenaires locaux. Néanmoins, comme tous les outils que nous avons déjà évoqués, celui-ci connaît également des difficultés dans sa mise en œuvre et fait l'objet de certaines incompréhensions de la part des acteurs locaux et sur lesquelles il doit être possible d'agir.

[192] Auditions de M. Jean-Paul POCHARD, *Président de la Communauté de communes de Paimpol-Goëlo* et Melle Stéphanie ALLANIOUX, *Chargée de mission Natura 2000, Communauté de communes de Paimpol-Goëlo* par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Plourivo, le 15 mai 2003

1.2.2.1.2. De nombreuses difficultés et des leviers d'actions

1.2.2.1.2.1. L'acceptation du programme par les acteurs locaux

✓ ***Une association et une participation des acteurs trop tardive***

La délimitation des périmètres Natura 2000 est sans doute ce qui a entraîné le plus d'oppositions et de conflits de la part des acteurs locaux. « *Les élus reprochent activement de ne pas y avoir été associés et de devoir subir une démarche qui "vient d'en haut et qu'on impose vers le bas" et expriment une certaine rancœur : "au lieu de bafouer les règles élémentaires de notre démocratie locale, il fallait respecter la vocation des élus à arbitrer en termes de consultation et concertation, d'ailleurs prévues par la directive Habitats" »*.[193] Les acteurs socioprofessionnels expriment le plus souvent le même sentiment.

Ce qui est reproché, c'est le rôle joué par les seuls scientifiques dans la délimitation des périmètres des zones. En effet, comme on l'a déjà mentionné, ce recensement a d'abord été confié au Conseil scientifique régional du patrimoine naturel.[194] C'est ensuite au Muséum National d'Histoire Naturelle qu'il est revenu, en 1994 et 1995, d'assurer l'évaluation scientifique des sites français ainsi proposés selon les critères suivants :

- l'importance d'un habitat naturel sur un site donné ;
- la surface occupée par cet habitat dans le site par rapport à la surface estimée de cet habitat au niveau national ;
- la taille et la densité de population d'une espèce présente sur un site par rapport aux populations de cette même espèce sur le territoire national ;
- le degré de conservation de la structure et des fonctions de l'habitat naturel et des éléments de l'habitat important pour l'espèce considérée ;
- la vulnérabilité des habitats et les possibilités de restauration ;
- le degré d'isolement de la population d'une espèce présente sur un site par rapport à l'aire de répartition naturelle de l'espèce.

Les scientifiques se sont d'abord assurés que chaque habitat et chaque espèce était suffisamment représenté pour garantir sa conservation durable. Ont été pris en compte des facteurs tels que l'aire de distribution, la spécificité, le degré d'isolement et de fragmentation des populations, les variations écologiques et génétiques, etc... Pour sélectionner les sites, on retient essentiellement deux principes :

- la liste doit abriter un échantillon suffisamment important et représentatif de chaque type d'habitat et de chaque espèce pour assurer son maintien ou sa restauration dans un état de conservation favorable ;

- les habitats et les espèces d'importance communautaire les plus rares sont représentés plus fréquemment que ceux qui sont plus abondants et peuvent donc être présents dans un moins grand nombre de sites.

[193] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003
[194] DIREN, Région Bretagne, *Curieux de nature*, *Patrimoine naturel de Bretagne*, 1995

A cette étape de la démarche, il n'était donc pas prévu de consultation des acteurs locaux ; ce qui s'est traduit par une certaine frustration de leur part et l'impression que certains d'entre eux ont pu avoir d'être mis à l'écart de la démarche. Ce n'est qu'ensuite que ce périmètre est soumis à l'appréciation des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale.

Les acteurs socioprofessionnels sont à leur tour consultés, lors de la phase d'élaboration du document d'objectifs (DOCOB). Le DOCOB vise à décrire le territoire, analyser les enjeux écologiques et socio-économiques du site, fixer des lignes d'action et des mesures de gestion appropriées, fixer les orientations de gestion et les moyens financiers d'accompagnement.

Nombreux sont les acteurs locaux qui estiment que leur consultation est trop tardive et qu'ils se trouvent déjà à ce stade devant le fait accompli ; ce qui crée des réticences quant à la démarche.

Par ailleurs, certains acteurs manifestent un grand intérêt en ce qui concerne la personne qui sera désignée par telle ou telle institution pour participer à l'élaboration du DOCOB. Certains considèrent que *« si c'est quelqu'un qui perçoit les choses uniquement d'un point de vue environnemental, c'est inquiétant pour les professionnels. Il faut donc que cette personne tienne également compte du développement économique du secteur. "Le réseau Natura 2000 n'a pas pour objet de créer des "sanctuaires de nature" où toute activité humaine serait interdite. En effet, le maintien de la diversité biologique dépend souvent, (...), de la présence d'activités humaines" ».*[195]

✓ ***Un manque de confiance corollaire d'un certain manque de visibilité de la démarche***

La procédure semble également souffrir d'un manque de communication de la part des services de la DIREN[196] ; ce qui entraîne un manque de connaissance pour les acteurs ; d'où des incompréhensions et des interrogations alors que, pour aboutir, le projet doit être accepté localement.

Les réticences de certains acteurs à l'égard de Natura 2000, pour ne pas dire parfois le rejet, sont le plus souvent imputables à une méconnaissance du programme.

Les socioprofessionnels expriment le plus souvent la peur de se voir imposer des contraintes supplémentaires et d'adhérer à un projet sans obtenir aucune garantie.

➡ ***Si l'on veut que la population adhère à la démarche Natura 2000, elle doit également connaître les règles du jeu qui en découlent. Cela confirme bien la nécessité d'une communication permanente et adaptée à chaque catégorie d'acteurs.***

Les efforts engagés sur le terrain pour expliquer la démarche se traduisent généralement par des résultats positifs. *L'enjeu est de faire comprendre à tous que, contrairement à de nombreuses idées reçues, « Natura 2000 n'interdit rien et que ce n'est pas sa vocation »*[197]. Les explications basées sur des exemples permettent d'illustrer les compromis à trouver. A ce sujet, le type de consultation institutionnelle menée à Paimpol dans le cadre de l'observatoire rassemblant différents usagers de l'estran (pêcheurs à pied, ostréiculteurs…) pour examiner

[195] Sénat, *Avis du Sénat*, n°67, annexe au procès-verbal de la séance du 19 novembre 1998
[196] DIREN : Direction régionale de l'environnement
[197] Auditions de M. Jean-Paul POCHARD, *Président de la Communauté de communes de Paimpol-Goëlo* et Melle Stéphanie ALLANIOUX, *Chargée de mission Natura 2000, Communauté de communes de Paimpol-Goëlo* par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Plourivo, le 15 mai 2003

notamment les problèmes posés par les autorisations de concessions ostréicoles, constitue un bon exemple de concertation.

1.2.2.1.2.2. Les lourdeurs de la procédure administrative et l'incertitude financière

La mise en place d'un programme Natura 2000 sur un territoire se caractérise par sa complexité administrative et par de fréquentes incertitudes financières, variant au gré des échéances électorales, qui font peser des risques de discontinuité et de démobilisation de certains acteurs qu'il a parfois déjà été difficile de motiver.

Pour un projet donné, la multiplicité des autorités de tutelle, chacune chargée de veiller au respect d'un texte de protection et au nombre desquelles figure les orientations Natura 2000, rend extrêmement complexe la gestion des projet d'aménagements par les animateurs locaux. Ce flou et cette complexité posent la nécessité d'un arbitrage global, arbitrage qui est d'autant plus efficace qu'il est assuré et assumé par un homme politique.

Néanmoins, cette appropriation de la démarche par un élu politique présente également quelques limites. En effet, si un homme politique qui portait le projet est amené à quitter ses fonctions suite à des échéances électorales, cela peut déstabiliser l'intégralité de la démarche et des acteurs parties prenantes. Les hommes sont un facteur majeur de réussite ou d'échec d'un programme. Cela vaut d'ailleurs pour tous les outils analysés dans cette étude.

Par ailleurs, les changements de politiques ne permettent pas non plus d'assurer la permanence des financements octroyés pour la mise en œuvre des actions. Il n'est pas rare que les financements soient réduits (notamment suite à un changement gouvernemental), entraînant de ce fait de nouvelles recherches de financement afin de pouvoir poursuivre des actions engagées.

Par conséquent, il arrive que les animateurs des programmes Natura 2000 consacrent davantage de temps à des démarches administratives qu'aux actions de terrain. Cette situation de précarité permanente est tout à fait préjudiciable à une mise en œuvre sereine et efficace des missions de l'opérateur.

1.2.2.2. Les réserves naturelles

Une réserve naturelle est un territoire présentant un intérêt particulier du point de vue de la flore, de la faune ou bien des écosystèmes et où des mesures spéciales de protection sont appliquées en vue de préserver des espèces animales ou végétales remarquables ou d'assurer l'équilibre des milieux naturels.

La loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature prévoit que la création d'une réserve naturelle doit avoir pour objet d'assurer la conservation des ressources biologiques ou la sauvegarde d'habitats présentant un intérêt scientifique particulier ou nécessitant une protection contre des interventions artificielles susceptibles de le dégrader. Le classement pris à l'initiative de l'Etat résulte d'un décret qui précise les interdictions propres à chaque réserve naturelle. Leur gestion est assurée généralement par des associations, des établissements publics ou des collectivités locales.

En Bretagne, on recense sept réserves naturelles, dont six littorales en partie gérées par l'association Bretagne Vivante – SEPNB.

UNE MAJORITE DE RESERVES NATURELLES SITUEES SUR LE LITTORAL OU EN MER

Source : Muséum national d'histoire naturelle, Conseil régional de Bretagne, DIREN (Document extrait de « l'Atlas de l'environnement en Bretagne »)

Le classement d'un territoire en réserve naturelle, puis sa gestion, génèrent parfois des conflits d'usages entre les utilisateurs de cet espace, d'autant plus que le classement en réserve naturelle représente un instrument de protection relativement contraignant, et cela sur plusieurs points :

- La loi interdit l'exercice de certaines activités dans toutes les réserves naturelles. De plus, chaque décret constitutif peut réglementer d'autres activités susceptibles de nuire au développement naturel de la faune et de la flore ;

- Affectant l'utilisation du sol, ces prescriptions sont à l'origine de servitudes d'utilité publique qui s'imposent aux PLU ;

- Les territoires classés en réserves naturelles ne peuvent être ni détruits, ni modifiés, sans autorisation préalable du ministre de l'environnement.

Les réserves naturelles visent donc un objectif de protection plus que de cohabitation des usages. Néanmoins, dans la pratique, les études liées au classement, ainsi que la procédure elle-même, incitent le plus souvent à proposer des règlements de compromis entre les utilisateurs de cet espace. C'est en cela que l'on peut parler de gestion intégrée de la zone.

Avec la loi Démocratie de proximité du 27 février 2002,[198] une nouvelle catégorie de réserves naturelles a fait son apparition. En effet, la loi a ouvert aux Régions le droit de créer et de gérer des réserves naturelles régionales. La Région Bretagne a choisi de se saisir de cette opportunité en créant des réserves naturelles régionales qui porteraient l'appellation « Espaces Remarquables de Bretagne » (ERB). Ce classement peut concerner le domaine public maritime et les eaux territoriales.

Dans ce nouveau cadre, le classement en « Espace Remarquable de Bretagne » pourra supposer l'adoption de mesure réglementaires par la Conseil régional, en accord avec le propriétaire de terrain. Ce règlement a pour ambition de contrôler les usages susceptibles de porter atteinte aux espèces et à leurs milieux en vue d'assurer une utilisation raisonnée de ces espaces classés. A titre d'exemple, des mesures visant à maîtriser ou à restreindre la fréquentation de certaines portions d'espaces remarquables pourront être envisagées afin de garantir la préservation d'espaces fragiles ou d'espèces sensibles au dérangement (oiseaux nicheurs…). En revanche, conformément à la loi, le Conseil régional ne pourra y réglementer les activités de chasse, de pêche ou d'extraction de matériaux.

➡ Comme le précisait déjà le CESR en janvier 2004, ***« Puisqu'elles impliquent un zonage des activités, les futures réserves naturelles régionales doivent être intégrées dans les projets d'aménagement du territoire »***.[199]

1.2.3. La protection et la mise en valeur d'un espace de vie partagé

1.2.3.1. Les Parcs Naturels Régionaux

L'institution des Parcs Naturels Régionaux (P.N.R.) remonte au 1er mars 1967[200] et a, depuis, été intégrée dans le Code rural. La démarche du P.N.R. s'inscrit dans une perspective de valorisation du patrimoine naturel et du développement. Il s'agit d'un projet élaboré dans un souci de protection de l'environnement.

L'intérêt de la mise en place d'un tel parc réside dans le fait qu'il s'agit d'un outil d'animation et de mise en œuvre des mesures de protection environnementales existantes.

Peut être classé en P.N.R. « *à l'initiative des Régions, dans le cadre de leurs compétences en matière d'aménagement du territoire* », « *un territoire à l'équilibre fragile, au patrimoine naturel et culturel riche et menacé, faisant l'objet d'un projet de développement fondé sur la préservation et la valorisation du patrimoine* ».

Un double objectif est donc assigné au P.N.R. : il s'agit d'une part de ***valoriser le patrimoine naturel***, tout en assurant un ***développement durable*** du territoire. L'intérêt principal du P.N.R. est qu'il représente moins une mesure de protection supplémentaire qu'un outil de coordination entre les différentes mesures. Le P.N.R. peut être un moyen d'assurer une meilleure cohérence des actions exercées par des acteurs qui ne se rencontrent pas et qui ont parfois des intérêts divergents. Il s'agit en quelque sorte d'une structure globale.

---

[198] Art. L332-1 à L332-27 du Code de l'environnement (issus de la loi relative à la démocratie de proximité du 27/02/2002). Les décrets d'application ne sont pas encore intervenus à ce jour.

[199] CESR Bretagne, *Avis émis par le Conseil économique et social régional lors de sa réunion des 19 et 20 janvier 2004* - Document « Avis » 2004-1

[200] Décret n° 75-158 du 1er mars 1967, modifié par le décret n° 75-983 du 24 octobre 1975, puis par le décret n°88-443 du 25 avril 1988, pris en application de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983

Un parc s'organise autour d'un projet qui vise à assurer durablement la protection, la gestion et le développement harmonieux du territoire. Ce projet est défini par une charte qui doit comprendre un rapport définissant les orientations, et un plan indiquant les vocations des multiples zones du parc. La charte du P.N.R. est un document d'une importance considérable car les documents d'urbanisme doivent lui être compatibles. En cela, un PNR peut être un outil intéressant pour œuvrer dans le sens d'une gestion intégrée plus marquée du littoral breton.

1.2.3.1.1. Le Parc Naturel Régional d'Armorique (PNRA)

Le Parc d'Armorique est le 2ème parc naturel régional créé en France, en 1969. Étendu sur 172 000 hectares, dont 60 000 hectares en espace maritime jusqu'à l'isobathe – 30 mètres, limite de la zone infra-littorale qui permet d'englober les fonds sous-marins les plus riches sur le plan des ressources biologiques, le Parc Naturel Régional d'Armorique compte 52 000 habitants, répartis sur 39 communes adhérentes, sans oublier Brest, commune statutairement associée, et quatre autres communes associées : Landerneau, Carhaix, Châteauneuf du Faou et le Conquet.

Le PNRA présente une grande variété de paysages, de milieux et d'activités représentatives de la diversité paysagère, écologique, économique et culturelle de la Bretagne. D'Ouest en Est, ce territoire recouvre plusieurs zones distinctes : les îles de la Mer d'Iroise, la Presqu'île de Crozon, l'Aulne maritime, les Monts d'Arrée.

LE PNRA : UN TERRITOIRE TERRESTRE OUVERT SUR LA MER

Source : Site Internet du PNRA (« www.pnr-armorique.fr)

Certains des enjeux développés dans la charte du PNRA identifient des conflits d'usages sur les portions maritimes du Parc qu'il convient de résoudre. Ainsi, en ce qui concerne les îles de la Mer d'Iroise, la Charte du PNRA reconnaît leur fragilité et la nécessité de promouvoir et développer des « *activités économiques durables et diversifiées* ». Quant aux enjeux relevés pour la Presqu'île de Crozon, ils sont afférents à la maîtrise du « *développement touristique susceptible d'entraîner une dégradation des sites les plus attractifs* » et à l'attention à porter à

ce que « *la déprise agricole ne se traduise pas par une urbanisation excessive* ». Bien entendu, la qualité des eaux est également posée comme un enjeu majeur.

On aura l'occasion d'y revenir, mais on peut d'ores et déjà noter que les territoires du PNRA et du Parc National Marin d'Iroise en projet se chevauchent. Alors, comment éviter les doublons et incohérences qui pourraient survenir lorsque le Parc national Marin d'Iroise sera véritablement confirmé ? ***Une articulation de ces deux procédures semble en effet indispensable, d'autant plus que les finalités poursuivies sont plus que proches***.

Depuis quelques années, un projet de nouveau Parc Naturel Régional voit le jour en Bretagne. Et c'est également une zone littorale qui est concernée : le Golfe du Morbihan.

1.2.3.1.2. Le projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan

Face au constat récurrent des pressions de toutes part qui s'exercent dans le Golfe du Morbihan, les acteurs locaux ont souhaité mettre en œuvre un Parc Naturel Régional qui aurait pour objectifs essentiels la recherche d'un projet de développement économique maîtrisé compatible avec la protection du patrimoine et la mise en valeur de l'environnement ; cela afin de construire, avec la participation de tous les acteurs du Golfe (des secteurs terrestres et maritimes), une communauté d'objectifs avec des orientations sur le long terme.

Lors de sa session de janvier 1999, le Conseil régional de Bretagne a décidé de lancer la procédure de PNR du Golfe du Morbihan. La même année, il a confié ce projet au Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM).

Le Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan (SIAGM) existe depuis 1966. A l'époque, il s'agissait de la seule structure qui réunissait les communes du littoral. Cette structure portait déjà toute son attention sur les conflits d'usages rencontrés sur le territoire du Golfe.

Le syndicat comprenait initialement 25 communes, soit 150 000 habitants, 65 000 ha d'espace terrestre et 11 500 ha d'espace maritime, mais le dernier périmètre du Parc Naturel Régional s'est à présent étendu à 38 communes en s'élargissant de la rivière du Pénerf jusqu'à Elven. L'intérêt de ce périmètre, qui a longtemps été contesté (un périmètre est toujours arbitraire), est qu'il concerne l'ensemble du bassin versant du Golfe pour prendre en compte tous les corridors écologiques qui se trouvent au Nord du PNR. Retenir uniquement le péri-maritime n'aurait pas été suffisant.

LE PNR DU GOLFE DU MORBIHAN ETENDU A 38 COMMUNES

Source : SIAGM

Néanmoins, contrairement à ce que réclamaient certains, seule la façade maritime de la ville de Vannes devrait rejoindre le PNR, alors que l'intégration totale de la ville, compte tenu de sa forte urbanisation, aurait donné un caractère particulier à la démarche du Parc et aurait permis de s'atteler à l'un des principaux enjeux sur la zone qu'est la maîtrise de l'urbanisation.

Le futur Parc Naturel affiche pour objectif de « *Préserver et valoriser le patrimoine pour mieux le transmettre* ». Pour cela, plusieurs axes de travail ont été définis : la coordination des usages du Golfe maritime (démarche reprise par le SMVM), la place et rôle d'une agriculture partenaire du Golfe et la qualité des paysages, autour de sept grandes orientations :

- Préserver l'eau, patrimoine universel ;
- Eviter la banalisation des paysages ;
- Maîtriser l'urbanisation ;
- Améliorer la biodiversité ;
- Préserver et valoriser les patrimoines ;
- Accompagner l'activité économique (dont touristique) sur les bases des principes d'un développement durable ;
- Faire connaître le territoire et développer la citoyenneté.

La démarche du PNR du Golfe du Morbihan pourrait se résumer comme étant une démarche de ***protection par une maîtrise du développement***. Cette maîtrise du développement doit permettre d'éviter, ou au moins de réduire, les futurs concurrences ou conflits d'usages sur la zone. En donnant son accord à la démarche, en 1999, le Préfet de région, précisait d'ailleurs que « *l'enjeu résidera dans la définition d'un développement durable du territoire fondé sur*

la préservation de ses atouts naturels, culturels et paysagers par une régulation des activités antagonistes ».[201]

Néanmoins, il ne faut pas confondre règlement des conflits existants et prévention des futurs. A cet égard, les responsables du SIAGM précisent que le PNR du Golfe du Morbihan n'a pas vocation à régler les conflits existants (cela relève davantage des missions du SMVM élaboré en parallèle), mais uniquement à éviter les conflits futurs.[202]

En cherchant à anticiper les conflits d'usages, la démarche du PNR peut donc être considérée comme s'inscrivant dans la nécessité de parvenir à une gestion intégrée du littoral (même si la principale lacune de la démarche est de n'avoir pour vocation que d'agir sur l'espace terrestre et quasiment pas sur le milieu marin). Il s'agit également d'une démarche participative de longue haleine. En effet, la démarche ne s'est pas construite en un jour et trouve ses origines il y a dix ans, et dans l'association de multiples acteurs. Ainsi, on note trois étapes dans la constitution du PNR :

- ***Le regard des élus (1994, 1995, 1996)*** : De la prise de conscience des élus de chaque commune à l'émergence d'une démarche intercommunale de territoire. Cette première étape, pour les élus, est le regard partagé sur le Golfe sous l'angle des caractéristiques de son espace par une approche patrimoniale au sens large et par une première lecture de l'organisation socio-économique du territoire. Elle a renforcé les liens entre les communes et les élus, leur a permis de définir ensemble les atouts, les faiblesses du territoire et de mettre en perspective les grands enjeux.

