



Projet « Protogizc : enjeux et perspectives de mise en œuvre du protocole méditerranéen relatif à la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) »

**Diagnostic des systèmes de gestion des zones
côtières en France :
Le cas du Languedoc-Roussillon**

Étude réalisée par :

Lucas Brunet, Master Sciences et Politiques de l'Environnement

Sous la direction de :

Raphaël Billé, Directeur des programmes Biodiversité et Adaptation au changement climatique
Julien Rochette, Chargé d'études « Océans et zones côtières »

Au sein de l'Institut du développement durable et des relations internationales du 11 juin au 31 Août 2012

Remerciements

Avant d'introduire cette étude, je souhaite adresser mes sincères remerciements aux différentes personnes qui m'ont apporté leur aide pendant ce stage.

Je tiens à remercier en premier lieu Monsieur Raphaël Billé et Monsieur Julien Rochette, mes encadrants de stage, pour leur écoute, leur disponibilité et pour les avis et idées toujours très intéressants dont ils m'ont fait part.

J'adresse aussi mes remerciements les plus sincères à toutes les personnes que j'ai pu rencontrer lors des différents entretiens et qui ont bien voulu m'accorder une partie de leur temps pour répondre à mes nombreuses questions. Ma reconnaissance va aussi envers les différentes personnes qui, malgré des conditions parfois défavorables, continuent leur action. Et, j'exprime ma sincère gratitude à Monsieur Julien Carette pour m'avoir renvoyé un carnet égaré.

Je remercie ensuite le Programme Liteau qui subventionne en partie ce travail de recherche et sans lequel cette recherche n'aurait pu avoir lieu.

Je remercie également les personnes de l'équipe de l'Iddri pour leur accueil, leur bonne humeur et pour les différents conseils qu'ils ont pu m'apporter.

Enfin, je remercie mes proches, ma famille et mes amis pour l'intérêt parfois inattendu qu'ils ont pu porter à ce travail et les discussions intéressantes qui ont pu suivre.

Avertissement

Ce rapport a été réalisé dans le cadre d'un stage au sein de l'Institut du développement durable et des relations internationales du 11 juin au 31 Août 2012, et malgré l'aide précieuse des personnes rencontrées, il reste de la seule responsabilité de son auteur et n'engage ni ses encadrants, ni l'Iddri, ni les acteurs dont les propos sont rapportés.

Table des matières

1 Présentation du littoral du LR.....	11
1.1 Caractéristiques biophysiques et écologiques du littoral du LR	11
1.1.1 Le climat.....	11
1.1.2 La côte.....	11
1.1.3 La biodiversité	11
1.2 Caractéristiques socio-économiques du littoral.....	12
1.2.1 Présentation des communes littorales du LR.....	12
1.2.2 Les principales activités économiques.....	13
1.2.3 Evolution de la démographie sur les communes littorales et dans l'arrière pays et part de la migration de populations.....	14
1.2.4 Evolution des pressions pesant sur le littoral	15
1.2.4.1 Evolution de l'occupation du sol et des constructions.....	15
1.2.4.2 Evolution du tourisme.....	16
1.3 Caractéristiques politico-administratives.....	17
1.3.1 Historiquement, un aménagement de la région par l'État.....	17
1.3.1.1 Mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du LR de 1963 à 1983 : la Mission Racine.....	17
1.3.1.2 Syndicat Mixte pour l'aménagement touristique du littoral (1982).....	17
1.3.1.3 Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral du LR (2001).....	17
1.3.2 Aujourd'hui : la protection des espaces naturels au niveau du littoral.....	19
2 Problèmes liés aux textes juridiques et à leur application.....	22
2.1 Des vides juridiques.....	22
2.2 Des textes inadaptés.....	23
2.3 Des textes détournés.....	25
2.3.1 Flexibilité pour obtention de dérogations.....	25
2.3.2 Établissement des documents départementaux d'application de la loi littoral.....	25
2.3.2.1 Transposition des DDALL dans les POS et PLU	25
2.3.2.2 Evolution de l'artificialisation des sols.....	27
2.4 Des textes non appliqués.....	29
2.4.1 Non respect de certaines réglementations.....	30
2.4.2 Des constructions en violation de la loi	31
2.5 Un déficit général de contrôles et de moyens.....	37
2.5.1 Contrôles insuffisants.....	37
2.5.2 Systèmes de mesure non appropriés.....	39
2.5.3 Moyens en diminution ou non suffisants et désengagement de l'État.....	40
3 Problèmes de cohérence des politiques publiques	42
3.1 Le développement paye la protection.....	42
3.2 Des zones de protection se retrouvent menacées.....	42
3.3 Les stratégies ne correspondent pas aux objectifs poursuivis par ailleurs.....	43
3.4 Certains projets d'aménagement défient toute logique.....	45
4 Jeux d'acteurs.....	47
4.1 Influence majoritaire des acteurs économiques puissants.....	47
4.2 Mauvaise identification de certains acteurs aux différentes échelles.....	47
4.3 Représentation politique et échelles de gouvernance.....	48
4.4 Différences de perception entre les acteurs.....	49
4.5 Absence de structures de concertation entre les acteurs ou faiblesses de celles existantes	51
5 Problèmes d'articulation entre les différents niveaux des échelles spatiales et temporelles.....	54

5.1 L'obstacle de la multiplicité des échelles spatiales.....	54
5.1.1 Gestion de la qualité de l'eau des étangs et de la mer : incohérence spatiale	54
5.1.2 Gestion de l'érosion sédimentaire.....	58
5.1.3 Faible complémentarité entre les différentes échelles spatiales et certaines échelles de gouvernance.....	61
5.2 Les difficultés de la cohérence des différentes échelles temporelles.....	63
5.2.1 Evolution de l'activité économique de certaines zones dans le temps.....	63
5.2.2 Aménagements fixistes et dynamiques de la côte s'établissant uniquement sur une courte temporalité.....	64
5.2.3 Le recul stratégique : la seule solution envisageable sur le long terme.....	65
6 Conclusion et bilan sur l'intégration dans différentes dimensions.....	69
6.1 Différents niveaux de gouvernance	69
6.2 Différents secteurs.....	69
6.3 Terre et mer.....	70
6.4 Sciences et gestion.....	70
6.5 Niveau national et international.....	70
6.6 Dimension diachronique	71

Liste des figures :

Figure 1 : Part de l'emploi des différentes activités.....	14
Figure 2 : Evolution de l'occupation du sol entre 2000 et 2006 sur la sélection.....	16
Figure 3 : Part du territoire protégé, par type de protection, en fonction de la distance à la mer.....	20
Figure 4 : Évaluation des flux polluants à la Méditerranée, Apport par les ports.....	23
Figure 5 : Part de zonage PLU dans les espaces proches du rivage.....	26
Figure 6 : Extension de Fleury, Narbonne-plage et Gruissan.....	26
Figure 7 : « Cosses de Lembac » à l'est et « la Galine » à l'ouest de Sérignan, 34.....	27
Figure 8 : Evolution de l'occupation des sols (90-00) dans les communes littorales et dans les espaces proches du rivage.....	28
Figure 9 : Extension de l'urbanisation en hameaux nouveaux dans le secteur de Balaruc, 34.....	28
Figure 10 : Répartition par typologie des spots de kitesurf en région Languedoc-Roussillon.....	43
Figure 11 : Répartition des sites du CELRL en LR.....	50
Figure 12 : Aménagements côtiers ayant un impact sur le transport sédimentaire.....	59
Figure 13 : Les cellules sédimentaires dans le golfe du Lion.....	60

Liste des tableaux :

Tableau 1 : Catégorisation de la côte et longueurs relatives.....	11
Tableau 2 : liste des communes littorales de la région LR.....	12
Tableau 3 : Activités économique des communes littorales.....	13
Tableau 5 : Evolution de la population depuis 1968 dans la sélection et les départements littoraux.....	14
Tableau 6 : Solde migratoire et naturel.....	15
Tableau 7 : Les 4 grands types d'occupation du sol.....	15
Tableau 8 : Surfaces protégées par type, en ha et % du territoire.....	20
Tableau 9 : Cabanes de l'étang de Salses-Leucate.....	33
Tableau 10 : infractions les plus fréquentes liées à la cabanisation.....	34
Tableau 11 : installation des campings dans différentes zones de la loi littoral.....	35
Tableau 12 : Notions particulières à la loi littoral dont la mise en œuvre suscite des difficultés.....	37
Tableau 13 : Recouvrement de différents types de protection sur le littoral.....	42
Tableau 14 : Présence de campings dans les zones de protection réglementaire et d'inventaire.....	43
Tableau 15 : Diversité des propriétaires pour les étangs palavasiens.....	48
Tableau 16 : Différents modes de concertation.....	52

Tableau 17 : comparaison des Lagunes Méditerranéennes du LR.....	57
Tableau 18 : comparaison de l'évolution de la morphologie de la côte pour les plages.....	58
Tableau 19 : Problèmes de l'érosion : conséquences et solutions.....	60
Tableau 20 : Superficie des zones touchées par la submersion ou l'érosion en 2100 sous l'effet du changement climatique.....	66
Tableau 21 : Synthèse des conséquences du changement climatique sur le littoral languedocien et catalan.....	67

Liste des encadrés :

Encadré 1 : La charte de développement durable du littoral (MIAL 24/03/03) : Mesures principales.....	18
Encadré 2 : Les 15 programmes d'action fédérateurs du plan.....	18
Encadré 3 : Secteurs non artificialisés en zone AU des PLU.....	27
Encadré 4 : Artificialisation dans les espaces proches du rivage entre 1990 et 2000.....	29
Encadré 5 : Secteurs urbanisés entre 90-00 dans la bande des 500 m du rivage.....	29
Encadré 6 : Problèmes posés par la cabanisation.....	32
Encadré 7 : Localisation du site Mouret (Leucate) et violation des différents articles de loi.....	27
Encadré 8 : Les différents réseaux de mesure et de suivi des polluants.....	39
Encadré 9 : Problème de gestion de la ressource en eau au niveau de la région LR.....	48
Encadré 10 : Composition des représentants du Conseil de façade de Méditerranée.....	62
Encadré 11 : Protection et aménagement du lido de Sète à Marseillan.....	64
Encadré 12 : Propositions pour le recul stratégique des campings.....	67

Liste des cartes :

Carte générale du Languedoc-Roussillon.....	9
---	---

Liste des acronymes utilisés

AAMP : Agence des Aires Marines Protégées
AEMRC : Agence de l'Eau Rhône-Méditerranée et Corse
BTP : Bâtiment et des Travaux Publics
BV : Bassin Versant
CAR/PAP : Centre d'Activités Régionales pour le Programme d'Actions Prioritaires
CELRL : Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres
CENLR : Conservatoire des Espaces Naturels du Languedoc-Roussillon
CG : Conseil Général
CLE : Commission Locale de l'Eau
CP : Communication Personnelle
CPER : Contrat Plan État Région
CR : Conseil Régional
CRCM : Comité Régional Conchylicole de Méditerranée
CRPLR : Comité Régional des Pêches du Languedoc-Roussillon
DCE : Directive Cadre sur l'Eau
DCSMM : Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin
DDALL : Documents Départementaux d'Application de la Loi Littoral
DDTM : Directions Départementales des Territoires et de la Mer
DPM : Domaine Public Maritime
DREAL : Directions Régionales de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement
EID : Entente Interdépartementale de Démoustication du littoral méditerranéen
GIZC : Gestion Intégrée des Zones Côtières.
Iddri : Institut du Développement Durable et des Relations Internationales
LR : Languedoc-Roussillon
MEAL : Mission Interministérielle d'Aménagement du Languedoc-Roussillon
METOX : Métaux Toxiques
MNHN : Muséum National d'Histoire Naturelle
ONCFS : Office National de la Chasse et de la Faune Sauvage.
ONEMA : Office National de l'Eau et des Milieux Aquatiques
ONERC : Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique
ONF : Office National des Forêts
ONG : Organisation Non Gouvernementale
PACA : Provence-Alpes-Côte d'Azur
PLU : Plan Local d'Urbanisme
PNR : Parc Naturel Régional
PO : Pyrénées-Orientales
POS : Plan d'Occupation des Sols
PPRI : Plan Prévention Risques et Inondations
RGPP : Révision générale des politiques publiques
SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale
SDAGE : Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SMVM : Schéma de Mise en Valeur de la Mer
ZICO : Zone d'intérêt pour la conservation des oiseaux
ZNIEFF : Zones d'Intérêt Écologiques Faunistiques et Floristiques

Introduction

Les zones côtières constituent des zones d'interface entre deux environnements terrestre et marin dont la composition est diamétralement opposée. Au niveau de cette interface entre deux mondes interagissent un grand nombre d'acteurs dont les intérêts peuvent être divergents.

Pour concilier et coordonner ces différents usages, une approche systémique, la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC), intégrant différents paramètres a été proposée comme principe d'action à la suite du sommet de Rio de 1992 dans l'Agenda 21 et définie par la Commission européenne comme « *un processus continu dont le but général est de mettre en pratique le développement durable dans les zones côtières et d'y maintenir leur diversité. Dans ce but, l'aménagement intégré des zones côtières vise, par une gestion plus efficace, à établir et à maintenir des niveaux optimaux (durables) d'utilisation, de développement et d'activité dans les zones côtières, et à terme à améliorer l'état de l'environnement côtier.* »¹. L'intérêt de cette approche a depuis été soulignée par de nombreux instruments, déclaratoires ou contraignants, parmi lesquels la recommandation européenne (2002-413-CE) et le protocole de la convention de Barcelone sur la GIZC adopté en janvier 2008 par les Parties contractantes à la Convention de Barcelone et entré en vigueur le 24 mars 2011.

Le projet de recherche PROTOGIZC, mené par l'Iddri et financé par le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie dans le cadre du programme Liteau² et par le CAR/PAP³, vise à répondre aux problématiques soulevées par l'entrée en vigueur de ce protocole. Les principaux axes d'analyse de ce projet portent sur : le contenu du protocole, sa coordination avec les autres instruments juridiques en vigueur et les modalités de sa mise en œuvre. Quatre États ont été choisis comme études de cas pour de nombreux intérêts : la Croatie, la France, l'Italie et le Liban. L'objectif final de ce projet étant de faciliter la réunion des conditions favorables à sa mise en œuvre au niveau du cadre juridique, du renforcement des capacités, de l'utilisation des documents de planification du territoire et de l'intégration du changement climatique dans les décisions.

Pour procéder à l'étude des changements induits par la mise en œuvre de ce protocole dans les systèmes de gestion côtière et les opportunités et contraintes qui pourraient affecter les administrations et les différents acteurs, il convient de préciser les modalités de l'évaluation de la gestion effective de la zone côtière. Bien trop souvent, les approches d'évaluation de la GIZC souffrent de trois principales difficultés⁴. Tout d'abord, une définition claire de l'objet de l'évaluation est fréquemment manquante, comme dans le cas de la confusion entre l'évaluation de la gestion effective, concernant l'ensemble des actions, et de la gestion intentionnelle, partie de la gestion effective. On comprend dès lors que seule une évaluation de la gestion effective de la zone côtière pourra analyser le fonctionnement du système. Ensuite, une difficulté d'attribution persiste dans les processus d'évaluation. La complexité intrinsèque de la zone côtière perturbe la distinction nette entre les effets d'une initiative donnée et les effets induits par des facteurs extérieurs, confirmant une nouvelle fois la nécessité d'une méthode d'évaluation attachée à la gestion effective davantage qu'à la gestion intentionnelle. Enfin, les méthodes d'évaluation s'attachent trop souvent aux moyens mis en œuvre plutôt qu'aux résultats effectifs.

Ces différentes limites expliquent la difficulté de procéder à une évaluation de la GIZC. Pour dépasser cette difficulté, une grille d'évaluation de la gestion effective des zones côtières a été mise en place et identifie les différents acteurs et leurs stratégies, les politiques sectorielles, les

1 CE, mieux gérer les ressources littorales, un programme européen pour l'aménagement intégré des zones côtières, 1997

2 <http://www.liteau.ecologie.gouv.fr/>

3 <http://www.pap-thecoastcentre.org>

4 R. Billé, A dual-level framework for evaluating integrated coastal management beyond labels, *Ocean & Coastal Management* 50 (2007) 796-807

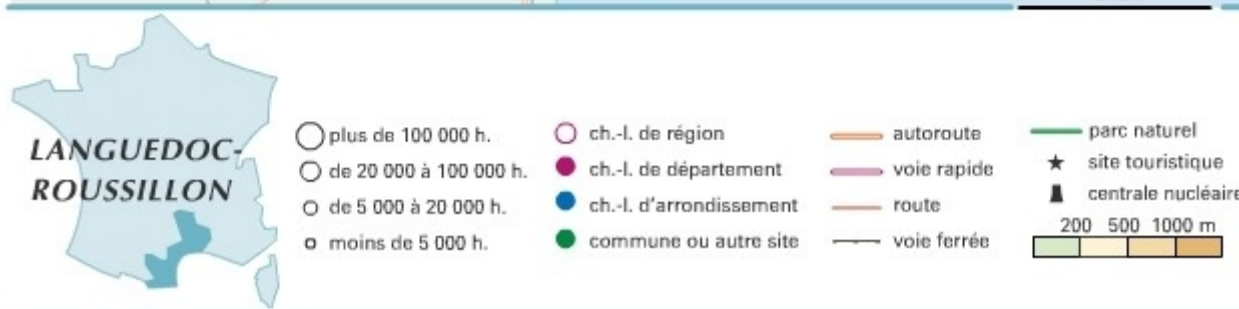
instruments mis en œuvre, les problèmes principaux etc⁵. Cette grille est basée sur le cadre théorique proposé par Billé qui pose six grandes questions pour l'analyse concernant : les problèmes existants sur la zone côtière, les instruments de régulation mis en place, l'apparition et l'amoncellement des instruments au fil du temps, le degré de mise en œuvre de ces instruments et les moyens utilisés, le niveau d'intégration de la zone côtière et les résultats des initiatives de GIZC.

Ce cadre d'analyse a été utilisé lors d'une campagne d'entretien conduite au niveau national et au niveau du littoral du Languedoc-Roussillon en juin – juillet 2012. Cette méthode de diagnostic, utilisant préférentiellement des critères qualitatifs plutôt que des seuls indicateurs, laisse une plus grande liberté d'expression aux personnes rencontrées et correspond au type d'évaluation souhaité, portant sur l'ensemble des actions de gestion. Les acteurs rencontrés ainsi que les questions posées sont détaillées respectivement en annexe I et II. Le choix de la région Languedoc-Roussillon (présentée page suivante : Carte générale du Languedoc-Roussillon), parmi les autres régions bordant la Méditerranée, résulte à la fois de la particularité de son aménagement mais aussi de la multiplicité de ses surfaces littorales, notamment par la présence des lidos et des lagunes.

Compte tenu des particularités de son littoral et de la nécessité de parvenir à une gestion intégrée des zones côtières pour assurer leur développement durable, nous essaierons de déterminer si le système de gestion des zones côtières en France, et particulièrement dans la région du Languedoc-Roussillon, est intégré de manière suffisante et satisfaisante pour permettre un développement durable des espaces littoraux.

Après une rapide présentation du littoral du Languedoc-Roussillon et de ses caractéristiques principales (1), nous nous attacherons à déterminer les problèmes liés aux textes juridiques et à leur application (2) ; nous analyserons ensuite les problèmes de cohérence des politiques publiques qui peuvent exister au niveau du littoral languedocien (3) et les jeux d'acteurs présents (4) ; puis, nous essaierons de voir dans quelle mesure des problèmes d'articulation entre les différents niveaux des échelles spatiales et temporelles existent (5) et dressons enfin un bilan sur l'intégration dans ses différentes dimensions (6).

5 O. Marcone, Évaluer la gestion intégrée des zones côtières : comment dépasser l'analyse des initiatives ad hoc ? Mémoire de Master, IDDRI, 23 septembre 2011



Carte générale du Languedoc-Roussillon⁶

1 Présentation du littoral du LR

1.1 Caractéristiques biophysiques et écologiques du littoral du LR

1.1.1 Le climat

Le littoral du Languedoc-Roussillon se situe le long de la mer Méditerranée et forme, par sa disposition en arc de cercle, le golfe du lion. Le climat méditerranéen règne sur le littoral. Il se caractérise par des étés très chauds, secs et très ensoleillés et des hivers doux.

Les précipitations dans cette région sont violentes et se produisent en majorité aux intersaisons. Leur importante concentration dans le temps pourrait laisser supposer une pluviométrie plus faible, mais la teneur de leur régime la compense. Par exemple, le niveau de précipitations est plus important à Montpellier qu'à Paris (752 mm en 90 jours à Montpellier). Le régime violent de ces précipitations pose de nombreux problèmes : il affecte l'intégrité des sols en participant à leur érosion et, durant les périodes de sécheresse, il peut provoquer des importantes inondations.

Différents fleuves viennent se déverser dans la mer au niveau du littoral. L'Orb, l'Hérault et le Vidourle connaissent des régimes très contrastés avec un très faible étiage en été et des crues soudaines et importantes à d'autres moments. Le régime particulier de ces fleuves a nécessité l'aménagement de différentes structures pour parvenir à réguler leur débit. D'autres fleuves comme le Tech, la Têt et l'Agly, davantage situés dans la partie Roussillon de la région, présentent des débits beaucoup plus homogènes dans le temps.

1.1.2 La côte

Le littoral de la région LR s'étend sur 318 km de côtes. Majoritairement sableux, il est aussi composé d'une succession de caps rocheux : le Mont Saint-Clair à Sète, le Cap d'Agde, le Cap Leucate et la Côte Vermeille. On peut distinguer trois types de côtes détaillées dans le Tableau 1 ci-dessous :

Type de côte	Longueur totale (km)	Pourcentage de la côte totale
Côte rocheuse	38	12,1 %
Plages	192	60,4 %
Côtes artificielles (majorité pour des espaces portuaires)	86	26,9 %

Tableau 1: Catégorisation de la côte et longueurs relatives⁷

La succession de certains événements géologiques permet d'expliquer l'existence de structures particulières au niveau du littoral : les lidos. Les lidos sont des cordons sableux du littoral très allongés. Ils constituent une spécificité du littoral de la région et participent à la formation de zones humides et d'étangs.

1.1.3 La biodiversité

La région LR possède une très riche biodiversité composée des 2/3 des espèces connues en France et d'un peu moins de la moitié des habitats naturels répertoriés en France⁸.

L'existence des zones humides et des étangs, occupant 40 000 hectares, accroît l'hétérogénéité des milieux littoraux et la biodiversité de la région. Les complexes lagunaires sont constitués d'une succession de vingt-deux lagunes et étangs qui s'étendent sur toute la côte de la

6 <http://www.lagribouille.com/france/regions/regions.php?region=Languedoc-Roussillon>

7 Programme BEACHMED, BRGM – Département de l'Hérault, www.beachmed.it/

8 La biodiversité en LR : Les Gestionnaires d'Espaces Naturels Protégés du LR, 2011

région. Ces principales structures comme la Petite Camargue, l'Étang de l'Or, l'Étang de Thau et les étangs de Salses-Leucate, hébergent un grand nombre d'espèces d'oiseaux et de coquillages, et servent de nurseries pour des poissons marins migrateurs.

Le milieu marin est composé en majorité de fonds meubles (90% des milieux dans la bande des 3 milles⁹). Des fonds rocheux existent aussi de manière plus partielle (Bancs de roches de Palavas, plateau des Aresquiers, corniche de Sète, zone rocheuse du Cap d'Agde, plateau rocheux de Vendres, Cap Leucate, roches du large des Pyrénées-Orientales, fonds rocheux des Albères etc.). Ces fonds abritent certaines espèces et écosystèmes rares comme des herbiers de Posidonie et de zostères, des coralligènes et des grottes marines.

1.2 Caractéristiques socio-économiques du littoral

1.2.1 Présentation des communes littorales du LR

Les différentes communes littorales sont présentées dans le tableau 2 ci-dessous :

Aude	Bages	Hérault	Agde
	Fitou		Balaruc-lès-Bains
	Fleury		Balaruc-le-Vieux
	Gruissan		Bouzigues
	La Palme		Candillargues
	Leucate		Frontignan
	Narbonne		Lansargues
	Port-la-Nouvelle		Lattes
	Peyriac-de-Mer		Loupian
	Sigean		Marseillan
Gard	Aigues-Mortes		Marsillargues
	Le Grau-du-Roi		Mauguio
	Saint-Laurent-d'Aigouze		Mèze
Pyrénées orientales	Argelès-sur-Mer		Mireval
	Banyuls-sur-Mer		Palavas-les-Flots
	Le Barcarès		Pérols
	Canet-en-Roussillon		Portiragnes
	Cerbère		Poussan
	Collioure		Sérignan
	Elne		Sète
	Port-Vendres		Valras-Plage
	Saint-Cyprien		Vendres
	Saint-Hippolyte		Vias
	Saint-Laurent-de-la-Salanque		Vic-la-Gardirole
	Sainte-Marie		Villeneuve-lès-Maguelone
	Saint-Nazaire		La Grande-Motte
	Salses-le-Château		
	Torreilles		

Liste des 54 communes littorales "riveraines de la mer, d'un océan ou d'un étang salé". Source, DIACT, observatoire des territoires.

Gard	Vauvert		
Lozère	Albaret-le-Comtal	Auroux	Chastanier
	Fontanes	Langogne	Naussac

Listes des 7 communes assimilées au sens de la loi littoral (estuaires et lacs de plus de 1000 hectares.)

Tableau 2 : Liste des communes littorales de la région LR¹⁰

9 La biodiversité en LR : Les Gestionnaires d'Espaces Naturels Protégés du LR, 2011

10 Préfecture de région Languedoc-Roussillon – Étude sur le changement climatique en Languedoc-Roussillon.

Les communes littorales sont au nombre de 54 au sens strict (riveraines de la mer, d'un océan ou d'un étang salé), et 7 sont aussi considérées comme telles par la loi littoral étant riveraines des estuaires et des lacs de plus de 1000 hectares.

Ces communes littorales forment l'unité administrative terrestre du littoral. Notre étude portera avant tout sur ces communes pour le domaine terrestre, même si une telle définition ne pourrait s'avérer suffisante, en particulier pour des problématiques d'intégration. Une discrimination par la fonctionnalité davantage que par le caractère administratif du territoire pourrait être plus appropriée.

1.2.2 Les principales activités économiques

Avec une économie majoritairement résidentielle, le LR accueille retraités et touristes attirés pour des raisons communes : la présence du soleil et la proximité de la mer. La saisonnalité du tourisme et de l'agriculture confère à l'économie du LR un caractère particulier biphasique et accroît en conséquent la dépendance de cette région aux conditions climatiques.

On peut différencier les communes littorales selon le type d'activité qui y est prédominant. Au niveau du LR, les deux activités économiques principales semblent être le tourisme et la pêche (Tableau 3).

Activité économique principale	Activité économique secondaire	Nombre de communes concernées
Tourisme	Aucune	18
Tourisme	Pêche	7
Pêche	Tourisme	7
Pêche	Aucune	4
Aucune	Aucune	18

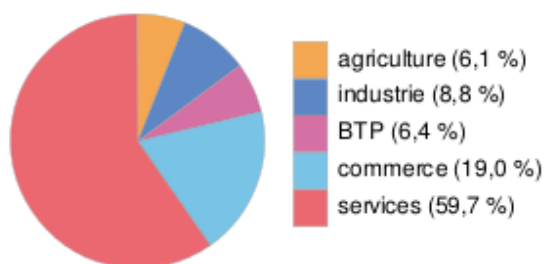
Tableau 3 : Activités économique des communes littorales¹¹

La proportion des emplois par secteur d'activité des communes du littoral illustre aussi l'importance des différents secteurs (Figure 1). La différence entre communes littorales et départements semble relativement faible. Dans les deux cas, les services restent le secteur d'emploi majoritaire soulignant bien l'importance de l'économie résidentielle et touristique. Pour les communes littorales, la deuxième place du commerce s'explique par l'importance du tourisme et la proximité avec la mer, zone importante d'échange. Au contraire, la plus forte part de l'industrie dans les départements littoraux que dans les communes littorales illustre l'importance de l'industrie dans les communes de l'arrière pays.

Quelles conséquences économiques et sociales Rapport final Tome 1- 10-2008

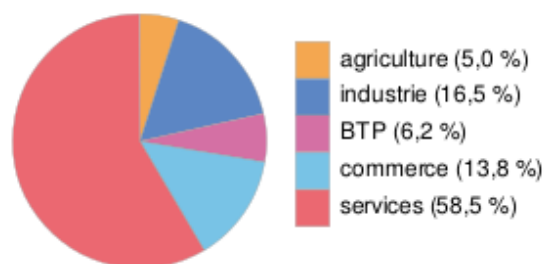
¹¹ Ibid.

Emploi par secteur d'activité en 1999
Sélection



source : Insee - recensement

Emploi par secteur d'activité en 1999
Départements littoraux



source : Insee - recensement

Figure 1 : Part de l'emploi des différentes activités¹²

1.2.3 Evolution de la démographie sur les communes littorales et dans l'arrière pays et part de la migration de populations

L'évolution de la démographie au niveau des communes du littoral constitue le premier facteur responsable de l'augmentation des pressions pesant sur le littoral. La population des communes littorales a presque doublé en 38 ans (Tableau 5), alors que la population des départements littoraux n'a qu'été multipliée par un facteur de 1,3. La pression démographique se concentre en conséquence majoritairement au niveau du littoral.

Année	Population	base 100 sél.	dépts littoraux
pop - 1968	210 313	100	100
pop - 1975	224 912	106,9	108,1
pop - 1982	257 417	122,4	112
pop - 1990	305 707	145,4	117,7
pop - 1999	349 404	166,1	124,3
pop - 2006	394 425	187,5	131,4

source : Insee, recensements de la population

Tableau 5 :

Evolution de la population depuis 1968 dans la sélection et les départements littoraux¹³

En plus de cette forte augmentation démographique, qui peut poser des problèmes évidents de surcapacité de charge du milieu littoral, d'artificialisation des sols et de pollution des eaux qui seront présentés ultérieurement, l'analyse de la source de cette augmentation fournit une donnée intéressante. L'augmentation de la population de 1999 à 2006 dans les communes littorales (Tableau 6) provient presque exclusivement de la migration. Le contraste est net avec les départements littoraux pour lesquels soldes naturels et soldes migratoires sont très proches.

