

© LAFREYAROGIER

Une stratégie pour une ambition partagée : le « Tiers naturel littoral »

Les départements littoraux français comptent près de 25 millions d'habitants (INSEE 2014), soit près de 40 % de la population nationale. La densité de population des cantons littoraux est deux fois supérieure à la moyenne nationale. Confronté à des pressions fortes constantes, voire se renforçant dans un contexte de changement climatique, des politiques spécifiques de protection et de valorisation des espaces naturels du littoral associant les différents acteurs de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement ont été mises en place depuis les années 70.

Parmi ces acteurs, le Conservatoire du littoral est un opérateur foncier qui constitue et met en valeur, en étroite relation avec les collectivités de toute nature (Régions, Départements, Communautés de communes, Communes), un patrimoine naturel ouvert au public ou à différents usages, contribuant ainsi au développement durable des territoires. Il occupe une place significative avec 160 000 ha placés sous sa responsabilité en 2015.

Contribuer à protéger le littoral année après année, site par site, parfois parcelle par parcelle, appelle une vision de long terme qui doit régulièrement être adaptée au contexte très dynamique dans lequel nos rivages évoluent : aléas climatiques, demande sociétale en particulier de loisirs, menaces sur la biodiversité, nécessité d'une qualité de l'eau améliorée, mutations de l'agriculture, érosion etc. Cette stratégie doit aussi prendre en compte l'intervention des autres acteurs publics (et plus rarement privés), qu'il s'agisse d'action foncière, réglementaire ou contractuelle.

La stratégie d'intervention du Conservatoire 2015-2050 est fondée sur une analyse fine des territoires, après une segmentation du littoral en 146 unités. Menée en concertation avec les services de l'Etat et des collectivités, les gestionnaires des sites du Conservatoire, et tous les autres acteurs de la protection des rivages, cette analyse a identifié les besoins d'intervention du Conservatoire. Les Conseils de rivages, composés d'élus régionaux et départementaux ont été également consultés.

Un document national de synthèse*

présente les deux grands objectifs de long terme du Conservatoire : contribuer à la préservation du « tiers naturel littoral » et constituer un réseau de sites en « bon état » et bien valorisés, ainsi que les modalités de leur mise en œuvre au travers d'orientations opérationnelles et thématiques (agriculture, eau, paysages, biodiversité, accueil du public, interface terre-mer).

Des documents territoriaux*

présentent, à l'échelle de chaque Conseil de rivages, une synthèse des orientations stratégiques retenues pour ces rivages et précisent ensuite, pour chaque unité littorale, la stratégie territoriale. Celle-ci est illustrée par une carte des enjeux et des pressions et par une carte des zonages stratégiques, dans laquelle sont identifiées :

- les sites déjà acquis et protégés par le Conservatoire ainsi que les sites protégés et gérés par d'autres acteurs,
- les zones d'intervention de la stratégie du Conservatoire qui couvrent les sites ayant vocation à être protégés à l'horizon 2050. A l'intérieur de ces zones d'intervention, le conseil d'administration du Conservatoire adopte des « périmètres autorisés » dans lesquels l'établissement est autorisé à acquérir ou à solliciter des affectations du domaine public.
- les zones de vigilance ; bien qu'il s'agisse de zones à enjeux dont la protection pourrait être nécessaire selon l'évolution des menaces, elles n'ont en principe pas vocation à être acquises par le Conservatoire.

En fin de document, un lexique précise les définitions et les notions utilisées.

*Le document national et les documents territoriaux sont téléchargeables sur www.conservatoire-du-littoral.fr

Rivages de l'Océan Indien



Sur les rivages de l'océan indien, le Conservatoire du littoral protège 3 397 ha répartis sur 33 sites et 120 km de linéaire côtier.

A – LA RÉUNION :

I - Le contexte :

La Réunion est une île volcanique jeune d'une superficie de 2512 km² reposant sur un fond océanique à 4 000 m de profondeur. Elle s'est édifiée à partir de deux massifs volcaniques accolés qui constituent une barrière naturelle aux vents dominants, à l'origine d'une différence climatique importante. Les pentes de l'île sont incisées par un réseau dense de ravines. Sur le pourtour de l'île, les pentes s'adoucisent pour former des planèzes plus au moins larges qui arrivent directement sur l'océan ou sur de petites plaines littorales. L'essentiel de l'activité humaine s'est organisé sur ces planèzes et sur la frange littorale, 40% seulement du territoire étant aménageable.

Au 1er janvier 2013, l'île compte 840 000 habitants. La densité moyenne d'habitants au km² est de 313 mais fluctue entre 32 à Saint-Philippe et 931 à Saint-Denis. Compte tenu du dynamisme démographique, La Réunion devrait compter un million d'habitants en 2030.