- ***Le chemin avec les partenaires (1997, 1998, 1999, 2000)*** : Une démarche participative, partenariale et prospective, avec plusieurs axes de travail : la coordination des usages du Golfe maritime et littoral, la place et le rôle d'une agriculture partenaire du Golfe et la qualité des paysages. Professionnels de la mer (pêcheurs, pêcheurs à pied, ostréiculteurs, agriculteurs, navigateurs, écoles de voile, armateurs de vedettes à passagers, randonneurs, résidents, associations de protection de l'environnement, acteurs du tourisme) et administrations ont été les partenaires privilégiés des élus tout au long de cette étape.

- ***La préparation du projet de Parc et sa mise en débat (2003-2004***). 2004 sera l'année de la rédaction du diagnostic, de l'avant-projet de Charte et de l'élaboration du Plan de Parc. Le SIAGM souhaite transmettre ces documents au Ministère de l'écologie et du développement durable en 2005 afin de lui demander de formuler un avis intermédiaire avant de soumettre le projet aux trente huit communes.

Certains pourront reprocher au SIAGM de prendre son temps pour élaborer le projet de Parc Naturel Régional. Le SIAGM explique néanmoins qu'il s'agit d'une démarche volontaire et que, plutôt que de vouloir aller trop vite dans la démarche, il a pris le parti d'accompagner l'élaboration du projet de PNR par des actions de préfiguration qui participent à intéresser et à motiver tous les acteurs locaux (accompagnement de la révision des PLU des communes inscrites dans le périmètre par un chargé de mission du SIAGM, valorisation des marais salants, revalorisation de sentiers…). Ce choix permet sans doute au syndicat, et par la même occasion au projet de PNR, d'entretenir une certaine visibilité auprès des acteurs.

[201] « Le parc naturel franchit un cap », *Ouest-France*, 15 septembre 1999

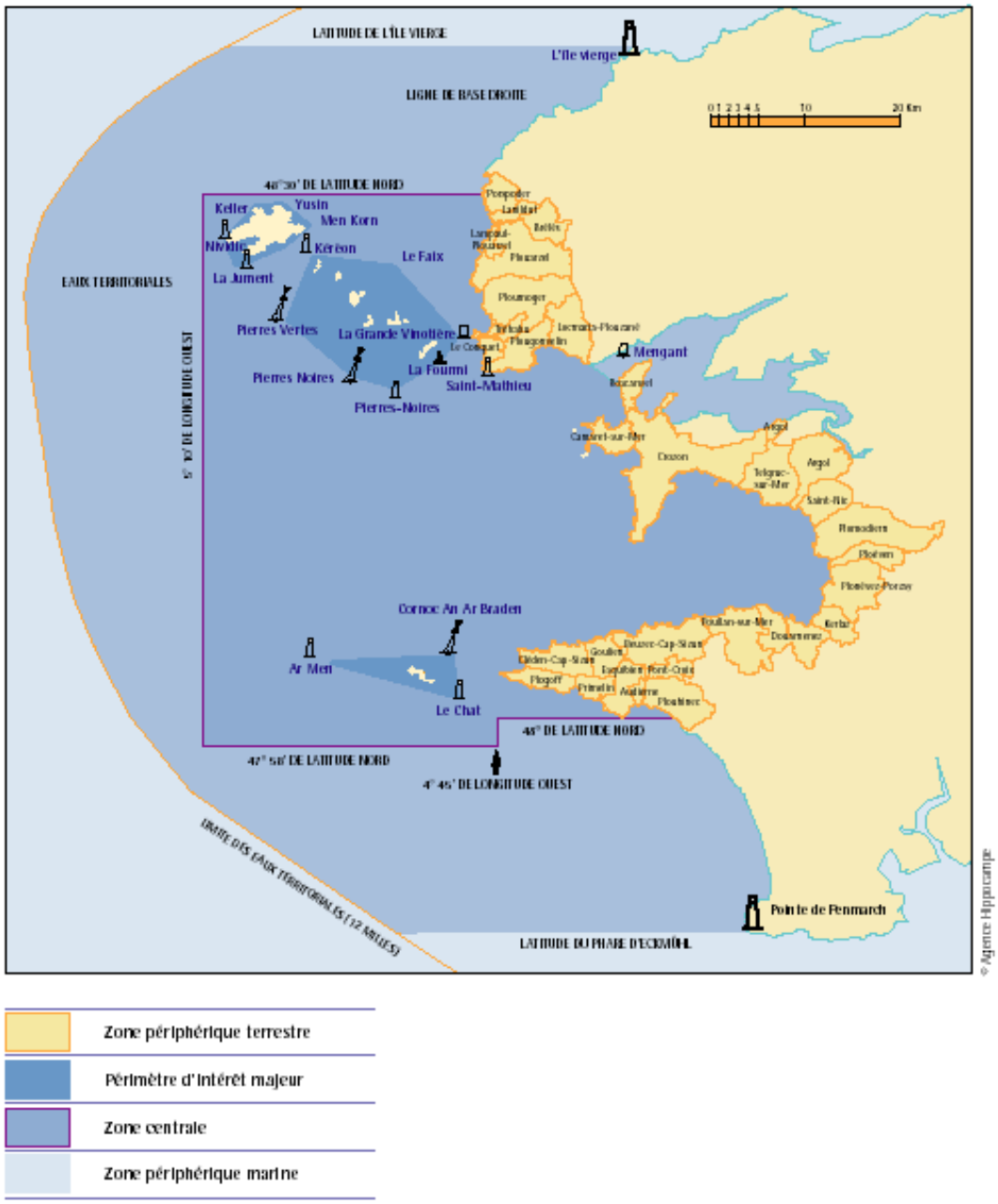
[202] Auditions de M. Joseph OILLIC, *Président du Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan*, Mme Monique CASSE, *Chef de mission du Parc naturel Régional du Golfe du Morbihan* et M. Ronan PASCO, *Chef de projet PNR*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Vannes, le 9 janvier 2003

1.2.3.2. Le projet de Parc National Marin d'Iroise (PNMI)

Dans la logique du développement du Parc Naturel Régional d'Armorique (PNRA) couvrant l'ouest de la péninsule bretonne, l'idée a germé, à la fin des années 1980 d'étudier une extension en mer de ce PNRA.

Ceci a conduit tout naturellement à la volonté de créer un Parc se distinguant du PNRA par son territoire maritime : le Parc National Marin d'Iroise.

PERIMETRE DU PROJET DE PARC NATIONAL MARIN D'IROISE



Source : Mission Parc National Marin d'Iroise

Le Parc National Marin d'Iroise (PNMI), dans sa conception, s'est quelque peu inspiré des Parcs naturels existant notamment au Canada ou dans le Nord des Etats Unis, mais avec une

spécificité importante car l'espace concerné de la Mer d'Iroise est, à l'inverse des autres Parcs existant dans le monde, très concerné par des activités économiques et humaines.[203]

1.2.3.2.1. L'objectif et les grandes étapes du Parc National Marin d'Iroise

Le Parc est pensé comme un outil devant évoluer vers une structure de nature à prévenir et à gérer les conflits d'usages (existence de dialogue, de concertation, d'information, de médiation, d'arbitrage, d'expertise et d'évaluation).

En ce sens, il devrait être un projet de territoire prenant en compte le développement durable des activités (pêche, tourisme, …) et des espaces (littoral, îles, îlots, …), mais ses promoteurs affichent qu'ils ne doit en aucun cas devenir :

- une nouvelle institution se superposant à l'existant ;
- une structure centralisatrice ;
- une source de nouvelle réglementation ;
- une instance dirigée par une catégorie particulière (scientifique ou défenseurs de l'environnement par exemple) ;
- un nouvel établissement de contrôle et de surveillance.

On compte plusieurs points forts de la chronologie d'étude et de mise en place du Parc :

- 1989 : le projet est pour la première fois évoqué par le Parc Naturel Régional d'Armorique ;
- 1996 : création de la « Mission d'étude » à l'initiative du Ministère de l'Environnement ;
- 1999 : publication : « Bilan des connaissances et intérêt patrimonial » de la DIREN
- 2000 : consultation pour avis ;
- 2001 : arrêté de prise en considération du Premier Ministre du projet de Parc national marin en mer d'Iroise ;
- 2002 : validation d'un périmètre et évaluation du projet par le Ministère de l'environnement ;
- Juillet/Août 2003 : consultation complémentaire ;
- Août 2003 : constitution d'un nouveau Comité de pilotage ;
- Septembre 2003 : le Comité de pilotage propose que l'enquête publique soit reportée à 2004, afin que la consultation puisse avoir lieu sur les bases d'un projet de décret précis, intégrant les modifications apportées par la nouvelle loi « Parcs nationaux » en préparation.

1.2.3.2.2. Par qui et comment est piloté le projet ?

Le projet de PNMI est géré par la « Mission pour la création du PNMI » créée par décret en 1996.

Cette Mission pour la création du PNMI est placée sous l'autorité conjointe du Préfet du Finistère et du Préfet Maritime de l'Atlantique. Elle assure le secrétariat d'un « Comité de pilotage » associant des élus, des usagers et les services de l'Etat.

[203] Cette section prend appui sur les auditions réalisées sur le Parc National Marin d'Iroise, par la Section « Mer-Littoral » du CESR de Bretagne, à Brest, le 14 novembre 2002

L'objectif de la Mission est de préparer, dans une démarche concertée, les grands objectifs d'un projet de territoire pour la mer d'Iroise et un projet de décret de classement en Parc national, outil de mise en œuvre du projet de territoire. Ces deux documents aurait dû être soumis à enquête publique en 2003.

Pour compléter le dispositif quatre groupes thématiques se réunissent (gestion halieutique, développement durable des îles, conservation du patrimoine, tourisme durable du littoral) et un « groupe de projet » rassemble des représentants de ces entités thématiques et les services de l'Etat pour réaliser des synthèses et faire des propositions au Comité de pilotage. Un consultant extérieur apporte par ailleurs son assistance à la qualité de la concertation (écoute des acteurs, analyse des logiques et des intérêts en présence).

1.2.3.2.3. Une démarche relativement partagée par certains acteurs locaux…

Les *responsables du monde professionnel de la pêche* semblent globalement en faveur de la création du Parc et analysent le projet comme étant un pilote de gestion et de réglementation qui doit rester souple, être révisable et négocié avec les acteurs. Cette expérience pourrait, en cas de succès, être appliquée à des domaines plus vastes. Les *responsables politiques* espèrent quant à eux que le Parc permettra de parvenir à une meilleure gestion de l'espace et le développement d'activités (ou leur maintien). Les *défenseurs de l'environnement* y voient un outil de régulation. Enfin, certaines *associations de loisirs* telles que celles regroupant les pêcheurs plaisanciers et sportifs souhaitent que le Parc soit l'occasion de clarifier les rapports entre les acteurs.

1.2.3.2.4. … Mais aussi des oppositions fortes

On note également des oppositions fortes, émanant essentiellement de deux catégories sociales, au projet de constitution d'un Parc National Marin d'Iroise :

- Tout d'abord, une opposition de *certains pêcheurs plaisanciers* qui sont souvent divisés entre la notion de protection du milieu et des ressources et le maintien du territoire maritime comme ultime espace de liberté. Une association regroupant de nombreux plaisanciers s'est créée contre la constitution de ce parc marin (l'ADVILI).

- Opposition également d'une *large majorité de pêcheurs professionnels* (notamment de certaines filières) qui ne reconnaissent pas, dans ce cas précis, de représentativité de leurs structures professionnelles (Comité local des pêches et Comité régional des pêches et des élevages marins) et qui craignent que de nouvelles mesures de gestion n'entraînent des difficultés pour leur secteur d'activité.

1.2.3.2.5 Les raisons de ces blocages et de ces oppositions

1.2.3.2.5.1. Des confusions sur la finalité du Parc et une procédure trop longue entraînant un manque de lisibilité

Selon les pêcheurs plaisanciers, le problème essentiel dans l'acceptation d'une telle démarche est que le Parc marin apparaît actuellement comme un moyen d'appliquer une réglementation qui ne l'est pas. Cela crée donc une confusion et un blocage de la part des acteurs. Si l'on veut faire accepter le Parc, il serait sans doute préférable d'appliquer d'abord la réglementation et ensuite de la faire évoluer par de nouveaux outils.

M. MINSTER, Président de la Commission interministérielle « Environnement Littoral », soulignait à ce sujet[204] que la démarche de création du Parc marin d'Iroise paraît par ailleurs se caractériser par beaucoup de « non-dit ». Dans cette zone, il semble que la réglementation ne soit pas respectée ; cela parce que la réglementation n'est pas très contraignante et que l'Administration dispose de moyens très limités. La procédure en cours de Parc Marin ferait donc craindre, pour certains, une remise en cause de leur situation actuelle, ainsi que la révision des contrôles, vers un durcissement.

L'un des autres problèmes que rencontre un tel projet dans sa mise en œuvre réside dans le temps nécessaire pour concrétiser le projet et le réaliser, période pendant laquelle le projet est souvent modifié ce qui entraîne un phénomène d'usure et une image chaotique (le projet est discuté depuis de nombreuses années sans concrétisation, voire avancée).

1.2.3.2.5.2. La prévalence d'intérêts particuliers et d'absence de vision à long terme

Pour le Comité local des pêches, on peut aujourd'hui imaginer que certains des professionnels qui critiquent le projet de Parc marin le font essentiellement parce qu'ils ont une vision à court terme du métier de la pêche, et cela pour diverses raisons (proximité du départ en retraite par exemple…).[205] Il semblerait également que certains réfractaires le sont en raison d'une connaissance insuffisante du dossier qui, il est vrai, est parfois complexe. Il en serait de même pour les pêcheurs plaisanciers hostiles au projet. Certains d'entre eux défendraient essentiellement des intérêts privés sous couvert d'associations prétendant défendre l'intérêt général.[206]

1.2.3.2.5.3. Un manque de représentation et de représentativité des acteurs

M. MINSTER, Président de la Commission Environnement Littoral, avance que l'un des problèmes concernant le Parc National Marin d'Iroise peut reposer sur « *une certaine déconnexion entre la représentation professionnelle et sa base* ». La profession est en effet associée et adhère au projet, alors que sa base semble en être déconnectée. On aurait donc un problème de communication entre les structures professionnelles et les populations qu'elles représentent.[207]

Plus globalement, la principale difficulté de la Mission PNMI est donc de trouver des interlocuteurs représentatifs et incontestés. La démarche de concertation fait apparaître des divisions chez les pêcheurs professionnels, chez les plaisanciers, et les structures touristiques sont peu représentatives des porteurs de projets (notamment le Comité Départemental du Tourisme).

---

[204] Audition de M. Jean-François MINSTER, *Président Directeur Général d'IFREMER et Président de la Commission Environnement littoral*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR de Bretagne, à Rennes, le 12 septembre 2002

[205] Audition de M. Yvon LAGADEC, *Premier Vice-Président du Comité local des pêches du Nord-Finistère*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR de Bretagne, à Brest, le 14 novembre 2002

[206] Audition de M. Jacques CORNEC, Président du Comité régional de la Fédération française des pêcheurs sportifs (s'exprimant au titre de la Fédération des pêcheurs en mer et pêcheurs plaisanciers et la Fédération des pêcheurs sportifs) par la Section Mer-Littoral du CESR de Bretagne, le 14 novembre 2002 à Brest

[207] Audition de M. Jean-François MINSTER, Op. Cit.

1.2.3.5.2.4. Un manque de vision commune des services de l'Etat

Le responsable de la « Mission Parc Marin » reconnaît lui-même que : « *Des nuances subsistent aussi dans les discours des différents services de l'Etat et montrent la nécessité de développer les cohérences à tous les échelons, nationaux, régionaux, départementaux* ».[208]

M. MINSTER, Président de la Commission Environnement Littoral, va dans ce sens en annonçant que le véritable problème pourrait venir de l'Etat qui donnerait l'impression, par le biais de ses agents, de devoir en permanence « *déminer le terrain et tous les sujets qui fâchent* ».[209] Par ailleurs, l'Etat semblerait, par la voix de ses administrations déconcentrées (Equipement et Environnement par exemple), éprouver des difficultés à adopter une position commune.

➧ ***Les incertitudes actuelles sur ce projet de Parc Marin et le risque d'avortement du concept prouvent bien que les initiateurs de tels projets ambitieux, et notamment l'Etat, auraient tout intérêt à bien en définir le cadre et la stratégie de concertation avant toute approche.***

➧ ***On peut par ailleurs se demander si le fait de traiter ce dossier au niveau local ou régiona,l à l'exemple des Parcs naturels régionaux « terrestres », n'aurait pas pu permettre un meilleur compromis et un aboutissement plus rapide du projet.***

2. UN MANQUE DE COHERENCE DES OUTILS

Le littoral est l'objet d'une multitude d'outils de gestion, portés par une multitude d'acteurs et sans très grande concertation parfois. Si certains considèrent que la compilation de tous ces outils permet de mettre en œuvre une politique de gestion intégrée de la zone côtière, la présente étude n'abonde pas dans ce sens et considère que ***l'absence d'articulation et de cohérence entre ces procédures tend plutôt à alimenter la confusion et le manque de lisibilité dont sont victimes les acteurs locaux, véritables gestionnaires de l'espace qu'ils occupent***.

2.1. Une certaine incohérence temporelle

Certains outils sont liés entre eux par des règles de compatibilité qui ne sont que rarement respectées dans la mesure où l'ordre réel de leur élaboration et de leur adoption va à l'encontre des obligations réglementaires qui les régissent. Les documents d'urbanisme constituent le meilleur exemple de cette incohérence.

On l'a expliqué, les PLU doivent être compatibles avec les SCOT, qui eux-mêmes doivent respecter des règles de compatibilité à l'égard des SMVM. Ce schéma imposerait donc que l'on commence par élaborer ces documents, en partant des grandes masses vers les documents les plus locaux. Ainsi, la logique voudrait qu'un SMVM soit élaboré avant un SCOT, lui-même rédigé avant un PLU. Dans la réalité, on assiste à l'inversion complète de cet ordre. Les PLU étant indispensables au développement d'une commune, ils sont élaborés avant même que le SCOT soit suffisamment avancé ; ce n'est qu'ensuite, si le PLU ne respecte pas le SCOT qui aura été réalisé ultérieurement, qu'il devra être révisé pour s'y conformer. En ce

[208] Audition de M. Dominique BUHOT, *Chef de la Mission du Parc National Marin d'Iroise*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR de Bretagne, à Brest, le 14 novembre 2002
[209] Audition de M. Jean-François MINSTER, Op. Cit.

qui concerne les SMVM, leur mise en œuvre est si longue qu'attendre leur finalisation pour s'engager dans l'élaboration d'un SCOT paraîtrait irresponsable et irréaliste.

2.2. Un manque de cohérence spatiale

Les outils de gestion s'appliquant sur le littoral finissent toujours par se chevaucher sur quelques portions territoriales.

A ce sujet, on a par exemple déjà évoqué le chevauchement des zones d'actions du Parc Naturel Régional d'Armorique et du futur Parc National Marin d'Iroise.

Ce chevauchement peut être à l'origine d'une incompréhension des acteurs vivant sur l'espace faisant l'objet de cette « double application » et entraîner des craintes non justifiées de leur part.

2.3. De l'éclatement à la complémentarité des objectifs poursuivis

Si plusieurs mesures de gestion sont amenées à se chevaucher dans l'espace, c'est parce qu'elles poursuivent le plus souvent des finalités différentes, que certains veulent qualifier de complémentaires, mais qui sont parfois contradictoires.

A ce sujet, on peut par exemple évoquer le cas du Golfe du Morbihan où se côtoient à la fois un projet de Parc Naturel régional, dont l'objectif affiché est ***d'anticiper et éviter les futurs conflits d'usages***, et un projet de SMVM visant quant à lui à ***régler les conflits usages existants***.

Dans la pratique, les acteurs portant ces deux outils les présentent comme étant en parfaite complémentarité. Le SIAGM, dit en effet, dès le début de la démarche d'élaboration du PNR, avoir souhaité la création d'un SMVM. La réflexion globale du SIAGM aurait par ailleurs permis de faire gagner du temps au SMVM et de réaliser des économies d'échelle, notamment au niveau des études. La phase de connaissance du territoire étant souvent longue, la complémentarité entre le PNR et le SMVM résiderait en partie dans cette « mutualisation » des connaissances. Néanmoins, la superposition des deux démarches ne tendrait-elle pas à générer une certaine lassitude de la part des acteurs locaux concernés par ces deux projets dont la mise en œuvre est assez longue ? Les porteurs de ces projets s'en défendent en précisant que les acteurs ne sont pas les mêmes et que les sujets traités sont différents. Enfin, il est aussi précisé qu'un souci de rationalisation gouverne la démarche et que, pour cette raison, on mettra en place un outil commun d'évaluation au SMVM et au PNR.

Il est possible de se demander si cette profusion d'outils ne vient pas du fait que chaque acteur veut « son » outil (l'Etat, « son » SMVM, et les acteurs locaux, « leur » PNR). N'aurait-on pas alors ce que l'on pourrait appeler un problème de volonté « hiérarchisatrice » (chacun souhaitant imposer sa « marque de fabrique » à une action) ?