12 Portrait de territoire , Communes littorales : Languedoc-Roussillon , observatoire national de la mer et du littoral

13 Ibid.

Soldes migratoire et naturel

indicateur	sélection	dépts littoraux
S. migratoire entre 1999 et 2006	43 805,8	224 307,7
S. migratoire en %	12,5	3,1
S. naturel entre 1999 et 2006	1 215	186 598
S. naturel en %	0,3	2,6
Evolution en % de la population entre 1999 et 2006	12,9	5,7

source : Insee, RP 1999 et 2006

Tableau 6 : Solde migratoire et naturel¹⁴

Par ailleurs, par comparaison avec d'autres régions, on constate un fort dynamisme démographique de la région LR. De 1999 à 2006, la population a augmenté de 13%, soit 2,6 fois plus qu'en région PACA. La densité de la population reste néanmoins moyenne en 2006 avec 247 hab/km², légèrement en dessous de la moyenne sur le littoral métropolitain (281 hab/km²).

1.2.4 Evolution des pressions pesant sur le littoral

1.2.4.1 Evolution de l'occupation du sol et des constructions

Les types d'occupation du sol sont présentés dans le tableau 7. Les territoires littoraux des communes littorales sont seulement légèrement plus artificialisés que ceux des départements littoraux. Le niveau d'artificialisation de la région reste moyen, comparé à son niveau en PACA par exemple (22,6%).

Les 4 grands types d'occupation du sol

Occupation du sol	Superficie (ha)	% sél.	% dépts littoraux	écart
Territoires artificialisés	21 680	11,8	10	314
Territoires agricoles	76 393	41,5	30,8	3 679
Forêts et milieux semi-naturels	34 692	18,8	49,9	-19 324
Zones humides et surfaces en eau	51 529	28	9,3	37 153
Total	184 294	100	100	0

source : UE-SOeS, CORINE Land Cover, 2006

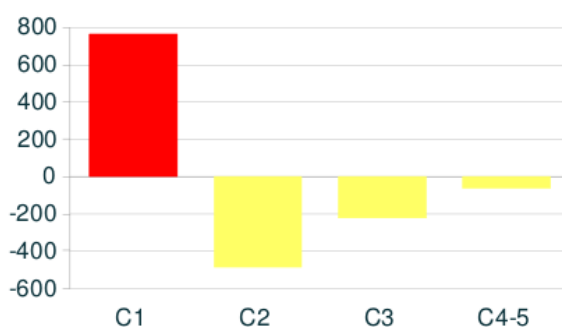
Tableau 7 : Les 4 grands types d'occupation du sol¹⁵

Cependant, la dynamique de l'évolution de l'occupation des sols (Figure 2) est à considérer avec attention, car elle constitue le seul mode d'occupation des sols dont l'évolution est positive. Si l'artificialisation des sols reste donc moyenne, la progression démographique et l'urbanisation accroissent ce phénomène au détriment des terres agricoles et des espaces naturels.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ Portrait de territoire , Communes littorales : Languedoc-Roussillon , observatoire national de la mer et du littoral. Source : UE-SOeS, CORINE Land Cover, 2006

Evolution de l'occupation du sol en ha entre 2000 et 2006 sur la sélection



source : UE - SOeS, CORINE Land Cover 2000 et 2006

Légende :

C1 : territoires artificialisés
 C2 : terres agricoles
 C3 : espaces naturels (forêts et milieux ouverts)
 C4-5 : zones humides et surfaces en eau

Seuls les changements d'occupation du sol supérieurs à 5ha sont pris en compte

Figure 2 : Evolution de l'occupation du sol entre 2000 et 2006 sur la sélection¹⁶

Les sols ne sont pas les seuls concernés par ce processus : 26,9% du linéaire côtier est artificialisé en LR (contre 17,4% de moyenne nationale)¹⁷ et l'artificialisation du domaine marin, causée majoritairement par les constructions de ports, connaît depuis 50 ans une augmentation très forte en LR (multipliée par 17, alors que seulement par 2 pour la région PACA pour laquelle la surface artificialisée reste encore beaucoup plus importante)¹⁸. La construction des logements sur la façade maritime méditerranéenne a cependant fortement diminué depuis le début des années 90. En LR, elle ne concerne plus qu'un logement sur trois contre un logement sur deux dans les années 1990¹⁹.

1.2.4.2 Evolution du tourisme

Comme vu précédemment, le tourisme constitue une des principales activités au niveau du littoral. Le taux de fonction touristique en LR (*rapport du nombre de touristes pouvant être accueillis au nombre des habitants permanents*) est très élevé : 352 pour les communes littorales du LR contre 126 comme moyenne nationale des communes littorales²⁰.

La capacité d'hébergement de la région continue en parallèle à augmenter passant de 1277002 logements dans les communes littorales en 1999 à 1423280 en 2008, soit 11% d'augmentation²¹. La plus grande partie des lits d'accueil restent dans des résidences secondaires ($\frac{3}{4}$) et dans les campings (un peu moins de $\frac{1}{4}$)²². Cette évolution possède une forte influence sur l'artificialisation des sols.

16 Portrait de territoire , Communes littorales : Languedoc-Roussillon , observatoire national de la mer et du littoral. Source : UE-SOeS, CORINE Land Cover, 2000 et 2006

17 EuroSION, 2004

18 Observatoire côtes méditerranéennes françaises. Inventaire et impact des aménagements gagnés sur le domaine marin. Laboratoire « Ecomers ». Université de Nice-Sophia Antipolis

19 SoeS, Sitadel 1990-2007.

20 Insee 2006

21 Insee-Direction du Tourisme

22 Insee, RP 2006, Insee, Direction du Tourisme, 2008

1.3 Caractéristiques politico-administratives

1.3.1 Historiquement, un aménagement de la région par l'État

1.3.1.1 Mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du LR de 1963 à 1983 : la Mission Racine

La disposition éloignée de la côte des grandes métropoles (Montpellier, Béziers, Narbonne, Perpignan) témoigne du faible attrait initial pour le littoral de cette région, notamment à cause de ses zones humides qui abritaient moustiques et brigands. Pour lutter contre la fuite des touristes en Espagne, réduire les importants écarts de développement touristique avec la côte d'Azur et développer économiquement la région, un projet d'aménagement basé sur l'activité touristique est mené dans les années 1970 par une démarche volontariste de l'État. Un Plan d'Urbanisme d'Intérêt Régional (PUIR) est ainsi approuvé en 1964.

De grands travaux aménagent alors l'espace : ouverture de graus, creusement de ports, développement de stations touristiques et d'infrastructures routières, etc. La mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral (MIAT) du LR développe de 100 000 à 120 000 lits dans les stations touristiques nouvellement construites. La Grande Motte, Carnon, le Cap d'Agde, Gruissan, Port-Leucate et Port-Barcarès émergent ainsi par l'action directe de l'État, accompagnées de Port-Camargue et Saint-Cyprien construites dans ce même cadre. Ces stations sont réparties en différents pôles séparés par des secteurs naturels protégés. Aujourd'hui, ces huit stations représentent un total de 500 000 lits.

1.3.1.2 Syndicat Mixte pour l'aménagement touristique du littoral (1982)

Un Schéma directeur d'aménagement du littoral (SDAL) confirme les orientations du PUIR en 1972 et divise le littoral en grandes unités touristiques et coupures vertes. En 1982, la mission Racine, jugée avoir atteint ses objectifs, est remplacée par le Syndicat Mixte pour l'aménagement touristique du littoral.

1.3.1.3 Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral du LR (2001)

Les contraintes du développement de la région, qui doit à la fois maintenir son activité touristique et protéger son patrimoine historique et écologique, sont fortes. De plus, les orientations prises dans le cadre de la mission Racine sont, pour un grand nombre de raisons, non adaptées : les équipements se sont dégradés rapidement et la notion de développement durable n'a pas été initialement prise en compte ; les unités touristiques mises en place perturbent le transit sédimentaire et augmentent en conséquence les risques de submersion et d'érosion ; des aménagements en dur de gestion du trait de côte ont été utilisés de manière préférentielle et posent des problèmes de transit tout en nécessitant des coûts d'entretien importants ; de nombreuses zones humides ont été comblées ; l'échelle d'aménagement considérée a été réduite à la station balnéaire et non étendue à l'échelle intercommunale.

La Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral du LR (MIAL) est alors créée en 2001 pour répondre à ces enjeux et élaborer un « Plan de développement durable du littoral ». Le littoral doit être revalorisé par application des principes du développement durable. L'échelle de gestion de la cellule sédimentaire correspondant à une échelle fonctionnelle, et non géographique ou administrative, est utilisée. Par ailleurs, des études stratégiques de GIZC sont développées au niveau des cellules sédimentaires en trois phases : diagnostic territorial (aléas naturels, enjeux socio-économiques, zones à risques etc.), proposition de scénario et validation finale d'un scénario avec application dans les plans d'aménagement.

Un plan du développement durable du littoral est ainsi adopté en 2002 et se compose de quatre volets :

- Une charte de développement durable (Encadré 1)
- Des engagements souscrits par chaque partenaire pour la période 2004/2006
- 15 programmes d'action fédérateurs de plan (Encadré 2)
- Un comité d'animation et de coordination

Après 2006, cette mission est transférée au secrétaire général aux affaires régionales à la préfecture de la région.

Première résolution : des orientations et priorités communes

- *Préserver et mettre en valeur le capital environnemental* : mise à niveau des systèmes d'assainissement d'eau, recherche pour le traitement des eaux et des déchets, réhabilitation et gestion durable des espaces naturels et du trait de côte.

- *Maîtriser la croissance démographique en structurant la croissance urbaine* : limitation de l'urbanisation et gestion à l'échelle de l'intercommunalité, développement de l'habitat permanent dans les zones touristiques, haute qualité environnementale pour les aménagements et les équipements dans les espaces publics, modes de déplacements alternatifs à la voiture.

- *Valoriser au maximum les spécificités du littoral pour développer l'emploi* : résolution des conflits d'usage en donnant priorité aux activités du littoral, structuration de la filière touristique, développement de la filière nautique et des filières portuaires, structuration et développement des filières de pêche et de conchyliculture.

Deuxième résolution : des principes d'efficacité collective

- *Organiser la maîtrise d'ouvrage et faciliter le montage des projets* : adoption d'un cahier des charges particulier, mise en place de concertations préalables, financement des projets inscrits dans ce plan, mise au point concertée pour les projets.

- *Favoriser la concertation et les actions coordonnées* : contribution à la mise en œuvre des quinze programmes d'action fédérateurs du plan et participation des différents acteurs aux groupes de coordination.

- *Faire vivre le Plan Littoral* : désignation de personnes spécifiques, évaluation collective voire rectification, préparation de l'ajustement des programmes et de la coordination des engagements des partenaires sur une temporalité plus importante que celle du programme d'action (au delà de 2006).

Troisième résolution : des engagements spécifiques et calendrier d'action

- Mise en œuvre du plan pour période 2003-2006 avec liste d'engagements

- Redéfinition en 2006 si montré nécessaire par l'évaluation

Des précisions sont aussi apportées sur la gestion de l'érosion du littoral et sur les cahiers de charges communs des maîtres d'ouvrage publics et privés pour la réalisation de projets d'investissement sur le littoral.

Encadré 1 : La charte de développement durable du littoral : Mesures principales

1. Élaborer un schéma de mise en valeur du littoral
2. Restaurer aménager et gérer les milieux marins et lagunaires
3. Soutenir les acquisitions foncières pour la protection du littoral
4. Gérer durablement les espaces naturels
5. Réhabiliter les sites emblématiques
6. Gérer l'évolution du trait de côte
7. Développer la plaisance et la filière nautique
8. Maintenir et restaurer la compétitivité des ports de commerce
9. Structurer les filières touristiques et émergentes
10. Monter des opérations de réhabilitation de l'immobilier de loisirs et d'amélioration de l'habitat
11. Intégrer le littoral dans des projets de Pays et d'agglomération
12. Construire un réseau maillé de pistes cyclables et voies vertes
13. Concevoir et mettre en œuvre un plan qualité des plages
14. Promouvoir la qualité urbaine et paysagère
15. Élaborer une Charte de la communication

Encadré 2 : Les 15 programmes d'action fédérateurs du plan²³

23 Proposition de plan de développement durable du littoral – MEAL, <http://www.languedoc->

Plus particulièrement, des solutions pour la gestion de l'érosion sont proposées, parmi lesquelles :

- laisser faire la nature quand il n'y a pas d'enjeux particuliers identifiés
- pratiquer le recul stratégique en utilisant des évaluations à long terme et tenant compte notamment de la vitesse de l'érosion
- recharger les plages pour se donner le temps d'organiser le recul stratégique si les enjeux sont trop forts
- construire des ouvrages de protection en dur (épis, brise lame etc.)
- changer de paradigme d'aménagement en passant du génie civil au génie écologique (revégétalisation, maintien et réhabilitation de la dune, mise en place de ganivelles etc.)

1.3.2 Aujourd'hui : la protection des espaces naturels au niveau du littoral

Les dispositions de la loi littoral ont tout d'abord défini certains espaces, listés ci-dessous, pour lesquels des prescriptions particulières existent, notamment en matière d'urbanisme.

- Espace proches du rivage : l'extension de l'urbanisation doit y être limitée²⁴
- Espaces remarquables : seuls les aménagements légers y sont autorisés²⁵
- Coupures d'urbanisation : la construction y est interdite²⁶ et seuls des équipements de sport ou de loisir et des activités et équipements liés à la gestion de l'espace sont autorisés.
- Bande littorale des 100 mètres : les constructions ou installations y sont interdites²⁷
- Espaces boisés classés : tout mode d'aménagement du sol incompatible avec leur conservation y est interdit²⁸.

Lors de l'application initiale des Documents Départementaux d'Application de la Loi Littoral (DDALL), ces espaces représentaient respectivement : 49% de la surface totale des communes littorales pour les espaces proches du rivage, 17% pour les espaces remarquables et 18% pour les coupures d'urbanisation²⁹.

Des outils complémentaires existent aussi et différentes zones de protection sont mises en place au niveau de l'espace littoral :

- Les zones de protection foncière qui représentent les sites gérés par le CELRL.
- Les zones de protection réglementaire qui regroupent les réserves naturelles nationales, les arrêtés préfectoraux de protection de biotope, les réserves nationales de chasse et de faune sauvage, les réserves biologiques domaniales ou forestières.
- Le réseau Natura 2000 (Sites d'Importance Communautaire, Zones Spéciales de Conservation, Zones de Protection Spéciale).

La distribution de ces différentes zones de protection est exposée ci-dessous (Tableau 8). Il convient toutefois de noter que les sites Natura 2000 en mer ne sont pas pris en compte ici.

roussillon.pref.gouv.fr/actions/missionlittoral/plandev_durable.shtm

24 Article L. 146-4-II du code de l'urbanisme

25 Précisés par le décret n°2004-310 du 29 mars 2004

26 Article L. 146-6 du code de l'urbanisme

27 Ibid.

28 Ibid.

29 Modalités d'application de la loi Littoral en Languedoc-Roussillon , Document final - Juin 2004 - MIAL

Surfaces protégées par type, en ha et % du territoire

indicateur	sélection	dépts littoraux
Maitrises foncières	10 993	101 846,2
Maitrises foncières en %	6	1,8
Protections réglementaires	1 545,9	391 274,3
Protections réglementaires en %	0,8	6,9
Natura 2000	95 546,7	539 069,3
Natura 2000 en %	51,8	9,5
Surface totale en ha	184 295	5 661 283

source : MNHN, 2010

Tableau 8 : Surfaces protégées par type, en ha et % du territoire³⁰

Par ailleurs, le niveau de protection des espaces naturels augmente de manière importante au fur et à mesure du rapprochement de la côte. En région LR, on constate effectivement que la moitié du territoire des communes littorales est couvert par le réseau Natura 2000 (directives « Habitat, Faune et Flore » et « Oiseaux »). La part de protection foncière par le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres (CELRL) est aussi de manière évidente plus élevée. Au niveau national, à 500 mètres du rivage, 36,4% du territoire possède au moins une zone de protection type réseau Natura 2000, réserve naturelle, site du Conservatoire du littoral, arrêté préfectoral de protection de biotope ou parc national (Figure 3)

Pour le milieu marin, il existe deux types de protection : le parc naturel marin du golfe du Lion récemment institué et le réseau Natura 2000 en mer aussi en cours d'institutionnalisation, et qui couvrira à terme à peu près tout le littoral de la région³¹.

Au delà de ces zones de protection, il existe aussi des zones d'inventaire : Zone d'intérêt pour la conservation des oiseaux (ZICO) et Zones d'intérêt écologiques faunistiques et floristiques I et II (ZNIEFF) qui recouvrent une superficie importante des territoires du LR : 23% de la superficie des territoires sont classés en ZICO et 58,4% sont classés en ZNIEFF I et II.³² Ces zones d'inventaires sont avant tout des instruments de connaissance, qui visent ou non à devenir des espaces protégés.

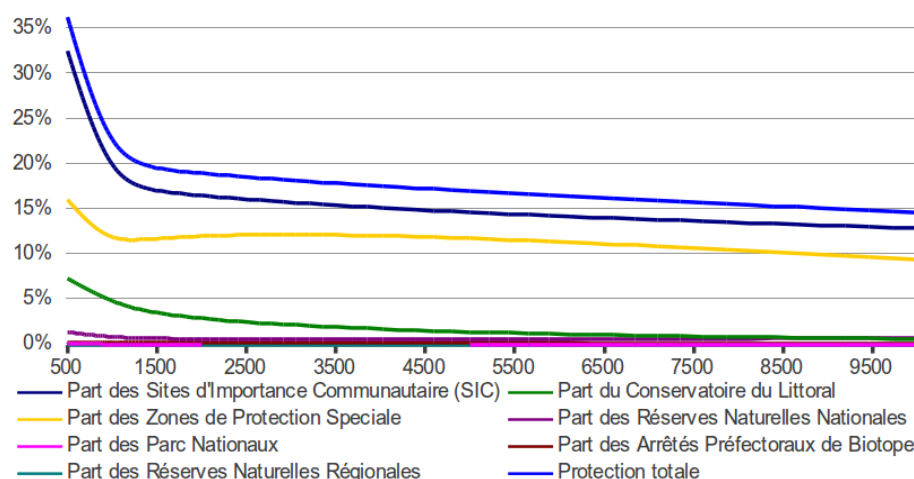


Figure 3 : Part du territoire protégé, par type de protection, en fonction de la distance à la mer³³

30 Portrait de territoire , Communes littorales : Languedoc-Roussillon , observatoire national de la mer et du littoral

31 Marion Corre, AAMP, communication personnelle.

32 Les derniers inventaires Znieff et Zico datent de 1997. Leur modernisation est actuellement en cours en 2005-2010, non encore validée par le Museum. Il s'agit donc de la situation des Znieff et Zico de 1997. Source MNHN.

33 Source : MNHN, base « Natura 2000 », juillet 2009 et base « espaces protégés » (parcs nationaux, RNN, RNC,

Le littoral du LR est donc spécifique sur de nombreux points. Occupé par une multitude d'acteurs et d'activités, il est majoritairement dominé par le tourisme et la pêche. À son niveau se concentrent différentes pressions comme l'urbanisation et l'artificialisation des sols, l'évolution démographique et l'attrait touristique dont les modalités d'évolution se distinguent de celles des autres littoraux. Enfin, son aménagement ne résulte pas d'une dynamique portée localement, mais est historiquement issu d'une action top-down de l'État français. Ces différentes pressions et activités engendrent notamment des problèmes d'application de la loi ayant des conséquences notables sur l'état du littoral.

APPB, 2008; sites du CdL, 2007) – RNF-SOeS, 2008 (RNR). Traitements : SOeS (Observatoire du littoral).
<http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/>

2 Problèmes liés aux textes juridiques et à leur application

2.1 Des vides juridiques

Certaines activités ou pratiques manquent d'encadrement juridique pour mener à une meilleure régulation.

Les sports nautiques :

Au niveau des étangs, il existe de nombreux conflits entre le kitesurf, la conchyliculture, la pêche et les baigneurs. Le kitesurf est une activité de loisir nautique qui demande un espace important et qui peut avoir des impacts forts sur les autres activités comme la conchyliculture, en perturbant le développement des coquillages ou, directement, par destruction des tables conchylicoles. Il exerce aussi une pression sur les espaces naturels, en menaçant, par exemple, les oiseaux qui nichent sur le sol. Cependant, il n'existe aucune législation pour réguler cette pratique. En absence de celle-ci, le PNR de la Narbonnaise a mis en place un zonage (plan de gestion de lagune) au niveau de l'étang de Lapalme pour concilier la pratique du kitesurf avec les autres activités et appliquer l'interdiction de la pratique du kitesurf et du windsurf sur un même étang. Un projet Life intersite Natura 2000 est par ailleurs en cours d'élaboration pour éviter le report du kitesurf dans d'autres endroits étant donné la grande mobilité des kitesurfeurs³⁴. D'autres futurs plans de gestion sont à mettre en place par le PNR en absence de contrainte législative, comme au niveau de l'étang de Bages Sigean où le kitesurf commence à se développer.

La pêche :

La pêche de loisir peut parfois prendre des dimensions trop importantes et menacer directement la pêche professionnelle et l'état des stocks halieutiques. La revente de la palourde pêchée par les plaisanciers posait non seulement des problèmes de gestion des stocks mais avait aussi une influence non négligeable sur le marché, allant jusqu'à casser les prix. Trop peu de réglementations pour contrôler et limiter cette activité existent. Un arrêté préfectoral de septembre 2011 va dans ce sens : il limite la prise des oursins et interdit le ramassage des bivalves fouisseurs par les plaisanciers. Une réglementation récente rend aussi obligatoire le marquage des espèces pêchées³⁵.

De plus, la pêche de plaisance en mer pourrait représenter 2,5 millions de personnes : 71 % à pied, 33 % du rivage et 25 % à bord d'un bateau³⁶. Or, aucun permis de pêche n'est nécessaire pour pratiquer cette activité, entraînant donc une absence totale de contrôle et d'évaluation des impacts liés.

La pêche au chalut provoque des conséquences importantes sur le benthos notamment par la remise en suspension des sédiments, les dommages causés aux Écosystèmes Marins Vulnérables et le grand nombre de prises accessoires capturées. La régulation de cette activité n'est faite que par consensus entre les pêcheurs, comme les arrêts temporaires pour les chalutiers de 5 jours entre le 15 avril et le 15 juillet 2012 sur le merlu pour limiter la pression de pêche. La mise en place d'une régulation plus appropriée sur l'utilisation de cette technique de pêche pourrait s'avérer nécessaire, notamment face à la diminution de la ressource halieutique sur laquelle nous revenons ultérieurement (4.4 Différence de perception des acteurs).

La pollution des eaux

L'utilisation des produits phytosanitaires pose de nombreux problèmes de pollution des eaux et de nuisance à la conchyliculture. Il existe des programmes pour éliminer leur utilisation qui

34 CP Marion Core AAMP

35 Arrêté du 17 mai 2011 imposant le marquage des captures effectuées dans le cadre de la pêche maritime de loisir

36 <http://www.top-fishing.fr/contenu/actualite/permis-de-peche-en-mer,12.html>

subviennent à ce manque de régulation³⁷ : par exemple, le projet Vert Demain mené par le Syndicat mixte des étangs littoraux (SIEL) vise à l'élimination complète de l'utilisation de pesticides et concerne six communes³⁸. Aujourd'hui, la déclinaison régionale du plan « Ecophyto 2018 » a pour objectif d'éliminer l'utilisation des pesticides en 3 à 5 ans dans de 50 collectivités de la région, mais ici encore les collectivités s'engagent de manière volontaire.

Aucune régulation non plus ne limite les flux en de métaux toxiques (METOX) issus des rejets des ports de plaisance et fortement présents au niveau de la bande littoral de l'Hérault et des Pyrénées-Orientales (figure 4).

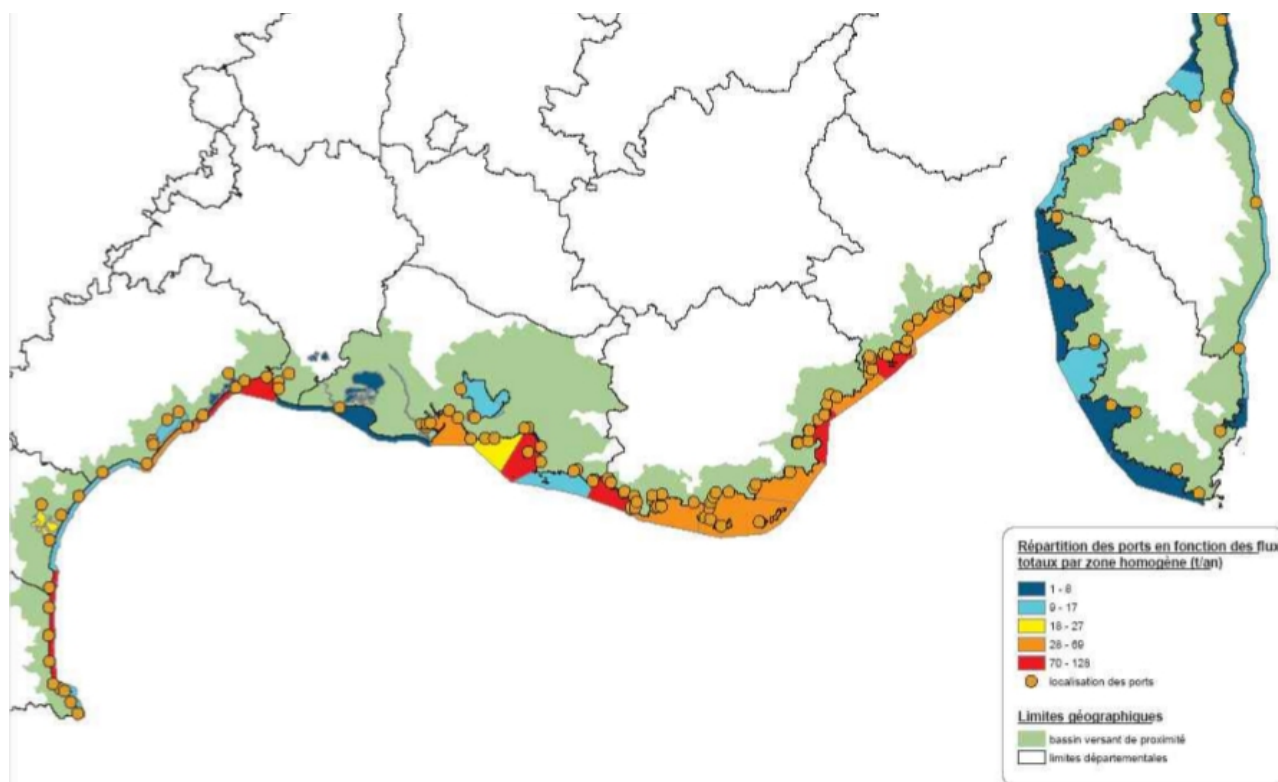


Figure 4 : Évaluation des flux polluants à la Méditerranée, Apport par les ports³⁹

2.2 Des textes inadaptés

La cabanisation :

L'article L480-1 du Code de l'urbanisme précise que le maire ou le président de l'établissement public de coopération intercommunale sont chargés de dresser les procès verbaux pour la construction d'habitat illicite (comme pour la cabanisation). Les maires possèdent donc un rôle central dans la lutte contre le phénomène de cabanisation. Responsables de l'observation du phénomène, de la détermination de la légalité des zones de construction et de la légalité des constructions et des travaux qui y sont liés, ils détiennent aussi le pouvoir de police pour sanctionner des infractions. Cependant, seuls certains maires ont réellement entamé des actions, comme dans la commune de Mauguio par exemple, et une grande partie des maires demeure réticents à l'action, souvent à cause des liens qui unissent les maires avec les résidents et du poids

37 Le seul programme national est le plan Ecophyto 2018 qui vise à réduire de 50% l'usage des pesticides au niveau national en 10 ans.

38 Pérols, Frontignan, Vic-la-Gardiole, Villeneuve-lès-Maguelone, Mireval et Palavas les Flots

39 AERMC, Délégation Marseille – Avril 2011, source BD Carthage V3 IGN-MEDD

électoral important que les habitants des cabanes représentent (jusqu'à 1/10ème de la population à Vias). Les maires craignent des représailles lorsque ce sont certaines populations en marge de la loi qui habitent dans ces cabanes. Constatant donc le manque d'effectivité de la norme, on peut se demander si le rôle du maire dans la procédure de lutte contre la cabanisation est approprié ou, au contraire, si une contrainte plus importante de l'État devrait les obliger à respecter la loi.

Par ailleurs, d'autres paramètres expliquent l'inaction des maires et soulignent la mauvaise adaptation de la loi au problème de la cabanisation. L'observation de l'urbanisation illicite n'est pas toujours tâche aisée et peut prendre du temps puisque les cabanes peuvent s'établir dans des endroits de faible fréquentation et être relativement bien dissimulées. Or, la prescription triennale, définie à l'article 8 du code de la procédure pénale, empêche toute action de justice au delà d'un délai de trois ans. Les cabanes installées depuis plus de trois ans ne peuvent donc être retirées.

L'érosion

Un autre problème de législation concerne l'interdiction du transfert de sédiments entre les différentes cellules sédimentaires⁴⁰. Cette mesure est particulièrement non adaptée au rechargement des plages en LR, puisque les sédiments se concentrent en grande partie au niveau du pic de l'Espiguette notamment à cause de la présence d'une digue. Les différentes cellules sédimentaires situées à l'ouest de cette zone de concentration sont alors déficitaires et l'équilibre ne peut être rétabli. Des précisions sont apportées sur les problématiques liées au rechargement des plages ci-après (5.2.2).

La plaisance

La législation des navires de plaisance pose aussi certains problèmes. L'obligation de l'immatriculation des navires auprès des DDTM n'est nécessaire qu'à partir d'une certaine taille et les navires immatriculés ne sont parfois plus actifs (30%)⁴¹ ce qui pose des problèmes de contrôle au niveau des étangs et en mer⁴². Les navires de plaisance doivent aussi disposer de cuves de stockage ou de traitement des eaux usées⁴³, mais étant donné le contrôle des rejets très difficile à effectuer, cette norme ne répond pas au problème de pollution des eaux (fréquent dans les étangs comme dans l'Etang de Thau). Une réglementation sur l'obligation des navires à vider leurs cuves dans des infrastructures de récupération est nécessaire. En effet, environ 300 000 bateaux habitables sont présents en LR et si l'on considère que ces navires peuvent servir en moyenne 1 mois par an comme habitation, on comprend aisément l'importance de ces rejets, majoritairement situés au niveau de la côte où circulent les ¾ de ces navires⁴⁴.

Les espèces non indigènes

L'interdiction de l'introduction de certaines espèces de plantes⁴⁵ existe mais elle n'est pas déclinée pour milieu marin. Or, au niveau du bassin de Thau, 58 espèces de macrophytes en provenance du Pacifique ont été introduites (notamment à cause de l'ostréiculture) et perturbent les écosystèmes locaux. Ces espèces sont en plus rapidement dispersées par les navires de plaisance ou par les ballasts des navires.

