

LA PRÉSERVATION DU PATRIMOINE NATUREL LITTORAL
DANS LE PROCESSUS DE LA GESTION INTÉGRÉE DES ZONES
CÔTIÈRES : ÉLÉMENTS DE RÉFLEXION POUR L'ÉLABORATION
D'UN PROJET ET PERSPECTIVES

J.-C. DAUVIN¹, G. BELLAN², D. BELLAN-SANTINI², M. GHÉZALI³ & A.H. MESNARD⁴

SUMMARY

The coastal zone is an area of conflicting processes reflecting its position at the interface between the terrestrial and marine environments. This area needs further study and an enforcement of co-ordinated conservation policy for the implementation of effective protection. A multidisciplinary team (law, ecology, biology, and geography) has published a book, which assembles the elements of current politics involved with the preservation of the natural heritage of the coasts of mainland France. Part 1 deals on the definition of the coastal zone, the dispositions for the preservation of the natural heritage, the institutions concerned with its knowledge about and management and the objective criteria and methods for the choice or separation of zones to be protected. Part 2 gives the characteristic heritage aspects of the three coastal chosen regions. Part 3 gives perspectives to set up a more management model for the preservation of the natural heritage. It is necessary to have a clarification of current expertise resulting in a harmonization and institutional co-ordination of organisms linked to the coastal zone. The reform of the status of the CELRL increases its intervention in the maritime public domain. It offers prospects to consolidate this organization in its role in the protection of the littoral natural patrimony.

RÉSUMÉ

Interface entre le milieu terrestre et le milieu marin, le littoral est une zone conflictuelle où les usages sont contradictoires, et un espace où il existe des besoins de connaissances et où il faut mettre en place une politique coordonnée de protection. Un ouvrage vient d'être réalisé par une équipe pluridisciplinaire (droit, écologie, biologie, géographie) en réponse au programme LITEAU du MATE. Il recense les éléments de la politique de préservation du patrimoine naturel de la France métropolitaine. Il prend pour exemples trois littoraux. Le Temps 1 s'ordonne autour des définitions du littoral, des institutions impliquées dans sa connaissance et sa gestion, des critères et méthodes objectives pour choisir ou délimiter des zones à préserver. Le Temps 2 traite des particularités patrimoniales des trois régions choisies. Le Temps 3 donne des perspectives pour construire un modèle de gestion satisfaisant du patrimoine naturel littoral à partir de l'analyse de l'existant. Les nombreuses interactions entre les intervenants multiples sur le littoral imposent une clarification des compétences, une harmonisation et une coordination institutionnelle. La réforme du statut du CELRL prévoit son intervention au domaine public maritime ; elle offre des perspectives pour le conforter dans son rôle d'acteur de la protection du patrimoine naturel littoral.

¹ Station Marine de Wimereux, UMR 8013 ELICO CNRS BP 80, F-62930 Wimereux, dauvin@pop.univ-lille1.fr

² Station Marine d'Endoume, F-13007 Marseille.

³ Faculté de droit, ULCO, F-62200 Boulogne-sur-mer.

⁴ Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Nantes, F-44313 Nantes CEDEX 03.

INTRODUCTION

Aussi étrange que cela puisse paraître, il n'existe pas de définition « standard » du terme « littoral ». Si l'on s'en tient au « Robert » : **LITTORAL, ALE, AUX.** *adj. et n. m.* (1752 ; lat. *litoralis*, de *litus, litoris* « rivage ». **1 Adj.** Qui appartient, qui est relatif à la zone de contact entre la terre et la mer. *Zone littorale. Cordons littoraux. Topographie littorale ; profil, tracé littoral – faune, flore littorale.* **2 N. m.** (1828). *Le littoral* : la zone littorale. **V. Bord, côte, rivage.** *Littoral rectiligne, découpé. Le littoral méditerranéen.* De cette (ces) définition(s) même, il ressort l'ambiguïté du terme, qu'il soit nominatif ou qualifiant. L'acceptation dans un sens donné du terme « littoral » est, en fait, liée à la perception sinon de chacun, du moins de chaque catégorie d'utilisateurs du terme. Dans cette note, nous considérons le « littoral » dans l'optique d'un « espace littoral ».