*« **Les instruments juridiques d'aménagement ne peuvent être efficaces que s'ils sont utilisés de manière optimum, et pour ce faire une coordination entre tous les niveaux est nécessaire**. Il semble pour le moment qu'il y ait une grande panoplie d'instruments*

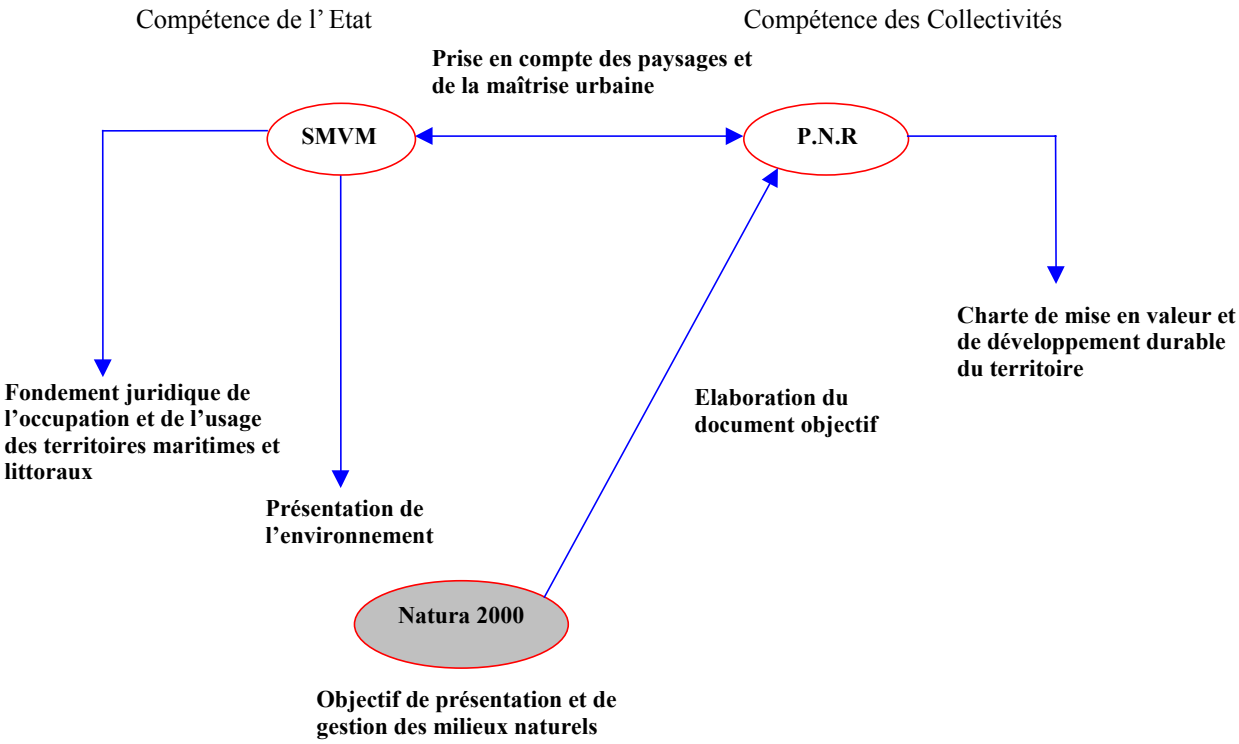
juridiques, mais qui concernent de façon trop cloisonnée les différents niveaux de mise en œuvre, ce qui au final, ruine toute possibilité de cohérence ».[210]

La coordination et la cohérence des actions sont les seuls moyens de parvenir à une meilleure lisibilité pour les acteurs locaux ; lisibilité qui contribuera à les motiver davantage et donc se traduira par une meilleure efficacité des actions de gestion intégrée du littoral.

2.4. Des tentatives d'intégration des outils de gestion

La réalité n'est pas si caricaturale que le suggérait la situation décrite précédemment et il convient de reconnaître que quelques tentatives d'intégration des outils de gestion du littoral sont perceptibles. Cette volonté d'intégration est plus particulièrement notable en ce qui concerne les SMVM et les programmes Natura 2000 dans la mesure où, dans le Golfe du Morbihan et sur le Trégor-Goëlo, les enjeux de Natura 2000 ont été totalement intégrés dans le SMVM. Ainsi, dans le Golfe du Morbihan, Natura 2000 constitue le volet environnemental du SMVM comme le représente le schéma suivant.

SMVM, PNR ET NATURA 2000 : UNE ARTICULATION



Il n'en demeure pas moins que, comme l'a souligné la Commission littoral du CNADT en juillet 2003 : « *Il faudra bien, au moins à titre expérimental, harmoniser dans un document unique l'ensemble des prescriptions contenues dans les différents documents d'aménagement des territoires (directive territoriale d'aménagement, schéma de gestion des eaux, schéma de*

[210] Noëlla LE PENNEC, « La gestion des zones côtières : une profusion de mesures de protection », in CCSTI de Lorient, *Actes du colloque « Zones côtières : Quels outils pour quelle gestion ? »*, 21 et 22 mars 2002

mise en valeur de la mer, contrat de baie, SCOT, plan de protection contre les risques etc… qui éclatent aujourd'hui la vision du littoral) ».[211]

2.5. Une « simplification / harmonisation » nécessaire à la clarté et à l'efficacité des actions

Au final, il ressort que les procédures réglementaires s'imposant à tous ne peuvent être efficaces que si chacun en accepte les termes, « *la limite d'un règlement ou d'une procédure, c'est que s'il n'y a pas l'adhésion de la population, cela a peu de chance d'aboutir et d'être respecté, si les usagers n'adhèrent pas à la démarche, elle sera rejetée* ».[212] Pour que chacun s'approprie une démarche, il doit donc la comprendre parfaitement ; ce qui ne pourra se faire que par une clarification des missions de chacun et une probable hiérarchisation des acteurs (et des territoires) en fonction des problématiques rencontrées et des objectifs poursuivis ; postulat que nous aurons l'occasion de développer dans le dernier chapitre de cette étude.

SECTION 2 : DES PROCEDURES CONTRACTUELLES A PRIVILEGIER

La résolution des conflits ou des concurrences d'usages repose sur la volonté des usagers d'une négociation contractuelle, des compromis. La réglementation ne peut pas tout résoudre. On ne parviendra pas à régler les conflits d'usages uniquement par des procédures législatives et réglementaires (ex : Loi littoral). Les procédures contractuelles entre les acteurs confrontés à des difficultés de cohabitation et des intérêts divergents ont beaucoup plus de chances d'aboutir.

Ainsi, dans le Morbihan où la cohabitation a pu être difficile entre les agriculteurs et les conchyliculteurs, en raison de considérations relatives à la qualité des eaux, ces derniers sont parvenus à travailler ensemble afin de cohabiter en bonne intelligence.

Dans ce cas, la collaboration passe par l'outil associatif qu'est « CAP 2000 ». Cette association à pour objectif de *prévenir* les conflits éventuels entre les activités agricole et conchylicole. L'adhésion à cette association constitue une démarche volontaire. Elle permet par exemple aux agriculteurs d'obtenir des dérogations pour l'épandage dans la bande des 200 à 500 m dans la mesure où les études de sol le permettent (cette dérogation devant néanmoins recevoir l'aval de la Section régionale conchylicole et de la Direction des Services Vétérinaires).

[211] Commission littoral du CNADT, *Le littoral français, Pour un nouveau contrat social*, Synthèse des propositions, Paris, 8 juillet 2003

[212] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003, p 86

L'association CAP 2000, qui a vu le jour dans la région de Lorient, a mis en évidence la nécessité de fédérer un dialogue interprofessionnel agriculture/ostréiculture. Son action s'appuie sur :

- un *document signé entre les professions agricole et conchylicole* sur la base de deux objectifs : le maintien des activités primaires et la volonté d'assurer une qualité bactériologique irréprochable des eaux littorales ;
- un protocole d'accord pour *valoriser sur place les effluents d'élevage* existant sur les exploitations de la bande littorale ;
- des contrats individuels servant de base à la réglementation : pour les plans d'épandage, c'est la loi en vigueur qui s'applique ;
- la volonté de développer un dialogue avec les autres acteurs et les autres activités.

A cet effet, l'association met en place un certain nombre d'actions :

- en faisant des propositions concernant les mesures à prendre pour assurer la pérennité des activités primaires sur le littoral ;
- en établissant un état de situation des pollutions d'origine terrestre affectant les zones littorales ;
- en établissant un code de « bonnes pratiques », intégrant les contraintes et les enjeux de chaque profession ;
- en mettant en place des séances de formation / sensibilisation communes entre les professions ;
- en initiant et en accompagnant les initiatives locales de développement qui répondent à un objectif de préservation de la qualité de l'eau et de pérennité des activités…

« En fait, on peut dépasser le clivage réglementaire/contractuel en considérant que le comportement des acteurs au sein d'une concertation va être totalement différent si au final on vise à réglementer les usages de l'espace littoral, si on établit une charte ou si les mesures envisagées visent le financement d'opérations de réhabilitation de dunes ou celui de construction d'une station d'épuration. Finalement, on se retrouve là encore dans un jeu où les termes finaux de l'action de jeu vont être totalement différents : soit mon action de jeu va modifier mon comportement (ce qui est souvent assimilé à une contrainte) mais aussi ma place dans l'ensemble des autres jeux auquel je suis amené à participer, soit mon action de jeu m'amène à bénéficier d'un « progrès » dont je peux profiter sans que cela ne porte réellement atteinte à ma façon de jouer à d'autres jeux. Dans les deux premiers cas, on vise à contraindre les comportements et les pratiques des acteurs pour gérer le milieu, ce qui nécessairement va exacerber des positions défensives dans la concertation car chacun a intérêt à ce que sa position et sa voix soit la plus entendue. […]

Dans les deux autres cas, on profite de l'opportunité de disposer de financements pour mener des actions permettant l'amélioration qualitative d'un milieu, ce à quoi peu de gens peuvent s'opposer et où il est très facile de s'accorder, d'où une remise en cause moins directe, peu de contraintes sur son comportement ».[213]

Pour une meilleure efficience, il convient donc de répondre aux intérêts des acteurs.

[213] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, Op. Cit.

CHAPITRE 3 :

Grands principes d'actions et préconisations

PLAN

SECTION 1. POUR UNE MEILLEURE COHABITATION DES USAGES

1. Un préalable : appliquer la réglementation
2. Reporter certaines activités dans les terres
3. Répartir les usages dans le temps

SECTION 2. POUR DES OUTILS DE GESTION PLUS EFFICACES

1. Des outils moins nombreux et plus complets
2. Un territoire adapté : le Pays maritime
3. Une démarche partagée
4. Une meilleure préparation et conception des outils
5. Une mise en œuvre simplifiée
6. Un calendrier resserré
7. Des porteurs forts et bien identifiés
8. La définition d'objectifs clairs et réalisables
9. Des outils au financement pérenne
10. Une évaluation renforcée et systématisée
11. Des résultats communiqués à tous

SECTION 3. METTRE FIN A LA DILUTION DES DECISIONS PAR UNE RESPONSABILISATION DES ACTEURS ET UNE CLARIFICATION DES MISSIONS DE CHACUN

1. Modifier les comportements et arrêter les procès d'intention réciproques
2. Rechercher des compromis au sein et entre les différentes catégories d'acteurs
3. Renoncer à rechercher un espace géographique à « tout faire » et utiliser la « boite à outils réglementaires »
4. Distinguer espace de gestion des conflits d'usages (le Pays maritime ?) et espace de cohérence des grandes orientations stratégiques (la région ou l'interrégion)
5. Mettre en place des processus de décision collective simplifiés et décentralisés dans lesquels les missions de chacun sont clarifiées et les acteurs responsabilisés

Au terme de cette étude, il semble intéressant de tracer quelques pistes d'orientations vers lesquelles tendre afin de parvenir à :

- concilier les différents usages du littoral ;
- accroître l'efficience des outils de gestion intégrée ;
- mettre un terme à la dilution des décisions ;
- développer une culture de l'autocontrôle et de l'auto-responsabilisation.

SECTION 1 : POUR UNE MEILLEURE COHABITATION DES USAGES

1. UN PREALABLE : APPLIQUER LA REGLEMENTATION

L'analyse conduite tout au long de ce travail fait ressortir que certaines tensions entre usagers de l'espace littoral n'existeraient sans doute pas si la réglementation y était parfaitement appliquée. Avant de chercher à mettre en œuvre de nouveaux outils, de nouvelles politiques pour réguler les concurrences d'usages ou régler les conflits, il conviendrait donc, dans un premier temps, de veiller à ce que la réglementation applicable au littoral et à ses usages soit intégralement appliquée.

La loi littoral du 3 janvier 1986 est sans doute le meilleure exemple des difficultés et de la lenteur d'application d'un texte. Concernant son application, on peut en effet identifier trois période :

- *De 1986 au début des années 1990*, la loi n'a pas été appliquée. La responsabilité de l'Etat est ici en cause dans la mesure où les décrets d'application n'étaient pas parus.

- *1990-1995* : la loi littoral a été appliquée sous l'angle de la protection. Cette période se caractérise par l'absence de doctrine, de pouvoir politique de l'Etat, avec une application bureaucratique. Cette période se caractérise également par une abondante jurisprudence.

- *1995-1996* : on a commencé à appliquer la loi littoral de manière plus équilibrée.

Dix-huit années auront été nécessaires à la publication des décrets de la loi littoral puisque ce n'est qu'en mars 2004 que les décrets relatifs à la délimitation des rivages de la mer,[214] aux aménagements dans les espaces remarquables du littoral[215] et à la limitation de l'urbanisation en zone estuarienne[216] sont parus au journal officiel.

Avant cette date, le juge avait eu l'occasion de se prononcer sur de nombreux cas, en rendant la loi littoral applicable, sur certains points, notamment son application aux estuaires, au moyen de sa jurisprudence.

[214] Décret n° 2004-309, 29 mars 2004, JO, 30 mars, p. 6079
[215] Décret n° 2004-310, 29 mars 2004, JO, 30 mars, p. 6081
[216] Décret n° 2004-311, 29 mars 2004, JO, 30 mars, p. 6082

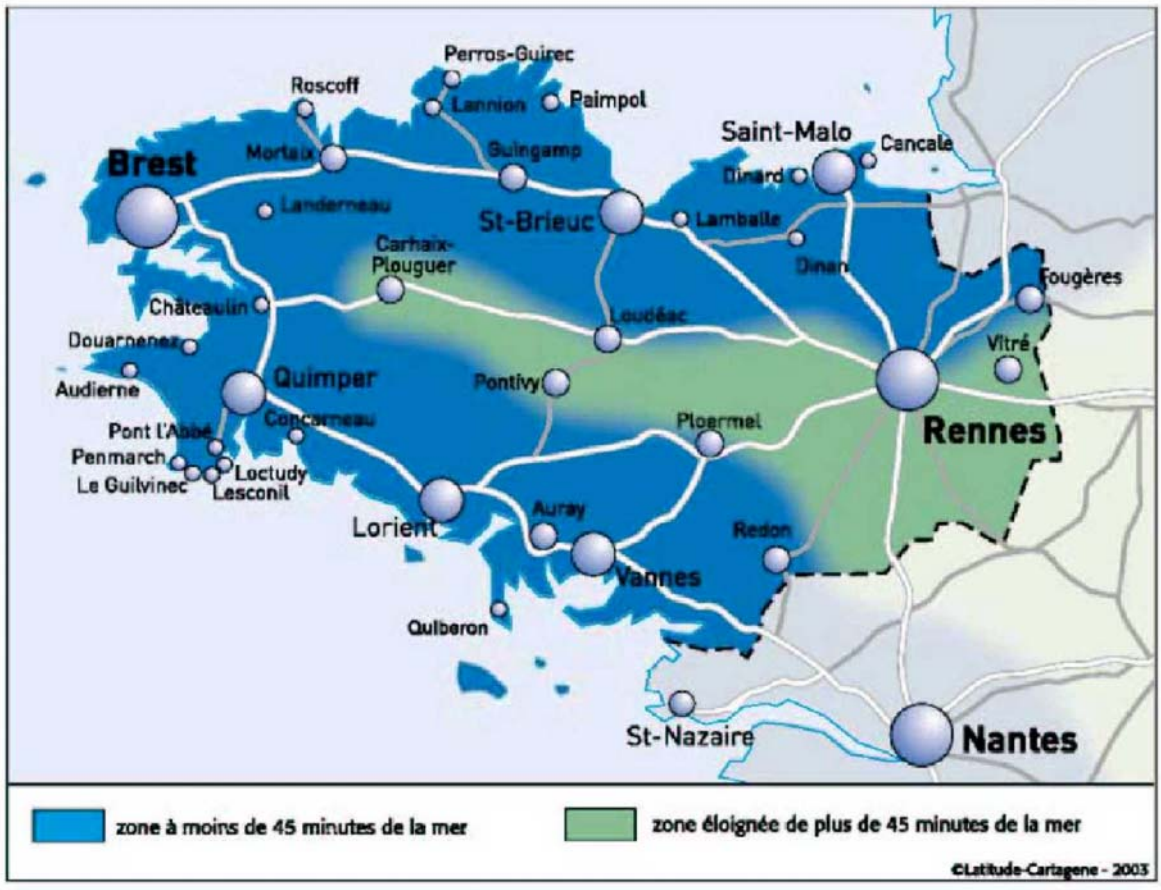
Néanmoins, il manque encore un décret pour que le dispositif soit complet : celui prévoyant la liste des communes participant aux équilibres économiques et écologiques, lorsqu'elles en font la demande auprès du Préfet (*Code de l'Urbanisme, art. L. 146-1*).

La Bretagne ne semble toutefois pas avoir été trop touchée par ce retard. En cela, on se rend compte que le comportement des élus et des acteurs locaux est essentiel à l'application d'une loi. C'est notamment ce qui peut expliquer les différences que l'on observe entre le littoral breton et le littoral méditerranéen.

2. REPORTER CERTAINES ACTIVITES DANS LES TERRES

Cette étude a démontré que le littoral est soumis à de fortes pressions. On a pu noter que, parfois, ces pressions sont le fait d'activités qui n'ont pas toujours besoin de s'exercer à proximité de la mer (il s'agit des activités utilisant l'espace littoral). Ainsi, on pourrait imaginer reporter certaines d'entre elles dans les terres, faisant jouer de ce fait la complémentarité entre la terre et la mer développée tout au long de ce travail. En cela, le Pays maritime, on l'a dit, semble le territoire le plus pertinent pour penser cette répartition géographique des usages. Néanmoins, ce territoire pourrait être élargi davantage pour certains usages. Il est vrai qu'une grande partie des territoires se situe à moins de 45 minutes de la mer ; ce qui reste un temps d'accès relativement acceptable.

A 45 MINUTES DE LA MER



Source : Région Bretagne, SRADT Bretagne 2015, La charte : une stratégie régionale pour un développement durable, janvier 2004

Ce transfert de certaines activités vers les terres nécessite cependant l'existence d'un bon réseau de transport avec des infrastructures de qualité.

Quel que soit le type d'usage relatif à l'occupation de l'espace (résider, produire, se divertir),[217] il est possible de recenser des activités pour lesquelles la présence de la mer n'est pas un impératif :

- ***Résider*** : le littoral est attractif en termes résidentiels. Néanmoins, il convient de veiller à ce qu'un meilleur équilibre s'opère sur ce sujet avec « l'espace intérieur ». Si le littoral est bien desservi par des transports collectifs et de bonnes infrastructures routières, il n'est pas impensable de développer le résidentiel dans l'arrière-pays. Cette orientation ne semble pas très difficile à mettre en œuvre dans la mesure où l'on tend actuellement à y parvenir naturellement par le jeu du prix du foncier qui pousse de plus en plus de personnes à s'installer hors du littoral. Néanmoins, il convient de veiller à ce que cette répartition géographique s'opère en parallèle avec une répartition sociale et ne se fasse pas au détriment d'une ou de certaines catégories de populations ; ce qui semble être le cas actuellement et que l'on doit déplorer.

- ***Produire*** : On pourrait penser que certaines activités de production liées au littoral, aux produits de la mer, pourraient être localisées davantage dans les terres sans qu'aucune contre-indication technique ne s'y oppose. C'est ainsi le cas de l'halio-alimentaire, de la transformation des produits de la mer, ainsi que des activités qui utilisent l'espace littoral comme lieu de stockage (entrepôts…).

- ***Se divertir*** : Certaines activités liées aux loisirs, mais qui n'ont pas besoin en permanence d'une proximité à la mer, pourraient également être transférées plus dans les terres. L'essor de la plaisance en Bretagne se traduit par une saturation des ports de plaisance. Or, certaines études ont montré que chaque navire de plaisance ne sort du port que 4 à 5 fois par an. Aussi, est-il nécessaire que ces navires restent à flot toute l'année, rendant de ce fait difficiles les escales (qui ont davantage de retombées économiques sur un site) dans la mesure où les places disponibles sont rares, voire inexistantes ? Il semble possible de ***libérer des places dans les ports de plaisance par le stockage de navires à terre*** (création de ports de plaisance à sec) et par une ***politique efficiente de manutention***. Enfin, comme l'a souligné le rapport du CESR sur l'impact en Bretagne des nouvelles demandes touristiques, [218] « *Le développement d'un tourisme intérieur est aussi un moyen de répartir la fréquentation sur l'ensemble du territoire régional et d'éviter une trop forte concentration sur des milieux fragiles* ».

Cette liste d'activités pouvant être transférées dans l'arrière-pays n'est nullement exhaustive et pourrait aisément être développée. Pour davantage d'efficacité et de rapidité dans les effets, on pourrait également œuvrer dans le sens d'une meilleure répartition des activités dans le temps afin d'éviter les éventuelles congestions et concurrences d'usages.

3. REPARTIR LES USAGES DANS LE TEMPS

L'un des meilleurs moyens de concilier les multiples usages du littoral n'est-il pas de les répartir, de les étaler dans le temps ?

[217] Se référer au chapitre 2 de la première partie de cette étude
[218] CESR Bretagne, *Impacts en Bretagne des nouvelles demandes touristiques,* Rapporteur : M. Henry DEPOID, janvier 2004

Pour certaines activités, cela semble possible. Le tourisme semble en être le meilleur exemple. Le rapport du CESR sur le tourisme confirme d'ailleurs que l'on assiste à une déconcentration de la saison estivale et à une amorce de désaisonnalisation, qui supposent une adaptation des professionnels du tourisme par une ouverture prolongée des hébergements et des équipements touristiques. Cette désaisonnalisation permettra sans doute de réguler partiellement la pression touristique sur le littoral durant la période estivale.

