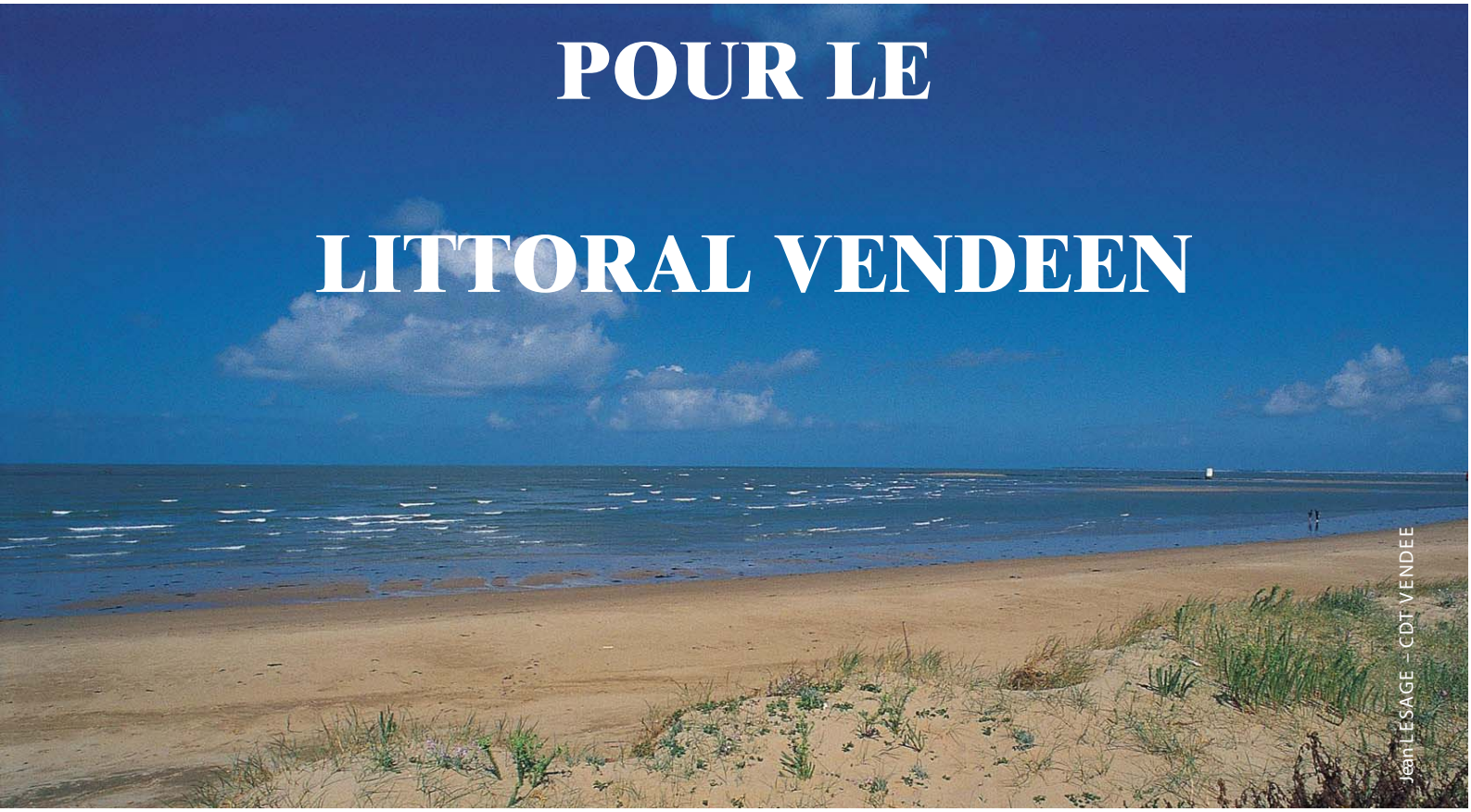
VERS UNE DEMARCHE DE GESTION INTEGREE POUR LE LITTORAL VENDEEN



Association Vendéenne des Elus du Littoral

Baie de Bourgneuf

Observatoire Economique, Social et Territorial de la Vendée

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Premier ministre
Ministère de la Fonction publique, de la Réforme de l'État et de l'Aménagement du territoire
DATAR

JUILLET 2004

L'Observatoire Économique , Social et Territorial de la Vendée est financé par : Crédit Agricole Atlantique Vendée
Crédit Mutuel Océan - Banque Populaire Atlantique - Caisse d'Épargne— Crédit Maritime Vendée - Groupe CIC Banque CIO
Chambre de Commerce et d'Industrie de la Vendée - Chambre de Métiers de la Vendée - Chambre d'Agriculture de la Vendée - Chambre des Notaires de la Vendée - EDF GDF Services Vendée

Galerie Pompidou—6 rue Stéphane Guillemé—85000 LA ROCHE SUR YON
tel: 02.51.24.83.33—Fax: 02.51.24.12.33—e.mail: oestv@wanadoo.fr

Association pour le Développement du Bassin Versant de la Baie de Bourgneuf
BP 234 - 85330 NOIRMOUTIER-EN-L'ILE
Tel : 02.51.39.55.62 – Fax : 02.51.39.60.73

Association Vendéenne des Elus du Littoral
BP 233 - 85330 NOIRMOUTIER-EN-L'ILE
Tel : 02.28.12.91.20 – Fax : 02.28.12.91.21

Avant-Propos

Le littoral est un espace essentiel à la croissance et à l'équilibre territorial de la Vendée.
Tous les habitants, les professionnels et les collectivités sont conscients que l'avenir du littoral passe par un développement durable, conciliant les nécessités d'aménagements structurants et les impératifs de préservation de cette zone particulièrement fragile, limitée et convoitée.

Tel est l'objet de cette étude lancée conjointement par l'Association Vendéenne des Elus du Littoral (AVEL), l'Association pour le Développement du Bassin Versant de la Baie de Bourgneuf et l'Observatoire Economique, Social et Territorial de la Vendée (OESTV)**.**

Cette étude doit permettre à tous les décideurs qui ont des responsabilités sur cette zone littorale de mieux appréhender le contexte difficile de ce territoire dans les domaines administratif, géographique, économique et environnementaux.
Elle doit les aider dans leurs réflexions et leurs actions notamment dans le cadre de projets de **contrats de développements territoriaux** conciliant aménagement et environnement.

Elle a été réalisée par **Amandine POUJADE-REY**, diplômée d'un DESS Activités et Aménagements Littoraux et Maritimes et d'un DEA de Géographie du littoral.

Sous la direction de **Jacques OUDIN**, Sénateur de Vendée et Président de l'AVEL et de l'OESTV.

Et avec la collaboration **d'Alain MIOSSEC**, Professeur de Géographie des littoraux, Président du Comité National de Géographie, Directeur Scientifique adjoint de la Mission Scientifique Technique et Pédagogique du Ministère de la Recherche.

Remerciements

De nombreux acteurs ont contribué à la réalisation de cette étude et ainsi permis son aboutissement.

L'Observatoire Economique, Social et Territorial de la Vendée tient à remercier tout particulièrement le **Professeur Alain MIOSSEC** qui a apporté ses conseils avisés et orienté de manière pertinente la réflexion de ce travail.

L'OESTV remercie également **Thierry GRULT** et **Nadine DESBORDES**, de la Direction Départementale de l'Agriculture et de la Forêt, qui ont gracieusement apporté leur contribution dans leur domaine de compétence respectif.

Enfin, l'Observatoire tient à remercier l'ensemble des personnes rencontrées qui ont eu la gentillesse de se rendre disponible pour un rendez-vous :

- **Madame Christine ALAITRU**, Conseil Régional des Pays de la Loire
- **Monsieur Ronan ARHURO,** Association de Défense de l'Environnement en Vendée
- **Monsieur Didier BAILLEUL**, Direction Régionale de l'Environnement
- **Madame Catherine BERSANI**, Inspectrice générale de l'Equipement
- **Monsieur François BLAND**, Ministère de l'Ecologie et du Développement durable
- **Monsieur Hervé BOCHER**, Direction Régionale de l'Environnement
- **Mademoiselle Manuella BROUSSEY**, stagiaire à l'Agence de l'Eau Loire Bretagne
- **Monsieur René BRIN**, Direction des Infrastructures Routières et maritimes
- **Monsieur Patrick CHANSON**, Chambre des notaires
- **Monsieur Pierre COURTOT**, Office National des Forêts
- **Madame Sophie DANION**, Observatoire de l'Eau
- **Monsieur Bernard DAVID**, Direction Départementale de l'Equipement
- **Monsieur Gaétan DAVID**, Service Urbanisme de la mairie de Saint-Hilaire-de-Riez
- **Mademoiselle Lucile DEFOIS**, Association Vendéenne des Elus du Littoral
- **Monsieur Christophe DESROSES**, Direction des Infrastructures Routières et Maritimes
- **Monsieur Jean-Louis DETANTE**, Direction Départementale de l'Equipement
- **Monsieur Martin De WISSOCQ** : Directeur de la Direction Départementale de l'Equipement
- **Monsieur Jacky DROUET**, Service Environnement du Conseil Général

- **Monsieur Jean-Jacques FERRE**, Direction des Infrastructures Routières et Maritimes
- **Monsieur Noël GENTY**, Association Vendéenne de la Qualité de Vie
- **Monsieur Bernard GAUDIN**, Chambre d'Agriculture
- **Monsieur Loïc GOUGUET**, Office National des Forêts
- **Madame Pascale KIMMEL**, Service Environnement du Conseil Général
- **Madame Sophie JUIN**, Chambre d'Agriculture
- **Madame Natacha JEANNEAU**, Chambre d'Agriculture
- **Monsieur Bernard LAUBIES**, Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable
- **Monsieur Bernard LE GUENNEC**, Direction Régionale de l'Environnement
- **Monsieur Noël MATHIEU**, Conseil Régional des Pays de la Loire
- **Mademoiselle Céline MICAUD**, Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable
- **Monsieur Laurent MOUNEREAU**, Syndicat Départemental d'Alimentation en Eau Potable
- **Monsieur Mickael NICOL**, Préfecture de Vendée
- **Monsieur Christophe NICOLLE**, Maison des communes
- **Monsieur Bernard PEUZIAT**, Conseil Régional des Pays de la Loire
- **Monsieur Dominique PICHEREAU**, Direction Régionale de l'Equipement
- **Monsieur Hervé PONTHIEUX**, Association pour le Développement du Bassin Versant de la Baie de Bourgneuf
- **Madame Guylène THEBAULT**, Direction Régionale de l'Environnement
- **Monsieur Philippe TUZELET**, ADASEA
- **Monsieur Laurent VIENNE**, Agence de l'Eau Loire Bretagne
- **Monsieur Ronan VIGNARD**, Direction Régionale de l'Environnement
- **Mademoiselle Stéphanie YARDIN**, Association pour le Développement du Bassin Versant de la Baie de Bourgneuf

Introduction 11

Titre 1 : De la volonté de développement à la nécessité d'un équilibre plus protecteur 19

I. Le passage d'une totale liberté d'action à l'instauration des contraintes de la loi Littoral 19

1. Une politique volontariste d'aménagement 19

1. 1. Les grandes missions d'aménagements des années 60 19

1. 1. 1. La Mission Interministérielle pour l'Aménagement Touristique du Languedoc-Roussillon 19
a. Un objectif de redynamisation 19
b. Des résultats mitigés 19

1. 1. 2. La Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine : la MIACA 20
a. Une volonté de dynamiser le tourisme 20
b. Les conséquences : un littoral plus attractif 20

1. 1. 3. Le cas vendéen 20
a. Un plan à l'échelle d'un vaste espace cohérent 20
b. Les applications en Vendée 21
c. Les impacts et les résultats 21

1. 2. La première vision de l'aménagement du littoral 22

1. 2. 1. Des sorties « abusives » du Domaine Public Maritime 22

1. 2. 2. Réflexions sur la définition du terme « aménagement » 23

2. Une prise de conscience progressive d'une nécessaire préservation 24

2. 1. Les prémisses d'une protection 24

2. 1. 1. Les premiers textes recherchant une préservation 24
a. Une circulaire innovante 24
b. Un rapport dénonciateur 24

2. 1. 2. Le renforcement de la prise de conscience 25
a. Deux textes principaux 25
b. La loi sur la protection de la nature : une grande évolution. 25

2. 2. Une difficile mise en place de la loi Littoral 26

2. 2. 1. Les principes de la loi : protection, aménagement et mise en valeur 26
a. La portée 26
b. Des objectifs ambitieux 27

2. 2. 2. Les conséquences de la loi 27
a. La parution de plusieurs décrets 27
b. Une loi qui a soulevé des difficultés d'application 29

II. Une protection de plus en plus encadrée notamment en raison des engagements européens 30

1. L'intervention de l'Europe dans les politiques environnementales 30

1. 1. L'environnement : une nouvelle compétence de l'Union Européenne 30

1. 1. 1. Les acteurs communautaires 30
a. Le Conseil de l'Europe 30
b. L'Union Européenne 30

1. 1. 2. De nombreuses actions engagées 31
a. La légitimité de la compétence environnementale 31
b. Lancement de programmes et de stratégies sur les littoraux 31
c. Adoption de directives 32
d. Les actions du Conseil de l'Europe 32

1. 2. Les fondements du réseau Natura 2000 33

1. 2. 1. Les grands principes communautaires du réseau "Natura 2000" 33
a. Un contexte international porteur 33
b. La Directive "Oiseaux" : le premier pas communautaire pour un réseau écologique européen cohérent 34
c. La Directive "Habitats" 34
d. Les différentes sources de financement de Natura 2000 35

2. La réponse française 36

2. 1. De nombreuses protections déjà existantes 36

2. 1. 1. Les mesures réglementaires 36
a. Des procédures générales anciennes 36
b. Les mesures spécifiques au littoral 38

2. 1. 2. Les inventaires écologiques 38
a. Les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Floristique et Faunistique 38
b. Les listes d'espèces protégées 39

2. 1. 3. La Vendée : un département très concerné 39

2. 2. La mise en place contractuelle de Natura 2000 41

2. 2. 1. Une difficile intégration politique du réseau Natura 2000 en France 41
a. Des directives contestées par les milieux socioprofessionnels 42
b. Une relance originale du processus 42
c. La transposition dans le droit interne 43

2. 2. 2. La réalisation effective du réseau Natura 2000 sur le territoire national 44
a. La procédure 44
b. Les différents instruments de la mise en œuvre du réseau Natura 2000 44
c. Les différentes craintes sur la portée juridique de Natura 2000 45
d. Un difficile compromis 46
e. Une entente nécessaire : Natura 2000 ne crée pas des sanctuaires de nature ... 46
f. Les estuaires : un bon exemple de cette nécessaire conciliation 48
g. Natura 2000 en Vendée 49

Titre 2 : Le diagnostic du littoral vendéen 51

I. L'important développement de l'urbanisation 51

1. Un espace fortement convoité 51

1. 1. Une concentration de la population de plus en plus forte sur une zone restreinte 51

1. 1. 1. Un phénomène de concentration général 51
a. Au niveau mondial 51
b. Des littoraux nationaux fortement peuplés……..…51
c. Le cas vendéen 52

1. 1. 2. Une population vieillissante 54

1. 1. 3. Un chômage élevé 57

1. 2. Le développement des activités 58

1. 2. 1. Les activités traditionnelles liées à la mer 58
a. La Pêche : une activité à maintenir 58
b. La conchyliculture fortement dépendante de la qualité du milieu 59

1. 2. 2. Des activités plus récentes 61
a. Des secteurs secondaire et tertiaire dynamiques 61
b. La prédominance du tourisme 62

2. Des conséquences logiques et prévisibles 65

2. 1. Une forte pression urbanistique 65

2. 1. 1. Une progression significative de logements mis en service 65

2. 1. 2. Des résidences secondaires de plus en plus nombreuses 67

2. 1. 3. Une inégale répartition du logement 68
a. Un enchérissement du littoral 68
b. Une solution : un établissement public foncier ? 71

2. 2. Le nécessaire développement des infrastructures 72

2. 2. 1. Les équipements routiers et ferroviaires 72
a. Le désenclavement vendéen 72
b. La route du littoral 73

2. 2. 2. La politique portuaire 75
a. Les ports de commerce 75
b. Les impacts des ports sur l'environnement côtier 75
c. Des ports de plaisance saturés 76
d. La nécessité d'une politique portuaire volontaire 77

2. 3. Le littoral : un espace limité nécessitant une gestion locale très structurée 78

II. Un littoral vendéen bien préservé 79

1. Une politique foncière de protection 79

1. 1. L'action nécessaire du Conservatoire du littoral 79

1. 1. 1. Un établissement public aux compétences élargies 79

1. 1. 2. Les missions : acquisition, gestion et ouverture au public 79

1. 1. 3. Son intervention en Vendée 80

1. 2. Le rôle du département avec les espaces naturels sensibles 80

1. 2. 1. Le rôle de la taxe départementale : acquisition, gestion et entretien des espaces naturels 80

1. 2. 2. Le bilan des acquisitions 81

2. Une gestion et une préservation par les activités traditionnelles 82

2. 1. Agriculteurs : gestionnaires des espaces naturels 82

2. 1. 1. Une activité menacée 82
a. Une diminution de la surface exploitée 82
b. Une diminution du nombre d'exploitations et de chefs d'exploitation 83
c. Mais une augmentation de la surface des exploitations 85

2. 1. 2. La mise en œuvre d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement 85
a. La nouvelle Politique agricole commune et le Règlement de développement rural : une volonté de responsabilisation environnementale de la profession 86
b. La nouvelle procédure des Contrats d'Agriculture Durable, en remplacement des OGAF-AE, OLAE, EAE et CTE 87
c. Des règles strictes à respecter 90
d. Instauration de labels et de certifications pour valoriser l'activité 92

2. 2. L'intervention de l'Office National des Forêts 93

2. 2. 1. Rôle et statut d'un organisme chargé d'une mission de gestion 93
a. Une création ancienne 93
b. Des objectifs de production mais aussi de protection et d'aménagement..... 94

2. 2. 2. Une gestion efficace 94
a. Les sites d'action 94
b. Un plan de gestion à moyen terme 95
c. Les dunes : un milieu singulier demandant une gestion particulière..... 95

3. L'eau : une thématique primordiale sur le littoral 96

3. 1. Des besoins croissants quantitativement et qualitativement 96

3. 1. 1. Une alimentation dépendante des fluctuations de population 96
a. Une organisation structurée de l'alimentation en eau potable..... 96
b. L'importance des retenues de barrages en Vendée 97
c. Un besoin important en eau pendant la période estivale 98

3. 1. 2. Une qualité d'eau à préserver sur un littoral récepteur des pollutions 99
a. La directive cadre 99
b. De nombreuses actions volontaires 99
c. L'assainissement : première étape pour une amélioration de la qualité d'eau100
d. La qualité des eaux de baignade : un paramètre primordial pour le tourisme 102

3. 2. Des outils de gestion pour cette ressource vitale..... 103

3. 2. 1. Les SAGE pour une gestion globale et cohérente..... 103
a. Le SDAGE Loire-Bretagne 103
b. Des SAGE vendéens couvrant l'ensemble du territoire..... 103

3. 2. 2. Une réhabilitation globale des zones humides grâce aux Contrats Restauration Entretien 104

Titre 3 : Du poids croissants des règlements à l'organisation des élus sur le littoral vendéen 107

I. Mise en œuvre des procédures nationales et locales 107

1. Des procédures d'organisation de l'espace 107

1. 1. L'intercommunalité : un échelon adapté pour le développement 107

1. 1. 1. Une coopération nécessaire 107

1. 1. 2. Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale sur le littoral vendéen..... 107

1. 2. Les SMVM : une démarche intéressante mais inachevée 108
1. 2. 1. Une procédure ancienne 108

1. 2. 2. La tentative avortée en Baie de Bourgneuf 109

1. 2. 3. De nécessaires améliorations 109

1. 3. Les Directives Territoriales d'Aménagement : la mise en œuvre du développement durable par l'Etat 110

1. 3. 1. L'objectif des Directives Territoriales d'Aménagement..... 110

1. 3. 2. Des dispositions spécifiques au littoral 110

1. 3. 3. Des modalités d'élaboration étatiques..... 111

1. 3. 4. Une portée juridique forte 111

1. 4. Les Schémas de Cohérence territoriale : outils volontaires d'aménagement du territoire..... 112

1. 4. 1. Lois « Solidarité et Renouvellement urbains » et « Urbanisme et Habitat » : de nombreuses modifications en urbanisme..... 112
a. Objectifs et intérêt du Schéma de Cohérence territoriale 112
b. Contenu et présentation des SCOT 112

1. 4. 2. Des spécificités littorales..... 113
a. Une incitation forte de mise en œuvre des SCOT sur le littoral..... 113
b. Une solution aux problèmes du littoral 114
c. Des innovations à importer ? Un SCOT maritime et littoral..... 115

1. 5. Un pays littoral 115

1. 5. 1. Objectifs et modalités des Pays 116
a. La nécessité d'un territoire de cohésion 116
b. La charte de territoire : le cœur du projet..... 116

1. 5. 2. L'articulation avec les autres procédures 117
a. Le lien avec les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale..... 117
b. L'articulation avec les Parcs Naturels Régionaux..... 117
c. La liaison avec les Schémas de Cohérence Territoriale 117

1. 5. 3. La structure et la légitimité d'un Pays Maritime..... 117

2. Des procédures de contractualisation..... 118

2. 1. Les Contrats Régionaux de Pays 118

2. 1. 1. Trois successions de contrats régionaux 118
a. Les contrats de Pays de 1976 à 1980..... 118
b. Les contrats d'Aménagement Rural et d'Animation de 1980 à 1987 118
c. Les Contrats Régionaux de Développement de 1987 à 2002..... 119

2. 1. 2. La récente instauration des Contrats Régionaux de Pays 119
a. Des critères plus restrictifs 119
b. Les modalités de ce nouveau contrat 120
c. La Convention de développement local pour la mise en œuvre effective 121
d. Un CRD transitoire en attendant les CRP 121

2. 2. Les Contrats Environnement-Littoraux 121

2. 2. 1. Le contenu et les modalités des Contrats Environnement-Littoraux 121
a. Protéger les espaces naturels sensibles 122
b. Embellir les communes côtières 122
c. Intégrer les équipements touristiques à l'environnement 123

2. 2. 2. Une initiative régionale mais un engouement vendéen 123

II. Mise en place d'une organisation de concertation 124

1. Des élus plus sollicités et impliqués 124

1. 1. Attribution de nouvelles compétences aux communes 124

1. 1. 1. L'urbanisme 124

1. 1. 2. Des pouvoirs de police spécifiques 124

1. 1. 3. Des compétences portuaires 124

1. 2. Une implication croissante des élus 126

1. 3. Instauration d'une organisation nationale : l'Association Nationale des Elus du Littoral 126

1. 3. 1. Un objectif de rassemblement des élus du littoral 126

1. 3. 2. Un acteur indispensable de la politique littorale 127

2. Des structures locales actives 127

2. 1. Constitution de l'Association Vendéenne des Elus du Littoral à la suite de l'adoption de la loi Littoral 127

2. 1. 1. Création et objectifs 127

2. 1. 2. De nombreuses missions 128
a. L'étude des applications de la Loi Littoral 128
b. L'environnement littoral 128
c. Les impacts et retombées du tourisme 128
d. Les activités maritimes 128
e. Les infrastructures du territoire 129
f. Les projets de pays 129

2. 2. Fondation de l'Association pour le Développement du Bassin Versant de la Baie de Bourgneuf 129

2. 2. 1. Un élargissement des compétences à la suite de l'échec du SMVM 129

2. 2. 2. Les actions menées 130
a. Le livre blanc du marais Breton 130
b. L'étude sur la qualité des eaux et projet du Contrat de Baie 130
c. Le programme européen NORSPA-LIFE 130
d. Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux 130
e. L'animation de la gestion du site Natura 2000 131

Titre IV : Vers un nouvel équilibre durable conciliant développement et protection 133

I. Des avancées nécessaires 133

1. De nombreux problèmes soulevés 133

1. 1. Des conflits d'usage inhérents aux activités littorales 133
a. Entre agriculteurs et conchyliculteurs 133
b. Entre tourisme et activités traditionnelles 133
c. Entre développement économique et protection de l'environnement 134

1. 2. Un manque de cohérence et des imprécisions 135

1. 2. 1. Un enchevêtrement de compétences 135

1. 2. 2. Un flou d'arbitrage sur Natura 2000 136

1. 2. 3. Le Document Départemental d'Application de la Loi Littoral : un nouveau zonage 137
a. Une clarification des termes de la loi littoral quinze après 137
b. Une réalisation conjointe 137
c. De nouvelles contraintes à intégrer ? 138

2. Des adaptations utiles 138

2. 1. Le constat d'indispensables améliorations 138

2. 2. Des points importants à prendre en considération 139

2. 2. 1. La clarté des directives 139

2. 2. 2. Une coordination et une diffusion des sources et notamment des données SIG 139

2. 2. 3. Une concertation effective avec les élus et une contractualisation des engagements 140

II. La gestion intégrée des zones côtières, un concept novateur 141

1. La Recommandation du Chapitre 17 de l'Agenda 21 et la Recommandation de l'Union Européenne..... 141

1. 1. La conférence de Rio ou la légitimité de la gestion intégrée 141

1. 1. 1. L'importance de l'Agenda 21 pour la politique internationale de l'environnement 141

1. 1. 2. Une incitation forte à la gestion intégrée et des préconisations d'actions . 141

1. 2. Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2001 142

2. Des innovations à mettre en oeuvre 143

2. 1. La gestion intégrée des zones côtières requiert une intégration multiforme..... 143

2. 1. 1. Un concept récent et importé 143

2. 1. 2. Cinq points d'intégration..... 144

2. 2. Une structure crédible et souple 144

3. Une démarche de gestion intégrée en Vendée 145

3. 1. L'exemple de la Baie de Bourgneuf..... 145

3. 1. 1. De multiples actions lancées : SMVM, SAGE, Natura 2000..... 145

3. 1. 2. La zone pilote de gestion intégrée des zones côtières..... 145

3. 2. L'opération pilote sera-t-elle transposable en Vendée ? 146

3. 3. Des objectifs du développement durable 146

Conclusion et pistes d'actions à mener sur le territoire vendéen..... 149

Liste des cartes…….…….159

Liste des figures et des graphiques……..…160

Bibliographie…….……161

Introduction : Huit enjeux et 21 propositions pour une gestion globale et contractuelle du littoral

Le littoral, terme apparu en France au XVIIIe siècle, est défini comme une **interface entre trois masses naturelles** : l'hydrosphère, la lithosphère et l'atmosphère.
Le littoral ne peut être ainsi réduit au seul trait de côte. Il possède une épaisseur : il englobe une partie du domaine maritime, une frange soumise au balancement des marées et une bordure terrestre. Cette épaisseur varie selon les endroits, mais aussi, selon les objectifs et les approches.
Mais, d'une façon générale, **l'approche des problématiques du littoral a tendance à s'élargir**. La loi d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral du 3 janvier 1986 évoque, dans certains de ses articles, une « épaisseur » de deux kilomètres. Les zones humides ou les estuaires étendent naturellement les périmètres où s'appliquent les dispositions de protection des espaces littoraux.

Le littoral vendéen comprend plusieurs unités : le marais Breton au Nord, les îles de Noirmoutier et Yeu, le Pays de Monts et la Côte de Lumière caractérisés par d'importantes zones de marais et par de vastes étendues dunaires entourées par une urbanisation relativement importante, le Talmondais avec également de grandes surfaces sableuses mais une urbanisation plus restreinte et enfin la région de la Baie de l'Aiguillon au sud, site représentatif des prés salés atlantiques entourant une immense vasière.

Jusqu'au XIXe siècle, le littoral correspondait principalement à une zone de conflits. Il était ainsi, historiquement, une frontière naturelle à défendre. En effet, à travers les ports, portes d'accès et d'échanges, la mer ne constituait qu'une route maritime et commerciale.
Mais, **à partir de 1960**, la dynamique s'inverse et le **littoral devient un véritable pôle attractif**. Deux phénomènes se développent alors sur cet espace.
Tout d'abord, **le tourisme** qui devient une activité prédominante avec pour conséquence une urbanisation importante et un développement économique qui concernent d'abord les zones proches du rivage, mais de plus en plus les communes intérieures dites « rétro-littorales ».

Ensuite, dans les années soixante-dix, les préoccupations environnementales émergent avec de plus en plus de force en relation avec la consommation accélérée d'espaces fonciers sous la pression de l'urbanisation.
Les zones côtières constituent, en effet, des milieux naturels renfermant des habitats ainsi qu'une faune et une flore caractéristiques avec un fort taux d'endémisme. Ce sont ainsi des milieux précieux en terme de biodiversité qui nécessitent une préservation active dont chacun a, désormais, pris conscience.
Plusieurs mesures de protection environnementale ont été mises en œuvre, au cours de cette période, comme la circulaire « Chirac » du 4 août 1976 ou le décret « d'Ornano » du 2 août 1978. Mais, la véritable prise de conscience et le texte fondateur de la politique du littoral correspond à **l'adoption de la loi Littoral n° 86-2 du 3 janvier 1986**. Celle-ci préconise, en effet, la définition d'une politique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral.

Le littoral est donc un espace fragile, attractif et fortement convoité où s'affrontent les logiques de protection et de développement.
Des enjeux majeurs doivent être résolus en Vendée comme ailleurs sur le littoral métropolitain.

Le premier enjeu, pour une politique du littoral, correspond à la maîtrise de l'espace.

La concentration de la population est de plus en plus forte sur cette zone restreinte. Ainsi, en 1999, les communes du littoral représentent 20 % de la population totale de la Vendée, soit une densité moyenne de 124,7 hab./km² contre 80,3 au niveau départemental.
Cette **concentration, en démographie et en activités,** entraîne irrémédiablement des besoins importants d'espace. De ce fait, le littoral et les îles constituent le secteur où le coût du foncier est le plus élevé de Vendée.
La forte pression foncière génère une hausse considérable du prix des logements. Le marché de l'immobilier se trouve ainsi relativement déstabilisé avec des conséquences importantes sur le logement des résidents permanents et celui des travailleurs saisonniers. Beaucoup de jeunes couples ont des difficultés à se loger sur le littoral à des prix acceptables et doivent donc s'installer dans des zones plus éloignées du rivage.
Si les communes rétro-littorales peuvent bénéficier d'un tel mouvement, il apparaît de plus en plus nécessaire d'envisager **le développement des espaces littoraux dans le cadre de schémas intercommunaux** comme les Schémas de Cohérence Territoriale qui puissent englober les espaces littoraux et rétro-littoraux.

Le développement du réseau routier et des équipements portuaires est le deuxième enjeu.

La Vendée a engagé, à partir des années 1990, un effort important pour le **désenclavement routier** en liaison avec l'Etat qui avait accepté d'aménager des axes autoroutiers structurant l'espace départemental.
La réalisation de l'autoroute A83 de Nantes à Niort va être suivie de l'achèvement, en 2005, de **l'autoroute A87** Angers - La-Roche-sur-Yon avec son prolongement à 2x2 voies jusqu'aux Sables-d'Olonne. **L'autoroute A831** de Fontenay-le-Comte à La Rochelle et Rochefort assurera une continuité de la desserte littorale et désenclavera le sud du département. Les axes départementaux viendront compléter ce réseau et assurer la desserte des zones littorales.
Au nord et au sud de l'autoroute A87 et de la RN160 La Roche-sur-Yon - Les Sables-d'Olonne, **deux axes prioritaires de pénétration** sont en cours d'aménagement à 2x2 voies : Nantes - Challans avec un prolongement par une voie nouvelle vers Saint-Jean-de-Monts et Fontenay-le-Comte - Luçon - les Sables-d'Olonne pour la desserte du sud Vendée.
Enfin, la « **dorsale littorale** » sera aménagée entre Challans et les Sables-d'Olonne le long de la RD32. En retrait, une autre **diagonale** aura une grande importance pour la desserte du littoral : il s'agit de la liaison Bournezeau - La Roche - Aizenay - Challans.

Le **développement des zones portuaires** est un élément prioritaire d'aménagement de l'espace littoral. Sur 240 km de côtes, la Vendée possède un nombre limité de sites susceptibles de développer des ports d'importance. Or, ce développement est particulièrement nécessaire, notamment pour la plaisance.
Une étude spécifique, menée par l'Association Vendéenne des Elus du Littoral (AVEL) et l'Observatoire Economique, Social et Territorial de la Vendée (OESTV), sera prochainement consacrée à cette problématique portuaire où l'action du département de la Vendée est essentielle.

Il est évident que **ces possibilités d'aménagement et de développement doivent se retrouver au sein des documents d'urbanisme** (POS ou PLU) ainsi que dans les Schémas de Cohérence Territoriale plus vastes dont les espaces côtiers ont un besoin urgent.
Le troisième enjeu important est la préservation de l'environnement.

Le littoral vendéen possède l'immense avantage d'être encore peu artificialisé et relativement bien préservé. Il est caractérisé par deux types de milieu naturel : des **zones humides** (marais, lagunes, polders) et des **étendues sableuses**. Il existe également quelques **côtes à falaises**, notamment à l'Ile d'Yeu ainsi que d'importantes **forêts domaniales**.

Une **politique foncière de protection** a été mise en œuvre. Le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres possède plusieurs sites en Vendée (Marais Poitevin, Baie de l'Aiguillon, Ile de Noirmoutier…). Le Département a mené une politique volontariste de constitution de réserves foncières grâce à ses ressources propres ou au produit de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles qui permet d'acquérir, de gérer et d'entretenir ces milieux. Il a ainsi acquis 2100 hectares et son effort doit se poursuivre.

De nombreux **zonages et inventaires ont été mis en œuvre et développés** pour protéger efficacement les ressources écologiques. Les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Floristique et Faunistique (**ZNIEFF**) ont été créées en Vendée. D'autres procédures témoignent de la richesse naturelle des sites comme la création de réserves naturelles (deux en Vendée) ou l'inscription et le classement de sites.

De plus, un **véritable réseau écologique européen se met en place avec Natura 2000**. Les Etats-membres ont l'obligation de préserver les habitats et les espèces qualifiées d'intérêt communautaire au moyen, principalement, de la constitution d'un réseau de sites de protection. Le département est concerné par 8 propositions de sites d'importance communautaire et deux zones de protection spéciale.

Le quatrième enjeu est la préservation des activités, notamment traditionnelles, problématique forte d'une politique équilibrée du littoral.

Le littoral est le support de nombreuses professions nécessitant la proximité de la mer.
Ces activités traditionnelles sont des facteurs d'équilibre, d'entretien et de survie de nos territoires. Le littoral vendéen est profondément marqué par la présence de **la pêche**. Quatre ports principaux et quatre criées structurent cette économie. L**a conchyliculture**, activité fortement dépendante de la qualité de l'eau, est concentrée sur deux secteurs : la baie de Bourgneuf et la baie de l'Aiguillon. Son développement a été facilité grâce à la présence de zones abritées et d'un fort marnage. **L'agriculture**, particulièrement dans les marais, est une activité gestionnaire de l'espace. La nouvelle procédure des Contrats Agriculture Durable est essentielle pour la survie des deux grands espaces de marais : le Marais Breton et le Marais Poitevin. Les enjeux y sont la biodiversité et la qualité des eaux.

Des activités plus récentes sont également développées sur le littoral comme **l'industrie nautique**. Si l'économie française est de type tertiaire, celle du littoral renforce encore ce phénomène. Les services dominent nettement le reste des activités.
Enfin, le littoral pourrait jouer un nouveau rôle non négligeable dans la **production d'énergies renouvelables**, notamment éolienne.

La maîtrise des activités touristiques est le cinquième enjeu du littoral.

Forte de ses 240 km de littoral, la **Vendée est la deuxième destination touristique estivale**. Le tourisme est ainsi devenu une des premières activités économiques du département.
Le développement des résidences secondaires a débuté dans les années 60, s'est amplifié dans la décennie 80 et ne s'est jamais ralenti depuis. Si la généralisation des plans d'occupation des sols a su encadrer la localisation de nouvelles résidences, il n'en demeure pas moins que **la pression foncière pose d'importants problèmes à la majorité de nos stations touristiques**.
Le **phénomène de saisonnalité** est toujours aussi fort bien que la fréquentation ait tendance à augmenter en avant-saison, entre mai et juin.
Comme dans les autres départements du littoral métropolitain, la Vendée est confrontée à des enjeux majeurs en terme d'adaptation de ses réseaux notamment pour l'eau potable et l'assainissement, de réhabilitation de ses stations, d'accroissement de la qualité de ses hébergements.
Le Conseil Général a, cependant, mené un ensemble de politiques convergentes pour le soutien au développement touristique. Le **Comité Régional du Tourisme** constitue un élément majeur de la politique de communication aux côtés des offices de tourisme regroupés au sein de l'union départementale. La préservation des espaces sensibles a amené le département à participer activement à la constitution de réserves foncières. Des **contrats environnement littoraux** permettent d'accentuer l'effort en faveur de la qualité de notre environnement urbain.
Enfin, **d'importants équipements nautiques ont été engagés** même si les capacités d'accueil de nos ports de plaisance sont largement inférieures aux demandes exprimées.

L'eau est une thématique primordiale pour le littoral. C'est le sixième enjeu.

Le littoral est le lieu de convergence de toutes les pollutions : celles venant de la terre, les pollutions marines (Erika, Prestige, dégazages…), les pollutions générées sur place par la forte saisonnalité de la fréquentation touristique.
La France s'est toutefois engagée, en transposant le 21 avril 2004 la **Directive-cadre européenne,** à atteindre en 2015 (c'est-à-dire dans 10 ans) le bon état écologique de nos eaux et de nos milieux.
La réduction des pollutions est donc un enjeu majeur qui nécessite des actions déterminées tant de la part des collectivités locales que du monde agricole. La Vendée s'est engagée dans cette voie en développant, en liaison avec l'Agence de l'Eau Loire Bretagne, une politique active d'aide aux travaux d'assainissement et d'hydraulique.
Le territoire de la Vendée est désormais couvert de SAGE (Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux) élaborés par les Commissions Locales de l'Eau.
Les « opérations Bassin Versant » dont l'objectif est de sécuriser les retenues d'eau alimentant la Vendée et en particulier le littoral, se développent avec la participation active du monde agricole. Cet effort est nécessaire et urgent car l'état du milieu n'est pas satisfaisant.

Dans le domaine de l'eau potable, la Vendée doit faire face à un enjeu majeur pour lequel elle s'est dotée de moyens d'action. Les zones de production d'eau sont largement situées à l'est du département alors que les zones de consommation se développent rapidement à l'ouest sur le littoral. Et, la Vendée ne dispose guère de ressources abondantes en eaux souterraines.
Elle a donc su faire face à cet enjeu en créant un **syndicat départemental d'alimentation en eau** potable dont le bilan est relativement exemplaire.

Les études prospectives montrent que la Vendée aura besoin, à l'horizon de 10 ou 15 ans, de 10 millions de mètres cubes d'eau supplémentaires. En complément d'une politique de sensibilisation sur les économies d'eau, il est urgent de rechercher de nouvelles ressources qui pourraient être fournies par deux barrages supplémentaires (Vie et Auzance) qui se rajouteraient alors aux 11 retenues existantes.

Enfin, le suivi attentif de l'évolution de la qualité des eaux a amené le département à créer un **Observatoire départemental de l'eau** qui devrait permettre à chaque commune du littoral d'afficher rapidement la qualité de ses eaux de baignade.

Le littoral doit donc gérer son espace et toutes les contraintes auxquelles il est soumis. **La planification spatiale du littoral est donc essentielle et nécessite une coopération intercommunale forte. Il s'agit du septième enjeu.**

Depuis 30 ans, toutes les communes du littoral de la Vendée se sont dotées de plans d'occupation des sols dont le contenu à du s'adapter aux contraintes imposées par les nombreuses dispositions précédant ou suivant la loi « Littoral » de 1986. Comme l'ensemble du territoire vendéen, **le littoral a vu se développer des structures de coopération intercommunale**. Les communautés de communes recouvrent généralement l'aire géographique du canton, mais certains d'entre eux disposent de deux communautés associées dans un syndicat mixte : c'est le cas des cantons de Saint-Gilles-Croix-de-Vie et des Sables-d'Olonne.
Ces structures devraient permettre un examen conjoint et concentré de toutes les dispositions d'urbanisme et de protection qui concernent le littoral.

Depuis près de 40 ans, la planification spatiale du littoral se heurte à des difficultés considérables. Les SAUM (Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer) ont été des échecs comme les SMVM (Schémas de Mise en Valeur de la Mer) prévus par la loi Littoral de 1986.
La loi d'orientation pour l'aménagement du territoire de 1995 avait prévu la **création de « pays »** dont le contenu a été remanié par la loi de 1999. Toutefois, leur mise en œuvre se heurte à des problèmes méthodologiques comme à des difficultés de formaliser les structures de gestion ou de définition des objectifs et des financements.
Le nouvel outil de planification spatiale est apparu avec la loi SRU (Solidarité et Renouvellement urbains) du 13 décembre 2000 remaniée par la loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003 : il s'agit des **Schémas de Cohérence territoriale**. Cet outil, qui s'applique notamment à la zone côtière de 15 km à partir du rivage, peut être porteur d'espoir si toutes les parties (collectivités, administrations d'Etat, structures professionnelles et associations) acceptent un dialogue constructif pour élaborer une vision d'ensemble englobant les problématiques de développement et de protection et concernant tant la frange maritime que terrestre.

Enfin, le huitième et dernier enjeu du littoral est de permettre une participation effective des élus à l'ensemble des choix et à la détermination des grandes orientations qui conditionnent l'avenir du littoral.

Les communes sont et demeureront au cœur du développement local. Il est évident que leur action sera renforcée grâce aux structures de coopération et de concertation dans lesquelles elles s'intègrent naturellement.

Ce mouvement de réorganisation territoriale est loin d'être achevé et le processus actuel d'accentuation de la décentralisation ne peut que le renforcer.
Développement urbain, aménagement de zones d'activités, réhabilitation et préservation de l'environnement, accueil et animation touristiques, **les communes sont au cœur de toutes les problématiques locales**.
Elles doivent toutefois s'insérer dans des structures plus larges qui dépassent les simples limites communales. Cela explique le triple mouvement constaté :

- d'une part, la **création et la multiplication des établissements publics de coopération intercommunale** soit sous forme de communautés de communes soit de syndicats mixtes ;
- en second lieu, **le développement des procédures contractuelles** permettant de soutenir des ensembles cohérents d'initiatives et d'actions : il en est ainsi des contrats régionaux de développement et des contrats environnement littoraux ;
- enfin, **la création d'associations destinées à renforcer l'action collective des élus**, leur permettant de s'organiser, de réfléchir ensemble et d'engager un dialogue constructif avec leurs différents partenaires dont en priorité, l'Etat.

Sur le littoral, une structure nationale a été mise en place en 1979 avec **l'Association Nationale des Elus du Littoral** créée par Antoine Rufenacht et Jacques Oudin. Devant la montée en puissance des règlementations pesant sur le littoral, les élus des zones concernées ont ressenti le besoin de se regrouper pour engager un dialogue avec la puissance publique. La préparation et, ensuite, la mise en œuvre de la loi Littoral de 1986 a été l'objet principal des activités de l'ANEL.
De même, lorsque qu'en 1988, la Vendée a été désignée comme département pilote pour l'application de la loi Littoral, les 64 communes des huit cantons littoraux de la Vendée ont souhaité se réunir au sein de l'AVEL : **Association Vendéenne des Elus du Littoral**. A partir de là, un dialogue constructif a pu se développer notamment pour la délimitation des zones protégées et la mise en œuvre de la procédure Natura 2000. Si toutes les difficultés sont loin d'être résolues, la structure de dialogue a au moins le mérite d'être en place et de permettre d'avancer dans l'action et la réflexion.

L'enjeu global du littoral est de parvenir à la mise en œuvre d'une véritable Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) et à des procédures contractuelles globales.

Le littoral est, par nature, une zone difficile à gérer. Mais, certaines zones sont plus complexes que d'autres car elles réunissent davantage de conflits d'usage et de problématiques environnementales. Le marais Poitevin et la Baie de l'Aiguillon ou le Marais Breton et la Baie de Bourgneuf en sont deux exemples qui concernent directement le littoral vendéen.

Dans le secteur du Marais Breton et de la Baie de Bourgneuf qui s'étend sur le territoire de 39 communes dont 17 en Loire-Atlantique et 22 en Vendée, les élus ont, depuis 15 ans, souhaité se réunir pour tenter de cerner et d'élaborer un avenir commun.
L'Association pour le Développement du Bassin Versant de la Baie de Bourgneuf a été créée en 1989 pour élaborer, sous l'égide de l'Etat, le Schéma de Mise en Valeur de la Mer dans ce secteur. Ce fut un échec mais la réflexion engagée à cette époque et la dynamique amorcée n'ont pas été inutiles. Un Contrat de Baie a été étudié, un programme européen axé sur l'environnement a été lancé et, enfin, l'association a été le support d'une Commission Locale de l'Eau qui a élaboré le **Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux de la**

Baie de Bourgneuf et du Marais Breton. Il a fallu attendre onze ans pour que cette procédure débouche et le SAGE sera approuvé dans l'été 2004.
L'association a, par ailleurs, été désignée par le Préfet de la Vendée pour être animateur de la gestion du site Natura 2000 de ce secteur.
Forte de ces acquis et de ses expériences, l'association a été retenue par l'Etat pour être le partenaire d'une **opération pilote de gestion intégrée des zones côtières (GIZC)** décidée par le CIADT du 3 septembre 2003 et formalisée par une lettre de mission interministérielle du 30 mars 2004.

Une question de fond se pose : est-ce une procédure administrative supplémentaire ou peut-on attendre une avancée significative de cette nouvelle démarche ?
La complexité actuelle des procédures est telle qu'une réforme s'impose. Le processus engagé pour une nouvelle étape de la décentralisation, le droit à l'expérimentation désormais reconnu aux collectivités sont autant d'éléments qui militent pour une nouvelle réflexion sur la gestion locale d'un milieu complexe.

L'opération pilote de gestion intégrée des zones côtières sera d'autant plus difficile à mener qu'elle devra bousculer et transcender les lourdeurs, les habitudes et les rigidités administratives. Elle n'aura d'intérêt et d'efficacité que si elle permet aux élus comme aux administrations d'avoir à moyen et long terme une triple lisibilité :

- **lisibilité juridique** clarifiant les droits et obligations de chacun et plus particulièrement ceux des collectivités locales dans la gestion de leur espace et de leur POS ou PLU ;
- **lisibilité opérationnelle** permettant, d'ors et déjà, de savoir quelles infrastructures ou aménagements pourront être engagés sur ce territoire (zones d'habitation ou d'autoroutes, routes, ports, stations d'épuration…) ;
- **lisibilité financière** concernant notamment les engagements financiers de tous les partenaires des communes et de leurs groupements. La signature de l'Etat a trop souvent été révisée et les engagements repoussés.

Il conviendra, au terme de cette réflexion, d'aboutir à un contrat global de gestion de cette zone littorale.

Ce sont donc 21 propositions d'action qui ressortent de cette étude et des réflexions menées conjointement par l'AVEL (Association Vendéenne des Elus du Littoral) **et l'OESTV** (Observatoire Economique, Social et Territorial de la Vendée) :

VINGT ET UNE PROPOSITIONS POUR UNE GESTION GLOBALE ET DURABLE DU LITTORAL VENDEEN

1. Mieux connaître et préserver l'acquis environnemental.
2. Maîtriser les pollutions littorales.
3. Mettre au point une cartographie précise pour déterminer avec précision et dans la concertation les zones protégées et plus généralement des espaces réglementés.
4. Préserver et valoriser les activités traditionnelles du littoral.
5. Développer la qualité de l'urbanisme des communes littorales.
6. Valoriser et promouvoir la politique touristique.
7. Maintenir une pêche active avec une priorité : l'évaluation de la ressource halieutique et la détermination de la capacité de pêche.
8. L'aquaculture : une activité liée aux efforts de recherche et à la qualité des eaux.
9. L'agriculture durable : une nécessité impérieuse dans le cadre de la PAC.
10. Favoriser l'industrie navale et les activités nautiques.
11. Développer des équipements structurants respectueux des contraintes environnementales.
12. Mettre en œuvre un programme portuaire dynamique.
13. Faire face à la pression foncière pour la population permanente.
14. Développer des solutions pour le logement des travailleurs saisonniers et des jeunes ménages.
15. Organiser des structures d'accueil adaptées au vieillissement de la population littorale.
16. Réduire le taux de chômage en maintenant les activités littorales.
17. Développer une animation culturelle et scientifique sur le littoral.
18. Créer un observatoire régional du littoral.
19. Une nécessaire planification territoriale intégrant terre et mer ainsi que le rétro-littoral.
20. L'expérimentation pour une simplification des procédures.
21. Développer la contractualisation pour une meilleure lisibilité.

Titre 1 : De la volonté de développement à la nécessité d'un équilibre plus protecteur

I. Le passage d'une totale liberté d'action à l'instauration des contraintes de la loi Littoral

1. Une politique volontariste d'aménagement

1. 1. Les grandes missions d'aménagements des années 60

1. 1. 1. La Mission Interministérielle pour l'Aménagement Touristique du Languedoc-Roussillon

a. Un objectif de redynamisation

La région Languedoc-Roussillon souffrait en 1960 d'un double déséquilibre, structurel et spatial. Les activités étaient caractérisées par une prédominance de l'agriculture et notamment de la vigne. De plus, les activités industrielles étaient concentrées dans l'est de la région.
Une première action étatique a été menée en 1955 visant à diversifier l'agriculture et à reconvertir une partie du vignoble.
Une plus vaste opération d'aménagement est mise en place à partir de 1963 : la Mission Interministérielle pour l'Aménagement Touristique du Languedoc-Roussillon, dite Mission Racine.
L'objectif principal était de redynamiser un ensemble régional en tenant compte de ses potentialités géographiques, mais en restant dans le cadre d'une mise en valeur rationnelle, c'est-à-dire en évitant une dégradation des sites et une spéculation foncière et immobilière.
Cette mission a ainsi abouti à la création de stations touristiques : Port-Camargue, la Grande-Motte, Cap d'Agde, Gruissan, Port-Leucate et Port-Barcares. Ces unités s'organisent autour d'un port de plaisance, généralement de grande capacité.

b. Des résultats mitigés

Ainsi, près de 100000 logements de vacances sont construits en 1980, contre seulement 27000 en 1963. De plus, 200 km de routes et autoroutes ont été conçus. De nombreux emplois ont été créés et, dès 1983, le chiffre d'affaire du tourisme dépassait celui de la vigne dans la région.

Entre les stations, des coupures vertes ont été préservées. Dès sa création, cette mission s'est attachée à définir les espaces naturels littoraux qu'il fallait préserver en raison de leur intérêt paysager, écologique ou de coupure d'urbanisation. En effet, les aménageurs souhaitaient, d'une part, conserver un cadre naturel agréable le plus souvent recherché par les estivants à côté de logements confortables et, d'autre part, prendre en compte un tourisme local pour lequel l'hébergement n'est pas l'objectif principal. Afin de clarifier ce concept, le Plan d'Urbanisme Interrégional (PUIR) a été crée par décret en janvier 1964. Il constituait, à la fois, un schéma d'organisation et un règlement d'utilisation des sols.
Mais, malgré la volonté de préserver au moins une partie du littoral, il continue de s'y exercer aujourd'hui une pression qui tend au comblement des espaces entre les stations. Le développement urbain, ajouté à la fréquentation touristique, fragilise fortement le milieu.

1. 1. 2. La Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine : la MIACA

a. Une volonté de dynamiser le tourisme

Le littoral était délaissé par l'homme. Il était mal desservi et les villes motrices, hormis Bordeaux et Toulouse, étaient peu nombreuses. De plus, les importants cordons dunaires créaient une menace d'invasion par les sables. Il existait tout de même quelques stations (Biscarosse, Cap Breton) destinées à un tourisme de luxe.
Le déclencheur de la mission est l'essor touristique après la seconde guerre mondiale. La volonté d'aménagement est présente mais arrive un peu plus tardivement que sur le Languedoc-Roussillon. Cette mission, créée par le décret du 20 octobre 1967, avait pour objectif d'élaborer un programme général d'aménagement de la Côte Aquitaine et d'en suivre la réalisation. L'objectif était alors de créer des stations mais d'éviter le gigantisme en limitant les surfaces à aménager.
Il était, d'une part, nécessaire de maîtriser le développement touristique et, d'autre part, de créer une image spécifique du littoral aquitain. A cette fin, les hébergements touristiques étaient concentrés dans les unités principales d'Aménagements (UPA), séparées par de vastes Secteurs d'Equilibres Naturels (SEN). Un aménagement en profondeur était aussi préconisé en liaison avec les trois composantes du paysage aquitain : terre, forêt, lac. L'accessibilité était aussi développée avec création de routes et autoroutes perpendiculaires au littoral.

b. Les conséquences : un littoral plus attractif

Le résultat final est moins volumineux qu'en Languedoc-Roussillon et le littoral est devenu beaucoup plus attractif avec des relations perpendiculaires à la côte, une mise en valeur du paysage et du potentiel géographique. Cependant, le mitage n'a pu être véritablement évité. Les constructions périphériques sont de plus en plus denses. Des fronts d'immeubles ont été construits alors qu'ils n'étaient pas voulus au départ.
Ainsi, au début des années 80, un plan plage a été mis en place pour mieux protéger les SEN car ils subissent une forte fréquentation : parkings, aires de pique-nique, accès-plages.

1. 1. 3. Le cas vendéen

Un plan d'aménagement sur le littoral vendéen a également été mis en place dans les années soixante-dix.

a. Un plan à l'échelle d'un vaste espace cohérent

Le Schéma d'Aménagement du Littoral Centre Ouest Atlantique (SALCOA) a été lancé en 1971 et adopté en 1977. Il concernait les départements de Loire-Atlantique, Vendée, Charente-Maritime et Deux-Sèvres. La structure porteuse portait le nom de l'Atelier d'Aménagement du Littoral Centre Ouest Atlantique (ALCOA) et était installé aux Sables-d'Olonne sous la responsabilité des Chefs des Services régionaux de l'équipement.
L'objectif su schéma était, grâce à une réflexion et des consultations sur plusieurs années, de définir les grandes lignes de l'organisation de l'espace et les actions à entreprendre.
Il est intéressant de noter que la Commission a eu à choisir, en 1974, le type de développement à mettre en œuvre entre :
1 : un tourisme littoral de masse.
2 : une grande région touristique.

3 : un équilibre entre économie permanente et tourisme.
4 : une façade Atlantique : pôle d'activités permanentes.

La Commission a choisi le troisième type visant un équilibre de l'espace.
Quatre actions majeures ont ensuite été retenues :

- équilibrer le développement de la façade Atlantique en constituant un ensemble économique structuré, ouvert vers les échanges internationaux grâce à ses ports, en s'appuyant sur les métropoles et les Zones Industrialo Portuaires (ZIP). L'amélioration des dessertes routières et ferroviaires était également prévue.
- Développer les activités du milieu marin que sont la pêche, la conchyliculture, l'aquaculture.
- Conserver la valeur « espace naturel » en définissant une véritable politique.
- Organiser le doublement de la capacité touristique en utilisant la complémentarité du littoral et de l'arrière-pays.

b. Les applications en Vendée

Le littoral vendéen a été divisé en trois secteurs : Nord, Centre et Sud.
Dans le Nord-Ouest vendéen, les zones conchylicoles, aquacoles, destinées aux cultures spécialisées ainsi que les forêts et dunes littorales devaient être préservées. La capacité touristique devait être fortement augmentée avec la création de nouvelles stations touristiques à Orouet, Le Fenouillet, Saint-Hilaire-de-Riez et Givrand.

Au centre, l'agglomération olonnaise devait connaître un développement équilibré entre fonction permanente et fonction touristique. Les grands ensembles naturels devaient être préservés. Enfin, il était prévu un aménagement en trois pôles de fixation pour le Talmondais: Talmont, Bourgenay et Jard - Saint-Vincent-sur-Jard.

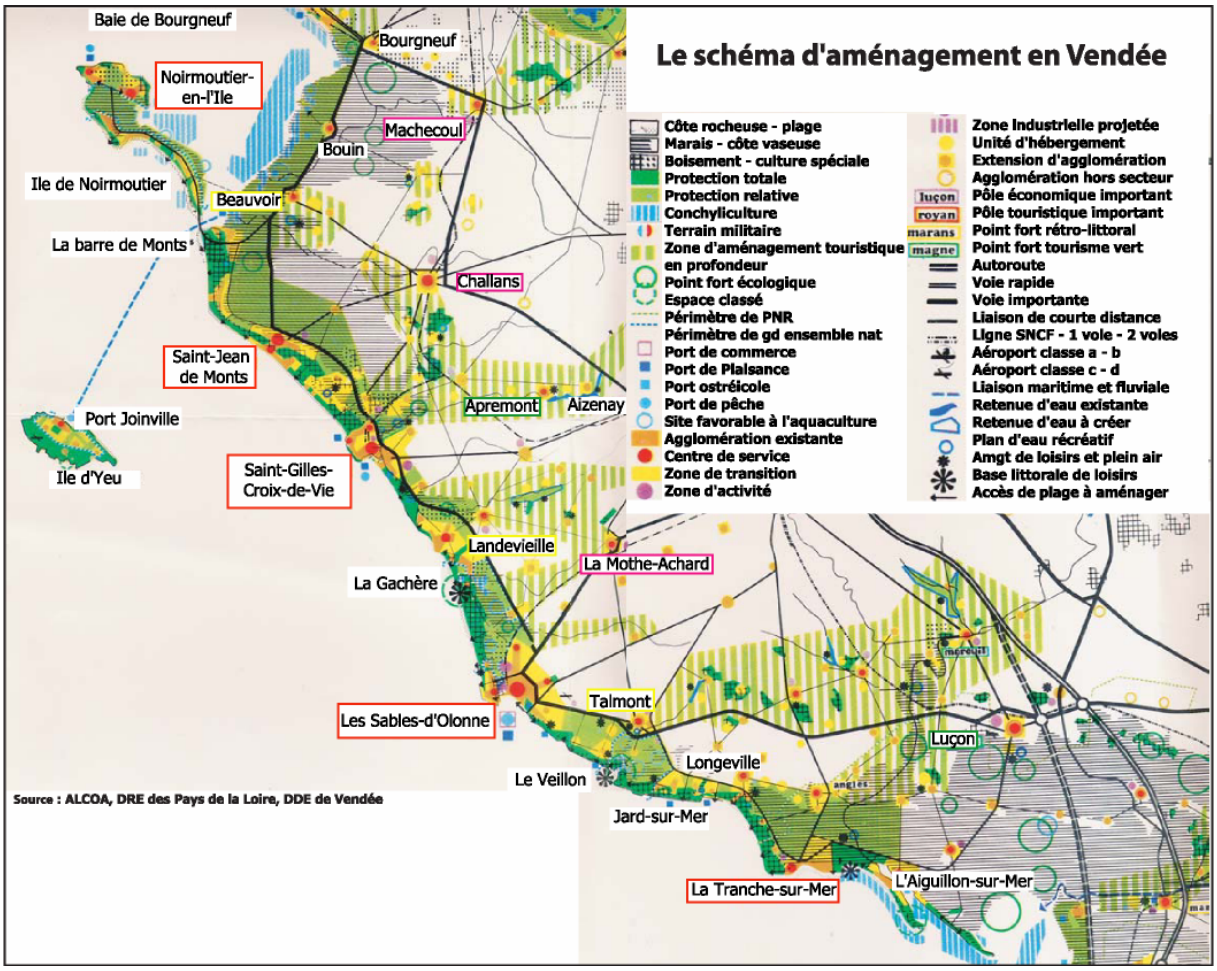
Le secteur Sud était caractérisé par un maintien des activités primaires, une mise en valeur agricole, mais aussi un développement touristique du Marais Poitevin. Des appuis économiques en rétro-littoral devaient être développés comme Luçon.

c. Les impacts et les résultats

Les grandes missions d'aménagement et les opérations privées ont entraîné une forte spéculation foncière conduisant à la vente de lots agricoles et à l'édification de grands campings en Vendée. La ville de Saint-Jean-de-Monts n'existait pas dans les années 50. Cette station, dessinée par M. Marty au début des années 60 est construite sur un domaine forestier cédé par l'Etat. Les propriétaires ont acheté sur plan dans les années 70 des petits appartements destinés à être utilisés l'été.
Port Bourgenay appartient à la catégorie des stations nouvelles avec pour objectif d'intégrer hébergement, services et équipements dans un environnement de qualité. Saint-Hilaire-de-Riez a aussi connu une urbanisation importante à cette époque.

Le SALCOA avait pour mission d'élaborer l'esquisse que deviendrait ce secteur maritime à moyen et même long terme. Ce schéma n'avait pas donc pas la même vocation que les deux autres missions interministérielles. Son objectif était de fournir une ligne de conduite aux élus et administrations. De plus, l'atelier régional ne disposait pas de fonds propres pour des actions d'équipements comme les missions interministérielles. Il ne disposait que de crédit d'études pour l'élaboration du schéma.

Malgré des propositions de protection des espaces naturels et de préservation des activités traditionnelles, la volonté d'aménager et de développer le tourisme est prépondérante. C'est, en, effet, la partie qui est analysée le plus précisément avec des chiffres et des projections dans le futur. Le choix est d'augmenter considérablement le nombre de lits. Le désir de développer la plaisance est aussi affirmé. Ces grands ensembles touristiques sont donc la priorité et peuvent finalement grignotés les autres espaces (naturels ou traditionnels) qui deviennent périphériques.



Carte 1 : La partie vendéenne du Schéma d'Aménagement du Centre Ouest Atlantique.

1. 2. La première vision de l'aménagement du littoral

1. 2. 1. Des sorties « abusives » du Domaine Public Maritime

Le Domaine Public Maritime (DPM) est une zone spatialement restreinte, mais son importance est inversement proportionnelle à l'espace occupé. Il correspond à la position la plus avancée du littoral et permet l'accès à la mer. Il est ainsi le support de multiples activités économiques : pêche, aquaculture, extraction de sels de mer, ports maritimes… et concentre donc les conflits d'usage.

Le DPM est soumis au régime de la domanialité publique. Ce régime est, en principe protecteur, car il repose sur deux principes : inaliénabilité et imprescriptibilité. L'affectation du DPM naturel est l'usage direct du public. Mais, cette affectation a plusieurs fois été remise en cause au cours de l'histoire et particulièrement lors du développement du tourisme balnéaire. Des pans importants du DPM sont alors sortis du régime de la domanialité publique

en devenant des propriétés privées. Les concessions d'endigage sont ainsi fortement réactivées.
Il s'agit d'un titre d'occupation ayant pour effet de permettre l'exondement d'emprises concédées.
L'article L-64 du Code du domaine de l'État dispose que le concessionnaire est autorisé à exonder des emprises qui, soustraites à l'action des eaux, ne relèvent plus de la définition du domaine public maritime naturel et peuvent donc être déclassées et cédées par l'Etat. L'usage passé de cette procédure, à l'origine fort utile pour l'aménagement de polders agricoles, a connu quelques déviations jusqu'à permettre la réalisation de constructions immobilières privées, sous forme de marinas, gagnées sur la mer. Cette procédure portait atteinte au caractère naturel du rivage. Dorénavant, il n'est plus possible de réaliser de telles opérations et la procédure n'est plus applicable qu'aux exondements anciens dont elle constitue la seule possibilité de régularisation. Des endigages sont certes toujours possibles lorsqu'ils sont nécessaires, mais dans le respect de l'article 27 de la loi littoral (Article L321-6 du code de l'environnement).

1. 2. 2. Réflexions sur la définition du terme « aménagement »

C'est l'Etat qui agit en 1963 sur le lido languedocien. Il espèrait ainsi sortir la région des langueurs qu'entraînait la monoculture de la vigne mais il voulait aussi fixer sur ces côtes une partie de la clientèle que l'Espagne attirait chaque été. Les objectifs étaient donc avant tout économiques. De plus, une des principales caractéristiques du PUIR était de pouvoir être approuvé sans enquête préalable. Seuls les conseils généraux pouvaient émettre un avis facultatif. Ainsi, l'Etat imposait sa volonté et agissait au nom de l'intérêt public.
La volonté était de passer d'un espace quasi vierge à un espace touristique à l'attrait renforcé. Il s'agissait d'une véritable opération d'aménagement du littoral.