Interface entre le milieu terrestre et le milieu marin, le littoral est l'exemple même de zone conflictuelle tant les règles qui le régissent et les intérêts d'usage sont contradictoires. De plus, cet espace reste un milieu où il existe encore des besoins de connaissances. Il en résulte que c'est un des milieux de notre biosphère où il convient de mettre en place rapidement une politique coordonnée de gestion, de protection et de conservation. Cependant, depuis une décennie, les acteurs du littoral ont pris conscience de ces manques et besoins ; ainsi tant parmi les scientifiques, les utilisateurs de la mer, dont les pêcheurs, les touristes, les promoteurs, les politiques qu'au niveau de l'Etat et des collectivités locales, des champs de recherches, des réflexions, des propositions voient le jour dans le cadre de la Gestion Intégrée des Zones Côtières (Doumenge *et al.*, 1996).

Pour répondre à ces besoins et à ces attentes, un appel à propositions de Recherche sur le Littoral (programme LITEAU du MATE) a été lancé en 1998, problématique « Gestion des écosystèmes littoraux », partie « Choix et gestion des zones littorales à protéger ». Notre projet intitulé « Rationaliser les connaissances pour préserver durablement le patrimoine naturel littoral » a alors été retenu.

L'objectif est d'apporter des éléments d'aide à la préservation du patrimoine naturel littoral dans le cadre d'une Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) de la France métropolitaine. Les approches monodisciplinaires n'ayant pas beaucoup de sens dans ce domaine, il était en effet essentiel de confronter les acquis, les expériences, et de faire des propositions pluridisciplinaires. Ceci ne pouvait donc être réalisé que par un groupe de travail multidisciplinaire. Ainsi a été formée une équipe composée de juristes, géographes et écologues. Leur point commun était d'être des universitaires ou des chercheurs appartenant à différents organismes de recherche publique et ayant un certain nombre de connaissances sur la zone concernée et la gestion durable. Nous avons réuni les compétences de huit juristes, trois géographes, deux économistes, quatre gestionnaires et onze biologistes-naturalistes. Ce sont, au total, 28 contributeurs qui ont travaillé ensemble, pendant quatre années. À ce groupe « LITEAU », se sont adjoint quelques collègues, externes au groupe, pour apporter leurs points de vues ou leurs connaissances sur des aspects plus particuliers.

Ce travail (Dauvin, 2002) s'inscrit dans une démarche générale de réflexion sur la nécessité d'avoir une meilleure connaissance du patrimoine naturel littoral afin de proposer des mesures permettant de mieux le gérer et donc de mieux le protéger. Cette démarche a cependant surtout privilégié, sur le littoral, le niveau d'approche milieu-espace plutôt qu'espèce compte tenu du domaine marin où les systèmes biologiques sont complexes et le plus souvent interdépendants les uns des

autres (Dauvin *et al.*, 1996 ; Dauvin, 2000). Des synthèses récentes sur l'état des connaissances des biocénoses marines et littorales françaises des côtes méditerranéennes puis d'Atlantique-Manche-mer du Nord ont été respectivement publiées en 1994 (Bellan-Santini *et al.*, 1994) et 1997 (Dauvin, 1997). Les coordinateurs juristes de l'ouvrage sont spécialistes du patrimoine naturel (Mesnard, 1999) ou sont fortement engagés dans la GIZC (Ghézali, 2000).