40 Article de loi non trouvé. CP Alexandre Richard Conseil Général Hérault.

41 Plan d'action pour le milieu marin "Méditerranée Occidentale", préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et préfet maritime de la Méditerranée, projet d'évaluation initiale, 2012.

42 Arrêté du 8 avril 2009 relatif aux marques d'identification des navires de plaisance en mer

43 Article 43 de la loi sur l'eau du 30 décembre 2006

44 Ces différents chiffres sont communiqués par l'association Voile de Neptune

45 Arrêté du 2 mai 2007 interdisant la commercialisation, l'utilisation et l'introduction dans le milieu naturel de *Ludwigia grandiflora* et *Ludwigia peploides*

2.3 Des textes détournés

2.3.1 Flexibilité pour obtention de dérogations

L'urbanisation dans les zones naturelles inconstructibles se généralise comme nous l'avons vu dans le 1 de cette partie. Le nombre de procédures qui permettent d'obtenir un permis de construire pour les agriculteurs semble augmenter fortement ces dernières années. Une fois les viticulteurs en possession de leur nouvelle cave, ils ne détruisent pas la précédente mais la transforment parfois en gîte⁴⁶. Les dérogations à la loi littoral pourraient ainsi être facilement utilisées⁴⁷.

D'un point de vue historique, plusieurs entorses à la loi littoral ont été faites : lors de l'établissement des Documents Départementaux d'Application de la Loi Littoral, de leur transposition dans les PLU et de l'artificialisation des sols.

2.3.2 Établissement des documents départementaux d'application de la loi littoral

Initialement, lors de l'application de la loi littoral en 1990 dans le LR, le zonage posait déjà des problèmes notamment à cause de la présence d'espaces urbanisés dans les espaces remarquables et dans les coupures d'urbanisation. La MIAL distingue trois types de problèmes initiaux :⁴⁸

- des « *problèmes de pertinence des zonages de la loi littoral : notamment quand les secteurs artificialisés sont de grande étendue* », comme, par exemple, la localisation de l'aéroport de la commune de Mauguio sur une coupure d'urbanisation ou le terrain militaire du sud de l'étang de Barcarès disposant d'un aérodrome sur un espace remarquable.

- des « *problèmes de nature de certains équipements autorisés dans ces espaces* » : comme, par exemple, les campings présents dans la coupure d'urbanisation de Vendres pour lesquels il faut considérer les potentialités de leur évolution : durcification, extension etc. Il convient de noter que l'installation de campings dans les coupures d'urbanisation et dans les espaces remarquables est considérée comme de l'urbanisation depuis 2001 par la DDE 34 et, par conséquent, leur installation n'est plus autorisée dans ces espaces.

- des « *problèmes liés à la présence de petites zones ponctuelles bâties (de la parcelle au hameau) dans les espaces remarquables et les coupures d'urbanisation* » comme par exemple les cabanes du nord de l'étang de l'or présentes dans des coupures d'urbanisation ou des bâtiments agricoles en petite Camargue dans des espaces remarquables. Ces différents aménagements représentent de surcroît le risque de connaître une extension d'urbanisation.

2.3.2.1 Transposition des DDALL dans les POS et PLU

Ensuite, l'intégration des DDALL dans les POS/PLU des communes littorales de la région nécessite d'être analysée. Il faut en effet déterminer dans quelle mesure la loi littoral est prise en compte par les PLU.

Tout d'abord, la prise en compte des espaces proches du rivage dans les PLU au niveau du LR est globalement satisfaisante en 2000 (figure 5) : la grande majorité des espaces proches du rivage sont naturels (N) (64%) et agricoles (A) (21%). Les espaces proches du rivage restants (15%) se répartissent entre des zones urbanisées (U), à aménager (AU) et des zones loisirs et tourisme (LT).

46 CP, Ardit Maryse, ECCLA

47 Comme vu dans le procès-verbal de la réunion du 28 février 2012 de la Commission départementale de la nature, des paysages et des sites.

48 Modalités d'application de la loi Littoral en Languedoc-Roussillon, Document final - Juin 2004 - MIAL

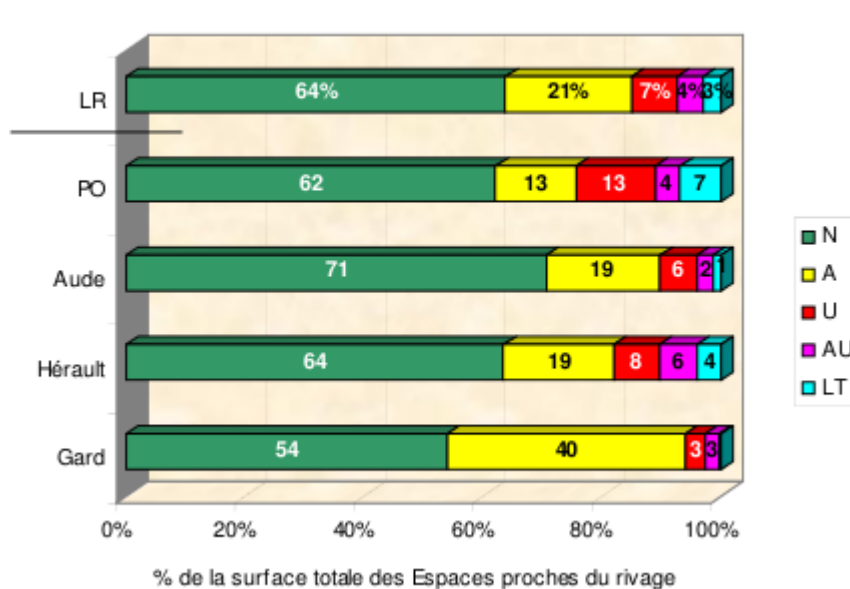


Figure 5 : Part de zonage PLU dans les espaces proches du rivage⁴⁹

Les zones urbanisées (U) sont plus importantes dans les PO, car l'urbanisation dans l'arrière pays est compliquée à cause du relief (au Barcarès, à Sainte Marie-sur-mer, à Canet-en-Roussillon, à Saint Cyprien, à Argelès-sur-Mer, à Collioure, à Port-Vendres, à Banyuls et à Cerbère). Les unités touristiques composent aussi ces zones urbanisées situées dans les espaces proches du rivage, comme pour les villes suivantes : Grau-du-Roi, Grande-Motte, Carnon, Palavas, Frontignan-plage, Sète, Marseillan-plage, Cap d'Agde, Vias-plage, Valras-plage, Fleury-plage, Narbonne-plage, Gruissan, Port-la-Nouvelle, Leucate.

Les zones à urbanisation future des PLU (AU) sont très problématiques puisqu'elles peuvent facilement constituer des zones d'extension de l'urbanisation de la bande littorale dans les espaces remarquables. Elles sont donc en contradiction avec une volonté d'extension de l'urbanisation mesurée au niveau des Espaces Proches du Rivage et une urbanisation majoritairement en arrière pays. Elles sont présentes à de multiples endroits dans des communes de la plaine littorale, dans des communes dont le centre urbain est sur le cordon du littoral et dans des communes de la côte rocheuse des Pyrénées-Orientales, comme le montre la figure 6.

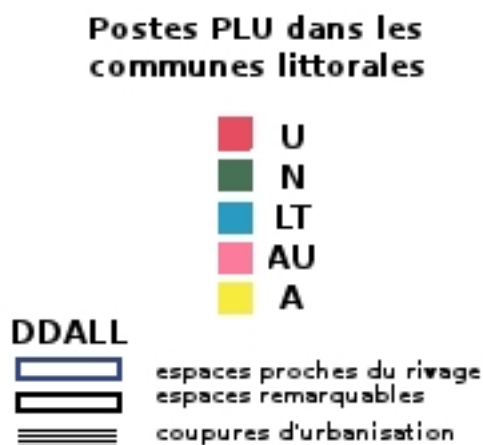


Figure 6 : Extension de Fleury, Narbonne-plage et Gruissan⁵⁰

49 Ibid.

50 Ibid.

En fait, les secteurs AU qui ne sont pas artificialisés constituent le plus important problème d'application de la loi littoral et du principe d'extension limitée de l'urbanisation puisqu'ils permettent une urbanisation future du littoral. En 2000, ces zones AU concernaient un très grand nombre de secteurs, détaillés dans l'encadré 3 et illustré par la figure 7.

Moitié ouest de "AU" "la Tour" au sud de Pérols, 34 ; Sud de Villeneuve-les- Maguelone, 34 ; "le Puits Vieux" à l'est de Vic la Gardiole, 34 ; Pointe sud ouest "le Saunier" et parc aquatechnique, Sète, 34 ; Berge Est de l'étang de Thau à Frontignan, 34 ; Les Vignes et Pech Meja à Balaruc, 34 ; Zone artisanale en bord de route nationale à Poussan, 34 ; Camping à Loupian ; Méze- Ouest ; Marseillan ; "Les aiguilles" et la Ciavade à Bouzigues, 34 ; "Maraval", "Sicard", Etang St Martin et Malfalo, Campings du Grau d'Agde, à Agde, 34 ; Campings Farinette Plage, Vias, 34 ; "Cosses de Lembac" et "Cosses de Falgairas" au Sud de Sérignan, 34 ; Pointe nord "Pissevaches" de St Pierre sur Mer à Fleury, 11 ; En bord de plage à St Pierre sur Mer et Pech Pérumont à Fleury, 11 ; "les Karantes basses" au nord de Narbonne Plage, 11 ; Moitié nord des "Foulquines basses", sud Narbonne Plage, 11 ; "Port la nautique" sur les berges nord de l'étang de Bages à Narbonne ; "ZAC de Mateille" au sud de l'étang de Mateille à Gruissan, 11 ; Nord et Sud de Port la Nouvelle, 11 ; Nord et Sud de Leucate, 11 ; Nord du "Club nautique" de Barcarès, 66 ; "les Bosigues" et "L'Agli Vella" au sud de Barcarès, 66 ; Mas Capellans à Toreilles, 66 ; "la Loge de Mer" et "La bombardà", entre Canet et Canet Plage, 66 ; Mas de les Rotes et Dels Capellans à St Cyprien, 66 ; "Coma Sadolla", Paulliles et Mas Revira à Port- Vendres, 66 ; 'El coles", "Saint Jean" et Cap du Troc à Banyuls sur Mer, 66 ; Cap Cerbère à Cerbère, 66. ⁵¹

Encadré 3 : Secteurs non artificialisés en zone AU des PLU⁵²



Figure 7 :
« Cosses de Lembac » à l'est et « la Galine » à l'ouest de Sérignan, 34

L'analyse des PLU nous permet aussi de déterminer leur prise en compte des espaces remarquables et des coupures d'urbanisation. Globalement, la prise en compte est très satisfaisante puisque les espaces remarquables recouvrent 98% de zones classées naturelles (N) ou agricoles (A) et les coupures d'urbanisation sont couvertes par 96% de zones N ou A. Les secteurs ne correspondant ni à des zones N ni A représentent plusieurs types de zones : zones déjà artificialisées en 1990, qui se sont artificialisées depuis ou qui demeurent à vocation urbaine mais n'étaient toujours pas artificialisées en 2000. Pour les espaces remarquables et les coupures d'urbanisation, on constate donc de nouveau une différence entre les zonages du DDALL et ceux des PLU.

2.3.2.2 Evolution de l'artificialisation des sols

Au niveau régional, seule une analyse portant sur l'intervalle 1990-2000 a mesuré l'évolution de l'occupation des sols dans les communes littorales et dans les espaces proches du rivage. Les résultats sont présentés dans la figure ci dessous (Figure 8). Les différentes couleurs correspondent à : Rouge : espaces artificialisés ; Jaune : espaces agricoles ; Vert : espaces naturels. De haut en bas, les espaces concernés sont : LR, PO, Aude, Hérault, Gard.

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

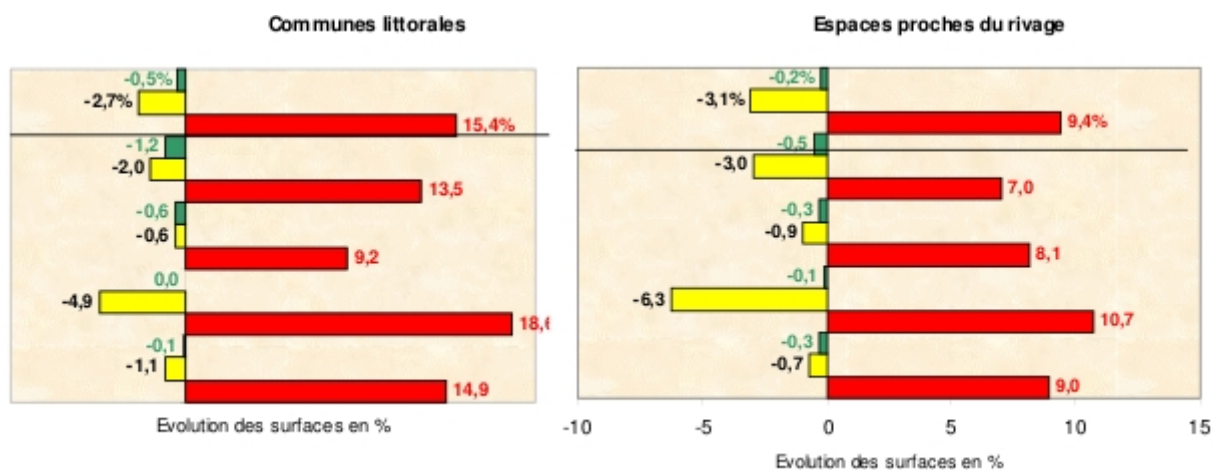


Figure 8 : Evolution de l'occupation des sols (1990-2000) dans les communes littorales et dans les espaces proches du rivage.

Tout d'abord, dans les communes littorales du LR, on constate en moyenne une augmentation de 15,4% de la surface des espaces artificialisés entre 1990 et 2000, avec un maximum pour l'Hérault et un minimum pour l'Aude. Dans le Gard, l'artificialisation s'est effectuée en continuité avec existant, mais des nouveaux hameaux apparaissent aussi dans des secteurs agricoles, comme à l'est de Port Camargue par exemple. Dans les Pyrénées-Orientales, la moitié nord comporte des hameaux nouveaux et un hameau nouveau de 13 ha est présent dans la commune de Canet-en-Roussillon. Dans l'Aude, l'artificialisation s'effectue majoritairement en extension. Pour finir, dans l'Hérault, une multitude d'espaces dispersés en hameaux dans les zones humides sont apparus : sur les marges des étangs de l'or, des étangs palavasiens et dans zones de garrigue : massif de Gardiole. Ce phénomène est particulièrement important dans les communes de Lansargues, Mauguio, Villeneuve-lès-Maguelone, Vic la Gardiole, Balaruc (détaillé Figure 9), Poussan, Mèze, Agde et Vias.

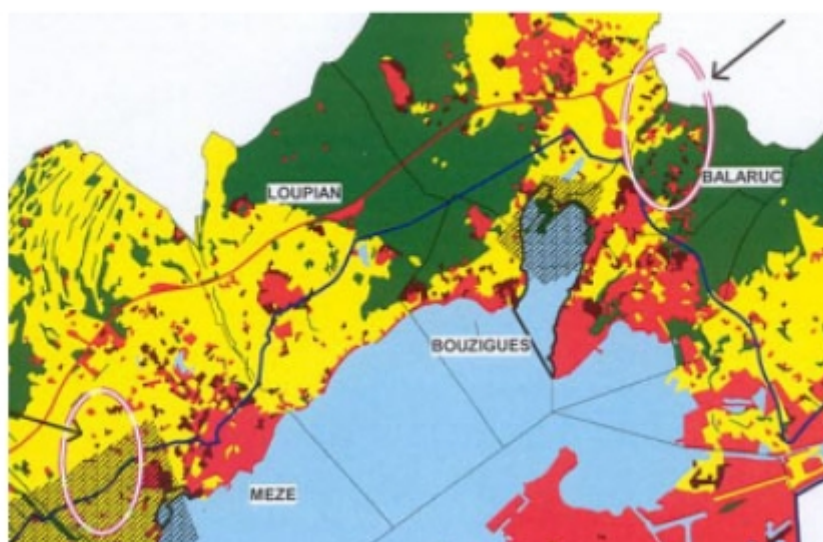


Figure 9 : Extension de l'urbanisation en hameaux nouveaux dans le secteur de Balaruc, 34⁵³

53 Modalités d'application de la loi Littoral en Languedoc-Roussillon, Document final - Juin 2004 - MIAL

Ensuite, l'artificialisation dans les espaces proches du rivage est plus faible que dans les communes littorales entre 1990 et 2000 (9,4 %) (détaillé encadré 4). Elle se fait surtout au détriment des espaces agricoles qui reculent de 2,7% (ces terres agricoles sont encore plus visées dans les communes littorales : 3,1%). Le phénomène de mitage est particulièrement important dans l'Hérault notamment à cause de la cabanisation illégale.

- **Gard** : en continuité et apparition d'un hameau nouveau à l'est de Port Camargue (3ha).
- **Aude** : en continuité en général.
- **Hérault** : mitage des espaces agricoles avec apparition d'hameaux nouveaux surtout sur les marges des étangs : berges nord de l'étang de l'or, berges nord de l'étang de Moures, bois des Aresquiers, vic la gardiole, berges de l'étang de Thau.
- **Pyrénées-Orientales** : surtout en continuité.

Communes sur lesquelles l'extension de l'artificialisation a été réalisée en continuité avec l'existant mais sur de grandes superficies (souvent supérieures à 10 ha) : Grau-du-Roi (30) ; Mauguio, Pérols, Villeneuve les Maguelone, Vic la Gardiole, Frontignan, Sète, Balaruc, Bouzigues, Marseillan, Agde, Vias, Portiragnes (34) ; Fleury, Gruissan (11) ; Argelès (66).

Communes sur lesquelles l'extension de l'artificialisation a été réalisée en hameaux nouveaux : Mauguio, Pérols, Villeneuve les Maguelone, Vic la Gardiole, Frontignan, Bouzigues, Loupian, Mèze, Marseillan, Agde, Vendres (34) ; Port Vendres, Cerbère (66).

Encadré 4 : Artificialisation dans les espaces proches du rivage entre 1990 et 2000⁵⁴

La détermination de l'urbanisation dans les 500 m du rivage montre que certains secteurs se sont artificialisés entre 1990 et 2000 (détaillé encadré 5) mais la proportion reste faible : 6% au niveau régional. L'artificialisation dans les 500-1000 m et dans les 1000-2000 est de 10% en moyenne. La part la plus importante d'artificialisation (74%) reste pour les espaces situés au delà de 2000m.

- **Dans le Gard** : Pointe de l'Espiguette (Grau-du-Roi).
- **Dans l'Hérault** : Domaine du Grand Travers (La Grande-Motte) ; Rive gauche à Palavas ; Lido des Aresquiers (Villeneuve) ; Frontignan Plage ; Lido de Sète ; Grau d'Agde ; Vias ; Portiragnes ; Valras Plage.
- **Dans l'Aude** : Saint Pierre sur Mer ; Fleury ; Narbonne Plage ; Leucate Plage.
- **Dans les Pyrénées-Orientales** : Port-Barcarès, Sainte-Marie Plage, Argelès sur Mer, Port Vendres, Banyuls sur Mer, Cerbère

Encadré 5 : Secteurs urbanisés entre 1990-2000 dans la bande des 500 m du rivage⁵⁵

Dans les espaces remarquables où l'urbanisation est interdite, les surfaces urbanisées ont progressé de 10% entre 1990 et 2000. Cette progression est faible dans les Pyrénées-Orientales, dans le Gard et dans l'Aude (2%, 8,9% et 6,1%), mais très forte dans l'Hérault où elle a doublé. Les coupures d'urbanisation ont aussi été largement non respectées avec une artificialisation moyenne de 17% en 10 ans se concentrant surtout dans les Pyrénées-Orientales (13%) et dans Hérault (21%).

2.4 Des textes non appliqués

Bien que la mise en œuvre des politiques publiques soit d'abord un processus, une série d'activités, de mobilisation et d'interprétation⁵⁶, la non application de la loi constitue une problématique récurrente. Dans le cas de la gestion du littoral, l'accumulation des différents acteurs avec leurs intérêts divergents complique grandement cette tâche.

54 Ibid.

55 Modalités d'application de la loi Littoral en Languedoc-Roussillon , Document final - Juin 2004 - MIAL

56 Lascoumes, cours Sciences Po

2.4.1 Non respect de certaines réglementations

Tout d'abord, le non respect de certaines interdictions d'usage concerne différents acteurs.

Circulation de véhicules :

La loi 91-2 du 3 janvier 1991 codifiée aux articles L. 362-1 à 362-8 du code de l'environnement⁵⁷ et qui fait l'objet d'un décret d'application n° 92-258 du 20 mars 1992, ainsi que l'article L321-9 du code de l'environnement interdisent la circulation de véhicules terrestres à moteur dans les espaces naturels, sur le rivage de la mer, sur les dunes et les plages. Au niveau du littoral du LR, des engins motorisés sont observés régulièrement sur la plage à différents endroits. Des motos circulent assez fréquemment sur différentes plages et sur les lidos⁵⁸. Les voitures vont aussi parfois jusqu'aux plages pour se garer comme à Port-la-nouvelle où, malgré l'interdiction renforcée combinant DPM, réserve naturelle régionale et terrains du conservatoire du littoral, le nombre de véhicules peut atteindre le millier pendant la période estivale et la commune refuse d'appliquer l'interdiction des véhicules pour des raisons électoralistes, selon les dires de nombreuses personnes. De manière plus générale, le problème de la circulation d'engins motorisés sur les plages et les espaces naturels ne semble pas provenir particulièrement des touristes, mais reflète plutôt une pratique ancrée dans les habitudes des riverains pour lesquels la voiture constitue le moyen incontournable de déplacement.

Pêche :

Le règlement (CE) n°1626/94, du 27 juin 1994, prévoyant certaines mesures techniques de conservation des ressources de pêche en Méditerranée, interdit le chalutage dans la bande des 3 milles nautiques. Cet espace exclusivement réservé aux pêcheurs à petit métier est particulièrement sensible et le chalutage ne constitue pas une technique de pêche appropriée, détruisant les fonds marins et leurs communautés biologiques associées. Toutefois, la raréfaction de la ressource halieutique et la forte abondance de celle-ci dans la bande des 3 mn incitent les chalutiers à venir pêcher dans cet espace⁵⁹. De nombreux conflits d'usage en résultent alors entre les pêcheurs à petit métier et les chalutiers qui détruisent leurs filets lorsqu'ils pêchent dans cette zone. Ces conflits ont mené à de violents affrontements dans la région en 2010⁶⁰.

Plaisance :

Le mouillage de bateaux est très réglementé⁶¹ et ne peut se faire à n'importe quel endroit. Cependant, un grand nombre de bateaux stationne dans des zones non autorisées comme sur les bords de l'Hérault (notamment au niveau de la ville de Agde), au niveau des canaux de Sète (qui cependant viennent tout juste d'être légalisés⁶²) et de manière générale au niveau des étangs. Un port entier émerge même en toute illégalité à Balaruc : Port-Sutel. L'attribution d'une Autorisation d'Occupation Temporaire est en cours et devrait autoriser le stationnement des pêcheurs et des plaisanciers. Ces occupations illégales peuvent générer de fortes pollutions à cause de l'absence de mesures de gestion, comme c'est le cas à Port Suttel où on trouve un grand nombre de déchets et d'épaves abandonnés.

57 Couramment appelée « loi 4x4 »

58 Communication personnelle : Julien Carette ONF, Régis Gallais ONCFS

59 CP, Nouguier Nicolas, Voile de Neptune

60 Ibid.

61 loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 modifiée relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (dite loi " littoral"). Décret n° 91-1110 du 22 octobre 1991 relatif aux autorisations d'occupation temporaire concernant les zones de mouillages et d'équipements légers sur le domaine public maritime.

62 CP, Deslous-Paoli Jean-Marc Directeur du Cépralmar

Concessions de plage :

La partie des plages au dessus du niveau moyen des hautes eaux est située sur le DPM. Cet espace est, selon l'article L.3111-1 du code général de la propriété des personnes publiques, inaliénable et imprescriptible. La loi littoral précise davantage le caractère de l'utilisation de ces plages : libre et gratuit. Toutefois, des concessions de plage peuvent être autorisées selon les modalités de l'article L2124-4 du code général de la propriété des personnes publiques et donc à condition de garantir la libre circulation et le libre usage de la plage par le public (80% doit rester libre⁶³). Or, un nombre grandissant de concessions de plage se développe⁶⁴ et ne respecte pas toujours les textes juridiques en vigueur. Dans l'Hérault, les dépassements de la surface autorisée et le non-respect de la bande des cinq mètres pour la libre circulation du public semblent fréquents⁶⁵. Les concessions de plage deviennent aussi le siège de pratiques non autorisées comme des repas d'affaire, des mariages, des ventes de vêtements, des massages etc. comme à la Grande-Motte ou au Grau-du-Roi⁶⁶. De surcroît, l'organisation de soirées regroupant un public dépassant numériquement la capacité d'accueil des concessions de plage (plusieurs milliers de personnes) est fréquent⁶⁷, si bien que la préfecture a adressé fin juin une lettre aux maires du littoral héraultais pour leur rappeler la loi⁶⁸.

Permis de chasse et pêche :

De nombreuses violations de la loi se font aussi par l'absence de détention d'un permis autorisant une action par différents acteurs. Certains chasseurs et davantage de pêcheurs ne possèdent pas de permis de chasse et de pêche dans les étangs⁶⁹. Le braconnage qui en résulte ne permet pas de calculer l'impact de ces activités sur les populations et mène à une mauvaise gestion des stocks d'espèces. Ces absences de permis mènent aussi à des constructions illicites.

2.4.2 Des constructions en violation de la loi

La cabanisation :

La cabanisation constituait initialement une pratique locale des pêcheurs et des chasseurs qui ne posait pas de réels problèmes étant donné sa faible ampleur et sa fréquence occasionnelle. Aujourd'hui, cette tendance s'inverse et la cabanisation est plutôt définie par la MEAL comme l'«*occupation et/ou construction illicites à destination d'habitat, permanent ou temporaire de parcelles privées ou appartenant au domaine privé ou public d'une collectivité.*»⁷⁰. Elle concerne actuellement un nombre grandissant d'acteurs. Face au développement du tourisme de masse sur la côte, certains habitants ont voulu retrouver des zones d'intimité avec la nature. Les amateurs de sports nautiques revenant régulièrement aux mêmes endroits les ont aménagés au fur et à mesure. Certains touristes ou anciens résidents ont aussi peu à peu aménagé en dur d'anciennes cabanes pour en faire des résidences secondaires, etc. Ce phénomène semble tendre de manière générale vers une réelle artificialisation du sol et vers une transformation des habitats légers en habitats en dur. Il existerait aujourd'hui entre 5500 et 6000 cabanes sur le littoral du LR⁷¹.

63 Décret n° 2006-608 du 26 mai 2006 relatif aux concessions de plage

64 Conseil Général des Pyrénées-Orientales

65 <http://www.lagazettedemontpellier.fr/evenement-semaine/article-9780/paillottes-petits-arrangements-plage>

Dépassement de la taille autorisées constatées : association Agde Agathe, association de la Grande-Motte environnement.

66 Jean-Noël Gout, magistrat à la Chambre régionale, cf note précédente.

67 Voile Bleue, voile rouge,

68 Lettre du 14 juin 2012, <http://www.leparisien.fr/montpellier-34000/herault-finies-les-fetes-sur-les-plages-20-07-2012-2096483.php>

69 CP, Carette Julien, ONF

70 Traiter le phénomène de cabanisation, BRL, avril 2005

71 Ibid.

Ces constructions illicites sont en contradiction avec de nombreux articles du code de l'urbanisme notamment à cause de l'infraction aux dispositions des PLU ou des POS ou du défaut ou non respect du permis de construire. Les problèmes posés par la construction illicite sont multiples, ils sont détaillés dans l'encadré 6 suivant :

Esthétique : destruction du paysage et des espaces naturels.

Écologiques : comblement des roubines (canaux d'irrigation), prélèvements dans la nappe phréatique, pollution des eaux souterraines, pollution des nappes utilisées pour l'eau potable, augmentation de l'effet d'érosion par accroissement de la fréquentation de ces zones et diminution du couvert végétal, introduction d'espèces exogènes, morcellement du territoire.

Financiers : absence de taxe perçue pour l'habitation mais les collectivités doivent dépenser de l'argent pour mettre en place des systèmes de ramassage d'ordures et ainsi éviter leur accumulation et la pollution résultante.

Comportementaux : impact sur le civisme, si ces personnes savent qu'elles sont déjà hors la loi et que cette pratique reste tolérée, ces personnes ne vont pas hésiter à violer la loi d'autres manières et peuvent avoir tendance à se marginaliser.

Accessibilité : les moyens de secours qui interviennent en cas d'inondations et d'incendies ne peuvent pas vraiment intervenir vu le manque de voies de désertes appropriées. L'accès à la mer se trouve aussi perturbé.

Encadré 6 : Problèmes posés par la cabanisation⁷²

La cabanisation sur le DPM est aussi fortement présente en LR au niveau de Vias, Valras, le long du canal du Rhône à Sète, Poussan, Frontignan et sur les berges des étangs de l'Or, de Salse Leucate, de Thau et les Palavasiens. Elle est aussi en contradiction avec l'interdiction de construire sur le DPM (autrement que des aménagements légers démontables). De même, des campings sont situés à l'année sur le DPM à Argelès, Palavas, Carnont, Vias et le phénomène semble en augmentation.

Les habitations sont aussi souvent non conformes aux normes des systèmes d'assainissement. Il existe très peu d'études sur la cabanisation qui permettent de quantifier ces pollutions. Une seule étude a été menée par le syndicat mixte Rivage en 2006 au niveau de l'étang de Salse-Leucate sur 250 km² (9 communes : PO : Caves, Fitou, Leucate, Treilles ; Aude : le Barcarès, Opoul-Périllos, Salses le Château, Saint Hippolyte, Saint Laurent de la Salanque). Si initialement 430 cabanes étaient référencées sur cette zone, plus de 1000 sont réellement présentes. Ce résultat nous montre qu'il existe une grande sous estimation du phénomène en général. Les résultats de cette étude sont résumés dans le tableau présenté ci-dessous (Tableau 9).

⁷² Ibid.