Mais, aménager l'espace suppose de mener une réflexion sur celui-ci. A cette époque, en France, l'aménagement relève d'une opération de planification spatiale qui correspond, en réalité, à disposer des équipements dans l'espace de manière à structurer ce dernier et attirer, par effet de synergie, d'autres activités fonctionnelles. Par exemple, aménager un estuaire correspond à localiser les terrains susceptibles d'accueillir les entreprises et à les rendre accessibles. De même, l'aménagement d'une commune littorale correspond à trouver des terrains, à les équiper, puis à les vendre à une clientèle touristique.
« Aménager correspond donc à mettre en place des équipements à fonction économique. La gestion recouvre, bien entendu, cette notion mais elle ne s'y limite pas, puisqu'elle implique tous les actes qui font le dynamisme d'une collectivité sans que la planification spatiale en soit l'expression suprême » (MIOSSEC A. in GAMBLIN A., 1999. Les littoraux, espaces de vie).

Pierre Claval définit l'aménagement du littoral de manière globale : « c'est un ensemble de mesures concertées qui règlent l'utilisation de l'espace et son équipement de manière à assurer le plein épanouissement des individus, à faciliter la vie sociale en minimisant les frictions, qui résultent de la distance ou du rapprochement d'activités antinomiques et à éviter les perturbations de l'équilibre naturel dont la destruction serait, immédiatement ou à terme, nuisible à la collectivité ». Les actions menées alors sur le littoral sont loin de cette définition.

2. Une prise de conscience progressive d'une nécessaire préservation

La construction d'une politique propre au littoral s'est étendue sur 20 ans. Elle est scindée en plusieurs temps forts.

2. 1. Les prémisses d'une protection

2. 1. 1. Les premiers textes recherchant une préservation

a. Une circulaire innovante

L'un des premiers textes significatifs est la circulaire du 3 janvier 1973 relative à l'utilisation du Domaine Public Maritime (DPM) en dehors des ports de commerce et de pêche.
L'enjeu est le développement touristique à travers les plages et les ports de plaisance. Ce domaine est inaliénable, voué à l'usage de tous mais l'Etat décide tout de même de le mettre « au service des objectifs généraux de l'aménagement du territoire ». Les activités touristiques viennent au premier rang des autres affectations potentielles, mais il faut que les autorisations d'utilisation du DPM soient données avec parcimonie et avec une vigilance particulière.
Les plages doivent être entretenues et leurs accès préservés par les collectivités et les services publics. De plus, la qualité des paysages est prise en compte avec une réflexion sur les volumes, les hauteurs et les couleurs des ouvrages. Enfin, les ports de plaisance peuvent être accompagnés d'équipements, services à usage collectif et même d'hôtels ou de campings. En revanche, l'habitat privatif est prohibé.
Elle réaffirme l'utilisation de cet espace pour des activités traditionnelles et interdit la cession de terrains exondés. Cette circulaire est le premier cadre dans lequel l'Etat a commencé à insérer ses réflexions en matière d'utilisation de l'espace côtier. Elle est suivie d'un décret du 29 juin 1979 qui réforme le régime de la concession d'endigage : celle-ci ne s'accompagne plus d'une sortie du DPM.

b. Un rapport dénonciateur

Le rapport publié par la DATAR en 1973 « Littoral français, perspective pour l'aménagement », dénommé rapport Piquard, représente le premier texte alarmant. Il est articulé autour de trois points :

- un état des lieux ;
- un recensement des facteurs des mutations probables pour les années futures ;
- un diagnostic d'ensemble et une proposition de politique, encore floue, qui vise un aménagement en profondeur ainsi que quelques « moyens et mesures ».

Les propositions énoncent un zonage de l'espace notamment avec la mise en place de différents schémas et du Conservatoire du Littoral. Il suggère de gérer les conflits en jouant sur l'organisation du bâti et en aménageant en profondeur.
Ce rapport dénonce le mode d'occupation privative du littoral. En effet, en 1973, le littoral est avant tout un enjeu économique. Il révèle la pression exceptionnelle qui s'exerce sur cet espace.

La finalité du rapport pose la question, toujours sans réponse, de savoir jusqu'où va-t-on construire sur le littoral. L'enjeu est clairement posé : faut-il protéger ou aménager ? Il apparaît nécessaire de gérer ces deux branches en évitant qu'elles ne s'excluent.

2. 1. 2. Le renforcement de la prise de conscience

a. Deux textes principaux

Ils composent cette phase de maturation et de prise de conscience progressive de la fragilité du littoral.

Il y a, tout d'abord, l'instruction du 4 août 1976 relative à la protection et l'aménagement du littoral et des rivages des grands lacs. Celle-ci n'est destinée qu'aux préfets mais marque un tournant important pour la préservation de cet espace. En effet, la première phrase insiste sur le fait que « la protection du littoral constitue un impératif national que doivent prendre en compte toutes les décisions d'aménagement ». Le premier ministre rappelle que le gouvernement a déjà pris des mesures dans ce sens comme la création du Conservatoire du Littoral, la délimitation de périmètres sensibles… Mais, il reconnaît aussi que certains documents d'urbanisme ne permettent pas de protéger efficacement ou, tout au moins, d'aménager correctement.

Trois grands points sont ainsi développés. L'urbanisation du littoral ne doit pas être linéaire et doit reporter les constructions le plus possible en arrière du rivage. Les réseaux routiers nécessitent d'être organisés de manière à éviter la circulation de transit et à canaliser la circulation de desserte sur le littoral. Ainsi, les nouvelles routes seront construites à plus de deux kilomètres du rivage et les voies de dessertes orientées perpendiculairement au rivage. Le dernier point correspond aux zones naturelles : marais, dunes et forêts qui ne doivent plus être urbanisés. Ainsi, « leurs utilisations seront compatibles avec la préservation de leur qualité écologique ». Les massifs boisés seront donc classés et les marais réservés à une utilisation agricole.

Le second texte est la Directive sur la protection et l'aménagement du littoral du 25 août 1979. Elle rappelle l'impératif national de protection du littoral et fixe trois objectifs principaux. Il est nécessaire de combattre une urbanisation désordonnée ainsi que de préserver les espaces naturels et les équilibres biologiques. Par ailleurs, les équipements doivent être adaptés au caractère particulier du littoral. Enfin, il est primordial de veiller à la qualité architecturale des constructions.
Cette directive instaure notamment la bande des 100 mètres et la nécessité de la préserver de toute urbanisation.

b. La loi sur la protection de la nature : une grande évolution.

Cette loi du 10 juillet 1976 instaure les études d'impact qui cherchent à prévenir les pollutions et les atteintes environnementales grâce à l'évaluation préalable des effets de l'action de l'homme.

Le décret d'application fixe la liste des aménagements ou des ouvrages donnant lieu à l'élaboration d'une étude préalable. La règle posée est qu'il y a toujours étude d'impact sauf dispense expresse. Deux principes en conditionnent la présence ou l'absence : la dimension du projet et ses incidences sur l'environnement. Le coût financier représente également un critère de distinction.

Il faut attendre la directive du 27 juin 1985 relative à l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement pour voir apparaître une réglementation européenne. Cette dernière impose une évaluation des conséquences de la réalisation de certains projets sur l'environnement. La transposition dans le droit français s'est réalisée avec

le décret du 25 février 1993. Il étend le champ d'application des études d'impact et ajuste le seuil financier. Fixé à 6 millions de francs par le décret initial, il est de 12 millions dans le nouveau.
L'auteur de l'étude d'impact est le maître d'ouvrage. Le contenu de cette procédure est fixé par l'article 2 du décret. Depuis 1993, elle doit contenir 5 rubriques :
- l'analyse de l'état initial du site. C'est un constat actuel du site qui porte sur l'espace concerné par le projet, mais aussi sur tout l'espace qui peut être affecté par les aménagements.
- l'analyse des effets sur l'environnement. L'environnement naturel, comme les milieux, la faune et la flore, est concerné. Les atteintes au milieu physique comme les pollutions sont aussi visées, tout comme les effets sur la santé.
- les raisons pour lesquelles le projet a été retenu. Les aménageurs doivent justifier le choix du projet final vis-à-vis de l'environnement.
- les mesures envisagées pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement et les dépenses envisagées. L'aménageur peut choisir des mesures à prendre.
- un résumé non technique ainsi qu'une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets sur l'environnement en mentionnant les difficultés techniques ou scientifiques rencontrées. Cette mesure permet de rendre l'étude d'impact accessible aux non spécialistes et établit un contrôle sur les compétences de l'auteur de l'étude.

Certaines études d'impact particulières doivent comporter des rubriques particulières. C'est le cas, par exemple, des installations classées pour la protection de l'environnement qui sont soumises au régime général mais aussi à des dispositions spécifiques.

2. 2. Une difficile mise en place de la loi Littoral

2. 2. 1. Les principes de la loi : protection, aménagement et mise en valeur

La loi Littoral n° 86-2 du 3 janvier 1986, en préconisant la définition d'une politique d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral, correspond véritablement au temps de l'action.

a. La portée

Cette loi est une étape importante car elle modifie une vision productiviste. En effet, elle rompt avec l'idée qu'aménager correspond uniquement à équiper et produire. L'aménagement doit également prendre en compte l'aspect de sauvegarde du patrimoine et des espaces naturels.
Elle ne concerne pas toutes les activités mais elle en intéresse beaucoup et conditionne assez fortement la réglementation de l'occupation des sols, de l'urbanisme et des diverses activités. Son objectif est de favoriser une gestion intégrée d'un territoire dont on estime, qu'en raison de l'importance des enjeux économiques et de l'ampleur des conflits d'usage, il nécessite des arbitrages de l'Etat. Elle comporte 42 articles et s'applique aux communes littorales, c'est-à-dire aux communes de métropole et d'outre-mer riveraines de mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 hectares, et également aux communes riveraines des estuaires et des deltas situés en aval de la limite de salure des eaux et participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux.
Dans son premier article, maintenant abrogé par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000, le littoral est défini comme une « entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur ». Cette politique semble ainsi

relever de la compétence de l'Etat. Le littoral est, en effet, une zone particulière dont l'avenir intéresse toute la nation. De plus, l'Etat est considéré comme le mieux placé pour arbitrer toutes les exigences parfois contradictoires du développement économique et de la protection de la nature.

b. Des objectifs ambitieux

La loi Littoral poursuit quatre objectifs : tout d'abord, la mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ; puis la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages du patrimoine. Ensuite, elle vise à préserver et à développer les activités économiques liées à la proximité de l'eau comme la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction navale et les transports maritimes. Enfin, elle promeut le développement ou le maintien, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie de l'artisanat et du tourisme (Schirmann-Duclos et Laforge, 1999).

La loi impose des normes précises sur la protection des milieux naturels et le contrôle de l'urbanisation. Elle interdit de porter atteinte au DPM naturel. Les exceptions à ce principe concernent l'implantation d'ouvrages nécessaires à la protection contre la mer, à la sécurité maritime, à la défense nationale et à des activités économiques qui doivent être proches de l'eau. Les endiguements, les enrochements, les assèchements et les remblaiements sont interdits. Les extractions de matériaux sont limitées ou prohibées, sauf dans le cas d'exploitations d'intérêt minier ou de dragages à proximité d'infrastructures portuaires.
Au niveau de l'urbanisation, son extension est limitée d'une façon croissante lorsqu'on se rapproche du rivage :

- « sur l'ensemble du territoire des communes riveraines, l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » ;
- sur les espaces proches du rivage, « l'extension doit être limitée et justifiée au plan d'occupation des sols par la configuration des lieux » ou par « l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau » ;
- sur la bande littorale des 100 mètres, les constructions sont interdites « en dehors des espaces urbanisés ».

Elle ne réglemente pas la pêche sur le littoral, ni les ports en général, mais elle établit une servitude de passage de piétons, réglemente les campings et les parcs de stationnement, envisage l'accueil des navires de plaisance, traite de la qualité des eaux et instaure les Schémas de Mise en valeur de la Mer (SMVM).

2. 2. 2. Les conséquences de la loi

a. La parution de plusieurs décrets

Plusieurs décrets ont été publiés afin de permettre l'application de cette loi. Ils concernent les SMVM, l'organisation des secours et le sauvetage en mer, les 50 pas géométriques dans les DOM, la création d'une servitude transversale pour l'accès au rivage de la mer, les normes d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et baignades aménagées.

Le décret n° 89-694 du 20 septembre 1989, en application de l'article L 146-6 du code de l'Urbanisme, concerne la protection des espaces littoraux et complète la typologie des espaces

et milieux à préserver au titre de cet article dès lors qu'ils remplissent l'une des trois conditions suivantes :

- ils constituent un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel ou culturel du littoral ;
- ils sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques ;
- ils présentent un intérêt écologique.

Ce décret énumère également les travaux et aménagements qui peuvent être effectués, tout en respectant les le maintien ou le développement des activités agricoles, pastorales, forestières, de pêche ou cultures marines ou lacustres.
L'article L 146-6 était difficilement applicable : le législateur y énumérait de façon non limitative ce qu'il fallait entendre par « espace et milieu à protéger ». Malheureusement, certains espaces et milieux ne sont pas précisés dans le décret. D'autres sont définis de manière plus restrictive. En revanche, sont référencés certains espaces non prévus dans le texte législatif : les estrans, les falaises et leurs abords s'ajoutent aux dunes, landes ; les tourbières, les plans d'eau sont cités en plus des marais, vasières et zones humides…
Cependant, le décret reste flou du point de vue technique et ne résout pas les problèmes de définition et de délimitation…

Par ailleurs, le décret n° 91-1110 du 22 octobre 1991 concerne les zones de mouillages et les équipements légers. L'article 28 de la loi Littoral a, en effet, institué des Autorisations d'Occupation Temporaire (AOT) spécifiques aux zones de mouillage et d'équipements légers pour accueillir des navires et bateaux de plaisance. Ce décret d'application fixe les conditions de délivrance de ces autorisations par l'Etat et les règles de police à observer à l'intérieur de ces zones.
Trois décrets sont récemment parus le 29 mars 2004. Le premier décret n° 2004-309 est relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières. La délimitation est effectuée par le service de l'Etat chargé du DPM qui doit établir un dossier comprenant : une note exposant l'objet de la délimitation ainsi que les étapes de la procédure, un plan de situation, le projet de tracé, une notice détaillant tous les éléments qui ont aidé à déterminer la limite, la situation domaniale antérieure dans le cas de la délimitation des lais et relais et la liste des propriétaires riverains s'il y a délimitation du rivage de la mer, et des lais et relais.
Ce dossier est transmis pour avis aux communes qui ont deux mois pour se prononcer. L'absence de réponse dans ce délai équivaut à un avis favorable. Cette délimitation est soumise à enquête publique et est constatée par arrêté préfectoral s'il n'a pas de contestation.

Le second décret n° 2004-311 fixe la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales et la liste des estuaires les plus importants. Ainsi, en Vendée, Brem-sur-Mer, l'Ile d'Olonne et Angles sont définies comme communes littorales. De plus, les estuaires de la Seine, de la Gironde et de la Loire sont classés comme estuaires les plus importants au sens du paragraphe IV de l'article L 146-4 du code de l'urbanisme.

Le troisième décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 est relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports. Il stipule que « les dépendances du domaine public maritime situées hors des limites administratives des ports peuvent faire l'objet de concessions d'utilisation en vue de leur affectation à l'usage du public, à un service public ou à une opération d'intérêt général ». La durée maximale de la concession est de 30 ans et les biens ne sont pas soustraits au domaine public.

Enfin, la loi, qui n'avait jusqu'ici que 42 articles, en possède dorénavant un 43 ème :

« -I.- Il est créé un Conseil national pour le développement, l'aménagement, la mise en valeur et la protection du littoral et des zones côtières, dénommé Conseil national du littoral.
« II.- Le Conseil national du littoral est présidé par le Premier ministre. Sa composition et son fonctionnement sont fixés par décret en Conseil d'Etat. Il comprend notamment des représentants du Parlement, des communes, départements et régions des façades maritimes de métropole et d'outre-mer, des associations d'élus du littoral, des assemblées permanentes des établissements publics consulaires, des représentants du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres, des organisations nationales représentant le milieu maritime côtier et portuaire et oeuvrant pour l'environnement local. Le Conseil national du littoral comprend une commission permanente de dix-sept membres désignés parmi les membres du conseil national par le Premier ministre.
« III.- Il définit les objectifs et précise les actions qu'il juge nécessaires pour le développement, l'aménagement et la protection du littoral. Il pourra émettre un avis sur l'application de la présente loi et des textes pris pour son application. Il a également pour objet de faciliter par ses avis et propositions la coordination des actions publiques dans les territoires littoraux.
Il est consulté sur les priorités d'intervention et les conditions d'attribution des aides de l'Etat, sur les projets découlant d'une contractualisation entre l'Etat et les régions, sur les projets découlant des programmes européens ainsi que sur tout projet législatif ou réglementaire intéressant le littoral. »

b. Une loi qui a soulevé des difficultés d'application

Cette loi est critiquée car elle est caractérisée par une absence de précisions sur des notions clefs. En effet, certains termes employés couramment ne sont pas aussi clairs dès qu'il faut les appliquer. Il s'agit principalement :

- des espaces proches du rivage
- de l'extension limitée
- des coupures d'urbanisation
- des capacités d'accueil
- des sites et paysages remarquables.

L'application de la loi Littoral s'est transformée au cours des années :

- une première période allant de 1986 à 1990 pendant laquelle la loi n'a pas pu être bien appliquée, les décrets n'étant pas encore parus.
- dans les années suivantes, de 1991 à 1995, sous l'impulsion notamment des tribunaux administratifs de Nice et de Montpellier, soutenus par le Conseil d'Etat, la rigueur s'est imposée, mettant en avant le caractère protecteur de la loi.
- enfin, depuis 1995, le souci d'équilibre entre protection et développement a prévalu.

Depuis 1986, des directives européennes et de nouvelles lois se sont juxtaposées progressivement à la loi Littoral, compliquant l'application des textes généraux concernant l'aménagement. Cette multiplication des textes relatifs aux mêmes problématiques a créé une surabondance juridique. Les outils de planification spatiale et les zonages environnementaux ont ainsi été développés de manière discontinue et parfois redondante.

II. Une protection de plus en plus encadrée notamment en raison des engagements européens

1. L'intervention de l'Europe dans les politiques environnementales

1. 1. L'environnement : une nouvelle compétence de l'Union Européenne

1. 1. 1. Les acteurs communautaires

Des institutions particulières s'occupent des problèmes environnementaux, au niveau communautaire.

a. Le Conseil de l'Europe

Les statuts du Conseil de l'Europe ont été adoptés à Londres en 1949. Son objectif « est de réaliser une union plus étroite entre ses membres, de promouvoir les idéaux et les principes qui sont leur patrimoine commun et de favoriser leur progrès économique et social ».
Il est composé de 45 Etats membres, dont certains n'appartiennent pas à l'Union Européenne, et il tend encore à s'élargir. Il est ouvert aux Etats démocratiques d'Europe.
Il exerce son activité dans tous les domaines de la coopération internationale (hormis le domaine militaire). Il entreprend ainsi des initiatives de sensibilisation et d'information. Il donne des orientations politiques et instaure des obligations à l'aide de différents textes juridiques : conventions, recommandations, résolutions… Il est dépourvu de pouvoirs réels de décision.
Ces activités sont menées à plusieurs niveaux : parlementaire avec l'Assemblée parlementaire ; local et régional avec la Conférence des Pouvoirs Locaux et REgionaux (CPLRE) devenue depuis 1994 le Congrès des pouvoirs locaux et régionaux ; et intergouvernemental avec le Comité des ministres.
Le Conseil a participé à de nombreuses conventions dont celle de *Berne* de 1979 sur la conservation de la vie sauvage et du milieu naturel en Europe.

b. L'Union Européenne

La Communauté économique Européenne (C.E.E.), dorénavant appelée Union Européenne (UE) depuis le *Traité de Maastricht* de 1992, a été instituée par le *Traité de Rome* du 25 mars 1957. Le domaine de l'environnement n'était initialement pas pris en considération dans ses statuts. Dans les années 1970, l'environnement occupe une place croissante au niveau international. La C.E.E. engage alors des actions en faveur de la protection de l'environnement mais elles n'ont pas de véritable valeur juridique. La protection de l'environnement entre réellement dans le champ d'application de la C.E.E. grâce à l'*Acte Unique Européen* du 18 février 1986. Elle a développé une législation qui détermine des directives pour la protection de la nature. Mais, elle a aussi adopté de nombreuses conventions internationales.
L'UE est composée d'un Parlement, constitué d'élus européens, et d'une Commission, composée par les ministres des différents Etats. La Commission a défini neuf principes afin de mettre en place des politiques environnementales comme le principe du pollueur-payeur. Cette Commission est constituée de 24 directions. L'Union Européenne constitue ainsi l'institution la plus active dans ce domaine.

1. 1. 2. De nombreuses actions engagées

a. La légitimité de la compétence environnementale

L'Union Européenne intervient en matière d'aménagement des littoraux. L'*Acte unique européen* des 17 et 28 février 1986 comporte un titre VII relatif à l'environnement. L*'article 130 S* mentionne clairement pour la première fois l'aménagement du territoire, accompagné d'objectifs comme la préservation, la protection, l'amélioration de la qualité de l'environnement et l'utilisation prudente des ressources naturelles. Ce titre VII est devenu le titre XVI après l'entrée en vigueur du *traité de Maastricht*. Ce dernier énonce les principes de la politique communautaire dans ce domaine, «fondée sur les principes de précaution et d'action préventive, sur le principe de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, et sur le principe du pollueur-payeur ». Il accroît donc encore la problématique environnementale dans son article 2, avec la prise en considération du développement durable, et suggère que la politique environnementale est situéeau même niveau que les politiques économiques de l'UE. Son action se développe dans le cadre de programmes quadriennaux.

L'intégration de l'environnement a fortement progressé avec l'adoption d'un règlement prévoyant les plans et programmes relatifs aux objectifs prioritaires 1, 2 et 5 de la politique régionale communautaire : l'objectif 1 recherche la promotion économique et l'ajustement structurel des régions en retard de développement ; le deuxième s'intéresse à la reconversion des régions industrielles en déclin et le cinquième se préoccupe des structures agraires et des zones rurales. Ces programmes doivent comprendre un bilan de la situation environnementale, une évaluation de l'impact de l'aménagement et une coopération des autorités environnementales compétentes pour la mise en œuvre du projet. Ainsi, dans les zones côtières, les préoccupations environnementales peuvent être prises en compte dans les développements portuaire, touristique et de transport. De même, les financements d'infrastructures comme les installations de traitement des eaux sont favorisés.

b. Lancement de programmes et de stratégies sur les littoraux

Trois directions de la Commission : Environnement, Pêche et Politique Régionale, ont engagé, en 1996, un *Programme de Démonstration sur l'Aménagement Intégré des Zones Côtières* (PDAIZC). Le but réside dans l'aménagement et la protection des côtes européennes. L'objectif est double. Dans un premier temps, il faut réunir des éléments techniques précis sur les activités et les conditions de ces zones afin de promouvoir le développement durable. Et, dans un second temps, à partir de ces éléments**,** un consensus devra émerger sur les mesures à prendre au niveau européen, mais aussi aux autres niveaux de compétences. Chaque participant entreprend sur son territoire une même série de travaux, à savoir une description de l'environnement et des mesures de développement, une analyse des problèmes, une évaluation des politiques en vigueur et l'étude des conséquences des projets. Des zones de démonstrations sont mises en place pour observer le fonctionnement de cette entreprise. Ces zones doivent être représentatives des situations écologiques, économiques et sociales, dans l'objectif d'un aménagement intégré des zones côtières. Ceci concerne une vingtaine de sites. Plusieurs sources de financements sont sollicitées dont le *programme Life* qui constitue une des subventions européennes pour l'aménagement des zones côtières.
Le 27 septembre 2000, la Commission annonce le lancement d'une *stratégie européenne pour l'aménagement intégré des zones côtières*. Elle est fondée sur les conclusions de ce programme qui confirment que la dégradation permanente et la gestion inadéquate de

nombreuses zones côtières sont imputables à un manque d'information sur l'impact des activités ainsi qu'à une concertation insuffisante entre les différents niveaux d'autorités.

Enfin, le Parlement Européen et le Conseil ont lancé une Recommandation du 30 mai 2001 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe. Ils souhaitent que les Etats membres prennent en considération la stratégie de développement durable et leur décision établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement, dont une partie est relative aux littoraux.

c. Adoption de directives

De nombreuses directives européennes concernent les zones côtières. En effet, les Etats membres se sont engagés à assurer, selon les *directives «qualité des eaux de baignade » (79/160/CEE)* et *«eaux conchylicoles » (79/923/CEE),* les niveaux de qualités précisés dans ces textes, dans des sites définis. Certains produits polluants sont limités et contrôlés pour leur mise en circulation. Et, avec l'adoption de la proposition de *directive sur la qualité écologique des eaux (COM 93 680 final)*, les Etats se sont engagés à mettre en place des programmes cherchant à atteindre certains niveaux de qualité, y compris pour les eaux côtières. La *directive relative au traitement des eaux urbaines résiduaires (91/271/CEE)* s'applique aux rejets dans les cours d'eau et les zones côtières. Enfin *la directive 91/676/CEE* cherche à diminuer les apports de nitrates dans les eaux à partir de l'agriculture. Elle prévient donc l'eutrophisation[1] des eaux côtières qui les fragilise. Une directive communautaire sur la qualité des eaux de baignade devrait bientôt être adoptée.
L'Union Européenne fait donc de l'environnement une de ses priorités. Toutefois, les outils juridiques sont parfois mal perçus par les décideurs locaux ou même des Etats membres qui se plaignent de leur caractère imposé ou trop rigide.

d. Les actions du Conseil de l'Europe

Ce dernier mène une *Stratégie paneuropéenne de diversité biologique et paysagère*. L'objectif est de faciliter l'application de la *Convention sur la diversité biologique* et de combler les lacunes de la réglementation. Le plan d'action comporte 12 domaines, le n° 5 étant relatif aux écosystèmes côtiers et marins. Les problèmes sont exposés et concernent la pollution, la destruction des systèmes sédimentaires par l'exploitation minière et la production d'eau potable, les conséquences du tourisme… Il s'agit de mettre au point une gestion intégrée des zones littorales et d'élaborer un code de conduite sur les côtes. Etant considérée d'importance prioritaire, le Programme des Nations Unis pour l'Environnement (PNUE) est nommé comme organisation responsable de sa mise en œuvre.

Par ailleurs, plusieurs recommandations et résolutions se préoccupent de ces zones et des régions maritimes. Entre autres, la *Résolution 73 (29)*, relative à la protection des zones côtières, est adoptée le 26 octobre 1973 par le Comité des ministres. Elle propose de traiter globalement les problèmes du littoral. En effet, constatant déjà l'état fortement dégradé d'une grande partie des côtes européennes au niveau esthétique et biologique, elle montre que cet état risque encore de s'aggraver en raison de la fragilité de cet espace, de sa rareté et de la concentration des activités humaines dans cette zone (exemple : le tourisme). Elle préconise une optique de développement durable, de créer des organismes appropriés et d'harmoniser les actions des Etats et des collectivités locales. Par rapport aux relations internationales, elle

[1] Eutrophisation : fort développement des organismes végétaux qui induit une déstabilisation complète du milieu aquatique

souhaite la ratification des conventions internationales ainsi qu'un développement de la coopération dans les zones littorales contiguës. Cette résolution a été à l'origine de l'élaboration de normes nationales.
De plus, la *Recommandation n° R (84) 2* du Comité des ministres relative à la charte européenne de l'aménagement du territoire, demande aux Etats membres de fonder leur politique nationale sur les bases de cette charte. En l'espèce, cette dernière constate que «le développement du tourisme de masse en Europe et des transports ainsi que l'industrialisation des zones côtières, des îles et de la mer nécessitent des politiques spécifiques pour ces régions en vue de leur assurer un développement équilibré et une urbanisation coordonnée en tenant compte des exigences dictées par la protection de l'environnement naturel et des caractéristiques régionales ». De même, la *Recommandation n° R (85) 18* du Comité des ministres, relative aux politiques d'aménagement des régions maritimes est adoptée le 23 septembre 1985. Elle édicte aux Etats d'élaborer leur aménagement en prenant en considération les particularités locales, régionales et nationales de ces zones, en menant une action décentralisée et en développant la coopération européenne.
D'autres sont également adoptées comme la *Recommandation n° R ENV (90) 1* du Comité des Ministres qui consacre une section aux mers et qui préconise non seulement «d'éviter les aménagements techniques des côtes marines, notamment de celles qui sont encore naturelles ou dans un état proche du naturel » mais encore de «protéger les zones côtières jouant un rôle important pour la faune et la flore ». Enfin, deux *Recommandations (n° R (94) 7 et n° R (97) 9)* s'intéressent à une politique de développement d'un tourisme durable et respectueux de l'environnement.

1. 2. Les fondements du réseau Natura 2000

1. 2. 1. Les grands principes communautaires du réseau "Natura 2000"

Le réseau "Natura 2000", créé en 1992, est un réseau écologique cohérent d'espaces sur lequel s'appuie l'Union Européenne pour agir en faveur de la préservation de la diversité biologique. Ce réseau est destiné à préserver la biodiversité en assurant le "maintien ou le rétablissement dans un état de conservation favorable des habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire".

a. Un contexte international porteur

La mise en place du réseau "Natura 2000" s'inscrit dans un contexte européen et international particulier : avec la Convention internationale de Ramsar, la Convention de Berne, le réseau "Natura 2000" contribue à la réalisation des objectifs de la convention mondiale sur la préservation de la diversité biologique adoptée au " Sommet de la Terre " de Rio de Janeiro en 1992.
Le réseau Natura 2000 défini à l'article L. 414-1 du Code de l'urbanisme comprend :
- des zones de protection spéciale (ZPS) pour la conservation des habitats des espèces d'oiseaux figurant à l'annexe I de la directive "Oiseaux", ainsi que les espèces migratrices non visées à cette annexe et dont la venue est régulière.
- des zones spéciales de conservation (ZSC) pour la conservation des types d'habitats naturels et des habitats d'espèces figurant aux annexes I et II de la directive "Habitats".

b. La Directive "Oiseaux" : le premier pas communautaire pour un réseau écologique européen cohérent

Les premières réglementations communautaires en matière de protection de la nature ont porté sur la protection de l'avifaune, à travers la directive 79/409/CEE du 2 avril 1979 dite directive "Oiseaux". Cette directive s'applique à tous les États membres de l'Union depuis avril 1981. Elle préconise de prendre *"toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir une diversité et une superficie suffisante d'habitats pour toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen"*. Ces orientations doivent prendre la forme d'actes de protection à long terme, au moyen de mesures juridiques ou contractuelles. Cela passe notamment par le classement des territoires, les plus appropriés en nombre et en superficie pour la conservation des espèces les plus menacées, en ZPS.

La première étape est préparatoire: il s'agit de l'inventaire ZICO (Zones Importantes pour la Conservation des Oiseaux). Ces zones réunissent l'ensemble des sites dont l'intérêt ornithologique justifie une attention particulière au regard de l'application de la directive "Oiseaux".
La deuxième phase est la désignation et la délimitation des ZPS. Chaque état membre devra prendre dans ces zones, des mesures pour assurer la protection des habitats et des biotopes nécessaires à leur conservation afin notamment d'éviter leur détérioration.

De manière générale, les Etats membres doivent prendre les mesures nécessaires pour écarter toute pollution, détérioration de l'habitat ainsi que les perturbations touchant les oiseaux. Par exemple, la vente d'oiseaux sauvages est interdite. La chasse est considérée comme une activité légitime mais qui doit être pratiquée selon certaines règles.
La Commission des Communautés peut instruire des plaintes émanant d'associations ou de particuliers concernant l'application de la directive dans leur pays. La Commission, le cas échéant, cite l'Etat concerné devant la Cour Européenne de Justice pour non respect de la directive.

c. La Directive "Habitats"

La directive communautaire n°92-43 CEE du 21 mai 1992, dite directive “Habitats” instaure l’obligation de préserver les habitats et les espèces qualifiés d'intérêt communautaire principalement au moyen de la constitution d'un réseau de sites de protection. Chaque Etat membre est chargé d’identifier sur son territoire, puis de désigner comme ZSC les sites importants pour la sauvegarde des habitats et des espèces visés par la Directive.

La procédure de désignation des sites "Natura 2000" au titre des ZSC s’articule en 3 étapes Il faut, tout d'abord, préparer des listes nationales. Il s'agit d'une présélection des sites au plan national : inventaire et évaluation scientifique des sites abritant les habitats naturels et les habitats de la faune et de la flore sauvages, reconnus comme menacés ou sensibles au niveau de l'Union Européenne. Ils sont alors dits *d'intérêt communautaire* et sont listés dans les annexes I et II de la directive "Habitats".
La phase de concertation, ensuite, a pour but de constituer un réseau cohérent. La Commission établit, à partir des listes nationales et en accord avec les Etats membres, la liste des *sites d'importance communautaire* (SIC) au sein de chacune des six régions biogéographiques (continentale, alpine, méditerranéenne, atlantique, macaronésienne et boréale).

La dernière phase consiste en la désignation des *Zones Spéciales de Conservation*. En effet, lorsqu'un site est sélectionné en tant que Site d'importance Communautaire, les états membres sont tenus de le désigner en ZSC dans un délai de six ans soit, au plus tard, en l'an 2004.

La directive "Habitats" n'instaure pas un régime général de protection des espèces. Un régime de protection stricte est d'une part prévu pour un petit nombre d'espèces végétales ou animales et pour lesquelles les prélèvements ne peuvent être autorisés qu'à titre exceptionnel. Pour un certain nombre d'autres espèces, les prélèvements sont autorisés, à condition qu'ils fassent l'objet de mesures de gestion, et s'ils répondent à "des raisons impératives d'intérêt majeur y compris de nature sociale ou économique".
Pour les plantes, la cueillette, la destruction intentionnelle... sont interdites dans leur aire de répartition naturelle. Des mesures de gestion et de contrôle des populations peuvent être mises en place pour certaines espèces faisant l'objet de prélèvements ou d'exploitation.
L'article 6 de la directive "Habitats" impose aux Etats membres de mettre en oeuvre les mesures permettant de satisfaire aux objectifs de conservation des sites du réseau Natura 2000.

d. Les différentes sources de financement de Natura 2000

L'article 8 de la directive « Habitats » a été rédigé en reconnaissance de la « charge financière exceptionnelle » que Natura 2000 pourrait imposer aux États membres, notamment ceux où existe une riche diversité biologique. C'est pourquoi il prévoit un cofinancement communautaire des mesures nécessaires à la mise en œuvre et à la gestion courante des éléments prioritaires de ce réseau.
En décembre 2001, la Commission a mis sur pied un groupe de travail sur cet article 8 (cofinancement) dans le but d'évaluer d'une manière plus complète les implications légales de cet article et le coût financier de Natura 2000. Le groupe de travail a entrepris une analyse détaillée des dépenses actuelles et des dépenses futures estimées des États membres en rapport avec Natura 2000. Cette analyse s'est fondée sur des travaux de recherche existants ainsi que sur des estimations de dépenses directes communiquées par les États membres. Pour l'ensemble du réseau terrestre, les résultats indiquent une fourchette de coûts moyens allant de 3,4 milliards à 5,7 milliards d'euros par an pour la gestion de Natura 2000 dans l'UE entre 2003 et 2013.
Les sources de financement nationales relèvent des budgets de l'État ou fédéraux et les estimations quant au financement national varient sensiblement. Par exemple, la région wallonne a alloué à Natura 2000 près de 10 millions d'euros en 2001. Par contre, l'Aragon et l'Estrémadure, deux régions espagnoles nettement plus étendues et diversifiées, consacrent des budgets inférieurs à 600 mille euros par an à la conservation de la nature.
Plusieurs sources de financement communautaires ont été exploitées en vue de soutenir Natura 2000, les rapports des États membres faisant généralement référence à Life-Nature et aux Fonds structurels (Fonds Européen d'Orientation et de Garantie Agricole (FEOGA) (section Orientation) et Fonds européen de développement régional), y compris les crédits mis à disposition à travers des initiatives communautaires (Interreg et Leader). La section Garantie du FEOGA est également utilisée comme source de financement.
Il importe de noter que la récente réforme de la politique agricole commune a considérablement renforcé le rôle du FEOGA dans le financement de Natura 2000 en orientant spécifiquement l'article 16 vers le soutien à la mise en œuvre de ce réseau, en augmentant les plafonds de cofinancement et le taux de cofinancement maximal des mesures agroenvironnementales et en faisant explicitement référence à l'écoconditionnalité par rapport aux directives « Habitats » et « Oiseaux ».

2. La réponse française

2. 1. De nombreuses protections déjà existantes

La France bénéficie de plusieurs instruments juridiques visant la protection de son environnement.

2. 1. 1. Les mesures réglementaires

a. Des procédures générales anciennes

Tout d'abord, **l'inscription** concerne tout site d'intérêt artistique, scientifique, légendaire ou pittoresque. L'objectif est la conservation des milieux et des paysages dans leur état actuel. L'inscription se fait à l'initiative de la Commission départementale des sites et l'avis des communes concernées est requis dans un délai de trois mois. La procédure s'achève avec un arrêté du ministre de l'environnement. A la suite d'une inscription, tous les travaux doivent être déclarés au moins quatre mois à l'avance auprès du ministre de l'architecture et de l'urbanisme. Un avis est émis sur la compatibilité des aménagements avec le caractère du site.

Une protection plus importante est assurée par **le classement** d'un site. L'objectif est la protection d'un espace naturel ou bâti. Le délégué de la Direction régionale de l'Environnement (DIREN) établit un dossier pour le classement après avoir convaincu les municipalités. Il est transmis au préfet avec une notice explicative. Ce projet est soumis à enquête par un arrêté préfectoral. A la suite de la clôture de l'enquête, la Commission départementale des sites est saisie du projet de classement et donne un avis. Après avis favorable, le dossier est transmis au Bureau des Sites du Ministère de l'Environnement. Si des propriétaires sont en désaccord, la Commission Supérieure des sites est chargée d'examiner le dossier et donne son avis. La décision est alors prise par décret en Conseil d'Etat et le ministre de l'environnement publie au Journal Officiel le décret de classement. Cette procédure permet l'interdiction de tous travaux susceptibles de modifier ou de détruire l'état actuel des lieux en l'absence d'une autorisation du ministre concerné ou du préfet. Le camping, l'affichage et la publicité y sont interdits.

Les **réserves naturelles** sont des territoires classés en application de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 (art. L.242-1 et suivants du Code rural).
Créées à l'initiative de l'Etat par décret, elles concernent des territoires dont la flore, la faune, le sol, les eaux, les gisements de minéraux ou de fossiles ou le milieu naturel présentent une importance particulière.
La réglementation doit tenir compte de l'intérêt du maintien des activités traditionnelles existantes si elles sont compatibles avec les nécessités de la protection.
Toute destruction ou modification de l'état ou de l'aspect du territoire de la réserve est interdite sauf autorisation du représentant de l'Etat après avis de la commission départementale des sites et le conseil national de la protection de la nature. Un comité consultatif est mis en place auprès du préfet afin de définir la politique de gestion de la réserve ; un conseil scientifique peut lui être associé. L'autorité administrative confie la gestion par convention à un établissement public, un groupement d'intérêt public, une association, une fondation, une collectivité territoriale ou le propriétaire. Un plan de gestion généralement sur cinq ans est établi dans chaque réserve.
L'intérêt est que la réglementation est adaptée à chaque type de situation justifiant la création d'une réserve. De plus, cette protection suscite en général des études et un suivi scientifique

de la zone protégée. Mais, l'étude et la procédure sont très longues et la complexité des conflits locaux incite souvent à proposer des règlements de compromis. La création d'une réserve naturelle n'entraîne pas de transfert de propriété, or la gestion de certains territoires naturels nécessite une maîtrise foncière.

La procédure de création des **réserves naturelles volontaires** est définie par les articles L 242-11 et L 222.12, R 246.26 et suivants du code rural. Les réserves naturelles volontaires sont créées à l'initiative des propriétaires, personnes physiques ou morales. Elles ont pour but principal de protéger une faune et une flore sauvages présentant un intérêt particulier sur le plan scientifique et écologique.
Un agrément, renouvelable par tacite reconduction, est donné pour 6 ans par le préfet du département, sur la base d'un règlement fixant les obligations de surveillance et de protection auxquelles s'engagent les propriétaires.
L'acte de classement peut soumettre à un régime particulier ou interdire : les activités agricoles, pastorales et forestières, l'exécution de travaux, de construction et d'installations diverses, la circulation et le stationnement des personnes, des animaux et des véhicules, le dépôt de matériaux, résidus et détritus de quelque nature que ce soit pouvant porter atteinte au milieu naturel, les actions de nature à porter atteinte à l'intégrité des animaux non domestiques ou des végétaux non cultivés de la réserve ainsi qu'à l'enlèvement hors de la réserve de ces animaux ou végétaux. L'acte de classement doit tenir compte de l'intérêt du maintien des activités traditionnelles existantes dans la mesure où elles sont compatibles avec les nécessités de la protection. Toute destruction ou modification de l'état ou de l'aspect du territoire de la réserve est interdite sauf autorisation du conseil régional. La gestion peut être confiée à des établissements publics, des groupements d'intérêt public, des associations, des fondations, des collectivités territoriales ou leurs groupements, aux propriétaires.

L'arrêté de protection de biotope vise la protection de milieux peu exploités par l'homme et abritant des espèces animales et/ou végétales sauvages protégées.
Cette création est à l'initiative de l'Etat, en la personne du préfet. L'arrêté n'est pas soumis à enquête publique. Les avis de la Commission départementale des sites réunie en formation de protection de la nature, de la chambre d'agriculture, éventuellement du directeur régional de l'ONF si le territoire est soumis au régime forestier, sont requis. De manière informelle, l'avis des conseils municipaux est systématiquement demandé. La décision est prise au niveau départemental par le préfet (par le ministre chargé des pêches maritimes sur le domaine public maritime). L'arrêté est publié au recueil des actes administratifs, dans deux journaux régionaux ou locaux et affiché en mairie.
L'arrêté fixe les mesures qui doivent permettre la conservation des biotopes. La réglementation édictée vise le milieu lui-même et non les espèces qui y vivent (maintien du couvert végétal, du niveau d'eau, interdiction de dépôts d'ordures, de constructions, d'extractions de matériaux,...). Il peut interdire certaines activités, en soumettre d'autres à autorisation ou à limitation. L'effet du classement suit le territoire concerné en quelque main qu'il passe. Mais ce classement ne constitue pas une servitude d'utilité publique reportée en tant que telle au plan d'occupation des sols. Les mesures portent toujours sur le milieu et non pas sur les espèces. Aucune gestion n'est prévue dans le cadre d'un arrêté préfectoral de protection de biotope. Dans la pratique, une gestion et un suivi sont parfois mis en place dans le cadre d'un "comité de suivi" institué auprès du préfet.

b. Les mesures spécifiques au littoral

Le chapitre IV du code de l'urbanisme est relatif aux dispositions particulières au littoral. L'article L 146- 6 édicte clairement un objectif de préservation : « *Les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols préservent les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver, comportant notamment, en fonction de l'intérêt écologique qu'ils présentent, les dunes et les landes côtières, les plages et lidos, les forêts et zones boisées côtières, les îlots inhabités, les parties naturelles des estuaires, des rias ou abers et des caps, les marais, les vasières, les zones humides et milieux temporairement immergés ainsi que les zones de repos, de nidification et de gagnage de l'avifaune désignée par la directive européenne n° 79-409 du 2 avril 1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages et, dans les départements d'outre-mer, les récifs coralliens, les lagons et les mangroves* ».
Ces espaces sont ainsi classés en ex-zone ND, c'est-à-dire non constructible et devraient donc devenir une zone N dans le futur Plan Local d'Urbanisme (PLU) : seuls des aménagements légers peuvent y être implantés.

Par ailleurs, l'article R 146-2 prévoit d'autoriser des aménagements légers justifiés par des impératifs de gestion et qui seront soumis à enquête publique. Ces derniers sont admis à condition qu'ils ne « dénaturent pas la qualité des sites ». Le décret n° 2004-310 du 29 mars 2004 relatif aux espaces remarquables du littoral a modifié cet article. Il intègre notamment les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile afin de permettre la résorption du stationnement irrégulier.
Enfin, pour les communes littorales le classement des espaces boisés, au titre de l'article L 130-1 est une obligation contrairement aux autres communes où ce classement est laissé à la volonté des auteurs des POS. Cette obligation ne concerne cependant que les espaces boisés les plus significatifs, après avis de la Commission départementale des sites.

2. 1. 2. Les inventaires écologiques

a. Les Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Floristique et Faunistique

La France a aussi instauré **l'inventaire des Zones Naturelles d'Intérêt Ecologique, Floristique et Faunistique** (ZNIEFF). En effet, un observatoire scientifique du patrimoine naturel a été mis en place en 1990 afin d'évaluer la pertinence des réseaux de protection et de programmer les protections futures. Il a ainsi été identifié 14 600 ZNIEFF. Les zones de type I sont des sites précis tandis que les zones de type II sont de grands espaces naturels.
Afin de garantir la valeur scientifique des ZNIEFF et d'instituer une concertation avec les collectivités locales, l'article 23 de la loi du 8 janvier 1993, relative à la protection et à la mise en valeur des paysages, donne à l'Etat le pouvoir de dresser des inventaires locaux et régionaux du patrimoine floristique et faunistique sous la responsabilité scientifique du Muséum National d'Histoire Naturelle. Les ZNIEFF sont définies par les DIREN et validées par le conseil scientifique régional du patrimoine naturel.
Les ZNIEFF ne constituent pas une protection juridique pour la zone considérée. Leur présence sur un site est un élément d'appréciation parmi d'autres. Elles ne sont pas déterminantes mais ont tout de même un impact.

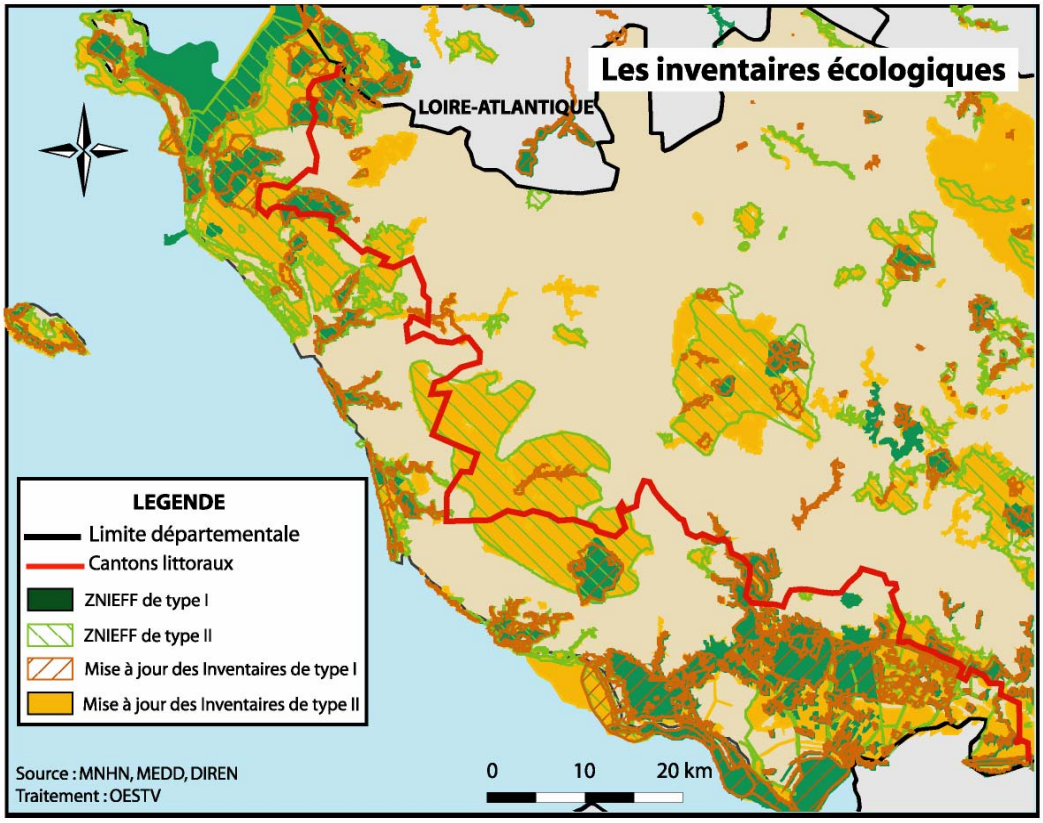
b. Les listes d'espèces protégées

Certaines espèces sont protégées au niveau européen. Les listes ainsi établies sont complétées par des décisions nationales et locales. Pour les espèces végétales, un arrêté national du 20 janvier 1982, modifié par l'arrêté du 31 août 1995 prévoit la sauvegarde de certaines plantes. L'arrêté régional complète la liste nationale en tenant compte de l'abondance des espèces au sein de la région considérée. Les espèces qui figurent sur ces listes bénéficient d'un statut de protection intégrale équivalent aux espèces de l'annexe I de la liste nationale. L'arrêté régional des Pays de la Loire date du 25 janvier 1993. Enfin, un arrêté départemental de 1991 termine la liste.
Les dunes, par exemple, présentent des espèces végétales protégées à différents échelons :
- niveau national : *Euphorbia peplis, dianthus gallicus*.
- niveau régional : *Pancratium maritimum, Polygonum maritimum…*
- niveau départemental : *Asparagus officinalis subsp. prostratus, Eryngium maritimum, Otanthus maritimus.*

Certaines espèces bénéficient d'une double protection. Pour le littoral, nous pouvons par exemple citer *Omphalodes littoralis* qui est protégée au niveau européen et national.

2. 1. 3. La Vendée : un département très concerné

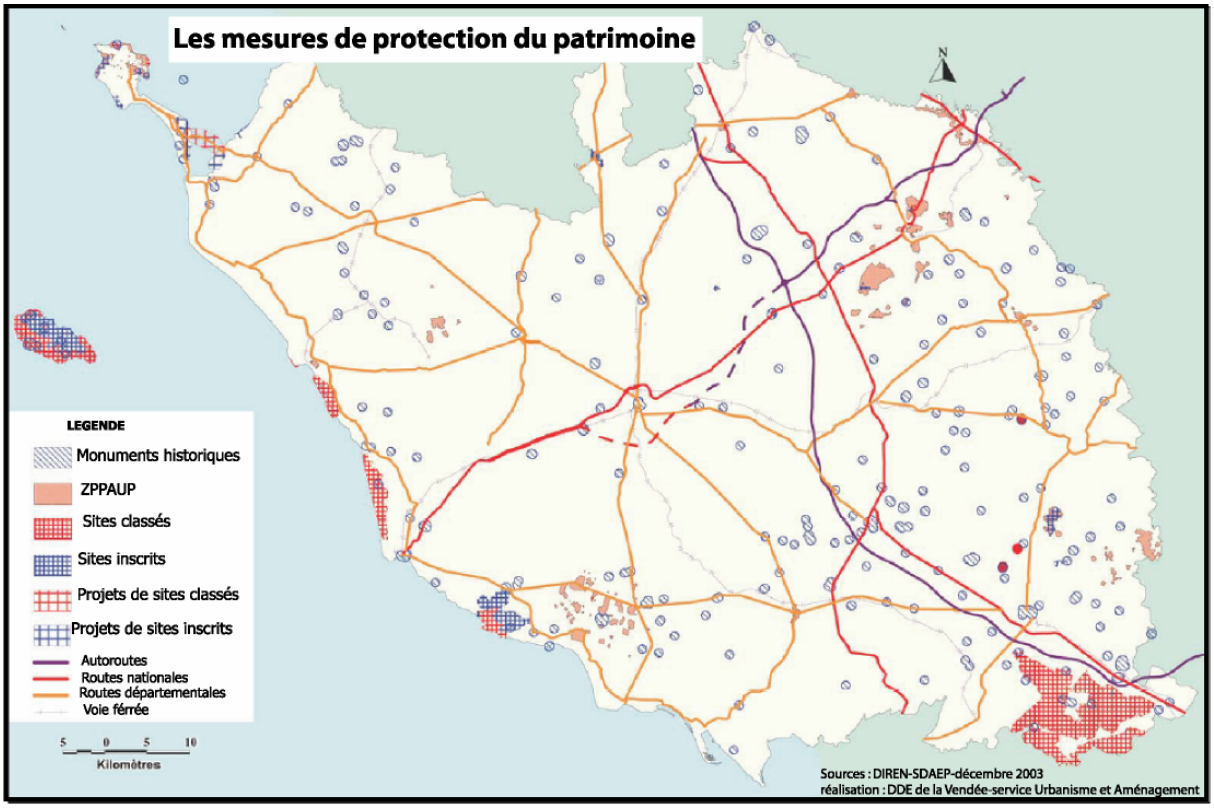
Sont répertoriées, en Vendée, 55 ZNIEFF de type II pour une superficie de 43 720 hectares et 154 de type I (soit environ 19 420 hectares).Les zones de type I correspondent à des sites précis qui contiennent des espèces ou un type d'habitat de grande valeur écologique. Les zones de type II concernent de grands ensembles naturels ayant une cohérence écologique et paysagère.



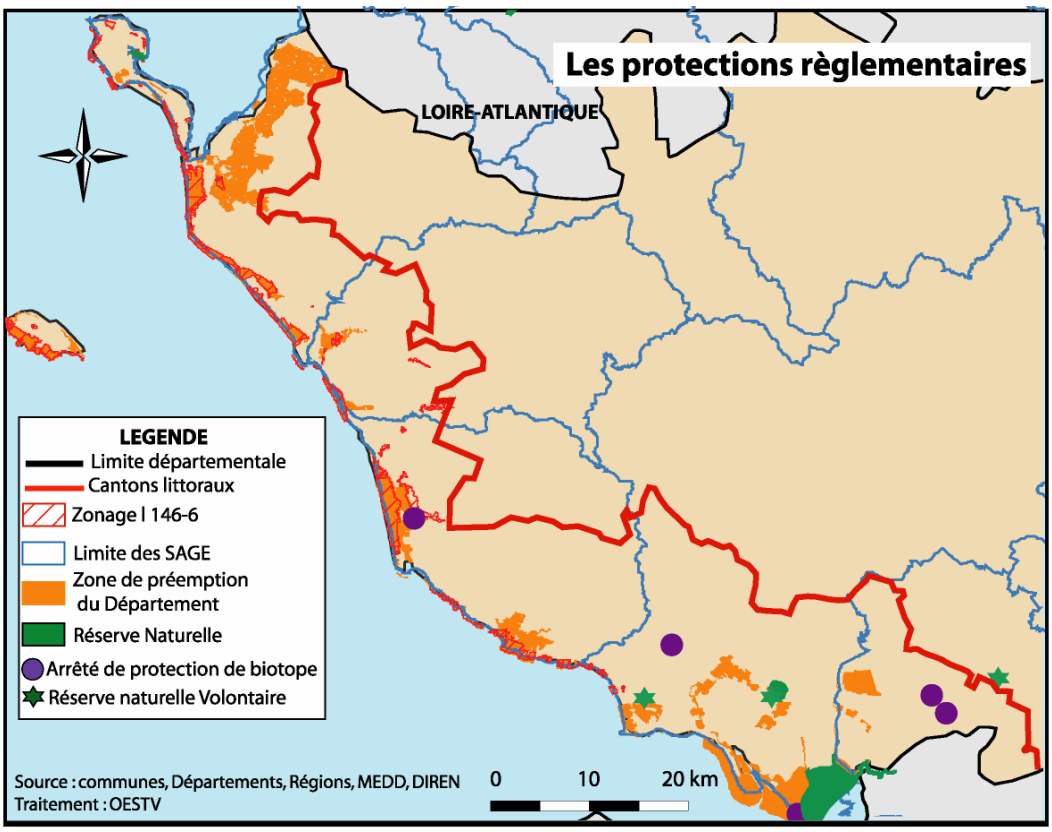
Carte 2 : Les inventaires écologiques en Vendée.

Les procédures d'inscription et de classement concernent plusieurs sites en Vendée :

SITES INSCRITS	SITES CLASSES
La plage de Luzeronde et les dunes de l'Epine et de la Guérinière	La corniche vendéenne à Saint-Hilaire-de-Riez
Le passage du Gois à Barbâtre	Le bois de la Chaize à Noirmoutier-en-l'Ile
Le port du Bec à Beauvoir-sur-mer et Bouin	Le chêne de Saint-Raymond à Bourneau
Le coteau de la vallée de Mervent	Le site du Veillon et de la pointe du Payré
Le château des Essarts et son parc	Le mont des Alouettes
Le château de la Métairie et son parc	Le chêne de la Girardie à Sérigné
Le site du moulin de la Garde à la Jonchère	La forêt d'Olonne et le havre de la Gachère
Le site de Rocheservière	Les dunes du Jaunay et de la Sauzaie
La vieille ville de Fontenay-Le-Comte	Le site du Marais Mouillé Poitevin
Le quartier de Banzeau et les marais salants qui l'entourent à Noirmoutier-en-l'Ile	Le moulin, la chapelle votive et leurs abords à Mouilleron-en-Pareds
Les ruines du château et ses abords (Parc Baron) à Fontenay-le-Comte	L'Ile d'Yeu, la côte sauvage et le bois de la citadelle
Le vieux château, ses remparts et ses douves à Montaigu	Le site de l'ancienne abbaye de la Blanche à Noirmoutier-en-l'Ile
Le bois des Eloux et de la Mougendrie à l'Epine et à la Guérinière	L'allée de chênes du Deffend à Belleville-sur-Vie
La ville de Vouvant et la vallée de la Mère	Le chêne de la Maimborgère à Saint-Hilaire-le-Vouhis
Le château de la Braslière et son parc	La fontaine Saint-Gré et le bassin qui en reçoit les eaux à Avrillé
Le château de Soubise et son parc	



Carte 3 : Les sites inscrits et classés en Vendée.



Carte 4 : Les différentes mesures de protection règlementaires en Vendée.

Les réserves naturelles sont : les marais de Saint-Denis-du-Payré dans le Marais Poitevin, les marais de Mullembourg à Noirmoutier et la Baie de l'Aiguillon.
Pour des sites précis, il existe les réserves naturelles volontaires : la Ferme de Choisy, le marais Cougneau et les cavités souterraines des Pierrières
Les arrêtés de biotope sont au nombre de six : les Coteaux calcaires de Chaillé-les-Marais, les Terrées du Pain-Béni, les Cavités souterraines des Pierrières, les Prairies calcaires du Fief-Bodin, l'Ileau de Champclou et la Pointe de l'Aiguillon.

2. 2. La mise en place contractuelle de Natura 2000

2. 2. 1. Une difficile intégration politique du réseau Natura 2000 en France

Il faut rappeler la compétence que détient l'Union Européenne en matière d'environnement. Le principe de subsidiarité fait peser une obligation de résultat sur les Etats membres, à charge pour eux de définir les moyens adéquats. En effet, les normes de l'Union Européenne ont une autorité supérieure à celles des lois françaises.
Règlements et directives n'ont pas à faire l'objet d'une mesure d'introduction en droit français. Dès qu'ils sont publiés, ils s'intègrent dans le droit français. En matière de directives, la Cour de justice européenne peut condamner l'État pour non-exécution de son obligation et les tribunaux français peuvent sanctionner les mesures qui pourraient être prises par le gouvernement français et qui s'avéreraient contraires à celles prescrites par l'Union Européenne.

a. Des directives contestées par les milieux socioprofessionnels

La mise en œuvre de la directive Oiseaux a rencontré l'hostilité notamment des milieux cynégétiques et a suscité de nombreux contentieux comme par exemple avec la prolifération du Cormoran. Ce dernier figure dans l'annexe I de la directive qui recense les espèces devant faire l'objet de mesures de conservation spéciale. Or ces critères ne semblent pas concerner le cormoran dont le nombre double tous les cinq ans. Les effets dévastateurs de ces oiseaux sont bien connus : la population d'hivernants consomme 100% de la production de la pisciculture en étang (10000 tonnes).
Les acteurs du monde rural, qui regroupent sur le terrain tant les agriculteurs, propriétaires fonciers et sylviculteurs que les adeptes de la chasse et de la pêche se sont en grande partie opposés à son application en France. Cela peut expliquer en grande partie la lenteur de la France à la mettre en application du fait de la puissance de ce lobby.

La directive Habitats, transposée partiellement par un décret du 5 mai 1995, mobilise aussi contre elle l'ensemble des acteurs du monde rural, des forestiers aux agriculteurs en passant par les chasseurs. Et pourtant ces derniers, contrairement à la directive précédente, avaient fait preuve de vigilance au stade de l'élaboration du texte. Mais le conflit actuel se situe plutôt au stade de la mise en œuvre au niveau national du texte européen. Le problème s'est posé au niveau de l'application de l'article 6 de la directive. Cet article porte sur la désignation des sites, le recensement des sites avait commencé en 1994, mais, en avril 1996 un texte commun de protestation émanant d'organisations représentant des acteurs du monde rural en France demandait l'arrêt du processus et une véritable concertation sur la question, irréalisable jusqu'à présent. La crainte récurrente était que le réseau Natura 2000 amène la création de « sanctuaires de la nature » où toute activité humaine serait prohibée, aussi bien les activités agropastorales que cynégétiques (arrêt Régina de la CJCE du 11 juillet 1996). Le Premier ministre a donc pris le 19 juillet 1996, la décision de geler l'application de la directive en attendant de recevoir des précisions de la part de la commission.

b. Une relance originale du processus

Des échanges ont eu lieu entre la Commission européenne et le ministère de l'environnement. Le document juridique issu des négociations revêt une forme pour le moins originale, puisqu'il se compose de deux éléments :
- le document principal est un mémorandum interprétatif de la directive rédigé par les autorités françaises, dont la version définitive date de janvier 1997 ;
- il est accompagné d'un échange de correspondances entre le ministre de l'environnement et le Commissaire européen chargé de l'environnement.
Ce mémorandum établi en collaboration directe avec la commission a permis la relance véritable du processus à partir du 4 février 1997 sous l'impulsion du Ministre de l'environnement, à l'époque Dominique Voynet.

Pour mettre en œuvre la directive "Habitats", la France a choisi une démarche particulièrement originale et ambitieuse : pour chaque site susceptible de figurer dans le futur réseau, elle présentera un plan de gestion ou "document d'objectifs" qui accompagnera sa désignation avant 2004. Pour que cette démarche soit opérationnelle dès 1998, un programme Life est lancé sur 37 sites tests. Le programme Life, a permis de rédiger un « guide méthodologique » pour l'élaboration du document d'objectif. En 1999, les préfets de département ont engagé la phase de rédaction des documents d'objectifs pour environ 300

sites. La totalité des documents d'objectifs, y compris ceux réalisés au titre de la directive "Oiseaux", devra être réalisée d'ici fin 2004.

Mais, par l'arrêt du 6 avril 2000 « Commission contre France », la CJCE a condamné la France pour transposition incomplète de la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992, portant sur la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, la France n'ayant pas transposé l'article 6 § 3 et 4 de la directive 92/43.

c. La transposition dans le droit interne

A la suite de cette condamnation prévisible et en quelque sorte attendue, la France a réagie par la loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires et à mettre en œuvre certaines dispositions du droit communautaire.

Dans la loi du 3 janvier 2001, c'est l'article 3 qui encadre la transposition des directives oiseaux et habitats par voie d'ordonnance. Cette loi de transposition des directives communautaires par le biais des ordonnances permet au gouvernement une marge d'action qu'il ne possédait pas jusqu'à présent.

Le réseau Natura 2000 est pris en compte dans l'ordonnance du 11 avril 2001. Cette ordonnance a modifié le titre du chapitre IV du titre I du code de l'environnement, qui porte donc désormais sur la conservation des habitats naturels, de la faune et de la flore sauvage. Ce texte donne une existence juridique aux sites Natura 2000 et privilégie l'option d'une protection assurée par voie contractuelle.
Elle organise la concertation nécessaire à l'élaboration des orientations de gestion de chaque site et instaure un régime d'évaluation des programmes ou projets dont la réalisation est susceptible d'affecter de façon notable un site Natura 2000.