LES CHOIX MÉTHODOLOGIQUES

Un des problèmes majeurs de la préservation du patrimoine naturel du littoral a précisément pour origine les spécificités de la partie « marine » de ce littoral. Le milieu marin apparaît radicalement différent du milieu terrestre. Cela tient d'abord à son unicité : on parle d'« océan mondial ». Il n'y a pas de barrières physiques qui rendraient insurmontables, à une frontière donnée, l'expansion des êtres vivants qui le peuplent. C'est aussi un milieu beaucoup plus difficile d'accès que le milieu terrestre, on ne peut l'appréhender, sauf dans sa frange la moins profonde, qu'indirectement. Il en résulte qu'il est relativement moins bien connu que le milieu terrestre et que les inventaires d'espèces y sont incomplets. La difficulté et la rareté des inventaires ne permettent point de connaître l'état exact de la biodiversité du milieu marin. En revanche, il apparaît clairement que l'on dispose d'une bonne connaissance des communautés végétales et animales dans cette « partie marine » de l'espace « littoral ». Les biologistes marins intéressés par les problèmes de gestion et de protection ont privilégié une approche écosystémique (par habitats), plus globale. Elle ne se contente pas de protéger les espèces en danger, mais elle s'attache à en protéger un maximum (Bellan, 1989).

Un deuxième problème tient aux notions de patrimoine et de patrimonialité. Pour un juriste, un économiste, cette notion de patrimoine est restreinte à la possession par une entité (personne physique ou morale) strictement limitée d'un bien défini, son « patrimoine ». Pour le naturaliste, le géologue, le géographe, le patrimoine est un bien qui appartiendrait à une entité large, aux contours mal définis : « le patrimoine de l'Humanité ». Il a fallu tenir compte de ces approches contradictoires, du moins en apparence. Dans le cadre de la protection du milieu naturel, on notera que cette notion est d'utilisation récente et qu'elle existe comme extrapolation du patrimoine « historique ». Cette référence de patrimoine appliquée aux objets naturels que sont la faune et la flore et par extension aux espaces qui les contiennent ne semble pas susciter de controverse. Elle est étendue au patrimoine géologique, y compris le patrimoine géomorphologique. Nous ajouterons, sommairement, que le critère de patrimonialité peut s'évaluer pour les espaces à différentes échelles et que ces listes d'éléments patrimoniaux ne sont pas figées et peuvent faire l'objet d'ajustements en fonction de l'avancement des connaissances.

ORGANISATION GÉNÉRALE

Sont recensés les éléments de la politique actuelle de préservation du patrimoine naturel dans le cadre d'une GIZC de la France métropolitaine. L'état des lieux des connaissances sur la préservation du patrimoine naturel à partir d'une approche globale nationale (terre/mer) et pluridisciplinaire (droit, écologie, biologie, géographie) est fait et il s'appuie sur la complémentarité de compétences des

TABLEAU I

Liste des principales mesures de protection des espaces et des espèces au niveau français, communautaire et international (Mesnard & Lozachmeur, in Dauvin, 2002)

<p>La protection des espaces naturels littoraux et marins par le droit international ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Convention de Ramsar (protection des zones humides d'importance internationale) www.ramsar.org. - Programme MAB de l'UNESCO (réserves de biosphère) www.unesco.org. - Convention de Barcelone (zones marines protégées en Méditerranée) www.unepmap.org. - Convention des Nations Unies sur le droit de la mer (protection du milieu marin) www.un.org. - Convention OSPAR (protection du milieu marin de l'Atlantique du Nord-Est). - Convention du Patrimoine Mondial.
<p>La protection des espèces animales et végétales, de leurs habitats et de la diversité biologique du littoral par le droit international.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Convention sur la diversité biologique, www.biodiv.org. - Convention de Bonn (protection des espèces migratrices). - Convention de Washington (réglementation du commerce de certaines espèces). - Convention de Berne (conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe).
<p>La protection des espaces littoraux et des espèces vivant dans les zones côtières par le droit communautaire.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - Directive 79/409/CE du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages. - Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 relative à la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages. www.europa.eu.int/comm/environment/nature
<p>La protection du patrimoine naturel du littoral par le droit français.</p>	<p>Les règles et les instruments de protection spécifiques au littoral :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les dispositions de la loi Littoral (articles L.146-6 et L.146-4 du code de l'urbanisme). - Les dispositions relatives au domaine public maritime. - L'action du Conservatoire du littoral (acquisition d'espaces naturels). - Les schémas de mise en valeur de la mer. - Les contrats de baie. <p>Les règles et les instruments de protection des espaces naturels non spécifiques au littoral :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Les directives territoriales d'aménagement. - Les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE). - La politique des espaces naturels sensibles (acquisition d'espaces naturels par les départements). - Les sites classés et inscrits. - Les réserves naturelles. - Les arrêtés de biotope. - Les parcs nationaux et les parcs naturels régionaux.