Communes :	Nombre Cabanes :	Usage :	Zones d'occupation majoritaire :	Équipement :
Le Barcarès : le village des pêcheurs, la zone urbaine-port, la zone urbaine-village	106 ± 20	Saisonnier et/ou permanent	Part significative en zone d'inventaire (43%), faible pour zones de protection (6%)	Forage : 59% Assainissement : 100%
Leucate : Bords de l'étang et sud du village et Les Sidrières	204 ± 152	Récréatif, nombreuses cabanes non utilisées ou non fonctionnelles dû à une politique de décabanisation depuis 1995	Majorité en zone de protection (62%)	Forage : 12 % Assainissement : 24%
Salse le Château : Anse de la Roquette et Résurgences.	89 ± 50	Principalement récréatif, ponctuellement ou saisonnièrement	Intégralité zones d'inventaire et de protection (100%)	Forage : 82% Assainissement : 45 %
Sainte Hippolyte	267 ± 30	Principalement récréatif, ponctuellement ou saisonnièrement	Part importante en zone humide SAGE (60%). Aucune en zone d'inventaire ou de protection	Forage : 67 % Assainissement : 37 %
Treilles	16 ± 5	Principalement saisonnier et/ou permanent.	Ensemble des cabanes en zone d'inventaire	Forage : 71 % Assainissement : 79 %
Saint Laurent de la Salanque	121 ± 0	Principalement saisonnier et/ou permanent.	Dans aucune zone de protection ou d'inventaire	Forage : 55 % Assainissement : 32 %

Tableau 9 : Cabanes de l'étang de Salses-Leucate⁷³

Une part importante des cabanes de la région est donc localisée autour de l'étang de Salse-Leucate. Si l'équipement est globalement meilleur que dans la région en général (20 % de cabanes ont accès à eau potable et 38 % possèdent un système d'assainissement contre 15% et 6% estimés dans le reste de la région), un grand écart d'application de la loi persiste et les conséquences écologiques sur la qualité des eaux sont facilement imaginables. Cependant, le faible taux de raccord au réseau électrique (33%), comparé à celui de 70% de la région, pourrait laisser supposer que les résidences sont davantage secondaires que sur le reste du territoire (30 % des cabanes). Mais on peut aussi supposer (non pris en compte par l'étude) que les politiques de décabanisation menées depuis 1995 au niveau local ont eu une influence sur le faible nombre de raccords au réseau, en particulier pour se faire détecter moins facilement.

Ainsi, beaucoup de cabanes restent dépourvues de systèmes d'assainissement, pompent dans la nappe phréatique de manière non contrôlée et se trouvent situées dans des zones de protection. Les différentes violations de la loi entraînées par le phénomène de cabanisation sont résumées dans le tableau ci-dessous (Tableau 10).

⁷³ Diagnostic de la cabanisation dans le périmètre du SAGE de l'étang de Salses- Leucate, Syndicat Mixte Rivage , décembre 2006

Objet de l'infraction	Article
Code de l'urbanisme	L480-4, L480-5, L480-7
Règles générales d'aménagement et d'urbanisme : infraction au disposition du PLU ou du POS	L160-1 al.1 L123-1 à L123-5, L123-9
Règles relatives à l'acte de construire et à divers modes d'utilisation des sols : - défaut ou non respect du permis de construire : - Exécution irrégulière de travaux soumis à déclaration :	- L421-1 , R421-12 , R421-14 , R421-18 - L422-2 , L422-1 , R422-2 , R422-3, R422-5 , R422-9 , R422-10
Camping caravaning : - stationnement de caravanes en dehors de terrains aménagés, malgré interdiction administrative - stationnement non autorisé d'une caravane pendant plus de trois mois - pratique du camping en dehors de terrains aménagés, malgré l'interdiction administrative - camping et stationnement de caravanes, sur un site classé ou inscrit, dans une zone de protection des monuments historiques etc.	-R443-3 , R443-1, R443-2 , R443-3-1, R443-3-2 , A443-1 , A443-2 - R443-4 , R443-1 , R443-2 , R443-5 , R443-5-1 , R443-5-2 , R443-5-3 , A443-3 - R443-6-1 , R443-6-2 , R443-6-3, R443-1 - R443-9 , R443-13
Habitations légères de loisir : - implantation d'une habitation légère de loisirs en dehors des lieux autorisés - aménagement non autorisé d'un terrain destiné à recevoir des habitations légères de loisir	- R444-3, L443-1, R444-1, R444-2 - R444-3 et R444-4, R444-1 , R444-2 , R443-7-3
Clôture : - installation irrégulière de clôture	- L441-2 , L422-2 , L441-3 , L441-1 , R441-3
Affouillement ou exhaussement des sols : - réalisation non autorisée d'affouillement ou d'exhaussement du sol	- L442-1, R442-2, R442-1, R442-4 , R442-4-6 , R442-4-8
Règlement sanitaire départemental : Assainissement non collectif : - Arrêté ministériel du 6 mai 1996 fixant les prescriptions techniques applicables aux systèmes d'assainissement non collectif. - Arrêté ministériel du 6 mai 1996 fixant les modalités de contrôle technique exercé par les Communes sur les systèmes d'assainissement non collectifs. - Arrêté préfectoral du 18 avril 2001 interdisant dans le département de l'Hérault le rejet dans le milieu hydraulique superficiel.	
Code du domaine de l'État : Domaine public maritime : - construction sur le Domaine Public Maritime :	- art 52
Code de l'environnement Site classé : - modification de l'état ou de l'aspect d'un site classé sans obtention d'une autorisation spéciale, ministérielle ou préfectorale. - pratique du camping caravaning Site inscrit : - modification de l'état ou de l'aspect d'un site inscrit sans en avoir informé l'administration 4 mois à l'avance	- art L.341-1 à L341-22 - Articles L.341-1 à L341-22 - Articles L.341-1 à L341-22
Code général des collectivités territoriales : - police générale du maire en matière de salubrité publique	- L 2212-2

Tableau 10 : infractions les plus fréquentes liées à la cabanisation⁷⁴

⁷⁴ Traiter le phénomène de cabanisation, BRL, avril 2005

Les campings :

L'installation des campings sur le littoral du LR est un problème relativement similaire à celui de la cabanisation. Un plus grand nombre de données est cependant disponible permettant de mieux évaluer l'ampleur du phénomène au niveau du littoral.

L'installation des campings contribue tout d'abord de manière importante à l'artificialisation du littoral atteignant 11,5% au niveau régional⁷⁵ et leur localisation est fortement problématique. Certains campings sont situés dans des « espaces remarquables »⁷⁶ : 6, en dehors du littoral de l'Aude⁷⁷, 4 isolés du tissu urbain, un sous pression urbaine et un en front de mer. Parmi eux, un camping sur deux possède déjà des constructions en dur s'établissant donc en nette violation de la loi⁷⁸.

Par ailleurs, la durcification des campings dans les « coupures d'urbanisation »⁷⁹ est possible si et seulement si elle est limitée et ne remet pas en cause le caractère naturel de la zone. 32 campings sont localisés dans des Coupures d'Urbanisation au niveau de la région : 4 dans les Pyrénées-Orientales et 26 dans Hérault. La dizaine de campings situés dans la coupure d'urbanisation de Vendres occasionne un fort taux d'artificialisation concentré le long de la bande littorale. En conséquent, l'installation de ces campings pourrait être contestée par rapport aux dispositions de la loi littoral.

De même, certains campings sont situés dans la bande des 100 m où la construction est interdite⁸⁰ comme à Vias et Sérignan où 29 campings se trouvent dans cette bande.

Zonages de la Loi Littoral	Hérault			Pyrénées-Orientales			Gard			Région (littoral)		
	Nbre de campings	Surface en ha	Empl.	Nbre de campings	Surface en ha	Empl.	Nbre de campings	Surface en ha	Empl.	Nbre de campings	Surface en ha	Empl.
Coupures d'urbanisation	26	180,1	10177	6	32,2	1421	0	0	0	32	212,3	11598
<i>dont campings en discontinuité urbaine</i>	23	147,9	8083	5	18,8	821	0	0	0	28	166,7	8904
Espaces remarquables	1	5,8	pas de données	4	26,5	1171	1	10,5	355	6	42,8	8190
<i>dont campings en discontinuité urbaine</i>	1	5,8	pas de données	2	9,9	390	1	105,5	355	4	26,2	745
Bande des 100 mètres	29	183,1	9039	pas de données	pas de données	pas de données	0	0	0	29	183,1	9039
<i>dont campings en discontinuité urbaine</i>	26	173,2	8184	pas de données	pas de données	pas de données	0	0	0	26	173,2	8184
TOTAL	48	316,1	16397	9	45,3	1992	1	10,5	355	58	371,8	18774
<i>dont campings en discontinuité urbaine</i>	43	280,4	14148	7	28,7	1211	1	10,5	355	51	319,6	15714

N. b. : En absence de données, nous n'avons pas pu considérer le zonage de la loi littoral des communes littorales de l'Aude.

Tableau 11 : installation des campings dans différentes zones de la loi littoral⁸¹

La faible prise en compte des risques d'inondation persiste dans de nombreux endroits et concerne 19% des établissements⁸² (majoritairement à Barcarès, Sainte Marie, Vendres, Agde). Les prescriptions des PPRI (information, alerte, évacuation, aménagement) ne sont parfois pas mises en œuvre après leur élaboration, selon certains acteurs. Dans ce cas, la fermeture partielle ou totale de

75 Evolution des campings du littoral du Languedoc-Roussillon, *CréaTer, juillet 2006*

76 Article L 146-6 du Code de l'urbanisme.

77 Absence de données

78 Installation de résidences mobiles ou HLL interdite, seuls les aménagements légers sont autorisés : L.146-6 et R.146-1§2 du code de l'urbanisme

79 Article L 146-2 du Code de l'urbanisme

80 Article L.146-4 du code de l'urbanisme

81 Evolution des campings du littoral du Languedoc-Roussillon, *CréaTer, juillet 2006*

82 Ibid.

ces campings serait nécessaire⁸³.

Des projets d'aménagement :

Certains projets d'aménagement ou certaines constructions sont aussi fortement contestables par rapport à l'application de la loi, qui semble douteuse. Des constructions sont ainsi présentes dans des zones Natura 2000 ou dans la bande inconstructible des 100 mètres.

Un restaurant gastronomique (Klim & Ko) a été construit dans une zone Natura 2000 sur le plateau de Leucate abritant un des derniers sites français de violette ligneuse (*Viola arborescens*, espèce protégée). L'étude d'impact, préalable à toute construction en zone Natura 2000, s'est cependant déclarée favorable à cette construction, acte qui semble, aux yeux des associations de protection de l'environnement, invraisemblable. Le décret d'application de l'article L414-4, qui oblige la mise en place d'une étude d'incidence pour les aménagements sur les sites Natura 2000, aurait été appliqué de manière non satisfaisante pour le site Mouret situé sur la zone Natura 2000 « Etang de Salses-Leucate » où un parking a été construit après la récupération d'un festival se déroulant initialement à Argeles (cf encadré 7). Les études d'impact de ces aménagements seraient donc fortement contestables.

L'application de la loi littoral semble aussi poser un certain nombre de problèmes. Tout d'abord, des extensions de l'urbanisation lors de la révision du POS ou du PLU pourraient être contestables par rapport à l'application de la loi littoral. Par exemple, le projet de construction de la Porte de Vénus II à Port Vendres concerne un site non urbanisé, proche du rivage et dans la coupure verte entre Collioure et Port-Vendres⁸⁴. Ensuite, l'application de la loi littorale semble douteuse pour certaines constructions. Le parking Mouret (cf encadré 7 ci-dessous) occasionne ainsi une urbanisation dans la bande des 100m, dans un espace remarquable et dans une coupure d'urbanisation. La société Courtal Naout construit en plein milieu du massif de la Clape (site classé, Natura 2000, protégé par la loi littoral) 8000 m² de bâtiments. Ce dernier projet de construction a effectivement été reconnu comme illégal en justice, mais, le délai de contestation du permis de construire dépassé, il n'a pas pu être arrêté⁸⁵. Enfin, les urbanisations dans la bande des 100 m, même si elles semblent rares, persistent, comme le montre la construction d'un immeuble à Port Vendres⁸⁶. Ces différentes urbanisations soulignent l'existence d'interprétations contestables de la loi littoral.

- Coupure d'urbanisation : loi littoral L 146-2
- Espace remarquable : L 146-6 du code de l'urbanisme
- Bande des cents mètres : L 146-4
- Zone Ns (naturelle sensible) du PLU de Leucate
- Zone ZZPAUP de la commune de Leucate : articles L642-3 du Code du Patrimoine architectural et L425-2 du Code de l'Urbanisme
- Zone Natura 2000 : directive Habitats et directive Oiseaux
- Zone ZNIEFF de type 2 en révision vers ZNIEFF de type 1, avec des espèces protégées au niveau national : *Diotis blanc* (*Otanthus maritimus* – annexe 1), *Euphorbe Peplis* (annexe 2), *Grand Statice*, *Limoniastrum* (*Limoniastrum monopetalum* - Annexe 1).

Encadré 7: Localisation du site Mouret (Leucate) et violation des différents articles de loi⁸⁷

83 Circulaire n°97-106 du 25.11.1997 relative à l'application de la réglementation spécifique aux terrains de campings située dans les zones à risques

84 <http://www.agirpourportvendres.org/categorie-12088246.html>

85 <http://www.lindependant.fr/2012/01/16/permis-de-construire-suspendu-au-domaine-des-bugadelles,106822.php>
<http://www.lindependant.fr/2012/03/07/domaine-viticole-dans-la-clape-eccla-joue-a-qui-perd-gagne-nous-voudrions-qu-ils-soient-attentifs-a-ce-qui-se-fait-sur-les-zones-classees,121950.php>

86 <http://www.agirpourportvendres.org/30-index.html>

87 <http://eccla.free.fr/activite/divers/mouret.htm>

Bilan sur la loi littoral : Le tableau suivant (Tableau 12) résume les différentes difficultés de la mise en œuvre de la loi littoral.

Notion	Objectifs poursuivis	Difficultés	Conséquences observées en cas de non prise en compte
Capacité d'accueil	Anticiper les évolutions. Organiser le développement du territoire et sa capacité d'accueillir ou maîtriser la croissance de population, d'activités et de réseaux, en fonction de la capacité des milieux et des ressources	Confusion avec ce qui reste à construire ; difficulté de prévision ; appréhension difficile de la satisfaction des besoins	Sur capacité. Congestion, saturation. Perte d'attractivité. Gestion d'opportunité.
Extension de l'urbanisation en continuité	Organiser l'espace de façon économe. Maintenir la continuité de l'urbain, lutter contre le mitage et réduire les besoins de déplacement.	Les lotissements et les constructions diffuses. Variabilité de l'interprétation selon les régions.	Mitage, étalement, dispersion. Fragmentation des milieux.
Hameaux nouveaux intégrés à l'environnement	Limiter l'étalement urbain sur les fronts littoraux et préserver les coupures d'urbanisation	Interprétations différentes selon les régions (confusion avec village).	Construction de « lotissements nouveaux » qui ne sont pas des hameaux au titre de la loi. Fragmentation des milieux.
Espaces proches du rivage et principe d'extension limitée	Préserver les espaces d'une urbanisation massive sur l'espace réduit. Maintenir ses qualités urbaines paysagères et architecturales ainsi que les liens avec les espaces intérieurs.	Difficultés dans la délimitation et dans les critères	Gestion au coup par coup, densification des espaces proches par petites touches. Altération du paysage et perte d'identité.
Coupures d'urbanisation	Eviter les fronts urbains continus, maintenir des espaces ouverts, le rapport avec la mer et les paysages en profondeur, préserver la valeur écologique et la biodiversité.	Principe et fonctions des coupures devraient être davantage explicités pour une application plus efficace (notamment en termes d'inconstructibilité). Périmètre des coupures parfois insuffisant au regard des objectifs.	Risque de « durcissement » des aménagements légers et évolution peu contrôlable. Réduction du périmètre des coupures, liée à de fortes pressions d'urbanisation.
Bande des 100m	Préserver les zones les plus fragiles, soumises aux pressions, usages et risques ; préserver les ressources naturelles et culturelles, la valeur d'usage.	Délimitation du DPM conditionne celle de la bande des 100 m.	Fragilisation des espaces quand l'urbanisation s'est développée a posteriori derrière la bande des 100m. Exposition aux risques augmentée. Atteinte à la liberté d'accès du public au rivage.
Espaces remarquables	Identifier, définir, protéger, mettre en valeur et gérer les espaces représentatifs du patrimoine collectif du littoral.	Traduction parfois incomplète et tardive dans les documents d'urbanisme et zonage mal adapté.	Problèmes de gestion, d'usage et de valorisation des espaces et de leurs ressources. Irréversibilité des aménagements. Altération de la qualité des paysages et de la biodiversité.

Tableau 12 : Notions particulières à la loi littoral dont la mise en œuvre suscite des difficultés⁸⁸

2.5 Un déficit général de contrôles et de moyens

2.5.1 Contrôles insuffisants

Les plages

La dégradation des ganivelles par les usagers permet l'accès aux dunes de manière non restreinte, entraîne une forte perturbation de la faune et de la flore et participe à l'érosion des dunes à la fois à cause du piétinement mais aussi à cause de la disparition d'une structure de maintien de la dune. Cette dégradation des ganivelles semble liée à deux causes majeures : souvent pour permettre l'accès aux dunes mais aussi pour servir de combustible aux feux pratiqués sur la plage. Le feu sur la plage constitue une pratique courante en LR du fait de la présence importante de bois flotté mais

⁸⁸ rapport du Gouvernement au Parlement portant bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral, 2007

est généralement interdite. Cette interdiction est cependant rarement appliquée à cause d'un manque de contrôle sur la plage : en effet, seuls quelques agents municipaux interviennent de temps à autre et leur nombre reste insuffisant pour appliquer la législation de manière efficace.

Le trop faible nombre de missions de l'ONCFS, l'ONF et de la gendarmerie sur la bande littorale ne permet plus de conduire de réelles missions de répression. L'action ne peut souvent être que préventive, même lorsque la signalisation est présente⁸⁹. Les contrôles jouent donc un rôle important pour la sensibilisation de la population.

La pollution de l'eau

De nombreux habitats touristiques non raccordés au réseau des canalisations forment des sources de pollution à la fois chimique et bactérienne comme à Gruissan par exemple. Le raccordement des cabanes est aussi trop faiblement contrôlé, tout comme la présence de campings illégaux qui provoquent des impacts écologiques importants sur les milieux et sont sources de pollution, comme à Agde ou à Vias.

La pêche

Le programme de contrôle des navires en mer⁹⁰ qui mesure les prises accessoires et le nombre de prises ne respecte pas le nombre de contrôles fixés initialement : seulement 39% des marées en 2010⁹¹ et est par conséquent non suffisant.

Les documents d'urbanisme

Le contrôle de légalité des PLU ne semble pas fait de manière systématique ou de manière satisfaisante et seules les associations de protection de l'environnement ou du territoire effectuent, lorsqu'elles disposent des compétences, le contrôle nécessaire. Par exemple, à Canet-en-Roussillon, deux recours d'une association (Frenne 66) ont permis de finalement annuler partiellement un PLU qui avait autorisé la construction d'un supermarché LIDL en zone humide classée Natura 2000⁹². Maintenant construit, il est difficile de revenir en arrière. Cependant, la société LIDL vient d'obtenir un nouveau permis pour son agrandissement, autorisation complètement incohérente avec la décision précédente et qui vient déjà d'être annulée par le tribunal administratif de Montpellier. Le cas est similaire à Frontignan, où l'association de protection de l'aire d'appellation d'origine contrôlée du muscat de Frontignan a déposé un recours en annulation contre le PLU qui décline 25 ha de terres agricoles en terre urbanisables situées dans une commune littorale. Quand au contrôle de légalité des SCoT qui doit être effectué par le préfet, il l'est rarement selon différents acteurs rencontrés, notamment pour des raisons de temps.

Les concessions de plages

Enfin, les communes ne contrôlent pas suffisamment la bonne application du cahier des charges des concessions de plage. Elles sont censées remettre un rapport annuel, mais ceci n'est pas fait⁹³. Le transport du matériel est souvent effectué avec des engins motorisés qui détruisent les dunes et l'installation du matériel se fait sans aucune préconisation particulière. Ces pratiques ont un fort impact sur l'équilibre écologique des milieux, comme le montre l'exemple de l'installation de la Voile Bleue rattachée par l'association de la Grande-Motte environnement⁹⁴.

89 ONF : Mission récente où motos étaient présentes sur la plage, mais où les usagers n'avaient pas compris les panneaux d'interdiction.

90 ObsMer Ifremer

91 Bilan de l'action ObsMer en 2010, mars 2011, Ifremer

92 <http://www.frene66.org/index.php/littoral/92-plu-de-canet>

93 Jean-Yves Bougerol, conseiller de l'opposition à La Grande-Motte, <http://www.lagazettedemontpellier.fr/evenement-semaine/article-9780/paillottes-petits-arrangements-plage>

94 <http://agme34.asso-web.com> Cette installation s'est aussi faite avant les délais autorisés.

Les raisons de ces précédents manques de contrôles sont attribuables à des problèmes d'application de la loi, par exemple pour des raisons de moyens, politiques ou de résistance des acteurs. Ces raisons seront détaillées dans des parties ultérieures.

2.5.2 Systèmes de mesure non appropriés

Les bassins versants des lagunes sont encore le siège d'une agriculture importante avec une tendance à la reconversion de la viticulture à l'agriculture maraîchère, fruitière ou céréalière. Les deux seuls réseaux de mesure des produits phytosanitaires sont les réseaux de l'Ifremer : le RNO et le RINBIO (cf Encadré 8). Or, sur plus de 400 pesticides différents utilisés au niveau des bassins versants des lagunes, seuls le DDT (et ses métabolites) et le lindane sont mesurés⁹⁵. Les principales raisons actuelles de cette faiblesse de mesure semblent être, une fois de plus, une insuffisance de moyens liée aux coûts très importants de la mesure des pesticides présents en très faible concentration.

De plus, si le RSL étudie la présence de produits phytosanitaires dans les fleuves côtiers, ceci ne peut permettre d'appréhender le niveau de contamination des lagunes ni leur évolution, puisque toutes les sources ne sont pas été étudiées (apports diffus, petits courts d'eau etc.). Le temps de résidence de ces produits peut être plus important dans les lagunes vu qu'elles constituent des zones tampon entre le bassin versant et la mer. La dynamique des apports et les transferts entre source et récepteur sont peu connues.

Les eaux de ruissellement urbaines provoquent une forte pollution bactérienne et chimique au niveau des étangs et perturbent aussi la conchyliculture, comme par exemple au niveau de l'Etang de Thau. Aucune mesure de ces eaux de ruissellement n'est cependant faite, notamment pour des raisons de difficultés techniques. Mais il serait important de pouvoir quantifier ce phénomène pour connaître son impact réel sur l'état écologique des lagunes et essayer éventuellement de le contrôler.

Par ailleurs, il semble qu'il y ait une absence de généralisation du suivi des virus pathogènes humains dans les étangs et au niveau du littoral⁹⁶, seules des mesures de suivi sont effectuées au niveau du bassin de Thau. Ces virus influencent fortement l'état écologique des milieux aquatiques et lagunaires et impactent directement les activités de conchyliculture.

Les norovirus et le virus de l'hépatite A ne semblent pas suivis de manière systématique⁹⁷. Ces virus d'origine entérique humaine ont provoqué une infection importante en 2011 des coquillages de l'étang de Thau, les rendant impropres à la commercialisation pendant six semaines. De plus, si l'Ifremer prévoyait de prélever des coquillages tous les 15 jours pour détecter la présence de norovirus⁹⁸, il n'y a cependant pas spécialement d'étude pour déterminer les zones sources de pollution, souvent provenant de rejets au niveau des stations d'épuration et de problèmes de raccordement des réseaux.

- le réseau de contrôle microbiologique (REMI)
- le réseau de surveillance du phytoplancton et des phycotoxines (REPHY)
- le réseau d'observation de la contamination chimique (ROCCH)
- le réseau de surveillance benthique (REBENT)
- le réseau de suivi lagunaire (RSL)
- le réseau national d'information (RNO)
- le réseau d'intégrateurs biologiques (RINBIO)

Encadré 8 : Les différents réseaux de mesure et de suivi des polluants :

95 Ces deux insecticides sont interdits depuis 1972 et 1998, mais toujours présents dans les lagunes.

96 CP, Regler Denis, CRCM. De plus, aucun suivi trouvé pour d'autres étangs sur le site de l'ifremer.

97 Ibid.

98 Rapport d'activités 2011. Laboratoire Environnement Ressources du LR, Ifremer

Au niveau de la partie terminale des émissaires en mer, qui rejettent par exemple à 11 km des côtes de Palavas les eaux retraitées de la station d'épuration de l'agglomération de Montpellier, aucun suivi n'est effectué pour mesurer l'impact des produits pharmaceutiques et des hormones sur les populations ichthyologiques et leur quantité. De plus, aucune réglementation actuelle ne prend en compte les rejets médicamenteux et hormonaux dans le milieu aquatique et une partie de ces produits n'est pas retraitée au niveau des stations de traitement des eaux et d'épuration. Ces différents produits pourraient être notamment responsables de phénomènes de létalité ou de féminisation accrus⁹⁹. Un projet de recherche (PEPSEA) a cependant été lancé pour évaluer ces incidences.

Les populations ichthyologiques des étangs ne sont pas sujettes à des suivis scientifiques de l'évolution de leurs stocks. Cette absence de mesure complique la gestion de la ressource et empêche de savoir si certaines populations sont sur exploitées ou disparaissent pour d'autres raisons.

Enfin, aucun suivi des impacts du chalutage de fond n'est effectué pour la pêche au chalut alors que les effets du chalut sur l'érosion et sur certains écosystèmes sont bien connus.

2.5.3 Moyens en diminution ou non suffisants et désengagement de l'État

Le manque de contrôle ou les systèmes de mesures non appropriés exposés précédemment témoignent en partie d'une insuffisance de moyens au niveau régional pour répondre à ce nombre important de problématiques.

Au niveau des institutions publiques, les moyens sont en diminution : pour l'ONF, l'augmentation des surfaces à gérer est en complète contradiction avec l'absence d'engagement de salariés supplémentaires, les salariés présents n'ayant déjà pas suffisamment de temps pour pouvoir effectuer les contrôles de manière efficace. Pour l'ONCFS, le problème du manque d'effectifs est relativement similaire, 1,5 poste n'est pas remplacé chaque année¹⁰⁰, ce qui présente des limites en terme d'efficacité. 8 agents sont en moyenne disponibles par département du LR, deux fois moins qu'il y a une dizaine d'années, rendant difficile la possibilité d'effectuer des contrôles à différents endroits¹⁰¹. Le seuil critique semble aujourd'hui atteint. Les moyens financiers viennent aussi à manquer pour la protection et pour l'aménagement des sites puisqu'il n'existe pas de fond spécifiquement alloué par l'État pour cette protection. Les gardes du littoral, c'est à dire les personnes impliquées dans la protection et la valorisation des espaces naturels littoraux sensibles¹⁰², manquent de moyens, et ce, en particulier sur les sites du CELRL pour lesquels la gestion est déléguée à la commune, qui ne voit pas forcément l'intérêt d'investir dans la présence de gardes.

Par ailleurs, l'offre en logements est non proportionnelle à la demande dans un grand nombre de communes. Cette tension immobilière se reflète par une augmentation de la précarisation de l'habitat, notamment au niveau de l'installation à l'année dans les campings et dans les cabanes par les populations défavorisées et par les étudiants. Le fort taux de chômage de la région Languedoc-Roussillon, le plus élevé de France¹⁰³, ainsi que l'important solde migratoire positif exposé en première partie expliquent les raisons de cette pression.

La quasi intégralité des acteurs intervenant sur l'espace littoral constate le recul de la présence de l'État ainsi que son désengagement progressif. Il semble¹⁰⁴ tout d'abord que le budget de l'État alloué aux services déconcentrés ait diminué lors de leur révision et de la création de la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) issue de la

99 Contamination des milieux aquatiques par les substances pharmaceutiques et cosmétiques, M. Caullette-Bregand et al., Ifremer

100 Révision Générale des Politiques Publiques

101 CP, Gallais Régis, ONCFS

102 <http://www.rivagesdefrance.org/>

103 Selon l'Insee, le taux de chômage en Languedoc-Roussillon a atteint les 12,9 % en juillet 2011. Il s'agit du taux le plus élevé enregistré dans toutes les régions françaises durant le premier trimestre 2011.

104 Pas de chiffres trouvés, mais affirmé par certains acteurs.

fusion des Directions régionales de l'environnement (DIREN), des Directions régionales de l'équipement (DRE) et des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE), et que le budget des DREAL continue d'être en diminution¹⁰⁵. Les DREAL et les DDTM n'effectuent ainsi plus que des contrôles à posteriori. Seules les conséquences de la tempête Xynthia semblent avoir fait renaître l'engagement de l'État sur certains dossiers, comme sur les risques de submersion. Au niveau du Parc Naturel Régional de la Narbonnaise, pour lequel les fonds diminuent et la charge de travail augmente, certaines tâches qui étaient précédemment effectuées par l'État passent à la charge du PNR, comme, par exemple, les justifications des procès verbaux à faire après les contrôles de police de la DREAL.

Ensuite, le désengagement de l'État semble aussi idéologique sur certains dossiers. L'absence d'action de la préfecture pour lutter contre le phénomène de cabanisation pourrait s'expliquer par un traumatisme issu de l'affaire du préfet Bonnet¹⁰⁶, où un ordre illégal de destruction d'une paillote présente sur le DPM en Corse avait entraîné le renvoi et la mise en détention du préfet.

Aujourd'hui, l'intervention de l'État dans le domaine de la protection de l'environnement apparaît donc en régression et les ONG et les associations locales de protection de l'environnement semblent jouer un rôle actif accru, comme nous l'avons déjà vu avec les problèmes de constructions illégales sur le DPM, de concessions de plage ou d'illégalité du PLU. Le principal risque de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) se matérialise ainsi au niveau départemental avec un affaiblissement de l'État qui permettait dans un grand nombre de cas de contrebalancer le pouvoir des maires.

105 CP, Petit Caroline, Rivages de France

106 Aussi appelée affaire des paillotes

3 Problèmes de cohérence des politiques publiques

Certaines politiques publiques apparaissent en contradiction avec d'autres. Ces différentes contradictions seront présentées dans cette partie.