SECTION 2 : POUR DES OUTILS DE GESTION PLUS EFFICACES

De nombreux outils de gestion intégrée existent, et c'est sans doute ce qui explique leur faible efficacité pour certains. Aussi, il convient de les adapter en tentant, le plus possible, de tenir compte des orientations suivantes.

1. DES OUTILS MOINS NOMBREUX ET PLUS COMPLETS

Les outils de gestion intégrée visent tous à promouvoir une gestion adaptée tout en tenant compte des exigences économiques, sociales et culturelles. On peut donc parfois avoir du mal à comprendre les différences qui existent entre les multiples outils. Cela peut, malheureusement, contribuer à les décrédibiliser dans leur intégralité.

En effet, on ne sait plus qui fait quoi, pourquoi, avec qui. De ce fait, les citoyens et les acteurs locaux ne s'y retrouvent plus et tendent à mépriser ces outils qui leur semblent s'empiler, sans aucune cohérence, ni efficacité.

Nous avons déjà eu l'occasion d'insister sur la nécessité de rendre ces outils cohérents entre eux.[219] Il convient toutefois d'aller plus loin en fusionnant, au besoin, certains d'entre eux et en les rendant plus intégrés. Pour davantage de clarté, ces outils devront s'appliquer sur un territoire facilement identifiable et adapté aux problématiques.

2. UN TERRITOIRE ADAPTE : LE PAYS MARITIME

« *Plus un territoire est important et plus la difficulté de faire adhérer les participants à une problématique commune, fédératrice sera importante* ».[220]

Le choix du territoire le plus pertinent pour mettre en œuvre une démarche de gestion intégrée est donc indispensable.

Même s'il est possible de considérer que, selon l'objectif visé par l'outil mis en place, l'échelle retenue devrait être différente, dans le cadre de cette étude, nous avons choisi de privilégier le souci de clarté, simplicité et lisibilité des outils pour les acteurs. C'est pourquoi, nous considérons que le territoire du ***Pays maritime*** est le plus adapté pour mettre en œuvre tout outil de gestion intégrée local.

[219] Chapitre 2 de la seconde partie de cette étude

[220] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003, p 90

Le Pays maritime présente en effet plusieurs avantages dont celui de tenir compte des spécificités socioculturelles d'un territoire sur lequel on veut mettre en place un projet de gestion. Il est en effet très difficile de faire travailler ensemble des acteurs présents sur des bassins de vie différents, qui n'ont pas les mêmes habitudes et surtout ne se connaissent pas toujours.

3. UNE DEMARCHE PARTAGEE

Plus une démarche de gestion intégrée est partagée par les acteurs qu'elle concerne, et plus ces derniers y adhéreront et en seront les meilleurs défenseurs. C'est pourquoi, « *Depuis plus d'une dizaine d'années, les conflits naissant dans de nombreux projets d'aménagement et d'environnement ont amené les puissances publiques à mettre en relation les différents acteurs concernés de plus en plus tôt dans le processus de décision, acteurs qui revendiquent un intérêt croissant dans la prise en main de leur avenir et la gestion de leur territoire. L'objectif est en effet de démocratiser le processus de décision en définissant de manière concertée les objectifs et les méthodes pour les atteindre et ce, à une échelle de gestion opérationnelle, d'un territoire « homogène », d'un bassin versant… Ces solutions prises en concertation sont alors gages d'une plus grande légitimité. En effet, à la fois proches de la consultation et de la négociation, la concertation, loin de se limiter à une simple communication entre les acteurs d'une décision partiellement négociée, particulièrement efficace dans des contextes de forte asymétrie de pouvoir* ».[221]

Ce partage de la démarche passe à la fois par une participation accrue de la société civile aux processus de décision et de gestion, non seulement par le biais de ses représentants, mais également en associant plus régulièrement les « acteurs de base », tous les citoyens, et selon des modalités adaptées à la problématique étudiée. Le rapport réalisé sous l'égide de l'ENSAR « Acteurs, concertation et territoires » apporte des enseignements très intéressants en la matière.[222]

3.1. Une meilleure participation de la société civile

« Pour DURAN et THOENIG,[223] le mouvement vers plus de concertation préalable à la décision est une caractéristique générale de la transformation des politiques publiques territoriales. Pourtant, la légitimité des populations à participer aux processus de décision a longtemps été remise en cause. […]

Les mouvements de participation aux décisions publiques se sont développés dans les années 60 pour exploser dans les années 70 à travers les mouvements écologistes, époque à laquelle les différents conflits autour des questions d'aménagement prennent une nouvelle ampleur pouvant aller jusqu'au blocage des projets.[224] Ainsi, loin de constituer une progression continue de la participation octroyée par l'Etat ou les élus soucieux de moderniser la

[221] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003, p 17

[222] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003

[223] P. DURAN, J-C. THOENIG, « L'Etat et la gestion publique territoriale ». *Revue française de sciences politiques*, vol 46, n°4, Presse de Science Po., Paris, pp 580-622

[224] J-M. DZIEDZICKI, *Gestion des conflits d'aménagement de l'espace : quelle place pour les processus de médiation*. Thèse d'aménagement de l'espace et urbanisme, Université de Tours, 2001, 443p

démocratie représentative, l'adjonction d'un peu de démocratie participative résulte essentiellement de ces conflits.[225]

Aussi, depuis 1990, comme l'illustre la multiplication des chartes (environnement, concertation), des conventions (Aarhus), l'idée de gérer des problèmes environnementaux et de développement par la concertation connaît en France un véritable engouement.[226] *[…]*

La tendance actuelle est alors à une mise en discussion publique des projets en préalable à la décision et à l'ouverture de plus en plus tôt de cette discussion dans le processus de décision. Hubert BLANC, tirant les premières leçons de la Commission nationale du débat public[227] *considère que : « la concertation en amont est une exigence contemporaine de la démocratie, elle est une condition de l'efficacité. Elle oblige chacun à être meilleur : le décideur quand il doit faire comprendre ses choix, l'ingénieur quand il doit défendre ses solutions techniques, l'opposant qui ne peut plus se contenter d'une orchestration bruyante de l'indignation et du procès d'intention, mais doit dire lui aussi le pourquoi et le comment des solutions qu'il préconise. […]*

La mise en débat public démontre que chacun de ces acteurs détient des savoirs spécifiques (une capacité de diagnostic, une interprétation des faits, un éventail de solutions) qui s'enrichissent mutuellement.[228]

Ainsi pour D.-J. FIORINO,[229] *la participation légitime la décision politique : elle conduit à de meilleures décisions reconnaissant l'expertise de la population. La participation de la population marque la reconnaissance d'une légitimité de cette population par son appartenance territoriale à prendre part aux choix et décisions qui les affectent eux et leurs territoires, légitimité qu'elle revendique car elle tente de satisfaire un besoin individuel de reconnaissance sociale (DZIEDZICKI, 2001). Si la concertation et le dialogue ont une raison d'être c'est qu'il n'existe pas de solution technique idéale en aménagement du territoire et en gestion des milieux.*[230] *[…]*

La participation de la population n'offre que des avantages car, même si elle ne réduit ou n'élimine pas nécessairement les conflits, elle permet la participation des porteurs d'intérêts au processus de décision et par là même il y aurait un ajustement des intérêts (DZIEDZICKI, 2001). En effet, la concertation s'affirme comme l'expression de la nécessité de dépasser une vision sectorielle des problèmes pour réussir à atteindre une vision globale et apporter une réponse globale. Elle tente alors d'aider à la prise de décision grâce à l'expertise citoyenne qui permet d'éviter des erreurs si la concertation est organisée assez tôt et d'adapter la décision aux besoins des usagers (ATGER et al., 2000) ».[231]

---

[225] J.-M. FOURNIAU, « L'expérience du débat public institutionnalisé : vers une procédure démocratique de décision en matière d'aménagement ?, *Responsabilité & Environnement*, *Annales des Mines*, 2001, pp 67-80

[226] L. MERMET, « Place et conduite de la négociation dans les processus de décision complexes : l'exemple d'un conflit d'environnement » in G.-O. FAURE et al., *La négociation : situations et problématiques,* Coll. Connaître et pratiquer la négociation, Nathan, Paris, 1998, 256 p

[227] H. BLANC, « La Commission nationale du débat public, Un nouvel âge de la concertation en amont », *Responsabilité & environnement, Annales des Mines,* 2000

[228] M. CALLON, « Des différentes formes de démocratie technique, *Responsabilité & Environnement, Annales des Mines*

[229] D-J. FIORINO, « Environmental policy and the participation gap », in LAFFERTY & MEADOWCROFT, *Democracy and the environment : problem and prospects*, 1996

[230] C. ATGER, J-C. GALLETY, M. ROUSSET, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, *La concertation en aménagement : éléments méthodologiques*, coll. Dossier, Edition Tec & Doc, 2000

[231] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, Op. Cit.

Il est possible d'identifier ***quatre niveaux de participation***, comme l'a démontré N. METTAN[232] :

- ***« l'information*** *(=communication) : il n'y a pas d'échange entre les interlocuteurs et les décideurs. Le flux d'information reste dans ce cas à flux unique, la communication se fait d'une manière unilatérale bien souvent à destination d'un « grand public » (DZIEDZICKI, 2001). On met au courant de faits et d'intentions mais cela n'a pas vocation à modifier la décision en intervenant bien souvent au stade ultime des projets. D'autres soulignent que cela doit néanmoins être adapté à la cible qu'on souhaite atteindre. Il doit y avoir un ajustement. Ils remarquent qu'informer, c'est déjà donner du pouvoir car cela renforce la capacité d'agir des protagonistes en consolidant leur connaissance du sujet (ATGER et al., 2000). En effet, l'information du citoyen est au cœur du fonctionnement démocratique et se traduit, pour les services publics, par une obligation de transparence, un accès des citoyens à une information plurielle, à faire vivre des dispositifs facilitant son appropriation, afin d'accroître l'expertise des citoyens et leur capacité d'intervention (VALLEMONT, 2000). Mais une pratique d'information reste avant tout conçue pour faire comprendre aux citoyens que leur choix est le meilleur, compte tenu des contraintes. Ces opérations de communication sont alors plus souvent ressenties comme l'exercice d'une mise en valeur des actions déjà décidées.*[233]

- *la* ***consultation*** *: on a un échange à double sens mais aucune garantie de prise en compte des avis émis. Les règles sont néanmoins claires. Il y a vocation à créer un débat pour en retirer des suggestions, des réactions, des enseignements mais il n'y a pas de partage de pouvoir de décisions (DZIEDZICKI, 2001). On tend vers une prise en compte des intérêts des différents acteurs concernés par la décision mais aucune garantie ne leur est fournie.*

- *la* ***concertation*** *est une forme de dialogue visant à développer une vision commune dans un objectif d'échange d'informations. Elle doit permettre à l'opinion, au public de s'informer et de s'exprimer alors que les décisions définitives ne sont pas prises, sont encore réversibles et que des corrections peuvent être apportées (BLANC, 2000). La concertation est alors un processus, un mécanisme ayant pour objectif l'établissement d'accords et d'actions communes mais aussi un processus volontaire, c'est-à-dire qu'aucune présence n'est imposée par une quelconque autorité*[234] *(LAMOUREUX, 1996). La concertation permet d'apporter un lien entre l'autorité et le citoyen : ce dernier, mieux informé, invité à participer peut alors donner une réponse moins abrupte qu'approbation ou refus (VALLEMONT, 2000). On peut définir la concertation comme un processus volontaire et décisionnel d'élaboration et de mise en œuvre de stratégies et politiques économiques et sociales, auquel participent différents acteurs socio-économiques et l'Etat (LAMOUREUX, 1996).*

- *la* ***négociation*** *: DUPONT (1994) définit la négociation comme « une activité qui met en interaction plusieurs acteurs qui, confrontés à la fois à des divergences et à des interdépendances choisissent de rechercher volontairement une solution mutuellement acceptable ». On est face à un nombre limité d'acteurs, pour l'essentiel des représentants*

[232] N. METTAN, « Place de la négociation dans les processus d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement », in J. RUEGG, N. METTAN, et L. VODOZ (dir*), La négociation : son rôle, sa place dans l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement,* 1992, 425 p

[233] P. CHAMBAT, J.-P. FOURNIAU, « débat public et participation démocratique », in S. VALLEMONT (dir.), *Le débat public : une réforme dans l'Etat*, LGDJ, Coll. Systèmes Droit, Paris, 2000

[234] J. LAMOUREUX, « La concertation : perspectives théoriques sous l'angle du néo-corporatisme », *Cahiers du CRISES*, Coll. Cahiers de recherche, Montréal, 1996

d'intérêts ou des délégués qui connaissent des interdépendances autour d'un objet commun voire une divergence ou concurrence autour d'un objet commun. Ceci les pousse à rechercher une solution acceptable par tous, une sorte de co-décision avec des échanges directs ou non et une participation active au processus de décision (DZIEDZICKI, 2001) ».[235]

Dans la gestion des projets, il est important de prendre conscience que la concertation représente une économie de temps, d'argent et d'énergie dans la mesure où elle permet de réduire les risques ultérieurs de contentieux. En effet, la participation de la société civile est un moyen de faciliter l'appropriation d'une décision « *en évitant les réactions de rejet de la décision, en sensibilisant aux problèmes mais aussi en donnant le sentiment aux citoyens qu'ils ont été acteurs dans la prise de décision* ».[236]

Néanmoins, il faut garder à l'esprit que cette concertation peut aussi être l'occasion, pour les élus, d'instrumentaliser la société civile en lui soumettant des projets dont la décision a déjà été prise en réalité, mais de façon non publique.

Une des difficultés de la démarche va néanmoins être de choisir qui participera.

Certains services administratifs en charge de projets peuvent parfois faire preuve de maladresse en n'associant pas tous les acteurs socio-économiques, mais en se limitant aux élus politiques. Il convient ici de ne pas se limiter aux élus politiques, mais d'associer ce que l'on appelle communément la société civile. Cette dernière se compose de représentants socioprofessionnels. Il convient toutefois de s'assurer de la représentativité des structures qui se désignent comme représentant une catégorie d'acteurs. En effet, on a parfois affaire à ce que le rapport élaboré par l'ENSAR a appelé des « *associations d'emprunt* », c'est-à-dire des structures associatives qui défendent un intérêt particulier sous couvert de l'intérêt public. Ce cas de figure concerne le plus souvent des associations d'habitants, de riverains. « *L'analyse de leur trajectoire montre qu'elles se sont fréquemment constituées pour s'opposer à un l'installation d'une entreprise ou d'un aménagement source de nuisances : leur position étant difficile à justifier puisqu'il s'agissait avant tout de défendre des intérêts propres, elles ont fréquemment épousé une cause environnementaliste qui leur permet de passer de la défense d'un intérêt particulier à celle de l'intérêt général. Ceci induit un double biais : d'une part la cause environnementaliste est sur-représentée par rapport à ce qu'elle représente réellement en termes de demande sociale, d'autre part ceci induit une confusion entre des groupes qui défendent l'environnement en général et des groupes qui défendent un environnement particulier, le leur. Ces associations d'habitants utilisent aussi parfois une justification liée à l'antériorité, qui a un sens lorsqu'il s'agit de résidents de longue date, pour lesquels cet « avant » est une identité et donc un bien commun « patrimonial », mais qui en a moins lorsqu'il s'agit de résidents récents sans liens identitaires avec le site*. »[237]

Il reste néanmoins très difficile de vérifier que l'on ne se trouve pas dans ce cas de figure. C'est pourquoi, il semble indispensable, plus rarement car les modalités de participation sont plus lourdes à organiser, mais de temps en temps, de consulter les acteurs de base sans nécessairement passer par ceux qui se positionnent comme étant « leurs » représentants. Cela

[235] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, Op. Cit.
[236] C. ATGER, J-C. GALLETY, M. ROUSSET, Ministère de l'équipement, des transports et du logement, Op. Cit.
[237] Jean-Eudes BEURET, Stéphane PENNANGUER, « Quand les citoyens modèlent l'action publique : la gouvernance des espaces littoraux »

ne semble pas trop difficile à réaliser localement, mais l'est davantage à une échelle géographique plus importante, notamment régionale.

3.2. Des acteurs de base à consulter plus régulièrement

« Une des difficultés d'un processus ou d'une phase qu'on voudrait concertée tient à son degré d'ouverture aux seuls représentants d'intérêts ou de manière plus large à la population. En effet, quand on parle de concertation il se pose la question de qui peut (et/ou veut) participer et dans un deuxième temps comment peut-il participer ? […]

Pourtant, on peut dresser un premier constat : l'action publique s'appuie souvent sur des lieux de négociation institutionnalisés afin de permettre, dès l'amont, un ajustement des intérêts. Mais dans ces multiples comités de concertation mis en place, la composition suppose un principe de clôture qui limite la représentation aux seuls représentants d'intérêts ».[238]

Ce sont donc généralement les représentants des usagers qui sont consultés dans le cadre de la mise en place d'outils de gestion intégrée ; ce qui peut avoir pour conséquence un certain manque d'appropriation par les acteurs de base de la démarche, d'où leur incompréhension ou leur refus du projet.

« Le fait de fonctionner avec des représentants de groupes au sein des instances de concertation va présenter plusieurs inconvénients par rapport au déroulement d'une concertation. Quand, dans des instances, il y a obligation faite aux associations diverses de se fédérer pour pouvoir participer, la marge de négociation du représentant va s'amenuiser d'autant plus que la fédération regroupe des intérêts divers.

De plus, du point de vue du résultat, on passe à côté de l'objectif qui est que chacun s'approprie une démarche et une décision. En effet, seuls les représentants ont conscience des enjeux et peuvent difficilement faire descendre l'information jusqu'à l'ensemble des acteurs du même groupe ou même vers l'ensemble de la population, qui, de ce fait, ne peuvent pas apprécier les apports de la concertation.

Aussi, le fait de n'avoir qu'un représentant chargé de participer aux différentes instances va poser un tout autre problème qui est celui de la disponibilité. […] La multiplication des démarches faites en concertation fait que les différents organismes sont de plus en plus sollicités avec des moyens humains qui ne sont pas pour autant plus importants ce qui entrave la qualité du dialogue.

D'ailleurs, le problème sous-jacent à l'augmentation du nombre de participants à ces démarches est la difficulté de trouver des créneaux horaires convenant à tous : d'une manière caricaturale, les services de l'Etat ou les chambres consulaires auront tendance à s'accommoder des réunions en cours de journées tandis que les représentants des diverses associations ou les professionnels préfèrent les réunions programmées en soirée.

[238] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, Op. Cit.

Enfin, le dernier thème souvent abordé tient à la qualité intrinsèque de la personne choisie pour représenter les intérêts de son groupe ».[239] On l'a déjà dit, la personnalité d'un individu peut être un facteur de tensions.

Consulter les représentants d'un groupe ne suffirait donc pas, d'autant plus que l'on a parfois un problème de représentativité des acteurs. Il convient donc d'associer plus régulièrement les acteurs de base.

3.3. Varier les modalités de concertation

La concertation, lorsqu'elle se fait à très (trop ?) grande échelle se traduit parfois par une difficulté à parvenir à des résultats concrets et clairs. Aussi, afin de faire avancer le travail de façon efficace, il peut être intéressant de varier les modalités de concertation en alternant des réunions à grande échelle avec des réunions thématiques, voire sectorielles et individuelles, mais également plusieurs réunions intermédiaires de synthèse pour faire le point et rediscuter des consultations.

L'étude réalisée par l'ENSAR montre donc que « *la concertation est d'autant plus acceptée par les acteurs locaux qu'elle se déroule sur différents niveaux complémentaires :*

- *entre deux individus (souvent dans un cadre informel) afin d'établir un rapport de confiance ;*
- *entre deux groupes d'acteurs (lors des réunions professionnelles par exemple permettant de sensibiliser l'ensemble des acteurs de chacun des groupes aux contraintes et enjeux de l'autre ;*
- *entre l'ensemble des acteurs d'un territoire dans un cadre très formel au sein des comités ou commissions créés pour la démarche qui permet ou doit permettre à chacun de prendre conscience des différents enjeux qui composent le territoire sur lequel il évolue* ».[240]

Cette méthode visant à varier les modalités de concertation présente enfin l'intérêt de « *faire naître une conscience collective sur un territoire mais aussi pour amener les gens à se connaître, établir une relation de confiance entre acteurs et les amener à réaliser des opérations entre eux en dehors de la démarche propre. La difficulté semble être de dépasser une relation individuelle pour parvenir à des relations « structurelles », de faire en sorte qu'il se noue une culture du dialogue entre deux groupes distincts et que cela ne repose pas seulement sur deux représentants qui seraient « ouverts »* ».[241] Cette relation de confiance doit aller au delà de la simple relation interpersonnelle et, pour être pérennisée, se transformer, à moyen terme, en une confiance interinstitutionnelle, afin de survivre aux changements de personnes.

En conclusion, « *les pouvoirs publics doivent mieux préciser leur rôle et offrir les moyens aux acteurs locaux de promouvoir des concertations sur le terrain, qui pourront ensuite être*

[239] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003
[240] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003, p 101
[241] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003, p 81

relayées ou formalisées dans des outils institutionnel de gestion. L'enjeu est de rechercher une réelle synergie entre action publique et action citoyenne, sans que l'un ne dénature ou n'amoindrisse la cohérence de l'autre ».[242]

4. UNE MEILLEURE PREPARATION ET CONCEPTION DES OUTILS

Une démarche de gestion intégrée de la zone côtière exige, entre autres, la mise en œuvre d'une véritable stratégie de l'information basée sur le meilleur recueil possible des connaissances et leur indispensable diffusion auprès de tous les acteurs.