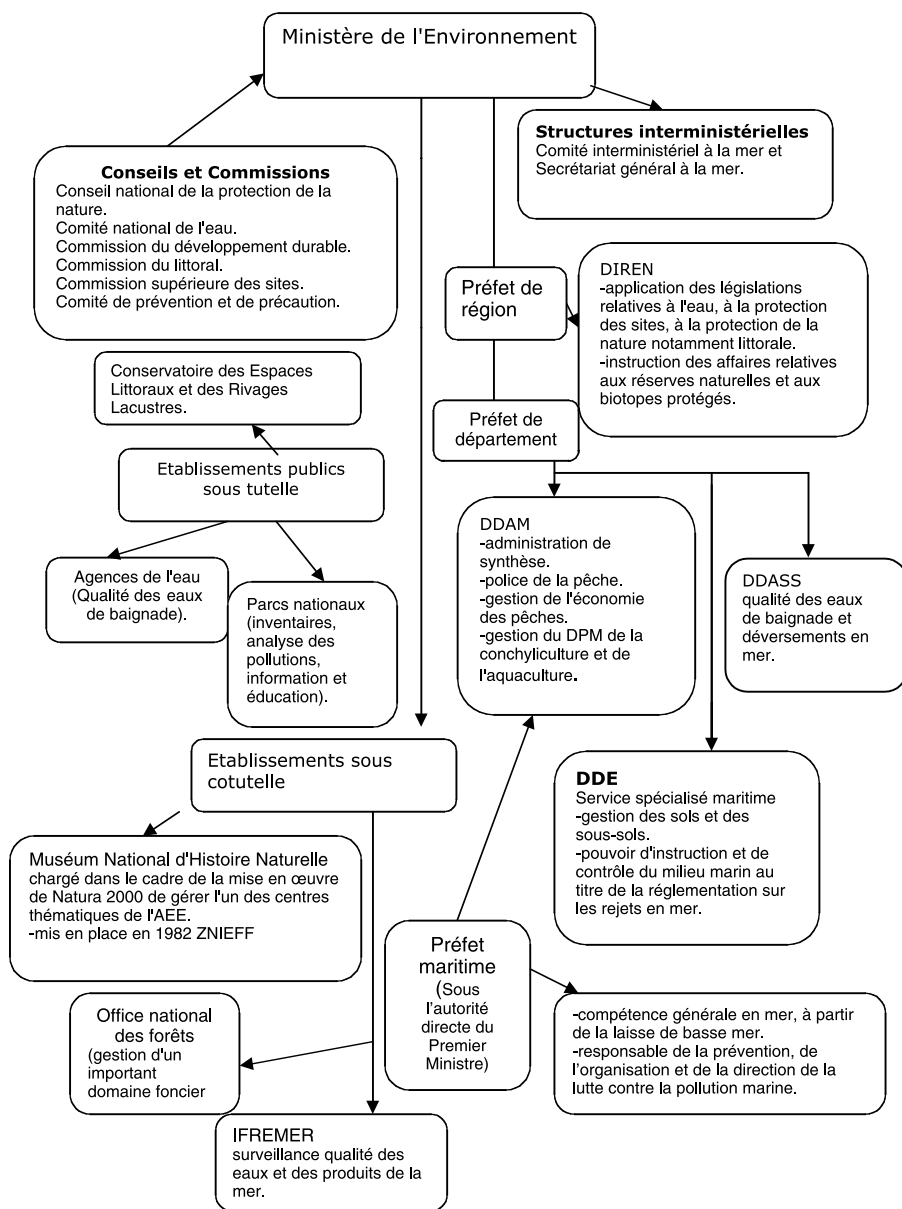


Figure 1. — Organigramme des services intervenant dans la protection du patrimoine naturel littoral et marin (Dubrulle & Ghézali *in* Dauvin, 2002).