3.1 Le développement paye la protection

Les financements des politiques de protection de l'environnement proviennent dans certains cas d'activités qui sont intrinsèquement nuisibles à l'environnement. Dès lors, il convient de s'interroger sur la logique d'un tel système de financement : si l'activité taxée augmente, les effets néfastes sur l'environnement augmentent en parallèle. Or, l'accroissement des ressources pour la préservation de l'environnement ne garantit pas systématiquement une compensation effective des dommages causés par l'activité destructrice. De plus, un changement de paradigme est nécessaire : la protection ne devrait pas être dépendante du développement. Attendre une dynamique de développement pour protéger l'environnement mène irrémédiablement à une destruction partielle de celui-ci ; la stabilisation de son état actuel devient dès lors impossible. Par exemple, la compensation de la perte de la biodiversité est financée par le produit de la Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles (TDENS). Le produit de cette taxe¹⁰⁷ provient de la construction de bâtiments et, par conséquent, de phénomènes d'urbanisation et d'artificialisation des territoires. Ainsi, les constructions d'habitats, qui diminuent les espaces à protéger, financent le programme « espaces naturels » du Conseil Général des Pyrénées-Orientales.

Un second exemple d'incohérence au niveau du financement de la protection de l'environnement provient des sources de financement du CELRL. Le paiement d'une redevance de navigation est nécessaire pour la francisation d'un bateau¹⁰⁸, c'est le droit annuel de francisation et de navigation (DAFN). Ces sommes, allouées au CELRL depuis 2007¹⁰⁹, ont représenté 37 millions d'euros en 2008. Le paradoxe est de nouveau le même : plus le nombre de bateaux circulant sera élevé, ce qui provoquera des pollutions chimiques et des dommages physiques au niveau du littoral accru, plus le CELRL possédera des revenus pour l'acquisition foncière et la protection des espaces naturels littoraux.

3.2 Des zones de protection se retrouvent menacées

Les différentes zones de protection et les zones d'inventaires se recouvrent de manière assez fréquente, comme illustré par le tableau 13. S'il est évident que le type de protection le plus contraignant l'emporte, une claire distinction entre les différentes mesures de protection devient complexe pour les acteurs, qui ont alors tendance à les dénigrer ou à délégitimer leur but. L'accumulation d'outils réglementaires de protection ou de zones d'inventaire produit donc le contraire de l'effet souhaité par cette politique.

Zone	Type de protection
Partie sud-est de la Petite Camargue Gardoise	Espace Remarquable (ER), sites inscrits ou classés, site du conservatoire du littoral
Étangs littoraux de l'Hérault	ER, sites inscrits ou classés, sites du conservatoire du littoral
Étang de l'Estagnol	Réserve naturelle et zone de protection spéciale
Étang de Bages-Sigean	ER, sites inscrits ou classés, sites du conservatoire du littoral, zone de protection spéciale

107 Code de l'Urbanisme 142-2 à 142-5

108 Article 223 du code des douanes

109 LOI n°2011-1977 du 28 décembre 2011 - art. 46 (V) et à l'exception du produit afférent aux navires de plaisance mentionnés au dernier alinéa de l'article 223 perçu au profit de la collectivité territoriale de Corse,

Etang du Canet	ER, site du conservatoire
Côte Vermeille de Collioure à Cérbère	ER, sites inscrits ou classés

Tableau 13 : Recouvrement de différents types de protection sur le littoral.¹¹⁰

Les moyens mis en place par hectare de site protégé dans la région LR sont en moyenne deux fois moins importants que dans les régions PACA et Rhône Alpes, alors qu'elle possède une biodiversité beaucoup plus importante¹¹¹. Il y a donc ici une incohérence entre la volonté de protection et les différentes mesures de protection mises en place et le financement qui leur est apporté.

L'installation de campings dans les milieux naturels sensibles comme dans des zones d'inventaires et de protections réglementaires, bien qu'elle puisse représenter un attrait important, est aussi paradoxale. Ces campings peuvent en effet présenter des problèmes pour la faune et la flore à cause de la fréquentation et du piétinement (Tableau 14).

Protection réglementaire	Surface concernée dans les communes littorales [ha]	Part de la surface communale littorale [%]	Campings traditionnels			Campings artificiels			Campings Clubs			PRL			TOTAL	
			Nbre de campings	Surface en ha	Empl.	Nbre de campings	Surface en ha	Empl.	Nbre de campings	Surface en ha	Empl.	Nbre de campings	Surface en ha	Empl.	Nbre de campings	Surface en ha
Réseau NATURA 2000																
ZPS (directive « oiseau »)	14092	7.9%	5	39.5	1899	5	22.6	788	1	4.4	339	1	6.4	232	12	72.9
pSIC (directive « habitat »)	66532	37.2%	11	41.1	1846	10	106.4	5528	8	45	2811	1	13.4	600	30	205.9
Zone humide RAMSAR	17032	9.5%	0	0	0	0	0	0	1	10.5	355	0	0	0	1	10.5
Sites classés	27445	15.3%	0	0	0	1	3.4	181	1	10.5	355	0	0	0	2	13.9
Sites inscrits	6939	3.9%	8	38.7	1988	4	16.9	860	0	0	0	0	0	0	12	55.6

Inventaire de protection	Surface concernée dans les communes littorales [ha]	Part de la surface communale littorale [%]	Campings traditionnels			Campings artificiels			Campings Clubs			PRL			TOTAL	
			Nbre de campings	Surface en ha	Empl.	Nbre de campings	Surface en ha	Empl.	Nbre de campings	Surface en ha	Empl.	Nbre de campings	Surface en ha	Empl.	Nbre de campings	Surface en ha
ZNIEFF	95595	53.4%	4	29.5	1556	0	0	0	0	0	0	0	0	0	4	29.5
ZICO	85422	47.8%	32	152.7	5078	21	158.3	7393	11	57.5	4030	3	33	1267	67	401.5
Pré-inventaire des zones humides	71178	39.8%	7	27.3	1723	3	6.2	1039	5	50	2000	1	13	600	16	51.5
concernée par au moins un inventaire de protection	104656	58.5%	35	165.1	6067	24	164.5	8432	15	99.2	5653	3	33	1267	77	461.8

Tableau 14 : Présence de campings dans les zones de protection réglementaire et d'inventaire¹¹²

3.3 Les stratégies ne correspondent pas aux objectifs poursuivis par ailleurs

Sports nautiques

Les zones humides sont de manière générale des zones fragiles en fortes diminution et sensibles aux perturbations. Certaines espèces d'oiseaux nichent directement sur le sol dans ces zones humides et sur le littoral et sont donc facilement perturbables par les passages de personnes comme le gravelot à collier interrompu, le pipit rousseline et la sterne pierregarin¹¹³.

Le développement d'activités nautiques dans des zones de protection d'espèces notamment dans des zones Natura 2000 devient alors fortement problématique. En plus du kitesurf déjà présenté précédemment, le stand up paddle va probablement exploser dans la région dans les prochaines années. Cette activité, qui se compose d'une planche et de pagaies, présente un avantage particulier puisqu'elle pourra se développer dans les zones où le vent n'est pas suffisant pour le kitesurf. Kitesurf et stand up paddle accroissent la pression sur les espaces naturels, les usagers ne respectent pas forcément les zones de débarquement autorisées et écrasent les nids des oiseaux nicheurs sur le sol.

Parallèlement aux différentes zones de protection mises en place, la région possède une importante stratégie de développement du kitesurf, activité dont elle est le berceau, et veut

110 Modalités d'application de la loi Littoral en Languedoc-Roussillon, Document final - Juin 2004 - MIAL

111 CP, Bertrand Sonia, CENLR

112 Evolution des campings du littoral du Languedoc-Roussillon, *CréaTer*, juillet 2006

113 Charadrius alexandrinus, Anthus campestris, Sterna hirundo

s'affirmer en tant que leader mondial du kitesurf. La stratégie de développement de cette activité nautique ne peut se faire sans engendrer des dommages aux écosystèmes littoraux et humides, à la fois par excès de la capacité de charge de ces écosystèmes littoraux et humides : piétinement, nombre trop important de personnes entrant en compétition pour l'occupation de l'espace avec des espèces naturelles etc., mais aussi par augmentation du nombre de pratiquants ne respectant pas les mesures nécessaires : zones de débarquement non prévues, spots de pratique sauvage (Figure 10) etc.



Figure 10 : Répartition par typologie des spots de kitesurf en région Languedoc-Roussillon¹¹⁴

Ressource en eau

L'objectif de la région LR pour 2030 en termes de réduction des besoins d'eau potable est de 10%. Pourtant d'autres projets sont préférés à la rénovation des réseaux, notamment le projet aquadomitia. Ce projet a été initié pour alimenter Barcelone avec les eaux du Rhône, mais, entre temps, Barcelone a préféré choisir une autre stratégie d'approvisionnement : le dessalement de l'eau de mer. Études, rapports, analyses du problème et discussions sont cependant restées présentes dans les esprits et le projet a été redimensionné pour alimenter la région. En plus d'une incertitude non négligeable sur certains points (50% sur le nombre d'hectares qui seront irrigués), l'incohérence du projet par rapport à des stratégies plus adaptées à une meilleure utilisation de la ressource est importante. Ainsi l'ECCLA recommande plutôt d'inverser le mode de facturation de l'eau : les premiers mètres cubes coûteront peu chers et le prix augmentera avec la consommation. Notant aussi l'absence de réels demandeurs pour l'eau d'irrigation, l'ECCLA propose d'adopter un système plus dynamique en utilisant des sources en eau déjà présentes sur le territoire comme les stations d'épuration pour lesquelles la production d'eau concorde avec les besoins de l'agriculture en été.

Tourisme

Une grande partie des activités de la région, comme exposé en première partie, dépend du tourisme. Ici encore, la stratégie de développement du tourisme de masse de la région ne peut être cohérente avec une stratégie de protection des espaces naturels, surtout lorsque les infrastructures d'accueil ne sont pas présentes. Par exemple, des parkings sont nécessaires à l'arrière du littoral des plages très fréquentées pour éviter le passage et le stationnement de véhicules sur la plage.

Protection

L'objectif de protection des espaces naturels est médié par un outil fragmentaire, séparant les écosystèmes terrestres et les écosystèmes marins. Au sein de la région, il n'existe aucune cohérence

114 Structuration de la filière kitesurf DRIRE Languedoc-Roussillon, rapport final, 17 décembre 2008

entre l'établissement des réseaux Natura 2000 en mer et sur terre. Or, comme nous l'avons déjà vu, ces écosystèmes sont interconnectés à la fois par certaines espèces mais aussi par les flux de molécules qui s'établissent dans le sens de l'écoulement des eaux. Pour parvenir à une efficacité accrue dans la protection des espèces et des espaces naturels, il serait donc nécessaire de concilier l'établissement et le fonctionnement de ces outils de protection. Le PNR de la Narbonnaise gérait avant cette interface, mais lors de la révision de son plan de gestion, la surface maritime lui a été retirée, et aujourd'hui assez peu de coordination avec le réseau Natura 2000 en mer est effectuée.

Conservatoire du littoral :

Les stratégies de gestion des terrains mises en place par le conservatoire du littoral portent aussi à confusion quand à leur cohérence pour atteindre l'objectif de « *protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres* »¹¹⁵.

Tout d'abord, la gestion des terrains du conservatoire est déléguée aux communes qui disposent parfois de peu de moyens et pour lesquelles ces terrains n'ont pas systématiquement l'impression de leur appartenir. L'idée de la délégation de leur gestion à des personnes privées disposant de moyens accrus est répandue chez différents acteurs. Selon eux, une telle gestion pourrait s'avérer plus efficace et maintenir une activité parfois nécessaire, car, historiquement, la gestion par l'homme de ces terrains était parfois constitutive de leur caractère naturel. Par exemple, l'exploitation des marais salins maintient une biodiversité importante et particulière que l'action du conservatoire ne permet pas forcément de conserver, tendant plutôt à transformer ces terrains en friche ou à les détourner de leur activité initiale comme à Frontignan où des terrains équestres ont été installés sur les marais salins. Mais, cette forme de gestion ne pourrait être cohérente avec la nature des terrains du conservatoire (publique) et, pour répondre à ce manque, des partenariats avec associations ou particuliers peuvent être envisagés. Ils seront présentés ultérieurement (4.4).

Le manque d'intégration spatiale de la gestion des terrains du conservatoire avec les terrains à proximité, ne lui appartenant pas, parcellarise la gestion ; une conception plus large des problèmes écologiques serait parfois nécessaire pour tendre à une meilleure réalisation des objectifs de protection. Mais dans ces cas, d'autres outils existent comme les aires marines protégées ou les parcs marins, l'action du conservatoire restant avant tout une action d'acquisition foncière.

La pêche

Enfin, la disproportion entre les différentes amendes en cas d'infraction et le coût de surveillance des bateaux ainsi que les moyens nécessaires de contrôle pour les affaires maritimes et la gendarmerie maritime sont aussi fortement incohérents.

3.4 Certains projets d'aménagement défient toute logique

Certains projets d'aménagement sont en complète contradiction avec d'autres stratégies mises en place au niveau régional.

L'installation de certaines infrastructures sur des zones Natura 2000 ou des zones contenant des espèces protégées¹¹⁶ est en opposition avec une volonté de préservation des espaces naturels. De même, il est prévu d'installer une infrastructure de protection contre la houle pour protéger le lido de Sète (composée de boudins géotextile) en la posant sur la bande rocheuse située au large. Seule bande rocheuse parmi une étendue de sable, l'hétérogénéité des habitats benthiques serait ainsi fortement affectée.

La construction de logements par des terrassements de terrain dans des zones humides et inondables identifiées reflète parfois une absurdité particulière compte de tenu de la gestion des

115 <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/front/process/Rubriquee8e8.html?rub=4&rubec=4>

116 Inventaire et cartographie des habitats naturels et des espèces végétales et animales des sites Natura 2000. FR 9112018 « Etang de Thau et lido de Sète à Agde » et FR 9101411 « Herbiers de l'étang de Thau ». Biotope et CEN LR, août 2010.

risques nécessaire. Par exemple, dans le quartier de Villeroy de Sète, alors que le PPRI était en cours d'élaboration, la zone humide a été comblée et le terrassement de terrain a eu lieu pour construire des habitations, alors que les différents acteurs savaient que cette zone était inondable. Ce projet constitue aussi un fort paradoxe avec le projet de recul de la route sur le le lido de Sète à Marseillan.

Les projets d'artificialisation du linéaire côtier comme les structures de protection côtière (digues, quais etc.), les remblais littoraux, les terres et plages artificielles viennent s'ajouter à un littoral déjà bien artificialisé¹¹⁷. Ces artificialisations présentent des impacts forts : destruction des habitats benthiques, modification du transit sédimentaire voire des courants pouvant donner lieu à une accumulation ou à une perte de sédiments, développement favorisé de certaines espèces, etc. L'extension du port de Port-la-nouvelle et la construction de la jetée sur 1,5 km va dans le sens de cette perturbation, incohérente avec une volonté de protection du caractère naturel du littoral et de la gestion de son érosion¹¹⁸.

Enfin, pour les concessions de plage, qui sont certes des projets d'aménagement éphémères, il existe une incohérence complète entre le prix que fait payer la municipalité et le chiffre d'affaire que font les concessions de plage : par exemple, pour Palavas, les concessions rapportent 97 900 euros à la commune et génèrent des bénéfices de 1,42 million d'euros¹¹⁹. Cette incohérence entraîne aussi une violation de la loi car, selon l'article L. 2125-3 du Code général de la propriété des personnes publiques (CG3P), les montants des redevances doivent être calculés en accord avec les bénéfices de l'occupant¹²⁰.

117 Eurosion, 2004 : 26,9% du littoral du LR est artificialisé, la moyenne nationale étant de 17,4%/

118 CP, Balouin Yann et De La Torre Ywenn, BRGM

119 <http://www.lagazettedemontpellier.fr/evenement-semaine/article-9780/paillottes-petits-arrangements-plage>

120 Cour des comptes, rapport public annuel 2012 – Février 2012, les communes balnéaires du Languedoc-Roussillon

4 Jeux d'acteurs

Comme nous l'avons déjà vu, la mise en œuvre des politiques publiques est bien plus complexe que la non application de la loi. Il est dès lors nécessaire de déconstruire l'action publique apparente et d'identifier la logique des acteurs et de leurs différents niveaux d'action pour pleinement appréhender les difficultés de la mise en œuvre.

4.1 Influence majoritaire des acteurs économiques puissants

Il existe dans tout système de gestion des acteurs dominants qui ont tendance à imposer leur logique aux autres. Au niveau du littoral du LR, comme dans un grand nombre d'autres situations, ce sont les acteurs ayant le plus d'impact économique qui tendent à imposer leur vision et à peser le plus sur la décision politique locale. Le tourisme et la pêche, mais aussi la construction, ont été présentés dans la première partie comme les acteurs économiques dominants ; dès lors, il n'est pas surprenant de les retrouver comme acteurs ayant une influence prépondérante.

Dans le LR, les acteurs environnementaux disposent d'une assez faible visibilité. Si, à travers la réalisation des différents entretiens, les points de vue sur cette représentation ont été des plus disparates en fonction des acteurs, force est de constater qu'aucune association d'environnement forte au niveau régional n'est présente en LR, comme FRAPNA pour Rhône-Alpes ou Loire Vivante pour le bassin de la Loire. Au niveau du LR, ce sont surtout des petites associations locales qui s'occupent de problèmes plus circonscrits. A travers cette particularisation, l'appréhension globale des problèmes au niveau régional est perturbée et ce déficit de globalité pourrait contribuer à leur faible crédibilité aux yeux de certains acteurs.

4.2 Mauvaise identification de certains acteurs aux différentes échelles

Au niveau local, certains acteurs restent mal identifiés ou non organisés et sont donc très difficiles à impliquer dans les processus de concertation.

Les sports nautiques récents comme le kitesurf sont peu représentés par des clubs ou des associations, l'essentiel des usagers étant plutôt des particuliers non licenciés, de nationalités variées. Les chasseurs sous-marins sont aussi concernés par ce problème de fédération, tout comme les pratiquants de la pêche de loisir qui ne sont pas tous affiliés à la fédération de la pêche de loisir. S'adresser à des acteurs non fédérés est une tâche très difficile. Actuellement, la mise en œuvre du réseau Natura 2000, qui cherche à impliquer le maximum d'acteurs, permet d'avancer dans ce sens en essayant de les inviter aux réunions de concertation et en soutenant davantage la demande de leur fédération.

Par ailleurs, certains acteurs, même fédérés, peuvent être très difficiles à identifier par les autres acteurs comme les responsables des réseaux Natura 2000¹²¹. L'action devient alors beaucoup plus difficile à comprendre pour les autres acteurs. Toutefois, il semblerait que des efforts soient faits et que le nouveau réseau Natura 2000 en cours d'élaboration bénéficie d'une très bonne identification (posidonies de la côte palavasienne).

Il faut aussi remarquer que les plaisanciers sont souvent désignés comme la source des différents problèmes. Ici encore, le manque de structuration et de représentation de ces acteurs complique leur expression et rend difficile la communication de leur perception des problèmes.

La multiplicité des différents acteurs au niveau des étangs pose souvent d'importants problèmes d'identification (Tableau 15). On ne sait plus qui a autorité sur quoi. La diversité des propriétaires, par exemple, est présentée dans le tableau 15. On retrouve le problème similaire dans les étangs de Camargue.

121 CP, Deslous-Paoli Jean-Marc et Fourrier Adeline, CEPRALMAR

Étang	Propriétaire
Du Grec	Privé
Méjà	Conservatoire du littoral
Arnel	Domaine privé et État
Prévot	Privé mais petite bande appartient à l'État

Tableau 15 : Diversité des propriétaires pour les étangs palavasiens¹²²

4.3 Représentation politique et échelles de gouvernance

Les décisions politiques prises au niveau local souffrent souvent de l'image qu'elles véhiculent et de leur réception par les électeurs.

Les problèmes d'entretien des réseaux des eaux usées et de leurs raccordements sont bien connus, notamment pour les effets qu'ils engendrent : des pollutions au niveau des étangs avec de potentiels impacts sanitaires (norovirus), comme au niveau de l'étang de Thau où la conchyliculture peut être fortement affectée. Mais les élus préfèrent souvent des actions visibles, permettant une communication accrue auprès des électeurs. Ainsi, si la ressource vient à manquer, ils vont préférer construire une nouvelle station d'épuration ou mettre en place des infrastructures d'approvisionnement d'eau supplémentaires au lieu de colmater le réseau existant. Le projet d'Aqua Domitia installe ainsi 5,4 km de canalisations de diamètre 1 200 mm et construit en parallèle une station de pompage et un réservoir¹²³. Les différents problèmes de gestion de la ressource en eau sont présentés dans l'encadré 9.

- **la ressource peut manquer** : différentes sécheresses ont touché le LR, comme celle de cet été où 167 communes sur 226 des Pyrénées-Orientales sont concernées par un arrêté préfectoral. L'Aude aurait les mêmes problèmes de ressource, mais ne connaît pas de restriction¹²⁴, témoignant d'une faible cohérence entre les deux départements.

- **le réseau est mal entretenu**, les rendements sont très moyens : de 50 à 60% dans l'Aude à 72% dans l'Hérault hors Montpellier¹²⁵.

- **le projet aquadomitia** vise à répondre à un problème d'approvisionnement en apportant de l'eau du Rhône, mais celle-ci est polluée, et ce projet est faiblement adapté à la situation qui pourrait plus facilement être résolue par une rénovation accrue du réseau.

Encadré 9 : Problème de gestion de la ressource en eau au niveau de la région LR

L'urbanisation du territoire constitue aussi un important problème. Encore une fois, une communication sur le développement et l'extension du territoire urbanisé plutôt que la préservation de l'existant semble préférée. Les acteurs économiques les plus influents, comme le tourisme ou le BTP, pour lesquels l'urbanisation est un atout, font aussi pression sur les élus locaux. La construction du quartier de Villeroy de Sète sur des zones humides pendant l'élaboration du PPRI fournit une excellente illustration des choix contestables que les élus sont amenés à faire. Dans certains cas de cabanisation, qui enfreignent souvent les dispositions des PLU, les maires semblent, selon les dires de certaines personnes, avoir des difficultés à agir à cause de proches qui vivraient dans les cabanes.

Le problème du faible contrôle des concessions de plage est similaire. Face aux intérêts économiques en jeu, les élus ne font pas contrôler les concessions et vont jusqu'à autoriser l'organisation d'importantes soirées sur la plage.

122 CP, Bertrand Sonia, CENLR

123 <http://www.vinci-construction.fr/france/construction-france/page/Chantiers-archives.htm&doc=AD4BD2ECE197FBB0C1257A25004D08FF>

124 Communauté d'agglomération de Perpignan

125 CP, Arditi Maryse, ECCLA

Au niveau des échelles de gouvernance, d'autres problèmes politiques peuvent émerger. La région et le conseil général de l'Hérault ne parviennent pas à s'entendre alors qu'ils sont du même bord politique. En plus de compliquer la communication entre ces différents niveaux administratifs, ce manque d'entente politique mène parfois à des incohérences au niveau des projets menés comme pour le rechargement des plages soutenu par le département à travers les programmes de recherche COASTANCE et BEACHMED alors que la région favorise les initiatives de relocalisation. Il est probable que le rôle important du département de l'Hérault vienne concurrencer celui de la région. La comparaison des budgets donne une bonne idée de l'égalité du rapport de force qu'il peut exister entre les deux : pour 2012 le budget de la région est de 1,152 milliard d'euros¹²⁶ alors que celui du département de l'Hérault est de 1,334 milliard d'euros pour la même année¹²⁷. A titre de comparaison, le budget des Pyrénées-Orientales pour l'année 2012 est de 565,6 millions d'euros¹²⁸.

De même, il existe aussi des problèmes de conception politique entre les départements qui sont en général de gauche, et les communes qui sont presque toutes de droite, ce qui pose des difficultés de communication et de coordination régulièrement¹²⁹.

Enfin, les comportements des acteurs en l'absence de stratégie nationale sont parfois problématiques puisqu'ils seraient amenés à sortir de la légitimité de leur rôle, comme illustré par le cas du volet maritime du SCOT. Les acteurs ont commencé à questionner les services de l'État déconcentrés sur la mise en œuvre de ce nouvel outil d'aménagement, mais, en l'absence de doctrine nationale sur le sujet et étant donné l'urgence de certains projets locaux, une étude a été faite par la DDTM pour trancher sur certains points¹³⁰. Par exemple, le cas de la délimitation des frontières latérales par les communes pour les volets maritimes des SCOT n'a pas été prévue par le législateur et le document propose donc une solution. Mais en fin de compte, la décision reste bien légitime car elle revient aux services de l'État représentés par le préfet.

4.4 Différences de perception entre les acteurs

Tout d'abord, il est fréquent que les riverains reprochent aux touristes certains de leurs comportements ; mais la légitimité de leur critique se trouve biaisée lorsqu'ils sont eux même auteurs de l'action visée. Ils reprochent, par exemple, aux touristes de dégrader la plage à causes de la présence d'engins motorisés, mais ils sont les premiers à se rendre sur la plage avec leurs véhicules. Les conchyliculteurs blâment les touristes à cause des cabanes qu'ils construisent, mais certains d'entre eux aménagent leurs cabanes en résidences.

La perception négative des éoliennes au niveau local limite leur introduction dans une région où la ressource en vent a été identifiée comme une des plus importantes de France¹³¹. Identifiées comme gênantes, inesthétiques et bruyantes, les éoliennes ont du mal à s'implanter et leur installation au niveau du littoral provoque la peur de la diminution du tourisme. Pourtant, il n'est pas sur que leur installation en mer, sur un littoral déjà en grande partie artificialisé et dont l'esthétisme dans certaines stations balnéaires laisse à désirer, soit réellement gênante.

Par ailleurs, l'action du conservatoire du littoral est en général très mal comprise par les acteurs. Il n'est, pour commencer, aucunement question que le conservatoire du littoral s'occupe de la gestion des terrains. Composé d'une structure très légère, 7 personnes sont employées au niveau de la région LR pour la gestion de 12000 ha de terrains (Figure 11), le conservatoire a un rôle unique d'acquisition foncière. L'idée préconçue d'une « acquisition mais absence de gestion effectuée » persiste cependant et les élus locaux ont du mal à admettre le contraire.

126 <http://www.laregion.fr/3358-budget-2012.htm>

127 <http://www.herault.fr/le-conseil-general/un-budget>

128 <http://www.cg66.fr/435-le-budget-primitif-2011.htm>

129 Si ces difficultés sont constatées par un grand nombre d'acteurs, aucun exemple précis n'est disponible, outre le cas de l'organisation d'un colloque sur le nettoyage manuel des plages.

130 Réaliser un volet littoral et maritime de SCOT : question réponses pour avancer dans le projet, contribution des acteurs du LR à la construction d'une doctrine nationale.

131 [Http://www.ventsdoc.com/Energie-eolienne.html](http://www.ventsdoc.com/Energie-eolienne.html)

Ensuite, si l'un des objectifs de l'action du conservatoire est l'acquisition foncière, dans le but de laisser la nature reprendre ses droits et de protéger les écosystèmes naturels, cette démarche n'est pas systématique. Plus de 20% des terrains en LR sont confiés à des agriculteurs extensifs pour l'élevage des chevaux et des taureaux de Camargue et pour la viticulture.

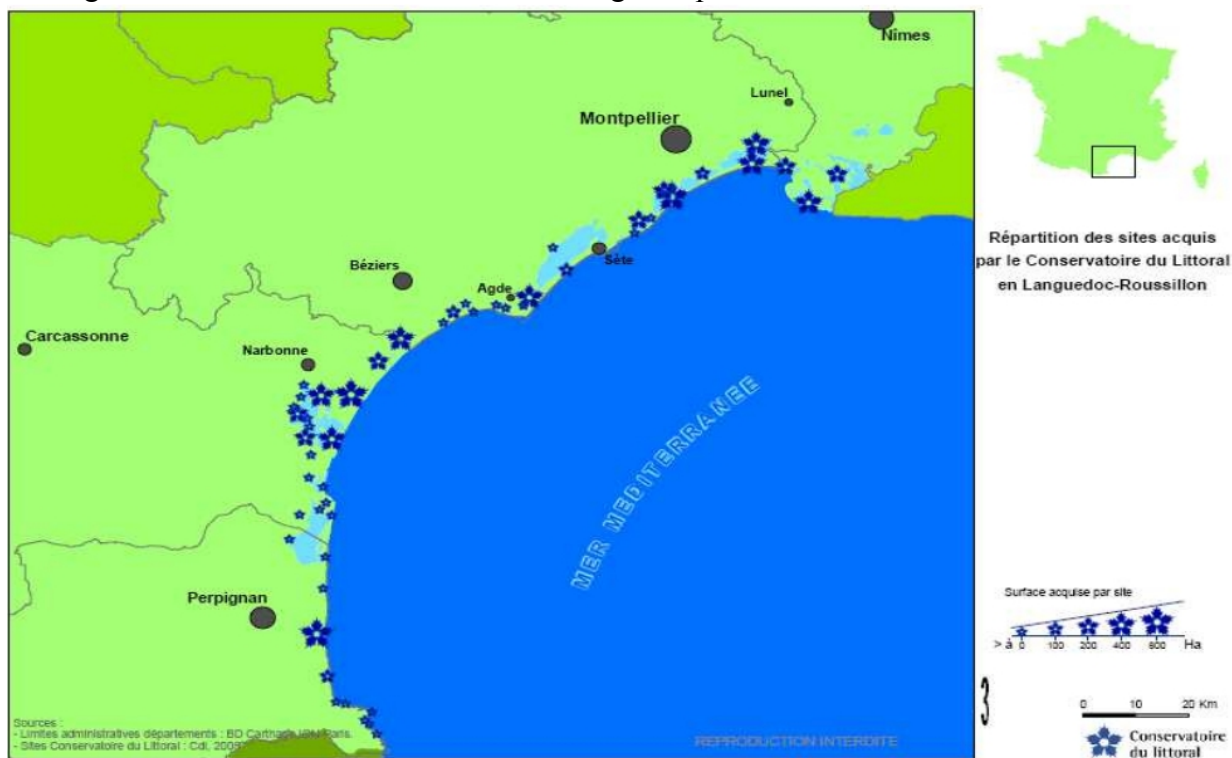


Figure 11 : Répartition des sites du CELRL en LR¹³²

La conception d'un accès restreint et non facilité par de multiples aménagements de desserte et de loisir à certains endroits du littoral est encore difficilement comprise par les élus locaux. Pourtant, un certain public fuit les plages aménagées pour le tourisme de masse et un grand nombre de milieux naturels nécessitent une plus faible proportion d'aménagement. De même, la plage est uniquement perçue comme un milieu stérile, où la vie ne doit pas être présente. Les différents intrants de la chaîne alimentaire sont ainsi supprimés par ramassage mécanique des déchets, alors que des stratégies de ramassage manuel efficaces existent.