Cependant, la contribution française au réseau Natura 2000 est encore insuffisante pour permettre de préserver la diversité de nos milieux et de nos espèces. Ainsi, au printemps 2001, la France avait transmis à la Commission européenne une liste de 1109 sites totalisant une superficie terrestre de 3 300 000 ha et une superficie marine de 500 000 ha. Dans le même temps, le Conseil d'Etat a annulé les consultations de 531 sites, obligeant à reprendre ces procédures. Malgré les progrès accomplis, la France doit poursuivre ses efforts en faisant des propositions complémentaires. L'Etat est soumis en la matière à une obligation de résultats. La Commission subordonne en effet le versement des fonds structurels à la bonne application de la directive "Habitats".
De plus, le 11 septembre 2001, la Cour de Justice des communautés européennes a condamné la France pour ne pas avoir transmis une liste complète de propositions de sites. Ce travail doit être rapidement exécuté sous peine d'astreintes journalières. La France doit également désigner de nouveaux sites au titre de la directive "Oiseaux", car le nombre et la superficie des Zones de Protection Spéciale sont insuffisants pour assurer une protection appropriée des espèces, d'autant que la France a une responsabilité particulière. Son territoire est en effet fréquenté par plus de 80% des espèces d'oiseaux les plus fragiles à l'échelle européenne.

La France s'est depuis conformée à la réglementation communautaire en adoptant successivement deux décrets. Le décret du 8 novembre 2001 traite de la procédure de désignation des sites Natura 2000 : il conforte notamment le rôle essentiel des collectivités locales dans le cadre de la désignation des sites. Il précise le statut juridique des sites pour

permettre une gestion contractuelle des milieux naturels et des espèces visées par les deux directives communautaires. Le décret du 20 décembre 2001 précise le cadre juridique de la concertation, des mesures contractuelles pour la gestion des sites ainsi que le régime d'évaluation des incidences des programmes ou projets. Il renforce notamment le rôle du comité de pilotage et des partenaires locaux dans l'élaboration et le suivi des documents d'objectifs. Il crée les "contrats Natura 2000".

La France s'est enfin mise au niveau requis par l'Union Européenne. Il aura tout de même fallu attendre pour cela presque 30 ans. Il faut maintenant répertorier les moyens utilisés.

2. 2. 2. La réalisation effective du réseau Natura 2000 sur le territoire national

a. La procédure

La procédure Natura 2000 prévoit une large concertation locale. Le préfet de département consulte sur les projets de périmètre des sites les communes et les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) concernés. Ceux-ci ont deux mois pour se prononcer.
Les avis des communes et des EPCI sont motivés. Si les préfets ne les respectent pas, ils doivent en préciser les raisons au ministre chargé de l'environnement. Selon la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, seuls des motifs scientifiques peuvent être invoqués.
Au delà des consultations prévues par le décret, les préfets associent tout au long de la démarche les élus, les représentants des propriétaires, les agriculteurs, les sylviculteurs, les chasseurs, les acteurs des sports de la nature et les représentants des autres acteurs économiques et sociaux ainsi que les associations de protection de la nature.
Les sites Natura 2000 sont ensuite désignés et notifiés à la Commission européenne par le ministre chargé de l'environnement. Les sites comportant des terrains militaires font l'objet d'une désignation conjointe par les ministres chargés de la Défense et de l'Environnement. Les zones spéciales de conservation de la directive "Habitats" sont désignées après leur inscription par la Commission européenne sur la liste des sites d'importance communautaire.

b. Les différents instruments de la mise en œuvre du réseau Natura 2000

Pour chaque site susceptible de figurer dans le futur réseau, la France présente un plan de gestion ou "**document d'objectifs**" qui accompagne sa désignation.
L'élaboration de ce document d'objectifs fait une large part à la concertation locale : un comité de pilotage regroupe, sous l'autorité du préfet, tous les partenaires concernés par la gestion du site (propriétaires, exploitants, usagers...) ou leurs représentants, assisté par un opérateur technique, valide par étapes successives son contenu.
Les documents d'objectifs sont élaborés à partir de deux documents : le guide méthodologique et les cahiers nationaux d'habitats naturels et d'espèces.
Selon le guide méthodologique, les documents d'objectifs doivent tenir compte de l'état de conservation de l'habitat proposé et réaliser une description des activités pratiquées, les enjeux de conservation, menaces éventuelles, enjeux socio-économiques et culturels, les objectifs de conservation et zonage éventuel, l'aide à l'évaluation des projets susceptibles d'être développés sur le site, les mesures de conservation contractuelles ou réglementaires proposées, l'évaluation du coût des actions envisagées et l'instauration d'un système de suivi de l'état de conservation des habitats.

Les "**cahiers d'habitats**", présentent, pour chaque habitat défini dans la directive une synthèse des connaissances scientifiques ainsi que des recommandations de gestion. Leur rédaction a été confiée à des scientifiques et à des gestionnaires de milieux naturels. La Documentation Française a publié le premier tome sur les habitats forestiers en novembre 2001.

Le document d'objectifs, une fois approuvé par le préfet, donne lieu à des propositions de contrats avec les différents acteurs présents sur le site. Il favorise la mise en cohérence des politiques publiques sur le site et propose, le cas échéant, la mise en place de mesures réglementaires. Ainsi, l'adhésion individuelle au "document d'objectifs" des acteurs qui ont en charge la gestion et l'entretien des milieux naturels se fera sous la forme de contrats appelés "**contrats Natura 2000**". Ces contrats permettront aux signataires (propriétaires, agriculteurs, forestiers, chasseurs, associations, communes...) d'être rémunérés pour les travaux et les services rendus à la collectivité. Par exemple, un particulier qui débroussaille régulièrement sa lande naturelle pourra bénéficier d'un financement. Un contrat Natura 2000 pourra aussi rétribuer l'entretien d'arbres ou de haies abritant des oiseaux, insectes ou mammifères ou aider un propriétaire à créer ou restaurer une mare, un étang ou une tourbière. De même, un agriculteur pourra être encouragé à rétablir des pratiques traditionnelles de fauche et de pâturage favorables à la préservation d'espèces sensibles comme certaines orchidées ou papillons rares. Enfin encore, un forestier pourra être incité à favoriser la diversification des essences et à créer des clairières...
Ces contrats seront passés directement entre l'Etat (via le Préfet de département) et le titulaire de droits réels ou personnels conférant la jouissance des parcelles concernées. Ils seront d'une durée minimale de cinq ans. Le contrat définira précisément les tâches à accomplir pour conserver ou rétablir les habitats naturels et les espèces qui ont motivé la création du site. Il donnera la nature et les modalités de rémunération par l'Etat (et les collectivités territoriales le cas échéant) en contrepartie des prestations à fournir par le bénéficiaire.

c. Les différentes craintes sur la portée juridique de Natura 2000

L'article 6 prévoit que les États membres prennent les dispositions dans les zones du Natura 2000, pour éviter les perturbations touchant les espèces pour autant que *ces perturbations soient susceptibles d'avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la directive.*
Si les chasseurs sont plutôt favorables aux actions de préservation ou de restauration des milieux, ils sont très inquiets de l'interprétation pouvant être faite de la notion de " perturbation " d'autant plus que la jurisprudence communautaire apparaît comme très restrictive. La véritable question est de savoir si la chasse sera considérée ou non comme une perturbation. La réponse de la Cour de justice en date du 19 janvier 1994 est très explicite et a priori condamne toute action de chasse : « Toute activité de chasse est susceptible de perturber la faune sauvage et elle peut, dans de nombreux cas, conditionner l'état de conservation des espèces concernées, indépendamment de l'ampleur des prélèvements auxquels elle donne lieu ».
Depuis la commission a changé d'avis : la directive 92/43/CEE Habitats naturels n'avait pas pour objectif de créer des sanctuaires où la chasse ou toute autre activité pourrait être interdite a priori. Mais, ces documents, s'ils engagent la Commission, n'ont néanmoins aucune force juridique vis-à-vis de la Cour de justice.

L'intérêt majeur du projet Natura 2000 réside dans le fait qu'il vise à protéger des espaces sensibles en les étendant sur des superficies très vastes. Cette ambition initiale est toutefois desservie par une absence de dispositions précises relatives à la manière de préserver les

activités humaines dans les zones spéciales de conservation, à l'exception de la formule générale mentionnée à l'article 2 qui ne peut être d'effet direct. Significativement, au sein de l'article 6, seule est prévue le dérogation pour la réalisation de projets d'équipements publics tels que les grandes infrastructures de transport. La question du multi-usage compatible avec le milieu dans les espaces naturels protégés n'est pas abordée par la directive alors même qu'elle aurait due être réglée juridiquement avant même la manière de délimiter les zones à protéger.
Ainsi, Natura 2000 semble préconiser implicitement, à travers la directive 92/43, un sanctuaire de nature. Cette conception est fondée sur un refus de toute symbiose pouvant exister entre activités humaines et conservation des espaces naturels, la dimension anthropologique de la protection de la nature ayant été émise à priori. Le cas du cormoran illustre bien les problèmes qui s'annoncent face à une gestion sanctuarisée de l'environnement.

d. Un difficile compromis

Avant toute mise en place de projet d'envergure, la communication prime sur le fond or l'Union Européenne n'a pas fait ce travail préparatoire. Cette initiative communautaire a été une fois de plus engagée sans concertation suffisante avec les représentants d'un monde rural peu préparé à subir des contraintes environnementales dans l'exercice de ses activités économiques, contrairement aux industriels et aux aménageurs. L'Europe leur enjoint des mesures autoritaires de protection zonale sans crier gare! Tout cela explique le malentendu actuel par lequel les signataires de la récente déclaration commune expriment leur peur de voir leurs activités interdites ou rendues très difficiles par la création du réseau d'espaces naturels protégés dénommé Natura 2000. De même, les chasseurs voient que chaque limitation de ce qu'ils considèrent comme un droit acquis est suivi par un nouveau recul. Ils craignent que la chasse soit réduite à sa portion la plus congrue. D'après Ed.-A. Bidault, Vice-président de la Fédération Nationale des Chasseurs, "beaucoup de pêcheurs, chasseurs et agriculteurs entretiennent les rivières, les haies, les zones humides parce qu'ils y ont un intérêt direct. Quand Natura 2000 les aura exclus de ces zones, ils ne le feront plus. Natura 2000 peut être une mauvaise chose pour la conservation de la nature".
C'est finalement la directive Oiseaux qui est la plus contestée car la notion floue de perturbation peut avoir des répercussions forte sur l'activité cynégétique. Le premier avril 2004, la France a été mise en demeure par la Commission Européenne. Elle dispose de 18 mois à deux ans pour désigner les ZICO en ZPS. Cette procédure est longue car les ZPS ne correspondront pas exactement aux périmètres des ZICO. En effet, les ZICO avait été définies par la Ligue de Protection des Oiseaux. Les ZPS seront, elles, délimitées par un organisme plus neutre : le Muséum National d'Histoires Naturelles.

e. Une entente nécessaire : Natura 2000 ne crée pas des sanctuaires de nature

La politique de Natura 2000 est de déterminer des territoires pour préserver la richesse écologique mais en prenant également en considération les aspects sociaux et économiques. A cette fin, les sites ne doivent pas devenir des zones d'exclusion. Les sites ne sont pas des barrières infranchissables. Il faut rompre avec cette vision. En effet, des sites ont été délimités à la parcelle près en raison de la crainte que les activités soient interdites. On aboutit ainsi à la création de réserves naturelles ce qui n'est pas l'objectif de Natura 2000 qui prévoit également une gestion de ces sites.

Pour les projets d'aménagement, la France n'a pas mis en place un nouveau régime d'autorisation. Elle utilise les régimes existants au travers des études d'impacts et de la loi sur l'eau. Mais, ces études comprennent un volet supplémentaire dénommé « Natura 2000 ».
Si le projet menace de détruire un habitat prioritaire, le maître d'ouvrage doit présenter les solutions alternatives non retenues en justifiant son choix et démontrer l'intérêt public majeur du projet. Des mesures compensatoires doivent ensuite être déterminées.
La procédure étant relativement complexe, un projet de circulaire est à l'étude. Le dossier d'évaluation comprend un contenu spécifique orienté vers l'identification des impacts notables éventuels sur les habitats naturels et les espèces ayant justifié la désignation du site en Natura 2000. Si pour des raisons impératives d'intérêt public, ces projets s'avèrent indispensables, leur réalisation, sous certaines conditions, peut être envisagée.

Le régime d'évaluation des incidences Natura 2000 s'applique aux projets et programmes de travaux, d'ouvrages et d'aménagements relevant d'autorisation ou d'approbation administratives. Les programmes et projets relevant d'un système déclaratif, notamment ceux relatifs à la législation des installations classées ou à celle concernant l'eau ne sont donc pas concernés par le présent champ d'application. Relèvent du régime d'évaluation des incidences Natura 2000, les projets et programmes soumis à l'autorisation prévue par la loi sur l'eau donnant lieu à l'établissement d'un document d'incidence, soumis à un régime d'autorisation au titre des parcs nationaux, des réserves naturelles ou des sites classés, ou soumis à un autre régime d'autorisation ou d'approbation donnant lieu à l'établissement d'une étude ou d'une notice d'impact.

Conformément à l'article R. 214-35 du Code Rural, les travaux, ouvrages ou aménagements prévus par les contrats Natura 2000 sont dispensés de la cette procédure d'évaluation des incidences.

Une liste de catégories de programmes et de projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements, soumis à autorisation ou à approbation, dispensés d'étude ou de notice d'impact mais donnant lieu à évaluation d'incidences, est établie par le préfet de département chaque fois que cela est nécessaire pour la conservation et la gestion du ou des sites concernés. Cette liste pourra être établie dès la désignation du site, et pourra, le cas échéant, être complétée lors de l'élaboration du DOCOB ou postérieurement, compte tenu notamment de l'évaluation de l'état de conservation du site.

Le préfet peut ainsi intégrer dans le régime d'évaluation des incidences des programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements (pour autant qu'ils soient toujours soumis à autorisation ou approbation), relevant de seuils plus bas que ceux prévus pour les études et les notices d'impact.
L'arrêté préfectoral peut également prévoir de soumettre à évaluation des incidences les programmes et projets de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements dispensés, par nature, d'étude et notice d'impact (mais toujours soumis à autorisation ou approbation) listés dans les annexes 1 et 2 de ce même décret.
Le préfet transmet au ministre chargé de l'environnement (Direction de la Nature et des Paysages) les arrêtés qu'il a signé pour rendre possible un retour d'expérience.

L'évaluation des incidences est composée de trois parties.
Tout d'abord, un pré-diagnostic décrit le programme ou le projet avec la carte de localisation élaborée par rapport au site Natura 2000 et analyse de ses effets notables, temporaires ou

permanents, seuls ou en combinaison avec d'autres programmes ou projets dont est responsable le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage.
La deuxième partie correspond au diagnostic. Si l'analyse précédente montre que le programme ou le projet peut avoir des effets notables dommageables, il convient d'indiquer les mesures pour supprimer ou réduire les effets dommageables, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes et d'expliciter les effets dommageables résiduels pour lesquels des mesures compensatoires seront proposées.
Enfin, la dernière partie identifie les justificatifs et mesures compensatoires. En effet, si le programme ou le projet peut avoir des effets notables dommageables sur l'état de conservation des habitats et des espèces, l'évaluation des incidences doit comporter en plus:
- les raisons pour lesquelles il n'existe pas d'autre solution satisfaisante : analyse des différentes solutions envisagées et de leurs incidences sur le site, justification du choix de l'implantation par rapport aux autres variantes possibles ;
- les raisons impératives d'intérêt public justifiant la réalisation du programme ou du projet ;
- les mesures compensatoires prévues pour maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000, ainsi que l'estimation des dépenses.

L'évaluation des incidences comporte des spécificités par rapport à l'étude d'impact :
- elle est ciblée sur les habitats naturels et les espèces d'intérêt communautaires ;
- elle peut s'appuyer sur les outils de références ;
- l'état de conservation est décrit dans le formulaire standard de données (FSD) et précisé dans le DOCOB. ;
- les mesures compensatoires ont une signification spécifique par rapport à celles concernant les textes sur les études d'impact ou les documents d'incidences (loi sur l'eau) puisqu'elles ont pour but de maintenir la cohérence globale du réseau Natura 2000. Ainsi, les mesures compensatoires devront : couvrir la même région biogéographique ; viser, dans des proportions comparables, les habitats et espèces devant subir des effets dommageables ; assure des fonctions comparables telles qu'elles apparaissent dans les données écologiques (FSD, DOCOB, …) ; définir clairement les objectifs et les modalités de gestion de manière à ce que ces mesures compensatoires puissent contribuer effectivement à la cohérence du réseau Natura 2000.

Les mesures compensatoires peuvent ainsi prendre les formes suivantes :
- création/amélioration d'un habitat sur le site affecté ou sur un autre site Natura 2000 ; dans une proportion comparable aux pertes provoquées par le projet ou le programme ;
- le cas échéant, extension du site ou proposition d'un nouveau site.

Elles sont assez variées et peuvent aller de l'entretien d'un milieu jusqu'à une recréation intégrale d'un milieu en passant par leur réhabilitation.

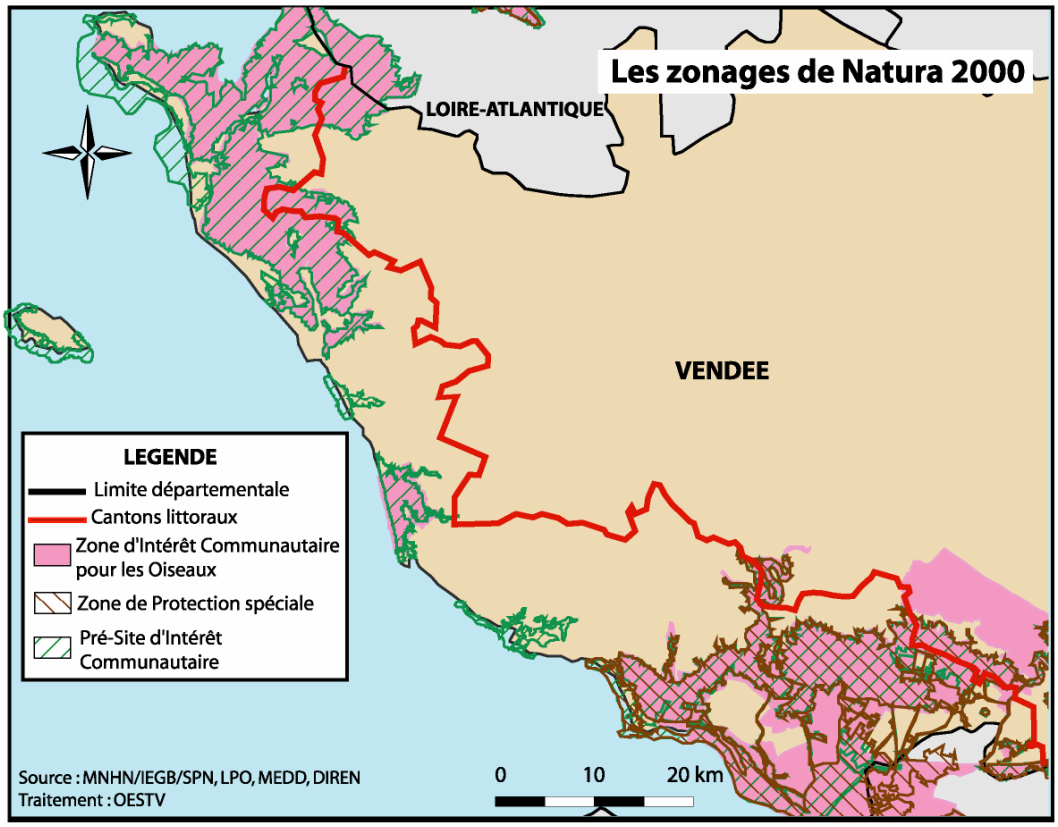
f. Les estuaires : un bon exemple de cette nécessaire conciliation

Les estuaires constituent des habitats particuliers et fortement convoités. En effet, ils concentrent une forte biodiversité mais sont aussi le siège de nombreuses activités économiques. Selon le manuel d'interprétation des habitats de l'Union Européenne, l'estuaire est défini comme « la partie aval d'une vallée fluviale soumise aux marées, à partir du début des eaux saumâtres. Les estuaires fluviaux sont des anses côtières où […] l'apport en eau douce est généralement important ».
Se pose ainsi la question de la délimitation du périmètre des sites Natura 2000 estuariens. La position française est d'exclure le chenal de navigation des sites. Cette décision est contestée par la Commission Européenne qui considère que l'estuaire doit être pris en compte dans sa

globalité car on ne peut appuyer cette distinction sur des critères techniques et scientifiques Une note d'interprétation sur les estuaires a été rédigée pour expliquer que les chenaux ne devaient pas être exclus. Cette question est également problématique pour les autres pays européens. Ainsi, l'Allemagne a suivi la même procédure que la France. Le Royaume-Uni, après avoir initialement prévu d'inclure les chenaux dans les sites, s'est ravisé et a décidé d'exclure temporairement les sites estuariens jusqu'à une position clarifiée de la Commission. La Hollande avait également opté pour la position excluant les chenaux. Toutefois, ce pays vient de présenter le site de Rotterdam où tout est inclus.
La Commission Européenne devra sûrement réviser sa position. En effet, une décision claire est nécessaire car les ports sont un enjeu important dans un contexte européen de concurrence. Cependant, cette question est sans fondement véritable. En effet, tout projet d'aménagement important doit comporter une « évaluation des incidences » si ce projet est inclus dans le périmètre du site Natura 2000 mais également s'il est extérieur mais susceptible d'occasionner des impacts sur le site.

La crainte actuelle est que le milieu estuarien soit fixé par l'article L 146 -6 avec la parution du décret fixant la liste des communes estuariennes. En effet, la réglementation L146-6 s'appliquerait sur les sites Natura 2000 ce qui empêcherait toute activité économique et renforcerait encore l'idée que Natura 2000 est une politique de sanctuarisation.

g. Natura 2000 en Vendée



Carte 5 : Les zonages de Natura 2000 en Vendée.

Le département est concerné par 8 propositions de sites d'importance communautaire représentant 23 130 hectares :
- le Marais breton, Baie de Bourgneuf, Ile de Noirmoutier et Forêt de Monts ;
- les Côtes rocheuses, landes et marais de l'Ile d'Yeu ;

- les Dunes de la Sauzaie et marais du Jaunay ;
- les Dunes, forêt et marais d'Olonne ;
- le Marais de Talmont et les zones littorales entre les Sables d'Olonne et Jard-sur-Mer ;
- la Forêt de Mervent-Vouvant et ses abords ;
- les cavités à chiroptères de Saint-Michel-le-Cloucq et Pissotte.

Il existe également deux zones de protection spéciale (environ 12 050 hectares) : le Marais Poitevin et la Plaine de Niort nord-ouest.

Enfin, les zones d'intérêt Communautaires pour les Oiseaux (25 150 hectares) sont :
- la Baie de Bourgneuf et le marais Breton ;
- les marais salants de Noirmoutier ;
- les marais et forêt d'Olonne ;
- la plaine calcaire du sud-vendée ;
- le Marais Poitevin et la Baie de l'Aiguillon.

Le cadre national et international de protection de l'environnement s'est ainsi fortement développé et impose des règlements aux acteurs du littoral. Il est maintenant intéressant d'en étudier les implications concrètes au niveau local : sur le littoral vendéen.

Titre 2 : Le diagnostic du littoral vendéen

En dépit d'un fort développement de l'urbanisation, le littoral vendéen est parvenu à préserver de grands espaces protégés ou agricoles.

I. L'important développement de l'urbanisation

1. Un espace fortement convoité

1. 1. Une concentration de la population de plus en plus forte sur une zone restreinte

1. 1. 1. Un phénomène de concentration général

a. Au niveau mondial

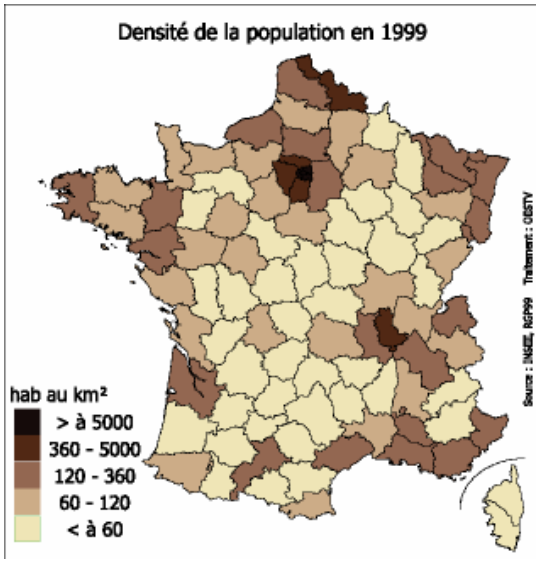
L'Homme s'installe de plus en plus sur les littoraux. Ce phénomène date de la deuxième moitié du XXème siècle. Plus du quart de la population vit dans une bande littorale de 25 km de large. La plupart des grandes agglomérations y sont localisées. En effet, sur les quinze premières, comprenant plus de 10 millions d'habitants en 1995, dix sont localisées sur la côte : Tokyo, New-York, Bombay, Shanghai, Los Angeles, Calcutta, Djakarta, Buenos-Aires, Osaka, Lagos et trois sont à proximité.

Ce que l'on peut également remarquer est que cette répartition de la population mondiale est loin d'être homogène et que la grande majorité des zones littorales est vide de tout peuplement. Les hommes se pressent, en fait, sur les plaines bordières des côtes des grands foyers de peuplement du monde. L'ensemble des zones littorales asiatiques est à lui seul plus peuplé que la totalité des pays développés.

Quatre niveaux de répartition peuvent être définis. Les littoraux vides ou avec une population très faible sont relativement nombreux. Ils concernent les hautes latitudes avec des littoraux le plus souvent englacés, mais également les littoraux des latitudes tropicales, surtout sur la façade occidentale des continents. Les littoraux faiblement occupés, avec une densité inférieure à 20 h/km², sont très fréquents en Afrique mais aussi en Europe au niveau des périphéries finistériennes atlantiques. Les littoraux moyennement peuplés avec une densité comprise entre 20 et 100 h/km² forment la majorité des cas. Les littoraux fortement peuplés ont des taux d'occupation très élevés avec une emprise humaine continue qui se traduit par des paysages fortement modifiés et aménagés.

b. Des littoraux nationaux fortement peuplés

En France, dès 1973, le rapport Piquard révélait que 10 % de la population vivaient dans les communes littorales soit sur 4 % du territoire. En 1990, la densité des communes littorales atteignait 257 habitants au km² soit 2,5 fois la moyenne nationale, avec une urbanisation croissante, au détriment des espaces naturels et agricoles. Alors que le mouvement naturel contribue pour un tiers à la croissance de la population, c'est le solde migratoire qui est le facteur majeur de l'évolution. C'est une des spécificités du littoral par rapport aux espaces intérieurs où le solde naturel est supérieur au solde migratoire.



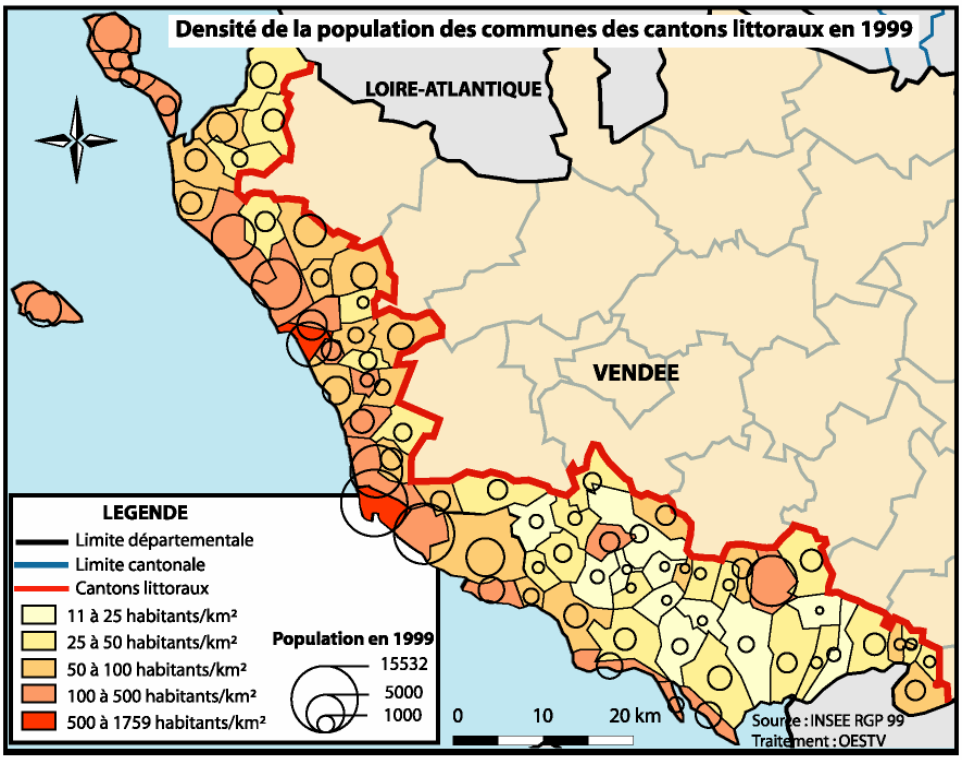
Carte 6 : La densité de population en France en 1999.

Il est possible de citer deux séries de cause. Tout d'abord, la maritimisation est devenue importante car les littoraux sont des espaces d'échange et de production stratégiques. De plus, l'héliotropisme et la forte attractivité de la mer ont conduit à la création d'un tourisme de masse qui a souvent préparé l'installation de populations résidentes.

La notion de surpopulation doit être nuancée. En effet, les fortes densités de la Côte d'Azur n'ont rien de comparable avec les concentrations japonaises. De plus, cette concentration varie dans l'année.

c. Le cas vendéen

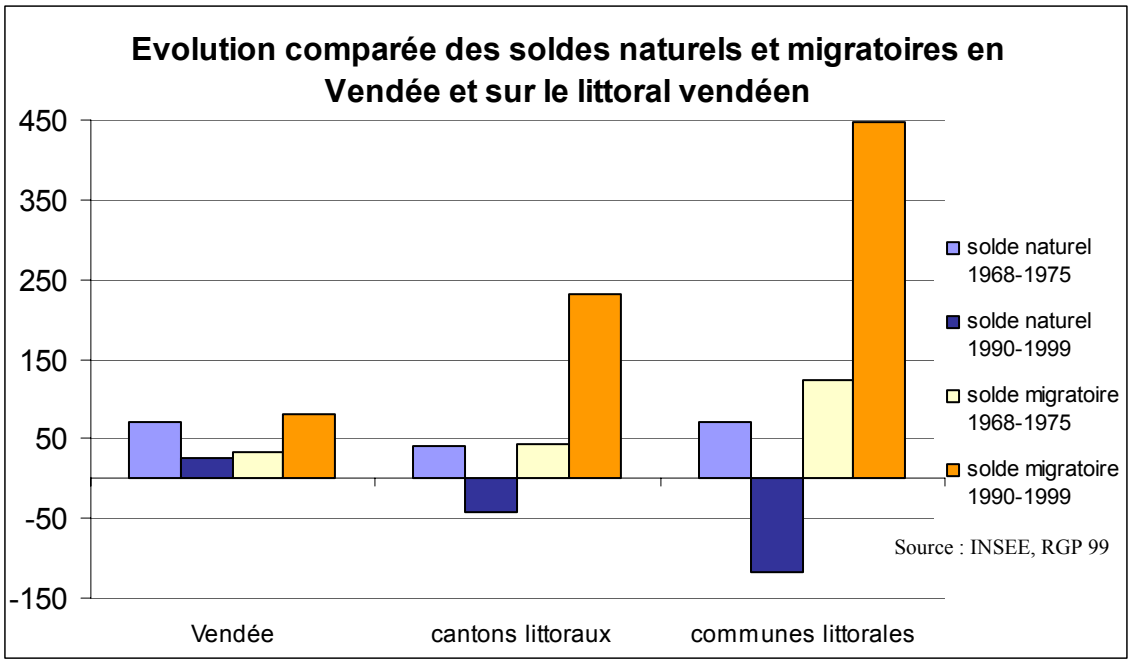
Le département vendéen compte 539 664 habitants (recensement 1999) répartis dans 30 cantons. Le littoral vendéen est, quant à lui, constitué de huit cantons et de 64 communes. Si l'on se réfère au décret du 25 août 1979 concernant l'aménagement du littoral, les communes littorales sont au nombre de 29 en Vendée. Depuis le 29 mars 2004, il faut en ajouter trois : Angles, Brem-sur-Mer et l'Ile d'Olonne (décret n° 2004-311 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales).
Ces dernières ont une densité supérieure à la moyenne vendéenne. En 1999, les communes du littoral représentent ainsi 20 % de la population totale de la Vendée soit une densité moyenne de 124,7 hab./km² contre 80,3 au niveau départemental.



Carte 7 : La densité de la population sur le littoral vendéen en 1999.

La densité est très forte sur le littoral. Hormis Bouin, toutes les communes littorales ont une densité supérieure à 50 habitants par km². Les deux communes les plus peuplées sont les Sables-d'Olonne et Saint-Gilles-Croix-de-Vie. Le littoral sud-vendéen est moins peuplé que le nord ; le peuplement n'est cependant pas homogène : le Pays d'Olonne, très urbanisé, s'oppose au littoral sud vendéen qui demeure rural. L'attractivité du littoral ne profite d'ailleurs pas seulement aux communes strictement côtières, elle concerne également les communes limitrophes. Ainsi, les huit cantons vendéens dont une partie du territoire jouxte l'océan, contribuent pour près de la moitié à la croissance démographique du département de la Vendée.

Les comparaisons des soldes naturels et migratoires sont riches en information. Il est nécessaire de rappeler que le solde naturel correspond à la différence entre le nombre de naissances et le nombre de décès. Le solde migratoire, lui, correspond à la différence entre le nombre d'arrivants et le nombre de partants.



Graphique 1 : Comparaison des soldes naturels et migratoires entre littoral et département.

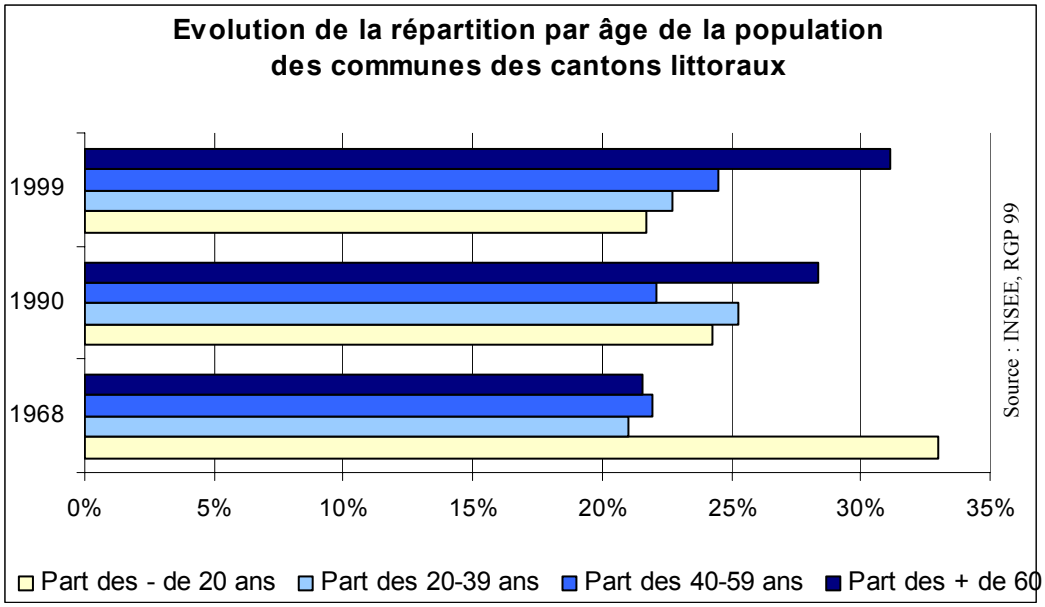
Les données de ce graphique sont regroupées en quatre périodes.
Entre 1968 et 1975, l'ensemble des soldes est positif. Le plus important est, dès cette période, le solde migratoire des communes littorales avec 123 personnes supplémentaires.
Au cours de la deuxième période, seul le solde naturel des communes littorales est négatif avec – 10.
Entre 1982 et 1990, le solde naturel des cantons littoraux devient, lui aussi, négatif avec – 14. Celui des communes littorales poursuit sa décroissance avec – 53. Au contraire, les soldes migratoires de ces deux espaces sont largement positifs.
Enfin, entre 1990 et 1999, les tendances s'accentuent. Dans les communes littorales, le solde naturel est de – 113 et le migratoire de + 442. On peut noter que le solde naturel du département est lui aussi nettement inférieur à celui du migratoire : 26 contre 81. Il est cependant toujours positif.
La progression du solde migratoire est très forte entre 1968 et 1999 : + 440 % dans les cantons littoraux.

Jusqu'en 1975, la forte fécondité de la région a bénéficié aux communes littorales. Les naissances l'emportaient sur les décès. Le solde migratoire assurait la moitié de l'augmentation. A partir de 1975, les jeunes quittent le département et les personnes âgées s'y installent. Ainsi, le nombre de naissance diminue jusqu'à devenir inférieur à celui des décès. Le solde migratoire positif n'est donc plus assuré que par l'excédent des entrées sur les sorties. Les arrivées sont de plus en plus nombreuses et transforment les communes littorales en véritables lieux de résidences permanentes, notamment pour les jeunes retraités.
Entre 1990 et 1999, ces tendances se sont renforcées.

Les projections de population à l'horizon 2030 confirment cette évolution, du moins si les tendances actuelles se maintiennent. La population passerait alors de 543 000 habitants à 611 000. La progression serait de 12,4 %. Ces perspectives sont issues des calculs de l'INSEE à partir du modèle OMPHALE. Ces projections, établies à partir du recensement de 1982 sont seulement des représentations possibles de la population dans la mesure où les hypothèses de calcul se vérifient dans l'avenir. Ce modèle permet cependant de réaliser des projections de population par âge et par sexe sur toute zone constituée d'un nombre entier de communes et suffisamment peuplée. Si la période de référence choisie est 1990-1999 à la place de 1982-1990, la Vendée comptera 632 000 habitants en 2030 avec une croissance de 16,3% car, sur cette période, les tendances migratoires sont plus affirmées.

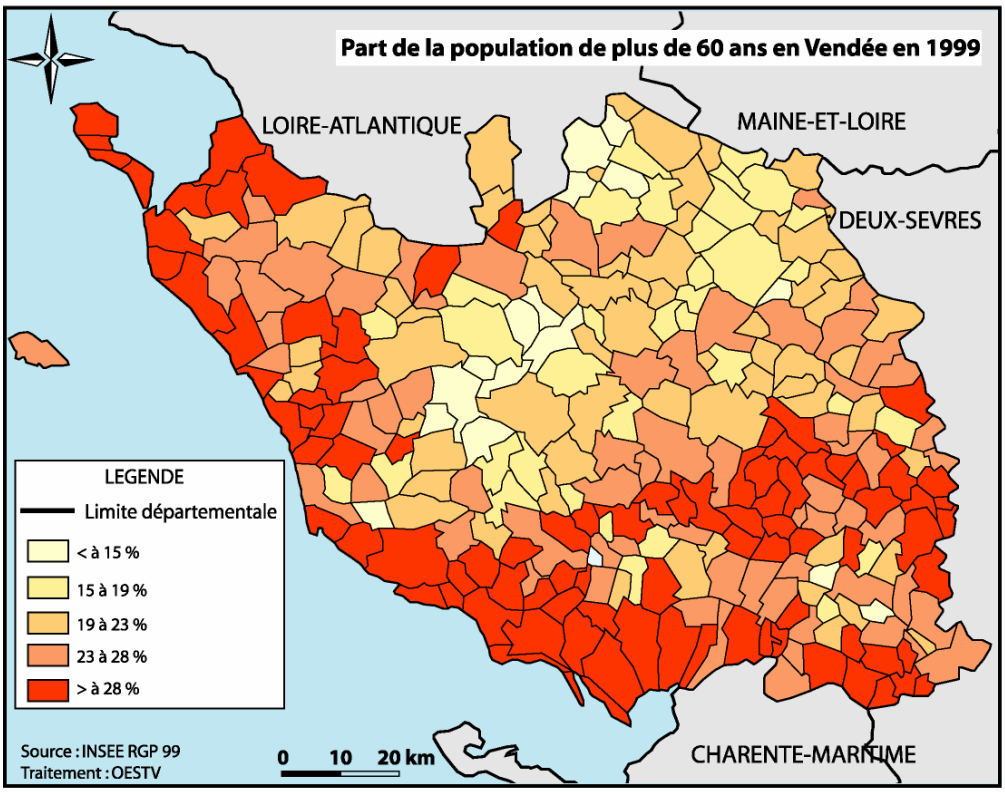
1. 1. 2. Une population vieillissante

La part des plus de 60 ans (le rapport entre les personnes âgées de plus de 60 ans et la population totale) est élevée sur le littoral. En effet, en 1999, la moyenne de cette part est de 35 % dans les communes littorales contre 25 % dans la Vendée en général. En 1968, l'écart entre la moyenne littorale et la moyenne vendéenne n'était que de 2 points et de 8 points en 1990 : évolution donc croissante de cette différence.
De plus, dans les cantons littoraux, les jeunes de moins de 20 ans étaient la part dominante de la population en 1968. Ils sont devenus minoritaires en 1999 au profit des plus de 60 ans.



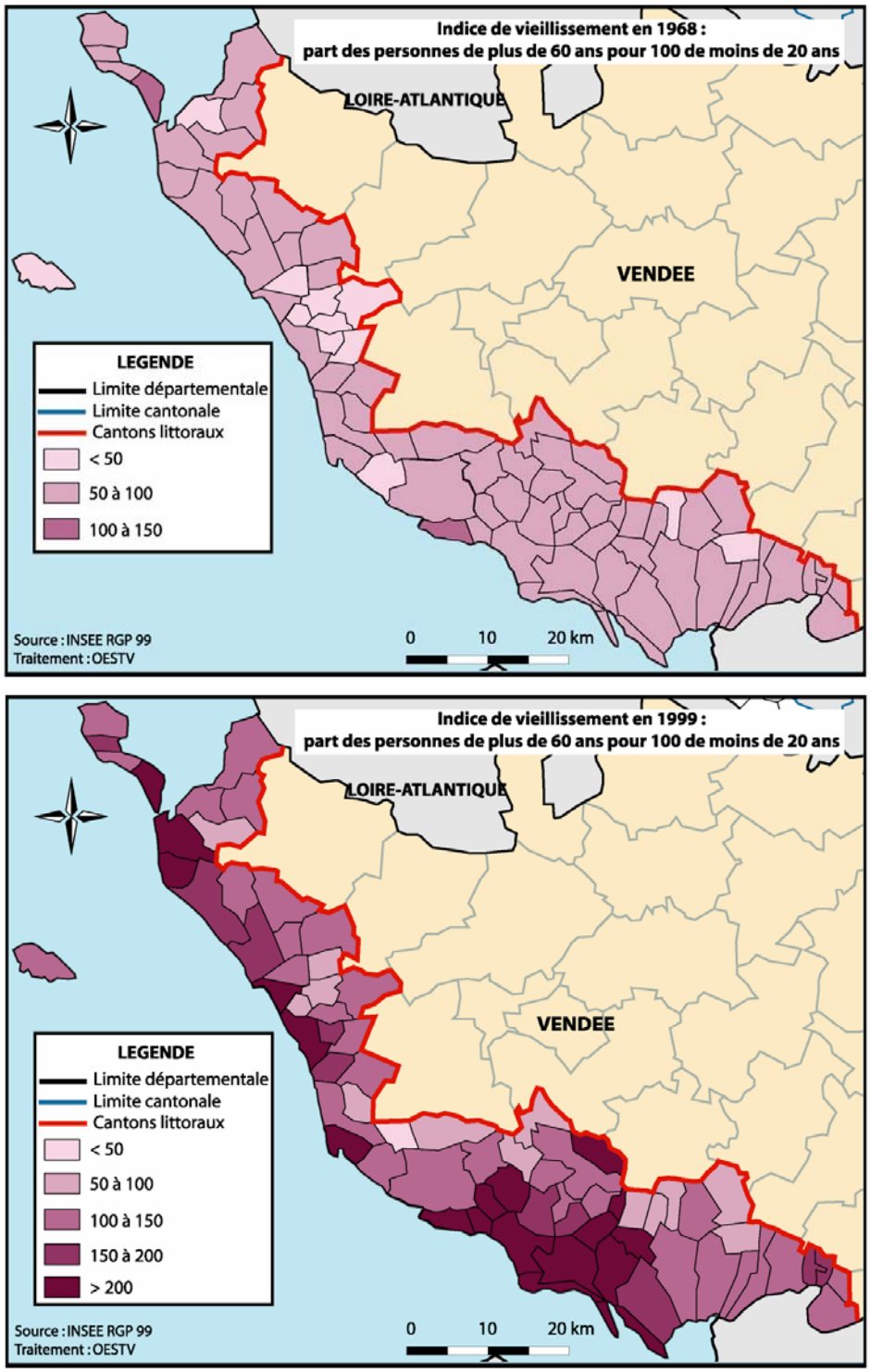
Graphique 2 : Evolution de la population des cantons littoraux entre 1968 et 1999.

Le littoral concentre une population plus âgée que le reste du département.
La carte, représentant la répartition des personnes de plus de 60 ans en 1999, illustre parfaitement ce phénomène. Les communes littorales concentrent presque toutes plus de 28 % de personnes âgées. Jard-sur-Mer est la commune qui possède le plus fort taux avec 49,26 %. La ville des Sables d'Olonne arrive ensuite avec 48,48 %. Au contraire, Sainte-Foy connaît une proportion faible avec seulement 11,86 %.



Carte 8 : La part de la population de plus de 60 ans en Vendée en 1999.

L'indice vieillissement est également un bon indicateur de cette tendance. Il s'agit du nombre de personnes de plus de 60 ans pour 100 individus de moins de 20 ans.
En 1968, deux communes seulement sont au-dessus de 100 : Barbâtre et Jard-sur-Mer. L'ensemble des communes est dans une moyenne de 50 à 100, hormis quelques communes qui sont en dessous comme Le Château-d'olonne, l'Ile d'Yeu, Beauvoir-sur-Mer…
En 1999, la tendance est beaucoup plus marquée. Seule Sainte-Foy est en dessous de 50. On peut penser que cette commune est encore peu attractive pour les personnes âgées qui préfèrent la proximité immédiate de la mer avec les Sables d'Olonne ou, à défaut, les communes jouxtant directement cette ville que sont Le Château-d'Olonne et Olonne-sur-Mer. Les communes littorales sont en moyenne comprises entre 100 et 200 avec quand même 20 communes au-dessus de 200.



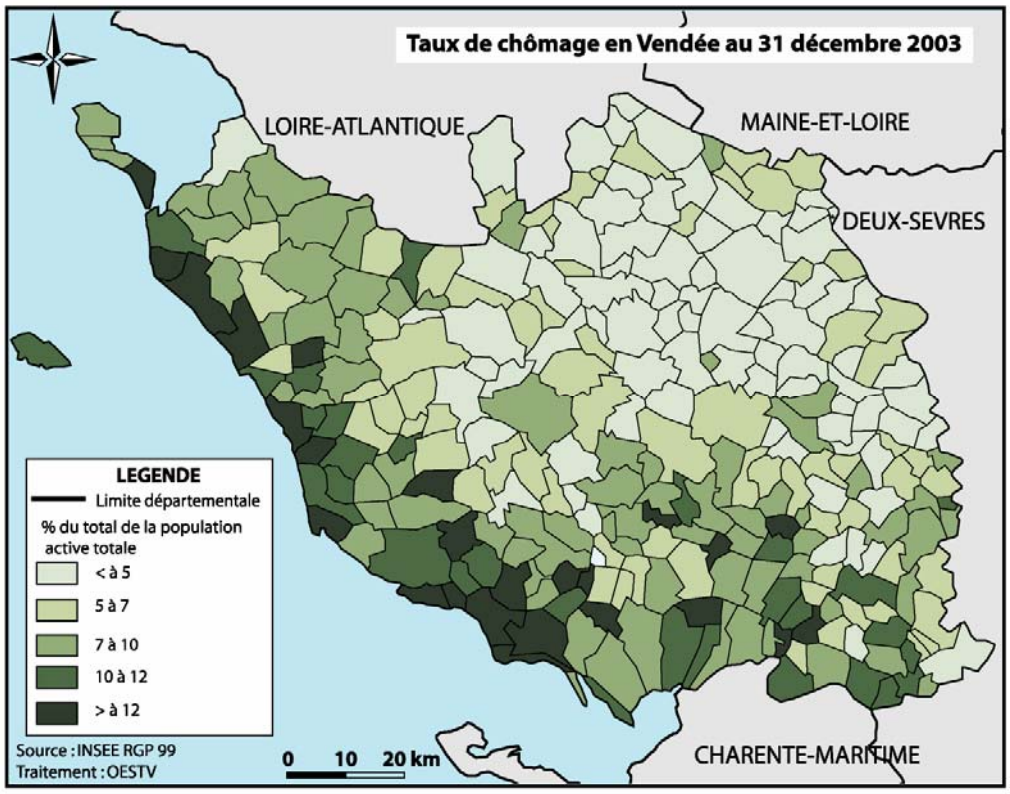
Cartes 9 et 10 : L'indice de vieillissement sur le littoral vendéen en 1968 et 1999.

Les retraités sont de plus en plus nombreux. Deux raisons peuvent être évoquées : l'allongement de la durée de la vie grâce aux avancées médicales ; cet allongement de la durée de vie ayant comme corollaire l'allongement de la durée de la retraite. De 14 ans dans les années 70, elle est de l'ordre de 20 ans aujourd'hui. Les départs en préretraite ne font qu'accentuer cette tendance. La dénatalité, d'un côté, le baby-boom devenu papy-boom de l'autre, font qu'à l'horizon 2020 les moins de 20 ans représenteront une proportion faible. Il est donc de la plus extrême importance d'envisager les politiques nécessaires à ce bouleversement démographique. En Vendée, la proportion des personnes âgées de 60 ans et plus est de 40%

sur le littoral. Celles-ci souhaitent passer leur retraite dans un cadre de vie agréable. D'après le modèle OMPHALE de l'INSEE, 4 vendéens sur 10 seront âgés de plus de 60 ans en 2030. L'âge moyen augmenterait de 9 ans pour frôler les 49 ans. Les moins de 20 ans ne représenteraient plus que 18 % de la population.

1. 1. 3. Un chômage élevé

Le taux de chômage (rapport du nombre de chômeurs sur la population active) est très fort sur le littoral.
Quasiment toutes les communes littorales concentrent le plus fort taux de chômage. La Tranche-sur-Mer et les Sables d'Olonne ont le plus fort taux de chômage de ces communes avec respectivement 15,43 % et 14,88 %. Bouin, au contraire, connaît un chômage relativement faible avec 4,79%. Ce taux est inférieur à la moyenne vendéenne qui est de 7,19 %. Les communes rétro-littorales sont également concernées par ce phénomène. Curzon et Saint-Cyr-en-Talmondais détiennent le taux le plus fort avec plus de 19,5%. La moyenne du taux de chômage dans les communes littorales est de 10,75% et elle est de 10% dans les communes des cantons littoraux.



Carte 11 : Le taux de chômage en Vendée au 31 décembre 2003.

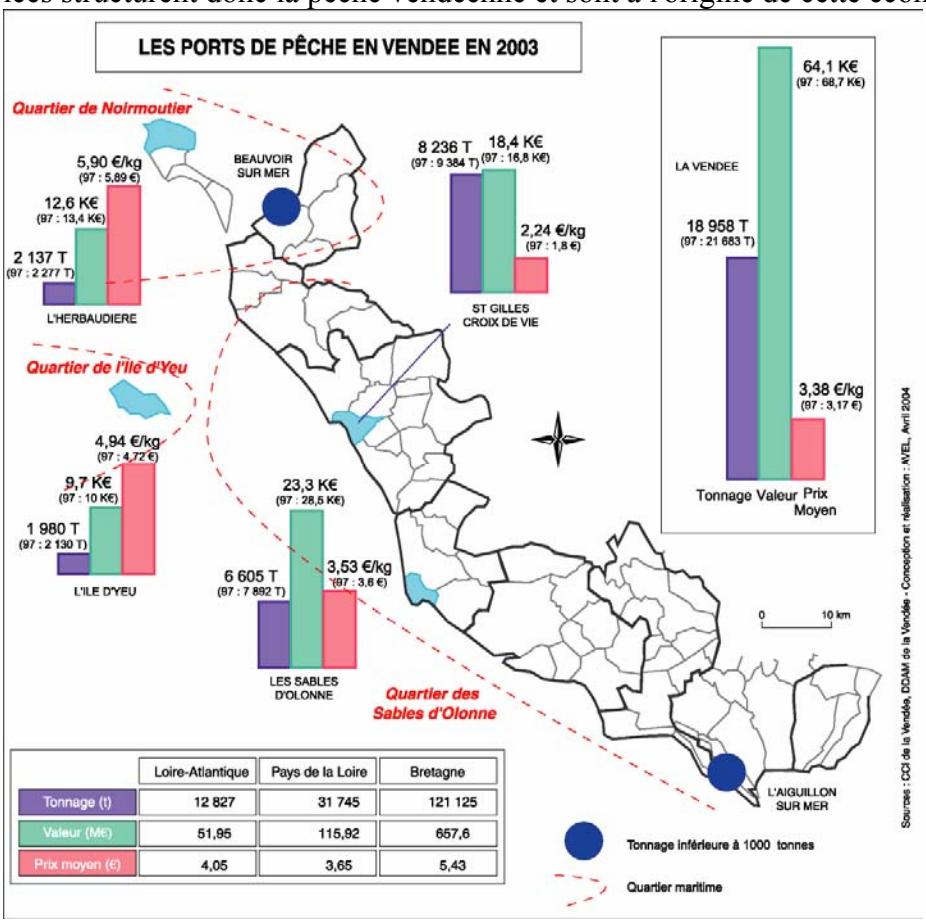
Il semble donc que le littoral concentre fortement les chômeurs, mais ce phénomène peut avoir une double explication. Tout d'abord, le travail sur le littoral est marqué par une forte saisonnalité. Ainsi, de nombreuses personnes ne travaillent que pendant la haute saison et sont inactives l'hiver. Il est légitime de penser que les cartes des taux de chômage réalisées avec des chiffres estivaux seraient nettement moins « négatives ». Le taux de chômage est, en effet, un indicateur qui évolue très vite. C'est la raison pour laquelle il est estimé tous les mois.
La deuxième explication réside dans les migrations. De nombreux chômeurs sont attirés par le littoral, préférant certainement profiter des allocations dans un cadre agréable.

1. 2. Le développement des activités

1. 2. 1. Les activités traditionnelles liées à la mer

a. La Pêche : une activité à maintenir

Le littoral de la Vendée est marqué par la présence de ports de pêche. Quatre ports principaux et quatre criées structurent donc la pêche vendéenne et sont à l'origine de cette économie.



	Loire-Atlantique	Pays de la Loire	Bretagne
Tonnage (t)	12 827	31 745	121 125
Valeur (M€)	51,95	115,92	657,6
Prix moyen (€)	4,05	3,65	5,43

Carte 12 : Etat des ports de pêche vendéens en 2003.

Représentant 10 % de la pêche nationale, la pêche vendéenne tient également une place prépondérante dans l'économie régionale de la pêche avec 60,2 % du tonnage et 59,2 % de la valeur débarquée. Depuis 10 ans, la tendance générale est à la décroissance du tonnage dans les ports vendéens (-16,9 % entre 1991 et 2003). Malgré la baisse des apports, la valeur débarquée des produits connaît un relatif maintien depuis 1998 aux alentours de 65 millions d'euros.

Comme pour la flotte régionale, la Vendée doit également faire face à une diminution de son nombre d'unités de pêche et cela pour l'ensemble de ses ports (-28% entre 1992 et 2003). La pêche est actuellement soumise à de grands problèmes :

- les perspectives de développement de la pêche restent contrariées par la diminution de certaines ressources halieutiques ;
- les directives européennes imposent aux pêcheurs des mesures très restrictives sur la quasi-totalité des espèces spécifiques à la pêche vendéenne (les quotas et leur réduction) limitant leur activité ;
- l'évolution à la baisse de la flotte de pêche et son faible renouvellement ;

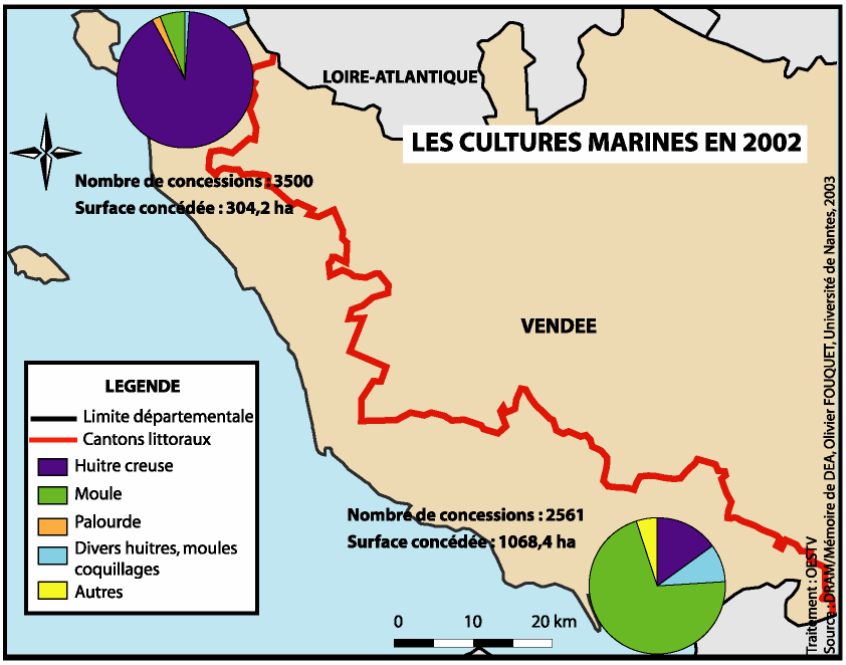
- les armements vendéens se trouvent confrontés à un manque de main d'œuvre.

Activité importante sur le littoral vendéen, économiquement, socialement et culturellement, la pêche doit se maintenir. Même si l'activité reste tributaire de la variation des cours, de l'abondance et de la proximité de la ressource, les enjeux de la pêche vendéenne semblent aujourd'hui se tourner vers :

- une meilleure communication entre les professionnels et les scientifiques afin d'atteindre un équilibre biologique de la ressource mais également socio-économique,
- une amélioration des méthodes d'évaluation des ressources halieutiques à l'origine de la fixation des quotas,
- un nécessaire renouvellement de la flotte,
- ainsi qu'un développement de la formation et de la qualification des marins pêcheurs.

b. La conchyliculture fortement dépendante de la qualité du milieu

La conchyliculture est une branche de l'aquaculture marine. Il s'agit de l'ensemble des activités humaines assurant l'élevage de mollusques comme les huîtres, les moules, les palourdes… Cette activité a rencontré de nombreux problèmes dans les années soixante : régime d'occupation des sols, inefficacité de la lutte contre la pollution, critiques contre l'organisation professionnelle. Une réforme devait être entreprise.
La décision de l'élaboration d'un schéma directeur national de la conchyliculture et de l'aquaculture, décidée par le Conseil de planification du 23 septembre 1975, a permis notamment de réaliser des études spatiales et économiques, de mener une réflexion sur le régime juridique des exploitations utilisant le DPM. Tous ces travaux ont abouti à l'adoption de deux grands textes qui dominent actuellement le droit de la conchyliculture et de l'aquaculture : le décret du 30 octobre 1981 relatif à l'organisation professionnelle de la conchyliculture et le décret du 23 mars 1983 précisant le régime de l'autorisation des exploitations des cultures marines, modifié partiellement par le décret du 14 septembre 1987.
Il existe ainsi un Comité Interprofessionnel de la conchyliculture ainsi que des sections régionales. Leurs principaux objectifs sont de favoriser l'exercice de la conchyliculture et d'assurer une bonne gestion des intérêts conchylicoles.



Carte 13 : La conchyliculture en Vendée.

En Vendée, les cultures marines sont concentrées sur deux secteurs : la baie de Bourgneuf et la baie de l'Aiguillon. En effet, la présence de zones abritées, d'un fort marnage et d'eaux côtières de bonne qualité a permis le développement des activités conchylicoles.

La baie de Bourgneuf présente un vaste espace bien individualisé de 350 km² environ, possédant une large zone intertidale facilement accessible. Localisée sur deux quartiers maritimes, celui de Nantes et celui de Noirmoutier, elle constitue un des plus importants bassins conchylicoles du littoral français. En effet, les cultures marines occupent un espace aménagé important, induisent des résultats économiques globalement élevés et représentent un poids social loin d'être négligeable. Il existe 1100 hectares d'exploitations ; l'espace aménagé est donc très important.
La mytiliculture est aussi présente, mais l'activité principale est indéniablement l'ostréiculture. Cette activité fait vivre 600 producteurs avec une production annuelle de plus de 12000 tonnes.
Depuis 1980, on observe un ralentissement de la croissance de l'huître. Ce phénomène semble lié, entre autres causes, à une surcharge en coquillages. En effet, la croissance des huîtres est dépendante de la quantité de nourriture et donc de la capacité trophique de la baie. Si un trop grand nombre d'organismes est mis en élevage, chaque animal capte moins de particules alimentaires et donc leur développement est ralenti. Le dévasement du port de Pornic est également un facteur car les courants ramènent la vase dans la baie.
Les conditions d'élevage sont donc plus difficiles car quatre années sont désormais nécessaires pour obtenir une huître de bonne taille. Cependant, la baie possède l'avantage d'être toujours classée en zone A d'après le classement du réseau de contrôle microbiologique (REMI) de l'IFREMER. La zone A est celle pour laquelle il n'existe aucun problème de salubrité. Les coquillages peuvent être vendus directement.

Dans **la baie de l'Aiguillon**, les concessions s'étendent jusqu'à La Faute-sur-Mer au large de la pointe d'Arçay et environ ¾ de la production se font en Vendée. Le nombre d'exploitations diminue régulièrement mais avec un niveau de production qui se maintient (concentration au fur et à mesure des départs en retraite).
La commission des cultures marines des Sables d'Olonne applique, par arrêté du 26/10/83, un schéma des structures des exploitations de cultures marines qui fixe les dimensions de référence et établit des dispositions propres à favoriser une meilleure répartition des eaux salées nécessaires aux productions biologiques. Cette commission autorise l'extension des exploitations conchylicoles selon la dimension de la concession, les pratiques d'exploitation et les potentialités trophiques et hydrosédimentaires du site, afin que l'écosystème n'arrive pas à saturation.
La moule de bouchot reste l'objectif essentiel des producteurs. L'élevage traditionnel des moules sur bouchots, initialement implanté à l'intérieur de la baie de l'Aiguillon, a contribué à l'envasement et la culture des moules y est devenue impraticable, d'où le décalage progressif des bouchots vers l'extérieur de l'anse. Pour trouver de nouvelles zones de production et accroître la productivité, les producteurs ont développé de nouvelles techniques. Au cours d'expériences menées par un groupement de mytiliculteurs (Association de Recherche et d'Etudes Aquacole de la baie de l'Aiguillon) avec la collaboration des régions Pays de Loire et Poitou-Charente et de l'IFREMER, la filière sub-flottante a été élaborée.