contributeurs. Il se focalise plus particulièrement sur trois zones où les conflits d'intérêt sont nombreux : la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, le littoral compris entre la baie de Bourgneuf et le golfe du Morbihan, et la Côte d'Opale.

L'ouvrage s'articule en trois ensembles. Le Temps 1 s'ordonne autour des questions suivantes : Existe-t-il une définition du littoral ? Quelle est la perception du public pour l'espace littoral ? Quels sont les conflits d'usage sur cet espace ?

Quelles sont les dispositions permettant de préserver le patrimoine naturel littoral ? Quelles sont les institutions impliquées dans la connaissance et la gestion du littoral et existe-t-il des critères et des méthodes objectives permettant de choisir ou de délimiter des zones à préserver ? (Bellan, Mesnard & Bellan-Santini *in* Dauvin, 2002).

Le Temps 2 traite de : Quelles sont les particularités patrimoniales des trois régions littorales choisies et quels sont les types de conflits et les démarches entreprises dans la région atlantique qui devraient assurer et garantir une préservation à plus ou moins long terme du patrimoine naturel littoral ? (Mesnard & Le Pennec *in* Dauvin, 2002).

Le Temps 3 fournit une réflexion critique sur les Temps 1 et 2 et donne des perspectives permettant de construire un modèle de gestion plus satisfaisant du patrimoine naturel littoral dans le cadre d'une GIZC. Il concerne les questions suivantes : quels sont les enjeux et perspectives du développement durable du littoral, et quelle est la place du patrimoine naturel dans cette démarche ? Quelles sont les approches possibles du développement durable pour assurer la pérennité des ressources halieutiques des zones côtières et la fonctionnalité d'un estuaire ? Quelles sont les démarches entreprises pour mettre en place un parc marin en mer d'Iroise et quel est l'état actuel des réflexions sur la création d'un organisme fédérant les actions de préservation et de gestion des espaces remarquables du patrimoine naturel littoral terrestre et marin ? (Ghézali & Dauvin, 2002 ; Capet & Ghézali *in* Dauvin, 2002).

VERS UNE STRUCTURE DE GESTION DURABLE DU PATRIMOINE NATUREL LITTORAL

Le dernier chapitre est une réflexion sur un organisme qui serait chargé d'intervenir sur le littoral et la mer côtière et de définir une politique de protection de leur environnement (Dubrulle *et al.* *in* Dauvin, 2002). L'Etat ne semble pas avoir adapté l'action publique et ses services à la décentralisation et trop souvent il reste un acteur incontournable de la protection de l'environnement littoral et marin. L'interaction d'intervenants multiples impose donc une clarification du système de répartition des compétences, une harmonisation et une coordination institutionnelle prenant en compte l'ensemble des acteurs de cette zone. Une réforme du statut du Conservatoire des Espaces Littoraux et des Rivages Lacustres (CELRL) a été proposée récemment (loi n° 2002-276 du 27 février 2002) sur la base du rapport du sénateur Le Pensec d'août 2001. Cette loi prévoit l'intervention du CELRL sur le domaine public maritime. Cette affectation d'une partie du Domaine Public Maritime naturel ne peut être systématique et doit se réaliser en fonction des circonstances géographiques, physiques et écologiques lorsque les espaces du domaine public maritime ont vocation à une protection naturelle durable ou présentent une continuité et une unité écologique avec ceux du CELRL. C'est donc de toute évidence une politique ambitieuse qui est engagée sur la base de ce rapport. Le nouveau texte de loi offre les perspectives suffisantes pour conforter le CELRL dans son rôle

d'acteur de premier plan de la protection du patrimoine naturel littoral. Cette loi offre une base légale au partenariat entre le CELRL et les collectivités locales au bénéfice de la protection du patrimoine naturel littoral.