Les résidents ont aussi des difficultés pour comprendre l'inéluctabilité du retrait stratégique des habitations sur la côte à cause de l'érosion et de la montée des eaux liée au changement climatique. Ainsi, le prix des maisons construites en front de mer reste plus élevé en général, alors que ces mêmes maisons seront détruites dans 20 ans en moyenne¹³³, faute de pouvoir toutes les protéger. Certaines communes résistent au retrait stratégique et préfèrent des projets de défense ou de rechargement des plages. De leur côté, les constructeurs de mobilhome travaillent à l'élaboration de stratégies et d'innovation technologiques pour gérer le risque inondation et éviter ainsi le recul de certains campings.

Finalement, ces difficultés de perception peuvent parfois être liées à des problèmes de compétence, comme pour les structures locales impliquées dans la mise en place des PPRI qui ne sembleraient, selon certains acteurs, considérer de manière insuffisante les problématiques de submersion.

Une mauvaise identification du rôle des élus par les différents acteurs est fréquente : leur influence et leur non neutralité leur sont souvent reprochées. Il est nécessaire de comprendre que les

132 CP, Bertrand Sonia, CELRL

133 CP, Ribot Murielle, région LR

élus ne sont pas plus neutres qu'ils ne peuvent réellement effectuer des choix « rationnels ». L'action des élus vise à répondre à une demande de politique publique et non à une optimisation accrue ou à une amélioration de la situation. Cette réponse politique satisfait donc une demande et ne résout pas directement le problème en question¹³⁴. Par ailleurs, les choix des élus ne peuvent être « neutres » puisqu'ils sont censés traduire les attentes vanées et parfois contradictoires de la société. De même, si les services de l'État sont censés lutter contre les problèmes de mise en œuvre des normes au niveau local, tendance négativement renforcée par le recul de l'État déjà constatée précédemment, ils ne sont pas davantage neutres et peuvent aussi être influencés par des groupes de pression¹³⁵. Les élus possèdent aussi une rationalité limitée¹³⁶ pour plusieurs raisons : l'information peut leur manquer et être coûteuse à obtenir, une liste exhaustive des différentes alternatives n'est pas toujours évidente, les préférences ne sont ni systématiquement claires pour un acteur, ni stables, cohérentes et hiérarchisées, ce qui les amène rarement à des solutions optimales.

Enfin, l'état des ressources halieutiques et leur évolution suscitent un fort débat entre les différents acteurs du littoral. Tous les acteurs s'accordent sur un point : les stocks sont en forte diminution. Si les seuls chiffres de suivi des quantités pêchées sont les chiffres de débarquement en criée, ils permettent effectivement de constater une régression générale des débarquements de poisson sur les 10 dernières années¹³⁷. La campagne d'analyse des stocks par chalutage de fond¹³⁸, pour la période 1995-2006, met en évidence une diminution de la biomasse de reproducteurs pour 4 stocks exploités sur 7 (avec 1 stock stable, 1 stock en hausse et le dernier en absence de données). La mortalité par pêche¹³⁹ est en hausse de manière non négligeable (2 stocks sur 7, 4 où elle diminue) et la mortalité est supérieure à la mortalité permettant un nombre de rendement maximal dans tous les stocks pour lesquels des données sont disponibles.

Or, si le nombre de chalutiers diminue (retrait de 10 en 2012 et 10 autres en 2013, grâce au Plan de Sortie de Flotte, il en reste aujourd'hui 70), il existe un faible questionnement des pêcheurs professionnels quand à l'impact du chalutage de fond sur l'état de la ressource. On le considère même comme une pêche traditionnelle étant donné sa durée limitée à un jour en mer. Pourtant, les impacts du chalutage de fond sont bien connus, notamment pour la non sélectivité des espèces pêchées et de leur taille. Cette technique de pêche ne saurait être comparable avec une technique de pêche traditionnelle comme la pêche à petits métiers. Mais les comités Régionaux de Pêche ne peuvent penser qu'ils sont responsables de la diminution du stock de poisson et accusent préférentiellement d'autres activités qui favorisent, par exemple, la pollution de l'eau comme l'agriculture ou les eaux de ruissellement urbaines.

4.5 Absence de structures de concertation entre les acteurs ou faiblesses de celles existantes

Les structures de concertation existent avant tout pour former un forum de discussion entre les acteurs et n'ont pas forcément pour but de parvenir à une solution donnée. Les acteurs y viennent avant tout pour défendre leurs intérêts et sont amenés à faire des concessions au fur et à mesure pour plusieurs raisons : ils comprennent un problème qu'ils ignoraient et pour lequel la résolution ne représente pas un coût trop important pour eux ; ou, ils font des concessions car ils sont gênés par l'activité d'un autre acteur et doivent donc négocier pour échapper au *statu quo*.

Cependant, il ne faudrait pas non plus considérer ces structures comme une solution parfaite qui résoudrait systématiquement les conflits, bien que « l'illusion du tour de table »¹⁴⁰ soit fréquente

134 L'analyse des politiques publiques, Muller et Surel, éd. Montchrétien

135 Théorie de la Street-Level Bureaucracy de Michael Lipsky, 1980

136 Bounded rationality, H.Simon, 1957

137 CP, Voile de Neptune

138 MEDITS : International Bottom Trawl Survey in the Mediterranean

139 Donne une estimation de la pression de la pêche sur le stock

140 Billé, Vertigo Vol7no3, décembre 2006

en particulier pour les projets dirigés par des biologistes comme ceux des AAMP¹⁴¹. Ces mêmes gestionnaires possèdent effectivement des approches systémiques mais manquent de connaissances sur les relations entre les acteurs et les organisations et n'intègrent pas dans les processus de concertation sociologues, politologues et anthropologues comme commence à le faire le conservatoire du littoral¹⁴².

Historiquement, les prises de décisions s'articulaient surtout sur des modèles top-down où l'État avait un rôle primordial, comme par exemple pour l'aménagement touristique du LR avec la mission Racine. Lorsque des processus de concertation commencèrent à être mis en place, leur utilité fut conséquente car les marges de manœuvre qu'ils ouvraient étaient très importantes. Aujourd'hui, après plusieurs décennies de décentralisation et de concertation, les marges de manœuvre offertes par ces forums multi-acteurs sont plus réduites.

Le principal problème des structures de concertation aujourd'hui demeure l'implication des différents acteurs. Si ces derniers ne sont pas en situation de blocage, soit ils ne viennent pas aux réunions, soit ils participent uniquement pour communiquer un semblant d'intérêt et entretenir des bonnes relations avec les autres acteurs. Par exemple, lors des ateliers organisés sur l'évolution du littoral en 2050¹⁴³ par les différentes institutions étatiques, seuls les intéressés ou concernés étaient présents, entravant un processus de prise de conscience et de confrontation des enjeux réellement collectif. De même, le secteur de la pêche, bien que structuré, ne s'implique pas systématiquement dans ces processus de concertation, témoignant d'un probable refus catégorique de remettre en cause certaines de leurs actions et d'un faible intérêt pour la négociation puisqu'ils sembleraient ne rien avoir à y gagner.

Toutefois, les difficultés d'implication des différents acteurs peuvent aussi résulter de problèmes structurels de certains dispositifs de concertation. Les élus sont, par exemple, des acteurs puissants et, en général, une implication plus importante ou plus en amont des élus pourrait apparaître nécessaire à une prise de décision plus efficace, même s'il faut remarquer la particularité du climat politique méditerranéen qui pourrait avoir une certaine influence sur la difficulté de l'appropriation des modes d'organisation et de co-construction multi-acteurs¹⁴⁴. De même, l'implication de différents acteurs aux processus de concertation pour l'élaboration des PLU par exemple, n'est pas systématique puisque certains acteurs regrettent le manque de communication et d'information sur les différentes réunions ou les différentes actions. L'absence d'implication de l'État, pourtant partie prenante dans grand nombre de domaines, au sein des syndicats mixtes et l'impossibilité des Groupements d'Intérêt Public à être maître d'ouvrage expliquent aussi certaines difficultés.

Mermet¹⁴⁵ distingue quatre modes de concertation existants en les discriminant en fonction de deux facteurs : le processus de décision et l'asymétrie de pouvoir (tableau 16).

	Processus de décision mené par le porteur du projet	Processus de décision mené par les parties prenantes
Asymétrie de pouvoir forte	DADA : Décider Annoncer Défendre Adapter	IDE : Instituer Délibérer Éluder
Asymétrie de pouvoir faible	PER : Proposer Écouter Requalifier	CAC : Concentrer Analyser Choisir

Tableau 16 : Différents modes de concertation

141 CP Kalaora

142 Ibid.

143 " *Quel avenir pour le littoral Languedoc-Roussillon de 2010 à 2050 ? Une démarche prospective participative engagée* " <http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/le-littoral-de-la-region-languedoc-a1870.html>

144 CP, Sonia Bertrand, CENLR

145 Mermet (L.), DUBIEN (i), emerit (A.) et LAURANS (y) (2004).- « Les porteurs de projets face à leurs opposants : six critères pour évaluer la concertation en aménagement » - Politique et Management Public, 22 (1), pp.1-22.

Entre ces modes de concertation, il semble évident que les effets produits vont être différents : le CAC représentant le processus de concertation idéal pour une gestion intégrée du littoral entre les différents acteurs. Identifier de quel mode de concertation relèvent les différents processus en place reste difficile notamment parce que les acteurs n'ont parfois pas conscience de l'asymétrie de pouvoir existante ou du fait qu'ils ne prennent pas les décisions au final. De plus, il est fréquent que les acteurs jugent certaines décisions illégitimes, entre autres pour des raisons stratégiques lorsqu'ils préfèrent dénoncer une décision pour ne pas l'appliquer. Ainsi, pour le PNR et le réseau Natura 2000, une mauvaise implication des acteurs mène souvent à une critique de la décision et à sa non application. C'est pourquoi, le réseau Natura 2000 en mer « Posidonies » mène un processus de concertation complexe et très coûteux en temps, mais les différents acteurs ont aujourd'hui une bonne acceptation du projet et s'y investissent de manière importante.

La perception des structures d'élaboration du SCOT est, au contraire, contrastée selon les acteurs, certains étant satisfaits de leur fonctionnement, d'autres les jugeant beaucoup plus sévèrement comme manquant d'outils de collaboration et de compréhension mutuelle. Pour les CLE, les acteurs semblent au contraire plutôt satisfaits, mais, ici encore, il faudrait plus d'éléments pour le juger.

Le rapprochement des différents acteurs à travers certains programmes européens comme le programme LIFE¹⁴⁶ connaît aussi des succès intéressants. Par exemple, la concertation des gestionnaires d'espaces naturels, des élus locaux et des différentes forces de police et de contrôle (l'ONCFS, l'ONEMA, la police municipale, la gendarmerie, la brigade nautique) a notamment permis la délocalisation d'un parking de Sainte Lucie par un travail d'appropriation des enjeux par les élus.

Enfin, la création du parc marin du golfe du Lion permet d'ajouter un outil de concertation sur ce milieu où en général un nombre trop faible de personnes travaillent. Par exemple, au conseil général des PO, aucune personne n'était rattachée à cette problématique spécifiquement jusqu'à très récemment.

Au niveau national maintenant, un grand nombre de difficultés de coordination entre les différentes structures est notable, en particulier pour le milieu marin. Trop d'administrations s'occupent de la mer¹⁴⁷ et une cellule spécifique pourrait être plus appropriée pour accroître la coordination des politiques ; la coordination des agences nationales semble soumise au bon vouloir des individus ; aucune plate-forme de communication entre les spécialistes, au sein de l'Ifremer par exemple, n'est constituée autrement que pour répondre aux problèmes lorsqu'ils se posent.

146 <http://www.lifelagnature.fr>

147 17 administrations au total, CP Bersani

5 Problèmes d'articulation entre les différents niveaux des échelles spatiales et temporelles.

5.1 L'obstacle de la multiplicité des échelles spatiales

5.1.1 Gestion de la qualité de l'eau des étangs et de la mer : incohérence spatiale

Les problèmes de gestion de la qualité de l'eau à la fois au niveau des lagunes mais aussi au niveau marin illustrent des difficultés de coordination et de cohérence spatiale.

Tout d'abord, la non superposition géographique des SCOT et des SDAGE complique la cohérence entre l'aménagement et le bassin versant. Cette difficulté n'est cependant ni insurmontable ni un défaut d'un manque de cohérence des politiques publiques puisque les documents d'urbanisme doivent être compatibles avec le SDAGE et le SAGE, ou rendus compatibles dans un délai de 3 ans après leur publication¹⁴⁸. La cohérence entre SCOT et SDAGE est donc bien existante.

Comme nous l'avons déjà expliqué, les mauvaises installations sanitaires ou les eaux de ruissellement urbaines provoquent des pollutions au niveau des étangs. La qualité des bivalves fouisseurs est globalement moyenne (B) voire mauvaise (C ou D) dans les étangs, et moyenne pour les bivalves non fouisseurs (B)¹⁴⁹. De même, l'eutrophisation des étangs est causée par les rejets de l'agriculture, les eaux de ruissellement et les eaux usées et provoque des malaïgues : *des crises anoxiques liées à l'eutrophisation résultant de conditions météorologiques et environnementales particulières*¹⁵⁰. Le bassin de Thau a connu deux événements de ce type récemment : une malaïgue en 2003 et une en 2006, entraînant la perte de 50% des coquillages cultivés et de plus de 10 millions d'euros pour les conchyliculteurs¹⁵¹.

Des blooms phytotoxiques (Alexandrium, Dynophysis) perturbent aussi la qualité du milieu de manière beaucoup plus critique qu'une simple pollution bactérienne et rendent la culture de coquillages impossible, fait illustré par l'événement en 2006 dans l'étang de Thau¹⁵². Le grand nombre de facteurs intervenant pour leur déclenchement en plus de la seule quantité d'intrants rend encore difficile leur modélisation. Des blooms planctoniques ont aussi une fréquence moyenne non négligeable sur le littoral avec une accentuation au niveau de la zone entre Sète et la pointe de l'Espiguette¹⁵³.

Ces pollutions proviennent souvent des bassins versants : augmentation de l'urbanisation (de 40% autour du bassin de Thau en 15 à 20 ans¹⁵⁴) induisant des problèmes de surcapacité des stations d'épuration, systèmes d'assainissement parfois non rénovés, lessivage des pollutions des sols par les eaux pluviales pouvant alors transporter pesticides, engrais etc. En fait, les lagunes et les étangs, qui concentrent de manière plus importante les polluants que dans le milieu marin, sont des excellents indicateurs de l'intégration spatiale entre les bassins versants et le littoral. S'il est nécessaire de retraiter les eaux dans les lagunes ou qu'un trop fort taux de pollution est constaté en aval, une meilleure gestion en amont est alors nécessaire. Les pollutions du bassin versant montrent donc bien une insuffisance de cohérence spatiale entre les différentes sources de pollution.

Ce problème semble partiellement en voie de résolution grâce aux émissaires en mer qui peuvent étendre la portée dans l'espace des rejets et diminuer la pression des rejets des stations d'épuration dans les lagunes.

148 Code de l'Urbanisme : article L111-1-1, L 122-1, L 123-1 et L 124-2

149 REMI IFREMER

150 Ifremer, http://www.ifremer.fr/lerlr/etudes_recherches/processusmalaigue.htm

151 CP Regler Denis, CRCM

152 CP, Roque Emmanuelle, Ifremer LERLR

153 Ifremer – données Quadrigé

154 CP, Regler Denis, CRCM

Pour la pollution METOX¹⁵⁵ de la façade méditerranéenne, l'identification de la source des apports montre que 67,67% proviennent du Rhône, 19,73% de rejets urbains et 10,58% des bassins versants¹⁵⁶. La pollution venant du Rhône¹⁵⁷ ne semble pas considérée à l'échelle régionale comme facteur pouvant impacter les pollutions du littoral. Seule l'agence de l'eau, dont la compétence est rattachée à tout le bassin versant du Rhône, permet d'établir une cohérence entre ces deux espaces. La pollution en provenance des stations d'épuration a été évaluée par la campagne RSDE1 d'évaluation des stations d'épuration urbaines de la zone littorale. Elle a permis de mettre en évidence des rejets importants pour la façade méditerranéenne en cuivre, en zinc et leurs composés respectifs, et, dans une moindre mesure, des dérivés du benzène, du chloroforme, des phtalates et des nonylphénols.

Les impacts sur les écosystèmes des TBT, HAP et PCB¹⁵⁸ rejetés en mer ou dans les étangs sont aussi importants. La campagne Merlumed de l'Ifremer a ainsi pu montrer chez le merlu des niveaux relativement élevés en PCB pour les poissons du golfe du lion comparés à ceux du golfe de Gascogne. Ces contaminants ont donc une incidence forte au niveau de la mer Méditerranée.

Enfin, de nombreux micro et macrodéchets en mer impactent la faune en l'étouffant ou l'enchevêtrant¹⁵⁹. Le tourisme et les métropoles côtières sont en général la source de ces pollutions. La campagne MEDITS de l'IFREMER montre que 24% de ces déchets sont des plastiques et que 20% proviennent de la pêche.

Pour conclure, on remarque donc une grande faiblesse de conception spatiale globale des problèmes liés aux polluants ou déchets transportés par l'eau. Les pollutions, à un endroit donné, sont quasiment systématiquement issues d'une source provenant d'un endroit différent, montrant un manque de coordination entre ces deux espaces.

Les différentes lagunes du LR, leurs particularités ainsi que leurs problèmes associés sont présentées dans le tableau ci après (Tableau 17) :

155 Indicateur : polluants majeurs et non biodégradables : arsenic et sept métaux lourds (mercure, cadmium, plomb, nickel, cuivre, chrome et zinc)

156 DCSMM

157 Mesurée par la station SORA - IRSN

158 Tributylétain, Hydrocarbure aromatique polycyclique, Polychlorobiphényle

159 ODEMA MerTerre mais il ne semble pas avoir d'étude pour LR

Lagunes méditerranéennes	Surf (ha)	Activités (et emplois)	Faunes/flore	Problématiques	Gestion
Etang de Canet	600	Pêche professionnelle, vigne et cultures maraîchères + élevage ovins, tourisme (30 campings)	Roselière, 230 espèces oiseaux, annexe I directive oiseaux	Qualité eau : forte eutrophisation. Comblement	Règlement de pêche en élaboration, quasi totalement par CLERL, plan gestion par DOCOB Natura 2000. Gestion par : communauté d'agglo de Têt et Syndicat d'Etudes pour la Coordination des Objectifs de Sauvegarde et de Gestion de l'Etang de Canet.
Etang de Slales-Leucates	5400	Seul cordon littoral urbanisé. Conchylicole (50), pêche (31), activités nautiques, aquaculture, agriculture, chasse, récolte sagne.	280 esp oiseaux dont 89 protégées. Batraciens. Site Natura 2000	Peu de comblement et d'eutrophisation. Blooms de phytoplancton toxique épisodique.	RIVAGE pour gestion, succède à Cedralmar. Partenaires financiers de RIVAGE : - Europe (LIFE+Lag'Nature et SUDOE Eco-Lagunes). - Etat, Agence de l'eau, RLR, départements Aude et Pyrén. SAGE, contrat étang, Docob Natura 2000.
Etang Lapalme	600	Bassin versant peu urbanisé. Tourisme, pêche en déclin.	ZNIEFF, ZICO	Peu perturbée. Une des mieux préservée. Mais fort tourisme.	Pas dans SAGE ni dans contrats d'étang. Inclus dans le PNR de la Narbonnaise, géré par commune de Lapalme.
Complexe de la Narbonnaise (ZH)	10 000	Pêche lagunaire (50), nautique, chasse au gibier d'eau, découverte de la nature. BV de Bages-Sigean industries BV autres : viticulture.	12 habitats d'intérêt communautaires. Poissons remarquables (40-70), reptiles (23)	Sauf Gruissan et Ayrolle, eutrophication et contamination chim. BV Bages : 30 SEVESO. Echanges hydrodologiques insuffisants.	PNR Narbonnaise, Contrat d'étang par le Syndicat Mixte de Préfiguration du PNR SAGE par AIBPA (Association Interdépartementale des Basses Plaines de l'Aude). Propriété foncière complexe
ZH de la basse Vallée de l'Aude Etangs : Vendres, la Matte, Pissevaches.	4500	Sur le littoral : tourisme Pêche peu (3). Chasse, surtout agriculture (viticulture en déclin), élevage ovin et bovin important.	Oiseaux (241), 64 à l'Annexe 1 de Directive.	Vendres : confinement, eutrophisation, état de la roselière. Pissevache : comité gestion.	Acquisition par conservatoire du littoral, et conseil général de l'Hérault (1000ha), reste privé DOCOB Natura 2000 approuvé en 2008 : SMBVA. Plan de gestion des zones humides de 2003. Parties incluses dans PNR et SAGE basse vallée de l'Aude.
Etang de Thau	7500	Conchyliculture, 10% production nationale d'huîtres. Pêche, sports nautiques, plaisance. BV : viticulture et forte pression urbanisation.	Oiseaux (200), Végétaux aquatiques (196), poissons (88), Mollusques (70), crustacés (110).	Pressions anthropologiques : influence sur la qualité de l'eau. Malaïgues moins. Contamination chimique et	Seul SMVM. Syndicat mixte du Bassin de Thau → SCOT, SAGE, Natura 2000, appui aux professionnels Observatoire de la lagune de Thau. SMBT aidé par CR, CG Hérault, Agence eau, UE, Ifremer, DREAL

				bactérienne. Blooms phytoplanc- ton toxiques	
Etang du Bagnas	150	Réserve Naturelle découverte de la Nature et sa protection.	8 esp flores sur liste rouge, et oiseaux (224) : 10 importance com.	Qualité eau à cause de Canal du Midi.	Réserve naturelle → en cours acquisition par CELRL ADENA gestion, plan de gestion.
Etangs Palavasiens la Peyrade, les Mouettes, Ingril, Vic, Pierre-Blanche, Arnel, Prévost, Méjean-Pérois et Grec	4000	Pêche (40+10 coq), conchyliculture, chasse, tourisme, trafic fluvial (via canal du Rhône à Sète) BV : Viticulture. Activité industrielle réduite surtout à Frontignan (dépôt hydrocarbures)	Oiseaux (250), Hivernage (20000 oiseaux d'eau comme flamant rose)	Compartimentation par réseaux. Fréquentes malaïgues. Comblement. Cabanisation et fréquentation des sites par le public.	SIEL : Syndicat Mixte des Etangs littoraux. Pérois, Lattes, Palavas les Flots, Villeneuve-lès-Maguelone, Vic la Gardiole, Mireval et Frontignan. Ces trois dernières communes sont représentées par la Communauté d'Agglomération du Bassin de Thau (CABT). DOCOB Natura 2000. Sur 6000 ha totaux → 38% par CELRL. SIC, ZPS.
Etang de l'Or	3000	Pêche (11), chasse (1000). BV : agriculture, élevage. Manade (élevage de chevaux et taureaux). Vigne et cultures maraîchères et fruitières. Industrie : Vendargues et Lunel	Grand Nombre d'habitats communautaires. Ramsar.	Pression urbaine sur BV. Intensification agriculture. Cabanisation. → eutrophisation très avancée. → cascaïl (ver marin).	Multiplicité d'acteurs car appartient à collectivités locales, particuliers SYMBO pour la estion → Docob Natura 2000. Programme LIFE+LAG'NATURE.
Complexe de la Petite Camargue gardoise	5000	2 zones : laguno-marine au sud, fluvio-lacustre au nord. Saliculture, agriculture, chasse, manade, récolte roseau (sagne), écotourisme.	Ramsar. 6 habitats prioritaires. 20000 oiseaux en hivernage, comme en migration.	Malaïgue fréquent suite aux écoulement d'eau provenant agriculture ou urbain comme stations balnéaires. Érosion trait de côte.	Syndicat Mixte pour la protection et la gestion de la Camargue gardoise → SAGE, opération Grands Sites sur la pointe de l'Espiguette, Observatoire des zones humides et des habitats naturels.

Tableau 17 : comparaison des Lagunes Méditerranéennes du LR : ¹⁶⁰

¹⁶⁰ <http://www.pole-lagunes.org/>

5.1.2 Gestion de l'érosion sédimentaire

Parmi les 192 km de plages de la région LR, près de de la moitié sont touchées par le phénomène de l'érosion (Tableau 18). Ce phénomène peut atteindre des vitesses très importantes comme pour la partie de la côte située entre Frontignan-la-Peyrade et Palavas-les-Flots (22 km) où le recul moyen est 0,7 m/an en moyenne depuis 1945, totalisant 20 ha de surface de plages perdues¹⁶¹. Sur l'ensemble de la façade méditerranéenne, l'érosion est estimée à 5m/an aujourd'hui¹⁶².

Evolution des plages	Ampleur du phénomène	Pourcentage équivalent
Stable	99 km	51,7 %
Érosion	76 km	39,4 %
Aggradation	17 km	8,9 %

Tableau 18 : comparaison de l'évolution de la morphologie de la côte pour les plages ¹⁶³

L'importante portion de la côté du LR touchée par ce phénomène ainsi que la vitesse de l'érosion peuvent poser de nombreux problèmes de vulnérabilité des infrastructures humaines. Ce problème constaté met aussi en évidence l'existence de problèmes différents qui ne peuvent se comprendre que par l'identification des causes de l'érosion, résultant très souvent d'une mauvaise intégration spatiale des différents aménagements.

Tout d'abord, la diminution des apports terrigènes du Rhône au Golfe du lion est une cause importante de l'érosion : 93% des apports sédimentaires fluviaux ont disparu à cause d'aménagements le long du fleuve et de ses affluents (barrages, ouvrages fluviaux, défense du sol contre l'érosion, dragage etc.) ¹⁶⁴.

Le démantèlement des structures naturelles de défense contre l'érosion, à cause majoritairement de l'urbanisation et de l'aménagement fixiste de la côte, possède aussi un rôle non négligeable dans le passage au négatif du bilan sédimentaire depuis 50 ans. Ces structures naturelles sont par exemple : les prairies de Posidonia, les systèmes dunaires et la végétation côtière autochtone¹⁶⁵.

Enfin, l'artificialisation des côtes et la mise en place d'aménagements impacte le transport latéral des sédiments (Figure 12). L'artificialisation des côtes, présentée au début, concerne 26,9% du trait de côte, majoritairement consacrée à la construction ou à l'aménagement de ports (24 ports concernés entre 1965 et 1995¹⁶⁶). Environ 250 ouvrages lourds de défense de types épis ou brise lame sont présents sur le littoral du LR¹⁶⁷ et s'attachent à la gestion des effets du phénomène de l'érosion au lieu de se préoccuper des causes. De surcroît, ces ouvrages reportent le phénomène d'érosion sur les côtes adjacentes et aggravent en aval le transit sédimentaire. Ainsi, les aménagements de la plage de Valras pour lutter contre l'érosion la provoquent sur la plage en aval à Vendres.

161 *EID et SMNLR, 2005*,. Guide technique n°9. Connaissance et gestion de l'érosion du littoral. Secrétariat technique du SDAGE Bassin Rhône-Méditerranée- Corse (RMC). Mars 2005.

162 DCSMM

163 Programme BEACHMED

164 DCSMM

165 Programme BEACHMED

166 H. Rey-valette et al., L'apport de la GIZC à la gestion de l'érosion côtière : intérêt et exemple en Méditerranée française, *Vertigo*, Volume 7 Numéro 3, décembre 2006.

167 *EID et SMNLR, 2005*,. Guide technique n°9. Connaissance et gestion de l'érosion du littoral. Secrétariat technique du SDAGE Bassin Rhône-Méditerranée- Corse (RMC). Mars 2005.

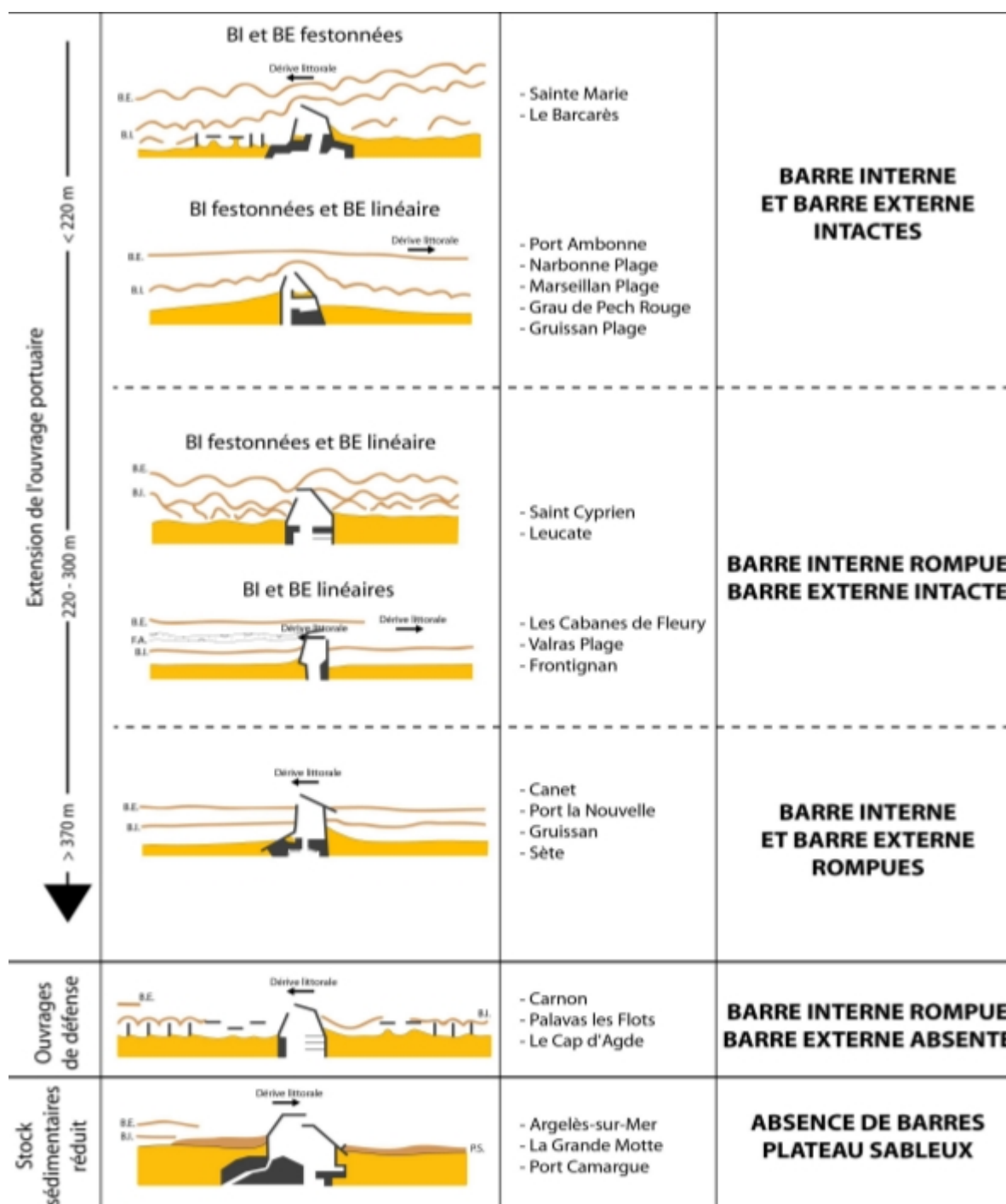


Figure 12 : Aménagements côtiers ayant un impact sur le transport sédimentaire¹⁶⁸

Les problèmes de coordination entre les différentes échelles spatiales sont donc multiples s'établissant à la fois horizontalement et verticalement dans l'espace.