Pour gérer l'espace que constitue le littoral tel que nous l'avons étudié ici, il est tout d'abord nécessaire de pouvoir disposer d'une ***cartographie précise***. L'élaboration de stratégies nationales et régionales, ainsi que les décisions qui concernent les zones côtières, imposent une parfaite connaissance des limites des différentes zones géographiques, juridiques, économiques et environnementales. Le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement des Territoires (CIADT) du 23 février 2000, et les différents comités interministériels qui ont suivi ont défini des objectifs pour la mise en place d'outils modernes et efficaces répondant à la nécessité de mise en œuvre d'une gestion intégrée du littoral.

Le Conseil National de l'Information Géographique (CNIG) a créé, à cet effet, un groupe littoral, en fédérant les travaux de l'IFREMER, du SHOM, du BRGM et du CETMEF,[243] et cela dans le but de créer un Référentiel Géographique Littoral (RGL).

Différentes actions sont actuellement en cours dans ces organismes. L'IGN a déjà réalisé une couverture aérienne complète du littoral (orthophographies). Le Comité Interministériel de la Mer du 29 avril 2003 a confié au SHOM et à l'IGN la construction d'un catalogue numérique des données altimétriques géoréférencées existantes qui devra être accessible grâce à un « portail internet » et la réalisation du référentiel géographique littoral (RGL). Ainsi, toutes les données altimétriques et géographiques proposées auront des systèmes de références uniques. A partir de ce référentiel, l'utilisateur pourra ajouter des « couches » d'informations numériques spécifiques à ses besoins (environnement, prévention des risques, urbanismes, sécurité maritime, économiques,…). Le prolongement souhaitable de l'action engagée par les différents organismes cités sera conditionné par l'octroi de budgets interministériels.

Ce souci d'information accrue sur le littoral passe également par un effort sur ***l'acquisition de données socio-économiques***. Ce type d'informations, malgré l'intérêt qu'il présente, est souvent sous-évalué dans les études qui sont réalisées lors des phases préparatoires alors même que tenir compte de ces aspects est essentiel si l'on veut apprécier le plus fidèlement possible les problèmes posés et les incidences des solutions proposées.

Enfin, on peut parfois critiquer le nombre trop élevé des études et regretter de ne pas en voir les suites concrètes, en actions. Ces ***études*** ne doivent pas représenter une part disproportionnée dans la démarche. Vient un moment où il faut savoir les arrêter, être capable de s'en servir utilement et de les traduire en propositions d'actions qui devront être mises en œuvre. Néanmoins, les études sont essentielles. A ce sujet, il faut d'ailleurs souligner qu'une caractéristique essentielle de la Bretagne est de rassembler, autour des sciences marines, le plus gros pool de chercheurs qui puisse exister sur le territoire national. Ce dernier est ancien (création du laboratoire de Concarneau en 1850) et présente la particularité d'être pluri-

[242] Jean-Eudes BEURET, Stéphane PENNANGUER, Op. Cit.
[243] CETMEF : Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales

institutionnel (Universités, Muséum d'Histoire Naturelle, ENSAR, IFREMER Brest et ses laboratoires côtiers, EPSHOM, CEDRE, BRGM, CEVA, ID.MER…). Les informations recueillies par les études, pour être utiles, doivent cependant être diffusées plus largement et explicitées.

En effet, il est indispensable de ***partager les informations recueillies*** grâce à la phase d'études afin que les acteurs se les approprient, que les études aient une utilité pour tous et que chacun entre dans le processus de gestion intégrée avec les mêmes bases de connaissances. Néanmoins, afin que les acteurs (socioprofessionnels, élus politiques, animateurs…) aient la même compréhension de ces connaissances qui leur sont communiquées, il est parfois utile ***d'organiser des journées de formation*** qui leur permettront d'être mieux informés.

5. UNE MISE EN ŒUVRE SIMPLIFIEE

La mise en œuvre des outils de gestion intégrée peut parfois se révéler laborieuse.

La phase de concertation se passe généralement plutôt bien, même si l'on recense parfois quelques accrocs. En revanche, lorsqu'il s'agit de traduire en actions concrètes les orientations qui ont été décidées lors de la précédente phase au moyen de l'outil de gestion retenu (SMVM, Contrat de Baie…), la situation se révèle plus délicate et sensible. La question est alors en effet de savoir quelles seront les incidences de ces mesures sur le quotidien des acteurs locaux et quelle sera leur rôle et leur implication dans cette mise en œuvre.

Pour que les acteurs entrent dans une démarche de gestion intégrée du littoral, ils doivent l'avoir comprise et être en mesure de participer directement à sa mise en œuvre sans que l'on ait besoin de leur expliquer trop longtemps les modalités d'application de l'outil retenu. Or, on note que les outils de gestion intégrée se voient souvent reprocher la multitude de guides méthodologiques et de procédures les accompagnant, et plus particulièrement la faible utilisation de ces documents. ***Il convient donc à présent de les utiliser dans des conditions optimales et de rechercher des procédures de gestion collective.***

6. UN CALENDRIER RESSERRE

La longueur d'une procédure démotive souvent les acteurs qui ont le sentiment de ne voir aucun résultat et donc que leur action est vaine. Les SMVM sont une illustration de cette problématique.

Les procédures de constitution de dossier sont lourdes et compliquées, les études succédant souvent aux études. Sans réelle « opérationnalité », les structures de coordination en place ont du mal à maintenir la motivation des différents acteurs impliqués.

➡ ***Le calendrier de mise en œuvre d'un processus de gestion intégrée de la zone côtière doit donc être resserré au strict minimum (sans pour autant s'affranchir de certaines étapes indispensables : concertation…).***

7. DES PORTEURS FORTS ET BIEN IDENTIFIES

Pour qu'une démarche de gestion intégrée soit acceptée et se traduise par des effets concrets, elle doit être ***portée par un acteur bien identifié et reconnu***. Une démarche de gestion intégrée a donc besoin d'un leader. Or, les leaders reconnus sont encore rares, à plus forte raison les « faciliteurs » de l'ensemble du processus GIZC. Souvent, une volonté commune existe mais elle est rarement canalisée à travers une initiative forte qui permette de déboucher à terme sur une ***vision commune du devenir du territoire concerné***. Sans cadre de soutien, les volontés peuvent s'essouffler ou perdre de leur nature initiale.

7.1. La légitimité et le poids du politique

La réussite d'un projet nécessite une volonté forte et l'engagement personnel d'un homme fort. L'élu politique est le mieux placé pour assurer cette mission. Il doit être le garant de l'impartialité à entretenir entre tous les acteurs présents sur le littoral. Elu pour représenter l'intérêt général, sa légitimité n'est pas contestable.

En effet, *« Décider, c'est trancher entre des intérêts contradictoires. Ainsi, nombreux sont ceux qui considèrent que l'arbitrage politique est inévitable dès lors qu'il faut décider d'une intervention qui va bouleverser des équilibres dont chacun a quelque chose à perdre et à gagner (ATGER et al., 2000). De nombreux auteurs se rejoignent sur la nécessité que seules les autorités légitimes (administrations, élus…) prennent les décisions qui auront valeurs exécutives : les décideurs doivent rester toujours maîtres de la décision (ATGER et al., 2000 ; DZIEDZICKI, 2001 ; MERMET, 1998). Yvon ROBERT, ancien maire de Caen, apporte un éclairage intéressant en envisageant la possible sanction de la décision. Il explique qu'en présence d'intérêts sociaux contradictoires, seul le politique peut décider car, dans ce cas seulement, la décision pourra être sanctionnée par le vote ».*[244]

7.2. Une relation de confiance envers la structure gestionnaire

➡ Si la structure chargée de favoriser la gestion intégrée de la zone côtière veut réellement atteindre son objectif, elle doit réussir à établir une véritable relation de confiance avec ses interlocuteurs, c'est-à-dire les acteurs présents sur son territoire d'action.

Si l'instauration d'une telle relation passe tout d'abord par la confiance exprimée envers une personne physique représentant la structure gestionnaire, le principal enjeu est ensuite de parvenir à ce que ce rapport de confiance s'installe également avec l'établissement lui-même. Il s'agit-là de la principale condition permettant de s'assurer de la pérennité et de la réussite des projets mis en œuvre.

En effet, on peut remarquer que, trop souvent, lorsqu'un blocage existe, il peut être imputé au facteur humain. Il n'est pas rare que le déblocage d'une situation soit lié à l'arrivée d'un nouvel acteur ou au départ d'un autre.

7.3. Un arbitre lorsque cela est nécessaire

En cas de difficulté pour parvenir à concilier les différentes parties en présence dans un processus participatif visant à parvenir à la régulation de conflits d'usages, il faut un acteur,

[244] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, Op. Cit.

une autorité, qui soit en mesure de trancher les conflits. Celle-ci peut être l'élu, le Préfet, voire même un groupe mis en place à l'initiative de l'un ou l'autre de ces acteurs.

Néanmoins, quelle que soit cette autorité, il est indispensable qu'elle s'attache à expliquer les paramètres qui ont présidé son arbitrage, les raisons qui l'ont fait pencher pour telle ou telle décision.

Enfin, on peut rencontrer un problème d'échelle de mise en œuvre des différents outils institutionnels locaux. Leur mise en cohérence nécessite donc des cadres (schémas) à une échelle plus large qui prennent en compte la spécificité de la zone côtière dans des ensembles plus vastes (ex : la région dans le cadre des Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement du Territoire, dans la mesure où c'est l'interface terre-mer qui est prise en compte et non pas seulement la partie terrestre).

8. LA DEFINITION D'OBJECTIFS CLAIRS ET REALISABLES

Dans les différentes démarches de gestion intégrée de la zone côtière, on note régulièrement une faiblesse générale dans la définition d'objectifs structurants sur les plans conceptuel, spatial et temporel. Cette faiblesse est souvent imputable à une vision déficiente du territoire dans ses dimensions que sont l'espace, les hommes et les échanges. Si les « bilans diagnostics environnementaux » existent, ils sont rarement traités sous forme systémique pour aboutir à des scénarios analysant les forces, les faiblesses, les possibilités et les menaces pesant sur les choix de développement et de protection.

Des études très approfondies dans tous les domaines ne garantissent pas une bonne appréciation collective de l'état du territoire et ses potentiels avec les quelques questions centrales qui vont permettre de guider la réflexion prospective. Les objectifs sectoriels, plus classiques, sont en général beaucoup plus précis parce qu'issus d'une vision et d'une volonté d'actions ciblées d'un groupe d'acteurs bien défini (ex : les pêcheurs ou les concyliculteurs).

➧ ***Afin d'éviter les déceptions et désillusions et l'impression que pourraient avoir certains acteurs que la démarche mise en œuvre n'a rien changé, il importe donc de fixer des objectifs clairs, hiérarchisés, mais également réalistes (par conséquent non disproportionnés).***

Soulignons que cette difficulté de fixer des objectifs clairs, gradués dans le temps et mesurables, est concomitante avec l'absence d'indicateurs sur lesquels nous reviendrons.

9. DES OUTILS AU FINANCEMENT PERENNE

Ce travail a été l'occasion d'évoquer la fragilité des financements accordés aux démarches de gestion intégrée de la zone côtière, souvent conditionnés aux changements liés aux échéances électorales et au renouvellement des dirigeants politiques. Ces changements, selon leur fréquence et leur ampleur, peuvent entraîner un certain nombre de difficultés et se traduire par une vision plutôt à court terme des outils de gestion intégrée alors même que leur objet impose qu'ils s'inscrivent dans le long terme.

Selon la nature des instruments institutionnels, la mobilisation des financements pose problème et est rarement à la hauteur des enjeux, car « saupoudrée » sectoriellement. Le manque de planification financière des programmes implique par ailleurs des conduites de

projets opportunistes pour capter des financements avec, au final, de gros risques de perte de cohérence du projet.

10. UNE EVALUATION RENFORCEE ET SYSTEMATISEE

➡ ***Pour motiver les acteurs et les convaincre de l'intérêt d'une démarche en cours, il est indispensable de leur démontrer quels ont été ses résultats. En cela, l'évaluation d'un programme est une passage obligé si l'on veut motiver les acteurs. Elle permettra de voir si le résultat obtenu est satisfaisant, utile, opératoire…***

Néanmoins, on rencontre plusieurs difficultés à ce stade. En effet, l'évaluation d'un programme doit, en théorie, se faire sur la base des objectifs qui lui ont été assignés dès le départ. On rencontre donc ici une première difficulté lorsque les objectifs de départ ne sont pas suffisamment clairs et réalisables comme on a pu le voir ci-dessus.

D'autre part, à la faiblesse de définition des objectifs s'ajoute une grande lacune en matière de définition d'indicateurs utiles au suivi des initiatives de gestion intégrée des zones côtières, quelle que soit la forme (outil institutionnel) qu'elle prend. La multiplicité des procédures engagées est certainement pour beaucoup dans cette absence de vision à long terme de la gestion que l'on veut mettre en place.

En phase de préparation d'un plan, les opérateurs tendent à répondre qu'il est trop tôt pour définir les indicateurs, ce qui s'accompagne souvent d'une absence de quantification des objectifs. Le « suivi-évaluation » n'est pas perçu comme un processus d'apprentissage qui permet d'améliorer la prise de décision au fur et à mesure du déroulement d'un projet ou d'un programme de gestion intégrée des zones côtières, mais plus souvent comme un contrôle a posteriori des effets d'un programme. Les évaluations sont trop souvent considérées comme des moyens de prise de décision en lieu et place d'un processus, il est vrai plus complexe et plus long, de concertation et de participation des acteurs. Néanmoins, le regard extérieur sur une procédure est important. Il faut le faire accepter, non pas comme une évaluation ou un jugement, mais comme une aide. Cela est plus facile dans une démarche d'« intercomparaison ».

Toute démarche d'évaluation doit se baser sur des indicateurs objectifs, définis par les acteurs, en amont de la procédure. Or, l'idée que les indicateurs seront traités après l'exercice de planification semble répandue, y compris dans les milieux administratifs et malgré l'existence de guides officiels (Contrats de Plan Etat-Région, Parc Naturel Régional…). Pour que ces indicateurs soient mesurables, il convient de fixer, dès le départ, des objectifs ciblés au cours du temps, des points de repère quant à ce qui est attendu des changements de comportement des acteurs clés. Malgré cela, la notion de suivi reste très vague (peu d'objectifs quantifiés) et s'attache uniquement à essayer de suivre les indicateurs de changements environnementaux, mais beaucoup moins des indicateurs de processus quant aux changements de comportement des acteurs et des institutions pour arriver à des objectifs donnés.

➡ ***En toute logique, des indicateurs de suivi doivent donc être formalisés en amont de la procédure. Ces derniers doivent être soumis aux acteurs afin d'être partagés et reconnus ensuite lors des phases de partage des résultats de l'évaluation.***

11. DES RESULTATS COMMUNIQUES A TOUS

➡ ***La communication aux acteurs du territoire des résultats de l'évaluation d'un outil de gestion intégrée de la zone côtière est primordiale et permet à la fois d'associer les différents acteurs à la démarche et de les motiver.*** Sans cela, les acteurs auront vite l'impression que la démarche constitue un outil de plus, une nouvelle « usine à gaz » sans résultat, ni apport dans la régulation des concurrences d'usages ou le règlement des conflits rencontrés.

SECTION 3 : METTRE FIN A LA DILUTION DES DECISIONS PAR UNE RESPONSABILISATION DES ACTEURS ET UNE CLARIFICATION DES MISSIONS DE CHACUN

Lorsqu'on examine les raisons profondes des blocages en matière de mise en œuvre de la gestion intégrée du littoral, on est nécessairement amené à conclure que les procédures, les instruments d'observation, les concepts, les grilles d'analyse, existent et sont largement partagés. En réalité les difficultés sont à rechercher du côté des acteurs dont les comportements aboutissent à une dilution des décisions et à l'instauration d'un système généralisé d'irresponsabilité.

Entre l'Etat, les élus locaux et les socioprofessionnels, on constate que s'est organisé un jeu de complicité deux à deux, dans lequel l'absent a toujours tort :

- ***Pour l'Etat et les socioprofessionnels***, les élus locaux n'agiraient qu'en fonction de leurs intérêts électoraux de court terme et pratiqueraient volontiers la démagogie ;

- ***Pour les élus locaux et les socioprofessionnels***, l'Etat, ignorant des réalités locales, multiplierait procédures technocratiques inapplicables et réglementations bureaucratiques paralysantes ;

- ***Pour l'Etat et les élus locaux***, les socioprofessionnels seraient prisonniers de leurs intérêts catégoriels, n'auraient aucun souci de l'intérêt général, et s'ingénieraient à contourner d'un côté des réglementations qu'ils réclament à cors et à cris de l'autre.

La sortie de ce cercle vicieux où chacun joue contre les autres, et finalement contre l'ensemble et donc, à la sortie, contre ses propres intérêts suppose :

- une modification des comportements et l'arrêt des procès d'intention réciproques ;

- des procédures de recherche de compromis au sein et entre les différentes catégories d'acteurs(ce qui suppose une organisation interne adaptée au sein de chaque catégorie) ;

- le renoncement, en matière de gestion du littoral, à la recherche d'un espace géographique « à tout faire » et l'utilisation souple et intelligente de la « boîte à outils » réglementaire ;

- la distinction entre l'espace de gestion des conflits d'usages (le Pays maritime ?) et l'espace de cohérence des grandes orientations stratégiques (l'espace régional, voire interrégional) ;

- la mise en place de processus de décision collective simplifiés et décentralisés, dans lesquels les missions de chacun sont clarifiées et les acteurs responsabilisés.

1. MODIFIER LES COMPORTEMENTS ET ARRETER LES PROCES D'INTENTION RECIPROQUES

Un premier procès d'intention est celui de la défense de l'Intérêt général. Aucun des acteurs publics concernés, y compris l'Etat, n'est à lui seul détenteur de l'Intérêt général. Chacun l'est à sa manière et aucun n'a d'intérêt à la multiplication et à l'amplification des conflits. A contrario, la défense d'intérêts catégoriels n'est pas toujours le monopole des acteurs socioprofessionnels. L'Etat n'est pas une entité homogène abstraite. Il comporte de nombreuses structures et de nombreux corps qui ont parfois des stratégies propres, et peuvent être en contradiction, voire en opposition avec la stratégie générale de l'Etat. En revanche, les procédures que l'Etat élabore sont destinées à faciliter la résolution des problèmes, et non à compliquer la tâche des décideurs de terrain. Une conclusion s'impose : ***il est nécessaire que chacun s'efforce de résoudre les problèmes relevant de sa propre responsabilité avant de les transmettre aux autres acteurs.***

2. RECHERCHER DES COMPROMIS AU SEIN ET ENTRE LES DIFFERENTES CATEGORIES D'ACTEURS

La plupart des conflits sur le littoral ne peuvent être réglés que par des compromis. Ces compromis reposent sur la recherche de la « moins mauvaise solution ». Ils supposent des discussions entre les professions. Certaines professions (la profession agricole notamment), ont une pratique ancienne des négociations intersectorielles qui semble avoir donné de bons résultats. Ces pratiques pourraient être généralisées à d'autres conflits interprofessionnels sur le littoral. Cela ne veut pas dire que l'Etat et les Collectivités publiques se désengagent, au contraire. Ils interviendront a posteriori pour donner une forme et une force juridique à ces compromis. Mais les pouvoirs publics, dans ce schéma, n'interviendraient plus a priori pour imposer des solutions très souvent rejetées par une majorité des acteurs concernés et qui n'ont, dès lors, aucune chance d'être effectivement mises en œuvre.

3. RENONCER A RECHERCHER UN ESPACE GEOGRAPHIQUE A « TOUT FAIRE » ET UTILISER LA « BOITE A OUTILS REGLEMENTAIRES »

A chaque conflit correspond un espace géographique pertinent. Il faut donc renoncer à rechercher une zone idéale sur laquelle on pourrait plaquer des « institutions à tout faire ». Cela n'a jamais marché et il n'y a pas de raison pour que cela fonctionne dans l'avenir.

Ceci n'est pas contradictoire avec la volonté de faire du Pays maritime le cadre général d'impulsion des dynamiques maritimes et littorales. Mais, même un Pays maritime qui fonctionne bien ne peut apporter de solution miracle à tous les problèmes qui se posent sur le littoral. Le Pays maritime est le cadre d'appréhension globale des problèmes. Dans le même esprit, il est préférable d'arrêter de multiplier à l'infini les procédures réglementaires. La « boîte à outils » en comporte suffisamment dans les domaines du foncier, de l'urbanisme, de la gestion du domaine public maritime, des procédures de protection et de préservation de l'environnement… L' expérience prouve qu'à chaque fois que l'on cherche, en toute bonne foi, à supprimer l'une de ces procédures, cette tentative se transforme en conflit supplémentaire et se termine invariablement par la création d'une procédure nouvelle. ***La***

réflexion devrait donc être orientée vers les voies d'une utilisation souple et intelligente de la « boîte à outils » existante.

4. DISTINGUER ESPACE DE GESTION DES CONFLITS D'USAGES (LE PAYS MARITIME ?) ET ESPACE DE COHERENCE DES GRANDES ORIENTATIONS STRATEGIQUES (LA REGION OU L'INTERREGION)

Le Pays conçu comme un territoire fondé sur un projet a été introduit par la Loi PASQUA de 1995 et confirmé, dans un esprit plus décentralisateur, par la loi VOYNET de 1999. Il bénéficie donc d'un relatif consensus politique. Il est fondé sur l'idée qu'un espace défini à partir de critères d'identité culturelle est un cadre plus favorable à l'émergence de dynamiques économiques et de solidarités territoriales qu'un espace administratif, même doté d'institutions. La Bretagne est une des régions où ce concept de Pays a connu un essor significatif. Certes, les discussions au sein de la section l'ont bien mis en évidence, des sources de blocage sont apparues, soit liées au fonctionnement des Conseils de développement, soit dues à certaines opacités dans les processus de décision. Mais une dynamique est en marche qu'il serait dommage de briser. Appliquer ce concept aux Pays maritimes revient à définir des Pays en fonction de critères d'identité maritime. C'est aussi une façon d'affirmer la spécificité de l'activité maritime. La résolution des conflits d'usages devrait en être facilitée et le Pays maritime devrait devenir l'espace privilégié de résolution de ces conflits.