Le problème essentiel aujourd'hui est celui de la qualité de l'eau, lié notamment au renforcement de la réglementation en matière de pollution bactériologique. Le classement en catégorie B (nécessitant le retrempage) de l'anse de l'Aiguillon et l'estuaire du Lay est prononcé à partir de 3 prélèvements annuels supérieurs à 230 *Escherichia coli* ou 1

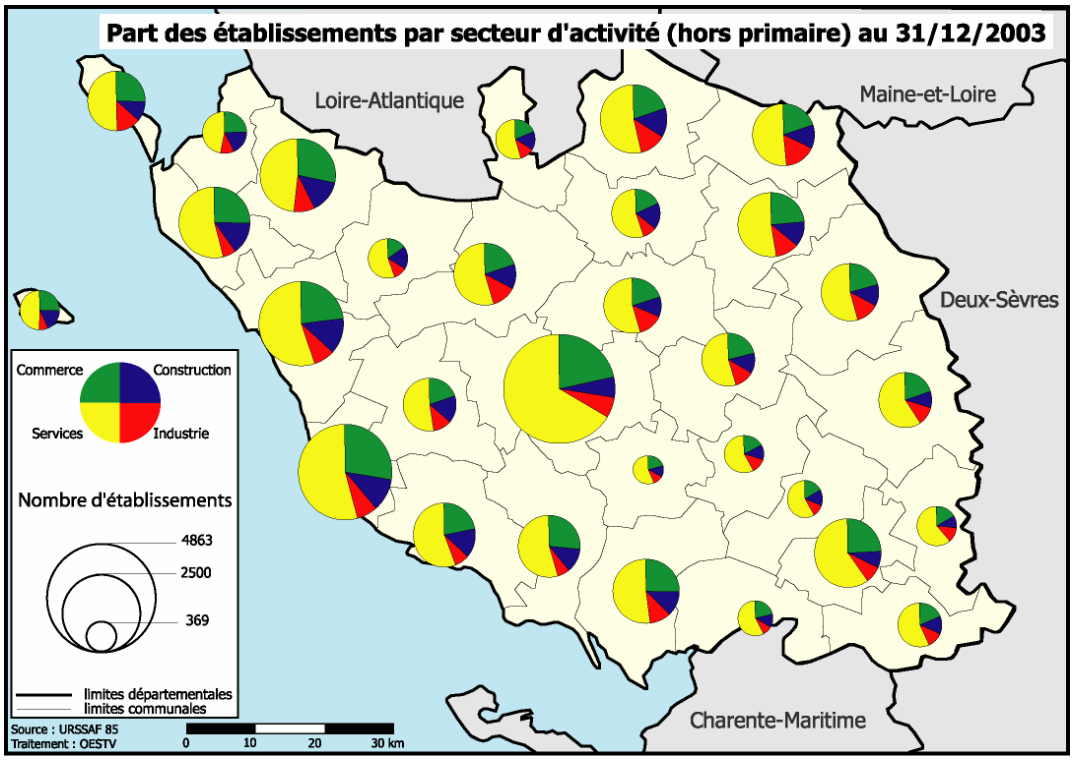
prélèvement supérieur à 1000. Ce retrempage de 15 jours empêche donc la commercialisation traditionnelle directe et nécessite des investissements en installations à terre.
Ce déclassement hivernal n'est pas le plus pénalisant étant donnée la saison de production mais il existe toujours une menace d'extension géographique ou temporelle suite à de mauvais résultats d'analyse. En réaction au déclassement des zones de production, la Section Régionale Conchylicole a demandé à doubler le nombre de points de contrôle REMI (5 points supplémentaires sur l'estuaire du Lay et 5 sur l'estuaire de la Sèvre) et de faire de ces zones "B" des sites exclusifs de captage et non plus de production. Les deux principales sources de cette pollution bactériologique ont été identifiées comme étant le défaut d'assainissement collectif et individuel du bassin versant et les effluents d'élevage (IFREMER 2000, Sogreah 2000).

Les deux secteurs se distinguent par leur parcellaire. En effet, la surface concédée dans la baie de l'Aiguillon est beaucoup plus importante que celle concédée dans la baie de Bourgneuf, mais le nombre de concessions y est moins important. Ainsi, les exploitations ont, en moyenne, une plus grande superficie dans la baie de l'Aiguillon.
En revanche, ces deux zones sont soumises à un envasement. Il s'agit d'un phénomène naturel mais la vase monte plus vite dans les zones où l'activité diminue (moins de perturbation / remise en suspension) si les installations restent en place. C'est pourquoi la remise en état est nécessaire après abandon d'une concession.

1. 2. 2. Des activités plus récentes

a. Des secteurs secondaire et tertiaire dynamiques

Si l'économie française est de type tertiaire, celle du littoral renforce encore ce phénomène. Les secteurs les plus représentés sont l'administration publique, l'éducation, la santé et l'action sociale, mais aussi toutes les activités liées aux loisirs comme les hôtels, restaurants…



Carte 14 : La part des établissements du secondaire et tertiaire par secteur d'activité.

Les services dominent donc nettement le reste des activités. Leur part est presque toujours supérieure à 50%. Pour les cantons littoraux, Saint-Hilaire-des-Loges est celui qui possède la part la plus importante de services avec 61,3%. Ce secteur, avec le tourisme, contribue au développement du secteur tertiaire en Vendée. Mais, l'absence de grandes villes peut le freiner.
Par ailleurs, le secteur de la construction est généralement assez développé dans les cantons littoraux où il est toujours supérieur à celui de l'industrie, hormis pour Saint-Hilaire-des-Loges où ces deux secteurs sont égaux. Cette caractéristique découle de l'attractivité du littoral et de la nécessité de nouveaux logements.
L'industrie, quant à elle, est représentée essentiellement par l'agroalimentaire, la mode, la mécanique/métallurgie, la construction navale et l'équipement du foyer.

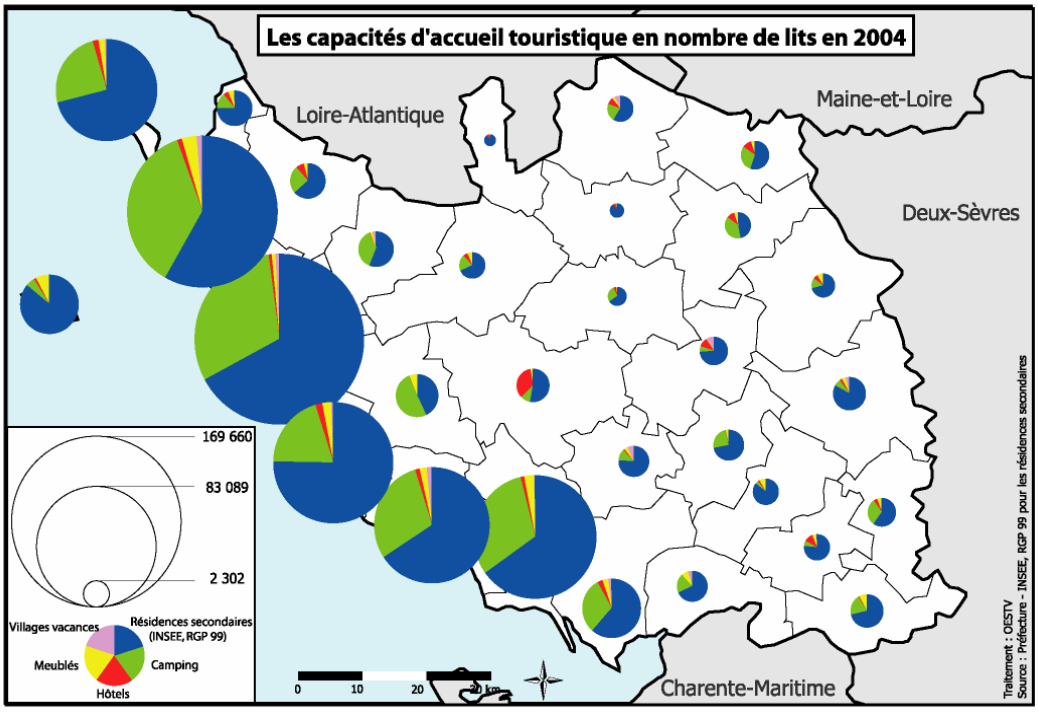
De plus, le littoral pourrait jouer un nouveau rôle dans la production d'énergies renouvelables. L'incitation à développer l'énergie éolienne est forte afin de respecter les directives européennes pour satisfaire les objectifs de Kyoto.
Les implantations éoliennes sont restées terrestres jusqu'ici et le littoral, plus venteux que l'intérieur des terres, a été très concerné.

Le littoral est très représentatif d'une économie résidentielle en plein développement : population qui augmente, forte proportion de retraités et non actifs, catégories socio-professionnelles plutôt élevées… La plus grande partie des activités sont des activités de service à la population, fondées sur des revenus issus d'autres territoires : revenus de retraite, transferts sociaux, revenus issus du tourisme. Il existe une tertiairisation des emplois.
Ce modèle présente des avantages. La croissance de la population agit de manière positive sur le chiffre d'affaires des activités commerciales. Les nouveaux résidents aspirent à un cadre de vie agréable ce qui peut permettre une meilleure prise en compte de l'environnement. De plus, l'installation d'une population quasiment résidente peut être une réponse au manque d'animation et d'activité des stations balnéaires hors saison estivale.
Mais, les inconvénients sont plus nombreux. Tout d'abord, cette économie est fortement consommatrice d'espace, ressource manquante sur le littoral. La construction d'une résidence secondaire en est l'exemple même. En outre, cette croissance résidentielle ne peut être que temporaire puisqu'elle repose sur l'accueil de populations nouvelles ; or, un phénomène de saturation commence déjà à se faire sentir. Enfin, cette économie peut exacerber les tensions sociales : entre retraités et jeunes actifs…

b. La prédominance du tourisme

<u>Des potentialités importantes à valoriser</u>

Les littoraux constituent sans conteste la première destination touristique mondiale.
Le type de côte joue un rôle déterminant dans la fixation et l'essor des stations touristiques.
Les côtes basses, et notamment les cordons sableux, ont longtemps été répulsifs. Imitant les populations locales qui se réfugiaient à l'intérieur des terres, le tourisme de masse évitait ces espaces. Or, ce sont actuellement les littoraux les plus attractifs avec de fortes aptitudes touristiques.



Carte 15 : Les capacités d'accueil touristiques.

Deux types de paramètres interviennent pour expliquer l'attrait touristique. Le premier est l'accessibilité mesurée par le coût, le temps de transport nécessaire en fonction du temps du séjour. Le second paramètre est conditionné par l'image, l'identité et la notoriété du lieu.

Le tourisme est la première activité économique vendéenne. En effet, avec ses 240 km de côtes, la Vendée est le second département français de destination car elle accueille chaque année plus de 2 millions de touristes. L'activité des stations touristiques de ce littoral se concentre pendant l'été. Ce phénomène entraîne fréquemment une occupation maximale voire une saturation des capacités d'hébergement et de fréquentation de certains sites. Il convient donc de privilégier les facteurs qui favorisent l'allongement des périodes de fréquentation et le développement de l'attrait des communes intérieures. Une réhabilitation du front de mer des stations s'avère nécessaire car il est le plus souvent vétuste. Enfin, la gestion de l'érosion côtière est à aborder. Cette dernière est fonction du budget sédimentaire sableux, lui-même fonction de la capacité de charge du milieu.

Il s'agit également de favoriser un tourisme qui intègre les nécessités de protection et de mise en valeur du milieu naturel ainsi que les exigences de développement des économies marines, aquacoles et agricoles. A cette fin, il faut sauvegarder et entretenir les espaces littoraux aménagés et favoriser un tourisme de découverte et de randonnée dans les espaces de marais. Les différentes mesures d'organisations professionnelles, de labellisation de produits doivent aussi être encourager afin de favoriser la synergie entre tourisme et économie locale. En effet, ce sont des activités permanentes telles que la pêche, l'aquaculture qui sont à l'origine de l'attractivité et de l'entretien de certains lieux. Ainsi, l'instauration de la "route de l'huître" est une formidable réalisation.

Des obstacles à lever

Le maintien et le développement de l'activité touristique passent par la cohabitation éventuelle plus ou moins conflictuelle avec d'autres activités littorales. Ils passent aussi par la

nécessité de préserver dans l'avenir le patrimoine constitué par le milieu naturel, qui est à la base de l'attrait touristique. Ce patrimoine inclut une dimension culturelle, naturelle mais aussi humaine avec l'offre d'équipements et de logements déjà anciens. Ils ne correspondent plus alors aux attentes des touristes et la question de leur requalification va se poser.
Les logements de Saint-Jean-de-Monts et de Port Bourgenay ont vieilli à la fois physiquement et culturellement. Certains appartements sont fermés, d'autres à vendre, d'autres encore sont habités à l'année par des personnes âgées. Mais, la restauration est difficile car l'immobilier touristique ne bénéficie pas de subventions semblables à celles que peuvent obtenir les chantiers de réhabilitation urbaine. Ce constat pose le problème du caractère durable car un aménagement doit s'adapter à la volatilité des clientèles.
Une politique volontariste, en liaison avec les communes rétro-littorales résoudra certainement la situation.

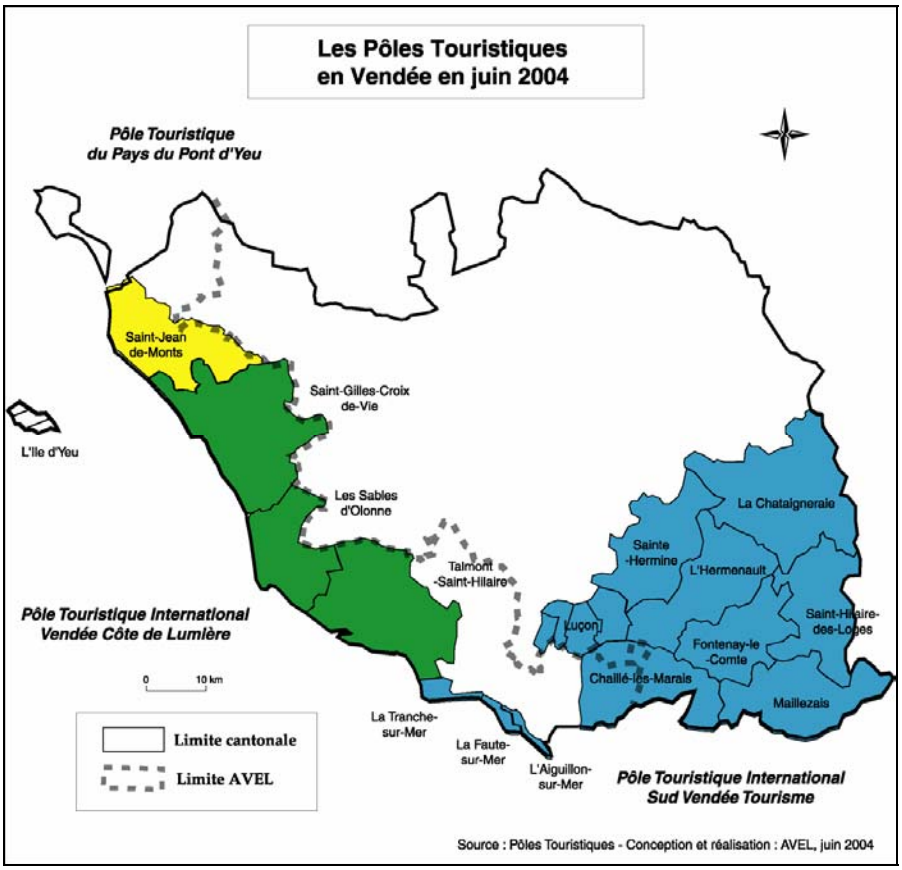
Un outil : les pôles touristiques

Les pôles touristiques sont des structures territoriales chargées du développement touristique et de son organisation. Les objectifs sont multiples. Le pôle doit permettre à l'activité touristique de devenir un vecteur de développement local en participant à la création ou au maintien de l'emploi et favoriser la création de richesses sur le territoire régional. Il doit assurer le conseil et l'appui technique auprès des acteurs locaux du tourisme, mais aussi utiliser des méthodes de développement qui ont fait leur preuve comme la proposition de produits fiables et facilement identifiables ou une offre de gamme de prix et de services diversifiés. Enfin, la valorisation du patrimoine naturel, culturel et humain doit être mise en œuvre.

La mise en place d'un pôle dépend des potentialités touristiques et d'une volonté locale forte. En effet, la capacité d'accueil doit être suffisante (3000 lits pour les hébergements commercialisables en milieu rural et 20000 lits en milieu littoral sans compter les meublés). Deux offices de tourisme avec un personnel permanent sont nécessaires. De plus, le territoire doit comprendre des sites touristiques de qualité.
Deux pôles sont réalisés en Vendée : celui du Pays du Pont d'Yeu et celui du Sud-Vendée. Un troisième : Vendée côte de Lumière est en cours.

Le pôle du Pays du Pont d'Yeu s'étend sur le canton de l'île d'Yeu et celui de Saint-Jean-de-Monts. Il a été mis en place en 2000 et mène des actions transversales afin de ne pas faire des doublons avec l'action des offices de tourisme. La valorisation du nautisme et des sentiers de randonnées, pédestres ou cyclables, est au cœur de leurs réalisations.
Le pôle touristique Vendée côte de Lumière est associé à 13 offices de tourisme, 29 communes, à des organismes professionnels tels que la CCI, les sites touristiques des visites, les stations nautiques. Il est également en partenariat avec l'Etat, la Région, le Département et l'Europe dans sa dimension internationale. Les missions obligatoires fixées par le cahier des charges régional sont :

- le développement de l'accueil et de l'information de la clientèle touristique ;
- l'organisation des manifestations ;
- la formation des acteurs locaux du tourisme ;
- la promotion et la mise en marché de l'économie touristique locale.



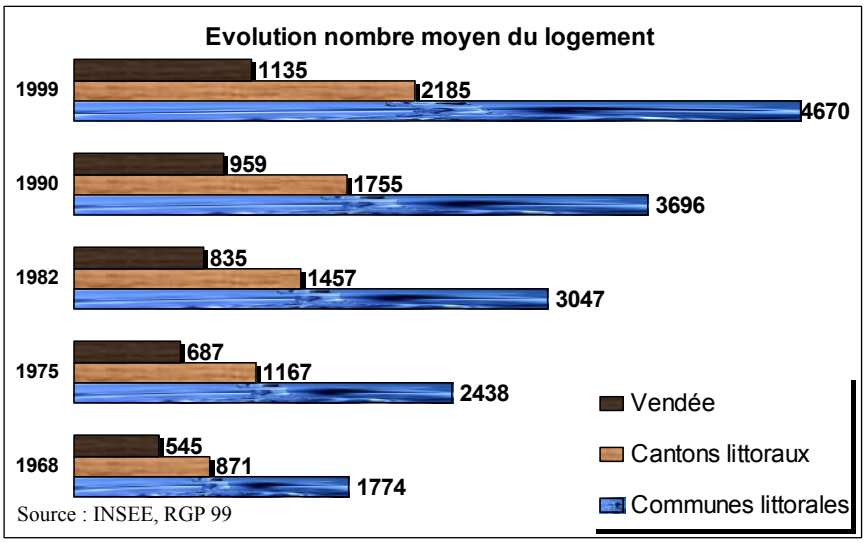
Carte 16 : Les trois pôles touristiques vendéens.

2. Des conséquences logiques et prévisibles

Cette concentration, en démographie et en activités, entraîne irrémédiablement des besoins en espace.

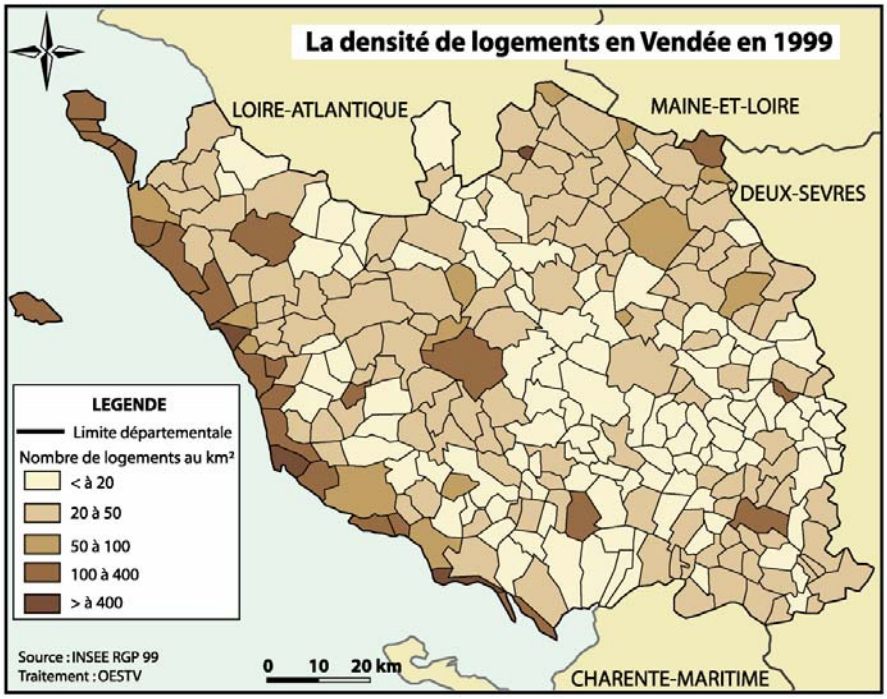
2. 1. Une forte pression urbanistique

2. 1. 1. Une progression significative de logements mis en service



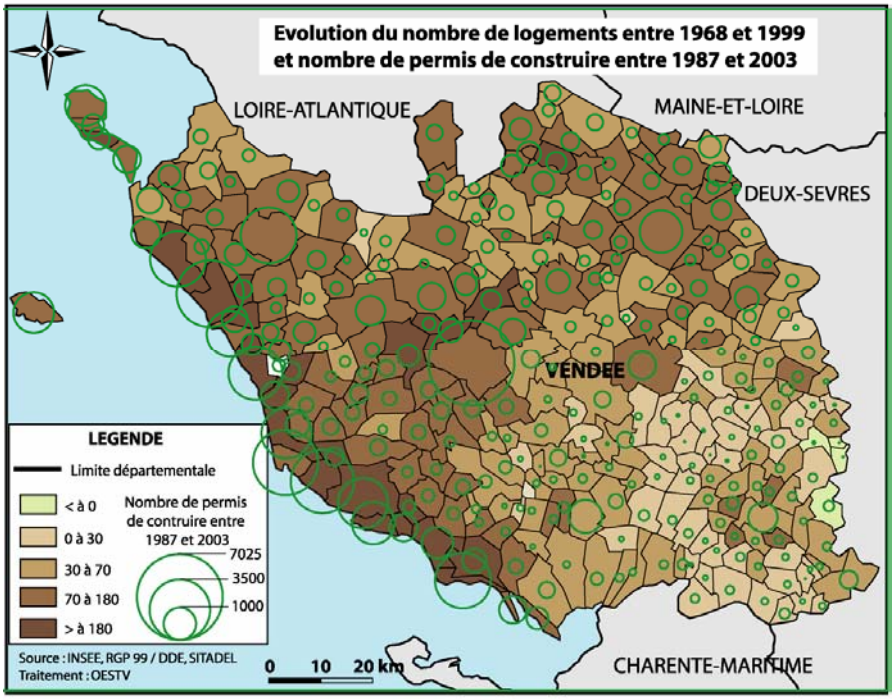
Graphique 3 : Evolution du nombre de logements entre 1968 et 1999.

Le nombre de logements a fortement progressé sur les trois espaces étudiés. Les communes littorales concentrent actuellement une moyenne importante de logements avec plus de 4500. Le littoral anime fortement le marché immobilier vendéen.



Carte 17 : La densité de logements en Vendée en 1999.

De nombreuses ventes se réalisent sur les communes littorales où les réserves foncières diminuent. De plus, le littoral et les îles constituent le secteur le plus cher de Vendée. La pression foncière y est forte. Les parisiens retraités, notamment, s'installent de plus en plus à l'ouest et bénéficie d'un pouvoir d'achat élevé.

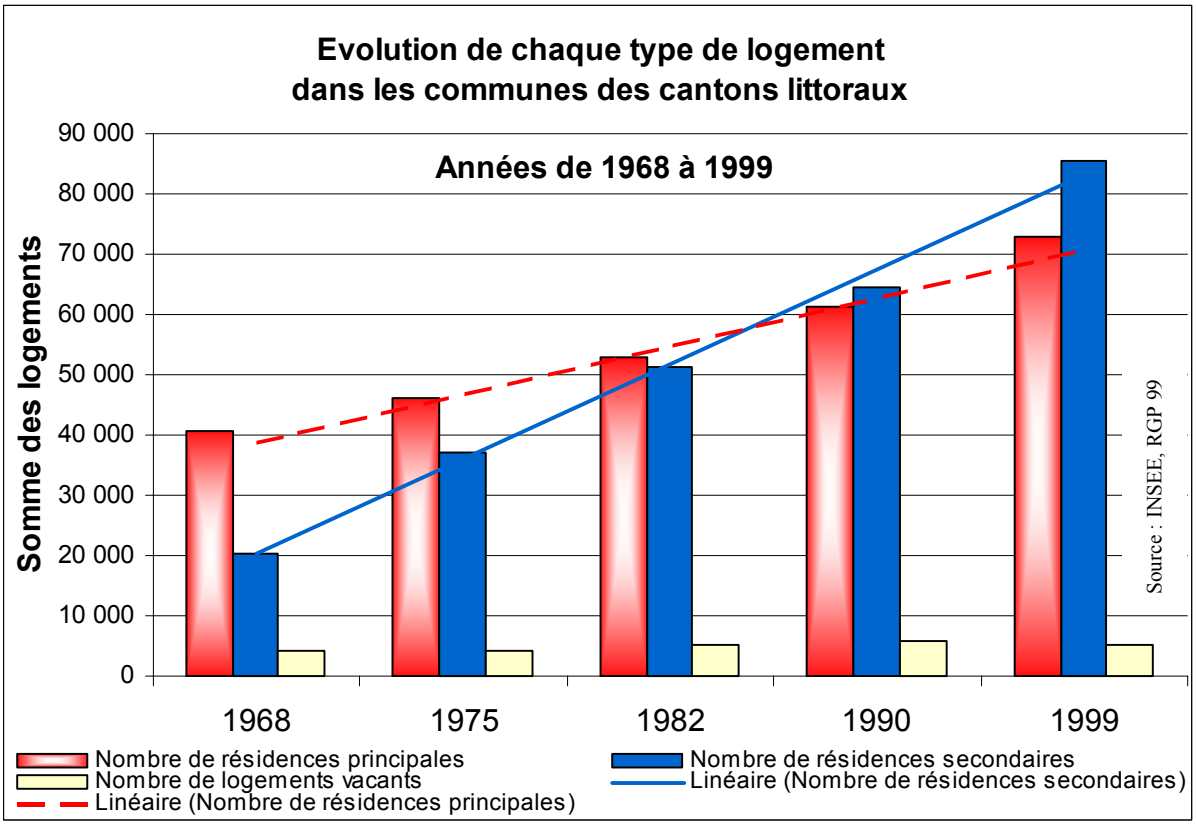


Carte 18 : Le nombre de logements en Vendée.

Les permis de construire délivrés entre 1987 et 2003 sont très importants sur le littoral et à la Roche-sur-Yon (7025 permis sur la période). Saint-Hilaire est la commune littorale avec le nombre le plus important : 4293, suivent les Sables d'Olonne et le Château-d'Olonne avec respectivement 4063 et 3949.

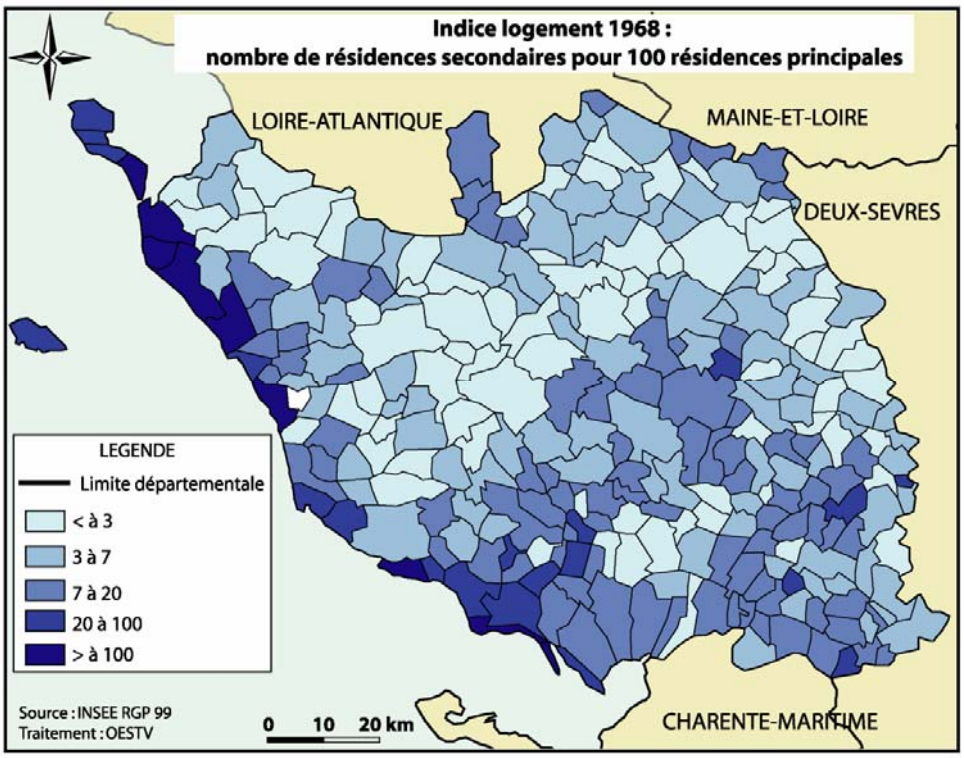
2. 1. 2. Des résidences secondaires de plus en plus nombreuses

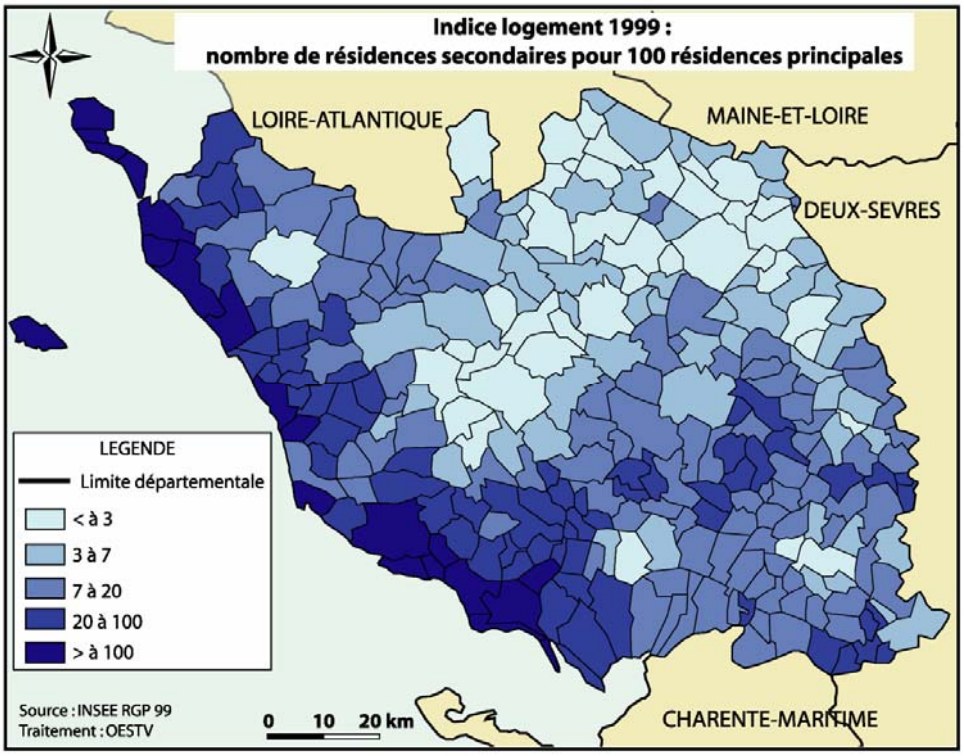
Le nombre de résidences secondaires a considérablement augmenté entre 1968 et 1999.
Un grand nombre de logements du littoral correspond ainsi à des résidences secondaires. En 1999, les communes des cantons littoraux dénombrent même davantage de résidences secondaires que de résidences principales.



Graphique 4 : Evolution de différents types de logements entre 1968 et 1999.

L'indice logement qui correspond au nombre de résidences secondaires pour 100 résidences principales en est le témoin. En 1968, seulement 9 communes littorales avaient un indice logement supérieur à 100. En 1999, ce sont 21 communes littorales et rétro-littorales qui dépassent cet indice. La Tranche-sur-Mer est la commune ayant le plus fort indice aux deux années : 210 en 1968 et 580 en 1999 soit 84,4 % de résidences secondaires. Luçon, à l'inverse, est la commune avec la moins grande part de résidences secondaires : son indice est de 2,2 en 1999.





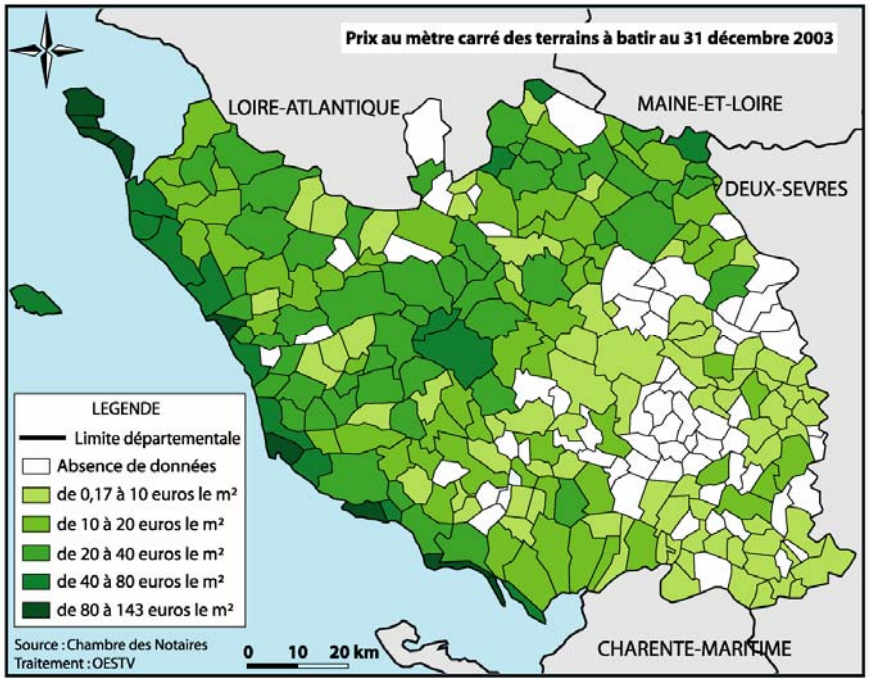
Cartes 19 et 20 : Indice logement en 1968 et 1999.

2. 1. 3. Une inégale répartition du logement

a. Un enchérissement du littoral

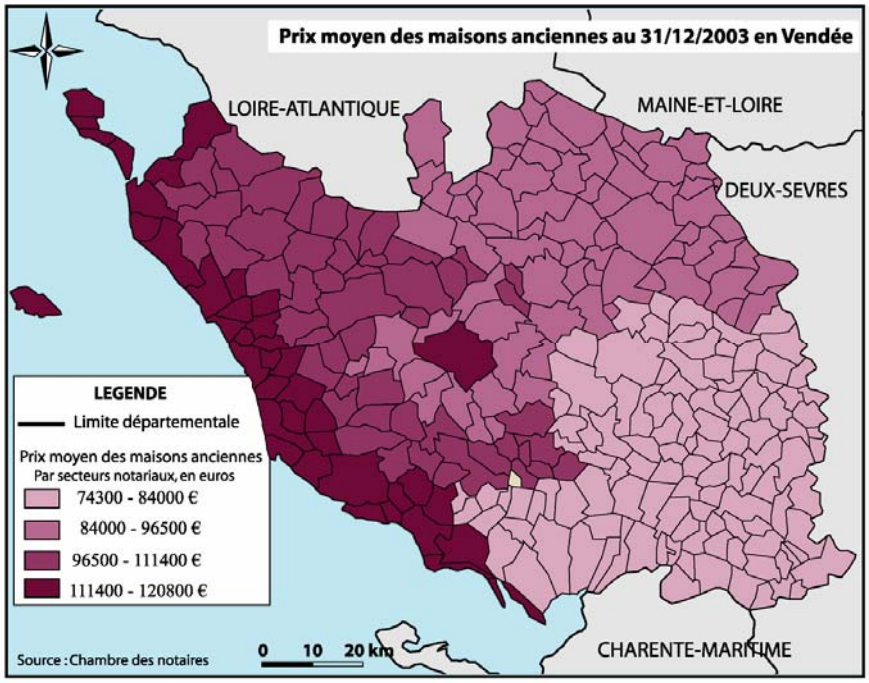
Le littoral est ainsi soumis à une forte pression foncière. Les coûts des logements sont prohibitifs. Les prix des terrains à bâtir reflètent ce phénomène. Les 16 communes vendéennes qui détiennent les prix les plus élevés pour cette catégorie sont 16 communes

littorales. L'Epine est la commune la plus chère avec 143 euros le m², suivent Noirmoutier-en-l'île avec 137 euros le m² et les Sables d'Olonne avec 105 euros le m². Le rétro-littoral commence à être gagné par cette pression immobilière surtout en arrière de Brétignolles-sur-Mer et des Sables d'Olonne.



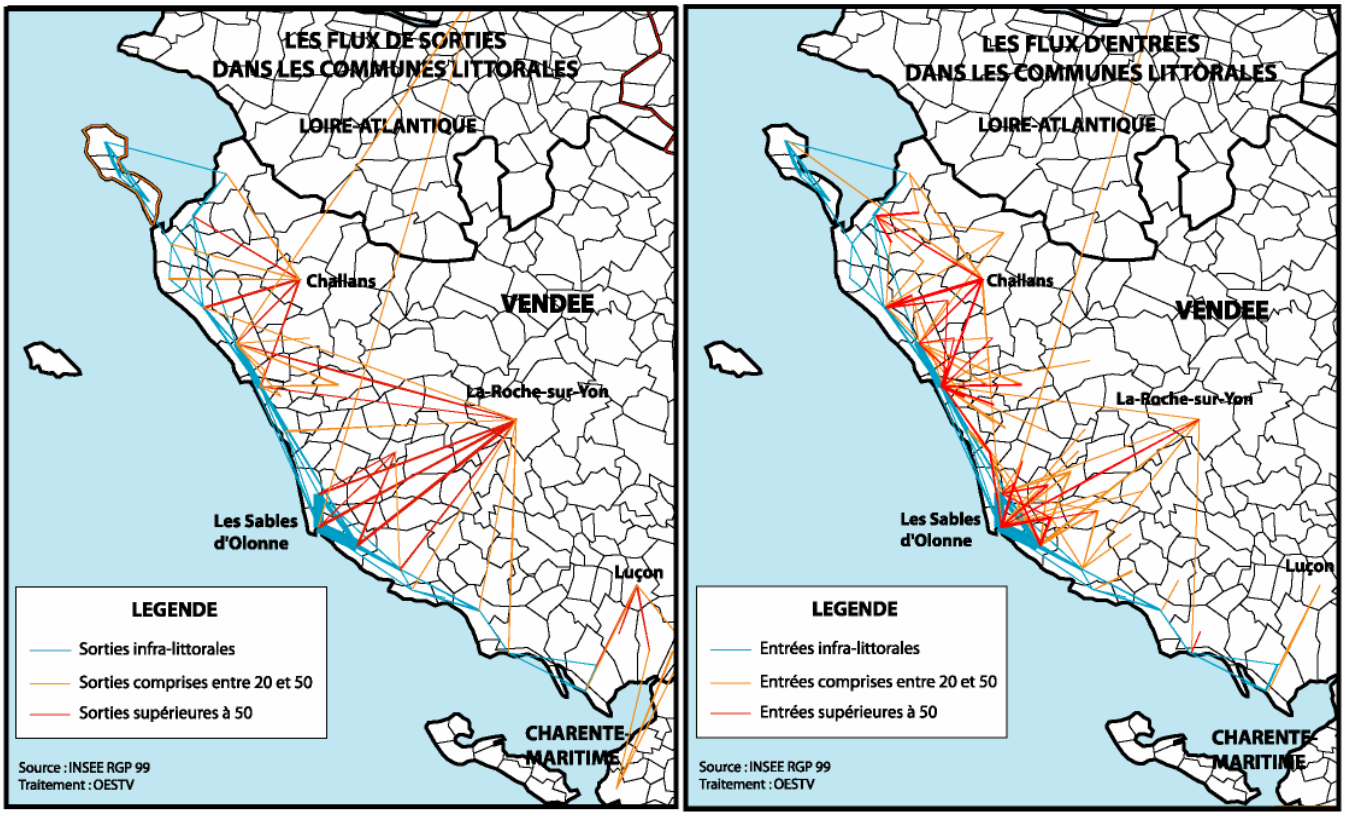
Carte 21 : Prix au mètre carré des terrains à bâtir au 31 décembre 2003.

Le prix moyen des maisons anciennes connaît la même répartition. Les îles et le littoral correspondent au secteur le plus onéreux avec la Roche-sur-Yon. L'Ile d'Yeu et Noirmoutier-en l'Ile y sont les deux communes les plus chères avec respectivement 217052 euros et 180182 euros. Le rétro-littoral du nord et du centre présente également des coûts relativement élevés en correspondant au troisième ensemble le plus onéreux. En revanche, le rétro-littoral sud ne semble pas encore touché par cet enchérissement.



Carte 22 : Le prix moyen des maisons anciennes en Vendée au 31 décembre 2003.

Le prix des logements sur le littoral étant prohibitif, le marché est ainsi déstabilisé. Les travailleurs locaux sont contraints de résider dans des communes avoisinantes car ils ne peuvent se loger à un prix raisonnable. Les migrations pendulaires sont donc importantes sur le littoral.



Cartes 23 et 24 : Des migrations pendulaires importantes sur le littoral vendéen.

Les communes littorales sont touchées par un vieillissement de la population, le commerce n'est pas toujours performant l'hiver et des classes sont fermées en raison de la diminution des effectifs. S'il en a la volonté, le maire peut agir en achetant le foncier à titre amiable, en préemptant ou en expropriant.

Une fois le terrain acquis, son objectif serait de le revendre à des personnes choisies à un prix nettement plus faible que le prix du marché. Une proportion de 1 à 3 a déjà été constatée. Les personnes recherchées seraient, par exemple, des jeunes ménages, de préférence originaires de la commune, avec enfants, travaillant sur place... En contrepartie, le contractant s'engagerait à réaliser une construction à titre de résidence principale. Mais, cette sélection peut être perçue comme ségrégationniste. Le maire agissant dans l'intérêt général bien compris, irait ainsi à l'encontre du droit d'égalité de tous citoyens. La jurisprudence semble, pour l'instant, donner raison aux communes pour la primauté de l'intérêt général. En effet, le tribunal administratif de Nantes, dans sa décision du 30 juin 2000, a donné raison aux maires qui s'appuyaient sur la revitalisation de la commune contre le préfet de Vendée qui se fondait sur des critères de sélection illégaux.

Encore faudrait-il pouvoir s'assurer du respect, par l'Acquéreur choisi, de ses engagements souscrits :

- construction d'une résidence principale…
- construction dans un délai réduit (deux ans)…
- interdiction de location…

Des clauses contractuelles devraient pouvoir être insérées dans l'acte d'acquisition destiné à la publication foncière, telle que l'interdiction de revendre dans un certain délai, ou un pacte de préférence au profit de la Commune en cas de revente, ou obligation de reverser à la Commune le différentiel de prix compte tenu de l'avantage obtenu par rapport au prix concurrentiel libre ou encore en dommages et intérêts.
Une autre solution résiderait dans l'acquisition du foncier. Puis, la Commune effectuerait elle-même les constructions pour louer par la suite. L'acquisition ne se ferait que sur du long terme.

b. Une solution : un établissement public foncier ?

Les collectivités territoriales doivent pouvoir avoir les moyens d'une véritable maîtrise foncière.
Il pourrait être créé un établissement public foncier qui aurait plusieurs objectifs primordiaux sur le littoral. Tout d'abord, il devrait élaborer une politique cohérente de l'habitat permanent de manière à conserver un parc locatif social et un maintien du patrimoine existant. Il est, en effet, important que les jeunes ménages et les travailleurs locaux puissent se loger à proximité de leur travail.
Il organiserait également le logement saisonnier, conserverait les parcelles agricoles et encadrerait le développement de l'habitat léger et de loisirs.
Les établissements publics fonciers d'Etat, et les établissements publics fonciers locaux sont susceptibles de mener à bien des opérations d'aménagement dans les espaces périurbains.

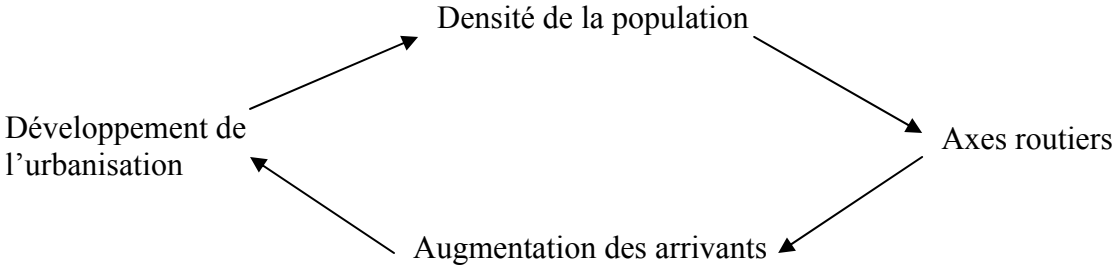
Les **établissements publics fonciers d'Etat** sont régis, comme les autres établissements publics d'aménagement par les articles L-321-1 et suivants du code de l'urbanisme. Établissements publics industriels et commerciaux créés par décret, ils sont soumis à la tutelle de l'Etat et peuvent exercer un droit de préemption.
L'Établissement public de la Basse-Seine (EPBS) et l'Établissement public de la Métropole Lorraine (EPML) pourraient servir d'exemple. Ils sont autorisés à procéder à toutes opérations immobilières et foncières de nature à faciliter, pour l'un, la mise en oeuvre des directives d'aménagement de la Basse Seine, et pour l'autre, la mise en oeuvre du schéma d'aménagement de la métropole Lorraine. Ils fonctionnent à la fois comme une banque à taux zéro pour le financement foncier des collectivités et comme un bureau d'ingénierie pour définir des stratégies foncières. Ils bénéficient des ressources issues d'une taxe spéciale d'équipement

Il existe aussi les **établissements publics fonciers locaux** (EPFL), créés par la loi n° 91-662 d'orientation pour la ville du 13 juillet 1991. Ces établissements publics industriels et commerciaux sont compétents pour réaliser des acquisitions foncières et immobilières en vue de la constitution de réserves foncières destinées aux opérations d'aménagement prévues par l'article L.300-1 du même code.
La préoccupation des communes pour une action foncière dans la durée plaide en faveur de la constitution d'établissements publics fonciers pour débudgétiser et réduire les coûts de portage. Il doit disposer de capitaux propres suffisants. La finalité économique d'un EPFL est de constituer progressivement un stock de terrains permettant de nouvelles acquisitions ce qui nécessite une ressource permanente dont disposent les EPFL : la taxe spéciale d'équipement. Peuvent également être prévues des dotations initiales en capital (subventions, bonifications, prise en charge des annuités des prêts).

La maîtrise du foncier est un préalable indispensable à une gestion durable du littoral. La création d'un opérateur foncier pourrait résoudre une grande partie des problèmes soulevés actuellement sur la répartition des logements entre résidences principales et secondaires d'une part et entre retraités et actifs d'autre part.

2. 2. Le nécessaire développement des infrastructures

La densité de la population augmentant sur cet axe littoral, des besoins supplémentaires se créent. De nouveaux axes routiers sont donc nécessaires ainsi que des logements supplémentaires. Mais, ces axes nouveaux génèrent l'arrivée de nouveaux arrivants. C'est une boucle d'auto-régulation positive.



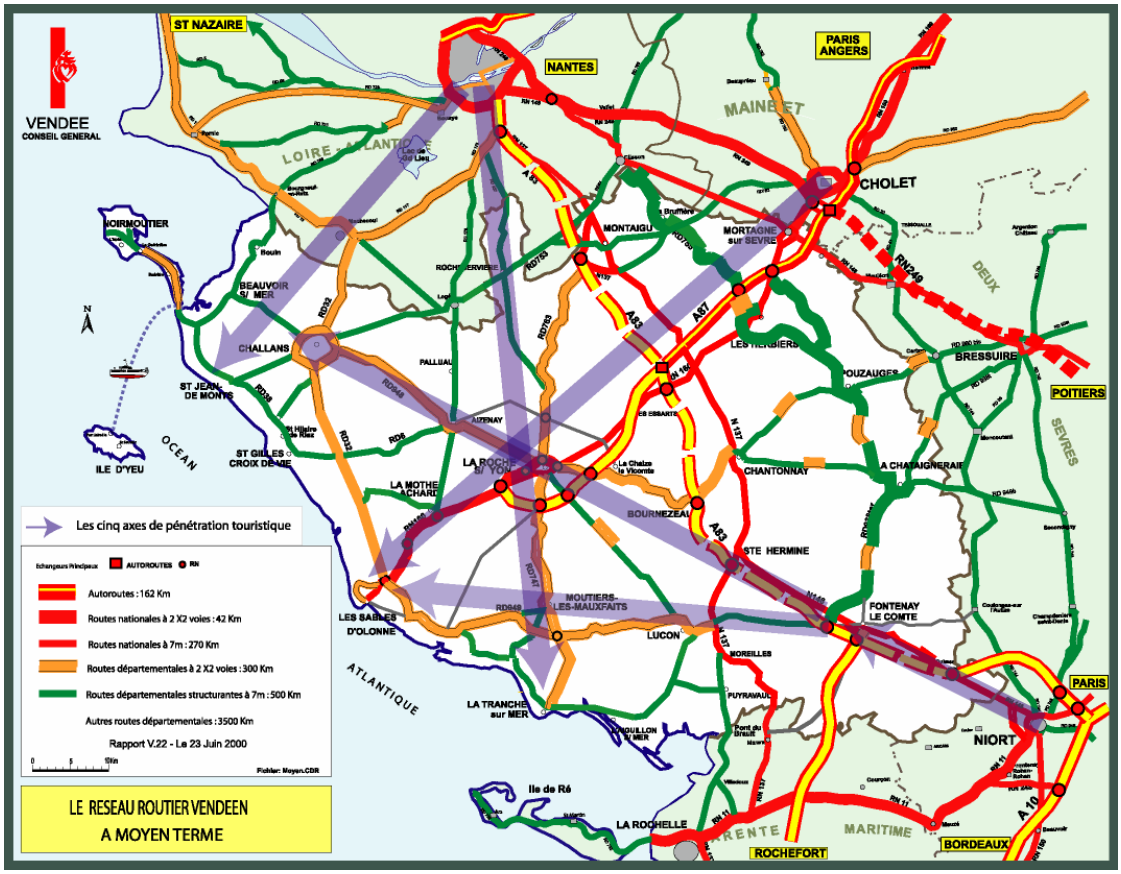
2. 2. 1. Les équipements routiers et ferroviaires

a. Le désenclavement vendéen

Toute l'histoire du tourisme est inséparable de l'évolution des conditions de transport. Le littoral touristique est un littoral désenclavé et connecté à des marchés. Une partie des littoraux non touchés par le tourisme le sont du fait de leur inaccessibilité.
Le chemin de fer a joué un rôle important. En effet, il apporte de nouvelles clientèles recrutées plus loin et de catégories sociales différentes car les compagnies ont très rapidement instaurées des politiques tarifaires attractives.
De nombreuses parties littorales sont restées à l'écart des dessertes ferroviaires, mais la généralisation de la motorisation a été lourde de conséquences. En effet, de nombreux secteurs ont été reliés et saturés par les routes qui jouent le rôle d'axes de pénétration et d'urbanisation. L'amélioration des dessertes favorise aussi la constitution de banlieues balnéaires liées à des pôles urbains et qui se développent avec des résidences secondaires.
Les autoroutes jouent aujourd'hui un rôle accru et sont largement utilisées pour dynamiser un secteur et accroître sa fréquentation.

Les années 1990 et 2000 ont vu le désenclavement routier de la Vendée. La réalisation de l'autoroute A83 de Nantes à Niort va être suivi de l'achèvement en 2005 de l'autoroute A87 Angers - La-Roche-sur-Yon avec un prolongement à 2x2 voies jusqu'aux Sables-d'Olonne. L'autoroute A831 de Fontenay-le-Comte à La Rochelle et Rochefort assurera une continuité de la desserte littorale et désenclavera le sud du département. Le plan routier 2010 permettra d'atteindre quatre grands objectifs : la construction ou le prolongement des autoroutes vendéennes, leur raccordement au réseau départemental, la réalisation d'une rocade du bocage et la construction des grandes lignes d'un itinéraire touristique côtier.

De plus, une liaison ferroviaire est assurée par le TGV Atlantique entre Les Sables-d'Olonne et Paris, via La Roche-sur-Yon. Les trains express régionaux (TER) assurent des liaisons quotidiennes entre les principales villes des Pays de la Loire.



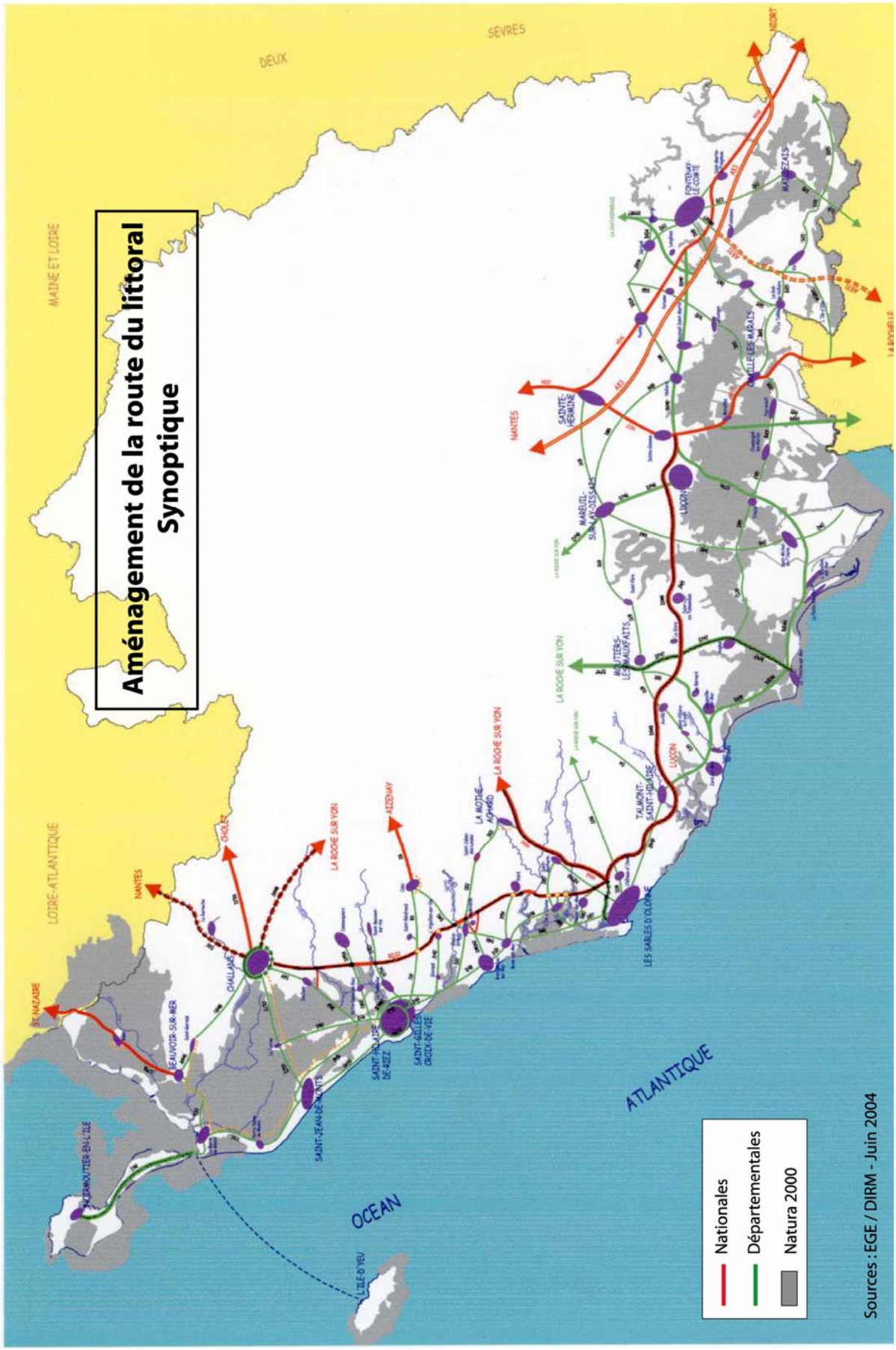
Carte 25 : Le réseau routier vendéen prévu en 2010.

b. La route du littoral

Le projet se caractérise par une desserte rétro-littorale à partir de deux centres de diffusion du trafic : Challans pour le littoral Nord et la voie de contournement des Sables d'Olonne pour le littoral Sud. La route littoral continuera, en suite, en direction de Luçon et Fontenay-le-comte pour la desserte du sud Vendée.

Les accès au littoral seront ensuite assurés par une desserte en peigne, comme il l'est exigé dans la loi Littoral de 1986. Cela doit s'effectuer à partir des routes départementales préexistantes. Dorénavant, l'ouverture de routes principales ne peut être, en effet, réalisée à moins de deux kilomètres du trait de côte (article 146-7 du Code de l'Urbanisme). Même si des exceptions sont prévues, l'éloignement du rivage des infrastructures routières ne peut avoir que des effets bénéfiques sur l'environnement en décourageant les constructions littorales et en aménageant la fréquentation touristique.
De plus, le projet de tracé évite au maximum les zones concernées par Natura 2000.

Des travaux sont déjà réalisés dans quelques secteurs. Pour le reste, le tracé se précise et est inscrit dans de nombreux documents d'urbanisme. Mais, ce projet rencontre parfois quelques difficultés.



Carte 26 : Le projet de route du littoral.

2. 2. 2. La politique portuaire

La Vendée présente 17 sites portuaires répartis le long des 240 kilomètres de son littoral.
Les ports ont progressivement structuré et aménagé le littoral vendéen. De l'Herbaudière à la Faute-sur-Mer, en passant par l'Ile d'Yeu, le littoral est inévitablement marqué par ces espaces portuaires localisés en front de mer ou à l'embouchure d'un cours d'eau tels que la Vie ou le Lay.

a. Les ports de commerce

Le commerce maritime en Vendée est principalement représenté par le modeste port des Sables d'Olonne. Avec un trafic en hausse de plus de 13 % comparé à 2002, le port a, pour la première fois, dépassé la barre des 700 000 tonnes.
Port de commerce local, le site vendéen s'appuie sur deux piliers principaux : la filière agricole pour 35 % de son trafic total en 2003 (engrais aux entrées et céréales aux sorties) et la filière BTP et construction (sables et ciments à l'importation).
Si le niveau d'activité du port des Sables d'Olonne dépend pour partie de la qualité des campagnes céréalières, c'est toutefois davantage la santé du secteur local du BTP qui explique les fluctuations du trafic sur les dix dernières années. Malgré cette dépendance, le trafic portuaire connaît une bonne progression depuis quelques années (+ 79,5 % en 7 ans).
Les infrastructures du port permettent l'accueil des navires pouvant aller jusqu'à 110 mètres de long et d'un port en lourd de 4 500 tonnes.

En progression de plus de 50 % depuis 1997, le port a manutentionné 451 navires en 2003, principalement des sabliers et des cargos dont le tonnage moyen est de 2 269 tonnes. Le trafic international continue à progresser avec une augmentation de la taille moyenne des navires.
Port Joinville constitue l'autre composante des transports maritimes de marchandises. Des cargos ravitaillent ainsi l'Ile d'Yeu en provenance de Donges et des Sables d'Olonne. Le trafic portuaire, dont les principaux produits sont le sable, le gravier, les marchandises diverses et les produits pétroliers, a représenté 42 716 tonnes en 2003.

b. Les impacts des ports sur l'environnement côtier

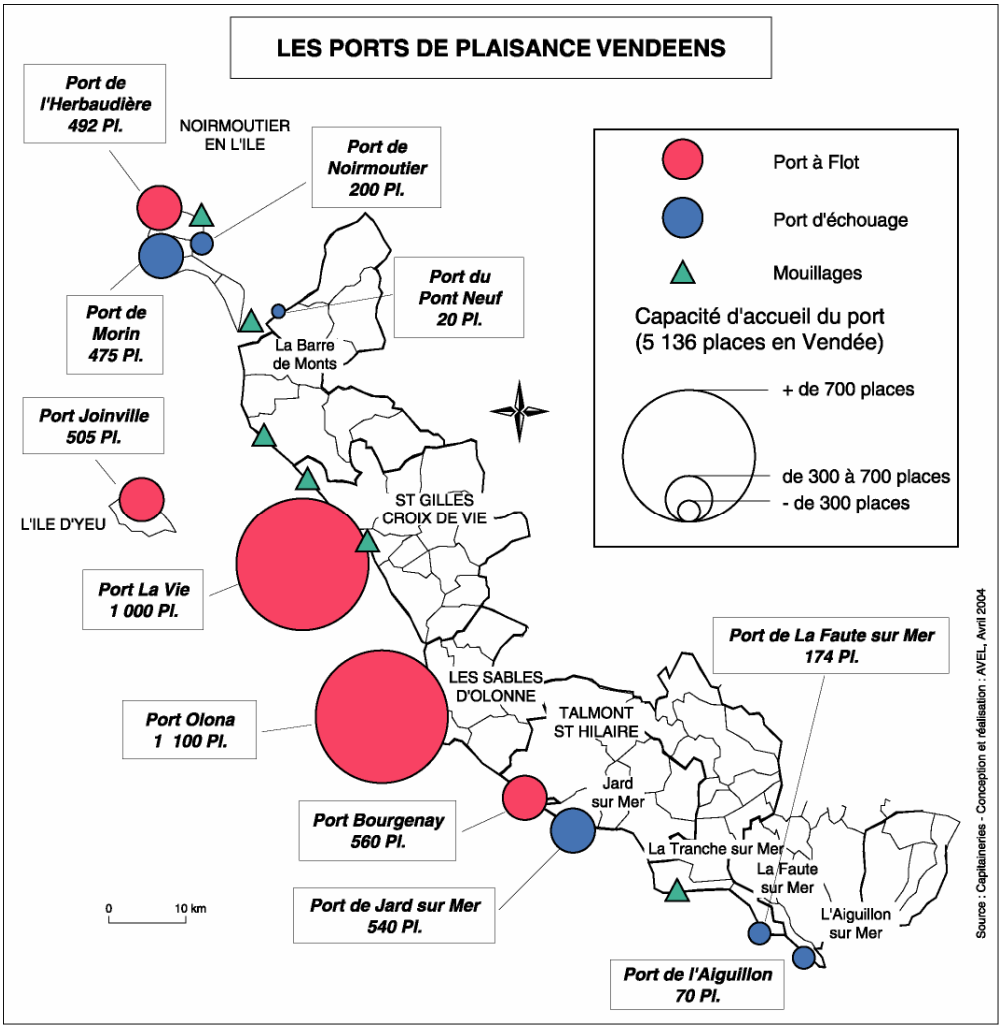
Le caractère souvent imposant des équipements portuaires rend leur intégration délicate dans l'environnement côtier.
Le milieu physique impose un certain nombre de contraintes quant à la construction d'ouvrages portuaires. La compétence des maîtres d'ouvrage, les essais en modèles réduits ne sont pas toujours la garantie d'une adaptation adéquate aux contraintes naturelles.
La houle et les courants constituent la principale contrainte. En effet, la houle conditionne la conception et l'orientation des digues et de l'entrée du port. Les courants sont également à prendre en compte pour trois raisons : ils assurent le déplacement des sédiments pouvant conduire à un envasement du site portuaire, ils peuvent gêner les manœuvres des plaisanciers et enfin, ils déplacent des macro-déchets.