Verticalement, l'absence totale d'intégration entre les aménagements fluviaux et les problématiques d'érosion de la côte est déconcertante. Si les intrants du système sédimentaire sont partiellement supprimés, l'évidence même nous amène à penser que le système ne pourra plus fonctionner correctement. De même, la suppression des structures naturelles qui permettaient de fixer en partie littoral ou de ralentir la houle ne peut qu'accroître un phénomène érosif.

Horizontalement, trop peu de raisonnements de gestion semblent se faire à l'échelle de la

168 Plan de Gestion des Sédiments de la région LR, Contrat de projet Etat/Région LR, volet littoral, 2007-2013.

cellule sédimentaire. Cette échelle, permettant d'appréhender l'ensemble des interactions physiques, est en effet très souvent différente des échelles communales ou intercommunales couramment utilisées lors des projets d'aménagement (Figure 13).

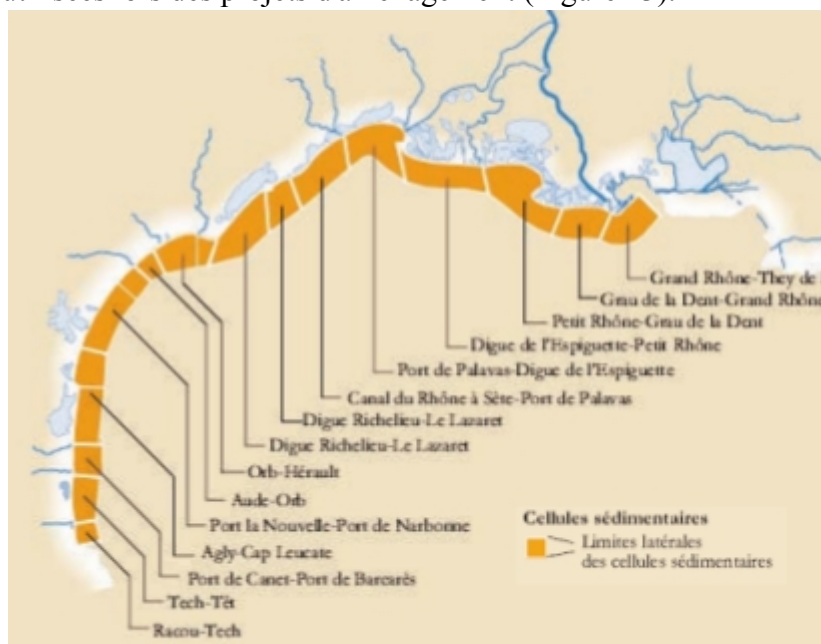


Figure 13 : Les cellules sédimentaires dans le golfe du Lion¹⁶⁹

Il faudrait donc considérer une échelle de gestion plus large pour faire coïncider ces différentes dimension et lutter efficacement contre l'érosion.

Les problèmes indirects posés par les différentes causes du problème de l'érosion sont résumés dans le tableau ci dessous (Tableau 19) du programme BEACHMED qui propose par la même occasion des actions pour lutter contre l'érosion.

Phénomènes liés au développement	Vulnérabilité sur la bande côtière	Actions actives type	Actions passives type
Augmentation CO2 dans l'atmosphère	Elévation du niveau moyen marin Evénements météo-marins extrêmes	(NON CONSIDERES DANS LE PROJET)	Elévations de la bande côtière à travers remblaiement
Moindre apport de sédiments de la part des cours d'eau	Erosion des littoraux Approfondissement des fonds Dénaturalisation des fonds côtiers	Récupération totale ou partielle du transport solide naturel	Récupérations des littoraux perdus à travers remblaiement souple ou protégé
Démantèlement des structures de défense naturelles	Erosion des littoraux Dénaturalisation des fonds côtiers et du paysage littoral	Reconstruction des zones dunaires et des prairies de phanérogames	Protection des zones dunaires et des prairies de phanérogames
Introduction d'infrastructures côtières	Erosion des littoraux Dénaturalisation des fonds côtiers	Projets consacrés aux phénomènes érosifs induits	Défense des littoraux exposés à l'érosion à travers remblaiement souple ou protégé Récupération du matériel sablonneux intercepté

Tableau 19 : Problèmes de l'érosion : conséquences et solutions¹⁷⁰

169 Comité de Bassin, Agence de l'eau RMC, 1995

170 Beachmed, la gestion stratégique de la défense des littoraux pour un développement soutenable des zones côtières

La gestion de l'érosion sédimentaire nécessite aussi la considération de l'arrière pays, en particulier pour l'application du recul stratégique, impossible si aucune place n'est disponible. Mais, souvent, le problème principal ne semble pas être la place, mais provient plutôt d'un manque d'infrastructures qui empêche le développement effectif de l'arrière pays comme, par exemple, au niveau des réseaux de transport, où aucun train ne va vers l'arrière pays.

Pour finir, si des études sont bien faites au sujet de la submersion marine et de l'érosion côtière, elles ne sont pas forcément connues par les décideurs, témoignant d'un manque d'intégration entre la science et la gestion.

5.1.3 Faible complémentarité entre les différentes échelles spatiales et certaines échelles de gouvernance

Dans de nombreux cas, une faible complémentarité existe entre les différentes échelles spatiales et les échelles de gouvernance.

Le conservatoire du littoral peut exercer ses missions sur le DPM depuis 2002¹⁷¹. Cette mesure est très intéressante puisqu'elle permettrait d'augmenter l'intégration des différentes problématiques au niveau du littoral. Cependant, dans les faits, le conservatoire commence tout juste à étendre son action sur le DPM en LR. Et ainsi, tout comme sa faible prise en compte des sites qui ne lui appartiennent pas et de leurs incidences potentielles, sa gestion de l'espace trop restreinte n'est pas cohérente avec une protection efficace des espaces naturels. Cependant, il existe des outils supplémentaires pouvant pallier les limites de la simple acquisition foncières des terrains comme les aires marines protégées.

La possible attribution de l'élaboration d'un volet maritime des SCOT aux collectivités locales¹⁷² valant SMVM est jugée différemment selon les acteurs. Si les SMVM, élaborés par l'État, posaient un certain nombre de problèmes - faible attribution des enjeux par les collectivités locales, moyen de pression du préfet sur les communes, faible autonomie des parties etc.- l'inscription d'un chapitre type « SMVM » dans les SCOT permet de rajouter de la flexibilité aux décisions des communes, se sentant alors concernées et impliquées, et les oblige à considérer l'existence de la mer et son interdépendance avec la terre. Toutefois, pour certains, cette démarche est jugée comme non adaptée, trop fixiste et calquant un modèle d'aménagement terrestre sur la mer, milieu mobile, sans privatisation possible et non séparable hermétiquement. Il est en effet difficile d'imaginer la cohérence entre des SCOT communaux fragmentant le milieu marin et les différents problèmes environnementaux comme la pollution ou la diminution des ressources halieutiques qui s'établissent de manière continue sur l'ensemble de la façade méditerranéenne. En fait, les SMVM s'avèreraient uniquement efficaces dans des cas où l'utilisation d'un outil de planification est appropriée, comme pour des espaces fermés ou clos type bassins ou étangs¹⁷³, ce qui n'est pas le cas en mer où des outils dynamiques de gestion doivent être utilisés.

L'attribution de l'aménagement maritime à des acteurs du littoral et non à des acteurs maritimes, même si elle permet leur intégration, serait inadaptée étant donné la faible vision maritime que possèdent les acteurs du littoral. Les compétences des acteurs pourraient aussi manquer de cohérence pour l'élaboration de ces volets maritimes, puisque les compétences sur le domaine public maritime sont du domaine de l'état. En conséquence, un rôle d'animateur et non de porteur des collectivités pourrait dès lors s'avérer plus adapté.

Les communautés d'agglomération représenteraient peut être l'institution dotée d'une échelle de gestion plus large et plus appropriée à l'intégration des différents facteurs et problématiques. En effet, une unique instance englobant toutes les différentes instances et les différents acteurs semble

de la Méditerranée, 1er cahier technique, phase A, 2ème édition janvier 2007.

171 Loi du 27 février 2002, dite loi de démocratie et de proximité.

172 Loi sur le développement des territoires ruraux de 2005, article 235 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement sur les territoires ruraux.

173 Comme pour le SMVM du bassin de Thau arrêté par décret en Conseil d'État du 20 avril 1995

manquer. Elle pourrait permettre d'établir de la cohérence entre des projets non localisés dans une même zone géographique : par exemple, l'agence de l'eau et le syndicat de gestion du littoral SIEL (Syndicat mixte des étangs littoraux) ont permis d'établir une véritable cohérence pour le plan pesticide et pour encourager les étangs adjacents à participer.

Pourrait-on penser que le conseil de façade de Méditerranée serait doté d'une telle fonction ? Il regroupe en effet un très grand nombre d'acteurs détaillés dans le cadre ci dessous (Encadré 10) :

<ul style="list-style-type: none"> • Collège État et établissement publics - Agence des aires marines protégées - Agence de l'eau Rhône Méditerranée et Corse - Grand Port maritime de Marseille - Centre Ifremer de Méditerranée - Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres • Collège collectivités territoriales - Conseil général de Provence-Alpes-Côte d'Azur - Conseil régional du Languedoc-Roussillon - Collectivité territoriale de Corse - Conseil général de Haute-Corse - Conseil général Corse-du-Sud - Conseil général des Alpes-Maritimes - Conseil général du Var - Conseil général des Bouches-du-Rhône - Conseil général du Gard - Conseil général de l'Hérault - Conseil général de l'Aude - Conseil général des Pyrénées-Orientales - Ville de Marseille - Maires des communes littorales - Établissements publics de coopération intercommunale littoraux • Collège professionnels du littoral et de la mer - Armateurs de France - Comité régional des pêche maritimes et des élevages marins de Provence-Alpes-Côte d'Azur - Comité régional des pêche maritimes et des élevages marins du Languedoc-Roussillon - Comité régional des pêche maritimes et des élevages marins de Corse - Comité régional de la conchyliculture de Méditerranée - Fédération des industries nautiques - Fédération française des ports de plaisance - Chambre régionale du commerce et d'industrie de Provence-Alpes-Côte d'Azur - Chambre régionale de commerce et d'industrie de Languedoc-Roussillon - Chambre régionale de commerce et d'industrie de Corse - Pôle Mer PACA - Syndicat professionnel des armateurs côtiers de Méditerranée 	<ul style="list-style-type: none"> - Fédération nationale des plages restaurants • Collège des usagers de la mer et du littoral et associations environnementales - WWF France - Surfrider Foundation - Robin des Bois - Union des centres permanents d'initiatives pour l'environnement - Ligue pour la protection des Oiseaux - Union régionale Vie et Nature - Languedoc-Roussillon Nature Environnement - Association U Levante - Association U Marinu - Groupe d'intérêt scientifique pour les mammifères marins de Méditerranée - Conservatoire étude et écosystèmes de Provence - Conservatoire des espaces naturels du Languedoc-Roussillon - Comité national olympique et sportif français - Fédération française d'étude et de sports sous marins - Fédération nautique de pêche sportive en apnée - Fédération française des pêcheurs en mer - Fédération nationale des pêcheurs plaisanciers et sportifs de France - Fédération française de voile - Fédération française motonautique - Union nationale des associations de navigateurs • Collège des salariés d'entreprises maritimes et littorales - syndicats de salariés des entreprises ayant un lien direct avec l'exploitation ou l'usage de la mer ou du littoral. • Personnalités qualifiées - Comité de bassin Rhône-Méditerranée - Comité de bassin Corse - Conseil régional du patrimoine naturel de Provence-Alpes-Côte d'Azur - Conseil scientifique régional du patrimoine naturel de Languedoc-Roussillon - Conseil scientifique régional du patrimoine naturel Corse - Directeur du parc national de Port-Cros
--	--

Encadré 10 : Composition des représentants du Conseil de façade de Méditerranée¹⁷⁴

Si l'étendue géographique couverte et l'ensemble des acteurs impliqués semblent être appropriés, on peut déjà identifier des faiblesses à ce conseil de façade, autres que la probable difficulté de son fonctionnement causée par le nombre d'acteurs présents. L'absence, par exemple, d'acteurs impliqués dans l'agriculture est notable, entravant une bonne prise en compte des

¹⁷⁴ Arrêté inter-préfectoral portant désignation du conseil maritime de façade de Méditerranée du 15 février 2012

pollutions de l'eau et de ses différentes sources. De manière générale, ce conseil de façade ne regrouperait pas suffisamment d'intérêts et serait trop tourné vers la mer pour établir une intégration spatiale appropriée aux problèmes.

Pour en revenir aux communautés d'agglomération, elles introduisent une cohérence et une intégration entre les communes et constituent un interlocuteur unique pour tout un territoire et identifié par tous. Ainsi, on comprend mieux leur importance croissante au niveau du littoral du Languedoc-Roussillon composé des communautés d'agglomération suivantes : Narbonnaise, Bassin de Thau, Béziers Méditerranée, Hérault Méditerranée, Montpellier Agglomération, Perpignan Méditerranée etc. Ces structures induisent de la cohérence au niveau de la gestion du territoire comme, par exemple, pour la mise en place du réseau tempête régional¹⁷⁵ ou pour le financement égalitaire de structures de protection du littoral par la communauté d'agglomération de Perpignan dans les différentes communes.

Mais, des difficultés peuvent subvenir entre les communautés d'agglomération et certaines communes, comme le montre l'exemple de la communauté d'agglomération de Montpellier et Palavas. Palavas possédait une usine de retraitement des eaux obsolète qui fut, après de nombreuses discussions, raccordée d'office à émissaire en mer de Montpellier. En fait, la commune de la Palavas ne désirait pas et ne désire toujours pas s'intégrer à la communauté de Montpellier pour des raisons d'indépendance politique, ce qui empêche, par exemple, l'établissement d'une continuité du Tramway de Montpellier jusqu'à la mer. L'allongement de la ligne de tramway diminuerait ainsi la pression sur les parkings des plages et la pollution des véhicules. Des difficultés similaires se retrouvent au niveau de la communauté d'agglomération de Perpignan qui essaye, pour installer un observatoire du littoral, d'intégrer les différentes communes de la même cellule sédimentaire au processus, mais où une commune est réfractaire. Ainsi, si les communautés d'agglomération offrent un outil de cohérence des échelles politiques et spatiales, des résistances politiques demeurent et perturbent leur bon fonctionnement.

Finalement, ce processus de confrontation des acteurs au sein de ces différentes structures, ou de celles exposées précédemment, pourrait s'avérer incontournable, les politiques ayant souvent besoin d'affirmer leur ego et de penser que leur avis va mener à la décision. Ce processus d'affrontement est, par exemple, déjà médié par les enquêtes publiques. Une fois encore, le temps finira inévitablement par faire plier les acteurs les plus réfractaires et laisse donc supposer la cohérence totale à venir des communautés d'agglomération. Le rôle du conservatoire, arbitre sur le long terme, supporte aussi cette idée de l'érosion des particularités par le temps.

5.2 Les difficultés de la cohérence des différentes échelles temporelles

5.2.1 Evolution de l'activité économique de certaines zones dans le temps

Le changement de l'activité de certaines zones peut s'avérer problématique. L'agriculture permettait ainsi d'éviter l'urbanisation et l'artificialisation des sols, mais est en net recul au niveau régional : -7,1% de surface agricole utilisée en 2010 (contre -3,9% en France métropolitaine)¹⁷⁶. Quand l'activité agricole disparaît, majoritairement pour des raisons économiques, l'espace devient libre et la pression immobilière se fait très forte. Par exemple, la quasi intégralité du lido de Sète à Marseillan appartient à un vignoble¹⁷⁷ dont le départ est prévu dans les prochaines années, libérant 600 ha. La question du devenir de cette zone se pose donc, sachant que les moyens du conservatoire sont limités. On pourrait imaginer une complémentarité entre l'action du conservatoire et la conchyliculture qui nécessite une très bonne qualité de l'eau, mais même si une partie du terrain leur

175 <http://littoral.languedocroussillon.fr/Reseau-de-suivi-des-tempetes-marines-et-de-leurs-impacts.html>

176 IFEN, Statistique agricole annuelle, AG40ADET Surface agricole utilisée en 2010, évolution 1990-2010, France, région et départements.

177 Listel

permettra de réaliser certaines activités, une coopération entre les deux activités semble difficile pour plusieurs raisons : de faisabilité, en particulier si le lido est creusé, une compensation doit se faire au niveau du SDAGE¹⁷⁸, de fréquentation, de présence d'engins motorisés etc.

Le retrait des salins du midi et des marais salins en général sur tout le littoral demeure aussi problématique puisqu'ils entretenaient une certaine biodiversité (en particulier l'avifaune). Par exemple, la réserve de Sainte Lucie est aujourd'hui asséchée par l'arrêt de fonctionnement des pompes. La question suivante se pose alors : faut-il aider la nature à reprendre ses droits ou reprendre l'activité d'exploitation des sels ? Cette question, actuellement à l'étude par le PNR de la Narbonnaise, illustre bien les difficultés de la gestion des anciennes zones naturelles où une activité économique, aujourd'hui non rentable, était pratiquée.

Les stations balnéaires, construites uniquement pour le tourisme, commencent aujourd'hui aussi à servir de résidence à l'année. Des problèmes de capacité des infrastructures se posent alors, notamment pendant l'hiver à cause de la faible isolation des bâtiments.

5.2.2 Aménagements fixistes et dynamiques de la côte s'établissant uniquement sur une courte temporalité

La construction de brise-lames et d'épis couplée à un rechargement des plages pour lutter contre l'érosion est trop souvent préférée à des aménagements légers (ganivelles) ou à des stratégies d'ingénierie écologique (revégétalisation, mobilité plus importante laissée à la dune, etc.). Comme nous l'avons déjà vu, l'efficacité de ces aménagements lourds demeure très contestable lors de la prise en compte d'une échelle spatiale plus importante que la plage donnée. Et, une conception fixiste de la plage reste, dans un grand nombre de cas, non appropriée à la dynamique naturelle, en particulier pour les lidos. L'absence de mobilité du lido de Sète à Marseillan posait, par exemple, de nombreux problèmes et engendrait de nombreux coûts chaque année : la route devait être reconstruite tous les ans à cause des tempêtes pour 250 000 €¹⁷⁹. Le projet de réaménagement, détaillé dans le cadre ci-dessous (Encadré 11), constitue le premier projet de relocalisation des biens en LR même s'il présente toujours une vision légèrement fixiste de la plage puisque, si la route a été reculée, une structure en dur la remplace au même endroit : une piste cyclable¹⁸⁰.

Contexte :

Le lido de Sète à Marseillan est une bande sableuse s'étendant sur 11 km de longueur et 2 km de largeur. Une route traverse ce lido, ainsi qu'une voie ferrée. Mais l'érosion côtière importante, de plus de 45 ha entre 1954 et 2000, menace ces axes de circulation et coupe la route chaque année.

Projet :

Le recul de la route littorale est effectué pour redonner une profondeur de 70m à la plage et ainsi recréer un système dunaire et une dynamique naturelle. La route est reculée de 50 m au niveau de Villeroy et de 500 m au niveau de Marseillan.

Le stationnement le long de la plage des véhicules n'est plus possible et une piste cyclable est aménagée. Les parkings sont concentrés en des endroits clefs.

Des ouvrages atténuateurs de houle en géotextile vont être déposés à 550 m de la côte.

Problématiques :

La piste cyclable reste une structure en dur avec une forte emprise sur le sol.

L'infrastructure de lutte contre la houle perturbera les habitats marins.

Les plantes envahissantes (griffe de sorcière) ne sont pas prises en compte par le projet, alors que ce fut spécifié dans les objectifs du plan de développement durable du littoral.¹⁸¹

Encadré 11 : Protection et aménagement du lido de Sète à Marseillan

178 CP, Armand Jeu-Claude, CELRL

179 CP Balouin Yann et De La Torre Ywenn, BRGM

180 CP Nouguier Nicolas, Voile de Neptune

181 Protection et aménagement durable du lido de Sète : analyse critique du projet et préparation des travaux , Emilie Bulléryal.

La route du petit au grand travers est actuellement concernée par des mesures similaires. Ce lido abrite une portion de la route qui va être supprimée et remplacée par un linéaire de stationnement. Les différentes étapes prévues sont les suivantes : sens unique de la route, suppression du stationnement et suppression totale de la route. Dans ce cas, les terrains appartiennent à 85% au conservatoire du littoral¹⁸².

Au cours du temps, les rechargements doivent être ré-effectués, parfois chaque année avant le début de la saison estivale. L'extraction du sable et son transport sont coûteux et entraînent des conséquences écologiques importantes : perturbation du benthos lors de l'extraction et mise en suspension de nombreux sédiments, avec une plus grande pollution lorsque le sable provient de zones de lagunes. Par exemple, 970 000 m³ de sable ont été extraits du gisement de l'Epiguette entre 2007 et 2008 pour le rechargement de la plage de Aigues-Mortes et pour un coût de 6,9 millions d'euros¹⁸³. Or, en 2011, soit 3 ans après, la plage avait reculé partout, revenant à l'emplacement qu'elle occupait 7 ans avant¹⁸⁴. En fait, ces opérations ont une durée de vie limitée, pour celle-ci elle était estimée à 10 ans. Par conséquent, on constate bien à quel point ces aménagements s'établissent sur une temporalité très courte, alors que d'autres solutions plus appropriées pourraient être mises en place.

Par ailleurs, le ramassage mécanique du sable et des déchets sur les plages enlève la laisse en mer (source de nutriments pour la chaîne alimentaire) et empêche le développement d'une végétation qui pourrait maintenir les dunes et lutter contre l'érosion. Le ramassage manuel résout ces problèmes et procure des avantages en terme de développement de la faune. Contrairement à ce qu'on pourrait penser, cette technique n'est pas plus coûteuse – voire moins coûteuse à égale fréquence – et les enquêtes mettent en évidence une bonne acceptabilité de la part des usagers avec des taux de 80 à 90% de satisfaction¹⁸⁵. De plus, une gestion différenciée des plages peut être imaginée, avec un ramassage mécanique pour les zones à forts enjeux économiques et à très forte fréquentation et un ramassage manuel pour les zones à forts enjeux environnementaux. Cette technique a notamment fait ses preuves dans les communes de Leucate et Portiragnes et permet de développer un mode de gestion s'établissant sur une durée temporelle plus importante.

Enfin, les projets d'aménagement et de construction d'habitat sont souvent menés sur une très courte temporalité, ne considérant pas les risques d'inondation qui peuvent arriver à une fréquence plus faible. Par exemple, en décembre 2003, la commune de la Grande Motte a été submergée pendant quinze jours et classée en catastrophe naturelle. Aucun PPRI n'est encore prescrit dans cette commune en 2010¹⁸⁶ alors que les constructions sont effectuées sur zone nivelée inondable. On retrouve une situation similaire pour le nouveau quartier de Villeroy construit à Sète dont nous avons déjà parlé. Il faut aussi souligner le fait que les remblaiements, utilisés dans ces cas, ne résolvent pas les problèmes d'inondation, mais les aggravent en amont et en aval.

5.2.3 Le recul stratégique : la seule solution envisageable sur le long terme

En fait, deux logiques différentes visent à répondre au problème de l'érosion. La première s'attache à stabiliser le trait de côte soit par la mise en place d'ouvrages lourds qui modifient alors le transit sédimentaire, soit par la restauration de procédés naturels de fixation. La seconde logique préfère s'adapter au phénomène de l'érosion et soutient un recul stratégique des activités et des infrastructures. Les avantages de la deuxième logique sont multiples : en plus d'être la seule solution envisageable sur le long terme, ce processus ne nécessite pas d'entretien et ne perturbe pas le fonctionnement sédimentaire du littoral.

182 CP, Ribot Murielle, Région LR

183 Rechargement et qualité des plages de la Baie d'Aigues-Mortes : Prospective 2010-2015 CAPNUBAM, SIVOM CLBAM, CARNON-ENV, ARP.

184 http://www.midilibre.fr/2011/06/29/mes-plages-s-en-vont-elles_345914.php

185 Rivages de France : Geoffroy...

186 Prévention inondations de la Grande Motte, CAPNUBAM, en 2007 la commune s'est doté d'un Plan Communal de Sauvegarde avec un volet « tempête - inondations »

Plus précisément, on peut distinguer trois types de stratégies d'adaptation : ¹⁸⁷

- le recul stratégique qui vise donc à reculer les enjeux
- le réalignement contrôlé qui crée une nouvelle ligne de défense plus en arrière et met en place des zones naturelles ayant rôle de tampon entre la mer et les enjeux.
- La non intervention, le retrait, le réalignement passif qui évite d'ajouter aux enjeux présents des enjeux supplémentaires.

Mais de nombreuses difficultés persistent à l'égard du recul stratégique et l'analyse des cas de son application montre à quel point cette logique reste marginale pour le moment. Il serait, par exemple, absolument nécessaire de la mettre en place pour Vias, Argelès, le Racoul¹⁸⁸, Sainte Marie etc. mais elle demeure non appliquée. Pour l'instant, seules les infrastructures publiques comme pour la route du lido de Sète à Marseillan ont été concernées. Pour les infrastructures privées, le recul stratégique se heurte à des problèmes de perception de la population. Les habitants préfèrent privilégier des aménagements lourds comme relever les digues ou accroître le nombre de rechargements, même si, comme nous l'avons vu, les coûts sont plus importants et ces stratégies sont inefficaces sur le long terme. La nécessité de l'adaptation, dans certains cas, de l'homme à la nature reste très mal comprise et requiert un profond changement des mentalités. L'incohérence temporelle des actions des usagers est parfois frappante en ce sens, comme le montre l'exemple de Gruissan où des chalets ont d'abord été construits sur la plage sur pilotis, puis la partie inférieure a été aménagée, et, en conséquence, la construction d'une digue a été réclamée, qui demande à être relevée tous les 5 ans désormais¹⁸⁹. Une autre difficulté qui peut se poser est l'absence d'espace dans l'arrière littoral nécessaire pour reculer les activités.

Des études pour déterminer les impacts du changement climatique dans les prochaines années montrent l'inéluctabilité du recul stratégique. Selon l'ONERC¹⁹⁰, 140 000 logements (soit 80 000 personnes) seront situés dans zone concernée par la submersion ou l'érosion en 2100 dans LR. De plus, 10 000 établissements employant 26 000 salariés seront touchés. Si aucune politique particulière de défense du trait de côte n'est mise en place, suivant donc juste une stratégie d'adaptation, le coût de la destruction des logements s'élèvera de 15 à 35 milliards € sur 100 ans. Les différentes conséquences du changement climatique sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Superficies en ha	Languedoc-Roussillon	-Aude-	-Gard-	-Hérault-	Pyrénées-Orientales
Superficie en aléa fort avec le niveau marin de référence 2010	15 418	3 901	4 464	6 342	711
Superficie en aléa fort avec le niveau marin de référence 2100 (prise en compte du changement climatique)	24 698	6 286	7 572	9 321	1 519
% d'augmentation	+ 38 %	+ 38 %	+ 41 %	+ 32 %	+ 53 %

Tableau 20 : Superficie des zones touchées par la submersion ou l'érosion en 2100 sous l'effet du changement climatique¹⁹¹

187 CPER LR 2007-2013 : état des lieux sur le recul stratégique

188 Sur la plage du Racou à Argeles, suite à une expertise en 1998, par jugement du Tribunal Administratif de Montpellier en 2001 et arrêt Cour Administrative d'Appel de Marseille en 2005, le sous-préfet a fait état d'une modification de la législation et considère que toutes les terrasses de première ligne se situent sur le DPM.

189 CP, Arditi Maryse, ECCLA

190 Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique, *Évaluation du coût des impacts des changements climatiques et de l'adaptation en France. Rapport de la deuxième phase Partie II – Rapports des groupes transversaux, la documentation française, 2009.*

191 Ibid.

En conséquence, l'ONERC recommande de mettre en place le repli stratégique, en s'appuyant sur les PPR existants, en appliquant de manière plus stricte la loi littoral avec des contrôles de légalité des PLU par exemple, ou en élargissant dans certains cas la bande d'inconstructibilité.

Peu d'études Coûts Bénéfices ont été conduites sur le long terme pour évaluer la pertinence des projets proposés ou en cours, ce qui pose aussi des problèmes de choix non adaptés économiquement sur le long terme.

La faible considération du changement climatique par les élus et par la population témoigne à la fois d'un manque de connaissance général sur le changement climatique mais aussi d'une difficulté à considérer des risques s'établissant sur un futur à long terme, comme nous le retrouvons pour les PPR. Accroître la communication sur les enjeux du changement climatique pourrait permettre aux élus de mieux réaliser son importance et de mieux le prendre en compte dans leurs plans d'aménagement. Les effets du changement climatique sur le littoral du LR sont détaillés dans le tableau ci-dessous (Tableau 21) :

<i>urbanisme et logement</i>	Ambitieuse stratégie de réorganisation du territoire autour des villes de la plaine urbanisée
<i>infrastructures et transport</i>	Reconquête des centres et renforcement des transports collectifs
<i>tourisme</i>	Le recul des activités touristiques du littoral
<i>agriculture et forêt</i>	Un développement plus dense, qui préserve l'activité agricole
<i>environnement et biodiversité</i>	Bouleversement des paysages et des écosystèmes du littoral, sous l'effet de l'érosion marine et des phénomènes de submersion
<i>risques</i>	Une gestion plus fine des risques liés à la fragilisation du littoral
<i>ressource en eau</i>	Une pression renforcée sur la ressource en eau
<i>énergie</i>	Le fort développement de la production d'énergies renouvelables
<i>santé</i>	Renforcement des risques de canicule, et conséquences pour la population

Source : Etude prospective des effets du changement climatique dans le Grand Sud-Est (Auvergne, Corse, Languedoc-Roussillon, PACA, Rhône-Alpes), Janvier 2010.