En ce qui concerne l'espace le plus pertinent pour fixer et mettre en cohérence les grandes orientations stratégiques, il doit être plus large. Il ne peut s'agir ici que de la région ou de l'interrégion. Les travaux de la « Commission littoral » du CNADT ont bien mis en évidence la spécificité des trois façades maritimes métropolitaines.

Les quatre CESR de la façade Atlantique ont depuis longtemps une réflexion commune par le biais de l'association « ARESE – Arc atlantique ». Le CIAT de Troyes, de 1994, avait impulsé une réflexion prospective sur chacune des façades métropolitaines qui a fonctionné sur la façade Atlantique de 1994 à 2001. Néanmoins, force est de constater que, malgré ces travaux, la mobilisation des acteurs économiques et sociaux ne s'est pas encore révélée suffisante pour constituer une véritable dynamique atlantique basée sur une plus grande intégration. Or cette mobilisation, en complément de la sensibilisation des élus politiques et des exécutifs, est un moteur indispensable à la concrétisation de l'intégration de l'Espace atlantique et au développement effectif de coopérations. C'est pourquoi, la volonté de réfléchir sur certaines thématiques littorales à l'échelle de la façade atlantique a connu un renouveau dans le cadre du programme d'initiatives communautaires « INTERREG III B - Espace atlantique », cette fois, dans une dimension transnationale. Ainsi, en 2003, s'est constitué le « Réseau Transnational Atlantique des partenaires économiques et sociaux – RTA », regroupant les organisations représentatives des milieux socioprofessionnels des régions européennes et françaises de l'Espace atlantique.[245] Ce réseau a d'ores et déjà prévu de formuler des propositions communes sur les activités liées à la mer et les questions spécifiques posées par l'espace littoral. En effet, la politique de la pêche, les problèmes de

[245] Sont membres du RTA : le CESR de Bretagne, le CESR du Centre, le CESR des Pays de la Loire, le CESR de Poitou-Charentes, le CESR du Limousin, le CESR d'Aquitaine, les Forums économiques du Pays de Galles, le CES Vasco (Espagne), le CES de Cantabria (Espagne), le CES de Galice (Espagne), le CES des Canaries (Espagne), AERLIS (association entrepreneuriale de la Région de Lisbonne), l'Union Usalgarve/CGTP-IN (organisation composée de 30 syndicats portugais). Le CES de Ceuta (Espagne) est partenaire associé.

sécurité maritime, la gestion de l'espace littoral, les problèmes environnementaux sont autant de sujets sur lesquels des positions communes peuvent être défendues pour influer sur les politiques européennes, ou l'opportunité d'échanges d'expérience et de développement de coopérations interrégionales promue au niveaux régionaux et nationaux.

Cette démarche peut être utilement complétée, pour la Bretagne, par une coopération avec les régions françaises de l'Arc-Manche.

La façade maritime est donc l'espace de cohérence des grandes orientations stratégiques en matière maritime et littoral. L'échelon régional est, dans ce contexte, le pivot, le lien entre le Pays et la façade, celui où existe une institution : le Conseil régional.

5. METTRE EN PLACE DES PROCESSUS DE DECISION COLLECTIVE SIMPLIFIES ET DECENTRALISES DANS LESQUELS LES MISSIONS DE CHACUN SONT CLARIFIEES ET LES ACTEURS RESPONSABILISES

Toutes les propositions précédentes reviennent à mettre en œuvre des processus de décision collective simplifiés dans lesquels les missions de chacun sont clarifiées et les acteurs responsabilisés. La décentralisation en cours offre une chance d'aller plus loin dans cette voie. En effet, la centralisation excessive des pouvoirs, malgré les évolutions conduites depuis 1982, a été jusqu'à présent une des raisons de l'opacité et de l'ambiguïté des décisions.

L'enjeu essentiel, dans la recherche de procédures de résolutions des conflits d'usages, est de mettre chacun face à ses responsabilités. Si la Région doit être le pivot, l'Etat garde un rôle important dans un cadre de décision complexe où l'on ne doit oublier, ni la dimension européenne, ni la nécessaire élaboration de stratégies transfrontalières, ni la préservation de l'Intérêt général.

5.1. Mettre en œuvre un processus de gestion collective par une auto-responsabilisation

Lorsqu'un problème survient, on observe généralement une certaine tendance de tous les acteurs à la fuite en avant. En effet, chacun s'attend à ce qu'un problème soit réglé par l'échelon supérieur. Cette attitude traduit une tendance à la déresponsabilisation des acteurs. Il convient de trouver un processus de décision collective où chacun doit intervenir à son niveau (acteurs professionnels, collectivités locales, Etat…).

L'Etat est un acteur comme les autres. Il ne doit pas avoir le monopole de l'initiative. Il a certes une responsabilité, mais tout comme les autres acteurs. Il faut donc sortir de l'ambiguïté qu'il y a à demander à l'Etat de régler les problèmes par les règlements et les lois et à critiquer simultanément le nombre trop important de textes émanant de l'Etat.

Il convient donc impérativement de sortir du cercle vicieux consistant à se réfugier derrière la réglementation. Chaque acteur doit assumer ses responsabilités et se demander de quelle façon il peut, avec ses partenaires, organiser les modalités de sa participation à la régulation des conflits d'usages. Il conviendrait finalement de parvenir, dans le respect des règles existantes, à résoudre les conflits par la négociation, la co-organisation et de ne rechercher une nouvelle réglementation qu'en dernier recours. La frénésie de réglementation, qui est en réalité une fuite en avant, peut être un moyen pour certaines collectivités de se prémunir

contre d'éventuelles actions judiciaires. Si tel était le cas, on pourrait avoir un processus sans fin qui pousserait toujours plus à la création de textes réglementaires.

Chaque acteur devrait par conséquent pouvoir développer une culture de l'autocontrôle car il y a intérêt (ex. : tout le monde dit souhaiter la préservation du milieu naturel…). On peut ainsi prôner l'idée d'une « gestion communautaire, c'est-à-dire « *une gestion où les acteurs, au lieu de s'en remettre à la collectivité pour tous les problèmes communs, s'attachent à les résoudre au sein d'un processus actif de communication et d'échanges afin de faire converger la gestion intentionnelle de chacun vers une gestion effective qui traduise les tentations d'ensemble de la communauté ». La gestion intégrée d'un territoire exige alors la recherche d'une intégration des préoccupations écologiques dans les techniques d'aménagement et de production ainsi que l'intégration des stratégies d'acteurs, leurs points de vue et leurs intérêts favorisant leur engagement dans une prise en charge communautaire (*MERMET, *1992).*[246] Or, dès lors qu'on parle de changement de comportement et de la prise en compte d'intérêts très différents, on se situe irrémédiablement dans le registre du rapport de force, ce qui renforce la nécessité des champs de participation, négociation et concertation dans la gestion de ces biens communs* ».[247]

« *La gestion intégrée, c'est renvoyer aux individus leurs propres responsabilités, et non pas tout attendre de l'Etat* ».[248]

Parallèlement à cet autocontrôle, certaines procédures plus contraignantes et réglementaires devraient néanmoins être prévues :

- pour contrôler les derniers récalcitrants, car il y en a inéluctablement ;
- pour régler les problèmes qui ne peuvent l'être que par la contrainte ;
- pour éviter que certains acteurs locaux se retrouvent confrontés à des lobbies trop puissants auxquels ils ne seraient pas en mesure de résister…

La complexité va néanmoins consister à fixer le seuil à partir duquel un arbitre devra intervenir et qui devra être cet acteur. En France, le risque est fort de se heurter à des difficultés pour trouver des acteurs disposant de suffisamment d'envergure pour agir. La centralisation excessive des pouvoirs en est une des raisons. En effet, en France, on est à mi-chemin entre un Etat centralisé et un Etat décentralisé avec des compétences dévolues aux collectivités locales. Cette ambiguïté entraîne des doutes sur ce que sont concrètement les compétences de chacun.

« Face à cela, les efforts de l'Etat doivent porter d'une part sur l'émergence et la pérennisation des initiatives locales de concertation, d'autre part sur le développement d'un contexte institutionnel favorable à la gestion concertée des ressources et des espaces communs, en garantissant l'intérêt général. Les pouvoirs publics doivent rassembler : mais qui doit participer ? Avec quels rôles ? Il semble important d'éclaircir les mécanismes par lesquels chacun tente de légitimer sa position, puis d'imposer une plus grande transparence dans le choix des participants, l'affectation de leurs rôles respectifs, la justification des choix

[246] Attention cependant au travers qui consiste à invoquer la gestion intégrée comme l'outil miracle pour apaiser les irritations dues aux conflits d'intérêts et aux impasses que posent les problèmes d'environnement (MERMET, 1992)

[247] S. PENNANGUER, F. TARTARIN, A. GUILSOU, G. FONTENELLE, ENSAR, *Gécobaie Phase 1 : Acteurs, concertation et territoires*, Rapport intermédiaire, mars 2003, p 26

[248] Yves LEBAHY, audition par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Rennes, le 11 septembre 2003

effectués. Les pouvoirs publics doivent aussi assembler des contributions locales. Mais quelles initiatives reconnaître et soutenir ? Faut-il reconnaître des règles construites localement au sein de telles initiatives ? Là encore, les pouvoirs publics doivent mieux préciser leur rôle et offrir les moyens aux acteurs locaux de promouvoir des concertations sur le terrain, qui pourront ensuite être relayées ou formalisées dans des outils institutionnel de gestion. L'enjeu est de rechercher une réelle synergie entre action publique et action citoyenne, sans que l'un ne dénature ou n'amoindrisse la cohérence de l'autre ».[249]

5.2. Vers une décentralisation favorisant la clarté dans la distribution des rôles

Selon Nicolas JACQUET, Délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, « *la décentralisation permettra la mise en œuvre de politiques plus innovantes, mieux intégrées. Cette nouvelle gouvernance du littoral devra s'appuyer sur deux échelons pertinents : la Région, ou l'association de Régions par façade, pour le cadre de gestion à long terme, et le Pays maritime pour la gestion de proximité, l'action foncière et le desserrement des activités touristiques […] L'Etat doit quant à lui, garder un rôle de veille et de cohérence par rapport aux choix d'aménagement des collectivités* ».[250]

Pour promouvoir et mettre en œuvre une véritable gestion intégrée du littoral, on pourrait mettre en œuvre un nouveau système faisant plus de place à l'action décentralisée autour d'un chef de file. Ce système pourrait s'articuler autour de quatre principaux acteurs :

- ***l'Union européenne***, qui définit une stratégie de Gestion intégrée de la zone côtière à l'échelle communautaire et définit un certain nombre de politiques communautaires maritimes dont les enjeux sont extra-nationaux (Politique Commune des Pêches…) ;

- ***l'Etat*** qui élabore les normes en fixant des objectifs de résultats et qui contrôle leur application ;

- la ***Région*** qui adapte ces textes à ses spécificités et élabore une stratégie d'ensemble sur son territoire ;

- le ***Pays maritime*** et les élus locaux qui sont désignés sur ce territoire qui auraient ensuite la possibilité de décliner ces mesures localement (sorte de décret d'application) et de régler les problèmes ne pouvant l'être directement entre les acteurs.

La Commission littoral du CNADT allait dans ce sens quand elle affirmait que *« Le choix de la décentralisation consistera à ouvrir un appel à candidature à l'ensemble des Régions et/ou éventuellement Départements littoraux pour :*

- *faire des choix politiques de gestion intégrée des zones côtières, dans l'esprit de l'initiative européenne du même nom, autour de telle ou telle des dix mesures... Il s'agira de concevoir sur des périmètres géographiques pertinents des projets territoriaux, c'est-à-dire dépassant les approches sectorielles, mobilisant l'ensemble des acteurs, publics, privés et associatifs et l'ensemble des ressources et ordonnant les priorités collectives.*

[249] Jean-Eudes BEURET, Stéphane PENNANGUER, Op. Cit.
[250] M. Nicolas JACQUET, « Le littoral ne doit pas devenir un parc de loisirs », *Le Figaro*, 28 octobre 2003

- *proposer des contrats pour une nouvelle gouvernance : la mise en œuvre de ces projets globaux de territoires s'engagera par un contrat sur mesure entre le « couple » Etat-Région (ou Etat- Département) et le « Pays maritime », lui-même fédérateur des énergies locales. Une collectivité territoriale, Région et/ou éventuellement Département, sera donc chef de file de cette nouvelle étape de la décentralisation : Moteur d'un couple Etat-Région (et/ou Département) garant des principes nationaux, et Médiateur d'autres liaisons entre les territoires eux-mêmes et avec leur environnement pour articuler les priorités d'un projet. En effet, la mise en œuvre d'une part importante des mesures sera pertinente à l'échelle du « Pays maritime », regroupant communes, intercommunalités et/ou cantons autour d'une vision et d'un projet local. Ce qui est en jeu, c'est la perspective qu'après une expérimentation dans des contextes variés et au moins sur chaque façade maritime, ces politiques de gestion intégrées, et donc la pleine et entière reconnaissance du littoral comme territoire vivant, puissent être généralisées ».*[251]

5.2.1. L'Union européenne

L'Union européenne est la mieux placée pour élaborer une vaste stratégie d'aménagement intégré de la zone côtière à l'échelle de son territoire d'action, l'Europe. Elle s'est d'ailleurs d'ores et déjà engagée dans une telle démarche,[252] et devra poursuivre son action dans cette direction, notamment par un encouragement des Etats membres à réaliser un inventaire national des législations, des institutions et des acteurs impliqués dans la gestion des zones côtières et à développer une stratégie nationale de promotion de l'aménagement intégré des zones côtières européennes.

5.2.2. L'Etat créateur et garant de normes

Dans ce schéma, l'Etat conserverait ses prérogatives normatives. Il resterait le garant suprême de la cohérence et de la cohésion nationale et veillerait à la mise en œuvre d'une politique maritime retrouvée. Il serait également chargé de transposer les normes communautaires en France.

Néanmoins, l'Etat doit-il garder seul la compétence normative ou ne pourrait-on pas imaginer, à l'instar d'autres Etats de l'Union européenne, qu'il en délègue une partie aux pouvoirs décentralisés ? Sur ce point, on doit différencier deux types de normes :

- la norme qui vise à ***protéger*** (ex : la nature…). Elle est essentielle et doit demeurer du domaine de compétence de l'Etat ;

- la norme qui vise à ***régler des conflits***. Elle pourrait être déléguée, décentralisée…

Pour être efficace et peser véritablement en termes de politique maritime, l'Etat devra cependant adapter ses structures en regroupant, comme l'avait déjà proposé le précédent rapport de la section d'octobre 2001,[253] l'ensemble de ses compétences maritimes, civiles actuellement dispersées, dans de ***grandes directions régionales de la mer et du littoral, dans le cadre des réformes en cours des structures régionales de l'Etat en grands pôles de***

[251] Commission littoral du CNADT, *Le littoral français, Pour un nouveau contrat social*, Synthèse des propositions, Paris, 8 juillet 2003
[252] Voir page 96 de cette étude
[253] CESR Bretagne, *La mer et le littoral en Bretagne : Pour une ambition régionale*, Rapporteur : Janick VIGO, octobre 2001

compétences. Il devra également veiller à que tous ses services (centraux et déconcentrés) partagent la même vision ; ce qui semble loin d'être le cas actuellement.

5.2.3. La Région stratège et arbitre

La Région est, en matière de gestion intégrée, un acteur qui devrait voir son poids s'accroître dans les prochaines années dans la mesure où elle semble la mieux placée pour élaborer une ***stratégie*** d'ensemble à l'échelle de la Bretagne. C'est d'ailleurs une démarche dans laquelle elle s'est lancée récemment dans le cadre de l'élaboration du Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT), « Bretagne 2015 ».

La région est en effet un bon échelon territorial qui permettra de percevoir la globalité du projet et d'offrir à tous les acteurs la possibilité de s'exprimer. A l'échelle nationale, il est plus difficile de percevoir et gérer la complexité des situations locales. Le débat ne peut être mené que localement mais ne doit cependant pas se cantonner à une vision locale.[254]

La Commission littoral du CNADT a reconnu que « *Les stratégies de développement des collectivités territoriales (Régions et Départements) ont souvent, et longtemps, méconnu la valeur et l'intérêt des littoraux perçus comme des espaces « à part », relevant au premier chef de l'Etat ou éventuellement de l'exploitation des seuls entrepreneurs privés* ».[255] Il convient donc de changer cette situation. Il faut souligner que la Région Bretagne a affiché sa prise en considération de cette spécificité maritime dans la Charte de son SRADT.[256]

La Région doit donc aujourd'hui définir un projet global exposant ce qu'elle souhaite faire de son littoral, afin d'œuvrer pour une véritable ambition maritime régionale retrouvée (à l'instar de ce que la Section avait déjà souhaité dans le cadre de sa précédente contribution : « La mer et le littoral en Bretagne : Pour une ambition régionale »).

➡ ***Pour rendre cette mission stratégique pleinement efficiente, la Région devra, en parallèle, s'assurer de la cohérence des actions menées par les Pays et de la cohérence des SCOT (Schémas de cohérence territoriale) élaborés localement***. Elle a donc, à ce stade, à la fois un rôle de régulateur, mais également un rôle d'interface et d'intermédiaire entre les Pays. Cependant, elle n'est pas la seule entité qui soit bien placée pour avoir une vision générale propice à la régulation. Ainsi, il faut également tenir compte du rôle des façades (« Arc Atlantique » et « Arc Manche ») qui ont, elles aussi, une vocation de prospective (grandes évolutions). Le Pays a une responsabilité plus locale, davantage en prise avec les projets concrets.

➡ ***Pour jouer ce rôle de pivot entre le Pays et la façade dans une optique de gestion intégrée, et à l'image du pôle « Mer-Littoral » souhaité pour les services déconcentrés de l'Etat en région, le Conseil régional devra se doter d'une « Cellule mer » ou d'une « Direction de la mer et du littoral ».***

[254] Audition de M. Jean-François MINSTER, *Président Directeur Général d'IFREMER et Président de la Commission Environnement littoral*, par la Section « Mer-Littoral » du CESR, à Rennes, le 12 septembre 2002
[255] Commission littoral du CNADT, *Le littoral français, Pour un nouveau contrat social*, Synthèse des propositions, Paris, 8 juillet 2003
[256] Région Bretagne, SRADT Bretagne 2015, *La Charte : une stratégie régionale pour un développement durable*, janvier 2004

La Région présente également l'intérêt de se situer à un échelon suffisamment élevé, celui de l'« Intérêt régional », pour s'affranchir de considérations trop partisanes de terrain. Elle peut constituer un arbitre entre des acteurs locaux qui ne parviennent plus à s'écouter. En effet, lorsque la concertation locale ne parvient pas au consensus, notamment compte tenu de l'application et du respect des règles communautaires, il convient de rehausser le niveau de décision au niveau régional afin de prendre du recul et de s'assurer de l'absence de toute pression que certains acteurs locaux pourraient rencontrer. Lorsque le dialogue ne peut plus être réouvert localement, le transférer au niveau régional serait donc une ouverture qui permettrait d'avancer.

5.2.4. Le Pays gestionnaire local

Dans ce cadre, le Pays maritime serait enfin le lieu de concertation, d'écoute entre les acteurs, de la planification locale.

Sa proximité avec les enjeux de terrains et sa relative distance avec les enjeux partisans communaux en font un espace pertinent pour penser et mettre en œuvre localement la gestion intégrée du littoral, ainsi que nous avons déjà eu l'occasion de l'indiquer dans le chapitre 2 de cette seconde partie.

CONCLUSION

Comme on l'a vu tout au long de cette étude, les relations, concurrences ou conflits sont très nombreux sur notre espace littoral, et sans doute que le recensement que nous avons tenté de faire est loin d'être exhaustif.

Résumer le présent travail en quelques lignes est un exercice impossible mais il convient tout de même de porter l'accent sur quelques notions fortes que l'ensemble de la Section a ressenties lors de ses réflexions et auditions.

Tout d'abord, notons que ces concurrences ne sont pas nouvelles pour la plupart car elles existent depuis des décennies, voire des siècles pour certaines. En revanche, nous pouvons faire le constat qu'elles deviennent de plus en plus nombreuses et conflictuelles.

Sans doute aussi sont-elles plus nombreuses en Bretagne qu'ailleurs car notre région a historiquement, et naturellement, réussi le pari de conserver ses activités traditionnelles du littoral, tout en y intégrant de nouvelles.

Même si certains considèrent, en partie à juste titre, que les évolutions n'ont pas été parfaites et auraient pu être mieux intégrées, il nous est très agréable de constater que la Bretagne est restée la première région de France pour la pêche et une grande région pour les productions ostréicoles ou agricoles du littoral. En parallèle, elle a su à la fois garder des activités de défense importantes, des espaces portuaires dynamiques, une activité de construction et de réparation navale performante, et cela, tout en développant de nouvelles richesses telles que par exemple le tourisme, la plaisance et l'économie résidentielle.

La Bretagne a, par ailleurs, réussi à bien intégrer son avenir économique en créant des pôles dynamiques de recherche et d'enseignement supérieur dans le domaine marin et littoral.

Elle a également su assurer la préservation des espaces naturels et patrimoniaux, tant biologiques qu'historiques, qui contribuent à la qualité de la vie. Elle a, enfin, su anticiper l'avenir et développer un habitat relativement cohérent tant en milieu urbain que rural.