La création de ports de plaisance, d'autre part, contribue fortement à l'artificialisation des côtes. Pendant la construction du port, les dragages et les rejets en mer perturbent fortement les écosystèmes benthiques en augmentant notamment la turbidité et en libérant des polluants stockés dans les sédiments. Les travaux d'enrochement et de remblaiement sont également très destructeurs puisque l'écosystème initial disparaît intégralement sous ces réalisations.

Un des problèmes majeurs liés aux installations portuaires résulte de la modification de la dérive littorale entraînée par la présence de digues et de terre-pleins. Elle contribue à des phénomènes d'érosion côtière ou, au contraire, à des processus d'accumulation sédimentaire.
Le fonctionnement d'un port occasionne aussi des impacts qui se mesurent principalement par des pollutions diverses : pollutions organiques ou bactériennes, chimiques ou par hydrocarbures, par macro-déchets… Des efforts sont actuellement réalisés afin de diminuer les sources de ces pollutions.
Les ports de plaisance sont donc à l'origine d'impacts importants et préoccupants sur le milieu naturel. Leurs implications paysagères, le plus souvent très fortes, doivent aussi être prises en compte. Ces impacts sont parfois observables immédiatement, mais d'autres, plus insidieux, ne se manifestent que des années plus tard.

c. Des ports de plaisance saturés

Les structures portuaires de plaisance, diversifiées de part la taille moyenne des bateaux, le type de clientèle et les équipements et services proposés, représentent une capacité d'accueil d'environ 5 900 places en Vendée (avec les mouillages): 3 675 emplacements dans les ports en eau profonde, 1 475 dans les ports d'échouage et 824 places en corps morts.
Cette capacité d'accueil est néanmoins insuffisante face à la forte demande en emplacement à laquelle doivent faire face les ports de plaisance. La majorité des ports sont saturés et ce sont environ 1 900 plaisanciers qui sont en attente d'obtenir un emplacement.



Carte 27 : La capacité des ports de plaisance vendéens.

Il apparaît ainsi nécessaire de développer de nouvelles structures qui peuvent prendre une forme variable.
Il est possible, dans certains cas, d'envisager l'extension de ports existants. Cette procédure, déjà contraignante, est cependant plus facile à concevoir qu'une véritable création.
Cependant, d'autres alternatives peuvent être développées.
La plus simple est la rationalisation des places existantes. En effet, une optimisation des bassins est possible grâce à un réaménagement des pontons. De plus, une meilleure gestion des places peut être réalisée. Par exemple, des espaces laissés vacants par des plaisanciers partis en croisière peuvent être utilisés par des navires de passage, particulièrement pendant la saison estivale. Le port de l'Herbaudière, notamment, a opté pour cette solution de rationalisation.
Il est également possible de reconvertir des structures portuaires traditionnelles à la plaisance. En effet, les activités traditionnelles sont le plus souvent en régression dans les ports. Ces espaces, situés le plus souvent en site urbain, peuvent constituer un potentiel important pour la plaisance. Son introduction est relativement simple si les infrastructures ne sont pas trop dégradées. La difficulté réside davantage dans la cohabitation entre plaisanciers et usagers traditionnels. Un consensus important est donc préconisé et il est nécessaire d'intégrer ces acteurs locaux dès l'élaboration du projet. Une réflexion sur cette option est en cours aux Sables d'Olonne.
Les ports à sec constituent une autre alternative. Cette formule consiste à ranger sous des hangars les navires entre deux sorties en mer. Leurs avantages sont de limiter la consommation de l'espace littoral, de posséder un coût inférieur aux structures portuaires lourdes et de proposer ainsi des tarifs plus intéressants, de faciliter le gardiennage et l'entretien de la coque. Mais, ils nécessitent un service impeccable en rapidité et efficacité. Ils sont facilement implantables dans un espace encore vierge d'un secteur urbain. Saint-Gilles-Croix-de-Vie et les Sables d'Olonne réfléchissent à cette possibilité.
Enfin, des mouillages légers peuvent être organisés. La rivière notamment est un espace qui se prête bien aux mouillages aménagés. L'avantage de ces aménagements est qu'ils sont réversibles. Il est nécessaire de résorber les mouillages sauvages qui sont une source de pollution et de nuisance. En revanche, il existe des aménagements de zones de mouillage organisées par les communes ayant obtenu les autorisations nécessaires, comme à la Tranche-sur-Mer. Les équipements sont constitués de lignes de bouées d'amarrage, disposées de manière rationnelle afin d'optimiser le stationnement. Ils permettent d'accueillir des navires de plaisance à moindre frais. Leur fonctionnement est surtout saisonnier et ils évitent la réalisation d'ouvrages de protection.

d. La nécessité d'une politique portuaire volontaire

Les dossiers d'aménagement des sites portuaires sont très complexes. Si à l'île d'Yeu et à Fromentine, les problèmes semblent réglés, en revanche, à Saint-Gilles-Croix-de-Vie le conflit n'est qu'en partie résolu, le projet des Sables-d'Olonne est actuellement immobilisé et celui de Brétignolles-sur-Mer est à l'étude mais soulève des oppositions.
Or, les ports structurent le littoral vendéen aussi bien en terme d'aménagement du territoire qu'en terme d'activités économiques.
Le Conseil Général a ainsi décidé de faire du développement des ports vendéens une priorité. Cinq axes doivent être mis en œuvre en relation avec la Chambre de Commerce et d'Industries (CCI) : la sauvegarde du patrimoine maritime, l'utilisation optimale des espaces portuaires, l'intégration des ports dans leur environnement, l'amélioration des conditions d'accueil et des services proposés aux usagers, la diminution des taxes portuaires pour une meilleure compétitivité.

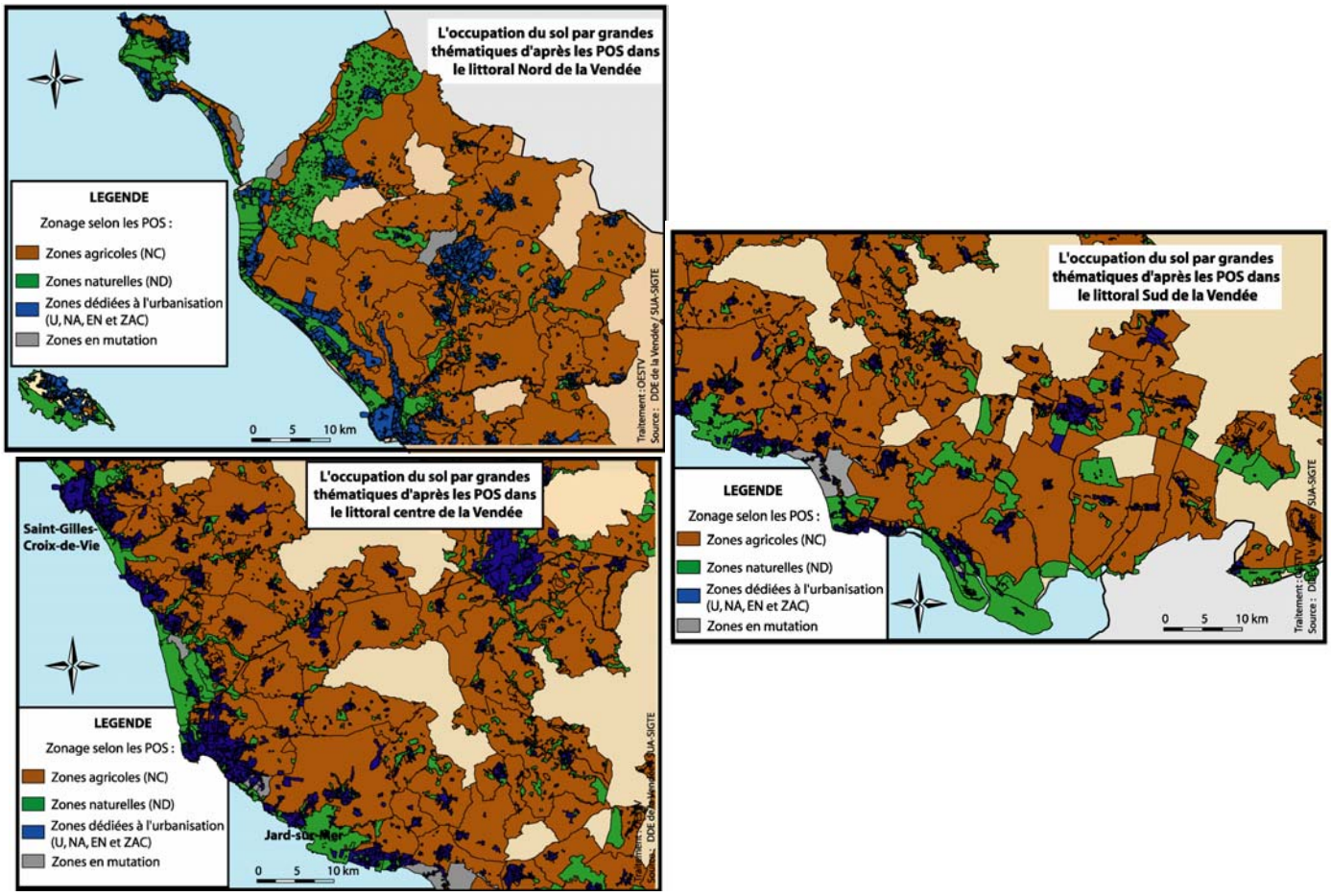
Considérant les contraintes rencontrées et le déficit d'espace auxquels se heurte le développement portuaire quelque soit l'activité, il est souhaité que la réflexion sur ce développement :

- intègre l'ensemble des grandes activités portuaires que sont la pêche, la plaisance, le transport maritime et le transport de passagers ;
- soit intégrée aux Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT). Ces schémas pourraient en effet prévoir des espaces de respiration pour les zones portuaires.

Il importe de plus en plus de réfléchir au bon développement des structures portuaires, garantes du maintien d'une économie primordiale pour le littoral, et ce dans un objectif de développement durable à travers le respect et la mise en valeur de l'environnement littoral, environnement très marqué par les empreintes portuaires.

2. 3. Le littoral : un espace limité nécessitant une gestion locale très structurée

Se substituant au POS, le plan local d'urbanisme (PLU) n'a pas pour seul but, comme celui-là, de préciser le droit des sols applicable à chaque terrain. Il vise également à intégrer dans un cadre global et cohérent les différentes actions d'aménagement engagées par les communes. Le PLU doit être compatible avec les dispositions du schéma de cohérence territoriale, du schéma de secteur, du schéma de mise en valeur de la mer et de la charte du parc naturel régional, ainsi que du plan de déplacements urbains et du programme local de l'habitat. Le zonage comprend plusieurs espaces : les zones urbaines ("zones U"), les zones à urbaniser ("zones AU"), les zones agricoles ("zones A") et les zones naturelles et forestières ("zones N").



Cartes 28, 29 et 30 : Les Plans d'occupation des sols.

II. Un littoral vendéen bien préservé

1. Une politique foncière de protection

1. 1. L'action nécessaire du Conservatoire du littoral

1. 1. 1. Un établissement public aux compétences élargies

La loi créant cet établissement est promulguée par le Président de la République le 10 juillet 1975 et publiée au *Journal officiel* du 11 juillet, à la suite du rapport Piquard de 1973.
Le Conservatoire est un établissement public à caractère administratif. Il est placé sous la tutelle du ministre chargé de la protection de la nature, après avoir été rattaché au ministre chargé de l'aménagement du territoire de 1976 à 1982. Le Conservatoire dispose aussi de Conseils de Rivages.
D'après la loi du 10 juillet 1975, le Conservatoire peut acheter les terrains dans les cantons côtiers et sur les communes riveraines des lacs et plans d'eau d'une superficie égale ou supérieure à 1000 hectares.

Trois lois ont étendu l'aire de compétence de cet établissement. Celle du 8 janvier 1993 (n° 93-24, JO du 8 janvier 1993), relative à la protection et la mise en valeur des paysages, décide que la compétence du Conservatoire peut être étendue « à des secteurs géographiques limitrophes des cantons et des communes (de son aire de compétence) et constituant avec eux une unité écologique et paysagère dont la majorité de la surface est située dans la limite desdits cantons et communes ». La deuxième loi du 2 février 1995 (n° 95-101, JO du 2 février 1995) sur le renforcement de la protection de l'environnement étend également sa compétence aux « communes riveraines des estuaires et des deltas, lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux ». Le Conservatoire intervient aussi dans les départements d'outre-mer ainsi que plus récemment à Mayotte (décret d'avril 1995).
La mission parlementaire, présidée par le sénateur Louis Le Pensec, en 2001, a permis de dégager des réformes essentielles pour cet établissement. La loi du 27 février 2002 et le décret du 29 août 2003 consacrent l'extension des compétences du Conservatoire du littoral et lui donnent les bases légales pour remplir pleinement son rôle de propriétaire. Ceci se traduit par l'implantation au sein des services centraux d'une mission d'appui à l'aménagement et au suivi de la gestion. Dans les délégations de rivage, elle conduit à la recherche de compétences liées à l'écologie et la gestion des milieux naturels et à la mise en place, à terme, d'un chargé du suivi administratif et budgétaire de la gestion des terrains et d'un responsable du suivi technique des chantiers et des sites. L'intervention de l'établissement est en outre étendue au domaine public maritime. En pratique, il pourra agir sur l'estran, sur les zones de falaises, sur les plages (et dans les mangroves) lorsque la continuité écologique entre les terrains du Conservatoire et le domaine public maritime sera affirmée. L'Etat pourra attribuer au Conservatoire, pour une durée pouvant aller jusqu'à trente ans, des portions de son domaine ou les lui affecter définitivement. Il peut aussi accorder des Autorisations d'Occupation Temporaire (AOT) non constitutives de droits réels.

1. 1. 2. Les missions : acquisition, gestion et ouverture au public

Le Conservatoire du Littoral a pour objectif d'assurer la protection d'au moins un tiers du littoral français, en tenant compte de l'ensemble des protections réglementaires existantes et des acquisitions effectuées par d'autres organismes ou institutions. Le Conservatoire serait alors propriétaire d'un patrimoine couvrant entre 180 et 200 mille hectares. Au 1er janvier

2004, il avait acquis 530 sites soit 70 100 hectares. Les terrains acquis sont classés dans le « domaine propre » du Conservatoire et leur revente est quasi impossible. En effet, aux termes de la loi du 10 juillet 1975, « les aliénations d'immeubles de son domaine propre ne peuvent être consenties qu'après autorisation donnée par décret en Conseil d'Etat, pris sur proposition du conseil d'administration statuant à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés ». Ce cas ne s'est encore jamais produit. Les acquisitions se font en majorité à l'amiable : environ 80 %. Dans ce cas, le Conservatoire saisit le Service des domaines pour qu'il fixe la valeur du terrain, puis il fait une proposition au propriétaire qui est libre de l'accepter ou de la refuser (LEGRAIN, 2000). Il peut aussi utiliser son droit de préemption (10 % des acquisitions). Lorsque le propriétaire refuse de vendre, le Conservatoire peut se résoudre à employer son droit d'expropriation, mais il ne l'utilise que de façon exceptionnelle (3 à 4 % des acquisitions). Enfin, il peut recevoir des terrains par dons ou legs. Les ressources du Conservatoire proviennent du budget de l'Etat. Ses crédits sont votés chaque année.

Après l'acquisition des terrains, il faut en assurer la pérennité. La loi précise qu'ils sont confiés en gestion aux collectivités locales, à des institutions spécialisées ou à des agriculteurs. Cependant, en tant que propriétaire, le Conservatoire doit encadrer la gestion. Il doit aussi ouvrir ses terrains au public. Il poursuit donc trois missions essentielles : acquisition, gestion et ouverture au public (LEGRAIN, 2000).

Le décret du 29 août 2003 introduit l'obligation pour le Conservatoire de mettre en place des "plans de gestion", attachés aux conventions de gestion. Cet outil occupe un rôle central car il traduit l'exigence du propriétaire de l'espace naturel pour garantir la conservation de l'écosystème et définit les responsabilités du gestionnaire. Le plan de gestion dresse la carte d'identité du site. Il rappelle son intérêt écologique, décrit sa flore et sa faune. Ensuite, il définit les objectifs et les orientations selon lesquels le site doit être géré : les travaux à entreprendre à moyen terme, les conditions d'accueil du public, le suivi scientifique à mener, enfin les moyens à mettre en oeuvre, qui associent souvent le Conservatoire, le gestionnaire et d'autres partenaires comme le département ou la région. Le plan de gestion tient compte de la sensibilité locale, tant dans les exigences de protection que dans les pratiques agricoles ou l'ouverture au public. Dans quelques lieux, comme sur certaines îles, la présence humaine ne sera pas autorisée afin de protéger les colonies d'oiseaux marins.

1. 1. 3. Son intervention en Vendée

Le Conservatoire possède plusieurs sites en Vendée : le Marais Poitevin, la Baie de l'Aiguillon ; des sites à Noirmoutier : l'île du pilier et le marais du Müllembourg ; trois sur la côte de Lumière : la dune du Grand Bec, la dune du Jaunay et la Gachère ; trois également dans le Talmondais : le Bois Saint-Jean, le Veillon et la Pointe du Payré.

1. 2. Le rôle du département avec les espaces naturels sensibles

1. 2. 1. Le rôle de la taxe départementale : acquisition, gestion et entretien des espaces naturels

Les départements ont des moyens pour intervenir sur les espaces naturels : ils peuvent les acquérir, les aménager et les entretenir. Ils peuvent bénéficier d'un droit de préemption afin d'obtenir des espaces naturels à protéger et à ouvrir au public. L'action du département suppose aussi des moyens financiers. En 1961, il a sa disposition la redevance départementale d'espaces verts. Son action est renforcée par la création de la Taxe Départementale d'Espaces

Verts qui s'applique à toutes les constructions, reconstructions ou agrandissements de bâtiments effectués dans le périmètre sensible. La liste des périmètres sensibles est proposée par le préfet après avis favorable de la Commission départementale des sites.
La Taxe Départementale des Espaces naturels Sensibles a été instituée en 1973 en Vendée, lors de la création du premier périmètre sensible sur les cantons côtiers. En 1978, le périmètre sensible a été étendu à l'ensemble du département, ce qui a permis de percevoir la TDENS sur tout le territoire.
La TDENS rapporte au département environ trois millions d'euros. Son taux est égal à 1% d'une valeur taxable au m² suivant la catégorie de construction.

S'agissant d'une recette affectée, elle ne peut être utilisée que pour l'acquisition, l'aménagement et l'entretien d'espaces naturels destinés à être protégés et à être ouverts gratuitement au public.
La règle relative à la participation du département aux dépenses d'entretien a été fixée par délibération le 15 novembre 1982. La participation varie de 75% à 90% en fonction de la superficie des terrains.

En Vendée, le département s'est fixé les objectifs suivants :
- constitution d'ensembles homogènes à partir d'acquisitions déjà réalisées ;
- rives de lac de barrage ;
- vallées de rivières ;
- espaces forestiers importants ;
- espaces naturels fragiles du littoral ;
- étangs importants ;
- espaces naturels inscrits ou classés ;
- zones naturelles présentant un intérêt historique.

1. 2. 2. Le bilan des acquisitions

Le premier objectif de la politique des espaces naturels sensibles, lors de son instauration a été la protection des milieux littoraux contre l'urbanisation. Le département du Var avait innové et la Vendée a suivi très vite.
Le département ne fait pas d'expropriation, seulement des acquisitions à l'amiable en faisant preuve, avant tout, d'une volonté de consensus.

Il existe une grande aire de terrain en préemption. Le Conseil Général achète au coup par coup lors de ventes. Le département a deux mois pour prendre sa décision. Ensuite, le Conservatoire du littoral peut intervenir et dispose d'un mois pour prendre sa décision ou de quinze jours si la commune utilise son droit de substitution subsidiaire avec quinze jours également de réflexion.
La surface de préemption est de 85000 hectares avec les forêts domaniales. Le Conseil Général en a acquis à ce jour environ 2100 hectares. La totalité des forêts est inclue dans le périmètre. Les achats portent, en général, sur de petites parcelles. La volonté a été de tenir le foncier bâti hors du périmètre de préemption. Dans certains secteurs, il en existe tout de même. Certaine constructions ont été édifiées sans permis. D'autres ont été maintenues en zone N pour éviter des extensions ou des détournements de la vocation des bâtiments en hôtellerie, villages de vacances… Le Conseil Général a mené une opération exemplaire dans la commune de l'Epine en achetant très cher un centre de vacances pour le détruire en suite.

2. Une gestion et une préservation par les activités traditionnelles

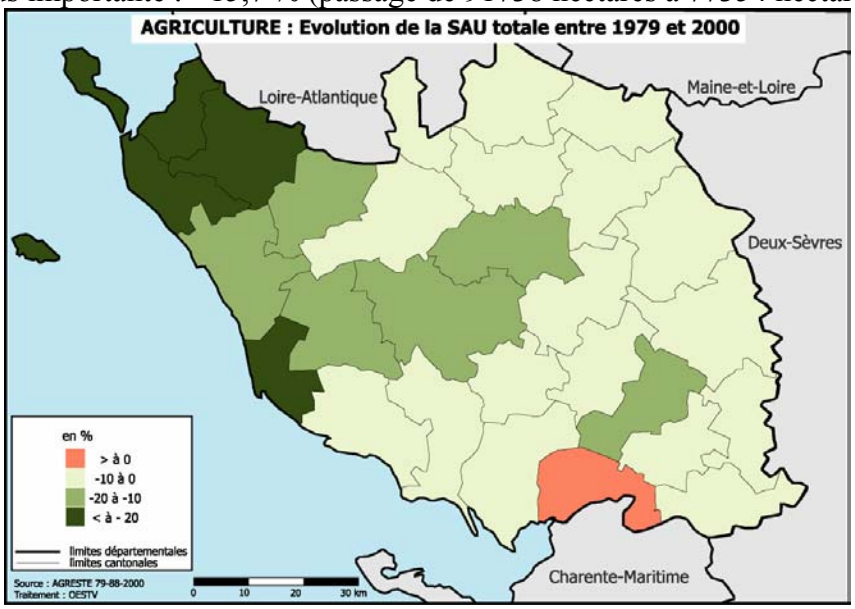
2. 1. Agriculteurs : gestionnaires des espaces naturels

2. 1. 1. Une activité menacée

Au fil des siècles, l'agriculture a façonné les paysages littoraux. Le littoral atlantique est caractérisé par des prés salés sur certains secteurs. L'agriculture ne se maintient voire ne se développe que là où elle est spécialisée et génératrice de forte valeur ajoutée. D'autres pistes comme la diversification ou l'agrotourisme sont aussi à exploiter.

a. Une diminution de la surface exploitée

L'urbanisation littorale se traduit par l'extension des agglomérations, la croissance des communes périphériques aux dépens des espaces voués traditionnellement à l'agriculture.
L'évolution de la surface agricole utilisée (SAU) entre 1979 et 2000 permet de révéler deux entités au sein des cantons littoraux. Tout d'abord, force est de constater que la SAU a diminué sur l'ensemble du département. Seul le canton de Chaillé-les-Marais présente une légère augmentation de 1,9%. De 1979 à 2000, la SAU dans le département est passée de 534 551 hectares à 483 306 hectares, soit une perte de 9,6%. Dans les cantons littoraux, la baisse est plus importante : - 15,7 % (passage de 91738 hectares à 77354 hectares).



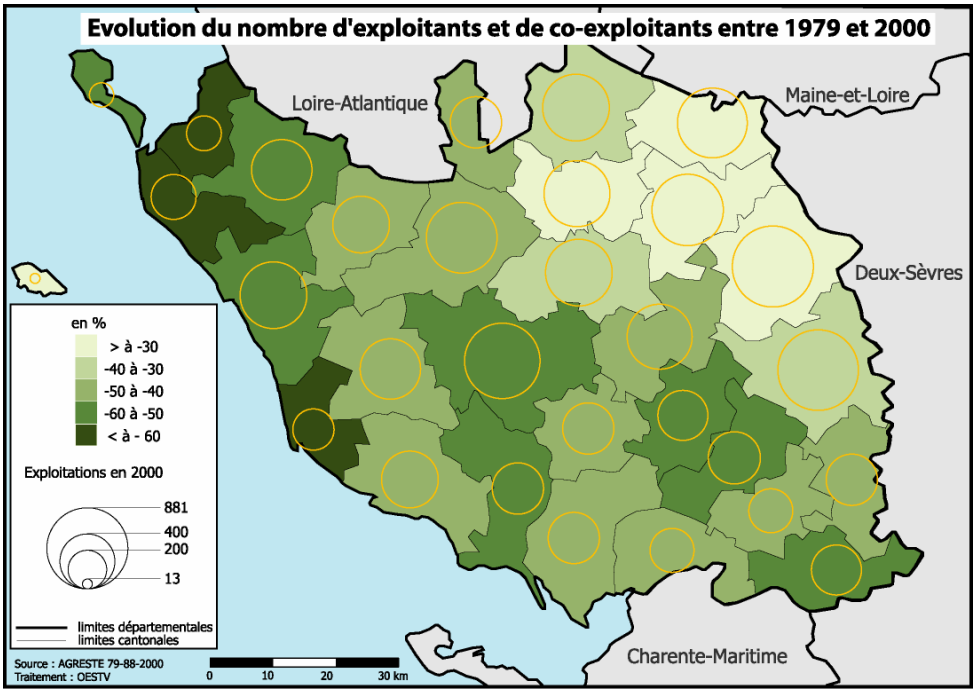
Carte 31 : Evolution de la surface agricole utilisée entre 1979 et 2000.

Par ailleurs, pour le littoral, les cantons du Nord et du Sud ne présentent pas un profil identique. En effet, le sud apparaît plus rural car la diminution de la SAU y est beaucoup moins forte. Nous avions déjà remarqué que ces cantons étaient moins urbanisés que ceux du Nord. Ces derniers ont connu une forte régression, la plus forte du département.

Cantons	Evolution de la SAU entre 1979 et 2000
Saint-Jean-de-monts	- 25 %
Sables d'Olonne	- 31 %
Noirmoutier	- 41,5 %
Ile d'Yeu	- 30 %
Beauvoir-sur-Mer	- 27 %

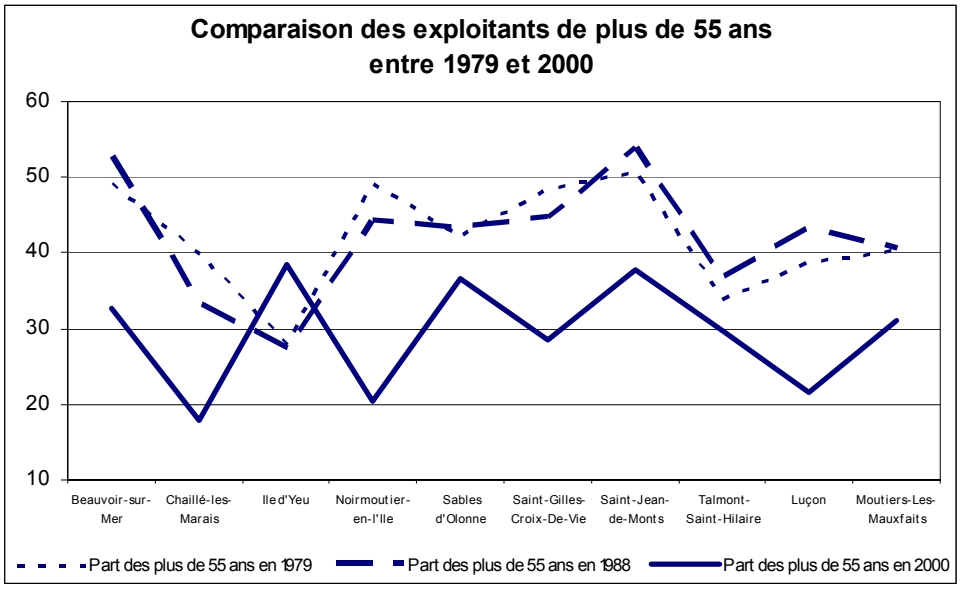
b. Une diminution du nombre d'exploitations et de chefs d'exploitation

En 2000, la Vendée compte 13 328 exploitants et coexploitants agricoles répartis sur l'ensemble du territoire départemental.



Carte 32 : Evolution du nombre d'exploitants et de co-exploitants entre 1979 et 2000.

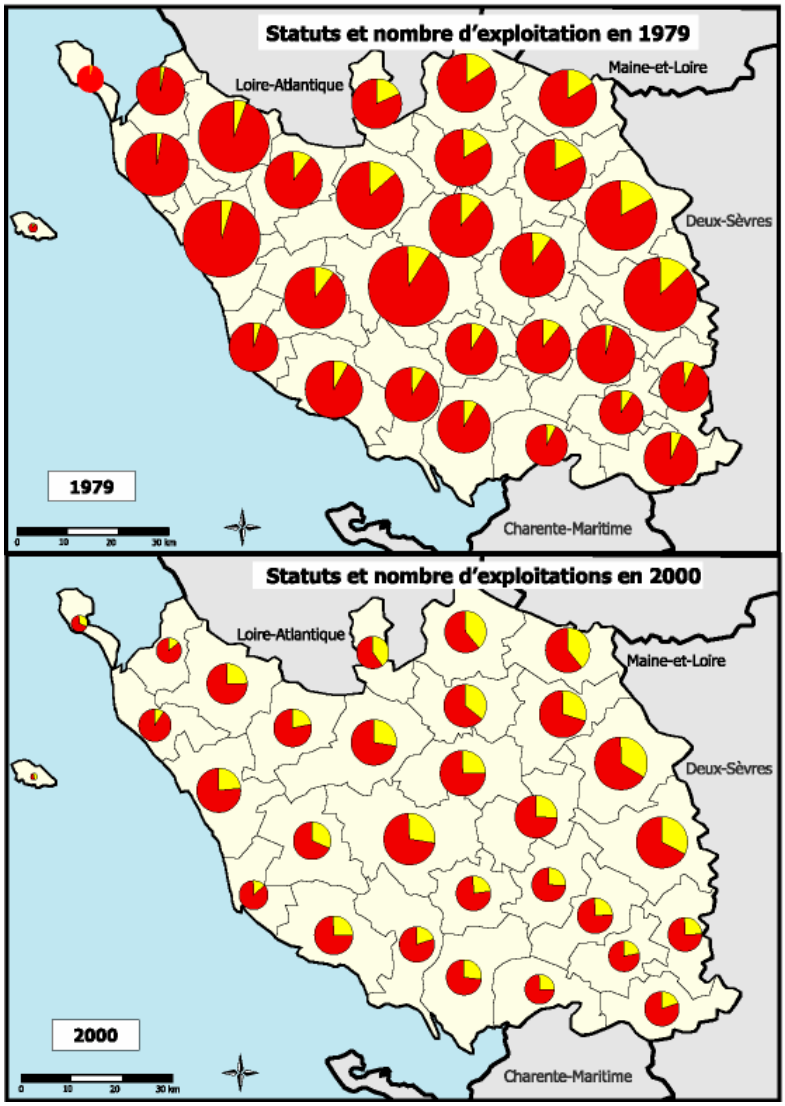
Le nombre d'exploitants a fortement diminué entre 1979 et 2000 : - 44,9% entre 1979 et 2000 (-41,9% en Région et -39,9% en France). La diminution est cependant moins forte dans le Nord-est du département. La majorité des cantons littoraux est comprise dans les deux dernières classes, c'est-à-dire celles qui ont perdu le plus de chefs d'exploitation. De nombreux départs à le retraite non remplacés expliquent ce phénomène. En effet, en 1975, les exploitants de plus de 55 ans étaient plus nombreux qu'en 2000 sauf à l'Ile d'Yeu.



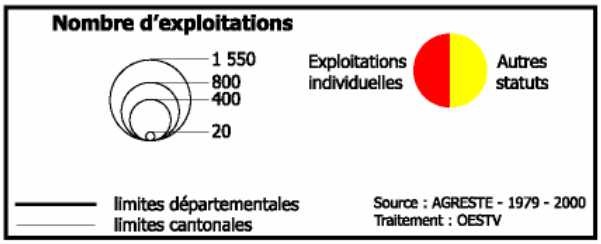
Graphique 5 : Part des plus de 55 ans entre 1979 et 2000 dans les cantons littoraux (Source : Agreste).

Ce sont les cantons de Beauvoir-sur-mer, de Saint-Jean-de-Monts et des Sables d'Olonne qui enregistrent les plus fortes pertes en valeur relative (respectivement -69,8%, -71,1%, -60,8%).
La baisse du nombre d'exploitants et coexploitants peut également s'expliquer par la forte réduction du nombre d'installations aidées en 20 ans. De 450 environ dans les années 1980, celui-ci est passé sous la barre des 100 en 2002.
La diminution du nombre d'exploitants engendre une baisse du nombre d'exploitations agricoles. Leur nombre a en effet reculé de 56,5% entre 1979 et 2000 (-51,5% en Région et -47,4% en France).

Par ailleurs, le statut des exploitations a évolué. Elles se regroupent de plus en plus en sociétés. Ainsi, alors que le nombre d'exploitations individuelles a diminué de 64,7% entre 1979 et 2000, les formes sociétaires ont quant à elles progressé de 14,5%. L'essor des ces structures sociétaires favorise la spécialisation des exploitations.
Dans le canton de Saint-Jean-de-Monts, neuf exploitations agricoles sur dix sont des exploitations individuelles. A l'opposé, dans les cantons de Rocheservière, de Montaigu et de Mortagne sur Sèvre, elles ne sont plus que six sur dix à être individuelles.



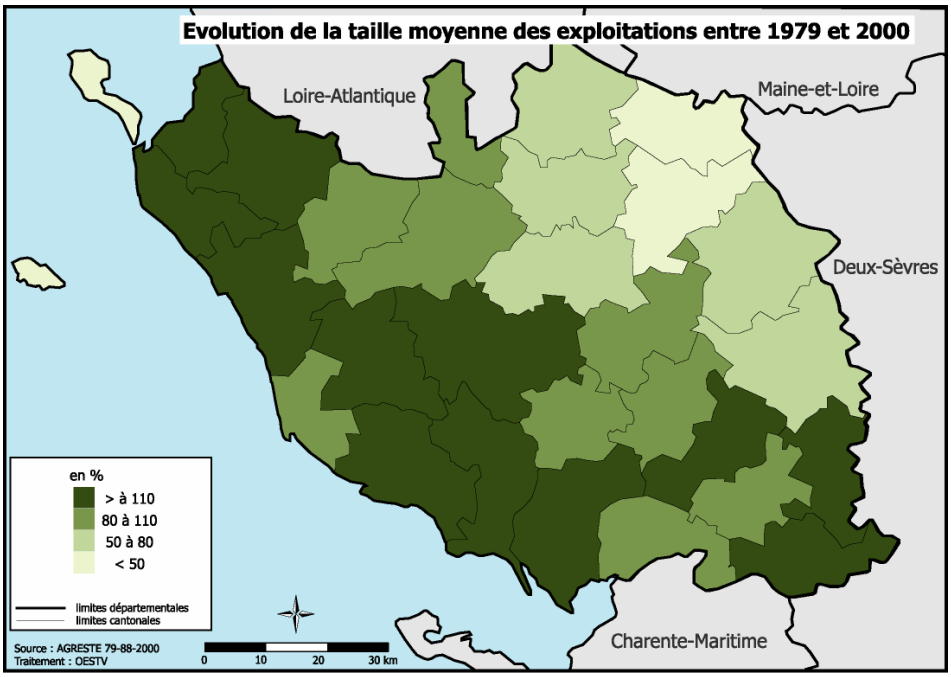
Les cantons de Beauvoir sur Mer et de Saint Jean de Monts enregistrent les reculs les plus importants en valeur relative (respectivement -74,1% et -73,9%). A l'inverse, les diminutions du nombre d'exploitations sont moins importantes dans les cantons du Haut-bocage vendéen.
En 2000, 10 373 exploitations agricoles sont recensées dont 6 737 exploitations professionnelles. Une exploitation professionnelle utilise au minimum l'équivalent du travail d'une personne occupée à trois quart de temps pendant une année (0,75 UTA) et atteint une dimension économique d'au moins 12 ha équivalent-blé.



Cartes 33 et 34 : Le statut et le nombre d'exploitations en Vendée en 1979 et 2000.

c. Mais une augmentation de la surface des exploitations

Les exploitations agricoles, moins nombreuses, sont en revanche plus grandes. La superficie moyenne des exploitations professionnelles vendéennes est en effet passée de 36 à 69 hectares entre 1979 et 2000.



Carte 35 : Evolution de la taille moyenne des exploitations entre 1979 et 2000.

Les exploitations professionnelles sont les plus petites dans les cantons de Mortagne sur Sèvre et des Herbiers (respectivement 49 et 48 ha en moyenne). A l'inverse, elles sont les plus grandes en zone céréalière. Citons les cantons de Luçon et de Chaillé-les-Marais (respectivement 115 et 111 ha en moyenne).

Le non remplacement des départs en retraite peut conduire à une moins bonne gestion des espaces. En effet, les surfaces cultivées peuvent être abandonnées ou reprises par un autre exploitant mais celui-ci aura, en conséquence, une plus grande surface à mettre en valeur ce qui peut induire, sans création d'emploi salarié, un entretien plus difficile.

2. 1. 2. La mise en œuvre d'une agriculture plus respectueuse de l'environnement

Les activités agricoles peuvent produire toute une gamme d'avantages environnementaux. La valeur esthétique des paysages, les usages récréatifs, le recyclage et la fixation des éléments nutritifs, la formation des sols, la protection de la faune notamment l'avifaune et la lutte contre les inondations, ainsi que le piégeage du carbone par les arbres et les sols en sont quelques exemples. Cependant, les profonds changements intervenus dans les pratiques agricoles au cours des quarante dernières années font peser de nouvelles pressions sur les ressources naturelles. En général, pour satisfaire une demande alimentaire croissante, le secteur a augmenté sa productivité par des pratiques agricoles exigeant toujours plus de substances agrochimiques et de machines. Les évolutions technologiques et économiques ont entraîné une nette intensification de l'activité agricole (gains de production par unité de superficie ou de travail). Ces évolutions sont, en partie, responsables de multiples préoccupations environnementales.

a. La nouvelle Politique agricole commune et le Règlement de développement rural : une volonté de responsabilisation environnementale de la profession

Le Conseil européen de Berlin des 24 et 25 mars 2000 a considérablement modifié l'architecture de la Politique agricole commune (PAC). Pour la période 2000-2006, l'Union européenne a en effet décidé d'ajouter à la PAC, à côté de son activité traditionnelle de soutien aux marchés agricoles, un deuxième "pilier" consacré au développement rural.
Il s'agit désormais de mettre en œuvre, autour du secteur agricole, une politique cohérente et intégrée, permettant de concilier les objectifs suivants :
- assurer la qualité et la sécurité des produits alimentaires,
- garantir des revenus équitables et stables pour les agriculteurs,
- protéger l'environnement,
- développer les activités complémentaires ou alternatives à l'agriculture afin d'enrayer l'exode rural.

Le deuxième pilier de la PAC est régi par le règlement N° 1257/1999 du 17 mai 1999, dit "Règlement de développement rural" (RDR), entré en vigueur le 1er janvier 2000 et qui rassemble dans un document unique 22 mesures qui relevaient auparavant de plusieurs règlements différents. Désormais, l'ensemble de ces mesures est financé par le FEOGA-garantie, l'instrument financier de la PAC, sauf dans les départements d'Outre Mer.
Il a été récemment modifié par le règlement 817/2004 du 29 avril 2004 qui renforce des objectifs notamment environnementaux (mesures e et f).

Le RDR prévoit ainsi des mesures en faveur des investissements, de l'installation, de l'agroenvironnement, de l'encouragement à l'adaptation et au développement des zones rurales… répertoriées de « a » à « v » :

a. Investissement dans les exploitations agricoles,
b. installation de jeunes agriculteurs,
c. formation,
d. préretraite,
e. zones défavorisées et zones soumises à des contraintes environnementales,
f. agroenvironnement,
g. amélioration de la transformation et de la commercialisation des produits agricoles,
h. boisement des terres agricoles,
i. autres mesures sylvicoles,
j. amélioration des terres,
k. remembrement des terres,
l. instauration de services de remplacement sur l'exploitation et de service d'aide à la gestion agricole,
m. commercialisation de produits agricoles de qualité,
n. services essentiels pour l'économie et la population rurale,
o. rénovation et développement des villages et protection et conservation du patrimoine rural,
p. diversification des activités agricoles ou proches de l'agriculture en vue de créer des activités multiples ou des alternatives de revenu,
q. gestion des ressources en eau destinées à l'agriculture,
r. développement et amélioration des infrastructures liées au développement de l'agriculture,
s. encouragement des activités touristiques et artisanales,
t**. protection de l'environnement en ce qui concerne l'agriculture, la sylviculture et la gestion de l'espace naturel ainsi que l'amélioration du bien-être des animaux,**

u. reconstitution du potentiel de production agricole endommagé par des catastrophes naturelles et mise en place des instruments de prévention appropriés,
v. ingénierie financière.
L'aquaculture est exclue du champ du RDR.

Les **mesures agro-environnementales** (MAE) ont pour objectif de maintenir ou d'introduire des pratiques agricoles respectueuses de l'environnement. Elles ont été mises en place à partir de 1985. Elles ont cependant véritablement débuté avec le règlement européen n° 2078/92 qui rendait obligatoire leur application par les Etats membres.

Pour l'application des mesures nationales du RDR, la France a décidé de mettre en œuvre un programme national dénommé « Plan de développement rural national » (PNDR). Il est cofinancé par le FEOGA-garantie à hauteur de 659,3 millions d'euros en moyenne par an, ce qui correspond à 85% de l'enveloppe financière accordée à la France. Il s'applique sur tout le territoire pour les quatre mesures d'accompagnement de la PAC (préretraite, soutien aux zones défavorisées, boisement, agroenvironnement) et sur tout le territoire à l'exception des zones à objectif 1 (sur ces zones : FEOGA-orientation) pour 12 autres mesures. Cinq axes stratégiques ont été définis :
- orienter les exploitations vers une agriculture multifonctionnelle,
- développer la valeur ajoutée et la qualité des produits agricoles et forestiers,
- équilibrer l'occupation du territoire et réduire les inégalités,
- valoriser et développer les ressources forestières,
- protéger et mettre en valeur le patrimoine écologique.

Pour l'application des mesures zonées et mixtes du RDR, il existe aussi des programmes objectif 2. Ce sont les Documents uniques de programmation (DOCUP) de l'Objectif 2, par l'intégration d'un volet de développement rural, soutenu par le FEOGA-garantie et articulé avec les fonds structurels européens (FEDER et le FSE). Ces volets "développement rural" reprennent un certain nombre de mesures prévues par le RDR, soit en totalité (mesures zonées), soit en complément du PDRN (mesures mixtes). L'enveloppe financière est en moyenne de 109,7 millions d'euros par an pour l'ensemble des programmes de l'objectif 2.

Ces mesures sont mises en œuvre soit individuellement comme la mesure « f : agroenvironnement » à travers la prime herbagère agroenvironnementale (PHAE) par exemple, soit par une approche territoriale comme, par exemple, dans le nouveau cadre du Contrat d'Agriculture Durable.

b. La nouvelle procédure des Contrats d'Agriculture Durable, en remplacement des OGAF-AE, OLAE, EAE et CTE

Le décret 2003-675 du 22 juillet 2003 modifie le code rural et crée les Contrats d'Agriculture Durables (CAD), en remplacement des Contrats Territoriaux d'Exploitation (CTE) qui avaient été créés en 1999. Ils permettent un recentrage sur les problématiques environnementales prioritaires, une simplification des procédures et une meilleure articulation avec les dispositifs existants.

Au départ, les aides agro-environnementales étaient allouées dans le cadre des **Opérations Groupées d'Aménagement Foncier Agriculture Environnement (OGAF-AE)**. La Vendée est pionnière, avec la Camargue, pour leur instauration en 1992 (opération Nord des Iles).

Ces aides sont ensuite rebaptisées **Opérations Locales Agri-Environnementales** (OLAE) dans le cadre du règlement 2078/92. Ces aides permettaient aux agriculteurs qui respectaient un cahier des charges respectueux de l'environnement de recevoir une prime. Leur enjeu était donc environnemental, économique et social. Les objectifs étaient de soutenir l'élevage extensif garant du maintien de la biodiversité sur les prairies naturelles mais aussi de permettre l'entretien du réseau hydraulique par un contrat spécifique. Les principaux engagements des exploitants étaient de maintenir les parcelles en prairies naturelles, de réduire le chargement des animaux et l'usage des fertilisants, de respecter la période de pâturage et d'entretenir et curer les fossés.
Trois niveaux de contrats étaient proposés (I, II et III), le troisième étant le plus contraignant mais aussi le plus aidé financièrement.
En raison d'une mise en œuvre consensuelle (OPA, associations environnementales, élus, administrations), l'impact de ces mesures a été très important puisque 1800 contrats ont été signés dans les marais vendéens et que 32200 hectares de prairies de marais ont fait l'objet de contrats (chiffres ADASEA). La gestion locale, au sein d'un comité de pilotage, a permis une appropriation par tous les acteurs des enjeux du territoire. Le budget global s'est élevé à 33,647 millions d'euros cofinancé par l'Union Européenne, l'Etat et le Conseil Général sur la période 1996-2000.

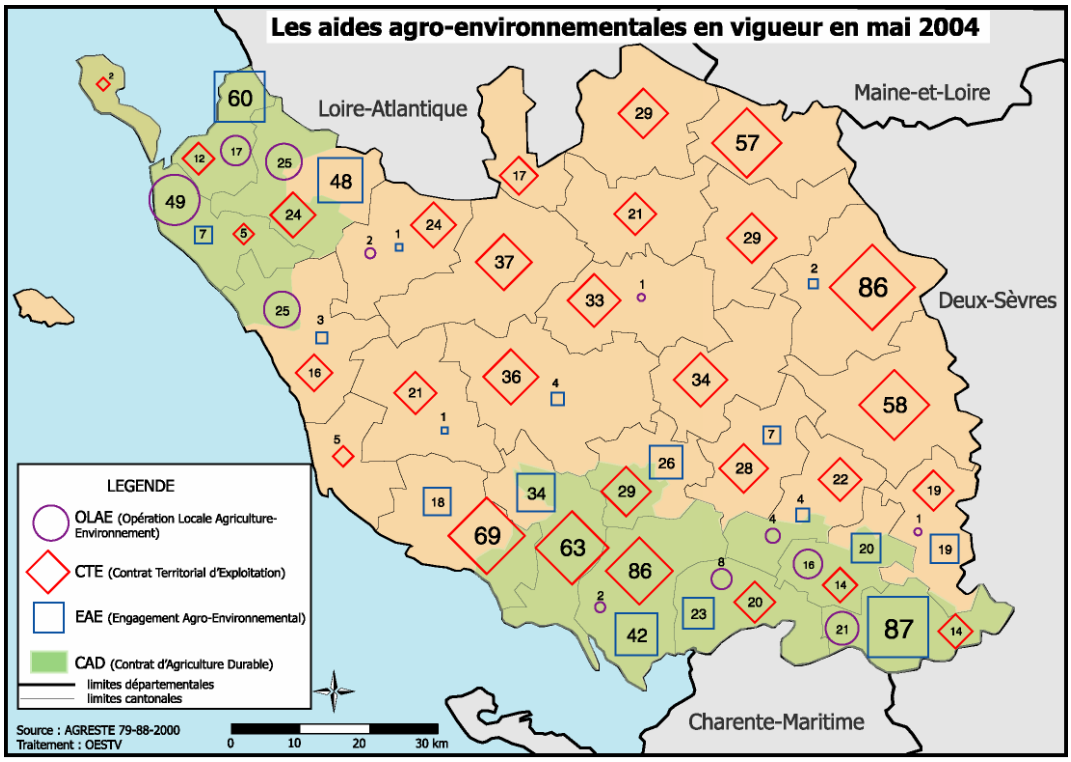
Les **CTE** ont remplacé ces aides en juillet 2000. Toutefois, ils ont soulevé de nombreuses critiques en raison du manque d'une véritable définition des enjeux et d'une efficacité modérée : ils réalisaient un saupoudrage sans réelle précision territoriale. Les CTE avaient instauré un volet investissement qui n'existait pas dans les procédures antérieures.
Ils s'appuyaient sur des mesures validées au niveau départemental. Cinq arrêtés préfectoraux encadraient 13 mesures économiques et 64 mesures pour l'environnement et le territoire. En moyenne, 7 mesures étaient prises par contrat : trois pour des aides aux investissements et 4 pour des aides annuelles (rapport d'activité 2003 ADASEA). Il apparaît donc que même si la volonté initiale des exploitants était dictée par les aides à l'investissement, les mesures environnementales étaient dominantes. En effet, le montant moyen par dossier se décomposait en 18 % d'aides pour les investissements et 82 % pour les MAE. Cependant, certaines subventions, comme par exemple celle pour l'entretien des haies, action normale et logique pour un agriculteur, pouvaient paraître superflues. De plus, sa mise en œuvre était complexe par une absence de cadrage et des problématiques très larges.
Pour les mesures A/E sur les prairies naturelles de marais, les OLAE devaient être renouvelées dans le cadre des CTE : ainsi 6346 hectares ont été pris en compte dans ce nouveau dispositif. Cependant, il faut souligner l'absence de gestion locale des CTE, les projets étant validés par la CDOA départementale.
Au total, 878 CTE ont été signés en Vendée.

Le dispositif des CTE a été arrêté le 6 août 2002. Le CAD et ses mesures d'application n'étant toujours pas définis le Ministre de l'agriculture : M. Gaymard a instauré le 10 avril 2003 une mesure transitoire : les **Engagements Agro-Environnementaux (EAE)**. Ainsi, une enveloppe de 4,4 millions d'euros a été allouée pour les marais Ouest : Poitevin, Breton, Rochefort, Marennes et Estuaire de la Loire. Les EAE correspondent à une reconduction à l'identique des OLAE arrivant à échéance entre le 01/02/2002 et le 31/08/2003. Cependant, le niveau III était supprimé et les surfaces reconduites alors en niveau I ou II. Les jeunes agriculteurs pouvaient bénéficier d'une augmentation de la surface contractualisée.
Au total, 407 dossiers ont été validés et 11516 hectares contractualisés.

Actuellement, quatre types de contractualisations pour la préservation des prairies naturelles se superposent:

- les OLAE qui s'achèveront en 2005 ;
- les CTE ;
- les EAE ;
- les CAD.

Des exploitants qui demandent des renouvellements auront leurs anciennes procédures transformées en CAD ; cependant, les modalités de transfert ne sont toutefois pas encore entièrement élaborées.



Carte 36 : Les différentes aides agro-environnementales en Vendée en 2004.

Comme les anciennes procédures, le **CAD** est un contrat administratif signé entre l'Etat et un exploitant agricole pour une durée de cinq ans. Il a pour objectif d'inciter les exploitants à développer un projet qui intègre les fonctions environnementale, économique et sociale de l'agriculture vers un développement durable. Le CAD peut ainsi comprendre des objectifs économiques et sociaux en matière notamment de diversification d'activités agricoles, de développement de filières de qualité et d'emploi. La priorité étant la prise en compte environnementale dans l'activité agricole, tout CAD doit comprendre au moins une action agro-environnementale prévue à la mesure « f » ou une action pluriannuelle de protection de l'environnement de la mesure « t » du règlement RDR de la PAC.

Le préfet arrête des contrats types pour les territoires qu'il détermine, après avis de la Commission départementale d'orientation de l'agriculture (CDOA). Les contrats types fixent les enjeux prioritaires relevant du développement durable de l'agriculture, et les actions prioritaires et complémentaires répondant aux objectifs généraux des CAD. Ils constituent l'assise règlementaire des CAD dans les départements. Trois sortes de contrats types peuvent être arrêtés :

- un contrat type ne comportant, pour chaque territoire identifié, que des actions à finalité environnementale ;

- un contrat type comportant, pour chaque territoire identifié, à la fois des actions à caractère environnemental mais aussi à finalité socio-économique lorsque les deux catégories d'actions sont pertinentes sur un même territoire ;
- un contrat type départemental comportant des actions pour lesquelles un ciblage territorial n'est pas pertinent à l'échelle infra-départementale.

En Vendée, les contrats-types environnementaux ont été choisis sur les deux grands marais : marais Breton et Marais Poitevin. Les enjeux sur les marais sont la biodiversité et la qualité des eaux.
Par la suite, il est envisagé qu'un contrat-type CAD soit mené sur les bassins versants, notamment ceux des rétentions d'eau potable en s'appuyant sur les syndicats d'adduction. Un autre projet est de réaliser un CAD des petits marais littoraux avec Olonne, Talmont et le Jaunay.

Conformément à la réglementation, un arrêté départemental met en place des mesures nationales sur trois points :
- reconversion vers l'agriculture biologique ;
- préservation des races menacées ;
- l'apiculture qui correspond à un enjeu particulier choisi par le département.

Les CAD (au contraire des CTE) sont maintenant gérés dans le cadre d'enveloppes budgétaires nationales puis réparties régionalement et enfin au niveau départemental en deux échéances. La dotation de 2003 et une partie de 2004 a dors et déjà été engagée.
L'enveloppe régionale s'élevait à 11 millions d'euros dont 4,67 millions pour la Vendée. Sur cette somme, 100000 euros sont réservés à l'agriculture biologique (seuil minimum de 15%). Le solde a été affecté aux contrats-types sur les marais. Initialement, 3,5 millions étaient prévus pour les contrats du marais Poitevin. N'ayant pas tout engagé, le marais Breton devrait bénéficier d'1,3 millions environ.

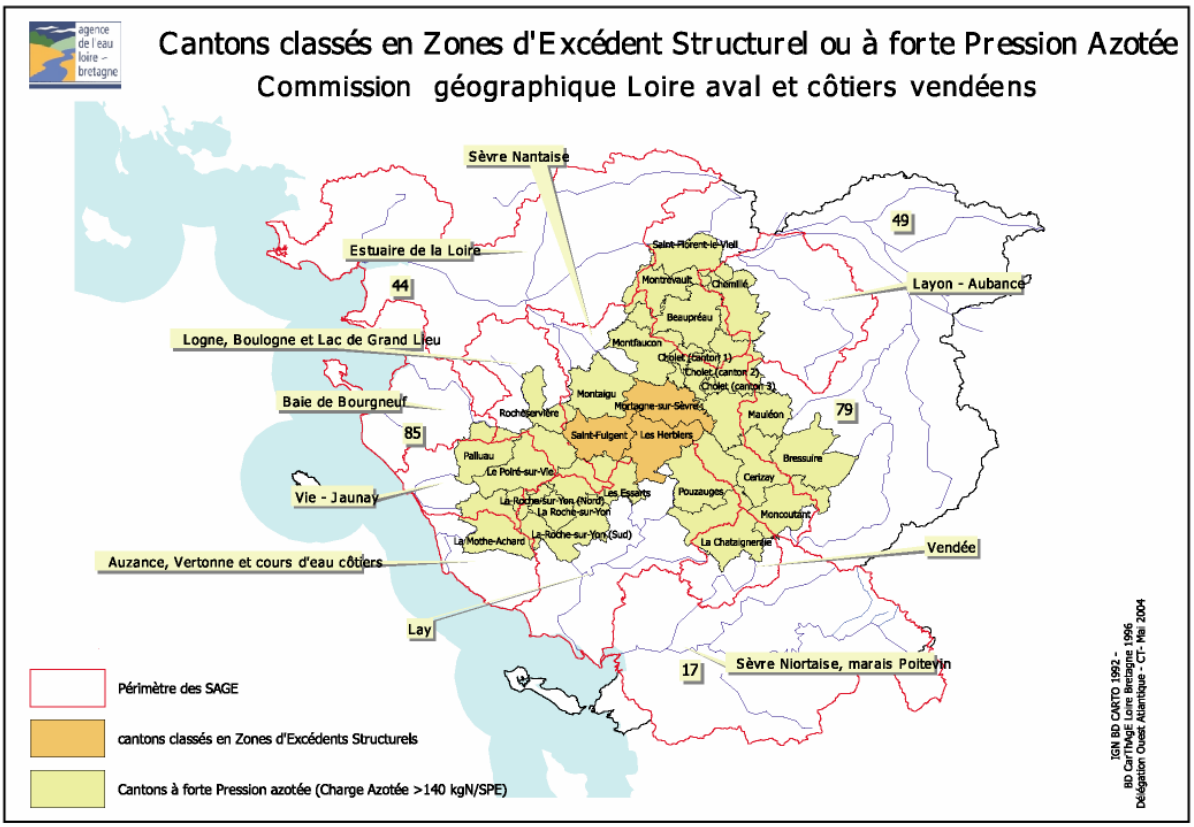
450 demandes de CAD ont pu être recensées. 181 dossiers ont été agrées par le préfet dont trois en agriculture biologique le 15 avril 2004. Ainsi, 35 sont réalisés sur le marais Breton représentant 1428 hectares et 143 sur le marais Poitevin pour 1995 hectares.
Afin de finaliser l'ensemble des contrats, l'enveloppe budgétaire nécessaire est de 11 millions d'euros environ.

En ce qui concerne les sites Natura 2000 ayant un document d'objectifs opérationnel, les CAD sont l'outil de mise en œuvre des pratiques prévues sur le territoire agricole. Les contrats types doivent obligatoirement prendre en compte cet objectif.
Les sites Natura 2000 étant répertoriés dans les territoires caractérisés par un enjeu environnemental fort, l'élaboration des contrats types doit y être finalisée en priorité. De plus, dans ces sites, la préservation de la diversité biologique est systématiquement retenue. Les projets de CAD concordant avec les objectifs de Natura 2000 peuvent ainsi percevoir une majoration de 20 % du montant des primes.

c. Des règles strictes à respecter

Les exploitations agricoles doivent se soumettre à la réglementation des installations classées. Ce sont des procédures et prescriptions à respecter et elles sont relativement contraignantes : ce sont des règles d'implantation des bâtiments (cours d'eau…), des règles d'aménagements

(stockage des effluents…) et des règles de gestion (épandage des effluents…). Elles peuvent évoluer et elles doivent impérativement être respectées.
La Directive nitrate, adoptée le 12 décembre 1991 par la Communauté Européenne, impose également des contraintes. Elle a pour objectif de réduire la teneur en nitrates dans les eaux en faisant évoluer les pratiques agricoles grâce notamment à l'équilibre de la fertilisation et au respect d'un calendrier d'épandage de façon à apporter la dose adéquate au moment opportun. Chaque Etat-membre a désigné des zones vulnérables, définies au regard de la concentration en nitrates dans les eaux, dépassant 50 mg/l ou s'approchant de cette concentration. En Vendée, le choix a été fait de classer l'ensemble du département en zone vulnérable, à l'exception de l'île d'Yeu.
Un zonage de contraintes encore plus poussées est réalisé avec les Zones d'Actions Complémentaires (ZAC). Quatre bassins versants ayant la problématique eau potable sont concernés en Vendée : Apremont, la Bultière, Rochereau et l'Angle Guignard. Ils ont été désignés car ils ont connu des concentrations importantes en nitrates à certains moments dans les années antérieures.
Il existe aussi les Zones d'Excédent Structurel (ZES). Il s'agit d'une zone où le cheptel global de chaque canton produit plus de 170 kg d'azote par hectare épandable. Ce zonage permet de surveiller et limiter la croissance du nombre d'animaux. Trois cantons sont concernés en Vendée : Mortagne-sur-Sèvre, Saint-Fulgent et les Herbiers.



Carte 37 : Les cantons en Zones d'Excédent Structurel ou à forte pression azotée.

Enfin, il existe des obligations phytosanitaires par des arrêtés ministériels ainsi qu'un arrêté préfectoral limitant la quantité de phosphore à 100 kg par hectare épandable. Ce dernier est une spécificité vendéenne.

L'agriculteur peut demander des aides pour se mettre en conformité avec la Directive nitrate grâce au Programme de Maîtrise des Pollutions d'Origine Agricole (PMPOA). Il était nécessaire de déclarer son intention d'engagement avant la fin de l'année 2002. Ainsi, 4600

exploitants ont répondu. Ils n'ont pas l'obligation de s'engager. Le déclenchement de la procédure reste une possibilité. La suite de la procédure correspond au diagnostic d'exploitation d'élevage (DeXeL). Un technicien intervient et observe l'exploitation au niveau des bâtiments et de l'agronomie. Un projet de travaux est ensuite préconisé. Le dossier est transmis à la DDAF. Les financements proviennent de l'Etat, de la Région et de l'Agence de l'eau.
Les aides, en pratique, correspondent environ à 20-35 % du montant total des travaux. La notification de subventions des travaux doit être obtenue avant la fin de l'année 2006. L'exploitant doit donc avoir déposé son dossier DeXeL courant 2006.

d. Instauration de labels et de certifications pour valoriser l'activité

Plusieurs labels ou certifications ont été crées pour l'agriculture. Il en existe de portée nationale comme le label rouge ou l'agriculture raisonnée, mais également de démarche départementale.
L'agriculture raisonnée est ainsi une certification officielle sur le fonctionnement d'une exploitation. Il s'agit d'une démarche volontaire. L'exploitant paye son audit de qualification. Il doit respecter un cahier des charges imposant des contraintes supplémentaires. La certification porte sur la manière de produire et non sur le produit lui-même. Il s'agit d'une qualification de système. La démarche étant volontaire, ils n'ont aucune contrepartie financière.
Il existe actuellement 2 exploitations ayant ce label en Vendée dont les Etablières.

Un label départemental a été mis en place en 2000 à l'initiative de la Vendée. Il s'agit d'un partenariat entre la Chambre d'Agriculture et le Conseil Général de la Vendée.
Il existe 4 points pour obtenir le Label Vert :

1) Respecter la réglementation
    - Un permis de construire pour les constructions récentes
    - Droit d'exploiter et procédure des installations classées
    - Situation par rapport au PMPOA
2) De bonnes pratiques agricoles
    - Une fertilisation raisonnée
    - Une bonne gestion des fonds de cuve de pulvérisateur
    - L'élimination des bâches plastiques par leur collecte
    - Le respect des principes de gestion collective de la ressource en eau
3) De bonnes pratiques d'élevage
    - Adhésion à la charte des élevages bovins
    - Mise en œuvre des nouvelles dispositions pour assurer la traçabilité du bétail
    - Respect des règles sanitaires
4) Soigner le cadre de vie
    - Intégration paysagère des sièges d'exploitations
    - Plantation de haies, d'arbustes
    - Précaution prise pour limiter les problèmes de bruit ou d'odeurs
    - Embellissement des abords.

Le label vert va de 0 à 4 feuilles, le nombre de feuilles s'accroissant avec le nombre de critères respectés. Parmi les 160 exploitations vendéennes qui ont le label vert, aucune n'a à ce jour reçu la 4ème feuille.
La procédure se déroule suivant quatre étapes :
- une pré-contrôle de visite

- la délégation cantonale (Conseiller général du secteur, Maire, Responsables cantonal et communal de la Chambre d'Agriculture…) se déplace sur l'exploitation et se prononce sur sa désignation en label vert.
- un comité de pilotage se réunit pour déterminer le nombre de feuilles.
- la dernière étape est l'attribution du signe de reconnaissance et la remise de supports de communication.

Les exploitations sont ensuite contrôlées tous les 5 ans.
Les exploitants agricoles s'engagent volontairement. Il s'agit uniquement d'une reconnaissance. Mais, l'absence de contrepartie financière entraîne une diminution du nombre de demandes.

Au niveau de la production, la labellisation nationale peut apporter une meilleure valeur ajoutée aux produits. On peut citer le label rouge (en Vendée), l'agriculture biologique, l'appellation contrôlée…
Pour la diversification des activités, porteuse de nouveaux revenus, un dernier exemple de label entrant dans la catégorie agri-tourisme est : « Bienvenue à la ferme ». Il existe actuellement 45 adhérents pour une soixantaine de produits (prestations accueil à la ferme, loisirs, hébergement…).