CONCLUSION

Le patrimoine naturel littoral est menacé, cette menace n'est pas un phénomène nouveau mais l'aboutissement d'un long processus de lente dégradation commencé dès le Moyen Âge pour nos côtes françaises métropolitaines. En dépit de cette dégradation, l'attraction pour cet espace littoral ne cesse de s'accroître si bien que plus de 60 % de la population mondiale vivra dans une bande littorale de moins de 50 km d'ici quelques décennies, ce qui pèsera lourdement sur l'environnement et ses ressources. Le littoral est par conséquent une zone de conflits d'intérêts extrêmement forts dans laquelle de nombreux acteurs doivent coexister. À côté de ce constat de convoitise et d'appropriation des acteurs de cet « éco-sociosystème », on remarque que les difficultés de préservation et de gestion de cet espace proviennent de plusieurs causes, observées pour nos côtes mais transposables ailleurs : absence de définition précise de cet espace d'interface entre les milieux terrestres et marins, juridiction séparée pour les deux milieux, complexité et superposition des compétences depuis l'Etat jusqu'aux communes... (Fig. 1) et pour le patrimoine naturel : superposition des mesures incitatives et réglementaires de protection des espèces et espaces du patrimoine biologique ou géologique, besoin de connaissances de base objectives sur l'état des menaces qui pèsent sur le patrimoine naturel, mise au point d'indicateurs, d'indices, de suivis permettant de voir son évolution temporelle (Tableau I).

Il est identifié un « trop plein de réseaux et programmes ». Il est proposé de mieux valoriser l'existant et qu'un réel effort de coordination et de valorisation des études et programmes sur le littoral soit mené. Un référentiel géographique commun devrait au moins être construit pour les données qualifiant les eaux littorales et un effort de coordination réalisé au niveau national. Dans tous les cas, et notamment pour les systèmes naturels, il est nécessaire d'établir des états de référence pour mieux apprécier leurs évolutions. L'inventaire des ZNIEFF-Mer (Dauvin, 2000) fait partie de ce besoin d'états de référence de notre patrimoine naturel littoral. À côté de la directive habitat, la directive cadre eau prend également en compte le suivi de la qualité des zones littorales et des zones de l'arrière-littoral, notamment les zones humides. Il devient nécessaire d'intégrer le littoral dans un contexte spatial à grande échelle à la fois du côté terrestre (bassin versant) et du côté marin afin de bien identifier ce qui est à l'intérieur et à l'extérieur des systèmes, qui peuvent être emboîtés, et de bien dimensionner les projets de GIZC selon les moyens mobilisables. Un réel effort de simplification des mesures incitatives et réglementaires concernant le patrimoine naturel doit être entrepris. Il semble incontestable qu'il faudra mieux intégrer les scientifiques dans les organes consultatifs ou décisionnels concernant le patrimoine naturel littoral ; en résumé, il convient de mettre de l'écologie scientifique dans le juridique et l'administratif.

D'un autre côté, il convient que les écologues participent aux côtés des économistes à une meilleure estimation multicritère de la valeur du patrimoine naturel et de celle des écosystèmes. Aux conflits d'intérêts et aux intransigeances des acteurs doit donc se substituer leur co-existence et le besoin de créativité pour assurer le développement durable du littoral.

Au terme de ce travail, le constat est mitigé. À côté de la prise en compte indéniable du patrimoine naturel dans le développement durable du littoral assurant une protection de « sites naturels » ou plutôt « faiblement anthropisés » existe une profusion de lois, mesures, directives... superposées rendant difficile toute intégration rationnelle du patrimoine dans la GIZC. Pallier les insuffisances des politiques de protection du patrimoine naturel littoral, à l'échelle nationale et aussi au niveau des collectivités territoriales, en intégrant les exigences de la recomposition des territoires et de l'intercommunalité, s'impose. Une réforme plus profonde de l'appréhension de la problématique littorale et marine doit être effectuée au profit du CELRL qui œuvrera désormais sur le Domaine Public Maritime. Nous ne pouvons à l'issue du constat que nous venons de faire qu'être favorables à cette refonte de ses missions et à l'encourager comme entité d'interface entre les milieux continentaux et marins.