La Bretagne a donc pu, et bien mieux que d'autres régions, développer et garder ses activités humaines tout en essayant globalement de préserver l'environnement et les espèces. Ceci n'a sûrement pu s'organiser qu'en favorisant des espaces de négociation et en positionnant le citoyen, et donc l'homme et son avenir, au centre des réflexions tant économiques que de gestion ; et c'est sans doute cela le concept de gestion intégrée des zones côtières, qui ne se différencie d'ailleurs de celui de développement durable que parce qu'il ne couvre qu'un espace géographique particulier.

En Bretagne nous faisons finalement, depuis bien longtemps, de la gestion intégrée des zones côtières sans le savoir. A présent, il s'agit davantage de « mieux organiser » que d'inventer de nouveaux principes. C'est là bien sûr le rôle de toute la société, des acteurs sociaux et économiques, mais surtout de tous les responsables politiques, et la Région a un rôle de coordination important à tenir en la matière.

Il n'y a qu'en favorisant cette gestion intégrée que notre littoral conservera toutes ses qualités et ses activités. Cet espace littoral est l'atout majeur de notre Région.

GLOSSAIRE

ADEME	Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AIZC	Aménagement Intégré des Zones Côtières
ARESE	Association de Recherche et d'Etudes Socio-Economiques - Arc Atlantique
BRGM	Bureau de Recherches Géologiques et Minières
CCI	Chambre de Commerce et d'Industrie
CCSTI	Centre de Culture Scientifique, Technique et Industrielle
CDESI	Commission Départementale des Espaces, Sites et Itinéraires
CEDRE	Centre de Documentation, de Recherche, et d'Expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux
CEL	Commission Environnement Littoral
CELIB	Comité d'Etudes et de Liaison des Intérêts Bretons
CELRL	Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres
CESR	Conseil Economique et Social Régional
CETMEF	Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales
CEVA	Centre d'Etude et de Valorisation des Algues
CIADT	Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire
CIAT	Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire
CLE	Commission Locale de l'Eau
CNADT	Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire
CNIG	Conseil National de l'Information Géographique
CODER	Commission de Développement Régional
CPP	Conchyliculture-Petite Pêche
CRISES	Centre de Recherche sur les Innovations Sociales
CRPMEM	Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins
CUB	Communauté Urbaine de Brest
DAFU	Direction de l'Aménagement Foncier et de l'Urbanisme

DATAR	Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DDE	Direction Départementale de l'Equipement
DIREN	Direction Régionale de l'Environnement
DOCOB	Document d'Objectifs (Natura 2000)
DPM	Domaine Public Maritime
DRAM	Direction Régionale des Affaires Maritimes
DRE	Direction Régionale de l'Equipement
DTA	Directive Territoriale d'Aménagement
ENSAR	Ecole Nationale Supérieure d'Agronomie de Rennes
EPCI	Etablissement Public de Coopération Intercommunale
EPR	Etablissement Public Régional
ERB	Espaces Remarquables de Bretagne
GIZC	Gestion Intégrée des Zones Côtières
IFEN	Institut Français de l'Environnement
IFREMER	Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer
IGN	Institut Géographique National
INSEE	Institut National de la Statistique et des Etudes Economiques
IUEM	Institut Universitaire Européen de la Mer
LOADDT	Loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire
NIMBY	« Not In My BackYard »
ODE	Observatoire Départemental de l'Environnement
OGS	Opération Grand Site
OLAE	Opération locale Agri-Environnement
PADD	Projet d'Aménagement et de Développement Durable
PDESI	Plan Départemental des Espaces, Sites et Itinéraires
PDU	Plan de Déplacement Urbains
PIB	Produit Intérieur Brut
PLH	Programme Local de l'Habitat
PLU	Plan Local d'Urbanisme
PME	Permis de Mise en Exploitation
PNMI	Parc National Marin d'Iroise

PNOA	Ports du Nord Ouest Atlantique
PNR	Parc Naturel Régional
PNRA	Parc Naturel Régional d'Armorique
POS	Plan d'Occupation des Sols
PPR	Plan de Prévention des Risques
RGL	Référentiel Géographique Littoral
RGP	Recensement Général de la Population
RTA	Réseau Transnational Atlantique
SAGE	Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SALBI	Schéma d'Aménagement du Littoral Breton et des Iles
SAUM	Schéma d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer
SCOT	Schéma de Cohérence Territoriale
SDAU	Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme
SDEC	Schéma de Développement de l'Espace Communautaire
SEPNB	Société pour l'Etude et la Protection de la Nature en Bretagne
SGMer	Secrétariat général de la Mer
SHOM	Service Hydrographique et Océanographique de la Marine
SIAGM	Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan
SIG	Système d'Information Géographique
SMVM	Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SRADT	Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire
SRU	Solidarité et Renouvellement Urbains
TAC	Taux Admissible de Capture
UBO	Université de Bretagne Occidentale
UNAN-M	Union des Associations de Navigateurs du Morbihan
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture
ZNIEFF	Zone Naturelle d'Intérêt Ecologique Floristique et Faunistique
ZPS	Zone de Protections Spéciales
ZSC	Zone Spéciale de Conservation

LISTE DES TABLEAUX, GRAPHIQUES, CARTES, DOCUMENTS, SCHEMAS ET PHOTOS

TABLEAUX

- Interactions des activités et typologie des usages du littoral en Bretagne.....8
- Des concurrences multiples entre pêcheurs professionnels et pêcheurs plaisanciers.....34
- Se divertir et partager l'espace 59
- Les infrastructures engendrées par le tourisme et les concurrences qu'elles entraînent 61
- Circuler et accéder aux sites 63
- De la gestion sectorielle à la gestion intégrée.....95

GRAPHIQUES

- De plus en plus de sites et communes touchés par l'échouage d'ulves.....27
- Un exhaussement des fonds de l'estuaire de la Vilaine.....37
- Un fort déclin de la population des îles du Ponant 68

CARTES

- Onze pays ouverts sur la mer en Bretagne.....2
- Un territoire d'étude délimité en mer 3
- Localisation des principaux bancs de maërl en Bretagne et des zones Natura 2000 qui les concernent 14
- Distribution des peuplements typiques de maërl aux Glénan en 1971, puis en 1996 (après extraction industrielle) 15
- Représentation spatiale de l'impact de l'extraction du maërl aux Glénan 16
- Des herbiers de zostères en régression entre 1991 et 2001 dans le Golfe du Morbihan 18
- La Baie de Vilaine particulièrement exposée aux proliférations phytoplanctoniques 25
- De nombreux sites touchés par l'échouage d'algues vertes en 2002 27

↳Les zones de protection de l'estuaire et de la Baie de la Vilaine 39

↳Les activités humaines dans la Baie du Mont Saint-Michel.....44

↳Une concentration de la population sur le littoral et les grandes aires urbaines.....46

↳Taux de variation de la population d'un recensement à l'autre, par Pays (1975, 1982, 1990, 1999).....47

↳Densité de résidences secondaires et logements occasionnels en 1999 48

↳Activités halieutiques et usages de la mer côtière en Bretagne.....50

↳Une puissance éolienne essentiellement sur le littoral 54

↳Un potentiel éolien localisé sur le littoral en Bretagne, dans les terres.....55

↳…mais également un fort potentiel éolien en mer.....55

↳Des îles très présentes sur le littoral breton 67

↳Variation de la population 60 ans et plus (2000-2030) – scénario central 88

↳Le schéma d'orientation des élus (SALBI) 109

↳Le SMVM : un espace exclusivement ouvert sur la mer (l'exemple du Golfe du Morbihan) 114

↳Villes ports et Pays maritime 118

↳Les SAGE en Bretagne en décembre 2003..... 138

↳Les zones Natura 2000 proposées à la Commission européenne 140

↳Une majorité de réserves naturelles situées sur le littoral ou en mer 144

↳Le PNRA : un territoire terrestre ouvert sur la mer..... 146

↳Le PNR du Golfe du Morbihan étendu à 38 communes..... 148

↳Périmètre du projet de Parc National Marin d'Iroise 150

↳A 45 minutes de la mer..... 160

DOCUMENTS

↳Les outils pédagogiques du Conservatoire du littoral pour une pêche respectueuse du milieu 19

SCHEMAS

↳Des relations croisées entre les activités littorales en Bretagne III

↳Conditions du développement des marées vertes 28

↳La procédure d'élaboration du SALBI 105

↳Le Pays maritime : un espace spécifique..... 117

↳Ce que pourrait être le rôle du Pays.....121

↳Schéma éolien, départemental (grandes orientations et exposé des contraintes) 130

↳SMVM, PNR et Natura 2000 : une articulation 156

PHOTOS

↳Le port de Tréhiguier sous la vase.....41

ANNEXES

LISTE DES ANNEXES

ANNEXE 1 : Conflits d'usages pouvant découler de l'implantation d'éoliennes dans les terres

ANNEXE 2 : Conflits d'usages pouvant découler de l'implantation d'éoliennes off-shore

ANNEXE 3 : Liste des principales mesures de protection des espaces français, communautaire et international

ANNEXE 4 : La prise en compte de la dimension maritime dans les chartes de développement des Pays en Bretagne

ANNEXE 5 : Liste des personnes auditionnées ou rencontrées

Annexe 1

CONFLITS D'USAGES POUVANT DECOULER DE L'IMPLANTATION D'EOLIENNES DANS LES TERRES

Concurrences des éoliennes avec :	*Impacts potentiels :*
Patrimoine naturel	➢ destruction de l'habitat ➢ fuite de l'avifaune : en raison du bruit, de la projection d'ombres et de l'effet stroboscopique[257] des éoliennes, risque de collision d'oiseaux avec les éoliennes
Patrimoine archéologique	➢ destruction de gisements archéologiques
Patrimoine paysager	➢ dégradation esthétique du site (hauteur, couleur claire des éoliennes et mouvement des pales qui attirent le regard) ➢ concurrence visuelle avec d'autres sites du paysage (phares…)
Agriculture	➢ prélèvement d'espace ➢ gêne aux travaux agricoles
Transport, Défense et loisirs aériens	➢ hauteur et mouvement de rotation des pales des éoliennes : obstacle
Tourisme	➢ dégradation esthétique, visuelle du site
Habitat	➢ bruit ➢ interférences ondes (TV, radio…) ➢ dégradation visuelle ➢ d'où risque de dépréciation immobilière

[257] Effet stroboscopique : effet d'éclairs réguliers

Annexe 2

CONFLITS D'USAGES POUVANT DECOULER DE L'IMPLANTATION D'EOLIENNES OFF-SHORE

Concurrences des éoliennes off-shore :	***Impacts potentiels :***
En mer avec :	
Patrimoine naturel	➢ risque de collision de l'avifaune (oiseaux, surtout sur des couloirs de migration) ➢ probables effets indirects sur les poissons, crustacés, coquillages liés aux vibrations, champs électriques créés par les éoliennes elles-mêmes sous les câbles sous-marins ➢ perturbation des mammifères marins : risque potentiel mais restant à confirmer en France ➢ faible risque de destruction de la flore (espèces protégées ou sensibles), surtout lors de la construction ou du démantèlement ➢ faible risque de modification des conditions hydrodynamiques pouvant influer sur la dynamique sédimentaire
Patrimoine archéologique	➢ destruction du patrimoine archéologique présent dans les fonds sous-marins lors de la construction de l'éolienne
Patrimoine paysager	➢ dégradation esthétique du site (hauteur, couleur claire des éoliennes et mouvement des pales qui attire le regard) ➢ concurrence visuelle avec d'autres sites du paysage (phares…) ➢ fermeture du paysage du « grand large », en fonction de l'étendue du site éolien, de la disposition des aérogénérateurs (en ligne ou en groupe) ➢ modification de la perception des paysages littoraux

Navigation	➢ risque de collision avec des navires de plaisance, de commerce ou de pêche (risque pouvant être limité avec un balisage adapté) ➢ risque d'accrocs des ancres avec les câbles sous-marins ➢ d'où mise en place de zones de restrictions
Pêche	➢ perturbation du biotope avec incidence sur les peuplements halieutiques (bruit, champ électromagnétique) ➢ perturbation de l'accès à la ressource : restriction, voire interdiction, de pêche dans la zone ➢ risque d'accrocs des engins de chalut et drague aux câbles sous-marins
Algoculture	➢ risque d'accroc des engins de ramassage des algues
Tourisme et loisirs	➢ impact esthétique, visuel, paysager (impact pouvant être inversé vers une valorisation du site (image d'énergie renouvelable))
Communication, détection	➢ impact sur la propagation de la VHF marine ? ➢ interférences potentielles avec les radars de navigation
Navigation aérienne	➢ obstacle potentiel à la navigation aérienne compte tenu de la hauteur des éoliennes : impact sur les aérodromes situés à proximité des côtes
Sur l'estran et dans les terres	➢ passage des câbles souterrains prolongeant les câbles sous-marins ➢ installation de la boîte de jonction permettant le raccordement de la liaison sous-marine à liaison souterraine

Annexe 3

LISTE DES PRINCIPALES MESURES DE PROTECTION DES ESPACES FRANÇAIS, COMMUNAUTAIRE ET INTERNATIONAL

La protection des espaces naturels littoraux et marins par le droit international	Convention de Ramsar (protection des zones humides d'importance internationales) www.ramsar.org Programme MAB de l'UNESCO (réserves de biosphères) www.unesco.org Convention de Barcelone (zones marines protégées en Méditerranée) www.unepmap.org Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (protection du milieu marin) www.un.org Convention OSPAR (protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est) www.ospar.org Convention du Patrimoine Mondial www.unesco.org
La protection des espèces animales et végétales, de leurs habitats et de la diversité biologique du littoral par le droit international	Convention sur la diversité biologique, www.biodiv.org Convention de Bonn (protection des espèces migratrices www.unep-wcmc.org Convention de Washington (règlement du commerce de certaines espèces) www.cites.org Convention de Berne (conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe) www.nature.coe.int
La protection des espaces littoraux et des espèces vivant dans les zones côtières par le droit communautaire : NATURA 2000	Directive 79/409/CE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages Directives 92/43/CEE du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages www.europa.eu.int/comm/environnement/nature
La protection du patrimoine naturel du littoral par le droit français	Les règles et les instruments de protection spécifiques au littoral : - Les dispositions de la loi littoral (articles L. 146-6 et L146-4 du code de l'urbanisme) - Les dispositions relatives au domaine public maritime - L'action du Conservatoire du Littoral (acquisition d'espaces naturels) - Les schémas de mise en valeur de la mer - Les contrats de baie Les règles et les instruments de protection des espaces naturels non spécifique au littoral : - Les directives territoriales d'aménagement - Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) - La politique des espaces naturels sensibles (acquisition d'espaces naturels par les départements) - Les sites classés et inscrits - Les réserves naturelles - Les arrêtés de biotope - Les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux

Annexe 4

LA PRISE EN COMPTE DE LA DIMENSION MARITIME DANS LES CHARTES DE DEVELOPPEMENT DES PAYS EN BRETAGNE

Source : Conseil régional de Bretagne, Service de l'aménagement

	Pêche	Activités portuaires (construction navale, commerce)	Transport maritime, infrastructures portuaires	Tourisme, plaisance, loisirs	Milieux naturels, environnement	Recherche, formation
Pays d'Auray	Favoriser le maintien et le développement du potentiel de production conchylicole Préserver et faciliter l'accès des conchyliculteurs au littoral Préserver l'environnement des sites à vocation conchylicole			Renforcer l'organisation territoriale du tourisme pour améliorer la qualité de son offre (diagnostics sur les stations littorales) Développer la fréquentation touristique hors saison (tourisme nautique et de pêche) Valoriser les atouts touristiques du pays (fédérer les bases nautiques)	Mener une politique de mise en valeur du patrimoine culturel et naturel Gérer des friches agricoles et littorales Préserver l'environnement des sites à vocation conchylicole	
Pays de Brest	Favoriser les activités liées à l'exploitation des ressources de la mer (pêche, recherche…)	Développer les pôles d'excellence de l'économie du Pays de Brest : les activités maritimes (construction navale, équipements…)		Engager une stratégie originale de développement du tourisme (activités nautiques…) Développer une offre performante de pratiques sportives et de loisirs de qualité (nautisme)	Préserver la richesse écologique du littoral Maîtriser par une gestion intégrée des espaces naturels et cultivés, l'impact des activités économiques et domestiques (exemple : contrats de baie) Développer une culture	Renforcer le potentiel scientifique technique et universitaire dans les sciences de la mer Favoriser les activités liées à l'exploitation des ressources de la mer (pêche, recherche…) Prévoir et gérer les

					environnementale	risques majeurs (sécurité maritime, pollutions …)
Pays de Cornouaille	Conforter le pôle cornouaillais de la pêche (Orientation stratégique décliné en 4 enjeux)		Créer un environnement logistique de qualité pour le développement de l'économie cornouaillaise (valoriser le transport maritime)	Améliorer la performance des vecteurs de développement touristique (promouvoir le tourisme littoral…)	Améliorer la gestion du paysage rural et littoral Gérer les sites naturels	
Pays de Dinan		Développer l'économie et les activités liés à la façade maritime, y compris l'estuaire de la Rance et la Rance canalisée		Stimuler, organiser et transformer économiquement l'afflux touristique	Reconquérir les paysages fortement dégradés dont les sites fréquentés Développer les actions pédagogiques de sensibilisation à l'environnement (…)	
Pays de Guingamp				Réorganiser et compléter les moyens d'animation et les équipements touristiques (en valorisant le patrimoine naturel (…) du pays de Guingamp, en développant les activités liées à l'eau…)		
Pays de Lorient	Inscrire notre vocation maritime dans les échanges internationaux (Accompagner et poursuivre la structuration de la filière produits de la mer)	Inscrire notre vocation maritime dans les échanges internationaux (Soutenir le pôle construction et réparation navales militaires et civiles)	Inscrire notre vocation maritime dans les échanges internationaux (Valoriser les potentialités portuaires)	Renforcer les atouts et l'attractivité touristique (Développer le positionnement du Pays de Lorient comme port d'escale pour les paquebots de croisière, développer le tourisme verts autour de l'identité mer, rade, vallée …)	Enjeu environnemental : un territoire organisé autour de l'identité île-mer-rade-vallées : (Protéger et valoriser le patrimoine, les milieux naturels ; les paysages…)	

				Inscrire notre vocation maritime dans les échanges internationaux (Valoriser le pays de Lorient comme site de référence plaisance-nautisme) Valoriser la richesse de l'offre en matière sportive, culturelle et de loisirs (Affirmer les identités celtiques et nautiques du pays)		
Pays de Morlaix	Affirmer la vocation maritime et internationale du pays (soutien à la pêche et à la conchyliculture : qualité de l'eau, développement des niches de débouchés locaux…)	Affirmer la vocation maritime et internationale du pays (renforcement de l'activité de construction navale sur le pays)	Affirmer la vocation maritime et internationale du pays (positionnement dans la relance du cabotage, soutien au lien transmanche, amélioration de la desserte des ports) Développer les capacités logistiques du pays (transport combiné et du transport maritime de courte distance)	Affirmer la vocation maritime et internationale du pays (revalorisation de la tradition maritime du pays au travers la plaisance) Adapter le secteur touristique aux évolutions du marché et des pratiques de consommation (soutien à la filière activités maritimes et nautiques)	Affirmer la vocation maritime et internationale du pays (mise en valeur des qualités environnementales du pays). Préserver et gérer le patrimoine naturel et bâti et les paysages	
Pays de Saint-Brieuc	Développer les ressources maritimes (renforcement des activités de pêche, de la mytiliculture)	Développer les ressources maritimes (entretien naval, commerce avec la modernisation du port du Légué)	Développer les ressources maritimes (modernisation du port du Légué)	Développer les ressources maritimes (activités nautiques, plaisance) Promouvoir le développement touristique	Valoriser les espaces naturels et les grands sites	

Pays de Saint-Malo	Accompagner la restructuration des activités primaires (pêche et conchyliculture)	Renforcer les activités du port (construction navale, démarches visant à améliorer la compétitivité des professions portuaires,)	Renforcer les activités du port (plate-forme multimodale,)		Développer la pédagogie de l'environnement	Optimiser le pôle de formation maritime Développer le potentiel de recherche (Soutenir la création du Centre de recherche et d'enseignement sur les systèmes côtiers)
Pays du Trégor-Goëlo	Renforcer les démarches de qualité (Assurer la traçabilité et l'identification des productions agricoles et marines)		Assurer une desserte optimale (soutenir tout projet visant à augmenter les capacités d'accueil des ports de Tréguier et Paimpol)	Appuyer la diversification des activités (Appuyer l'émergence de nouvelles filières d'activités, notamment dans le pôle tertiaire, dans la filière « mer », dans la filière « tourisme ».	Reconquérir la qualité de l'eau (réduire les pollutions pour renforcer la qualité du milieu littoral et marin) Gérer l'espace en protégeant paysages et milieux naturels (littoral, estrans, fonds de vallée…)	Adapter les formations initiales et post-bac aux besoins des entreprises (formations dans le domaine maritime…) Accompagner les formations continues et professionnalisantes (améliorer la formation aux métiers de l'aquaculture) Renforcer et rééquilibrer les activités de recherche (Approfondir la recherche sur les interactions agriculture-mer)
Pays de Vannes				Consolider et diversifier l'offre touristique (poursuivre la réflexion sur le nautisme, promouvoir le tourisme, favoriser les escales des plaisanciers…)	Préserver, entretenir les espaces naturels (harmoniser les usages du Golfe du Morbihan …) Sensibiliser et éduquer à la protection de l'environnement	

Annexe 5

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES OU RENCONTREES

NB : Les titres et mandats correspondent à la situation au moment de l'audition.