2. 2. L'intervention de l'Office National des Forêts

2. 2. 1. Rôle et statut d'un organisme chargé d'une mission de gestion

a. Une création ancienne

L'ONF est un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC). Il doit donc être autonome et avoir des comptes équilibrés. Il perçoit la totalité des recettes issues de la gestion des forêts domaniales. De même, il reçoit 12 % de la vente du bois des forêts communales. Mais, cette somme ne suffit pas à couvrir la totalité des actions nécessaires à la gestion par l'ONF. L'Etat assure alors un versement compensateur.
Il est placé sous la tutelle de l'Etat (Ministère de l'Agriculture, de l'Alimentation, de la Pêche et des Affaires rurales et du Ministère de l'Ecologie et du Développement durable). Il a succédé en 1966 à l'Administration des Eaux et Forêts.
Afin de contrôler la progression des dunes (reboisement en pin maritime), l'Etat a acquis un important domaine foncier littoral, pour le compte des Eaux et Forêts, lors de grands aménagements du XIXème siècle. L'ONF assure dorénavant la gestion de ce domaine. Ce sont ainsi 500 kilomètres de côtes qui sont entretenus, dont 380 km de côtes à dunes et 120 km de côtes rocheuses. Ce linéaire, préservé de l'urbanisation, représente près de 9 % du littoral français métropolitain et présente, le plus souvent, l'avantage d'être associé à des terrains de l'intérieur des terres. Ceci permet une plus grande cohésion dans la gestion des écosystèmes.

Il existe un contrat Etat-ONF pour 2000-2006.
La gestion des dunes domaniales, comme la restauration des terrains de montagne, sont intégralement financées par le Ministère de l'agriculture. Pour la fixation des dunes, un programme annuel est mis en place et suivi par l'Etat.
L'ONF peut faire appel au projet-Life qui permet d'obtenir 50 à 60 % d'un financement pour des opérations bien spécifiques à caractère expérimental et s'inscrivant sur des sites Natura 2000. Enfin, les équipements d'accueil sont entièrement financés par les collectivités locales.

b. Des objectifs de production mais aussi de protection et d'aménagement

L'ONF gère 70 km de côtes en Vendée. Sa compétence débute à la laisse de haute mer.

L'Office est chargé de la gestion et de l'équipement des forêts et terrains à boiser ou à restaurer appartenant à l'Etat, dont la liste est fixée par décret. L'ONF est, en outre, chargé d'assurer la mise en œuvre du régime forestier dans les autres bois, forêts et terrains relevant de ce régime. Pour l'essentiel, il s'agit des bois et forêts appartenant aux collectivités locales.

L'ONF assure également des missions d'intérêt général que peuvent lui confier les collectivités publiques (Europe, Etat, collectivités territoriales…). Ces missions, qui ne sont pas limitées aux seules forêts publiques, se rapportent principalement à la sécurité des personnes et des biens, à la mise en œuvre des principes de prévention des risques, de protection des espaces, de précaution, et à l'aménagement du territoire. Ainsi, le Ministère de l'Agriculture confie chaque année, dans le cadre de conventions, des missions de service public à l'ONF dans 3 domaines : la prévention des risques en zones de montagne, la prévention et la surveillance des incendies en zone méditerranéenne et la lutte contre l'érosion des dunes.

L'ONF propose, par ailleurs, une gamme de services aux collectivités. Cette offre se compose de prestations concernant les arbres, la protection des milieux naturels, le paysage, l'eau, la prévention des risques naturels et le tourisme. L'ONF propose aux collectivités de prendre en charge et de suivre les projets, de leur conception à leur réalisation : études et expertises, conception, maîtrise d'œuvre, réalisation des travaux et gestion.

Les trois principales missions de l'ONF sont :
- la protection du milieu naturel ;
- la production de bois ;
- l'ouverture des sites au public.

2. 2. 2. Une gestion efficace

a. Les sites d'action

Les forêts domaniales appartiennent au domaine privé de l'Etat. Il existe encore des enclaves privées au sein des forêts domaniales. Lorsque le propriétaire est vendeur, il est possible de procéder à un échange avec des terrains jouxtant la forêt. Sur la côte, ces enclaves sont le plus souvent en zone de préemption. Les risques de la gestion privée sont donc moindres.
Le code forestier s'applique de droit aux forêts domaniales et aux forêts des collectivités locales si elles en font la demande. Le préfet prend alors un arrêté confiant la gestion à l'ONF. La loi n'oblige pas une collectivité à s'engager, mais c'est la seule façon de garantir une gestion durable de la forêt. Les forêts non soumises au code forestier ne peuvent bénéficier de subventions de l'Etat : après les tempêtes de 1999, les demandes de soumission au régime forestier ont été très nombreuses…
Les espaces boisés classés ne sont pas gérés par l'ONF. Ils dépendent du Code de l'Urbanisme et sont directement gérés par les propriétaires. L'ONF s'occupe donc des forêts domaniales, des forêts soumises au régime forestier et des terrains du Conservatoire du Littoral.

b. Un plan de gestion à moyen terme

Les forêts gérées par l'ONF sont toutes aménagées en application d'un plan de gestion élaboré pour une période variable (entre 15 et 30 ans le plus souvent). Il s'agit d'un document de programmation. Cet outil technique est établi pour chacune des forêts relevant du régime forestier. S'appuyant sur différentes analyses, il cherche à optimiser et concilier des enjeux quelquefois contradictoires : demande du propriétaire, besoins économiques, demande sociale, impératifs croissants de protection et mise en valeur du patrimoine naturel. Les propositions et le plan d'action d'un aménagement forestier prennent en compte les grandes options stratégiques arrêtées aux niveaux européen, national, régional et local ainsi que les délais nécessaires pour obtenir les résultats escomptés.

Ce plan de gestion comprend 7 parties :
1 : **description des milieux**
2 : **analyse des besoins économiques et sociaux** : campings, chasse, gestion du public, paysages…
3 : **la gestion passée**. Il s'agit du bilan du précédent aménagement.
4 : **la synthèse**. Elle rappelle les objectifs, les zonages et les principaux choix. Il est donné une hiérarchie aux trois missions de l'ONF dans cette partie.
5 : **le programme d'actions.** Les coupes et les plantations sont gérées années après années. Il est, par exemple, préconisé de canaliser la fréquentation sur les dunes mobiles et de mélanger les essences sur la dune boisée.
6 : **le bilan économique et financier**
7 : **les annexes**. Elles sont essentiellement composées de cartes : géologiques, topologiques…

c. Les dunes : un milieu singulier demandant une gestion particulière

Le milieu dunaire remplit plusieurs fonctions qui en font l'intérêt mais aussi la nécessité. En effet, la dune réalise tout d'abord une fonction mécanique de protection contre la mer. Elle préserve de la submersion et de la destruction par les eaux de tempêtes, les biens et richesses accumulés en arrière de la dune (routes littorales, lotissements, cultures…). Par ailleurs, elle réalise une fonction de conservation de la plage. Par vent de terre, elle fournit du sable à la plage qui le lui restitue par vent de mer. La dune représente un écosystème original, tant du point de vue de la flore que de la faune. Enfin, la dune a une fonction esthétique. Elle constitue un élément notable du cadre de vie des habitants des communes littorales.

En raison des multiples attaques naturelles ou anthropiques qu'elles subissent, les dunes présentent de nombreux aspects d'érosion.
Au vu de leur généralisation, des actions de réhabilitation et de protection sont entreprises par l'ONF. La plage et la dune étant des compartiments indissociables pour le bon fonctionnement du système, les ouvrages doivent prendre en compte les deux milieux. L'ONF est doté par l'Etat d'une mission d'intérêt général sur la dune. Il est chargé de son entretien et de la canalisation du public. L'accueil du public doit être intégré mais subordonné à l'objectif de protection. L'usage non contrôlé de la « moto verte », du VTT et de l'équitation est interdit. Les flux sont orientés et canalisés.

Jusqu'il y a une dizaine d'années, la protection des dunes était menée de manière rigide. Le sable était capté et les techniciens de l'ONF « montaient » des dunes de toute pièce. Aujourd'hui, la gestion est souple et maîtrisée. Les équipes sont conscientes d'accompagner le mouvement de la dune.

Les techniques de restauration sont basées sur l'utilisation d'ouvrages à effet brise-vent constitués de palissades ajourées en bois de châtaignier : les ganivelles.
La revégétalisation est aussi une technique importante de restauration. Elle assure le relais des ganivelles et permet une cicatrisation du milieu.

3. L'eau : une thématique primordiale sur le littoral

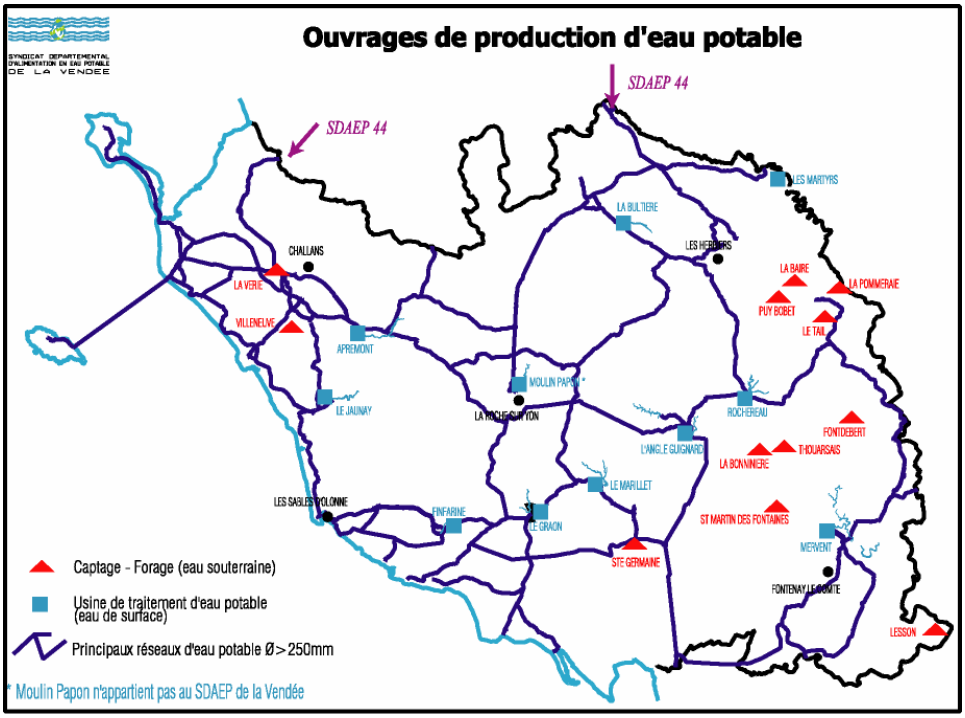
3. 1. Des besoins croissants quantitativement et qualitativement

3. 1. 1. Une alimentation dépendante des fluctuations de population

a. Une organisation structurée de l'alimentation en eau potable

Au début de la dernière guerre, la Vendée était pratiquement dépourvue de réseaux publics d'alimentation en eau potable. Afin d'assurer la maîtrise d'ouvrage des travaux, se sont alors constitués des Syndicats Intercommunaux. Puis, l'arrêté préfectoral du 20 juin 1961 crée le Syndicat départemental d'Alimentation en Eau Potable de la Vendée (SDAEP). Il fédère les Syndicats Intercommunaux et quelques communes.

Ainsi, le SDAEP est aujourd'hui constitué de 20 Syndicats Intercommunaux d'Alimentation en Eau Potable (SIAEP) et de deux communes. Six communes seulement n'adhèrent pas : Fontenay-le-Comte, la Roche-sur-Yon, Challans, Rocheservière, Saint-Philbert-de-Bouaine et Saint-Mars-la-Reorthe. Pour les deux premières, les raisons sont simples : elles ont leur propre ressource et le coût de revient de l'eau est moins élevé. Saint-Philbert et Rocheservière sont alimentées par le département limitrophe de Loire-Atlantique. Challans a souhaité son autonomie et Saint-Mars est une commune du bocage qui a ses propres captage et réseau.



Carte 38 : Les réseaux principaux d'eau potable.

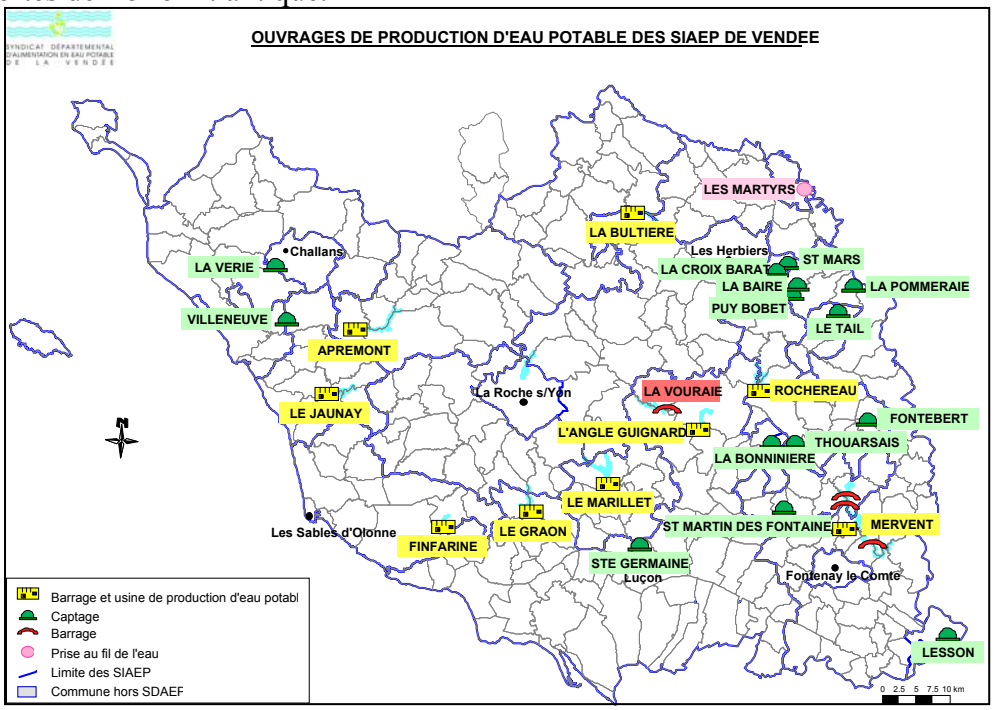
Le Syndicat Départemental gère :
- un réseau de 13 065 kilomètres de canalisations ;

- une centaine de réservoirs sur tour ou au sol qui permettent la desserte en eau potable de plus de 285 000 abonnés en Vendée.
L'interconnexion des réseaux contribue à la sécurité de l'alimentation en eau potable des communes, notamment en cas de pollution des eaux ou en cas de pénurie de la ressource.

Le SDAEP a en charge la distribution de l'eau potable aux abonnés. Il fixe le prix de l'eau qui est le même pour tous les abonnés des différentes communes.
Il délègue aux différents SIAEP la protection de la ressource en eau, notamment au travers d'actions sur les bassins versants. Chaque SIAEP est propriétaire des ouvrages situés sur son territoire. C'est ainsi lui qui décide et qui finance leur entretien et leur modernisation. Il a en charge leur fonctionnement, qu'il délègue à des opérateurs privés. Ces derniers assurent le bon déroulement au quotidien et sont responsables de la qualité de l'eau au final. L'eau produite est ensuite vendue au SDAEP.

b. L'importance des retenues de barrages en Vendée

L'alimentation en eau potable est un véritable enjeu. La particularité de cette alimentation, en Vendée, repose sur l'origine des eaux brutes. Celles-ci proviennent principalement de retenues de barrages. Le département en compte 11. En effet, la Vendée a un sous-sol pauvre en nappe phréatique. Ce phénomène s'explique par la nature granitique du socle. Il existe seulement une nappe importante dans le sud Vendée. Toutefois, elle est mal située car la majorité des besoins se situe à l'ouest et elle est surtout fortement sollicitée pour les exigences de l'irrigation. En effet, sa découverte a coïncidé avec l'explosion des cultures de maïs irriguées. Il serait dorénavant trop coûteux de réaliser une inversion des usages car tous les exploitants ont notamment acheté le matériel de forage. De plus, les cours d'eau vendéens sont globalement peu exploitables car ils sont caractérisés par un régime torrentiel. Ils sont ainsi quasiment asséchés l'été. Les retenues permettent de pallier cet inconvénient en se remplissant l'hiver. Le volume d'eau disponible est ensuite utilisé l'été. Les chiffres d'origine de l'eau potable sont éloquents : 90 % proviennent de l'eau de barrage, 5 % de captage et 5 % sont importés de Loire-Atlantique.



Carte 39 : Les ouvrages de productions du SDAEP en Vendée.

Il existe 14 points de production d'eau potable à partir d'eau souterraine, 11 points à partir d'eau superficielle et un mixte (les Martyrs). Les plus grosses productions à partir des eaux de surface sont celles d'Apremont et de Mervent. Pour les eaux souterraines, la plus importante est celle du Gros Noyer avec plus de 700000 m^3 de production.

Le littoral est le secteur le plus touristique. Or, c'est également l'espace caractérisé par le moins de ressources. Les barrages côtiers sont Apremont, le Jaunay et Finfarine, Le Graon, Marillet. L'eau y parvient par des canalisations.

c. Un besoin important en eau pendant la période estivale

Les besoins en eau ne cessent d'augmenter. Une des raisons est, bien évidemment, l'afflux touristique, mais il faut y ajouter l'essor démographique du département des dernières années. Entre 1991 et 2003, la consommation totale des abonnées du SDAEP a connu une évolution de + 25,8 %.

L'ensemble des ressources est fortement sollicité pendant la période estivale. En effet, l'accroissement de la population due à l'activité touristique est concomitant à l'augmentation des besoins en eau des cultures irriguées.

Le SDAEP estime, qu'à l'horizon 2015, les réserves en eau seront insuffisantes dans le secteur côtier au début de l'automne. Il apparaît ainsi nécessaire d'optimiser les ressources existantes, de rechercher de nouvelles ressources, mais il faut également mettre en œuvre une politique de sensibilisation sur les économies d'eau et de lutte contre le gaspillage.

Les possibilités d'accroissement des ressources sont de trois types. Tout d'abord, le SDAEP effectue des recherches d'eau souterraine dans deux secteurs : le Poiré-sur-Vie / Beaufou et Avrillé. Ces études ont débuté depuis un an et deux forages se sont révélés intéressants.
La deuxième alternative est la recherche de transferts est-ouest à des coûts raisonnables. Enfin, deux nouveaux barrages sont à l'étude. Le premier serait situé en amont d'Apremont sur la Vie et le second sur l'Auzance.

Un autre problème se pose : celui de la gestion du débit d'eau. En effet, la capacité risque d'être trop faible en période estivale car la demande est trop forte simultanément. Afin d'y remédier, l'usine d'Apremont sera prochainement reconstruite avec un débit plus fort. De même, des études sur le renforcement des canalisations vers Noirmoutier sont en cours.

Face à l'importance des coûts, le SDAEP a choisi d'instaurer un coût fixe relativement élevé pour les particuliers. Ainsi, pour de petites consommations, de l'ordre de 40 m^3 à l'année, le prix de l'eau est plus élevé que dans les autres départements. La volonté est une meilleure répartition des charges. En effet, de nombreux abonnés sont des résidents secondaires. Mais, le réseau doit les prendre en compte même s'ils ne sont présents que saisonnièrement. Pour de plus grosses consommations, les résultats entre département s'équilibrent.

Consommation annuelle	**0 m^3**	**40 m^3**	**120 m^3**	**200 m^3**
Syndicat départemental de la Charente-Maritime	44,7	82,14	157,02	231,9
Syndicat départemental de la Loire-Atlantique	60,48	106,88	199,68	292,48
Syndicat départemental du Morbihan	98,46	136,41	262,77	380
Syndicat départemental de Vendée	**99**	**142,52**	**229,56**	**316,6**

3. 1. 2. Une qualité d'eau à préserver sur un littoral récepteur des pollutions

a. La directive cadre

Adoptée le 23 Octobre 2000 et publiée au Journal Officiel des Communautés Européennes le 22 Décembre 2000, la Directive-Cadre sur l'Eau (DCE) entend impulser une réelle politique européenne de l'eau, en posant le cadre d'une gestion et d'une protection des eaux par district hydrographique.
Elle a pour objet de rechercher une bonne qualité de toutes les eaux de surface et souterraine, dans les pays de l'Union Européenne. Elle s'intéresse à toutes les eaux autres que marines. Son application par des programmes détaillés, par bassins versants, nécessite des mesures réglementaires et économiques. Bien entendu, la politique de l'eau des 25 Etats de l'Union Européenne en sera progressivement modifiée.
Cette directive vise quatre objectifs :

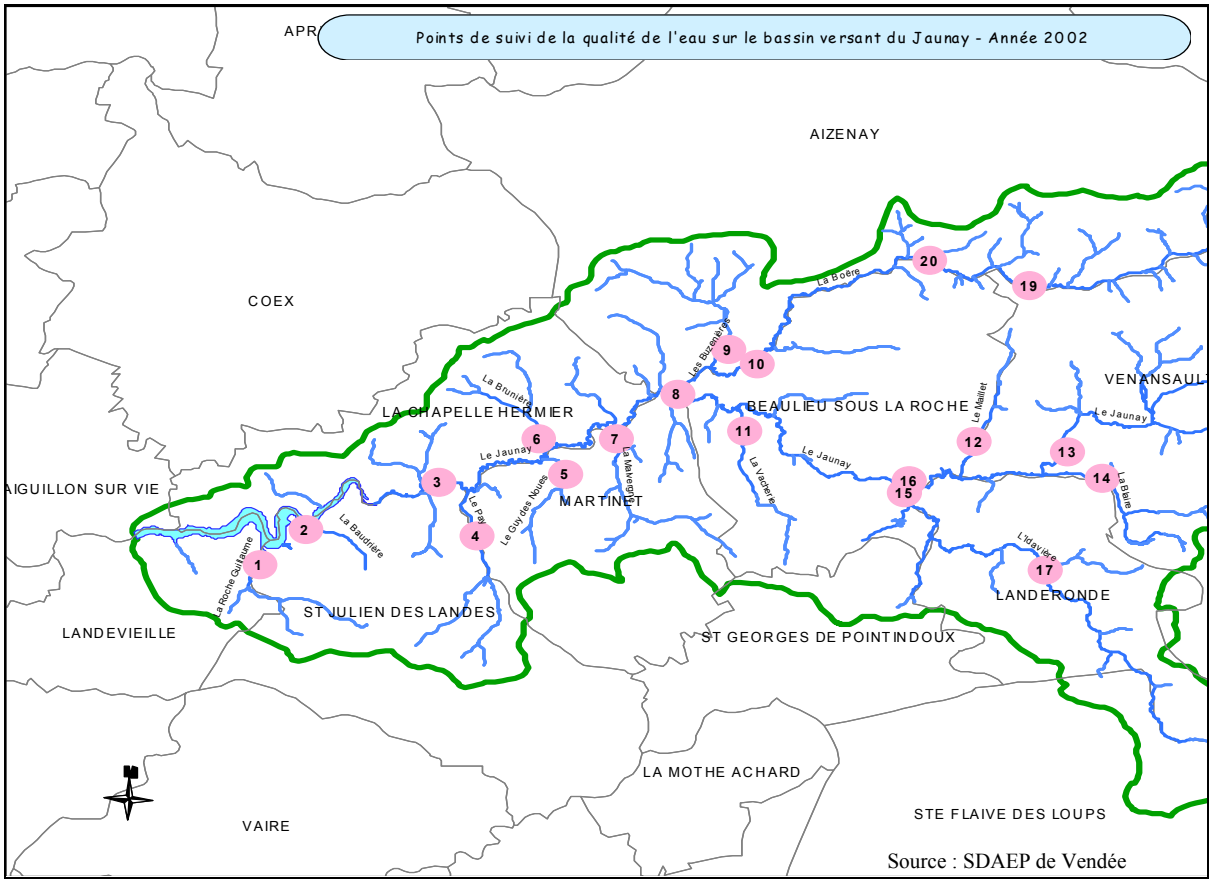
- la protection de l'environnement ;
- l'approvisionnement en eau potable des populations ;
- l'approvisionnement en eau à d'autres usages économiques ;
- la réduction des conséquences des inondations et des sécheresses.

La DCE est particulièrement innovante. Avant tout, elle fixe un cadre européen pour la politique de l'eau, en instituant une approche globale autour d'objectifs environnementaux, avec une obligation de résultats, et en intégrant des politiques sectorielles.
Son but est clair : il faut atteindre un bon état écologique des eaux souterraines et superficielles en Europe d'ici 2015, et réduire ou supprimer les rejets de certaines substances classées comme dangereuses. Elle doit aussi permettre la réalisation de comparaisons au plan européen. En construisant un référentiel commun pour l'évaluation de la qualité des eaux, la directive permettra de véritables évaluations des situations et des stratégies des Etats membres.

b. De nombreuses actions volontaires

De nombreuses actions visant à protéger ou à restaurer la ressource en eau sont entreprises en Vendée.
Des opérations bassins versants sont conduites sur les principales retenues d'alimentation en eau potable.
L'opération « Vie Mieux » a été lancée en 1993 sur le bassin versant d'Apremont. Il s'agissait d'une action de sensibilisation auprès des agriculteurs sur les nitrates.
Par ailleurs, en 1998, le SDAEP a défini 5 barrages prioritaires au niveau des nitrates, des pesticides et de l'eutrophisation. Cette démarche « Eau Vendée Environnement » a été engagée en 1999 sur le bassin versant de Rochereau en tant qu'opération pilote. Le principe repose sur des engagements contractuels entre la profession agricole et les instances locales que sont les communes. Cette démarche est portée par les SIAEP avec l'appui logistique du syndicat départemental. Le Conseil Général intervient dans l'aménagement du paysage, la chambre d'agriculture (pour ce bassin) comme co-animateur mais aussi comme prestataire et source de financements auprès des agriculteurs. Enfin, l'Agence de l'eau participe également au financement du programme. En 2004, la démarche a été étendue aux 4 autres bassins versants relevant du SDAEP : Apremont, la Bultière, l'Angle-Guignard, le Jaunay ainsi qu'à Moulin Papon.
Cette opération est fondée sur une communication et une sensibilisation importantes des agriculteurs et des particuliers. Des aides sont également allouées pour l'aménagement des espaces comme des haies sur talus afin de faire écran et d'éviter un trop grand lessivage des

sols. Un suivi de la qualité des eaux est aussi organisé. Les nitrates, l'ammoniac et les ortho-phosphates sont prélevés tous les quinze jours. Les phytosanitaires sont également testés de mars à octobre aux mêmes points et en aval des bourgs.



Carte 40 : Les points de prélèvements sur le bassin versant du Jaunay.

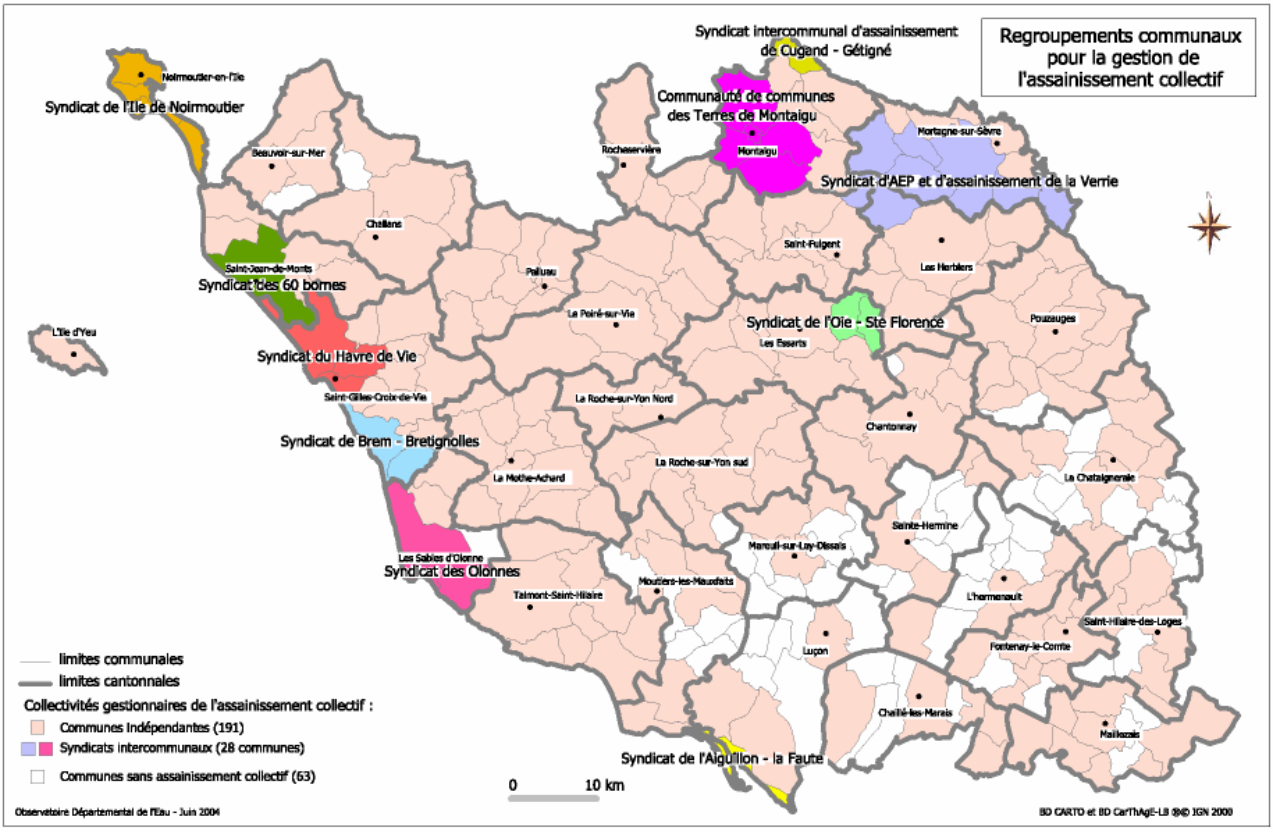
Trois bassins versants connaissent également un plan de gestion pour non-conformité de leur eau vis-à-vis du paramètre nitrates sur une trop longue période. Il s'agit de la Bultière, Rochereau et l'Angle Guignard. Le plan d'action doit indiquer les objectifs à atteindre et la planification des actions.
Il est important de noter que la concentration en nitrates est importante dans différents secteurs en raison notamment de la sécheresse. La croissance des plantes ayant été limitée par le manque d'eau, l'évacuation des nitrates a ainsi été moindre et ils se sont accumulés. L'automne ayant été sec, la minéralisation a été importante. Enfin, les pluies de novembre ont lessivé les terres jusqu'aux cours d'eau.

c. L'assainissement : première étape pour une amélioration de la qualité d'eau

Dans le domaine de l'eau, c'est le droit européen qui préside à la bonne gestion de cette ressource, à travers les différentes directives. La directive relative aux eaux résiduaires urbaines porte le n° 91/271/CEE du 21 mai 1991 et a pour objectif de faire traiter les eaux de façon à éviter l'altération de l'environnement et en particulier les eaux de surface. Cette directive a été transcrite en droit français dans la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 et surtout dans le décret n° 94-469 du 3 juin 1994.

Ce texte définit les obligations des collectivités locales en matière de collecte et d'assainissement des eaux résiduaires urbaines et les modalités et procédures à suivre pour les agglomérations de plus de 2 000 équivalents-habitants (EH). Les communes concernées doivent notamment :
- réaliser des schémas d'assainissement en déterminant les zones relevant de l'assainissement collectif et celles qui relèvent d'un assainissement individuel ;
- établir un programme d'assainissement sur la base des objectifs de réduction des flux polluants, fixés par arrêté préfectoral, pour chaque agglomération délimitée au préalable par arrêté préfectoral ;
- réaliser les équipements nécessaires, l'échéance ultime étant fin 2005.

Les communes doivent ainsi délimiter les secteurs d'assainissement collectif où les habitations sont reliées à une station d'épuration ainsi que les secteurs d'assainissement non collectif. Sur ces derniers, les particuliers sont responsables de leur propre système d'assainissement mais les communes doivent tout de même contrôler leur bon fonctionnement grâce à des services publics d'assainissement non collectif.
Certaines communes ont décidé de constituer des syndicats afin de gérer en commun lorsque la station d'épuration est importante et donc relativement coûteuse.



Carte 41 : L'assainissement en Vendée.

d. La qualité des eaux de baignade : un paramètre primordial pour le tourisme

Carte 42 : La qualité des eaux de baignades en Vendée en 2003.

La qualité des eaux de baignade doit être irréprochable pour assurer l'accueil touristique. Les estivants sont d'ailleurs de plus en plus sensibles à ces informations.
La DDASS effectue des prélèvements de surveillance sur 69 zones de baignade. En 2003, 63 points étaient de qualité A. Ce résultat est meilleur que celui de l'année 2002 car seulement 56 étaient alors de cette qualité. Cinq points sont de qualité moyenne (B). Ils sont localisés à Saint-Gilles-Croix-de-Vie, Brétignolles-sur-Mer et la Faute-sur-Mer.
La création d'un Observatoire départemental de l'eau est une avancée certaine dans ce domaine.

Le conseil européen des ministres de l'environnement compte adopter une directive communautaire sur la qualité des eaux de baignade. Elle devrait préconiser :
- l'élaboration d'une étude de vulnérabilité sur chaque site de baignade vis-à-vis de toutes les sources de pollution ;
- l'amélioration de l'information du public sur cette qualité et sur les raisons d'une fermeture éventuelle du site ;
- la non modification des seuils de qualité bactériologique jusqu'en 2015.

Il est important d'être très réactif, surtout en cas de pollution. La SAUR pourrait être intégrée comme partenaire. Elle peut avoir une réponse approximative en 6 heures et une confirmation avec 98 % de fiabilité en 18 heures.

3. 2. Des outils de gestion pour cette ressource vitale

3. 2. 1. Les SAGE pour une gestion globale et cohérente

a. Le SDAGE Loire-Bretagne

Les Schémas d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) sont évoqués pour la première fois dans l'article 5 de la loi sur l'eau de 1992. Celle-ci préconise la mise en place de 6 Schémas Directeurs d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) à l'échelle de chacun des grands bassins hydrographiques de la métropole.

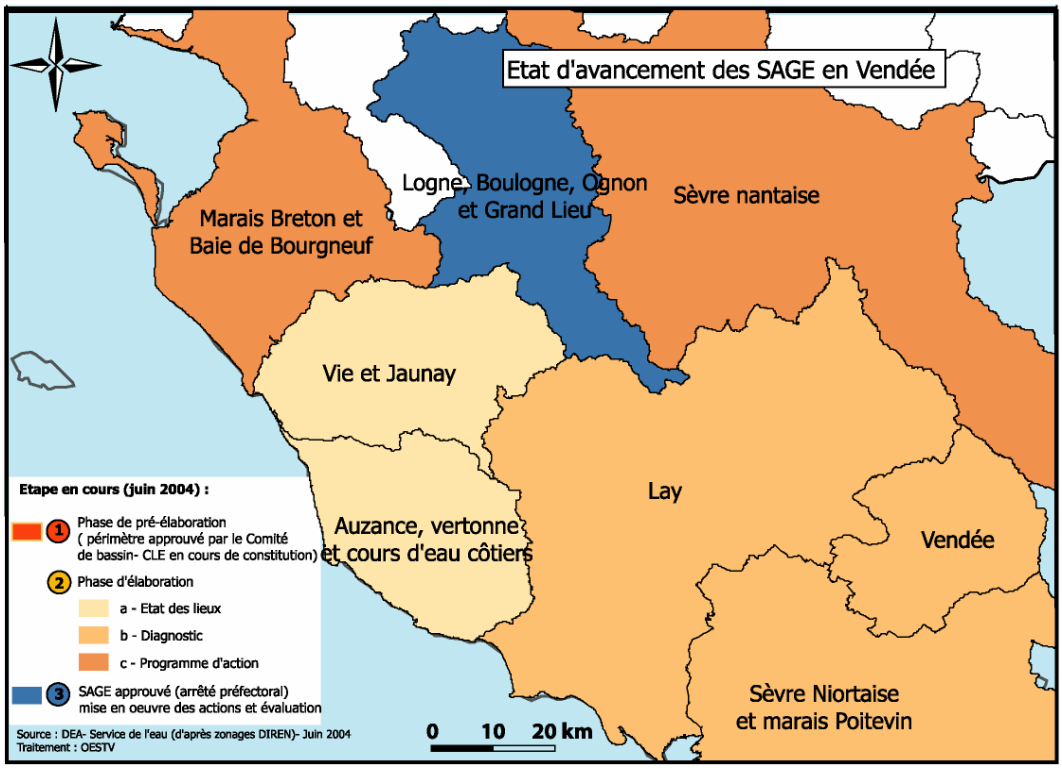
Le schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux du bassin Loire-Bretagne est entré en vigueur le 1er décembre 1996. Le bassin Loire-Bretagne couvre l'ensemble des bassins versants de la Loire et de ses affluents, les bassins côtiers bretons et la Vilaine, les côtiers vendéens. Ce périmètre correspond à une superficie de 155 000 km².
Les objectifs du SDAGE Loire-Bretagne sont:
- de gagner la bataille de l'alimentation en eau potable,
- de poursuivre l'amélioration de la qualité des eaux de surface,
- de retrouver des rivières vivantes et mieux les gérer,
- de sauvegarder et mettre en valeur les zones humides,
- de préserver et restaurer les écosystèmes littoraux,
- de réussir la concertation notamment avec l'agriculture,
- de savoir mieux vivre avec les crues.

Ces SDAGE doivent donner lieu à des SAGE plus petits, réalisés à l'échelle d'un bassin versant cohérent.

b. Des SAGE vendéens couvrant l'ensemble du territoire

Le SAGE a plusieurs buts. Il fixe, tout d'abord, les objectifs de qualité à atteindre dans un délai donné. Il doit répartir l'eau entre les différentes catégories d'usagers. Enfin, il identifie et protège les milieux aquatiques sensibles et définit des actions de développement et de protection des ressources en eau et de lutte contre les inondations. Il constitue donc un document guide pour améliorer la qualité et la gestion quantitative des eaux. Il s'agit d'un acte réglementaire à portée limitée car il est opposable à l'administration, mais n'est pas opposable au tiers.
L'initiative est locale. En effet, ce sont les acteurs locaux qui préparent un dossier et qui l'adressent au préfet. Après consultation des collectivités concernées et du comité de bassin, le préfet délimite le périmètre et constitue la commission locale de l'eau.
A l'issue de sa préparation et après une phase de consultation, le SAGE est approuvé par arrêté préfectoral. Toutes les décisions prises dans le domaine de l'eau par les services de l'Etat et les collectivités publiques devront alors être compatibles avec le SAGE.

L'élaboration d'un SAGE est indispensable en milieu littoral puisque il constitue le réceptacle des pollutions telluriques, marines et créées sur place. C'est la raison pour laquelle l'ensemble du littoral vendéen est recouvert par des projets de SAGE plus ou moins avancés.



Carte 43 : Les périmètres de SAGE en Vendée.

Les SAGE vendéens sont au nombre de huit et cinq d'entre eux intéressent directement le littoral. Six SAGE sont également jugés prioritaires. Ainsi :
- SAGE Logne, Boulogne, lac de Grand-Lieu : prioritaire et approuvé en mars 2002 ;
- SAGE de la Baie de Bourgneuf et du Marais Breton : prioritaire et en phase d'approbation définitive ;
- SAGE Sèvre nantaise : prioritaire et en phase d'approbation définitive ;
- SAGE de la Vendée : prioritaire et en fin de phase diagnostic ;
- SAGE de la Sèvre Niortaise et du marais Poitevin : prioritaire et fin de phase diagnostic ;
- SAGE Vie Jaunay : en phase;
- SAGE Auzance-Vertonne et Petits côtiers : également en phase d'état des lieux ;
- SAGE du Lay : prioritaire et en phase de diagnostic.

3. 2. 2. Une réhabilitation globale des zones humides grâce aux Contrats Restauration Entretien

Un Contrat Restauration Entretien (CRE) correspond à un contrat entre un maître d'ouvrage et plusieurs organismes chargés du financement nécessaire pour une durée de cinq ans. Il s'agit d'une programmation pluriannuelle de travaux et d'entretien des milieux.

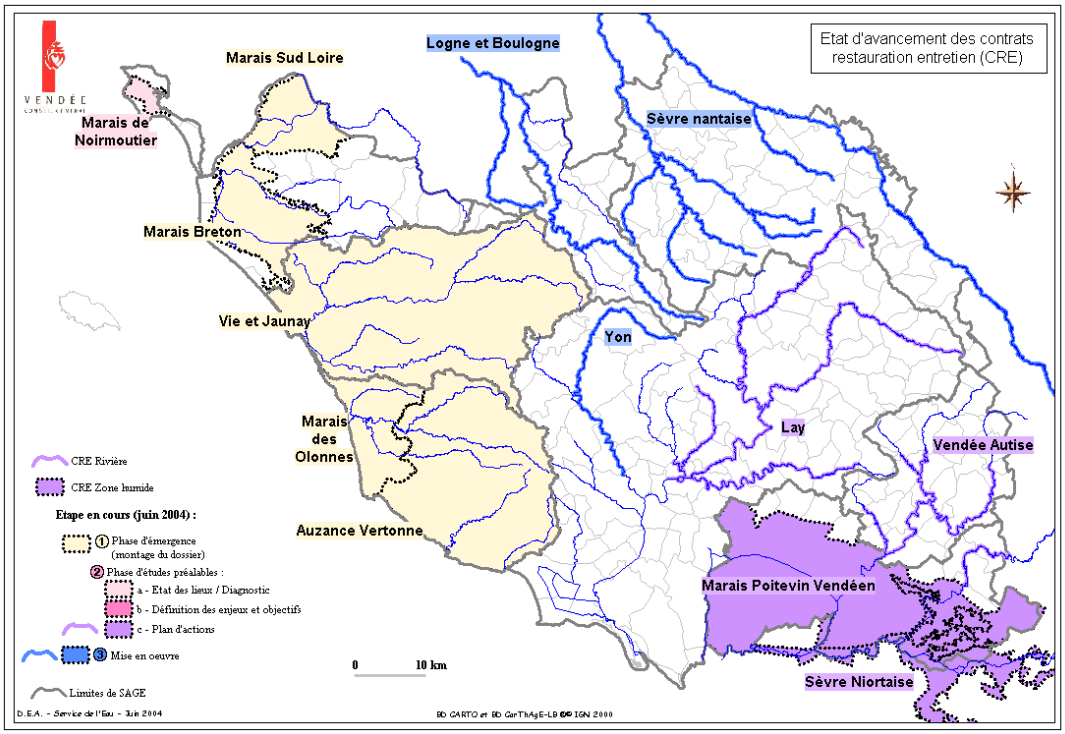
Les objectifs du CRE sont multiples. Il vise :
- à restaurer et entretenir les cours d'eau ;
- réhabiliter et préserver les zones humides ;
- mettre en place des mesures de gestion de l'espace.

Les CRE se mettent en place au cours de deux étapes. Est engagée, tout d'abord, une étude préalable qui permet un état des lieux et un diagnostic global de la situation actuelle. Elle définit également les enjeux et les objectifs pour la restauration et l'entretien du milieu. Enfin,

elle donne une programmation technique et financière des opérations et met en place des indicateurs de suivi. La deuxième étape correspond aux travaux de restauration et d'entretien.

Il existe deux types de CRE : le « CRE-rivière » et le Contrat Restauration Entretien Zone Humide (CRE ZH). La procédure est identique, la distinction porte sur le milieu. L'objectif du CRE ZH est de mettre en place une gestion durable et globale des marais en concertation avec l'ensemble des acteurs afin de préserver le marais dans un état de fonctionnement optimal. Son avantage est de possèder des spécificités propres à l'entretien et à la restauration de ce milieu particulier.

Les financements de ces contrats sont multiples. Pour l'étude préalable, l'Agence de l'eau finance à hauteur de 50 %, le maître d'ouvrage 20 %, la Région 10 % et l'Etat 20%. La restauration est financée à hauteur de 30 % par l'Agence de l'eau, 30 % par le Département, 20 % par le maître d'ouvrage et 15 % par la Région. Enfin, le financement de l'entretien est assuré par l'Agence de l'eau à hauteur de 30 %, le Département 30 %, le maître d'ouvrage 25 % et la Région 15%. Le Conseil Général souhaite formaliser les CRE dans son programme à l'automne avec des aides renforcées. Il pourrait ainsi aider au financement des études préalables et du suivi.



Carte 44 : Etat d'avancement des Contrats Restauration Entretien en Vendée.

Il existe 13 secteurs de CRE en Vendée. Les CRE-rivière ont été lancés en premier. Le CRE-ZH du Marais Poitevin est bien avancé puisqu'il est dans la phase du plan d'action. Celui du marais de Noirmoutier est en cours de diagnostic. Les périmètres des autres CRE-ZH représentent des secteurs potentiels.

Rivière	Marais	CRE	Maître d'ouvrage	Etude préalable	Mise en oeuvre
	X	Marais Breton	Syndicat mixte des Marais de Saint-Jean-de-Monts et de Beauvoir-sur-Mer	Mai 2004 : cahier des charges validé	Après 2006
X		Marais Sud Loire	Syndicat d'Aménagement Hydraulique du Sud de la Loire	Emergence	Après 2006
	X	Marais de Noirmoutier	Syndicat Mixte d'Aménagement des Marais de Noirmoutier	Diagnostic en cours	2005-2006 ?
X		Logne et Boulogne	Syndicat Logne et Boulogne	Terminée	2004 - 2008
X	X	Vie et Jaunay	Syndicat Mixte des Marais de la Vie, du Ligneron et du Jaunay	Emergence	2005-2006 ?
	X	Marais Poitevin Vendéen	Syndicat Mixte du Marais Poitevin, Bassins de la Vendée, de la Sèvre et des Autizes	Terminée	Délibération Agence de l'Eau Prévision 2005
	X	Sèvre Niortaise	Institution Interdépartementale du Bassin de la Sèvre Niortaise	Terminée	2000 - 2004
X		Vendée, Autize, Mère, Longèves	CDC Vendée-Sèvre-Autize	Etude terminée Maîtrises d'ouvrage à l'étude	2005 ?
	X	Auzance Vertonne	CDC des Achards	Contacts en cours	
	X	Marais des Olonnes	Syndicat Mixte des Marais des Olonnes	Contacts en cours	
X		CRE Sèvre Nantaise, rivières vivantes	Syndicat Mixte du bassin des Maines vendéennes Syndicat Hydraulique de la Sèvre aux Menhirs Roulants	Terminée	2001 - 2005
X		CRE Lay et ses affluents	Syndicat Mixte d'Aménagement du Bassin de la Smagne	Terminée	2005 ? Maîtrises d'ouvrage à l'étude
X		CRE Yon	CDC Pays Yonnais	Terminée	2000 - 2004 Phase d'évaluation Nouveau CRE en préparation

Source : D.E.A – Service de l'eau. 01/07/2004.

Figure 1 : Etat d'avancement des CRE.

Il apparaît que le littoral vendéen est encore majoritairement préservé même si l'urbanisation a connu un fort développement. Il est cependant nécessaire d'étudier les différents outils mis à la disposition des acteurs pour permettre une prise en compte effective de cet espace.

Titre 3 : Du poids croissants des règlements à l'organisation des élus sur le littoral vendéen

I. Mise en œuvre des procédures nationales et locales

1. Des procédures d'organisation de l'espace

1. 1. L'intercommunalité : un échelon adapté pour le développement

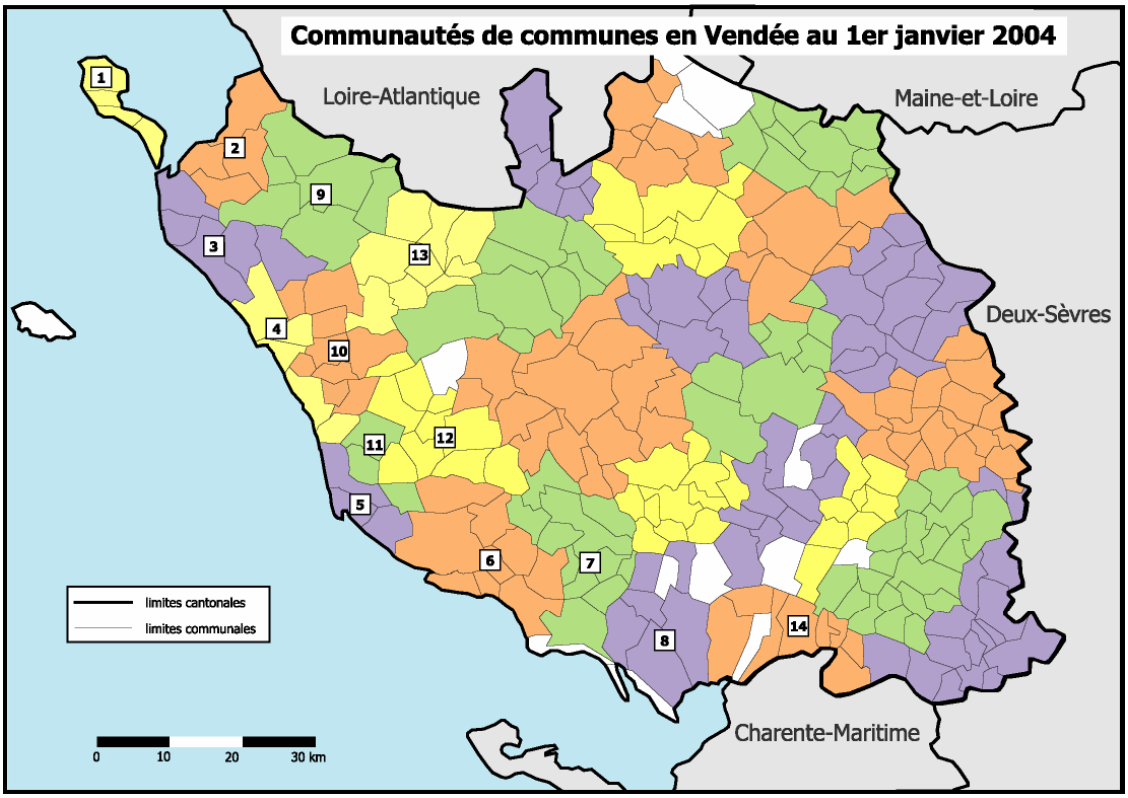
1. 1. 1. Une coopération nécessaire

Actuellement, une commune ne peut plus assurer son développement seule. L'intercommunalité est ainsi apparue comme une solution ce qui explique la prolifération des structures intercommunales en France à la suite de la loi « Chevènement » n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale.
Le SCOT permet dorénavant aux communes, communautés urbaines, communautés d'agglomération ou de communes de mettre en cohérence et de coordonner les politiques menées en matière d'urbanisme, d'habitat, de développement économique, de déplacements et d'implantations commerciales. Elles pourront ainsi mieux maîtriser leur développement.
De plus, les grands investissements routiers et de transports collectifs, les grandes implantations commerciales ou encore les enjeux de protection de l'environnement doivent nécessairement être faits au niveau de l'aire urbaine et non plus au niveau communal.
Enfin, il est important d'harmoniser et de coordonner les projets de développement des différentes communes ou groupements de communes appartenant à la même aire urbaine ou à un même pays rural dans la mesure ou les projets peuvent avoir des conséquences sur les territoires voisins. En effet, le fort développement des zones d'habitats d'une commune ou l'implantation d'une grosse zone commerciale ont des incidences sur les territoires voisins comme des départs de population ou une augmentation des déplacements. Ces choix doivent donc faire l'objet d'une vision d'ensemble.

1. 1. 2. Les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale sur le littoral vendéen

Le littoral vendéen est quadrillé de structures intercommunales : communautés de communes. Seules quelques communes comme la Tranche-sur-Mer, La Faute-sur-Mer, l'Aiguillon-sur-Mer et Puyravault sur le littoral n'appartiennent à aucun EPCI.

L'intercommunalité constitue la première étape nécessaire à la mise en œuvre des SCOT. En effet, ce sont les communes ou intercommunalités (EPCI) compétentes en matière de SCOT qui doivent prendre l'initiative et proposer un périmètre qu'elles jugent adapté. Ce dernier doit tenir compte des groupements de communes existants et des caractéristiques économiques et urbaines locales. Or, sur le littoral vendéen, il existe deux exemples où deux communautés de communes sont réunies par un syndicat mixte. Il s'agit des intercommunalités Côte de Lumière et Atlancia (canton de Saint-Gilles-Croix-de-Vie) et celles des Olonnes et de l'Auzance et de la Vertonne (canton des Sables d'Olonne). La mise en œuvre des SCOT est donc facilitée. Le périmètre est arrêté par le préfet après un vote à la majorité des deux tiers des communes représentant la moitié de la population ou la moitié des communes en représentant les deux tiers.



Désignation des communautés de communes et date de création par arrêté préfectoral :

1. Communauté de communes de l'Ile de Noirmoutier : 19/12/2001 (District : 27/12/1988)
2. Communauté de communes du Marais Breton Nord : 14/12/2000
3. Communauté de communes Océan - Marais de Monts : 24/12/1992
4. Communauté de communes Côte de Lumière : 09/12/1996
5. Communauté de communes des Olonnes : 27/12/1993
6. Communauté de communes du Talmondais : 27/12/2003
7. Communauté de communes du Pays Moutierrois : 20/12/1994
8. Communauté de communes du Pays Né de la Mer : 16/12/1998
9. Communauté de communes Marais et Bocage : 24/08/2000
10. Atlancia Communauté de communes des vals de la Vie et du Jaunays : 24/12/1992
11. Communauté de communes de l'Auzance et de la Vertonne : 24/12/1993
12. Communauté de communes du Pays des Achards : 29/12/1992
13. Communauté de communes du Pays de Palluau : 07/12/2001 (District : 24/12/1990)
14. Communauté de communes des Isles du Marais Poitevin : 23/12/1999 (District : 20/12/1990)

Carte 45 : Les communautés de communes en Vendée en 2004.

1. 2. Les SMVM : une démarche intéressante mais inachevée

1. 2. 1. Une procédure ancienne

Les SMVM ont été instaurés par la loi du 7 janvier 1983. Ils sont l'aboutissement d'une réflexion nationale initiée en 1972 dans le cadre des travaux préparatoires du rapport Piquard. Ils étaient anciennement des Schémas d'Aptitude et d'Utilisation de la Mer (SAUM), conçus comme le prolongement marin du Schéma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU).
La loi Littoral du 3 janvier 1986 a complété leur définition par son article 18. Le contenu et la procédure d'élaboration ont été précisés par le décret du 5 décembre 1986.
Ils sont élaborés sous l'autorité du préfet de la région ou du département selon le périmètre, et sont approuvés par décrets en Conseil d'Etat.

La loi a donné une place importante à ces instruments dans la hiérarchie des normes juridiques. Ils ont les mêmes effets que les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA). Ainsi, les SMVM se situent à un niveau intermédiaire entre la loi Littoral et les autres documents d'urbanisme : SCOT et PLU notamment. Ces derniers doivent donc être compatibles avec les dispositions des SMVM.

Le SMVM est un outil de planification de l'espace maritime et littoral. Il s'agit d'un outil de cohérence à l'échelle d'une baie qui doit fixer les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral dans les zones côtières.
Ces schémas ont donc vocation d'arbitrage entre les différentes utilisations de la mer et du littoral, grâce notamment à l'approche terre-mer qui les caractérise.
Les SMVM sont un outil privilégié de gestion intégrée du littoral et sont à ce titre rappelés dans la loi d'Orientation pour l'Aménagement et le Développement Durable du Territoire du 25 juin 1999.
En définissant les conditions de la compatibilité entre les différents usages de l'espace maritime et littoral, les SMVM assurent la cohérence de la protection et de l'aménagement sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique pertinente.

1. 2. 2. La tentative avortée en Baie de Bourgneuf

Les élus vendéens ont demandé l'engagement de la procédure d'élaboration d'un SMVM pour la Baie de Bourgneuf le 17 mars 1988. Le préfet de Région a arrêté la création du périmètre de SMVM le 29 mai 1989.

Dans le cadre de l'étude préalable, quatre commissions de travail, présidées par le préfet de région, se sont réunies pour étudier les usages et l'exploitation de la mer, la qualité des eaux, le devenir des marais littoraux et la protection et l'aménagement intégré du littoral. Ces études ont été réalisées entre 1990 et 1993 et ont permis d'aboutir à un projet de SMVM.
Au terme de quatre années de réflexions, le SMVM n'a pas abouti, notamment en raison des blocages de la procédure lors de la consultation des élus pour la détermination des zones de protection résultant en partie de la loi Littoral et de l'article L 146-6 du Code de l'Urbanisme correspondant à la détermination des capacités d'accueil des communes littorales.

En 1996, les élus ont demandé la relance de la procédure d'élaboration du SMVM.
La concertation nécessaire entre l'administration, les élus locaux, les organisations professionnelles et les associations concernées a été intense et fructueuse.
Déterminer la vocation des différents secteurs de l'espace maritime et littoral est délicat parce que lourd de conséquences, d'autant plus que le SMVM est un document d'orientation à long terme dont les retombées concrètes immédiates ne sont pas forcément perceptibles.

1. 2. 3. De nécessaires améliorations

La procédure est longue et critiquée. En effet, le décret du 5 décembre 1986 énonce que l'élaboration et l'instruction du projet de schéma sont conduites sous l'autorité du préfet par le responsable d'un service d'Etat qu'il désigne à cet effet. Le projet est ensuite discuté au sein d'un groupe de travail étendu aux assemblées consulaires, organismes socioprofessionnels, établissements publics intéressés, associations…
Le temps de maturation est long mais cette condition est logique car réaliser un zonage de l'espace maritime et littoral est difficile.

Pour améliorer la situation, il conviendrait de limiter le temps réservé aux études et de prévoir une structure de suivi et d'évaluation du schéma une fois approuvé. Cette structure pourrait tenir compte des évolutions et modifier à moyen terme des choix qui n'apparaîtraient plus alors comme irréversibles.
De plus, la validation pourrait être réalisée par le Préfet (de département ou de région) ce qui simplifierait la procédure en évitant la navette au sein des différents ministères. Le Préfet serait l'interlocuteur, le dépositaire et l'arbitre.

1. 3. Les Directives Territoriales d'Aménagement : la mise en œuvre du développement durable par l'Etat

Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) prévues à l'article L 111-1-1 du Code de l'Urbanisme ont été créées par l'article 4 de la loi n°95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.
Leur principal intérêt est de pouvoir adapter les dispositions de la loi Littoral aux spécificités locales.

1. 3. 1. L'objectif des Directives Territoriales d'Aménagement

La DTA ne constitue pas, à titre principal, un instrument de mise en œuvre des dispositions particulières des lois Montagne et Littoral. Elles ont un champ d'application plus vaste car l'Etat peut lancer cette procédure dans les espaces où il existe « des enjeux particulièrement important en matière d'aménagement, de développement, de protection et de mise en valeur ».

La DTA doit permettre à l'Etat de donner sa propre définition de la notion de développement durable sur le périmètre concerné.
Elle doit fixer les « principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements ainsi qu'en matière de préservation des espaces naturels, des sites et des paysages ». Elle joue ainsi un rôle important pour toutes les infrastructures relevant de la compétence de l'Etat, autoroutes, voies ferrées, aéroports, installations portuaires… la DTA a aussi pour vocation de déterminer les nouvelles contraintes de protection concernant des espaces non couverts par les outils existants.

1. 3. 2. Des dispositions spécifiques au littoral

Deux types de dispositions facultatives peuvent apparaître dans une DTA.

En effet, une DTA peut « fixer sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales de l'Etat en matière d'aménagement et d'équipement entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires ». L'Etat peut ainsi déterminer le contenu du grand équilibre recherché.

Une DTA peut aussi fixer et préciser « les modalités d'application des dispositions particulières à la montagne et au littoral, adaptées aux particularités géographiques locales ». En 1994, certains parlementaires souhaitaient que les DTA permettent d'assouplir les interprétations de la jurisprudence sur la loi Littoral. D'autres, au contraire, étaient opposés à toute inflexion de la loi par un document règlementaire. Au final, le Conseil Constitutionnel, dans sa décision n° 94-358 DC du 26 janvier 1995, a considéré que les adaptations aux particularités locales ne pouvaient conduire à méconnaître les dispositions législatives.

1. 3. 3. Des modalités d'élaboration étatiques

« La DTA est un outil d'Etat, fait par l'Etat et pour l'Etat » (Bécet, 2002).
L'initiative de la procédure est étatique. C'est, en effet, le CIADT qui choisit les secteurs sur lesquels est positionnée une DTA. Les régions peuvent, tout de même, demander à l'Etat d'utiliser cette procédure sur un site particulier.
Les travaux préparatoires, destinés à définir les enjeux, sont réalisés par les services déconcentrés de l'Etat agissant sous l'autorité du préfet. Il existe, cependant, un comité interministériel de pilotage qui doit « examiner les projets de DTA aux différents stades de leur avancement, de préparer les arbitrages éventuels, d'élaborer les documents de doctrine sur le rôle de l'outil et de tirer les enseignements de l'expérimentation ».
Le préfet élabore, ensuite, un rapport. Si ce dernier est approuvé par le comité interministériel, le préfet reçoit mandat d'établir le projet de DTA. La procédure de la directive commence alors véritablement en association avec les collectivités locales.
Les personnes publiques associées sont les régions, les départements, les communes chefs-lieux d'arrondissement, les communes de plus de 20000 habitants et les groupements de communes compétents en matière d'aménagement de l'espace ou d'urbanisme inclus dans le périmètre. Les autres communes appartiennent aux personnes publiques concertées.

Initialement, aucune procédure de consultation du public n'était prévue. Cette disposition était problématique puisque les DTA sont directement opposables aux PLU. Afin de pallier ce manque, la loi n° 99-533 du 25 juin 99 prévoit une mise à disposition du public du projet de DTA avant l'approbation en Conseil d'Etat. La loi SRU renforce encore ce procédé en déclarant que les projets de directives sont soumis à enquête publique suivant les modalités prévues par la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques.
A la suite de ces procédures publiques, le dossier est transmis à l'administration centrale. Après consultation du conseil national de l'aménagement et du développement du territoire, le projet est examiné par le CIADT, avant d'être approuvé par décret en Conseil d'Etat.

1. 3. 4. Une portée juridique forte

Toutes les DTA sont opposables aux documents d'urbanisme selon le principe de la compatibilité limitée. Il s'agit d'un souhait du Conseil d'Etat qui vise à limiter l'exigence de compatibilité de la norme inférieure à la norme immédiatement supérieure. Par exemple, les SCOT doivent être compatibles avec les DTA, mais en présence d'un tel document, les PLU n'ont pas à être confrontés à la DTA. Il apparaît donc que les DTA ne sont pas directement opposables aux demandes d'autorisation d'occupation du sol. Mais, il existe une exception à ce nouveau principe : lorsque les modalités des lois Littoral ou Montagne s'appliquent.

La DTA de l'estuaire de la Loire rassemble 199 communes. Le projet a été validé par le CIADT de décembre 2002. Les objectifs de cette DTA sont :

- d'affirmer le rôle de Nantes/Saint-Nazaire comme métropole européenne au bénéfice du Grand-Ouest ;
- d'assurer le développement équilibré de toutes les composantes territoriales de l'estuaire ;
- de protéger et valoriser les espaces naturels, sites et paysages de l'estuaire.

1. 4. Les Schémas de Cohérence territoriale : outils volontaires d'aménagement du territoire

Nous avons vu que la loi Littoral est souvent imprécise. Ce phénomène résulte en partie d'une volonté politique afin de ne pas porter atteinte à la décentralisation. Pour le législateur de 1986, les collectivités locales devaient achever de définir les termes de la loi en fonction des spécificités locales. Or, les prescriptions particulières sont déterminées par les DTA. En son absence, le SCOT apparaît comme un outil véritablement utile, mais il est également intéressant dans les secteurs ou une DTA existe car il permet aux élus locaux d'intervenir.

1. 4. 1. Lois « Solidarité et Renouvellement urbains » et « Urbanisme et Habitat » : de nombreuses modifications en urbanisme

a. Objectifs et intérêt du Schéma de Cohérence territoriale

Les Schémas Directeurs d'Aménagement et d'Urbanisme (SDAU), instaurés par la loi foncière de 1967, sont dorénavant remplacés par les Schémas de Cohérence territoriale (SCOT) par la loi Solidarité et Renouvellement urbains n° 2000-1208 du 13 décembre 2000.
Ces derniers ont pour but de définir l'évolution d'un territoire ainsi que de décrire un projet d'aménagement, dans le respect des principes du développement durable. Ils ont pour objectif premier de faire en sorte que les élus définissent en commun la manière dont les aires urbaines doivent évoluer.