Tableau 21 : Synthèse des conséquences du changement climatique sur le littoral languedocien et catalan

Différentes mesures pour mettre en place le recul stratégique des campings sont présentées dans l'encadré suivant (Encadré 12) :

- prendre en compte le risque de submersion et ses préconisations : l'aléa de référence pour les PPR est de +2mNGF
- imposer cette prise en compte avec un arrêté préfectoral
- imposer dans ce même arrêté préfectoral les aménagements suivants :
 - supprimer les emplacements les plus proches de la mer
 - tolérer la proximité de la mer uniquement pour les aménagements légers et pendant la période estivale
 - autoriser les équipements plus lourds uniquement sur des terrains dont l'altitude est supérieure à +2mNGF et non remblayés.

Encadré 12 : Propositions pour le recul stratégique des campings¹⁹²

Un appel à projets du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie pour financer des études de recul stratégique est ouvert jusqu'en septembre 2012 mais, à ce jour (juin-juillet 2012), aucune réponse n'a été reçue de la part des zones concernées¹⁹³.

On peut aussi constater la différence de temporalité dans laquelle s'inscrivent les différents acteurs : les élus et les préfets sont dans une moyenne courte (de 5 à 10 ans maximum) alors que le conservatoire du littoral construit son action sur des pas temporels beaucoup plus importants de 50

192 CPER LR : recul stratégique phase 3

193 CP, Brillaud Valérie, Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie.

ans en moyenne¹⁹⁴. Cette distorsion de l'inscription de l'action dans le temps exaspère les élus et la population comme le montrent les exemples du réaménagement du site de Paulliles qui a nécessité une dizaine d'années ou le recul stratégique au niveau du lido du petit et du grand travers où, après une phase de discussion de 10 ans, les travaux vont enfin commencer et permettront probablement d'ouvrir le site en 2015.

194 CELRL

6 Conclusion et bilan sur l'intégration dans différentes dimensions

Cette partie constitue avant tout un bilan des différentes intégrations vues au sein de ce rapport et tient lieu de conclusion pour celui-ci. Des précisions et indications concernant les différents problèmes ici mentionnés sont donc disponibles dans les autres parties du rapport.

6.1 Différents niveaux de gouvernance

L'intégration entre les différents niveaux de gouvernance souffre de certaines faiblesses.

Tout d'abord, la principale difficulté de la mise en œuvre de normes provient de leur mauvaise ou non application. Couplé au recul de l'implication de l'État au niveau local, notamment à cause de la RGPP et du désengagement des services déconcentrés de l'État, cette action mène à une mauvaise application des décisions. Il existe donc parfois une appropriation des normes nationales au niveau local trop faible¹⁹⁵.

Ensuite, les représentants de l'État au niveau régional, comme les préfets, ne semblent pas pouvoir jouer efficacement leur rôle et induire de la cohérence entre ces différents niveaux. S'il existe un sous préfet chargé du littoral, force est de constater que les préfets n'interviennent plus suffisamment dans le contrôle de légalité des actes pris par les collectivités territoriales.

Bien qu'elle possède des avantages notables pour leur implication, l'attribution de l'élaboration des volets maritimes des SCOT valant SMVM aux collectivités locales renouvelle le problème de la temporalité de la décision et délègue leur contrôle aux institutions déconcentrées de l'État qui manquent de moyens.

Enfin, le manque d'intégration et de coopération entre les niveaux départemental et régional d'une part et communal et départemental de l'autre, pour des raisons d'enjeux de pouvoir et de différence de conception politique, rajoute de la complexité à un système peut être déjà trop hiérarchisé.

6.2 Différents secteurs

De nombreux conflits d'usage compliquent l'intégration entre les différents secteurs. De fortes incompréhensions demeurent entre les plaisanciers et les résidents ; pêche de loisir, pêche à petits métiers et pêche au chalut sont le siège de conflits fréquents pour un même usage de la ressource ; presque tous les acteurs voient d'un mauvais œil le développement des sports nautiques, notamment par leur absence de base historique dans la région et par l'espace conséquent qu'ils utilisent ; les usagers de l'eau nécessitent des qualités aquatiques différentes et s'accusent mutuellement de polluer l'eau etc.

Certains secteurs tendent à imposer leur vision aux autres, majoritairement les acteurs économiques les plus puissants, comme le tourisme, la pêche et le BTP. Face à eux, le secteur de la protection de l'environnement souffre d'un manque de cohérence au niveau régional, parcellisant son action et la délégitimant aux yeux de certains.

Si certaines tentatives émergent pour parvenir à une construction et à une représentation commune des problèmes et pour intégrer ces différents secteurs conflictuels, les structures de concertation ne semblent pas, en général, appropriées pour résoudre les problèmes de dégradation de l'environnement littoral.

195 Théorie de la Street-Level Bureaucracy de Michael Lipsky, 1980 qui se retrouve ici.

6.3 Terre et mer

La spécificité du Languedoc-Roussillon est de posséder, en plus du simple littoral, une structure physique supplémentaire à l'interface entre la terre et la mer : les lagunes. Cependant, l'intégration de ces deux domaines reste très difficile, témoignant d'un fort problème culturel de conception des acteurs.

Au niveau des structures de protection, trop souvent l'intégration n'est pas faite : le conservatoire du littoral commence seulement à travailler sur le DPM, les zones Natura 2000 sur terre et en mer ne sont pas coordonnées, la compétence de gestion maritime du PNR de la Narbonnaise lui a été retirée etc.

Les pollutions des étangs et de l'eau de mer (malaïgues, blooms phytotoxiques, PCP, METEOX, etc.) mettent pourtant en évidence la nécessité d'une intégration plus importante entre les sources de pollution, souvent terrestres, et leurs destinations, souvent aquatiques. De même, les tempêtes et les inondations illustrent cette nécessité d'intégration accrue.

L'occupation de l'interface littorale correspondant au DPM par les concessions de plage et les constructions empêche aussi de parvenir à cette meilleure cohérence.

Enfin, en plus des outils de protection, les outils d'aménagement sont trop fragmentaires et trop peu inclusifs. Ils ne sont pas adaptés à une gestion dynamique de l'espace marin, témoignant souvent d'une volonté de calquer des outils d'aménagements terrestre sur ce milieu marin.

6.4 Sciences et gestion

La première difficulté d'une bonne intégration entre science et gestion réside dans l'insuffisance des données scientifiques nécessaires, comme pour les impacts et le suivi de différents polluants : pesticides, bactéries, virus, micro-polluants, hormones, médicaments, etc. De même, la gestion des stocks d'espèces souffre souvent d'un manque de données sur la structure et l'évolution des populations et des impacts des différentes activités sur celles-ci.

Ensuite, les données scientifiques ne sont pas forcément ou sont trop faiblement utilisées par la gestion. Ainsi, la gestion des sédiments à l'échelle sédimentaire reste trop rare, des structures de protection lourdes sont encore installées et la diminution des intrants fluviaux dans le système sédimentaire n'est toujours pas prise en compte. De même, le respect de la capacité de charge des sites n'est pas systématique, notamment au niveau des campings, des concessions de plage, des constructions sur le littoral, etc. Enfin, les zones inondables et les aléas moins fréquents sont faiblement considérés lors des constructions et le recul stratégique reste faiblement appliqué.

Notons tout de même qu'un grand nombre d'outils, d'indicateurs et de mesures ont été mis en place et permettent d'assurer une certaine gestion du territoire conseillée par des instances scientifiques : Ifremer, BRGM, ONF, etc.

6.5 Niveau national et international

L'intégration avec le niveau international se fait en partie grâce aux différentes normes européennes comme la Directive Cadre sur l'Eau ou la Directive Cadre Stratégie pour le Milieu Marin et aux différents programmes de recherche internationaux comme le programme BEACHMED ou PROTOGIZC par exemple. Cette intégration est aussi facilitée par la convention de Barcelone ou par le Plan d'Action pour la Méditerranée.

Outre ces formes d'intégration, peu de mécanismes sont en place pour développer une coopération entre la région et l'Espagne. Au niveau de ce pays commence tout juste à se mettre en place une coopération directe avec le Parc Marin du Golfe du Lion. Cette coopération entre Languedoc-Roussillon et Espagne reste cependant informelle actuellement et s'effectue surtout par l'intermédiaire des acteurs qui dépassent les limites étatiques comme les pêcheurs.

6.6 Dimension diachronique

Enfin l'intégration diachronique reste probablement la plus problématique. Une distorsion forte existe entre les moyens disponibles et certains délais juridiques notamment pour la prescription triennale et l'absence de contestation du permis de construire deux mois après son attribution.

Les risques climatiques, comme les tempêtes dont la fréquence est plus faible, ne sont que très faiblement pris en compte dans les projets d'aménagement, tout comme l'érosion et la montée du niveau de la mer. Le changement climatique demeure incompatible avec les échelles temporelles de préoccupation des acteurs et seul le CELRL semble en mesure de pouvoir le considérer. Ainsi trop peu de reculs stratégiques sont mis en place, alors que, dans de nombreux cas, cette solution sera la seule possible. Les aménagements sont toujours fixistes et oublient le caractère mobile de la côte et tout particulièrement des lidos. Au cours du temps, le changement d'activité économique des zones pose de nombreuses difficultés de reconversion.

Conclusion

Finalement, l'intégration bien que trop faible dans certaines de ses dimensions se met progressivement en place : elle apparaît à tous les acteurs comme la seule solution possible aux problèmes posés par la complexité du système.

D'après l'analyse comparative du protocole de la convention de Barcelone sur la GIZC et du droit français¹⁹⁶, on peut constater qu'il existe déjà une grande conformité du cadre juridique français au protocole et donc questionner l'utilité du protocole pour la gestion des zones côtières en France. Cependant, il semble que les problèmes de vides juridiques restent plutôt dérisoires et que les principales difficultés demeurent au niveau de la mise en œuvre des normes que le protocole pourrait justement peut être faciliter. Il pourrait, par exemple, modifier certains rapports de force dans des situations conflictuelles en constituant un argument supplémentaire. De même, en appuyant les lois françaises comme la loi littoral au niveau du bassin méditerranéen et en renouvelant la dimension internationale du problème de la GIZC, il pourrait conforter l'État français dans son action de GIZC et de protection des zones côtières. L'État pourrait alors, par exemple, participer au renforcement des associations de protection de l'environnement qui constituent souvent un acteur clef dans la protection du littoral et qui, dans le cas du LR, ne possèdent ni coordination ni dimension régionale.

Enfin, pour faciliter la mise en œuvre des normes, la connaissance de ce protocole constitue un pré-requis. Or, force est de constater qu'au cours de la campagne d'entretien, trop peu d'acteurs étaient effectivement conscients de l'existence de ce protocole. Des campagnes de sensibilisation et d'information seraient donc nécessaires à réaliser au niveau national pour permettre une bonne appropriation du protocole.

196 Etat général du droit français dans son rapport avec le Protocole de Madrid du 21 janvier 2008 relatif à la Gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, Guillaume du Puy-Montbrun, Sciences Po Chaire MADP

Bibliographie :

AERMC, Analyse des sources directes et chroniques en substances dangereuses vers le milieu aquatique, 2010

Association de Défense de l'Environnement et de la Nature des pays d'Agd, Blouet S, Dupuy de la Grandrive R, Etude socio-économique et spatialisée de la pêche récréative en mer dans la zone maritime agathoise, 2006.

Beachmed, la gestion stratégique de la défense des littoraux pour un développement soutenable des zones côtières de la Méditerranée, 1er cahier technique, phase A, 2ème édition janvier 2007.

Billé, R. (2006). Gestion Intégrée des Zones Côtières : quatre illusions bien ancrées. *Vertigo – La revue en sciences de l'environnement*, 7 (3), 1-12.

Billé, R. (2007). A dual-level framework for evaluating integrated coastal management beyond labels. *Ocean & Coastal Management*, 50 (10), 796-807.

BRL, Traiter le phénomène de cabanisation, avril 2005

CAPNUBAM, Aléas enjeux et risques d'inondation dans le périmètre des immeubles collectifs du littoral La Grande Motte Réflexions – propositions, 2010.

CAPNUBAM, Rechargement et qualité des plages de la Baie d'Aigues-Mortes : Prospective 2010-2015, 2008.

CE, mieux gérer les ressources littorales, un programme européen pour l'aménagement intégré des zones côtières, 1997

CEPRALMAR, Programme d'actions pour l'année 2011

Contrat de projet Etat/Région LR, Plan de Gestion des Sédiments de la région LR, volet littoral, 2007-2013.

Cour des comptes, rapport public annuel 2012 – Février 2012, les communes balnéaires du Languedoc-Roussillon

CPER 2007-2013 - module 2 : stratégies d'adaptation , Etat des lieux sur le recul stratégique – phase 3 : propositions d'outils et préconisations méthodologiques – Décembre 2010

CréaTer, Evolution des campings du littoral du Languedoc-Roussillon, juillet 2006

Daligaux J & Rochette J. Régulation publique de l'urbanisation, Les lois de protection du littoral au défi de la gouvernance.

Direction Départementale de l'Équipement de l'Hérault, service d'aménagement du territoire est – aménagement et perspectives territoriales, Réaliser un volet littoral et maritime de SCOT, questions réponses pour vanacer dans le projet, INEA & Cabinet GIL-CROS, 2009.

DRIRE Languedoc-Roussillon, Structuration de la filière kitesurf, rapport final, 17 décembre 2008

du Puy-Montbrun G, Etat général du droit français dans son rapport avec le Protocole de Madrid du 21 janvier 2008 relatif à la Gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée.

EID et SMNLR, 2005,. Guide technique n°9. Connaissance et gestion de l'érosion du littoral.

EuroSION, Vivre avec l'érosion côtière en Europe : Espaces et sédiments pour un développement

durable Bilans et recommandations du projet EUROSION , 2004.

H. Rey-valette et al., L'apport de la GIZC à la gestion de l'érosion côtière : intérêt et exemple en Méditerranée française, Vertigo, Volume 7 Numéro 3, décembre 2006.

Ifremer, AERMC, Réseau de Suivi Lagunaire Languedoc-Roussillon, Bilan des résultats 2007 et programme 2008

Ifremer, Bilan de l'action ObsMer en 2010, mars 2011

Ifremer, Direction Centre de Nantes Département Biogéochimie et Ecotoxicologie, Cellule ARC, Analyse des Risques Chimiques en milieu marin, Contamination des milieux aquatiques par les substances pharmaceutiques et cosmétiques, Collette-Bregand M et al, 2009.

Ifremer, Laboratoire côtier Environnement Littoral et Ressources Aquacoles du Languedoc-Roussillon, Synthèse des résultats REMI, Etang de Thau, Période 1997-2006, OMEGA Thay- Etape 1, 2007

Ifremer, Qualité du Milieu Marin Littoral, Bulletin de la surveillance, Edition 2010, Laboratoire Environnement Ressources du Languedoc-Roussillon , Juin 2010 .

Inventaire et cartographie des habitats naturels et des espèces végétales et animales des sites Natura 2000. FR 9112018 « Etang de Thau et lido de Sète à Agde » et FR 9101411 « Herbiers de l'étang de Thau ». Biotope et CEN LR, août 2010.

Kalaora B, Global expert : la religion des mots, *Ethnologie française*, XXIX, 1999,4, p. 513-527

Les Gestionnaires d'Espaces Naturels Protégés du Languedoc-Roussillon, la biodiversité en Languedoc-Roussillon

MIAL, Modalités d'application de la loi Littoral en Languedoc-Roussillon , Document final - Juin 2004

MIAL, Proposition de plan de développement durable du littoral, http://www.languedoc-roussillon.pref.gouv.fr/actions/missionlittoral/plandev_durable.shtm

Ministère de l'Écologie, du Développement durable, des Transports et du Logement, Stratégie Nationale de Gestion Intégrée du Trait de Côte, Vers la relocalisation des activités et des biens.

O. Marcone, Évaluer la gestion intégrée des zones côtières : comment dépasser l'analyse des initiatives ad hoc ? Mémoire de Master, IDDRI, 23 septembre 2011

Observatoire côtes méditerranéennes françaises. Inventaire et impact des aménagements gagnés sur le domaine marin. Laboratoire « Ecomers ». Université de Nice-Sophia Antipolis

Observatoire national de la mer et du littoral, Portrait de territoire, communes littorales : Languedoc-Roussillon, 2011.

Observatoire National sur les Effets du Réchauffement Climatique, Évaluation du coût des impacts des changements climatiques et de l'adaptation en France. Rapport de la deuxième phase Partie II – Rapports des groupes transversaux, la documentation française, 2009.

Plan d'action pour le milieu marin "Méditerranée Occidentale", préfet de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur et préfet maritime de la Méditerranée, projet d'évaluation initiale, 2012.

PNR de la Narbonnaise, Charte 2010-2021

Préfecture de région Languedoc-Roussillon – Étude sur le changement climatique en Languedoc-

Roussillon. Quelles conséquences économiques et sociales Rapport final Tome 1- 10-2008.

Protection et aménagement durable du lido de Sète : analyse critique du projet et préparation des travaux, Emilie Bulléryal, 2007.

Rapport du Gouvernement au Parlement portant bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral, 2007

Rochette J, Billé R, ICRM Protocols to Regional Seas Conventions : What ? Why ? How ?, *Marine Policy*, 36 (2012) 977-984

Rochette J, du Puy-Montbrun G, Wemaëre M & Billé R, (2010). Coastal setback zones in the Mediterranean : a study on article 8-2 of the Mediterranean ICZM Protocol. IDDRI

Rochette J, Magnan A, Billé R, Gestion intégrée des zones côtières et adaptation au changement climatique en Méditerranée in Lazzeri (Y), Moustier (E) (Sous la direction de), Le développement durable dans l'espace méditerranéen : enjeux et propositions, L'Harmattan, pp.99-120.

Rochette J., Wemaëre M., Billé R., du Puy-Montbrun G., (2012), A contribution to the interpretation of legal aspects of the Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean, UNEP, MAP, PAP/RAC.

SDAGE Rhône Méditerranée et Urbanisme , Eléments de méthode pour apprécier la compatibilité , des documents d'urbanisme avec le SDAGE .

Secrétariat technique du SDAGE Bassin Rhône-Méditerranée- Corse (RMC). Mars 2005.

Syndicat Mixte des Etangs Littoraux, Pesticides et engrais en milieu urbain... Comment s'en passer ? En contexte méditerranéen, guide technique à l'usage des collectivités territoriales, 2010.

Syndicat Mixte Rivage, Diagnostic de la cabanisation dans le périmètre du SAGE de l'étang de Salses- Leucate, décembre 2006

UNEP/MAP/PAP: Protocol on Integrated Coastal Zone Management in the Mediterranean. Split, Priority Actions Programme, 2008.

Sites Web :

Agence de l'Eau Rhône Méditerranée & Corse www.eaurmc.fr
Agence des aires marines protégées www.aires-marines.fr
Agir pour Port Vendres <http://www.agirpourportvendres.org/30-index.html>
Agme34 association grande motte environnement agme34.asso-web.com/
BEACHMED <http://www.beachmed.it/>
BRGM <http://www.brgm.fr/>
CAPNUBAM capnubam.pagesperso-orange.fr/
CELRL <http://www.conservatoire-du-littoral.fr/>
Cépralmar www.cepralmar.org/
Conseil général de l'Hérault <http://www.herault.fr/>
Conseil général des Pyrénées-Orientales <http://www.cg66.fr/>
Conservatoire des Espaces Naturels du Languedoc-Roussillon www.cenlr.org/
Corine Land Cover <http://sd1878-2.sivit.org/>
CRPMEM Languedoc-Roussillon <http://www.peche-lr.fr/fr/index.php>
DDTM Gard www.gard.equipement.gouv.fr
DDTM Hérault www.herault.equipement-agriculture.gouv.fr
DREAL Languedoc-Roussillon <http://www.languedoc-roussillon.developpement-durable.gouv.fr/>
Ecologie Carcassonnais, des Corbières et du Littoral Audois eccla.free.fr/
Frene 66 <http://www.frene66.org>
Ifremer <http://www.ifremer.fr/lerlr/> et <http://archimer.ifremer.fr/>
L'indépendant <http://www.lindependant.fr/>
La gazette de Montpellier <http://www.lagazettedemontpellier.fr>
La région Languedoc-Roussillon <http://www.laregion.fr/>
Les Gestionnaires d'Espaces Naturels Protégés du Languedoc-Roussillon <http://www.enplr.org/>
Life Lag Nature <http://www.lifelagnature.fr>
Ligue pour la Protection des Oiseaux <http://herault.lpo.fr/>
Liteau <http://www.liteau.ecologie.gouv.fr/>
Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie <http://www.developpement-durable.gouv.fr/>
Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Observation et Statistiques <http://www.statistiques.developpement-durable.gouv.fr/accueil.html>
MISEEVA : <http://www.pole-lagunes.org/actualites/infos-des-lagunes/etudes-et-projets/quelle-vulnerabilite-du-territoire-cotier-la-submersi>
Observatoire national de la mer et du littoral www.onml.fr/
PAP RAC <http://www.pap-thecoastcentre.org>
Pôle-relais lagunes méditerranéennes www.pole-lagunes.org
Rivages de France <http://www.rivagesdefrance.org/>
SRCM <http://www.srcm.fr/>
Vents d'Oc <http://www.ventsdoc.com/Energie-eolienne.html>
Voile de Neptune voiledeneptune.org/

Annexe I : Liste des personnes questionnées :

Amiel-Milhet Vanessa	Chargée de mission espaces naturels, Pôle environnement, Conseil Général des Pyrénées Orientales
Arditi Maryse	Présidente association Écologie du carcassonnais, des corbières et du Littoral audois (ECCLA)
Armand Jeau-Claude	Délégué de Rivages, Délégation du Languedoc-Roussillon, Conservatoire du littoral
Balouin Yann De La Torre Ywenn	Chercheurs, BRGM, French Geological Survey, Languedoc-Roussillon (BRGM/LRO)
Bersani Catherine	Inspecteur Général de l'Équipement, et coordinateur du collège «espaces protégés, paysage et architecture » du Conseil Général des Ponts et Chaussées Ministère de l'Équipement. Rapporteur général de la Commission « Littoral » du Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire.
Bertrand Sonia	Chargée de projets Languedoc-Roussillon, Conservatoire d'Espaces Naturels du Languedoc-Roussillon Programme Pôle-relais lagunes méditerranéennes
Brillaud Valérie	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, Direction de l'eau et de la biodiversité, Sous-Direction du littoral et des milieux marins, Chargée de mission Gestion intégrée de la mer et du littoral
Carette Julien	ONF
Corre Marion	AAMP : Chargée de mission coordinatrice du site Natura 2000 FR 910 1413 Posidonies de la côte palavasienne
Deslous-Paoli Jean-Marc Fourrier Adeline	Directeur du Cépralmar Chargée de mission (chargée de l'aménagement du littoral et des récifs artificiels)
Dionnet Mathieu	Lisode, lien social et décision
Dubost Jérôme	Directeur adjoint Environnement et Eau Perpignan Méditerranée
Gallais Régis	Cellule technique ONCFS Auvergne Languedoc-Roussillon
Gautier Michel	Adjoint au directeur DREAL Languedoc-Roussillon
Geffroy Florian	Chargé de mission Rivages de France
Graille Chantal	Chef du service PLANIFICATION, Agence de l'Eau RM&C
Henocque Yves	Responsable Nature et société de la Direction Prospective et Stratégie Scientifique de l'Ifremer
Heurtefeux Hugues	Coordinateur Opérationnel Littoral EID
Kalaora Bernard	Conseiller scientifique du Conservatoire du Littoral. Président de Littocean
Laniesz Thierry	Directeur Parc Naturel Régional de la Narbonnaise en Méditerranée
Levisage Christophe	Secrétariat Général de la mer
Mabille Sébastien	Docteur en droit (Société Lysias Parteners)
Nougaret Marie Paul	Journaliste scientifique dans le Languedoc-Roussillon et auteur de la Cité des Plantes, Actes Sud
Nouguier Nicolas	Coordination des activités pédagogiques, Technicien biodiversité marine, Voile de Neptune
Petit Caroline	Directrice Rivages de France
Poudou Patricia	Fédération d'hôtellerie de plein air du Languedoc-Roussillon
Regler Denis	Directeur du Comité régional conchylicole de la Méditerranée
Ribot Murielle	Chargée de projet Patrimoine Naturel Région Languedoc Roussillon Direction de l'Environnement

Richard Alexandre	Conseil général de l'Hérault, Direction de la mer du littoral et de la gestion de l'eau
Roque Emmanuelle	Responsable du LER/LR, Laboratoire Environnement Ressources - Languedoc Roussillon, Ifremer Station de Sète
Saulnier Nicolas	Directeur LPO Hérault
Sérazin Thomas	Chargé de mission Pêche & Environnement CRPMEM Languedoc-Roussillon

Annexe II : Grille d'entretien :

Problèmes principaux :

Selon vous, quels sont les 4 ou 5 problèmes principaux qui se posent sur la zone côtière en France ? Plus précisément au niveau de la région Languedoc-Roussillon ?

- A quelle échelle ces problèmes se posent-ils ?
- Qui sont les principaux acteurs impliqués ?
- Qui sont les principaux acteurs économiques de la zone côtière et quelles sont leurs activités principales ? (Par ex : navigation/transport et commerce maritime, industrie, tourisme, pêche, aquaculture, conchyliculture, agriculture, sylviculture, urbanisation, extraction de granulats marins, production d'énergie sur le littoral etc.)
- Qui sont les acteurs environnementaux ?
- Quels rapports de force existent entre les acteurs impliqués ?
- Quelles actions anthropiques affectent la côte ?
- Quel est l'enjeu de ces conflits ?
- Depuis quand ces conflits sont-ils apparus ?
- Jugez-vous la zone côtière comme dégradée/en bon état ?

Outils de gestion :

Quels outils particuliers ont été mis en place pour répondre à ces problèmes ?

- outil de planification spatiale/Plan urbanisme : DTA, SCOT, SMVM, PLU, POS (si encore existant), SAGE.
- Participation des collectivités locales : Intégration d'un chapitre de type SMVM dans le SCOT par ex.
- espace protégé (de quel type ?)
- déchet, eau ... programme de gestion, programmes de contrôle des intrants chimiques, planification spatiale avec des espaces réglementés du fait de la présence de bien patrimoniaux/culturels
- existence de labels écologiques/durables
- codes sectoriels de bonnes pratiques
- Instruments fiscaux et incitatifs (ex. TDENS)
- Programmes de recherche et d'innovation
- Information et communication au public et aux professionnels

Pour quelle raison la mise en place de ces outils n'est pas faite ? Quelles sont les forces majeures empêchant cette mise en place ? Y-a-il des arrangements informels ?

Quelles sont les institutions existantes ? Outils de gestion ? Accords informels ?

Existe-t-il des stratégies nationales, des politiques, des plans ou des programmes organisant le développement économique des activités pour les années à venir ? (par ex. stratégie nationale pour le développement du tourisme)

Est-il prévu de mettre en place des espaces protégés supplémentaires ? De quel type ? (site classé, site inscrit, réserve naturelle, parc national, parc naturel régional, arrêtés de biotopes, zones de protection spéciale (ZPS),

Est-il prévu de mettre en place des zones bénéficiant d'une protection foncière ? De quel type ?

(zone de préemption, acquisition par le conservatoire du littoral)

Est-il prévu de mettre en place des inventaires de zones à protéger ? De quel type ? (zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF), zone d'importance communautaire pour les oiseaux (ZICO), sites d'intérêt communautaire (SIC), convention RAMSAR).

Les objectifs de la loi littoral (coupures d'urbanisation, extension en continuité et limitation près du littoral, bande des 100m, espaces remarquables et caractéristiques, interdiction de construction de nouvelles routes près du rivage, accès libre au rivage, création de coupures vertes) sont-ils suffisamment pris en compte dans les schémas d'urbanisme ?

Est-ce que des Evaluations Environnementales Stratégiques sont souvent conduites ? Pouvez-vous donner un exemple ? Des Études d'impact sur l'environnement ?

- nombre de EES conduites (sujet, zone d'identification, temps)
- nombre de EES complétées

Efficacité des outils :

Selon vous, les outils de gestion sont-ils efficaces, c'est à dire dans quelle mesure les ressources économiques et les intrants (expertise, temps etc.) sont-ils convertis en résultats ?

Quels outils de gestion sont les plus efficaces ? (Par rapport à quels objectifs ?)

Pourquoi certains outils de gestion ne sont-ils pas efficaces ?

- Pas assez de moyens pour le monitoring (manque de fonds, manque d'outils de monitoring...)
- Pas assez de personnes impliquées
- non appliqué (pourquoi ?)
- Surcoûts
- Retards
- Problèmes de coordination

Est-ce que les dispositions juridiques mènent à une application plus concrète ? Existe-t-il des contradictions entre les différentes sources de réglementation (nationale, européenne etc.) ?

Jugez-vous l'influence du juge sur l'interprétation des dispositions de la loi littoral trop importante ?

Que pensez-vous des dérogations possibles sur certains points de la loi littoral ? Les modifications par décret de la loi littoral des précédentes années vous satisfont-elles ? Avez-vous pesé sur ces modifications ?

Que pensez-vous des principales différentes étapes d'élaboration d'un SCOT ? (diagnostic, état initial de l'environnement, projet d'aménagement et de développement durable et incidences sur l'environnement (rapport de présentation), débat sur le projet, document d'orientation, enquête publique, contrôle de légalité, mise en révision etc.)

Le contrôle de légalité effectué par le préfet est-il efficace ?

Selon vous, la communication et la coordination entre les différentes agences/directions sont-elles suffisantes ? (Agence de l'eau, ADEME, DREAL, DIRM, DDASS etc.)

Etes-vous satisfaits de la réforme des services déconcentrés de l'État (DIRM, DREAL, DDTM) ?

Jugez-vous l'intégration comme efficace entre :

- les différents niveaux de gouvernance (national, régional et local)

- les différents secteurs
- la terre et la mer
- les sciences et la gestion
- le niveau national et international pour la coopération transfrontière

Impacts :

Est-ce que des améliorations notables ont été faites ? Pourquoi ? Comment ? Par quels moyens (changement dans le comportement des acteurs, outils, accords etc.)

Y-a-il eu des conséquences négatives ? Pourquoi ? Comment ? Par quels moyens ?

Quels sont les effets de court terme et les effets de long terme de ces outils ? Les effets directs et indirects, attendus et imprévus ?

Comment pourrait être améliorée la situation ?

- Quelles modifications dans le comportement et la logique des acteurs pourrait mener à des changements ?
- Quel type d'intervention pourrait mener à ces changements ?

Comment voyez-vous l'évolution des problèmes dans les 5/15 prochaines années ? Quels risques identifiez-vous (capacités locales, engagement de l'État, implication des autorités locales, financement etc.) ?