M. Michel **ALLANIC**	Directeur de l'Institution d'Aménagement de la Vilaine
Mme Stéphanie **ALLANIOUX**	Chargée de mission Natura 2000 à la Communauté de Communes de Paimpol-Goëlo
M. Jean-Pierre **ARRONDEAU**	Secrétaire de la Commission Locale de l'Eau du SAGE Vilaine
M. Jean-Claude **BAUDRAIS**	Maire de PENESTIN
M. Didier **BELLEGO**	Vice-Président de l'Association des Habitants du Littoral du Morbihan
M. Claude **BERTHO**	Agriculteur
M. André **BOESSARD**	Agriculteur et membre de l'Association CAP 2000
M. Louis **BRIGAND**	Maître de conférence de Géographie UBO-IUEM, Conservateur de la Réserve naturelle de la Mer d'Iroise
M. Joseph **BROHAN**	Président du Pays d'Accueil touristique de la Baie Rhuys-Vilaine, Président du Comité Estuaire du SAGE Vilaine
M. Dominique **BUHOT**	Chef de mission – Mission Parc National Marin d'Iroise
M. Monique **CASSÉ**	Chef de mission Parc Naturel Régional du Morbihan, Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan
M. Jacques **CORNEC**	Président du Comité régional de la Fédération Française des pêcheurs en mer et pêcheurs plaisanciers de loisirs, Fédération nationale des pêcheurs plaisanciers et sportifs de France
M. Jean-Yves **DANNIC**	Vice-Président de la Communauté de Communes Paimpol-Goëlo
M. Alain **DREANO**	Secrétaire général de la Section Régionale Conchylicole de Bretagne Sud

M. Guillaume **GELINAUD**	Directeur scientifique – Réserve Naturelle de Séné
Mme Béatrice **GEORGES**	Directrice du Pays touristique de la Baie Rhuys-Vilaine
M. Jean-Paul **GLEMAREC**	Vice-Président - Communauté Urbaine de Brest - Chargé du Contrat de Baie
M. Jean-Christophe **HATTENVILLE**	Responsable commercial du Port de Brest – Chambre de Commerce et d'Industrie de Brest-Iroise
M. Louis **HERRY**	Président de l'Union des Associations de navigateurs du Morbihan
M. François **HERVE**	Chef du Service Prospective et Aménagement du territoire - Direction Départementale de l'Equipement du Morbihan
Mme Raphaëlle **JAY**	Stagiaire au Conseil général des Côtes d'Armor
M. Hervé **JENOT**	Président de la Section Régionale Conchylicole de Bretagne Sud
M. Eric **KERDELHUÉ**	Président de l'Association de Défense et Sauvegarde de la Baie de Vilaine
M. Yvon **LAGADEC**	Vice-Président du Comité Local des Pêches Nord-Finistère
M. Alain **LE BRECH**	Président de l'Association de chasse maritime du Morbihan
M. Pierre **LE COZ**	Président Directeur Général de SECMA Agro-fourniture
M. Yvan **LE GUILLOUX**	Membre du Conseil d'Administration de l'Association de chasse maritime du Morbihan
M. Yves **LEBAHY**	Professeur Agrégé de géographie – Université de Bretagne Sud Lorient – SOLITO
M. Pierre **LEBOUCHER**	Vice-Président du Comité des voiles des Côtes d'Armor
M. Didier **LECLERCQ**	Directeur de France Turbot
M. Philippe **MASQUELIER**	Responsable du service Rade - Communauté Urbaine de Brest
Mme Josiane **MASSÉ**	Chargée d'opération au Service du développement - Communauté Urbaine de Brest

M. Alain **MENARD**	Président de l'Association des Habitants du Littoral du Morbihan
M. Joël **METAYER**	Membre de la Section Régionale Conchylicole Bretagne Sud
M. Jean-François **MINSTER**	Président Directeur Général d'IFREMER et Président de la Commission Environnement Littoral
M. Michel **MORVAN**	Directeur général du développement - Communauté Urbaine de Brest
Mme Fanny **NOBLET**	Responsable environnement de la zone portuaire – Chambre de Commerce et d'Industrie de Brest-Iroise
M. Joseph **OILLIC**	Président du Syndicat d'Aménagement du Golfe du Morbihan - Maire de Theix
M. Ronan **PASCO**	Chef de projet Parc Naturel Régional du Morbihan - Syndicat Intercommunal d'Aménagement du Golfe du Morbihan
M. Jacques **PELÉ**	Coordinateur des animations sportives au Conseil général des Côtes d'Armor
M. Jean-Luc **PELTIER**	Directeur des équipements - Chambre de Commerce et d'Industrie de Brest-Iroise
M. Stéphane **PENNANGUER**	Doctorant CIFRE - Ecole Nationale Supérieure Agronomique de Rennes, département halieutique
M. Michel **PETIT**	Vice-Président de l'Union des Associations de navigateurs du Morbihan
M. Eric **PITARD**	Membre du Conseil d'administration de l'Association de Défense et Sauvegarde de la Baie de Vilaine
M. Jean-Paul **POCHARD**	Président de la Communauté de Communes de Paimpol-Goëlo et Vice-Président du Pays du Trégor-Goëlo
M. Thierry **POLLET**	Directeur Adjoint de France Turbot
Mme Anne **RONCIN**	Directrice du Pays du Trégor-Goëlo
M. René **ROPARTZ**	Maire de Saint Michel-en-Grève
M. Hervé **TABART**	Agriculteur et membre de l'Association CAP 2000

M. Bernard **TOBIE**	Membre de la Section Régionale Conchylicole Bretagne Sud
Mme Isabelle **TRAVERS-MILLET**	Animatrice « développement local » de la Communauté de Communes de Paimpol-Goëlo
M. Christophe **VERHAGUE**	Président Directeur Général de la Compagnie Armoricaine de Navigation
Mme Véronique **VÉRON**	Chargée de mission Estuaire - Institution d'Aménagement de la Vilaine

TABLE DES MATIERES

SYNTHESE : POUR UNE GESTION CONCERTÉE DU LITTORAL EN BRETAGNE

INTRODUCTION

Préambule : définir le littoral 2

Concurrences ou conflits, intérêts ou usages ? 3

Une démarche pragmatique… 5

… S'adressant à tous 5

PARTIE I : LE LITTORAL BRETON, UN ESPACE DIVERSEMENT UTILISÉ ET AUX NOMBREUSES CONCURRENCES D'USAGES 7

CHAPITRE 1 : DES CONCURRENCES ENTRE ACTIVITÉS UTILISATRICES DU LITTORAL 9

Section 1 : Les concurrences et / ou conflits liés aux pressions sur les écosystèmes côtiers et leurs ressources vivantes 9

1. Des divergences d'intérêts entre activités aux multiples conséquences 9

1.1. Un préalable : définir la biodiversité 9

1.2. Des conséquences sur la diversité biologique et le fonctionnement de l'écosystème 10

1.2.1. Des menaces venant de la mer 10

1.2.1.1. Le transport maritime 10

1.2.1.1.1. Les marées noires 10

1.2.1.1.2. Les déballastages 12

1.2.1.1.3. La perte de conteneurs en mer 12

1.2.1.2. Des extractions remises en cause 13

1.2.1.2.1. Une menace pour la biodiversité 14

1.2.1.2.2. Des conflits avec la pêche 15

1.2.1.2.3. Des tentatives de régulation et de limitation 16

1.2.1.3. L'impact des activités de pêche et de l'aquaculture 17

1.2.1.4. L'impact des activités nautiques 19

1.2.2. Des menaces venant de la terre 20

1.2.2.1. Une modification de la nature de l'écosystème 20

1.2.2.1.1. La modification des faciès sédimentaires 20

1.2.2.1.2. Des zones humides convoitées 20

1.2.2.1.3. Des habitats isolés et dégradés 21

1.2.2.2. Des eaux marines et côtières de qualité variable 22
1.2.2.2.1. Etat de la situation 22
1.2.2.2.2. De nombreuses responsabilités 22
1.2.2.2.3. Des conséquences multiples 24
1.2.2.2.3.1. Une modification des écosystèmes : l'eutrophisation, un phénomène de plus en plus problématique 24
1.2.2.2.3.2. Une illustration : la multiplication des marées vertes 26

1.3. Des conséquences sur la ressource vivante 30

1.3.1. La ressource halieutique 30

1.3.2. La ressource algale 31

1.4. Des conséquences économiques multiples 32

1.4.1. Des dommages non directement marchands 32

1.4.2. Des dommages marchands 33

2. Des divergences au sein d'une même activité 33

2.1. Certains problèmes au sein même de la pêche professionnelle 33

2.2. Des conflits entre pêcheurs professionnels et pêcheurs plaisanciers 34

2.3. Des dissensions et des intérêts parfois divergents au sein de l'aquaculture 34

2.3.1. Conchyliculture et pisciculture 34

2.3.2. Ostréiculture et mytiliculture 35

3. Des aménagements aux conséquences majeures 35

3.1. L'impact d'un aménagement hydraulique 35

3.1.1. Le barrage d'Arzal et l'envasement de l'estuaire de la Vilaine 36
3.1.1.1. Un ouvrage aux effets sous-estimés 36
3.1.1.2. Un envasement à l'origine de très nombreuses difficultés 37
3.1.1.2.1. Une atteinte à l'environnement estuarien 38
3.1.1.2.2. Un déplacement de l'activité mytilicole 39
3.1.1.2.3. Un déclin de la pêche estuarienne 40
3.1.1.2.4. Des conditions de navigabilité dégradées 40
3.1.1.2.5. De nombreuses incidences sur le tourisme 41
3.1.1.2.6. Une opposition entre territoires 42
3.1.1.3. Une prise de conscience des problèmes 42

3.1.2. Le barrage et l'usine marémotrice de la Rance 43

3.2. Les opérations en cours sur la Baie du Mont Saint-Michel 44

Section 2 : Les concurrences et / ou conflits liés à l'utilisation de l'espace 46

1. Des divergences d'intérêts entre activités 46

1.1. Résider : Le développement résidentiel et la pression immobilière et foncière : de forts impacts sur le littoral et ses activités 46

1.1.1. Une emprise résidentielle de plus en plus forte… 47

1.1.2. … qui obère le maintien de certaines activités professionnelles 49
1.1.2.1. Des espaces acquis et utilisés par les plus offrants 49
1.1.2.2. Des nuisances à l'origine de problèmes de cohabitation 49

1.2. Produire : Des activités productives à l'origine de conflits 50
1.2.1. Une cohabitation spatiale parfois délicate entre activités primaires 51
1.2.1.1. Pêche et aquaculture 51
1.2.1.2. Pêche et algoculture 52
1.2.2. Le port : un frein à l'extension urbaine ? 52
1.2.2.1. Une emprise spatiale convoitée 52
1.2.2.2. L'ouverture du port : une source de conflits 53
1.2.3. La production d'électricité par les éoliennes 54
1.2.3.1. Un essor récent couplé d'un fort potentiel 54
1.2.3.2. De nouveaux conflits d'usages à anticiper 56
1.3. Se divertir : Des activités touristiques et de loisirs à la croisée de multiples conflits 58
1.3.1. Une difficile cohabitation spatiale avec les autres activités littorales 58
1.3.2. Des infrastructures touristiques aux impacts multiples sur la vie littorale 61
1.3.3. Des difficultés d'accès au littoral amplifiées par la fréquentation touristique 63
2. Des divergences au sein d'une même activité 65
2.1. Des divergences entre métiers de la pêche 65
2.2. Des activités portuaires parfois en contradiction 65
2.3. Des activités nautiques aux intérêts multiples 65
2.3.1. Des conflits entre plaisanciers 65
2.3.2. Des conflits entre les clubs de sports nautiques et les autres acteurs nautiques 66
2.4. De possibles divergences entre chasseurs 66
Section 3 : La spécificité des îles et îlots 67
1. Des conflits générés par un changement majeur de structuration des îles 68
1.1. Un déclin démographique et une recomposition des communautés insulaires 68
1.2. Une orientation touristique à l'origine de concurrences d'usages et de divergences de visions du développement 70
1.2.1. La pression continentale sur les îles 70
1.2.2. Des difficultés pour se loger 70
1.2.3. Des difficultés pour se déplacer sur une île 71
2. Les changements d'usages des îlots : d'un usage professionnel à un usage naturaliste 72
Section 4 : Pourquoi ces conflits ? Une société qui évolue et qui s'adapte 73
1. L'attrait du littoral 73
2. Un symbole de liberté 74
3. Des mentalités et sensibilités qui évoluent 74

4. L'arrivée de nouveaux acteurs et l'évolution des activités traditionnelles 75

Section 5 : Des conflits difficiles à mesurer et à évaluer 76

CHAPITRE 2 : DES CONFLITS DÉCOULANT D'ACTIVITÉS RÉGULATRICES 77

Section 1 : Des conflits résultant de la réglementation ou des contraintes en vigueur..... 77

1. Une pression réglementaire sans cesse accrue.....77

2. Une superposition de structures gestionnaires ou de statuts juridiques complexes ne favorisant pas la lisibilité 77

2.1. Une superposition d'outils.....78

2.2. Une multiplicité de services et des compétences dispersées 78

2.3. Le flou de la réglementation 80

3. Une insuffisante association des acteurs de la société civile aux décisions réglementaires ?.....81

Section 2 : La méconnaissance ou le manque d'information, cause de nombreux conflits 81

Section 3 : Une insuffisante capacité des acteurs à prévenir ou réguler les conflits..... 82

1. Un manque d'anticipation ?.....82

2. Des choix dans les priorités et des préoccupations différentes selon les acteurs.....83

3. Des écarts de perception entre les acteurs socioprofessionnels et les décideurs politiques.....83

3.1. Un territoire perçu de multiples façons 83

3.2. Une perception différente des enjeux selon les acteurs 84

CHAPITRE 3 : DE NOUVEAUX PHÉNOMÈNES À L'ORIGINE DE CERTAINES TENSIONS 87

Section 1 : Une judiciarisation accrue 87

Section 2 : Des conflits intergénérationnels prenant de l'ampleur..... 88

Section 3 : Une notion de « dérangement » de plus en plus utilisée..... 89

PARTIE II : RÉGULER LES CONCURRENCES ET LES CONFLITS D'USAGES91

CHAPITRE 1 : PARVENIR A UNE GESTION INTÉGRÉE DU LITTORAL BRETON..... 95

Section 1 : Un processus global..... 93

1. Un équilibre entre les activités et les acteurs.....93

2. Pourquoi l'émergence d'un tel concept ? 94

Section 2 : Une notion historique et évolutive 95

Section 3 : Une déclinaison territoriale..... 95

1. La stratégie européenne d'Aménagement Intégré des Zones Côtières.....96

2. Les atermoiements de la France à mettre en œuvre ce concept 97

3. Un concept applicable localement.....101

CHAPITRE 2 : DES TENTATIVES DE RÉGULATION EN BRETAGNE : RAISONS D'UN ÉCHEC OU D'UN SUCCÈS..... 103

Section 1 : De nombreux outils institutionnels..... 103

1. Des outils nombreux et plus ou moins adaptés 103

1.1. Des outils d'aménagement et de gestion du littoral 103

1.1.1. Le Schéma d'Aménagement du Littoral Breton et des Iles (SALBI).....103

1.1.1.1. Une première démarche de gestion intégrée dans les années 1970 103

1.1.1.2. Une élaboration concertée 104

1.1.1.3. Des orientations encore d'actualité 107

1.1.1.4. Une tentative de planification.....109

1.1.2. Des SAUM aux SMVM 110

1.1.2.1. Les SAUM, ancêtres des SMVM 110

1.1.2.2. Un apport mitigé des SMVM 111

1.1.2.2.1. De bonnes intentions.....111

1.1.2.2.1.1. Un cadre intéressant.....111

1.1.2.2.1.2. Les SMVM en Bretagne 111

1.1.2.2.2. De nombreux facteurs de blocage.....112

1.1.2.2.2.1. Un système trop centralisé 113

1.1.2.2.2.2. Des délais excessifs de mise en œuvre.....114

1.1.2.2.2.3. Une manque de globalité.....114

1.1.2.2.3. Des vertus liées à la concertation.....115

1.1.3. Le Pays maritime, un espace de gestion pertinent....115
1.1.3.1. Le Pays, un espace cohérent et global....116
1.1.3.2. Le Pays maritime, une réalité en Bretagne ?....116
1.1.3.2.1. Le Pays maritime : un espace spécifique....116
1.1.3.2.2. Onze Pays maritimes aux visages multiples en Bretagne....117
1.1.3.3. Le Pays maritime, un outil pertinent de gestion intégrée du littoral....119
1.1.3.3.1. Une vision croisée des élus et de la société civile....119
1.1.3.3.2. L'articulation du Pays maritime avec les outils de gestion intégrée....120
1.1.3.4. Une politique comportant des limites....121
1.1.4. Des documents d'urbanisme à articuler....124
1.1.4.1. Les schémas de cohérence territoriale (SCOT)....124
1.1.4.2. Les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU)....125
1.1.4.3. Un point commun entre le SCOT et le PLU : le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD)....127
1.1.5. Les outils de planification sectoriels....127
1.1.5.1. Une planification des implantations éoliennes....127
1.1.5.1.1. Des initiatives en cours....128
1.1.5.1.1.1. Des schémas départementaux des sites éoliens....128
1.1.5.1.1.2. Des schémas locaux d'implantation des sites éoliens....129
1.1.5.1.2. Quelle articulation entre ces schémas de différents niveaux ?....129
1.1.5.1.3. Un schéma régional éolien en Bretagne ?....129
1.1.5.2. Un aménagement et un développement concerté des ports dans leur environnement....131
1.1.5.3. Des sports de plein air à organiser....132
1.2. Des outils de protection et de mise en valeur du littoral....134
1.2.1. La protection de la qualité des eaux....134
1.2.1.1. Les Contrats de Baie....134
1.2.1.2. Les SAGE....137
1.2.2. La protection de la biodiversité....139
1.2.2.1. Le programme Natura 2000....139
1.2.2.1.1. Préserver la biodiversité en conciliant les usages....139
1.2.2.1.2. De nombreuses difficultés et des leviers d'actions....141
1.2.2.1.2.1. L'acceptation du programme par les acteurs locaux....141
1.2.2.1.2.2. Les lourdeurs de la procédure administrative et l'incertitude financière....143
1.2.2.2. Les réserves naturelles....143
1.2.3. La protection et la mise en valeur d'un espace de vie partagé....145
1.2.3.1. Les Parcs Naturels Régionaux....145
1.2.3.1.1. Le Parc Naturel Régional d'Armorique (PNRA)....146
1.2.3.1.2. Le projet de Parc Naturel Régional du Golfe du Morbihan....147
1.2.3.2. Le projet de Parc National Marin d'Iroise (PNMI)....150
1.2.3.2.1. L'objectif et les grandes étapes du Parc National Marin d'Iroise....151
1.2.3.2.2. Par qui et comment est piloté le projet ?....151
1.2.3.2.3. Une démarche relativement partagée par certains acteurs locaux…....152
1.2.3.2.4. … Mais aussi des oppositions fortes....152
1.2.3.2.5 Les raisons de ces blocages et de ces oppositions....152
1.2.3.2.5.1. Des confusions sur la finalité du Parc et une procédure trop longue entraînant un manque de lisibilité152
1.2.3.2.5.2. La prévalence d'intérêts particuliers et d'absence de vision à long terme....153
1.2.3.2.5.3. Un manque de représentation et de représentativité des acteurs....153
1.2.3.5.2.4. Un manque de vision commune des services de l'Etat....154
2. Un manque de cohérence des outils....154
2.1. Une certaine incohérence temporelle....154

2.2. Un manque de cohérence spatiale 155

2.3. De l'éclatement à la complémentarité des objectifs poursuivis 155

2.4. Des tentatives d'intégration des outils de gestion 156

2.5. Une « simplification / harmonisation » nécessaire à la clarté et à l'efficacité des actions 157

Section 2 : Des procédures contractuelles à privilégier 157

CHAPITRE 3 : GRANDS PRINCIPES D'ACTIONS ET PRÉCONISATIONS 159

Section 1 : Pour une meilleure cohabitation des usages 159

1. Un préalable : appliquer la réglementation 159

2. Reporter certaines activités dans les terres 160

3. Répartir les usages dans le temps 161

Section 2 : Pour des outils de gestion plus efficaces 162

1. Des outils moins nombreux et plus complets 162

2. Un territoire adapté : le Pays maritime 162

3. Une démarche partagée 163

3.1. Une meilleure participation de la société civile 163

3.2. Des acteurs de base à consulter plus régulièrement 167

3.3. Varier les modalités de concertation 168

4. Une meilleure préparation et conception des outils 169

5. Une mise en œuvre simplifiée 170

6. Un calendrier resserré 170

7. Des porteurs forts et bien identifiés 171

7.1. La légitimité et le poids du politique 171

7.2. Une relation de confiance envers la structure gestionnaire 171

7.3. Un arbitre lorsque cela est nécessaire 171

8. La définition d'objectifs clairs et réalisables 172

9. Des outils au financement pérenne 172

10. Une évaluation renforcée et systématisée 173

11. Des résultats communiqués à tous 174

Section 3 : Mettre fin à la dilution des decisions par une responsabilisation des acteurs et une clarification des missions de chacun 174

1. Modifier les comportements et arrêter les procès d'intention réciproques .175

2. Rechercher des compromis au sein et entre les différentes catégories d'acteurs.....175

3. Renoncer à rechercher un espace géographique à « tout faire » et utiliser la « boîte à outils réglementaires » 175

4. Distinguer espace de gestion des conflits d'usages (le Pays maritime ?) et espace de cohérence des grandes orientations stratégiques (la région ou l'interrégion).....176

5. Mettre en place des processus de décision collective simplifiés et décentralisés dans lesquels les missions de chacun sont clarifiées et les acteurs responsabilisés.....177

5.1. Mettre en œuvre un processus de gestion collective par une auto-responsabilisation 177

5.2. Vers une décentralisation favorisant la clarté dans la distribution des rôles 179

5.2.1. L'Union européenne 180

5.2.2. L'Etat créateur et garant de normes 180

5.2.3. La Région stratège et arbitre 181

5.2.4. Le Pays gestionnaire local.....182

CONCLUSION 183

ANNEXES 193