Les SCOT fixent les orientations générales de l'aménagement de l'espace sur le périmètre et en particulier ils veillent à maintenir l'équilibre entre zones à urbaniser et les zones naturelles, agricoles ou forestières. Ils fixent aussi les objectifs en matière d'équilibre de l'habitat, de mixité sociale, de transport en commun ou encore d'équipements commerciaux ou économiques. Ils définissent les espaces naturels ou urbains dont la protection présente une importance intercommunale. Ils peuvent également être plus précis et déterminer par exemple les grands projets d'équipements et de services. Ils peuvent aussi prévoir l'utilisation prioritaire des zones constructibles existantes avant d'en créer de nouvelles ou subordonner la création de quartiers nouveaux à la création de transport collectif.

Les SCOT sont donc des documents de planification stratégique permettant de mettre en cohérence les politiques sectorielles centrées sur les questions d'habitat, de déplacement, d'équipement commercial, d'environnement ainsi que les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU).

b. Contenu et présentation des SCOT

Un SCOT comprend trois documents :
- un rapport de présentation qui donne un diagnostic de l'environnement et des besoins de développement ;
- le Projet d'aménagement et de développement durable (PADD) qui présente le projet partagé par les collectivités pour l'aménagement et la protection de l'environnement de leur territoire. Il s'agit d'un document de présentation « politique » qui exprime les objectifs stratégiques retenus ;
- un document d'orientation qui précise les orientations d'aménagement permettant de mettre en œuvre le projet défini dans le PADD.

Le Schéma de cohérence territoriale respecte le principe de subsidiarité : il ne définit que les grandes orientations et doit laisser une liberté aux communes dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme. En particulier, il ne comprend pas de carte générale de destination des sols, même s'il peut identifier ponctuellement des éléments précis à protéger, par exemple une forêt, une vallée. Cela constitue un changement important par rapport au contenu habituel des anciens schémas directeurs.
Ce document engage les communes qui l'ont élaboré ensemble. Les Plans locaux d'urbanisme (PLU), les cartes communales et les opérations d'aménagement (ZAC, ZAD, lotissements de plus de 5 000 m2) pour l'urbanisme, les Programmes locaux de l'habitat (PLH) pour le logement, les Plans de déplacements urbains (PDU) pour les transports et le stationnement, les décisions des commissions départementales d'équipement commercial doivent être compatibles avec les orientations du SCOT.

L'objectif du législateur a été d'inciter fortement les communes à élaborer de tels schémas, en particulier dans les secteurs qui concentrent les problèmes d'utilisation de l'espace et qui ne peuvent être réglés que dans l'intercommunalité.

Ce sont les choix locaux qui sont traduits dans le SCOT. Ils doivent, bien entendu, respecter le choix de l'Etat exprimé à travers les DTA, de même que les grands objectifs nationaux, mais ce sont des documents décentralisés. Ils sont plus précis, plus complets et plus locaux que les DTA. En effet, le SCOT doit définir la politique d'aménagement global du territoire qu'elle recouvre. Il est un instrument d'intégration très fort puisqu'il tient compte de tous les paramètres et de toutes les politiques sectorielles

1. 4. 2. Des spécificités littorales

a. Une incitation forte de mise en œuvre des SCOT sur le littoral

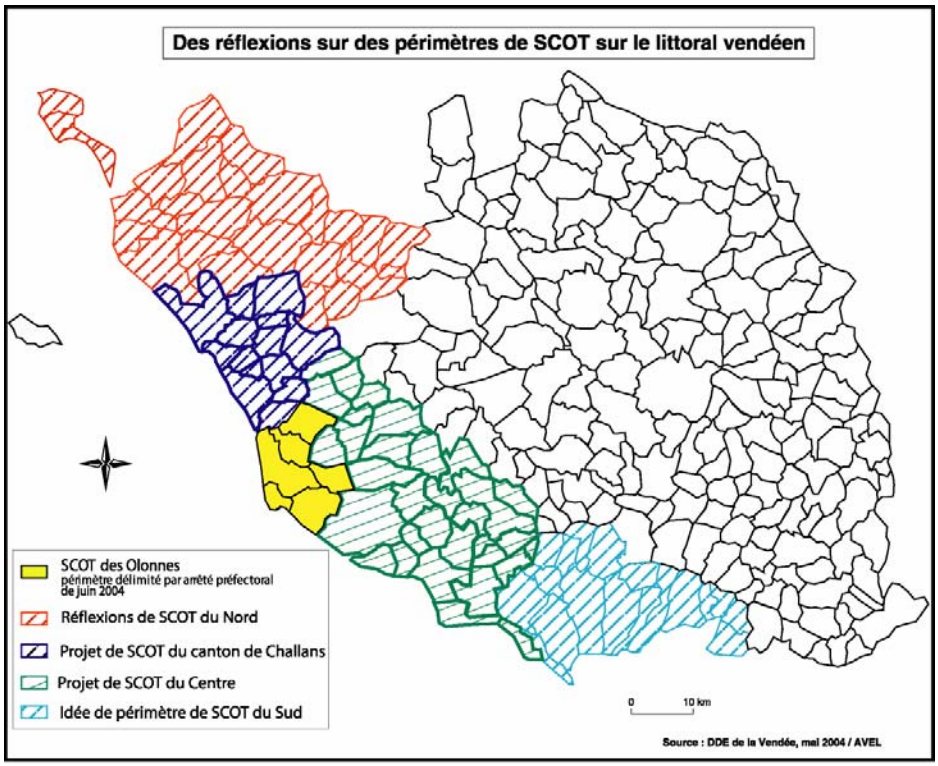
S'il fallait fournir la preuve que le littoral constitue un espace particulier en matière d'urbanisme, l'article L 122-2 du Code de l'urbanisme issu de l'article 3 de la loi SRU du 13 décembre 2000 le prouve.
Deux catégories d'espaces sont soumises par le législateur à des restrictions spécifiques.
La première catégorie est constituée par les agglomérations et leur périphérie. Ainsi, toutes les communes situées à la périphérie d'une agglomération de plus de 15000 habitants sont directement concernées par l'élaboration d'un SCOT.

La deuxième catégorie comporte le territoire des communes se trouvant tout ou en partie dans une bande de 15 km calculés à partir du rivage de la mer. Cette décision est révélatrice de l'importance du littoral et des problèmes qui s'y posent. La loi avait instauré qu'en absence de SCOT, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme ne pouvaient pas être ouvertes à l'urbanisation, sauf accord préfectoral, après avis de la commission départementale des sites et de la chambre d'agriculture, permettant une extension limitée de l'urbanisation. L'entrée en vigueur de cette disposition était fixée au 1er janvier 2002. La règle de l'urbanisation limitée a, en effet, été effective à cette date mais aucun SCOT n'était encore en application car un délai d'une année était trop court pour permettre de les réaliser. Ainsi, la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité a repoussé la date d'entrée en vigueur de cette mesure au 1er juillet 2002.
Cette règle, bien qu'elle ait permis une prise de conscience, est apparue excessivement rigide. La loi Urbanisme et Habitat n° 2003-590 du 2 juillet 2003 l'a finalement fortement assoupli. La règle ne s'applique pas aux zones « d'urbanisation future » (NA ou AU) dont l'urbanisation

était déjà prévue dans un POS ou un PLU avant l'entrée en vigueur de la règle en juillet 2002. Elle continue néanmoins à s'appliquer pour les grandes surfaces et les complexes cinématographiques. Et, elle s'applique uniquement autour des agglomérations de plus de 50.000 habitants (au lieu de 15.000) et à proximité du littoral.
La règle des 15 km, après la loi Urbanisme et habitat, doit être comprise comme une garantie pour éviter, en l'absence de SCOT, qu'une décision unilatérale d'une commune porte atteinte à l'équilibre des communes voisines. Par exemple, l'implantation d'une grande surface commerciale pourrait perturber la politique d'aménagement des communes voisines ou bien une décision d'aménagement d'une commune pourrait empêcher la création d'une coulée verte intercommunale,…

b. Une solution aux problèmes du littoral

Le littoral connaît des problèmes spécifiques, en particulier dans le domaine de l'urbanisation. Nous avons vu que le nombre de logements était très important dans les communes littorales et qu'il était mal réparti. Cette pression foncière gagne progressivement l'ensemble des communes rétro-littorales. En Vendée, le marché régule directement la répartition des logements. Dans les communes littorales, le prix du foncier est exorbitant. Les constructions se délocalisent ainsi vers le rétro-littoral. Le territoire se rééquilibrera au fur et à mesure.
Ainsi, les communes littorales sont davantage peuplées par des retraités qui demandent des services nouveaux, notamment en matière de maisons de retraite. Parallèlement, les communes rétro-littorales sont habitées par des personnes actives et jeunes. Ces dernières sont à la recherche de services comme les crèches, les écoles, les dessertes que ces communes ne peuvent actuellement pas leur fournir.
Les SCOT vont orienter la politique de l'habitat. Ils ont l'avantage de lier les problèmes de l'urbanisation avec les problématiques des transports et des activités, ainsi que d'impulser une consommation économe de l'espace par une densification.
Avant, on raisonnait à un échelon communal et horizontalement. Dorénavant, l'espace est pensé au niveau intercommunal et de manière verticale.



Carte 46 : Des réflexions de SCOT en Vendée.

Par ailleurs, le SCOT, en l'absence d'une DTA, joue un rôle majeur de clarification des contraintes posées par la loi Littoral si l'EPCI chargé de son établissement et de sa gestion en a la volonté. En effet, si la DTA existe le SCOT doit lui être compatible. Mais, dans le cas contraire, le SCOT doit préciser les modalités d'application des dispositions particulières de la loi Littoral et préciser l'implantation et l'organisation des grands projets d'infrastructures.
Ainsi, les communes littorales ont intérêt a y faire arbitrer les grands projets : création ou extension de ports, routes… De même, les grands concepts flous de la loi Littoral pourraient être déterminés par ce document : espaces proches du rivage, coupure d'urbanisation, capacité d'accueil…
Le SCOT constitue véritablement le document d'urbanisme par lequel les élus locaux peuvent faire valoir leur avis et leurs droits.

c. Des innovations à importer ? Un SCOT maritime et littoral

La loi du 2 août 1984 confère aux conseils régionaux de la Martinique, de la Guadeloupe, de la Guyane et de la Réunion des compétences particulières en matière de planification et d'aménagement du territoire. Elle leur demande notamment d'adopter un schéma d'aménagement régional (SAR) qui fixe les orientations fondamentales en matière d'aménagement du territoire et de protection de l'environnement. Le schéma d'aménagement régional de la Réunion a été approuvé par décret pris après avis du conseil d'Etat le 6 novembre 1995.

Le SAR comprend 5 chapitres :
1. L'analyse de la situation existante et de l'état initial de l'environnement.
2. Les principales perspectives de développement.
3. Le parti d'aménagement du Schéma d'Aménagement Régional et les prescriptions d'aménagement
4. Le schéma de mise en valeur de la mer
5. Les politiques d'accompagnement.

Le volet SMVM est lui-même scindé en trois parties :
- la description de la situation existante ;
- les principales perspectives d'évolution ;
- les orientations retenues en matière de développement, protection et équipements.

Il est proposé de suivre le modèle des Départements d'Outre-Mer. En métropole, lorsqu'une collectivité aurait la volonté de mettre en place un SCOT, elle devrait ajouter un volet littoral qui aurait valeur de SMVM après avis conforme du préfet. Le reste de la procédure serait, bien entendu, décentralisé.
En effet, le Comité interministériel pour l'Aménagement et le Développement du Territoire (CIADT) du 3 septembre 2003 et le Comité Interministériel de la Mer (CIM) du 16 février 2004 envisage de relancer et de réactualiser cette approche des SMVM.
De plus, le sénat a adopté l'amendement 847 du 28 avril 2004 inséré à l'article 75 sexies du projet de loi relatif au Développement des territoires ruraux, qui permet ce rapprochement SCOT-SMVM.

1. 5. Un pays littoral

C'est la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement des territoires (LOADT) de 1995 qui dote la France des Pays organisés sur la base des bassins de vie. La loi d'orientation

pour l'aménagement et le développement durable des territoires (LOADDT) vient préciser cette première loi en instituant notamment la création des conseils de développement. Enfin, la loi « Urbanisme et Habitat » du 2 juillet 2003 est venue parachever leur élaboration en précisant quelques modalités.

1. 5. 1. Objectifs et modalités des Pays

a. La nécessité d'un territoire de cohésion

Lorsqu´un territoire présente une cohésion géographique, culturelle, économique ou sociale, il peut être reconnu à l´initiative des communes ou de leurs groupements comme ayant vocation à former un Pays.
Concrètement, le Pays n'est ni un échelon administratif, ni une collectivité territoriale, mais un espace de projet. Le Pays s'appuie sur des communes et des communautés de communes. Il peut comprendre une communauté d'agglomérations et son arrière-pays. Enfin, Pays et agglomération peuvent s'étendre sur plusieurs départements et régions.
La loi demande d'abord aux acteurs du territoire de réaliser une concertation et de s'accorder sur le projet de développement envisagé sur le territoire, avant que le périmètre du Pays ne devienne définitif. L'organisation des Pays résulte donc d'une volonté locale.
Le projet de développement doit envisager le devenir du territoire du Pays sur le moyen terme, environ 15 ans, en tenant compte de ses caractéristiques, de ses forces et de ses faiblesses. Il doit privilégier le développement économique, tout en favorisant l'équité sociale et la protection de l'environnement.

La constitution d´un Pays doit respecter la procédure prévue au décret du 19 septembre 2000, qui comprend huit étapes : l´engagement, une première phase de consultation, la fixation du périmètre d´étude, la création du Conseil de Développement, l´élaboration de la charte de territoire, son approbation, une deuxième phase de consultation et la fixation du périmètre définitif de Pays.
Le périmètre d´étude du Pays est arrêté par le Préfet de région après avis du Conseil Régional et du Conseil Général. Ce dernier se base essentiellement sur la notion de "territoire vécu" que l'Insee identifie sur la base des déplacements quotidiens domicile/travail.
Le Conseil de Développement peut ensuite être créé. Sa vocation est d´être un lieu de proposition et d´initiative afin de mobiliser la société civile et d´informer les populations.

b. La charte de territoire : le cœur du projet

Ensuite, les communes et les groupements de communes incluses dans le périmètre d´étude élaborent la charte de territoire en associant le conseil de développement, ainsi que les Départements et Régions intéressés. Cette charte est un document de référence qui détermine la stratégie du territoire. Elle est le document fondateur du Pays puisqu´elle conditionne sa reconnaissance effective et la délimitation de son périmètre définitif.
La charte est le document de référence du projet de pays en matière de développement socio-économique, de gestion de l'espace et d'organisation des services. Elle comprend :
- le diagnostic du territoire et son évolution démographique, sociale, culturelle, économique et environnementale sur vingt ans ;
- les orientations fondamentales du pays à l'horizon de dix années ainsi que les modalités d'organisation nécessaires à leur mise en œuvre et à leur cohérence ;
- des documents cartographiques permettant de traduire les analyses et orientations spatiales du territoire.

Elle est établie à partir d'un travail en commissions thématiques (exemple : développer l'économie pour travailler au pays, moderniser les services à la population…). Une fois la charte adoptée par les communes et les groupements de communes qui constituent le Pays, le Préfet peut arrêter le périmètre définitif du Pays après avis du Conseil Régional et du Conseil Général.

1. 5. 2. L'articulation avec les autres procédures

Même si les Pays ne constituent pas un nouveau découpage administratif, le périmètre doit être confronté aux autres procédures de planification ou d'occupation des sols.

a. Le lien avec les Etablissements Publics de Coopération Intercommunale

Le périmètre des pays doit respecter les limites des Etablissements Publics de Coopération Intercommunale (EPCI) à fiscalité propre.
Cependant, une période transitoire de trois ans est ouverte pour les pays fondés avant la LOADDT dont les périmètres ne respectent pas les limites des EPCI à fiscalité propre.

b. L'articulation avec les Parcs Naturels Régionaux

Les périmètres des parcs naturels régionaux et des pays ne peuvent correspondre exactement. Ainsi, pour les communes incluses dans ce périmètre commun, « la charte de développement du pays doit être conforme avec la charte du parc » d'après la loi Urbanisme et habitat de 2003. Il apparaît donc que la charte du parc a la primauté sur celle du pays. Une convention Parc-Pays n'est pas obligatoire.
Enfin, l'organisme de gestion du parc est chargé d'une mission de coordination et de cohérence des actions menées sur le territoire commun dans la limite des champs relevant de ses compétences.

c. La liaison avec les Schémas de Cohérence Territoriale

Un effort de mise en cohérence avec les dispositions relatives aux SCOT est réalisé grâce à la formalisation d'un principe d'association réciproque des acteurs engagés dans chacune des deux démarches. En effet, la loi « Urbanisme et habitat » déclare que « lorsque le périmètre d'un projet de Pays recouvre en tout ou partie celui d'un schéma de cohérence territoriale approuvé, le projet de Pays tient compte du projet d'aménagement et de développement durable de ce schéma. Lorsque le projet de pays a été arrêté, le projet d'aménagement et de développement durable du schéma de cohérence territoriale tient compte de la charte de développement de Pays ».

1. 5. 3. La structure et la légitimité d'un Pays Maritime

Avec la maritimisation actuelle des rivages, la pression démographique s'exprime de trois façons. Tout d'abord, l'activité touristique estivale perturbe la vie des communes littorales quand elle n'est pas maîtrisée. La spéculation foncière, qui résulte du désir d'implantation permanente ou temporaire d'une population le plus souvent étrangère à la région, agresse les sociétés et les écarte peu à peu de leurs espaces de vie et de travail. Enfin, le littoral correspond à l'exutoire de toutes les perturbations aussi bien terrestre que maritime, notamment en matière de pollutions.

Le Pays maritime doit valoriser la situation d'interface terre-mer. Le côté maritime doit être développé. L'exploitation des ressources de la mer et de la bande côtière doit être intégrée mais il faut également accentuer les possibilités de contacts avec les îles. En effet, l'île d'Yeu n'est actuellement intégrée dans aucun projet de SCOT ou autre outil de planification territoriale. Le Pays maritime pourrait pallier à bon escient ce manque. Le Pays maritime pourrait également encourager un projet portuaire. La partie terrestre ne doit cependant pas être oubliée. Le bassin versant doit être pris en considération mais également le bassin touristique ou le bassin de chalandise.

Le Pays maritime correspond ainsi à un échelon pertinent pour gérer ce territoire complexe dans sa globalité. Il correspond à un projet de société local et global. En effet, il contient un projet économique au travers des ports notamment. C'est non seulement un projet environnemental mais aussi de société devant permettre la recomposition des solidarités locales. C'est enfin un projet spatial d'aménagement. Des Pays (ou un grand Pays) doivent donc se mettre en place sur le littoral vendéen.

2. Des procédures de contractualisation

2. 1. Les Contrats Régionaux de Pays

Compte tenu de l'importance de la coopération intercommunale pour le dynamisme des territoires, la Région souhaite la conforter au travers d'une politique contractuelle de Pays. La Région réservera son dispositif contractuel aux Pays dont le périmètre, le poids démographique et économique lui paraissent suffisamment importants pour faire émerger une véritable stratégie d'aménagement et de développement.

2. 1. 1. Trois successions de contrats régionaux

a. Les contrats de Pays de 1976 à 1980

C'est en 1975 que l'Etat a décidé, lors d'un Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire, de lancer une politique expérimentale de Pays pour lutter contre l'affaiblissement démographique de certaines zones rurales.

Cette politique proposait aux communes rurales fédérées au sein d'un établissement public de coopération intercommunale (dont les élus locaux déterminaient librement les limites en se basant sur l'existence de liens naturels et d'une volonté de travailler de concert) de mettre en œuvre, au moyen d'un contrat pluriannuel un programme d'actions originales et adaptées dont l'intérêt pour l'ensemble du Pays était indéniable.

Cette politique, menée de 1976 à 1980, a permis à 26 Pays dont 4 en Vendée de mener des projets qui ont essentiellement visé à améliorer le cadre de vie et l'offre de loisirs jugés alors prioritaires pour maintenir en milieu rural une population suffisante.

b. Les contrats d'Aménagement Rural et d'Animation de 1980 à 1987

Semblable dans la démarche à celle des Contrats de Pays, la nouvelle procédure renforçait cependant les critères de sélectivité tant sur le plan des aires géographiques éligibles que sur celui des actions à réaliser. En effet, l'expérience avait montré que l'équilibre d'un territoire se réalisait à partir de 20 à 30 000 habitants et que l'économie devait être privilégiée en tant que facteur d'ancrage des populations. Sur le plan de la méthode, la réalisation d'études

préalables, l'association des partenaires socio-économiques locaux et le recrutement d'un assistant technique étaient fortement préconisés.

Cette politique, menée de 1980 à 1987, a permis à 45 Pays dont 5 en Vendée de mettre en œuvre des projets qui ont surtout permis d'élever le niveau d'équipements communaux et intercommunaux et d'accompagner le mouvement de décentralisation.

c. Les Contrats Régionaux de Développement de 1987 à 2002

Depuis 1987, année de lancement de la politique des Contrats Régionaux de Développement (C.R.D.), ce sont au total 188 contrats qu'une soixantaine de Pays ont, à ce jour, entrepris de réaliser.

En 1987, la Région a donné à ces contrats une orientation encore plus économique, plus de 50 % de la dotation régionale devant y être consacrée. En 1993, elle a introduit une nouvelle préoccupation en matière d'environnement et de cadre de vie et renforcé ses exigences en termes d'intercommunalité, imposant que 75 % des actions soutenues aient un caractère intercommunal. Elle a également prévu une dotation de solidarité (majoration de 15 %) en faveur des territoires les plus fragiles (comptant moins de 40 habitants au km²) et renforcé l'ingénierie de projet, en imposant la présence de chargés de mission de Pays pour animer ces contrats et conforter la coopération intercommunale.

En 1999 enfin, la Région s'est dotée d'un Plan stratégique « Pays de la Loire 2010 » pour se donner un cadre de développement et y a énoncé un certain nombre d'orientations afin de faire évoluer sa politique de Pays dans le but de « préserver un équilibre du territoire unique en France ».

L'idée actuelle est de créer des Pays un peu plus vastes que les territoires de mise en œuvre des CRD actuels.

2. 1. 2. La récente instauration des Contrats Régionaux de Pays

a. Des critères plus restrictifs

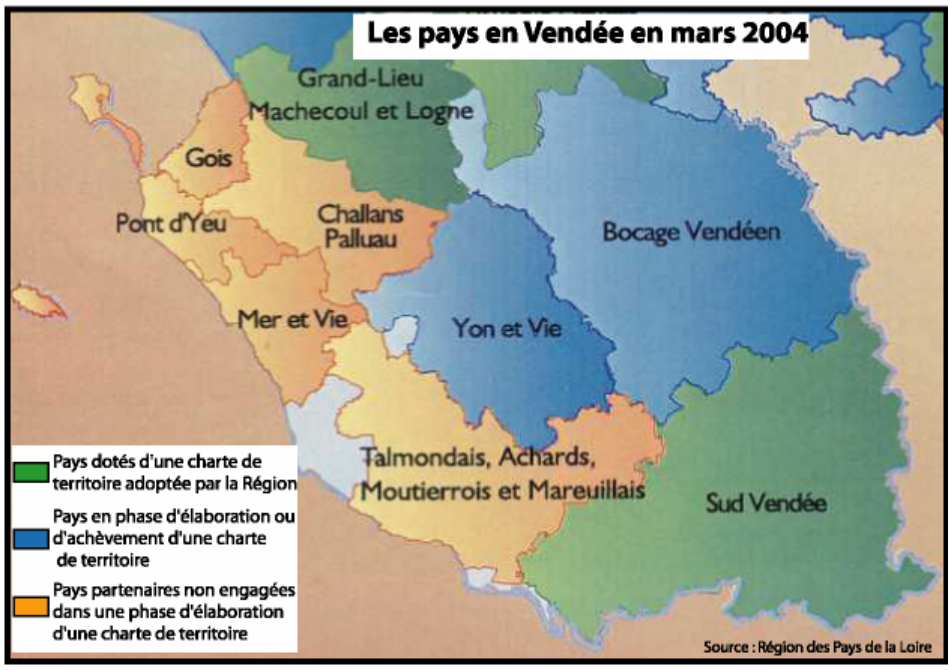
La Région a ainsi estimé qu'il convenait d'élaborer une autre organisation territoriale des Pays en lien avec leur réseau de ville(s) moyenne(s) qui structure le territoire régional, ainsi qu'avec leur bassin de vie et d'emploi. En effet, là où le milieu rural ne bénéficie pas du dynamisme d'une ville moyenne en mesure d'exercer ses fonctions de centralité au sein d'un Pays, la population a tendance à décroître. C'est pourquoi la Région a décidé en 2000 de mettre en place, en parallèle, une politique spécifique en faveur des villes moyennes en milieu rural afin de conforter leur niveau d'équipement et leur attractivité.

Ainsi, la Région apportera son soutien technique et financier aux Pays dont elle aura approuvé la charte et qui ont un poids démographique ou économique en les aidant:
- à l'élaboration des chartes de territoire des Pays présentant ces caractéristiques,
- à la mise en œuvre des projets de développement dans un cadre intercommunal au titre du Contrat Régional de Pays,
- à l'émergence, au suivi et à l'évaluation des projets de Pays par le financement d'un poste d'agent de développement par Pays.

b. Les modalités de ce nouveau contrat

Le CRP a pour vocation de soutenir les initiatives locales résultant d'une dynamique intercommunale qui répondent aux enjeux d'un territoire de Pays.
Ce sont des contrats d'objectifs sur trois ans entre la Région et le Pays, établi conjointement avec le Département. Ils sont portés, par un Syndicat Mixte, un Groupement d'Intérêt Public de Développement Local ou un Etablissement Public de Coopération Intercommunale à fiscalité propre suivant le choix du Pays.
Pour la mise en œuvre, le Pays rappellera rapidement les conclusions essentielles de sa charte de territoire : diagnostic, enjeux et orientations à 10 ans. Il précisera ensuite les objectifs qu'il espère atteindre dans les trois ans en application des orientations de sa charte et, enfin, présentera les actions qu'il envisage de mener, qu'elles soient ou non susceptibles de relever de ce contrat et qu'elles soient ou non portées et mises en œuvre par le Pays.
Il identifiera également les aides publiques, notamment régionales, susceptibles d'être mobilisées par le territoire, notamment celles relevant de contrats d'agglomération, ceci afin de mettre en évidence la cohérence et la complémentarité des actions envisagées pour répondre à ses enjeux.

Le CRP se traduira par la mise en œuvre d'une convention de développement local et, si besoin, de conventions thématiques complémentaires s'appuyant sur une démarche intercommunale (Pôle Touristique, Convention Régionale d'Amélioration des Paysages et de l'eau…).



Carte 47 : Les Pays en Vendée.

Ainsi, les Pays Sud Vendée, Yon et Vie et Bocage Vendéen ont entrepris cette démarche globale de développement.

c. La Convention de développement local pour la mise en œuvre effective

L'élaboration du programme d'actions devra résulter d'une approche globale du développement, se concentrer sur quelques priorités et préciser dans quelle mesure chaque action est en cohérence avec les objectifs du CRP.

La priorité sera donnée au développement économique et à l'emploi, sachant que cette obligation devra être réalisée dans un souci de protection et de valorisation de l'environnement.

Les Pays peuvent prétendre à une dotation régionale calculée sur la base de :

- 6 € / hab. et 200 € / km² pour les communes membres d'une Communauté Urbaine ou d'Agglomération car celles-ci bénéficient d'autres avantages financiers ;
- 12 € / hab. et 400 € / km² pour les communes strictement rurales, majorée de 20 % pour les Pays présentant une densité de population inférieure ou égale à 55 hab./km² (population sans double compte au dernier recensement officiel de l'INSEE, à la date d'examen du contrat), plafonnée à 2,5 M € sur la durée du contrat.

Au sein des pays éligibles, la ville-centre des communautés urbaines ou d'agglomération et le chef lieu de département, dès lors qu'ils comptent plus de 20 000 habitants, ne verront pas leur population et leur superficie prises en compte dans la base de calcul de la dotation régionale et ne pourront donc prétendre au bénéfice des aides. En effet, ils bénéficient de la politique spécifique des Contrats de Ville ou d'Agglomération, prévue dans le volet territorial du Contrat Etat Région 2000-2006.

L'essentiel de la dotation régionale devra être affecté à des actions ayant vocation à se réaliser au bénéfice de l'ensemble du Pays. A cet effet, les opérations d'intérêt strictement local ne devront pas mobiliser plus de 20 % de la dotation régionale.
La subvention régionale est cumulable avec l'aide du Département et de l'Etat, dans la limite de 50 % du coût de chaque opération, toutes subventions publiques nationales confondues (hors cofinancements européens). Globalement la subvention régionale ne représentera pas plus de 30 % du coût total des opérations projetées dans le contrat.

d. Un CRD transitoire en attendant les CRP

Pour avoir la possibilité de mettre en place un CRP, le pays doit déjà être créé et posséder sa charte de pays. Peu de pays ont accompli cette étape en Vendée.
Ainsi, la région a permis la poursuite de la contractualisation, avant le CRP, grâce à un CRD transitoire d'une durée de18 mois environ.
Par exemple, le Syndicat pour le développement économique du Pont d'Yeu a décidé de mettre en place un CRD de 23 mois en attendant la réalisation de la charte de pays.

2. 2. Les Contrats Environnement-Littoraux :

2. 2. 1. Le contenu et les modalités des Contrats Environnement-Littoraux

Les Contrats Environnement Littoraux ont émergé afin de combler un manque. En effet, il existait déjà les contrats de ville pour des agglomérations de plus de 3000 habitants. Or, les communes littorales de Vendée ne dépassent pas ce chiffre en hiver mais l'été, leur nombre double ou triple. Elles souhaitaient donc entrer dans ce dispositif. Mais, les communes de

Sarthe ou de Mayenne notamment s'y sont opposées en prétextant que ces communes percevaient déjà la taxe de séjour. Il y a donc eu création des Contrats Environnement Littoraux pilotés par les directions du tourisme et de l'environnement.
Seules les communes littorales au sens strict du terme peuvent adhérer à ces contrats.
De plus, il ne faut pas refaire les mêmes erreurs que dans le passé. Certaines zones connaissent des points noirs en raison du développement anarchique des constructions. De plus, le littoral vendéen est marqué par une grande richesse écologique qu'il est nécessaire de préserver. Enfin, la Vendée est le deuxième département touristique. Les retombées économiques sont donc importantes. Or, la qualité de l'environnement est un des principaux critères dans le choix d'un séjour touristique.

Le principe de ces Contrats Environnement Littoraux est très intéressant car les communes prennent du recul par rapport à leur développement. Elles se projettent dans l'avenir, à moyen terme.
Un diagnostic complet est réalisé lors de ces contrats. Ce diagnostic permet ainsi d'identifier l'ensemble des problèmes. Une liste d'actions et de financement est prévue. Le développement est aussi encadré avec des modifications de PLU si nécessaires.
En outre, la région peut mettre à la disposition de la commune une assistance à maître d'ouvrage tel un juriste afin de l'aider dans le choix de ses actions. Les communes participent à l'élaboration des actions, s'engagent à les réaliser et à adapter leur règlement si nécessaire. Ainsi, elles peuvent supprimer des publicités qui dénaturent l'entrées des villes, maîtriser l'évolution des campings …

Trois directions principales ont été retenues.

a. Protéger les espaces naturels sensibles

Cette protection doit être menée globalement sur terre et sur mer.

- **les espaces naturels terrestres.** Les forêts, les dunes, les landes et les marais constituent un patrimoine fragile à préserver. Afin d'empêcher leur détérioration mais aussi les mettre en valeur, deux actions peuvent être développées.

La première est de doubler en 10 ans la superficie protégée. L'objectif est ainsi de passer de 1000 à 2000 hectares protégés ce qui représentera le tiers du littoral vendéen.
La deuxième action est d'aménager et d'entretenir les espaces naturels protégés littoraux.

- **les espaces maritimes**. La création d'un observatoire de la qualité des eaux de baignade est importante pour permettre de suivre régulièrement l'évolution de cette thématique et de publier les résultats. Il faudrait également récupérer les déchets au mouillage en organisant les conditions d'aménagements et d'équipements.

b. Embellir les communes côtières

L'urbanisation a parfois été quelques peu anarchique. Le contrat devrait permettre de réparer les erreurs :

- mise en place d'un plan vert. Il s'agit d'un plan de paysagement global de la commune ;
- supprimer les points noirs des communes comme les friches industrielles, les constructions abandonnées, les publicités non règlementaires ;
- rénover les façades de front de mer et les centres anciens ;
- aménager les promenades portuaires.

Dans ces contrats, il est pris en compte le volet friches urbaines. En effet, de nombreux habitats se sont dégradés sur le littoral.

c. Intégrer les équipements touristiques à l'environnement

Les différents objectifs sont les suivants :

- apporter une alternative à l'automobile. A cet effet, il est nécessaire de développer les pistes cyclables. Les chemins douaniers devront être restaurés et il faudra créer des sentiers pédestres. Par ailleurs, les contrats littoraux sont ouverts à tous projets pilotes qui permettraient un transport non polluant ;
- créer des équipements de plage de qualité. Ce point permettra de réaliser des parkings, des équipements sanitaires et des postes de secours qui soient véritablement intégrés dans le paysage ;
- intégrer les parcs résidentiels de loisirs et les campings dans l'environnement.

Le financement est important. La Région peut apporter jusqu'à 450 millions d'euros. En effet, le Conseil Régional et le Conseil Général apportent chacun 30 %. Il peut y avoir cumulation avec d'autres financements notamment européens.
Le nombre de contrats est, bien entendu, limité par les contraintes budgétaires.

De nombreux partenaires sont associés dans ce contrat. Il est possible de citer le Conservatoire du Littoral, le Comité départemental du Tourisme, l'Office National des Forêts. Ce dernier intervient notamment dans la restauration des ourlets forestiers et dans la création de sentiers douaniers dans les massifs dunaires.

2. 2. 2. Une initiative régionale mais un engouement vendéen

Cette procédure est applicable sur les deux départements littoraux de la région Pays de la Loire mais les communes de Loire-Atlantique se sont nettement moins mobilisées. En Vendée, grâce aux relais comme l'AVEL, l'information a bien circulé et toutes les communes littorales sont adhérentes au projet. La Loire-Atlantique ne connaît pas les mêmes problèmes que la Vendée, le littoral étant plus urbanisé. La commune de Batz-sur-Mer s'est mobilisée car c'est une petite commune et qu'elle a été touchée par la marée noire de l'Erika.

Deux contrats sont actuellement signés : La Tranche-sur-Mer et Notre-Dame-de-Monts. Celui des Sables-d'Olonne est sur le point d'être réalisé.

Le contrat précise :

- les objectifs à atteindre sur chacun des trois volets : protection des espaces naturels littoraux, mise en valeur du bâti et le paysagement de la commune, l'intégration des équipements touristiques dans l'environnement ;
- les actions à mener pour atteindre ces objectifs : travaux, études complémentaires, engagements en terme d'urbanisme, de démarche qualité…
- les modalités de réalisation de ces actions : calendrier, maîtres d'ouvrage, financements apportés par les signataires du contrat ;
- le cas échéant, selon les actions, les conventions à passer avec d'autres partenaires (conservatoire du littoral, ONF, communautés de communes…) ;
- les indicateurs de suivi et d'évaluation du contrat.

Notre-Dame-de-Monts s'est engagé à poursuivre quatre grands objectifs : la limitation stricte des possibilités de création et d'extension des terrains de campings et des parcs résidentiels de loisirs, la limitation stricte des possibilités de stationnement des caravanes, tentes, mobile-homes et des habitations légères de loisirs en dehors des zones prévues à ces effets, la suppression de la publicité non réglementaire et enfin, la protection du patrimoine présentant un intérêt architectural et/ou historique.
La Tranche-sur-Mer doit remplir quasiment les mêmes objectifs. Seule la création de zones de préemption départementales doit remplacer la limitation stricte des possibilités de stationnement des caravanes, tentes…

II. Mise en place d'une organisation de concertation

Dans ce contexte, les élus du littoral vendéen ont eu la volonté de s'organiser pour être des partenaires actifs de l'aménagement.

1. Des élus plus sollicités et impliqués

1. 1. Attribution de nouvelles compétences aux communes

1. 1. 1. L'urbanisme
La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a attribué aux collectivités locales de nouvelles responsabilités, notamment en matière d'urbanisme. Les communes sont donc devenues compétentes en matière de SCOT et de PLU. Cette décentralisation a été un succès car de nombreux POS ont été rapidement approuvés.

1. 1. 2. Des pouvoirs de police spécifiques

Le maire a aussi des pouvoirs de police administrative sur la zone côtière depuis l'adoption de la loi Littoral. Ces pouvoirs s'articulent autour de deux axes :
- d'une part, police générale jusqu'à la limite des eaux : police des rivages. La limite des eaux étant variable en fonction des marées, le pouvoir du maire est ainsi plus ou moins étendu.
- d'autre part, police spéciale de la baignade et des engins nautiques : police municipale en mer jusqu'à 300 mètres. A cet égard, l'autorité municipale doit prendre toutes les mesures nécessaires pour assurer la sécurité des baigneurs. La réglementation porte donc sur l'utilisation des aménagements réalisés pour les activités nautiques. Le maire a également un devoir d'information du public sur cette réglementation ainsi que sur les résultats du contrôle de la qualité des eaux de baignades. Il doit, par ailleurs, fixer les zones de surveillance ainsi que les périodes. Enfin, il doit pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours.

1. 1. 3. Des compétences portuaires

Enfin, conformément à l'article 6 de la loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, et, à l'exception des ports maritimes autonomes et des ports maritimes d'intérêt national qui relèvent de la compétence de l'Etat, les communes sont dorénavant compétentes « pour créer, aménager et exploiter les ports (...) dont l'activité dominante est la plaisance ». Cette compétence s'exerce dans le respect des dispositions prévues par le code des ports maritimes et des prescriptions des schémas de mise en valeur de la mer. Le décret n° 2003-1054 du 30 octobre 2003 autorise

la constitution de droits réels sur le domaine public de l'Etat compris dans les limites administratives des ports relevant de la compétence des communes. Cet outil, déjà accordé dans les ports départementaux, était attendu depuis longtemps dans les ports de plaisance.

Les communes sont ainsi seules compétentes pour initier un projet de création de port de plaisance ou son aménagement.

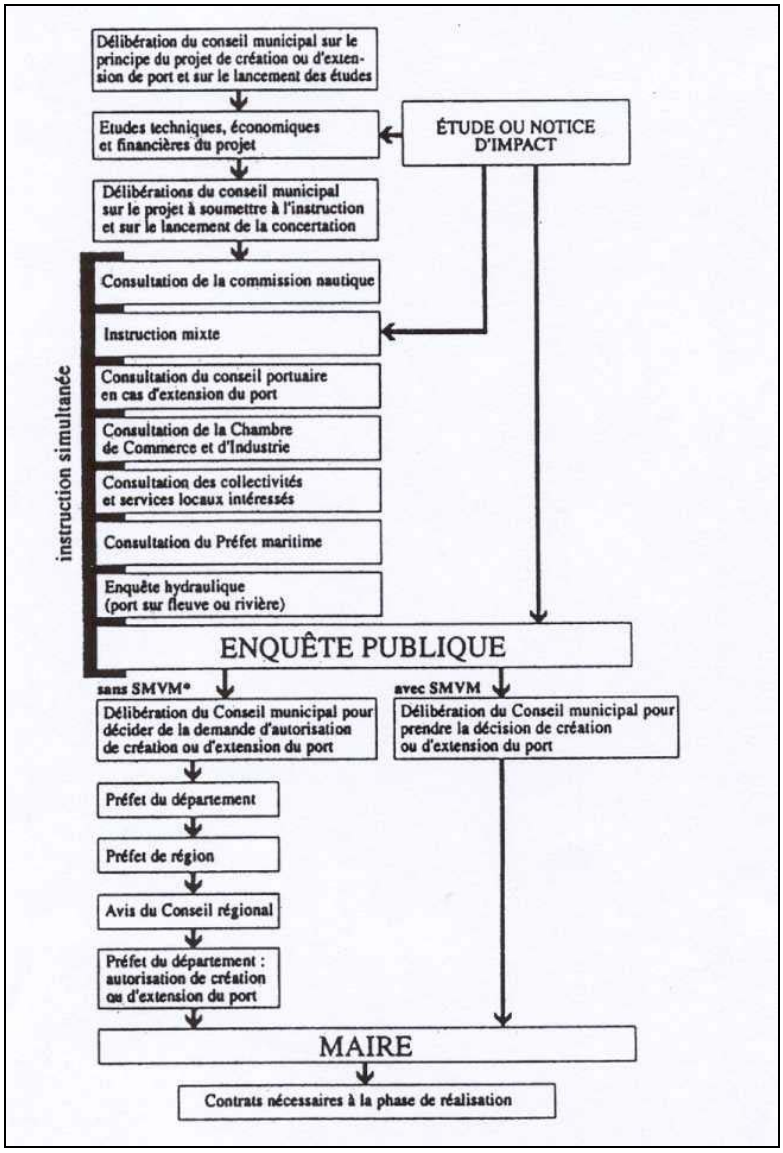


Figure 2 : La procédure pour la création ou l'extension d'un port de plaisance (BERNARD N., 2000).

Les communes peuvent librement décider du mode de gestion des ports de plaisance. Ainsi, l'aménagement et l'exploitation peuvent être :
- soit pris en charge directement par la collectivité ;
- soit « concédés à des personnes publiques, notamment aux chambres de commerce et d'industrie, ou à des personnes privées, et notamment, des sociétés d'économie mixte ».

La collectivité doit alors respecter le régime de droit commun applicable aux concessions. Dans ce cadre, elle détermine librement le contenu du cahier des charges, mais peut néanmoins s'appuyer sur les cahiers des charges types, prévus par la circulaire du 19 mars 1981, applicables aux concessions de ports de plaisance maritimes ou fluviaux. S'agissant des

mouillages légers, ils relèvent de la compétence des services déconcentrés de l'Etat puisqu'il s'agit d'AOT du DPM. Cependant, les communes sont prioritaires pour l'octroi de ces autorisations en application de l'article 4 du décret du 22 octobre 1991.

1. 2. Une implication croissante des élus

La décentralisation de la compétence urbanistique a été un succès car de nombreux POS ont été rapidement approuvés. Mais, les élus des communes littorales sont confrontés à des difficultés lors de l'élaboration ou la révision des POS. Ils rencontrent également des soucis pour la délivrance des permis de construire. En effet, la loi Littoral a défini des règles spécifiques d'urbanisme sur le littoral auxquelles les documents d'urbanisme doivent être conformes. Or, certaines notions sont imprécises, notamment sur la capacité d'accueil.

Les communes sont plus fortement impliquées dans le développement du tourisme sur leur territoire, mais elles sont aussi de plus en plus nombreuses à intégrer les préoccupations environnementales. Par exemple, elles participent de plus en plus directement à l'aménagement du sentier du littoral soit par fonds de concours ou par la prise en charge de la gestion et de l'entretien du sentier. Les élus sont aussi de plus en plus nombreux à poser leur candidature pour obtenir le « label du Pavillon bleu d'Europe ». Ce dernier est décerné aux communes qui appliquent, pour leur plage et leurs ports de plaisance, une gestion de l'eau rigoureuse (qualité des eaux de baignades et bon assainissement, qualité générale de l'environnement et éducation à l'environnement).

1. 3. Instauration d'une organisation nationale : l'Association Nationale des Elus du Littoral

1. 3. 1. Un objectif de rassemblement des élus du littoral

L'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL), association régie par la loi 1901, a été créée en juillet 1978 pour réunir l'ensemble des élus du littoral.
Actuellement, la quasi-totalité des Régions et des Départements métropolitains ainsi que 60 % environ des communes sont adhérents à l'ANEL. Les communes bordant les 13 grands lacs intérieurs, concernées ainsi par la Loi Littoral, n'ont pas encore été sollicitées.

L'ANEL poursuit plusieurs objectifs selon la définition de ses statuts :
- regrouper les élus des Communes, Départements et Régions concernés par le littoral tant maritime que des lacs intérieurs ;
- instaurer et faciliter le dialogue par l'échange d'expériences entre ses membres.
- identifier et étudier les problèmes particuliers ou généraux qui se posent aux collectivités en les aidant à les résoudre et à faire aboutir les projets de résolution ;
- organiser des journées d'études nationales ou locales sur les thèmes les plus préoccupants pour l'avenir du littoral.

L'ANEL est administrée par un bureau de huit membres auxquels se joignent 10 administrateurs afin de constituer le Conseil d'Administration. Ses ressources proviennent essentiellement de cotisations versées par ses membres chaque année.

L'ANEL possède également une organisation par façade littorale afin d'animer ses travaux et de répondre aux besoins locaux. Des animateurs par façade ont été désignés. Ils devront localiser un correspondant dans chaque département.

1. 3. 2. Un acteur indispensable de la politique littorale

L'ANEL est devenue en 25 ans un partenaire incontournable pour la mise en œuvre des politiques maritimes et littorales. Aujourd'hui, elle est officiellement membre d'organismes tels que la Commission Littoral du Conseil National de l'Aménagement et du Développement du Territoire (C.N.A.D.T.), le Conseil National du Tourisme et du Conseil Supérieur de la Navigation de Plaisance et des Sports Nautiques, le Comité National de l'Eau et le Cercle Français de l'Eau…

L'ANEL effectue un travail de contacts permanents auprès des Ministères et des Administrations chargés de l'Equipement, la Santé, l'Environnement, l'Aménagement du Territoire, les Collectivités Locales, le Tourisme, les Transports et les Ports, la Mer, la Pêche, les Sports Nautiques,…Mais aussi, d'autres organismes ayant les mêmes objectifs de développement sur la protection du littoral : l'Association Droit Littoral et Mer, l'Institut Français de la Mer (IFM), la Société Nationale de Sauvetage en Mer (SNSM), l'Institut Français de la Recherche pour l'Exploitation de la Mer (IFREMER), les Agences de l'Eau… Elle organise des journées d'études sur la gestion du littoral qui traitent des préoccupations locales ou générales des Communes, Départements ou Régions concernés. Elle organise également des mercredis de l'ANEL (chaque deuxième mercredi du mois). Les administrateurs se réunissent en Conseil d'Administration ou Groupe de Travail, ce qui permet l'audition de personnalités diverses.

L'ANEL se propose d'approfondir plusieurs thématiques notamment la mise en œuvre des 10 mesures préconisées en juillet 2003 par la Commission Littoral du CNADT afin de refonder les politiques publiques du littoral. Elle souhaite aussi suivre l'expérimentation de la gestion intégrée des zones côtières dans les régions pilotes. L'ANEL mène des réflexions sur la loi Littoral car certaines clauses donnent lieu à des contentieux et à une insécurité juridique.
Elle étudie aussi :

- la qualité des eaux de baignade et des plages en demandant la création d'un label de qualité ;
- le logement des travailleurs saisonniers ;
- la surveillance et la sécurité des plages ;
- les dispositifs de lutte contre les pollutions marines ;
- l'accueil des camping-cars…

2. Des structures locales actives

2. 1. Constitution de l'Association Vendéenne des Elus du Littoral à la suite de l'adoption de la loi Littoral

2. 1. 1. Création et objectifs

L'Association Vendéenne des Elus du Littoral (AVEL) a été créée en 1988. Le préfet de l'époque, Monsieur ROYNETTE, avait reçu instruction d'appliquer la loi Littoral de façon exemplaire en Vendée car ce département avait été choisi comme zone d'expérimentation. Les communes littorales avaient alors fortement réagi. Des réunions avec et entre les élus du littoral se sont révélées primordiales car une vision globale était nécessaire.
Cette association réunit les huit cantons et 63 communes littorales et rétrolittorales.

L'AVEL poursuit trois objectifs :
- défendre et promouvoir solidairement les intérêts de ces communes dans la perspective d'un développement économique et social équilibré ;
- réfléchir et agir pour entreprendre toute action destinée à protéger l'environnement terrestre et maritime du littoral ;
- participer à toutes les réflexions à différents niveaux : cantonal, départemental, régional, national sur les mêmes problèmes d'aménagement, de développement et de protection.

2. 1. 2. De nombreuses missions

a. L'étude des applications de la Loi Littoral

L'AVEL facilite la concertation entre les élus et les services de l'Etat, notamment pour le Document Départemental d'Application de la Loi Littoral. Elle doit défendre et promouvoir les intérêts des communes littorales et faciliter les liaisons avec les autres organismes et associations intéressés par le littoral.

b. L'environnement littoral

Le littoral vendéen a su préserver un environnement de qualité qui renforce de façon conséquente son attractivité. Il constitue néanmoins une des préoccupations majeures des élus du littoral qui sont responsables de ce territoire aux multiples enjeux. L'AVEL a donc mené ou participé à de nombreuses réflexions sur ce sujet :
- les espaces proches du rivage ;
- la mise en place du réseau Natura 2000 ;
- les marais littoraux ;
- les espaces protégés (sites inscrits ou classés, espaces du Conservatoire du littoral ou de l'Office national des forêts,…) ;
- l'environnement dans les ports ;
- la défense contre la mer …

c. Les impacts et retombées du tourisme

Le littoral vendéen représente 81% de la capacité d'accueil du département. Avec les communes rétro-littorales, la capacité d'accueil atteint 90% de celle de la Vendée. Cette activité est donc importante dans l'économie littorale et est une des préoccupations majeures des élus du littoral.
De nombreux dossiers sont étudiés par l'AVEL :
- l'analyse de la fréquentation touristique ;
- la taxe de séjour ;
- la sécurité pendant la saison estivale ;
- la rénovation des stations littorales ;
- les politiques contractuelles ;
- le pavillon bleu…

d. Les activités maritimes

L'AVEL est un partenaire pour le développement de l'aquaculture. Deux sites conchylicoles sont importants : la Baie de l'Aiguillon et la Baie de Bourgneuf. Il existe aussi des sites aquacoles très intéressants, tant dans le Marais breton que sur l'île de Noirmoutier.

L'AVEL est aux côtés des pêcheurs, en particulier lors des crises graves : en 1993 mais aussi en 2001 avec le problème de l'anchois ou en 2002 avec celui des quotas.
L'AVEL, visant une meilleure efficacité, a créé le Comité de soutien à la pêche vendéenne en 1993.
Une étude a été menée sur l'économie et l'avenir de la pêche vendéenne en 2003-2004 comprenant un bilan de l'économie de pêche en 2003 ainsi que son évolution depuis les années 1990, un constat sur les facteurs de production : flotte et marins, ainsi qu'un point sur les contraintes et les perspectives de l'avenir de la pêche.

e. Les infrastructures du territoire

Quatre grands ports sont situés sur le littoral. Ils sont tous composés d'une partie pêche et d'une partie plaisance. Seul celui des Sables d'Olonne possède aussi une partie réservée au commerce. Le littoral vendéen possède aussi des infrastructures plus légères : estacades, mouillages…
L'AVEL élabore actuellement un atlas portuaire de la Vendée. Il contient des cartes globales informant sur les activités des ports vendéens et des fiches d'identité portuaire permettant de visualiser l'activité portuaire ainsi que les projets et potentialités de développement sur chaque site portuaire.
L'AVEL étudie aussi les moyens de communication avec le projet d'avancement de la route Littoral et celui de la piste cyclable du littoral.

f. Les projets de pays

Dès 1998, des réflexions sur la notion de Pays ont été lancées. L'objectif était de mesurer l'opportunité de mettre en place un pays du littoral et de définir le territoire le mieux adapté. L'étude apporte ses conclusions sur deux niveaux :
- la possibilité de plusieurs hypothèses territoriales ;
- la présence d'axes transversaux de développement majeurs.

2. 2. Fondation de l'Association pour le Développement du Bassin Versant de la Baie de Bourgneuf

2. 2. 1. Un élargissement des compétences à la suite de l'échec du SMVM

En 1989, les élus de la Baie de Bourgneuf se sont mobilisés afin de préserver les richesses de la baie tout en permettant de poursuivre le développement économique des activités locales. Le Schéma de Mise en valeur de la Mer semblait l'outil le mieux adapté pour répondre à leur attente. Ainsi, les élus, les conseillers généraux et les conseillers régionaux des communes et des cantons littoraux se sont regroupés pour former l'association pour l'Etude du Schéma de Mise en valeur de la Mer de la Baie de Bourgneuf le 9 janvier 1990.
La mission de l'association a évolué au cours des années. En effet, la réflexion a été étendue à l'ensemble du bassin versant. Les membres ont donc décidé, lors de l'assemblée générale du 9 mars 1995, de modifier le nom de la structure pour devenir l'Association pour le Développement du Bassin Versant de la Baie de Bourgneuf.

L'association, comme le définit l'article 5 de ses statuts, regroupe les maires, maires délégués, adjoints spéciaux, les conseillers généraux et régionaux, les présidents des communautés de communes du basin versant de la Baie de Bourgneuf.

Les objets de l'association sont de réaliser diverses études liées à l'aménagement du territoire afin de permettre sa mise en valeur et son développement. Sur le bassin versant de cette baie, de nombreuses activités sont liées à la gestion de l'eau, il est donc primordial de préserver sa qualité et de satisfaire les besoins quantitatifs pour les différents usagers. Les actions menées sont donc le plus souvent en rapport avec cette ressource.

2. 2. 2. Les actions menées

a. Le livre blanc du marais Breton

Le marais Breton est une zone humide remarquable et reconnue au niveau international. En conséquence, le développement économique est défavorisé. Un diagnostic de territoire était nécessaire afin d'identifier les atouts et les faiblesses du littoral. Le Livre Blanc, réalisé en 1992, constitue ce diagnostic et a démontré l'urgence d'intervenir financièrement sur ce territoire.

b. L'étude sur la qualité des eaux et projet du Contrat de Baie

En 1992, l'association accepte la maîtrise d'ouvrage de l'étude préalable au Contrat de baie. L'étude consiste à dresser un bilan de l'état du milieu et à identifier les sources d'altération. Il s'agit, ensuite, de fixer les objectifs de qualité des eaux à atteindre pour répondre aux besoins et, enfin, de définir les aménagements nécessaires.
Le bilan de l'étude permet d'établir un programme opérationnel de travaux : le contrat de baie, ce qui a permis de garantir l'inscription des crédits nécessaires à la réalisation de ces travaux pendant 4 ans. Les élus ont opté en 1992 pour le projet le plus ambitieux. Le programme a ainsi été découpé en plusieurs contrats de baies d'une durée de 4 ans chacun.
Le premier contrat de baie devait agir sur l'assainissement collectif, les pollutions d'origine agricole et la restauration du réseau hydraulique des marais. Mais, étant donné le coût du premier contrat de baie et la participation importante du maître d'ouvrage, la convention n'a jamais été signée.

c. Le programme européen NORSPA-LIFE

Ce programme consistait à mettre en place des actions pilotes afin de tester de nouvelles actions permettant la restauration des milieux et de la qualité de l'eau de 1993 à 1996. Localement, ce programme s'inscrit dans le prolongement des actions déjà entreprises par l'association.
L'une de ces actions a porté sur la création d'un Observatoire de la qualité des eaux en 1995.

d. Le Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

Dès 1993, les élus ont souhaité que la démarche du SAGE « marais breton et bassin versant de la Baie de Bourgneuf » soit engagée.
Le périmètre du SAGE comprend ainsi 17 communes de Loire-Atlantique et 22 communes de Vendée. L'étude du SAGE est engagée fin 1998 car il a été parfois difficile de regrouper les financements.
Le projet de SAGE a été validé par la Commission Locale de l'Eau (CLE) en 2003. La signature de l'arrêté préfectoral sera bientôt réalisée.

e. L'animation de la gestion du site Natura 2000

La baie est concernée par le futur site d'intérêt communautaire (PSIC) « marais Breton, Baie de Bourgneuf, Ile de Noirmoutier et Forêt de Monts » qui s'étend sur une superficie de 53300 hectares et regroupe 27 communes. La délimitation du périmètre Natura 2000 a fait l'objet de vives réactions, notamment du fait du manque de consultation des acteurs locaux. La France a choisi de mettre en place la voie de la contractualisation à travers les documents d'objectifs. Afin de faciliter les démarches, le préfet a désigné l'association comme animatrice de la gestion des sites Natura 2000. Son rôle est de sensibiliser et d'informer afin de conserver la dynamique lancée par les DOCOB. Elle effectue ainsi un relais entre le public, les acteurs locaux et les services de l'Etat. Elle a également pour mission l'appui technique à l'élaboration des contrats Natura 2000.

De nombreuses actions collectives sont ainsi entreprises en Vendée et des structures locales actives se sont développées. Cependant, un effort d'harmonisation et de simplification des procédures est nécessaire pour aboutir à un véritable équilibre entre protection et développement.

Titre IV : Vers un nouvel équilibre durable conciliant développement et protection

I. Des avancées nécessaires

1. De nombreux problèmes soulevés

1. 1. Des conflits d'usage inhérents aux activités littorales

a. Entre agriculteurs et conchyliculteurs

Le conflit entre ces deux professions relève de la gestion et de la qualité de l'eau. En effet, dans les marais, le réseau hydraulique est composé d'étiers qui acheminent l'eau jusqu'à la mer. Le conflit résulte des pollutions, mais aussi des échanges d'eau. En hiver, la zone humide reçoit les eaux des bassins versants. Pour limiter l'intensité et la durée des inondations, les eaux sont évacuées en mer par l'ouverture des vannages. Ces lâchés d'eau douce peuvent entraîner la mortalité des coquillages par choc thermique. De plus, ces eaux peuvent altérer la qualité bactériologique si elles sont sur-nitrifiées par le lessivage des terres agricoles. La gestion des niveaux d'eau est donc très importante mais rarement adaptée à la satisfaction de l'ensemble des usagers et de la diversité biologique.

b. Entre tourisme et activités traditionnelles

Les situations pourront être très contrastées allant de l'exclusion à la stimulation en passant par diverses formes de cœxistence.
Le tourisme grand consommateur d'espace contribue à la réduction des surfaces cultivées par la spéculation foncière et la concurrence immobilière.
L'agriculture provoque des nuisances qui peuvent agir sur l'activité touristique comme la prolifération des algues vertes. Mais, elle peut aussi être dynamisée par la demande touristique qui permet de réhabiliter des productions en voie de disparition.

Les ostréiculteurs se plaignent des désagréments provoqués par le passage des vedettes à passagers. Ils dénoncent aussi le vol de coquillages ou l'échouage de petits bateaux dans les parcs. Ils déplorent également la pollution qui n'est cependant pas uniquement due aux touristes.
Les touristes, eux, reprochent la perte d'espaces occasionnées par les parcs pour la pratique de leur activité sportive.

Cependant, il peut y avoir une valorisation mutuelle. Il existe de plus en plus d'initiatives visant à créer un vrai produit touristique, tout en valorisant la profession : visites commentées de parcs, dégustation… pour la conchyliculture et vente directe à la ferme pour les agriculteurs.

Des situations comparables existent avec le domaine de la pêche. La pêche artisanale est souvent stimulée voire même maintenue grâce à la clientèle des touristes. Le tourisme résidentiel est, par exemple, très important à l'Ile d'Yeu et joue un fort rôle dans l'économie. Il permet aux poissonniers de réaliser 70 à 80 % de leur chiffre d'affaire (CRIQUET G., 1994).

De plus, le spectacle du débarquement ajoute une touche pittoresque très prisée par les visiteurs. Le pêcheur peut même s'intégrer dans le système touristique avec les sorties de pêche en mer ce qui lui apportera un complément de ressources.
C'est avec les plaisanciers que la cohabitation est la plus difficile. Il existe de nombreuses situations conflictuelles. Les pécheurs professionnels acceptent relativement mal la pêche de loisir car ils ne sont plus les seuls à dominer la mer. Mais, il faut aussi dénoncer des actes de concurrence déloyale comme les ventes à des restaurateurs.
Le plus gros problème réside dans l'occupation des ports. La pêche risque d'être complètement étouffé par le poids de la plaisance.

c. Entre développement économique et protection de l'environnement

Le littoral est un espace fragile et riche écologiquement. Il renferme de nombreuses espèces endémiques qui, par nature, ne peuvent ni survivre ni se développer si les conditions du milieu sont transformées. Surviennent alors des espèces opportunistes qui remplacent ces espèces à haute valeur environnementale. La biodiversité diminue ainsi que la qualité écologique du site.

Or, de nombreuses activités se sont concentrées au bord des rivages, les unes ne pouvant se localiser ailleurs (commerce maritime, conchyliculture), les autres s'implantant par commodité ou souci de rentabilité (industrie, services), sans oublier les transports avec parfois une forte concentration des réseaux et des flux le long des côtes.

Mais, la méconnaissance des écosystèmes littoraux et de leur fonctionnement engendre de fortes perturbations. Même des aménagements apparemment anodins tels le renforcement d'une digue, l'extension d'un port de plaisance ou d'un parking, peuvent avoir un impact plus ou moins prononcé. Dans un système littoral, beaucoup d'éléments sont liés et une action limitée dans l'espace peut avoir des répercussions parfois fort lointaines. Des ruptures d'équilibre et des variations dans la répartition des aires d'érosion ou d'accumulation peuvent se produire.

Les extractions de matériaux ont souvent joué un rôle catastrophique, l'agriculture engendre aussi des pollutions avec les apports d'azote et de phosphore, les infrastructures portuaires modifient également les régimes des courants et des houles.

Les activités touristiques constituent évidemment un élément perturbateur majeur. La construction d'infrastructures directement liées au tourisme comme les hôtels, ou indirectement avec les routes et les aéroports, induit des effets importants sur le paysage mais crée aussi des atteintes au sol et au sous-sol : extraction de matériaux, remblaiement. Enfin, les activités pratiquées par les touristes (plongée, promenade en mer…) constituent des sources de perturbations potentielles des milieux et des espèces (BARON-YELLES et HUSSON, 1998). Les conséquences de cette fréquentation touristique sont variables en fonction de son volume et se croissance, ainsi que des rythmes saisonniers et des formes d'occupations de l'espace.

L'espace doit donc être géré de manière à permettre un nécessaire développement mais respectueux de l'environnement.

1. 2. Un manque de cohérence et des imprécisions

1. 2. 1. Un enchevêtrement de compétences

L'éparpillement des compétences et des responsabilités est important sur le littoral et ce phénomène ne favorise pas une gestion intégrée.

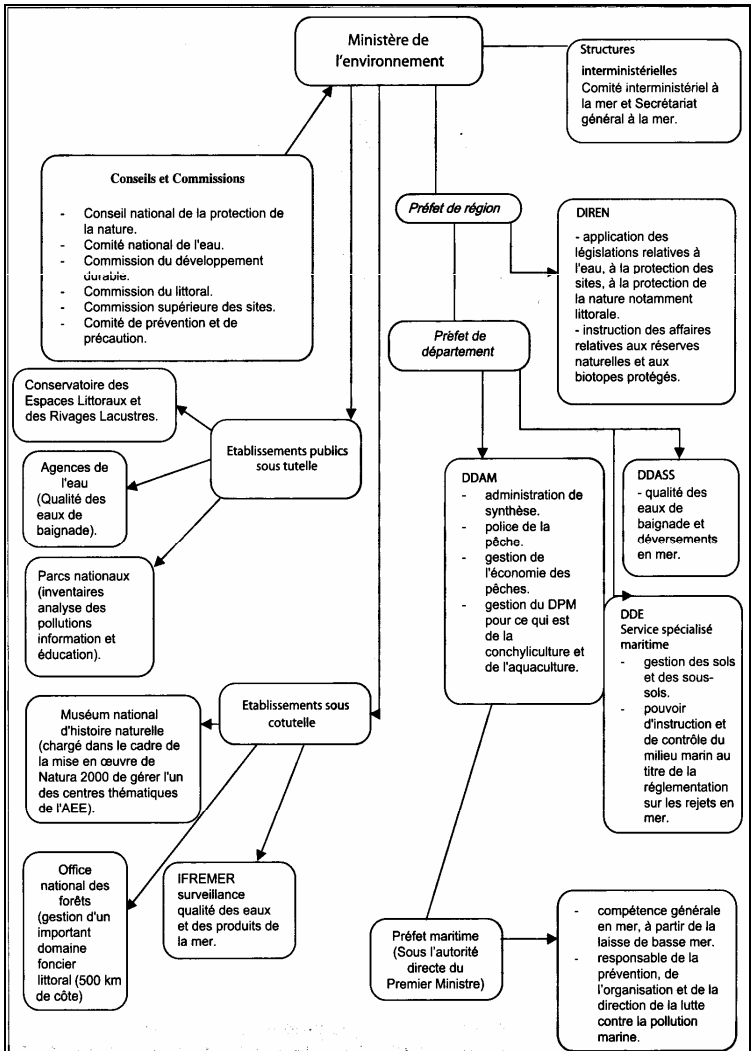


Figure 3 : Différents acteurs intervenant sur le littoral (DAUVIN, J.-C., 2002).