REMERCIEMENTS

Nous tenons à exprimer notre gratitude à tous ceux qui ont collaboré avec nous ou nous ont apporté leurs remarques : L. Barillé, S. Billy, K. Bosser, P. Camus, Y. Capet, F. Chlous-Ducharme, P. Combes, P. Deboudt, N. Desroy, J. M. Dewarumez, J. B. Dubrulle, C. Gachelin, Y. Gruet, B. Guillaumont, C. Hily, J. P. Minet, V. Morsetti, N. Le Pennec, O. Lozachmeur, C. Meur-Férec, M. H. Ruz, R. Paskoff, X. Pouille, D. Richard, E. Torres, et L. Videment. Monsieur DUFAU, Député, Président de la Commission Littoral au sein du Conseil National de l'Aménagement du Territoire, a bien voulu préfacer notre ouvrage ; nous lui en sommes particulièrement reconnaissants. Nous remercions le Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement qui a retenu et financé notre projet « Rationaliser les connaissances pour préserver durablement le patrimoine naturel littoral ». L'ouvrage n'aurait pu être réalisé sans cette convention.

RÉFÉRENCES

- BELLAN, G. (1989). — Espèces menacées ou communautés menacées : où est le choix pertinent ? *Bull. Soc. zool. France*, 114: 97-103.
- BELLAN-SANTINI, D., LACAZE, J.C. & POIZAT, C. (1994). — Les Biocénoses marines et littorales de Méditerranée, synthèse, menaces et perspectives. *Patrimoines Naturels*, 19: 1-246.
- DAUVIN, J.-C., BOUCHET, P., GOFAS, S., BOUDOURESQUE, C.-F. & BELLAN-SANTINI, D. (1996). — Marine invertebrates of the French coasts and their conservation. Colloque sur la conservation, la gestion et le rétablissement des habitats des invertébrés : favoriser la diversité biologique, Killarney, Irlande, 26-29 mai 1996. *Conseil de l'Europe, T-PVS (96)* 51: 5-19.
- DAUVIN, J.-C. (1997). — Les Biocénoses marines et littorales françaises des côtes Atlantique, Manche et Mer du Nord, synthèse, menaces et perspectives. *Patrimoines Naturels*, 28: 1-359.
- DAUVIN, J.-C. (2000). — Mise en place de l'inventaire des ZNIEFF-Mer en métropole : étapes, état d'avancement et actions connexes. *Patrimoines Naturels*, 42: 15-30.
- DAUVIN, J.-C. (Coord.) (2002). — La préservation du patrimoine naturel dans le processus de la GIZC. *Patrimoines Naturels*, 57 : 1-346.
- DOUMENGE, F., PASKOFF, R., ROBERT, R. & TRZIPIT, J.-P. (1996). — 7000 kilomètres de littoraux à gérer. Pp. 95-144, in : Neboit-Guilhot, R. & Davy, L. (éds). *Les Français dans leur environnement*. Nathan, Paris.
- GHÉZALI, M. (2000). — *Gestion intégrée des zones côtières : l'approche statutaire de la zone Côte d'Opale*. Université du Littoral Côte d'Opale, Boulogne-sur-Mer.
- LE PENSEC, L. (2001). — *Vers de nouveaux rivages, rapport au Premier ministre sur la refondation du Conservatoire du littoral*. La documentation française, Paris.
- MESNARD, A.H. (1999). — *Le patrimoine naturel et culturel des collectivités locales*. Encyclopédie Collectivités locales, F-P Bénoit, ed., Dalloz.