Plusieurs ministères sont concernés par le littoral et la mer. Le ministère de l'Ecologie et du Développement Durable veille à la qualité de l'environnement, à la protection de la nature et à la prévention, la réduction des pollutions et des nuisances. La Direction des Pêches Maritimes et de l'Aquaculture est compétente en matière d'animation économique, de réglementation des pêches maritimes et de l'aquaculture (octrois de concessions…) et de la transformation des produits de la mer. La direction générale des douanes, au sein du ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie, est chargée d'une mission de police douanière et participe donc aux missions de protection des ressources de la pêche. La_Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral, du ministère de l'Equipement, des Transports, du Logement, du Tourisme et de la Mer, a pour mission de définir la politique générale d'aménagement, de mise en valeur et de protection du littoral. Interviennent également les directions régionales ou départementales correspondantes sans oublier les services maritimes spécialisés qui assurent les missions de secteur portuaire, de gestion du littoral et de

signalisation maritime ainsi que les Affaires maritimes en charge de la sécurité des navires et de la navigation.
Sont également compétents les organismes tels que : les ports autonomes, les collectivités locales.

Nombreux sont les organes consultatifs qui ont aussi leur avis à donner : le comité de la prévention et de la précaution, le conseil national de protection de la nature, la commission supérieure des sites, le comité national de l'eau, le comité national d'agrément des contrats de baie…

Enfin, les organismes scientifiques comme IFREMER, les établissements publics comme le Conservatoire du littoral et l'ONF sont des référents.

Cette liste, loin d'être exhaustive, révèle la multitude des acteurs qui interviennent sur le littoral. Cette profusion peut être contraignante car les compétences, et particulièrement les limites géographiques des compétences, elles-mêmes fluctuantes, s'enchevêtrent. La répartition étant compliquée, les problèmes s'accentuent encore lors de catastrophes comme la marée noire de l'Erika. Pour ne citer qu'un exemple, l'ONF avait alors planté des piquets pour éviter que la dune embryonnaire ne soit trop saccagée par les passages de cribleuses mais juridiquement, il n'agissait pas sur son aire de compétence.

1. 2. 2. Un flou d'arbitrage sur Natura 2000

Officiellement, un projet ne peut être bloqué par Natura 2000. Il est juste nécessaire de réaliser une évaluation des incidences et d'entreprendre des mesures compensatoires.
Mais, si un blocage se produit, quelle est l'autorité qui prendra la décision finale ? Rien n'est précisé dans les textes à ce sujet et il est possible d'envisager que l'arbitrage soit réalisé par la Commission Européenne.
En effet, l'appréciation du projet sera d'abord mesurée par la DIREN. Si elle refuse le projet, la commune ne pourra se tourner que vers Bruxelles. Il n'existe pas de contre-pouvoir ce qui est assez dangereux car l'avenir d'un territoire a été abandonné. Il faut aussi souligner que le Conseil d'Etat a statué pour l'arrêt de plantations de vignes en Alsace au titre de Natura 2000. De telles contraintes pourraient faire dépérir à terme les activités traditionnelles. La jurisprudence semble aussi aller à l'encontre des projets.

Par ailleurs, peut-on considérer les dommages causés par les espèces naturelles comme des risques naturels ? Il existe, en effet, un problème d'indemnisation notamment pour les cormorans qui détruisent les pêcheries. S'il était possible de réaliser cette analogie, le fonds instauré par la loi du 2 février 1995 en France, "relative à la protection de l'environnement" dite loi Barnier pourrait être utilisé. Celle-ci complète diverses dispositions applicables aux problèmes d'environnement et porte création de deux dispositifs concernant les risques naturels ou risques de survenance de catastrophes naturelles. En remplacement des Plans d'exposition aux risques naturels (PER) créés par la loi du 13 juillet 1982, elle impose les Plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR). Un Fonds de prévention des risques naturels majeurs, créé par cette même loi, doit assumer les dépenses ainsi entraînées. Il est alimenté par un prélèvement de 2,5% sur le produit des cotisations additionnelles des catastrophes naturelles.

1. 2. 3. Le Document Départemental d'Application de la Loi Littoral : un nouveau zonage

a. Une clarification des termes de la loi littoral quinze après

La loi Littoral a instauré plusieurs concepts dont certains se prêtent à une transcription cartographique. Le DDALL cartographie ainsi les coupures d'urbanisation, les espaces proches du rivage et les espaces remarquables.
Les coupures d'urbanisation sont des espaces inconstructibles. Leur étendue doit être suffisante pour permettre leur gestion et assurer leur pérennité.
Dans les espaces proches du rivage, l'urbanisation doit être limitée. Elle doit être motivée et justifiée dans les PLU. Lorsqu'il existe un SCOT ou un SMVM, ces critères ne sont pas applicables. En leur absence, l'urbanisation peut être réalisée avec l'accord du préfet et après l'avis de la Commission départementale des sites.
A l'intérieur de ces espaces proches du rivage, le DDALL a distingué deux catégories d'espaces :
- une zone comprenant les espaces naturels, les espaces agricoles et des espaces faiblement urbanisés à l'intérieur de laquelle « tous les projets sont soumis à l'accord du préfet après avis de la Commission des sites, à l'exception de l'extension mesurée des constructions existantes, sous réserve des dispositions d'urbanisme en vigueur » ;
- une zone comprenant déjà des espaces urbanisés où seules les opérations ayant un impact fort sur l'évolution de la forme urbaine seront soumis à l'accord du préfet après l'avis de la Commission des sites.

L'objectif de ce document est d'instaurer une certaine sécurité juridique. Par exemple, sur le front de mer d'une station balnéaire, il a été décidé que seuls les projets importants pouvant modifier l'urbanisation locale passent devant la Commission des sites. Or, ce n'est pas ce que prévoit la loi. Elle préconise que tout projet doit passer par ce filtre. Le DDALL devrait être un instrument de travail.

b. Une réalisation conjointe

L'Etat a cherché à faire le point sur l'application de la loi. En effet, la jurisprudence est abondante et il apparaissait nécessaire de réaliser une synthèse.
L'objectif est d'aider les collectivités locales dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme en absence d'un schéma directeur. Le DDALL permettrait d'anticiper les contraintes administratives et d'éviter les contentieux. Il pourrait servir de justification devant les tribunaux.
L'élaboration du DDALL est réalisée de manière conjointe par quatre administrations en fonction de leurs compétences respectives : le Service Départemental de l'Architecture et du Patrimoine est chargé du diagnostic sur le patrimoine culturel, la DIREN s'occupe des espaces naturels et des paysages, la DDE a en charge l'aspect urbain et la DDAF observe les forêts et les zones agricoles.

Le DDALL n'a pas de véritable portée juridique en Vendée. En revanche, en Loire-Atlantique, il sera intégré à la DTA et donc approuvé par décret en Conseil d'Etat. Ses incidences seront, par conséquent, beaucoup plus importantes. Le DDALL mettra fin à un sentiment d'arbitraire s'il est rendu public et conduira à une plus grande transparence.

Le DDALL recherche la concertation en essayant de trouver un consensus. Le projet initial correspond au premier point de vue des différents services de l'Etat. Une réunion avec chaque commune concernée est organisée afin de recueillir les observations de la collectivité. Le processus de prise en compte des remarques et le dispositif d'arbitrage relève du préfet qui arrête le point de vue de l'Etat. Enfin, ce point de vue est porté par la DDE dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

c. De nouvelles contraintes à intégrer ?

Les premières réactions des communes ne semblent pas monter de trop grandes difficultés concernant les articles L 146-1 relatif à l'urbanisation en continuité ou en hameaux nouveaux, L 146-2 relatifs aux coupures d'urbanisations et L 146-4-2 relatif à l'urbanisation limitée dans les espaces proches du rivages.
La principale difficulté concerne l'application de l'article L 146-6 et la protection des espaces remarquables, notamment en zones de marais.

Les élus craignent que le DDALL devienne au final un document contraignant. Il s'agit d'un nouveau zonage qui s'impose à eux. Il est reproché à la DDE de ne pas avoir fait la différence entre des communes respectueuses de l'environnement et les autres. Il est nécessaire que l'Etat intègre que les communes n'interviennent pas de manière anarchique sur leur territoire. Par exemple, le service de l'urbanisme de Saint-Hilaire-de-Riez avait adopté le principe de prendre rendez-vous en amont d'un projet avec la DIREN et la DDE. Il aurait été préférable de faire cette démarche au moment de la révision des POS. De plus, les élus craignent que ce document de travail ne devienne réglementaire. Il existe une faille dans le DDALL qui correspond à différencier des projets qui ne passeront pas devant la Commission des sites.

Par ailleurs, il parait nécessaire que l'Etat choisissent les mêmes critères de désignation des espaces sur tout le territoire. Or, on observe des DDALL différents d'un département à l'autre.

2. Des adaptations utiles

2. 1. Le constat d'indispensables améliorations

Le littoral est confronté à plusieurs problèmes.
Tout d'abord, il existe un trop grand nombre de partenaires sur le littoral : Etat, union Européenne, collectivités, associations…
Les communes qui ont protégé l'environnement ont des budgets plus restreints que les communes qui ont urbanisé.
Par ailleurs, la croissance démographique, touristique et économique n'est pas toujours maîtrisée en raison principalement de l'absence d'une politique globale. En effet, on peut mettre en évidence l'éparpillement des règlements et des procédures intervenant dans le cadre de la gestion du littoral. Et, les règlementations nationales se mettent le plus souvent en place sans concertation sur le terrain. Il existe une trop forte déconnexion entre l'administration centrale et les réalités locales. En raison des incertitudes des textes législatifs et réglementaires et de l'extrême protection du littoral, ce sont de plus en plus les décisions judicaires qui fixent les normes. Il existe une augmentation des recours pour cause de multiplication des associations de défense.
La reconversion du littoral est un impératif. La pêche a diminué, les chantiers navals ont régressé. La plaisance se développe mais est confrontée à un manque de place.

Ce constat indique la nécessité d'une réflexion globale sur les différents outils disponibles pour la mise en valeur du littoral. La première étape est le déblocage de la planification spatiale et locale, qui, pour l'instant un échec. Aucun SMVM n'a été approuvé, en dehors de celui de l'étang de Thau et de l'île de la Réunion. De plus, la simplification des documents et des initiatives de planification est une nécessité pour favoriser une politique d'aménagement concertée.

Enfin, l'absence de concertation étant une cause majeure de rejet de certains projets, il est impératif d'identifier les outils de planification en vigueur et leurs impacts, de réfléchir sur les liens entre le rétro-littoral et le littoral, d'évaluer les orientations potentielles de l'aménagement du territoire côtier.
Il est urgent de réaliser :

- un déblocage de la planification spatiale du littoral
- un renforcement de l'intercommunalité
- une contractualisation de l'aménagement de l'espace littoral.

2. 2. Des points importants à prendre en considération

2. 2. 1. La clarté des directives

Il appartient à l'Etat de fixer, au nom de l'intérêt général, les normes qui s'imposent à tous. Sur le littoral, il s'agit de :

- la loi littoral
- les plans de prévention des risques
- les décisions de classement et d'inscriptions des monuments, sites, paysages et des zones de protection de la faune et de la flore.

Mais, ces prescriptions réglementaires ne sont pas toujours claires et précises et laissent donc une large part à l'interprétation. Il est impératif de clarifier ces directives. Les différents types de protection environnementale sur l'espace littoral doivent être mieux perçus par les élus mais aussi par les administrés et les professionnels. La superposition des différentes zones doit être comprise et acceptée afin de pouvoir être intégrée dans les documents de planification comme les PLU.
L'incertitude juridique doit être combattue ce qui relève d'un véritable enjeu de transparence et de cohérence. A cet effet, les positions des différentes administrations doivent être en harmonie.

2. 2. 2. Une coordination et une diffusion des sources et notamment des données SIG

L'information doit pouvoir circuler auprès de tous les partenaires : collectivités territoriales, associations… cette démarche permettrait notamment de susciter des retours d'expérience sur des thèmes difficiles.

La prise en compte de ce milieu particulier et son suivi sont aujourd'hui facilités par de nouveaux outils de recueil et d'exploitation des données : la télédétection, le positionnement par satellite (GPS), les logiciels de traitement d'images et de gestion de bases de données, les systèmes d'informations géographiques (SIG). Ces derniers permettent, en effet, de superposer plusieurs couches de données structurées et repérées dans l'espace. Cette technique, combinée à l'utilisation de photographies aériennes, permet de visualiser de façon précise et sûre l'évolution de phénomènes physiques.

La gestion du domaine littoral nécessite la disponibilité et la connaissance d'informations géographiques définies de manière spécifique et intégrant de façon homogène l'interface terre-mer. Il est nécessaire que la réalisation de ces données se fasse de manière concertée afin de permettre des croisements d'informations entre entités géographiques différentes. Des référentiels communs doivent être définis.

De plus, l'utilisation du SIG permet de réaliser un véritable état des lieux et de pacifier les conflits d'usage. En effet, grâce aux SIG, il est dorénavant possible de combiner les informations relatives aux milieux naturels, aux usages et aux réglementations. Cette démarche permet de localiser les sources de conflits et de réaliser un équilibrage des usages en fonction de l'espace disponible.

Le SIG peut ainsi constituer la base d'un véritable outil de gestion d'ensemble. Mais, il est important que l'information soit diffusée et que les données ne soient pas traitées en doublon par des organismes différents. L'instauration du réseau « VIRGIL : Vendée Informations des Réseaux de la Géographie et des Informations Locales » en est l'exemple. L'enjeu principal consiste à doter toutes les communes de Vendée d'un SIG qui les aide dans l'aménagement du territoire. Cette démarche est également un outil de modernisation des pratiques administratives. Les objectifs fixés sont ambitieux :
- la couverture de tout le territoire départemental, associée à la prise en compte de tous les éléments structurants (voiries, réseaux, équipements...) ;
- l'harmonisation des données "réseaux" et leur compatibilité avec tous les partenaires de l'aménagement.
Cette démarche est novatrice mais nécessite encore des améliorations car il est très difficile d'avoir accès aux informations sans être partenaire ce qui représente un coût important pour les petites structures comme les associations.

2. 2. 3. Une concertation effective avec les élus et une contractualisation des engagements

Les élus doivent être intégrés aux décisions et aux zonages qui seront déterminés sur leur territoire. Cette démarche commence à être initiée comme le prouve la concertation pour l'élaboration du DDALL avec les réunions instaurées par la DDE. Cependant, il est impératif que cette concertation soit effective, c'est-à-dire qu'elle aboutisse véritablement à une prise en compte des avis locaux. Sur certains points, l'entente sera difficile, mais les élus du littoral ne doivent plus avoir le sentiment de décision unilatérale.

Par ailleurs, les engagements de chaque partie doivent être contractualisés et respectés. En effet, on observe souvent une diminution des aides allouées aux initiatives locales par rapport au budget initialement prévu.

II. La gestion intégrée des zones côtières, un concept novateur

1. La Recommandation du Chapitre 17 de l'Agenda 21 et la Recommandation de l'Union Européenne

1. 1. La conférence de Rio ou la légitimité de la gestion intégrée

1. 1. 1. L'importance de l'Agenda 21 pour la politique internationale de l'environnement

Vingt ans après la déclaration de Stockholm, la déclaration de Rio tente de donner, en 27 principes, des directives quant à la démarche à suivre en matière d'environnement et de développement.

Il révèle que ces deux problématiques sont intimement liées et qu'il est nécessaire de penser aux deux conjointement pour réussir à mettre en place des solutions aux problèmes rencontrés. Il fixe les objectifs à atteindre pour que le développement durable devienne une réalité pour le XXIème siècle.
L'Agenda 21 réclame un changement décisif de comportement politique des pouvoirs en place. Il doit se traduire par des initiatives prises au plan local et global. Plus de 150 Etats se sont engagés sur l'Agenda 21.

Le chapitre 17 de cet agenda 21 est entièrement consacré aux zones côtières et maritimes :
« Protection de toutes les mers, y compris les mers fermées et semi-fermées, et des zones côtières et protection, utilisation rationnelle et mise en valeur de leurs ressources biologiques.
Les domaines d'activités sont au nombre de sept :
- la gestion intégrée et le développement durable des zones côtières, y compris de la zone économique exclusive ;
- la protection du milieu marin ;
- l'exploitation durable et la conservation des ressources biologiques marines en haute mer ;
- l'exploitation durable et la conservation des ressources biologiques marines relevant de la juridiction nationale ;
- l'examen des incertitudes fondamentales concernant la gestion du milieu marin et les changements climatiques ;
- le renforcement de la coopération et de la coordination internationales ;
- le développement durable des petites zones insulaires.

Le premier champ d'action est ainsi celui qui nous intéresse directement.

1. 1. 2. Une incitation forte à la gestion intégrée et des préconisations d'actions

La zone côtière contient des habitats productifs d'une grande diversité, importants pour les activités, le développement et la subsistance des populations locales.
Malgré les efforts déployés aux différents niveaux décisionnels, les stratégies actuelles en matière de gestion des ressources marines et côtières ne permettent pas toujours de parvenir à un développement durable. On assiste donc à la dégradation et à l'érosion rapides de l'environnement côtier.

Les Etats côtiers proclament leur attachement à une gestion intégrée et à la mise en valeur durable des zones côtières et de l'environnement marin relevant de leur juridiction nationale. Différentes actions doivent être menées :

- intégrer la politique et le processus décisionnel en y associant toutes les parties en cause, de manière à promouvoir la compatibilité et l'équilibre entre les différentes utilisations, recenser les utilisations actuelles et prévues des zones côtières et leurs interactions ;
- prendre les mesures préventives et les précautions voulues dans la planification et l'exécution des projets, y compris l'évaluation préalable et l'observation systématique des incidences de grands projets ;
- promouvoir l'élaboration et l'application de méthodes, telles que les comptes de patrimoine naturel et la comptabilité écologique, qui témoignent des changements de valeur consécutifs à l'utilisation des zones côtières et marines : pollution, érosion marine, perte des ressources et destruction d'habitats par exemple ;
- permettre au maximum que les particuliers, les groupes et les organismes intéressés puissent accéder à l'information pertinente et offrir des possibilités de consultation et de participation à la planification et à la prise de décisions aux niveaux appropriés.

Chaque Etat côtier devrait envisager de créer ou, le cas échéant, de renforcer les mécanismes de coordination appropriés (par exemple un organe de planification de haut niveau) pour la gestion intégrée et le développement durable des zones côtières et marines et de leurs ressources, aux niveaux à la fois local et national. Il s'agirait notamment de consultations avec les milieux universitaires et le secteur privé, les organisations non gouvernementales, les collectivités locales, les utilisateurs et les populations autochtones.

Les Etats devraient coopérer à l'élaboration de directives nationales pour la gestion et la mise en valeur intégrée des zones côtières en se fondant sur l'expérience acquise.

1. 2. Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2001

Cette recommandation est relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe.

La zone côtière revêt une grande importance environnementale, économique, sociale, culturelle et du point de vue des loisirs pour l'Europe. La biodiversité des zones côtières est unique en terme de flore et de faune. L'expansion démographique et l'essor des activités économiques menacent de plus en plus l'équilibre tant écologique que social des zones côtières.

Il est essentiel de mettre en œuvre une gestion des zones côtières qui soit écologiquement durable, économiquement équitable, socialement responsable et adaptée aux réalités culturelles. Elle doit aussi préserver l'intégrité de cette ressource importante tout en tenant compte des activités et des usages locaux traditionnels qui ne représentent pas une menace pour les zones naturelles sensibles et pour l'état de préservation des espèces sauvages de la faune et de la flore côtières.
La Commission fait observer, dans ses communications au Conseil et au Parlement Européen, que la gestion intégrée des zones côtières nécessite des actions stratégiques coordonnées et concertées au niveau local et régional, orientées et soutenues par un encadrement approprié au niveau national.

La Résolution du Conseil du 6 mai 1994 concernant une stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières et la résolution du Conseil du 25 février 1992 relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne insistent toutes les deux sur

la nécessité d'une action européenne concertée pour mettre en œuvre la gestion intégrée des zones côtières.
Depuis la Résolution du Conseil du 6 mai 1994, l'Union Européenne a connu une accentuation des pressions exercées sur les ressources côtières, une augmentation de la population côtière et un développement des infrastructures à proximité des côtes et sur le littoral.

Ainsi, le parlement Européen et le Conseil de l'Union Européenne recommandent que les Etats membres prennent en considération la stratégie de développement durable et la décision du Parlement européen et du Conseil établissant le sixième programme d'action communautaire pour l'environnement et adoptent à l'égard de la gestion de leurs zones côtières une approche stratégique fondée sur les éléments suivants :

- protection du milieu côtier sur la base d'une approche par écosystème préservant son intégrité et son fonctionnement, et gestion durable des ressources ;
- prise en compte de la menace que les changements climatiques constituent pour les zones côtières ;
- mesures de protection du littoral appropriées et responsables du point de vue écologique, y compris la protection des agglomérations côtières et de leur patrimoine culturel ;
- perspectives économiques et possibilités d'emploi durables ;
- système socioculturel opérationnel dans les communautés locales ;
- mise à disposition adéquate pour le public de terrains à des fins environnementales, esthétiques et de loisirs ;
- dans le cas des communautés côtières isolées, maintien ou promotion de leur cohésion ;
- amélioration de la coordination des mesures prises par toutes les autorités concernées, aussi bien en mer que sur terre, pour gérer l'interaction mer-terre.

L'objet de cette recommandation est d'inciter les Etats membres à appliquer les principes de bonne gestion des zones côtières. Les stratégies devraient être fondées sur un inventaire national des acteurs, législations et institutions qui influencent la gestion du littoral.

2. Des innovations à mettre en oeuvre

2. 1. La gestion intégrée des zones côtières requiert une intégration multiforme

2. 1. 1. Un concept récent et importé

Le concept de gestion intégrée apparaît relativement tardivement. La gestion de la zone côtière a été pensée avant que la question de l'intégration ne se fasse sentir. La définition s'est donc mise en place de façon pragmatique.
La démarche française a tout de même cherché l'intégration avec les SAUM puis les SMVM.

La définition de la GIZC procède d'une série de constats. Le développement des mers et des côtes doit être durable mais il affecte nécessairement des espaces restreints et fragiles. Ce développement s'appuie sur des ressources relevant d'écosystèmes et qui servent de base à des activités économiques. Ces dernières nécessitent des implantations variées qui prolifèrent dès que l'activité augmente. La notion de seuil à ne pas dépasser est donc primordiale. Ces seuils sont spatiaux puisque sur le littoral, la dimension « espace » devient une véritable

ressource. Ils s'expriment aussi en terme de volumes à travers les quotas et les capacités d'accueil.

La question de l'intégration est ainsi impérative. Il faut, en effet, réorganiser ce système socio-spatial très complexe et qui exprime, de plus, une culture particulière. En effet, le concept de la GIZC est un concept importé des pays anglo-saxons. Les états doivent prendre conscience des problèmes et trouver seuls les moyens de les résoudre dans des conditions acceptables sur leur propre territoire.

2. 1. 2. Cinq points d'intégration

Afin que l'intégration gagne en efficacité, cinq éléments sont nécessaires.
Le premier est l'intégration sectorielle. La juxtaposition de fonctions économiques aux intérêts divergents provoque de mauvais fonctionnements qui aboutissent à de véritables conflits d'usage. Le dynamisme de l'agriculture contrarie le développement de la conchyliculture. L'enjeu est la qualité de l'eau. De plus, le tourisme est de plus en plus envahissant sur les littoraux.
Intégrer, c'est permettre que chaque activité puisse se développer sans porter atteinte à la dynamique propre des autres fonctions.

L'intégration doit aussi être administrative. Un cadre est nécessaire pour la mise en place d'une gestion effective. Un ministère de la mer a existé en France de 1981 à 1993 mais il avait peu de poids car la moitié de son budget était utilisé à payer les pensions des anciens marins. De plus, il ne possédait pas de véritable légitimité face aux autres ministères. Dorénavant, plusieurs ministères interviennent et un Secrétariat Général de la Mer coordonne.
Yvon BONNOT, dans son rapport « pour une politique globale et cohérente du littoral en France », préconise de créer un Comité Interministériel appuyé sur une administration de mission.

L'intégration spatiale, qui semble naturelle, est en réalité difficile à obtenir. Il y a toujours opposition entre terre et mer. Cette constatation est particulièrement nette dans l'échec des SMVM.

Une intégration entre science et gestion semble également nécessaire pour un développement durable. Les scientifiques doivent fournir des réponses raisonnées et raisonnables sur les quotas.
Il existe un enjeu d'éducation, mais aussi de formation à travers les Organisations Non Gouvernenentales, les associations de défense de l'environnement, les universités avec des études pluridisciplinaires.

Le dernier échelon est l'intégration internationale.

2. 2. Une structure crédible et souple

L'objectif est d'aboutir à une gestion partagée. Les conflits d'usage existent sur un territoire restreint. Les décisions ne peuvent être que des compromis. Mais, ces derniers ne sont acceptables que si les acteurs en question participent à leur élaboration. Par la suite, chaque acteur doit appliquer les décisions communes. Cette structure doit avoir le pouvoir et l'autorité d'arbitrer et d'imposer la décision finale.

La structure porteuse doit être composée de décideurs publics, d'acteurs et d'usagers.
La commission locale de l'eau (CLE) est un bon exemple de concertation car il est nécessaire d'intégrer de manière active toutes les personnes concernées pour l'ensemble des actions envisagées par cette opération. Le comité de pilotage se compose de 50 % d'élus, de 25 % d'usagers, de professionnels ou d'associations et de 25 % de représentants des services de l'Etat et des établissements publics.

3. Une démarche de gestion intégrée en Vendée

3. 1. L'exemple de la Baie de Bourgneuf

3. 1. 1. De multiples actions lancées : SMVM, SAGE, Natura 2000

L'Association pour le Développement du Bassin Versant de la Baie de Bourgneuf. a été initialement mise en place pour l'instauration d'un Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM). Les études ont été lancées mais l'opération s'est arrêtée en 1993 en raison de conflits inter-administratifs.
Cependant, une réussite sur cet espace est la réalisation du Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE) de la Baie de Bourgneuf.
L'association, après avoir été désignée comme animatrice de la gestion du site Natura 2000, a été contactée pour que la Baie de Bourgneuf devienne zone pilote de la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC).

3. 1. 2. La zone pilote de gestion intégrée des zones côtières

Le bassin versant de la baie de Bourgneuf fera l'objet d'une opération pilote de gestion intégrée des zones côtières. Cette démarche est expérimentale et sera utilisée comme base de réflexion pour l'élaboration d'une stratégie nationale.
En effet, ce territoire concentre de nombreuses problématiques. La qualité environnementale est majeure et reconnue aussi bien au niveau national que communautaire. Parallèlement, il est nécessaire de faire perdurer les activités traditionnelles primaires que sont l'agriculture, les cultures marines et la pêche côtière. Enfin, des équipements sont primordiaux pour le développement équilibré et durable d'une telle zone où il faut concilier le développement et la protection. L'objectif est bien de concilier protection, aménagement et développement, comme cela est rappelé à l'article premier de la loi Littoral de 1986.

Dans cette optique, trois éléments sont à mettre en œuvre lors de la phase d'élaboration :

- la définition d'un cadre juridique clair. En effet, de nombreux zonages se superposent désormais sur le littoral, issus de la mise en œuvre de la Loi littoral mais également de Natura 2000. Il est donc important de préciser les actions réalisables sur chaque partie du territoire.
- l'élaboration d'un outil opérationnel. Il doit consister en un schéma global réunissant toutes les règlementations. Ce dernier se déclinera en programme d'actions qui devra aboutir à un véritable contrat de gestion.
- l'obtention de garanties financières. Il faut parvenir à l'élaboration de véritables contrats opérationnels dans lesquels les partenaires s'engagent.

3. 2. L'opération pilote sera-t-elle transposable en Vendée ?

Le littoral vendéen concentre de nombreuses activités qui peuvent devenir antinomiques et ainsi cristallisent les conflits d'usage. Les plus importants opposent les agriculteurs et les conchyliculteurs, le tourisme et les activités traditionnelles et, enfin, le développement économique et la protection de l'environnement.
La gestion intégrée apparaît comme le nouvel outil permettant de résoudre ces conflits. Les conclusions issues de la GIZC de la zone pilote de la baie de Bourgneuf seront très éclairantes sur la démarche à suivre car de nombreuses problématiques sont similaires sur le littoral vendéen.
Un découpage en zones homogènes du littoral vendéen sera à déterminer afin de permettre l'application de cette GIZC de manière pertinente. L'identification des principaux conflits d'usage pourrait servir de base à ce découpage.
De plus, il sera nécessaire de définir les structures porteuses adéquates.

3. 3. Des objectifs du développement durable

Le développement durable est défini comme : "Un type de développement qui permet de satisfaire les besoins des générations présentes, sans réduire la possibilité des générations futures de satisfaire les leurs".
Depuis le début des années 90, le développement durable a pris place sur l'agenda des politiques, en particulier à l'échelle mondiale dans l'Agenda 21 concernant les actions à engager à l'échelle de la planète (Rio, 1992) et, au niveau de l'Union Européenne, dans le cinquième programme d'action "vers un développement durable" (1992-2000). En France la Commission Française du développement Durable est chargée de promouvoir une politique allant dans cette direction.
L'opposition entre environnement et développement doit être dépassée. L'environnement et les équilibres naturels sont à la base du développement social et humain. Ils sont mis en péril par les activités humaines à tous les niveaux : mondial, transnational, national et local. Dans le cadre du développement durable, l'environnement est vu sous le double aspect des ressources et des pollutions. Les problématiques environnementales sont encore souvent abordées de façon isolée alors qu'elles sont en fait largement interdépendantes. La composante sociale du développement durable va de la mise en œuvre de l'équité au renforcement de l'identité des êtres humains dans la diversité. Le développement durable pose aussi le problème de l'équité intergénérationnelle et notre responsabilité vis à vis des générations futures.

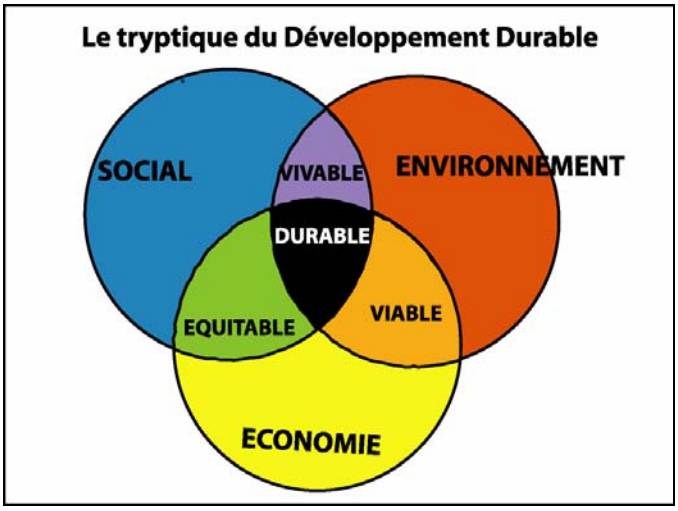


Figure 4 : Les trois sphères du développement durable.

Ces quelques grands concepts, développés par la culture du développement durable, conduisent à une nouvelle façon de gouverner, à toutes les échelles de la décision publique : responsabilité accrue devant les impacts des décisions, reconnaissance de la diversité des valeurs et des savoirs, transparence et démocratie participative.
"La gouvernance est le mot consacré dans le champ du développement durable pour caractériser une procédure de décision alliant démocratie délégative (élective) et participative. Le partenariat privé/public, les procédures contractuelles, la diffusion d'information entre les différents acteurs… en sont les éléments principaux » (Christian BRODHAG, 1999).

Conclusion et pistes d'actions à mener sur le territoire vendéen

Le littoral vendéen est une entité relativement bien préservée qui concentre de nombreux milieux naturels d'une grande valeur. Mais, le littoral a connu, au cours des cinquante dernières années, un développement accentué. La Vendée a pris rapidement conscience du capital inestimable que représente son environnement. C'est la raison pour laquelle ce département peut devenir une terre d'expérimentation intéressante pour toute politique concernant le littoral. Tel est l'objet de la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC).

L'approche intégrée cherche à évaluer et prendre en compte, en amont des politiques et des décisions publiques, l'ensemble de leurs impacts environnementaux, sociaux et économiques.

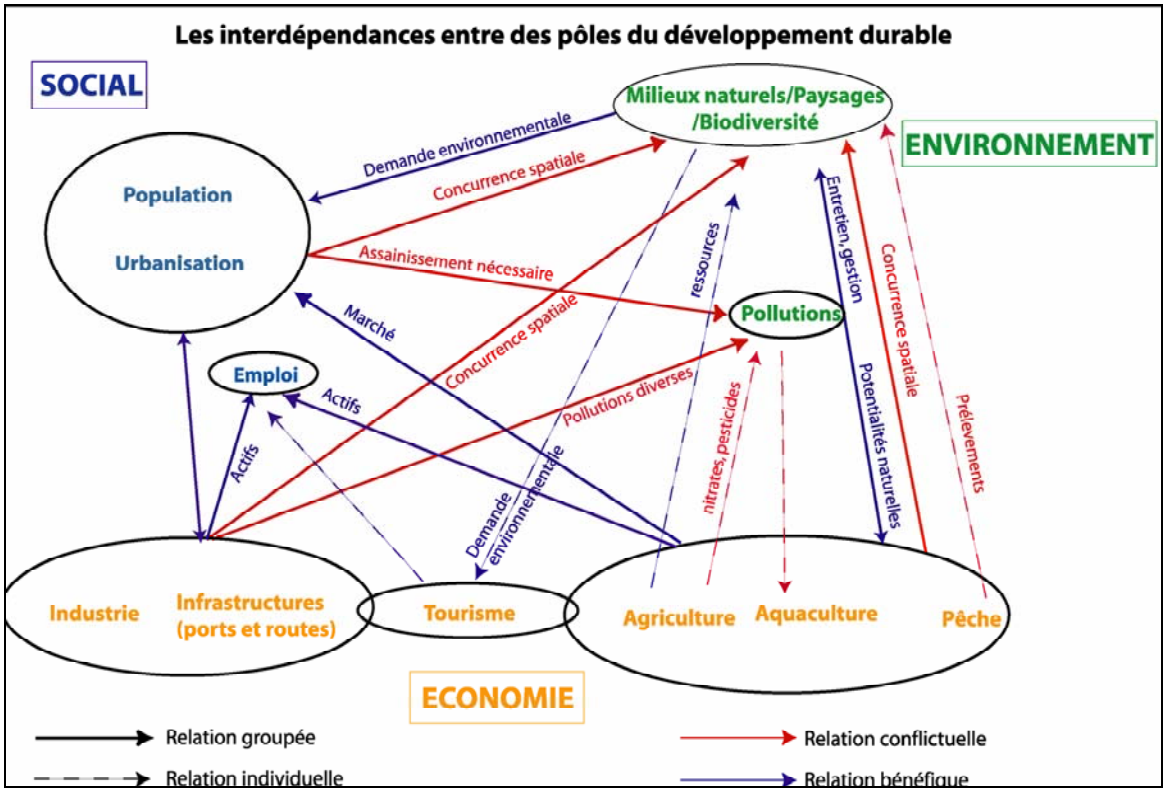


Figure 5 : La représentation des interdépendances des pôles du développement durable.

Les trois sphères du développement durable ont été appliquées au littoral. Les interrelations sont nombreuses d'où la complexité du schéma. Ce dernier révèle que les espaces naturels sont en concurrence spatiale avec les deux autres pôles : social et économie.
Il est important de souligner que ce schéma n'est pas exhaustif et que les relations doivent être pondérées. A cet égard, le rôle des indicateurs est primordial.

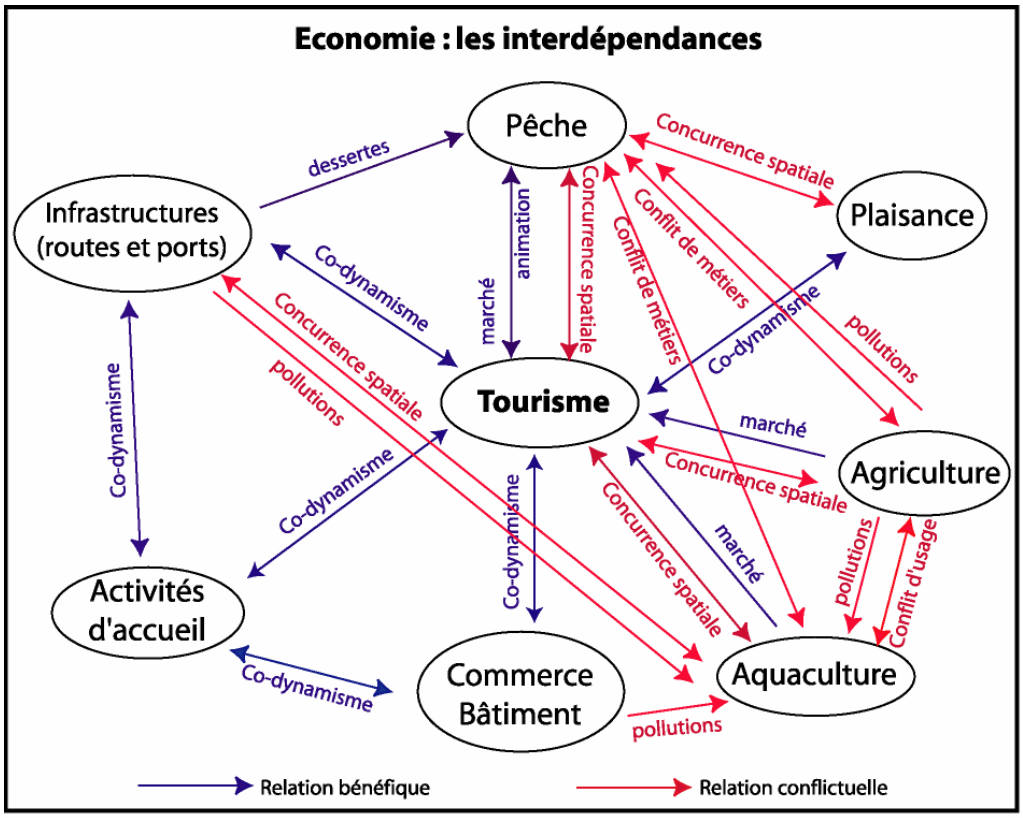


Figure 6 : Les interdépendances entre les activités économiques.

Afin de clarifier le précédent graphique, les interrelations économiques ont été représentées à part. Il apparaît que quasiment toutes les activités sont en concurrence spatiale. L'espace est ainsi une véritable ressource sur le littoral et la gestion doit fortement prendre en compte ce paramètre afin que chaque activité puisse co-exister.

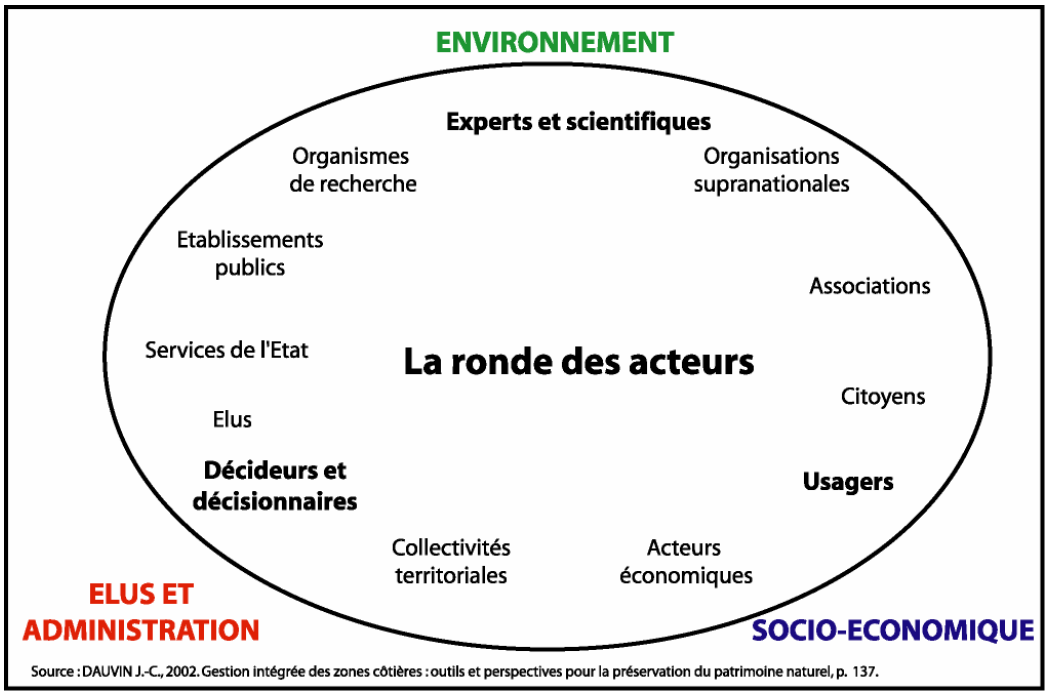


Figure 7 : Les acteurs intervenant sur le littoral.

L'application du développement durable au littoral ne peut être complète sans la représentation des acteurs. Ces derniers sont nombreux et variés. Cette profusion peut être contraignante car les compétences et particulièrement les limites géographiques des compétences, elles-mêmes fluctuantes, s'enchevêtrent. La répartition étant compliquée, les problèmes s'accentuent encore lors de catastrophes comme lors de la marée noire de l'Erika.
Cet éparpillement des compétences et des responsabilités ne favorise pas une gestion intégrée.

Ces trois graphiques résument l'interdépendance de tous les secteurs, mais également de tous les acteurs. Ils dévoilent ainsi toute la complexité du milieu littoral avec les nombreux enjeux et expliquent la difficulté de la mise en œuvre d'une politique claire et efficace.

Depuis sa création en 1989, l'AVEL s'est beaucoup investie pour rechercher les meilleures solutions afin d'atteindre un développement économique, social et touristique aussi durable que possible qui prenne en considération l'environnement terrestre, littoral et maritime.

De même, il est important de souligner la politique volontaire du Département sur de nombreux points cruciaux du littoral. En effet, les zones de marais ainsi que l'environnement littoral sont pris en considération à l'aide de contrats efficaces. Le département est fortement engagé dans le domaine maritime avec la définition d'une nouvelle politique portuaire et des aides à la pêche. Il agit efficacement pour le désenclavement vendéen avec la définition du schéma routier à long terme et le maintien de liaisons ferroviaires.

Des priorités ont ainsi été définies et des propositions énoncées au cours des conseils et des Assemblées générales de l'AVEL.

Une politique intégrée et durable du littoral devrait comporter au moins les 21 mesures suivantes :

Pour le volet environnemental :

1. Mieux connaître et préserver l'acquis environnemental.

Le littoral est un espace écologiquement fragile mais soumis à une forte pression de développement. C'est la zone de Vendée qui a connu un des plus fort taux de croissance au cours des dix dernières années.
Dans l'avenir, le capital le plus précieux du littoral sera l'espace lui-même. Il est donc nécessaire de le préserver aujourd'hui. L'analyse scientifique doit être affinée afin d'identifier les espaces véritablement remarquables. Le DOCOB Natura 2000 du Marais breton énonce clairement cette nécessité. De plus, les activités traditionnelles doivent y être autorisées quand elles sont compatibles avec la fragilité du milieu car elles permettent son entretien et sa gestion, donc sa survie.

2. Maîtriser les pollutions littorales.

Le littoral est le récepteur des pollutions venant de l'intérieur, provenant de la mer ou formées sur place par la concentration urbaine. La qualité des eaux est un paramètre primordial sur cet espace. Il est nécessaire de veiller à sa salubrité grâce à des observatoires, aussi bien départementaux que locaux, et à faciliter la concertation et les actions à l'aide des outils que sont les SAGE et les CRE. Le suivi des pollutions d'origine agricole doit également être assuré.

3. Mettre au point une cartographie précise pour déterminer avec précision et dans la concertation les zones protégées et plus généralement des espaces réglementés.

L'usage du sol doit être déterminé de manière stricte (à la parcelle) afin d'éviter les sources de contentieux et l'insécurité juridique, en respectant les POS et PLU. De plus, la détermination des zones partagées doit se faire sur la base d'analyses précises et scientifiques.
En Vendée, la numérisation du cadastre dans le cadre du SIG est en cours et sera prochainement achevée. Son élaboration permettra de réaliser cette cartographie précise. De plus, la réactualisation de l'Inventaire Permanent du Littoral (IPLI) est initiée ce qui permettra de disposer de points de comparaisons intéressants entre les deux dates de sa réalisation, à savoir 1977 et 2004-2005.

4. Préserver et valoriser les activités traditionnelles du littoral.

La pêche, mais aussi la conchyliculture et l'agriculture sont des activités gestionnaires de l'espace. Il faut également ajouter l'élevage extensif dans les marais ainsi que la saliculture.
Par ailleurs, ces activités contribuent à l'identité littorale, facteur à prendre désormais en compte pour le tourisme. Il est donc impératif de les soutenir grâce à des aides adaptées.

5. Développer la qualité de l'urbanisme des communes littorales.

La qualité de l'urbanisme est un élément essentiel de notre environnement. Le développement des POS (ou des PLU) et donc des règlements d'urbanisme a fortement contribué à améliorer le contexte architectural et urbanistiques de nos zones côtières. Cet effort doit être poursuivi.

Pour le volet économique :

- les activités

6. Valoriser et promouvoir la politique touristique.

Plusieurs points sont à prendre en considération.
Tout d'abord, l'activité touristique vendéenne nécessite un développement des capacités d'accueil et une requalification des stations anciennes. Il est nécessaire d'améliorer l'hôtellerie de plein air, de développer les hôtels de qualité et de valoriser les chambres d'hôtes et gîtes d'étape.
Par ailleurs, le rétro-littoral doit être développé afin de maîtriser l'évolution de l'habitat léger et de loisirs.
A cette fin, la mise en œuvre des pôles touristiques doit être encouragée.

7. Maintenir une pêche active avec une priorité : l'évaluation de la ressource halieutique et la détermination de la capacité de pêche.

Bien que gérée au niveau européen, il importe que la pêche se maintienne car, sur le littoral vendéen, elle est importante économiquement, socialement et culturellement. Il est indispensable d'associer les pêcheurs à l'évaluation des ressources pour que les quotas soient acceptables. Il faut également rendre attractif la profession et développer la formation.

8. L'aquaculture : une activité liée aux efforts de recherche et à la qualité des eaux.

L'aquaculture, localisée en Baie de Bourgneuf et en Baie de l'Aiguillon, doit être encouragée car elle participe au concept du développement durable. En effet, l'aquaculture peut apporter une solution à la limitation des ressources halieutiques.

9. L'agriculture durable : une nécessité impérieuse dans le cadre de la PAC.

La responsabilisation de la profession doit être accentuée afin d'aboutir à une agriculture moins polluante, mais tout aussi performante. Dans les marais, l'élevage extensif participe au développement durable en permettant la pérennisation du milieu et de l'avifaune. Des aides spécifiques doivent être apportées pour que cette activité puisse perdurer. Dans les autres secteurs, la mise en œuvre de labels, portant sur les produits mais également sur la manière de produire, doit être poursuivie.

10. Favoriser l'industrie navale et les activités nautiques.

La Vendée possède une industrie nautique importante qu'il faut entretenir et valoriser. En effet, ce secteur a un chiffre d'affaire croissant et réalise de nombreuses exportations. Le nautisme en général est, quant à lui, un secteur porteur. En effet, il capte une clientèle touristique mais également locale. De plus, les manifestations sont attractives comme le démontre le Vendée Globe au départ des Sables-d'Olonne. Les écoles de voile connaissent aussi un engouement important.

- les équipements

11. Développer des équipements structurants respectueux des contraintes environnementales.

Le développement touristique induit une amplification des voies de communication et des zones d'activités.
Les futurs projets routiers doivent respecter les contraintes environnementales mais doivent être réalisés afin d'assurer la pérennité de l'attractivité du littoral et la sécurité d'accès. Cependant, ces projets doivent être mesurés afin de ne pas aboutir à un engorgement de cet espace. La desserte routière du littoral sera assurée par la route bleue où « dorsale littorale » entre Challans et les Sables-d'Olonne au nord, puis entre les Sables d'Olonne et Luçon au sud du département. Ainsi, il apparaît que les infrastructures routières doivent être bien localisées, mesurées et compensées.
La desserte ferroviaire doit aussi être appuyée car elle constitue une alternative à la voiture et participe au désenclavement.

12. Mettre en œuvre un programme portuaire dynamique.

« Les ports sont les vendéopôles du littoral ». Ils doivent avoir une possibilité de développement future, notamment pour les ports de plaisance saturés. En effet, ils constituent des éléments structurants et des zones d'accueil du nautisme. Le département a ainsi décidé de mettre au cœur de ses priorités le développement des ports vendéens. Cinq axes doivent être mis en œuvre en relation avec la Chambre de Commerce et d'Industries (CCI) : la sauvegarde du patrimoine maritime, l'utilisation optimale des espaces portuaires, l'intégration des ports dans leur environnement, l'amélioration des conditions d'accueil et des services proposés aux usagers, la diminution des taxes portuaires pour une meilleure compétitivité.

Cependant, les autres alternatives, comme les ports à secs ou les mouillages autorisés, doivent être intégrées.

Pour le volet social :

13. Faire face à la pression foncière pour la population permanente.

Il est nécessaire d'étudier toutes les possibilités en liaison avec les communes et leurs groupements. La mise en œuvre de réserves foncières communales pourrait être entreprise.
Un établissement public foncier pourrait également être constitué. Il aurait en charge l'élaboration d'une politique cohérente de l'habitat permanent de manière à conserver un parc locatif social.

14. Développer des solutions pour le logement des travailleurs saisonniers et des jeunes ménages.

Chaque grand site touristique doit prévoir des logements destinés à la main d'œuvre estivale comme des foyers de jeunes travailleurs. En effet, celle-ci doit pouvoir se loger à des prix raisonnables et de manière correcte. Le logement doit être modulable en fonction des demandes, disponible rapidement et compatibles avec les aides au logement (APL). Ces actions aideront à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes sur le littoral.

15. Organiser des structures d'accueil adaptées au vieillissement de la population littorale.

Les communes littorales sont caractérisées par une forte proportion de personnes âgées. En effet, elles concentrent presque toutes plus de 28 % de personnes de plus de 60 ans.
Il est donc nécessaire d'anticiper avec la création de maisons de retraite et de services de gérontologie.

16. Réduire le taux de chômage en maintenant les activités littorales.

Le littoral est confronté à un fort taux de chômage et à un phénomène de travail saisonnier. La moyenne du taux de chômage dans les communes littorales est de 10,75 % et elle est de 10 % dans les communes des cantons littoraux. La moyenne du département s'établit à 7,2 % et celle du Haut-bocage est inférieure à 5 %.La ceinture littorale du chômage est une réalité.
Or, l'ensemble des activités qui se développent sur le littoral, traditionnelles ou autres, représente une capacité d'emplois non négligeable. La pêche, par exemple, est un secteur employant plus de 1000 personnes à plein temps.

17. Développer une animation culturelle et scientifique sur le littoral.

Une mise en valeur culturelle est importante sur le littoral. En effet, cette frange côtière concentre de nombreux savoir et savoir-faire qui en font la force.
Il est ainsi nécessaire de multiplier les structures d'intérêt culturel, historique comme les écomusées, les maisons de la dune ou de la pêche qui présentent et valorisent l'identité littorale. De même, les manifestations traditionnelles sont à promouvoir.

Expérimentation et planification territoriale :

18. Créer un observatoire régional du littoral.

Il est important que les données relatives au littoral soient centralisées et analysées dans une structure locale active constituant un lieu d'observation efficace. L'échelle régionale semble pertinente car elle constitue un intermédiaire entre le local et le national et permet de réaliser des synthèses et des comparaisons. La mise en œuvre d'un SIG régulièrement actualisé est un préalable pour mener, à cet égard, une réflexion pertinente.
L'université de Nantes, en instituant un « pôle mer et littoral », pourra jouer un rôle important non seulement pour l'acquisition de données mais aussi pour l'avancement des recherches dans ce secteur.

19. Une nécessaire planification territoriale intégrant terre et mer ainsi que le rétro-littoral.

Les deux espaces, terrestre et maritime du littoral, doivent être intégrés dans le même document de planification car ils ont de fortes interactions. Or, cette intégration s'avère difficile. Le plan POLMAR, par exemple, en est la démonstration car le POLMAR-mer est à la charge du préfet maritime et le POLMAR-Terre est sous la coordination du préfet terrestre. L'échec des SMVM est également révélateur des difficultés de cette incorporation.
Par ailleurs, le littoral est un espace limité soumis à une très forte pression en raison de son attractivité. Il en résulte un enchérissement considérable de l'espace constructible. En conséquence, une planification territoriale devient indispensable. Le SCOT apparaît comme un outil particulièrement adapté. Il est donc important que la mise en oeuvre des SCOT sur le littoral devienne effective et que des études soient rapidement lancées dans ce sens. Les communes rétro-littorales doivent être associées à ces démarches car le littoral doit gagner en épaisseur.

20. L'expérimentation pour une simplification des procédures.

Le littoral est caractérisé par une abondance de textes juridiques conduisant, à contrario, à une insécurité juridique car les dispositions et les compétences s'enchevêtrent. Les politiques sont alors illisibles et parfois difficilement compréhensibles. Les procédures doivent donc être simplifiées. La réussite de l'opération pilote de la Gestion Intégrée de la zone côtière en Baie de Bourgneuf pourrait faciliter cette démarche.

La GIZC a pour objectif d'aboutir à une gestion partagée. Les conflits d'usage existent forcément sur un territoire restreint. Les décisions ne peuvent être alors que des compromis. Mais, ces derniers ne sont acceptables que si les acteurs en question participent à leur élaboration. Par la suite, chaque acteur doit appliquer les décisions communes.
Il est aussi utile d'élaborer un outil opérationnel. Il doit consister en un schéma global réunissant toutes les règlementations. Ce dernier se déclinera en programmes d'actions qui devront aboutir à de véritables contrats de gestion territoriale concernant à la fois le développement, la mise en valeur et la protection des zones littorales.
La structure porteuse regroupant les communes concernées doit avoir le pouvoir et l'autorité d'arbitrer et de juger la décision finale qui devra être appliquée. Elle devrait ainsi être composée de décideurs publics, d'acteurs et d'usagers autour des communes.

La commission locale de l'eau (CLE) est un bon exemple de ce type de concertation.

*21. Développer la contractualisation pour une meilleure lisibilité***.**

Les engagements de chaque partie (Etat, collectivités territoriales…) doivent être respectés. Des garanties financières sont indispensables.
Les engagements de chaque partie doivent donc être contractualisés et respectés. En effet, on observe souvent une diminution des aides allouées aux initiatives locales par rapport au budget initialement prévu.
Le **contrat de gestion territoriale du littoral** devra donc disposer de toutes les garanties qui pourront assurer la réalité de sa mise en œuvre.

Liste des cartes

Carte 1 : La partie vendéenne du Schéma d'Aménagement du Centre Ouest Atlantique **22**

Carte 2 : Les inventaires écologiques en Vendée **39**

Carte 3 : Les sites inscrits et classés en Vendée **40**

Carte 4 : Les différentes mesures de protection règlementaires en Vendée **41**

Carte 5 : Les zonages de Natura 2000 en Vendée **49**

Carte 6 : La densité de population en France en 1999 **52**

Carte 7 : La densité de la population sur le littoral vendéen en 1999 **52**

Carte 8 : La part de la population de plus de 60 ans en Vendée en 1999 **55**

Cartes 9 et 10 : L'indice de vieillissement sur le littoral vendéen en 1968 et 1999 **56**

Carte 11 : Le taux de chômage en Vendée au 31 décembre 2003 **57**

Carte 12 : Etat des ports de pêche vendéens en 2003 **58**

Carte 13 : La conchyliculture en Vendée **59**

Carte 14 : La part des établissements du secondaire et tertiaire par secteur d'activité **61**

Carte 15 : Les capacités d'accueil touristiques **63**

Carte 16 : Les trois pôles touristiques vendéens **65**

Carte 17 : La densité de logements en Vendée en 1999 **66**

Carte 18 : Le nombre de logements en Vendée **66**

Cartes 19 et 20 : Indice logement en 1968 et 1999 **67**

Carte 21 : Prix au mètre carré des terrains à bâtir au 31 décembre 2003 **69**

Carte 22 : Le prix moyen des maisons anciennes en Vendée au 31 décembre 2003 **69**

Cartes 23 et 24 : Des migrations pendulaires importantes sur le littoral vendéen **70**

Carte 25 : Le réseau routier vendéen prévu en 2010 **73**

Carte 26 : Le projet de route du littoral **74**

Carte 27 : La capacité des ports de plaisance vendéens **76**

Cartes 28, 29 et 30 : Les Plans d'occupation des sols **78**

Carte 31 : Evolution de la surface agricole utile entre 1979 et 2000 **82**

Carte 32 : Evolution du nombre d'exploitants et de co-exploitants entre 1979 et 2000 **83**

Cartes 33 et 34 : Le statut et le nombre d'exploitations en Vendée en 1979 et 2000 **84**

Carte 35 : Evolution de la taille moyenne des exploitations entre 1979 et 2000 **85**

Carte 36 : Les différentes aides agro-environnementales en Vendée en 2004 **89**

Carte 37 : Les cantons en Zones d'Excédent Structurel ou à forte pression azotée **91**

Carte 38 : Les réseaux principaux d'eau potable **96**

Carte 39 : Les ouvrages de productions du SDAEP en Vendée **97**

Carte 40 : Les points de prélèvements sur le bassin versant du Jaunay **100**

Carte 41 : L'assainissement en Vendée **101**

Carte 42 : La qualité des eaux de baignades en Vendée en 2003 **102**

Carte 43 : Les périmètres de SAGE en Vendée **104**

Carte 44 : Etat d'avancement des Contrats Restauration Entretien en Vendée **105**

Carte 45 : Les communautés de communes en Vendée en 2004 **108**

Carte 46 : Des réflexions de SCOT en Vendée **114**

Carte 47 : Les Pays en Vendée **120**

Liste des figures

Figure 1 : Etat d'avancement des CRE **106**

Figure 2 : La procédure pour la création ou l'extension d'un port de plaisance **125**

Figure 3 : Différents acteurs intervenant sur le littoral **135**

Figure 4 : Les trois sphères du développement durable **146**

Figure 5 : La représentation des interdépendances des pôles du développement durable **149**

Figure 6 : Les interdépendances entre les activités économiques **150**

Figure 7 : Les acteurs intervenant sur le littoral **150**

Liste des graphiques

Graphique 1 : Comparaison des soldes naturels et migratoires entre littoral et département **53**

Graphique 2 : Evolution de la population des cantons littoraux entre 1968 et 1999 **54**

Graphique 3 : Evolution du nombre de logements entre 1968 et 1999 **65**

Graphique 4 : Evolution de différents types de logements entre 1968 et 1999 **67**

Graphique 5 : Part des plus de 55 ans entre 1979 et 2000 dans les cantons littoraux **83**

Bibliographie

ANTOINE S., BARRERE M. et VERBRUGGE G., 1994. La planète Terre entre nos mains. Documentation Française, Nancy, 441 p.

AURES, SQUARE, 1995. District de l'île de Noirmoutier, Programme local de l'habitat. 2 parties. 85 pages + annexes.

BARON-YELLES N. et HUSSON J.-P., 1998. Milieux littoraux, tourisme et protection ; Usages et images des espaces naturels littoraux français. In : Questions de Géographie, les littoraux maritimes : milieux, aménagements, sociétés. Editions du Temps.

BAVOUX J.-J., 1997. Les littoraux français. Armand Colin, Paris, 268 p.

BECET J. M., 2002. Le droit de l'urbanisme littoral. Presses Universitaires de Rennes, collection Didact Droit, Bonchamp-lès-Laval, 253 p.

BERNARD N., 2000. Les ports de plaisance, équipements structurants de l'espace littoral. L'harmattan, collection maritimes, Condé-sur-Noireau, 126 p.

BOURNERIAS M., POMEROL C., TURQUIER Y., 1987. La côte atlantique entre Loire et Gironde. Guides naturalistes des côtes de France. Delachaux et Niestlé, Paris, 268 p.

BRUYELLE P., CARRE F., 1998. Les littoraux, espaces de vies. Dossiers des images économiques du monde, collection dirigée par Gamblin A., SEDES, 368 p.

CETE de l'Ouest, décembre 2001. Réflexion sur la Géographie des Schémas de Cohérence Territoriale en Vendée. 147 p.

Conseil Economique et Social, 1998. Pour le développement durable en Bretagne. Région Bretagne. Rapparteur M. A. LE SANN. Rennes, 171 p.

CRIQUET G., 1994. Urbanisation de l'île d'Yeu, approche de la notion de capacité d'accueil de la loi littoral. Mémoire de MST Aménagement. Nantes, 117p.

DAUVIN, J.-C., 2002. Gestion Intégrée des Zones Côtières : outils et perspectives pour la préservation du patrimoine naturel. Muséum National d'Histoire Naturelle, Bourg-la-Reine, 346 p.

DUPONT P., 2001. Atlas floristique de la Loire-Atlantique et de la Vendée. Etat et avenir d'un patrimoine.Sociétés des Sciences Naturelles de l'Ouest de la France. SILOE, Laval, 2 tomes.

FAVENNEC J. et BARRERE P., 1997. Biodiversité et protection dunaire. Bordeaux, 17-19 avril 1996, Lavoisier TEC & DOC, Paris, 311 p.

FAVENNEC J., 1998. Guide de la flore des dunes littorales de la Bretagne au sud des Landes. Editions Sud Ouest, Luçon, 168 p.

GAMBLIN A., 1999. Les littoraux, espaces de vie. SEDES.

LEBAHY Y., 2001. Le pays maritime, un espace projet original. Presses Universitaires de Rennes, collection Espace et Territoire, Université rennes II, 141 p.

LEGRAIN D., 2000. Le Conservatoire du Littoral. Actes Sud / Editions locales de France, 111 p.

Ministère de l'écologie et du développement durable, 2003. Assises pour la charte de l'environnement Bretagne-Pays de la Loire.

MIOSSEC A., 1998. Les littoraux, entre nature et aménagement. Edition SEDES Campus Géographie, 2ème édition, Saint-Just-la-Pendue, 192 p.

MIOSSEC A., 1998. Les littoraux, entre nature et aménagement. SEDES. 191 p.

MOULIS D., BARBEL P., 1999. Restauration des dunes, Réhabilitation et gestion des dunes littorales méditerranéennes françaises. In : Gérard B., Le littoral ; Problèmes et pratiques de l'aménagement. Editions BRGM, Orléans, p. 75-91.

PASKOFF R. 1993. Des dunes qui s'envolent et Le littoral d'empoigne in Côtes en danger. Masson, Paris, p.97-121 et p. 205-225.

PASKOFF R., 1993. Les littoraux : impact des aménagements sur leur évolution. 256p.

PASKOFF R., 1996. Les risques naturels sur les côtes : inondations, érosions et glissements. In : Risques naturels, risques de sociétés. Economica, Paris, p. 35-49.

PINOT J.-P., 1998. La gestion du littoral. Littoraux tempérés : côtes rocheuses et sableuses. Institut océanographique. Collection "Propos". Paris. 399 p.

PRIEUR M., 2001. Droit de l'environnement. Précis Dalloz, 4ème édition, Paris, 944 p.
Syndicat Mixte du Canton des Sables d'Olonne et DDE Vendée, janvier 1997. Plan de développement cantonal du Pays des Olonnes, bilan de la première phase. 30 p.