Sur le plan géomorphologique, le littoral réunionnais est en régression pour 43% et à bilan sédimentaire nul pour 50%. Il présente des faciès géomorphologiques variés :

- 43% du linéaire côtier est constitué de falaises vives et de côtes rocheuses ;

- 26% du linéaire côtier est constitué de cordons littoraux à graviers et galets volcaniques ;

- 14% du linéaire côtier est constitué de dunes, de plages volcaniques et coralliennes ;

- 5% du linéaire côtier est constitué de baies de comblement au sein desquelles se sont maintenus trois étangs résiduels,

- enfin, les 12% restant sont totalement artificialisés par des murs et enrochements protégeant les grandes infrastructures de l'île.

La combinaison de ces faciès avec la forte dissymétrie climatique de l'île a abouti à la définition des six unités littorales servant de cadre à la stratégie d'intervention. La limite des unités littorales a été définie à partir de celle retenue dans le chapitre sur schéma d'aménagement régional (SAR) valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) approuvé en 2011.

II - Le bilan de l'action du Conservatoire à La Réunion

De 2005 à 2014, le Conservatoire du littoral a étendu sa protection sur 873 ha supplémentaires, portant ainsi le total des surfaces protégées par le Conservatoire à 1 667 ha. Les critères pris en compte pour la protection de ces 873 ha sont paysagers (dans 88% des cas), écologiques (dans 57% des cas) et sociaux (dans 43% des cas). Dans 86% des cas, l'intervention du Conservatoire a également été motivée par le fait de faire respecter des coupures d'urbanisation.

A l'issue de cette période, des affectations de gestion du DPM ont été réalisées et les acquisitions foncières ont été concentrées sur deux sites majeurs du fait de leur caractère patrimonial : la Grande Chaloupe, avec 495 ha supplémentaires, et la savane du Cap La Houssaye, avec 178 ha supplémentaires. Dans les deux cas, l'acquisition a concerné de grands ensembles naturels non fragmentés.

En 2005, 611 ha protégés par le Conservatoire bénéficiaient d'une gestion mise en œuvre par un unique gestionnaire, le Département. En 2014, ce sont 80 ha supplémentaires qui

sont gérés par quatre intercommunalités. Les gestionnaires ont globalement élevé leurs niveaux de capacités, de même que les moyens humains dédiés à la gestion. Enfin, la gouvernance de cette gestion est devenue une question centrale, suscitant de nombreux échanges entre Conservatoire et gestionnaires, mais également avec les autres acteurs locaux.

Sur la période, le Conservatoire du littoral a fait conduire des travaux de restauration écologique. La lutte contre les espèces exotiques envahissantes, devenues le principal facteur de dégradation des espaces naturels réunionnais, a été menée intensivement et sur la quasi-totalité des sites. Elle se poursuivra après 2015.

Compte tenu de la pression démographique et des difficultés économiques structurelles que rencontre l'île, l'attente des élus locaux reste forte pour que des projets d'aménagement respectueux de l'environnement et économiquement viables se développent sur les sites protégés par le Conservatoire.

III - Objectifs et orientations

Les espaces naturels littoraux qui, selon toutes les instances, doivent être préservés d'une façon ou d'une autre, à l'horizon 2050, représentent une surface voisine de 39 000 ha. Il est important de souligner qu'à La Réunion, le terme de « naturel » a été pris dans une acception large qui inclut également les espaces actuellement cultivés et se définit avant tout en opposition aux espaces urbanisés ou mités. L'identification de ces zones à enjeux a largement bénéficié du travail conduit ces dernières années pour approuver le nouveau SAR en novembre 2011 et particulièrement son chapitre valant SMVM, identifiant 52 espaces terrestres remarquables du littoral à préserver, 7 espaces marins remarquables à préserver et 32 coupures d'urbanisation.

S'agissant des espaces marins remarquables, la stratégie d'intervention intègre la nécessité de contribuer à la protection de leurs bassins versants. Aucune intervention directe en mer par le Conservatoire du littoral n'est a priori prévue, un large dispositif de protection réglementaire existant depuis 2009 sur les 3 500 ha que couvre la Réserve nationale marine.

L'intervention du Conservatoire du littoral priorise la protection des autres espaces remarquables du littoral identifiés au SMVM ; leurs caractéristiques paysagères et écologiques recoupant tout à fait les critères d'intervention du Conservatoire.

S'agissant des coupures d'urbanisation, le SMVM de 2011 les a instaurées à des fins agricoles, paysagères et écologiques. L'analyse du SAR précédent a montré combien les coupures d'urbanisation instituées en 1995 avaient été peu respectées. Après concertation avec les services de l'Etat compétents ainsi qu'avec la SAFER et la Chambre d'agriculture, il est apparu que les dispositifs réglementaires destinés à la protection des terres agricoles, compris les périmètres d'irrigation de l'ouest, n'étaient pas suffisants pour garantir la pérennité de leur caractère naturel. En conséquence, toutes les coupures d'urbanisation identifiées au SMVM de 2011 ont été classées en vigilance foncière dans la stratégie d'intervention foncière. Une protection réglementaire forte des surfaces y est préconisée et l'intervention du Conservatoire n'y est envisagée que très exceptionnellement qu'en cas d'absence de mise en œuvre de cette protection et de risque de changement de vocation de ces espaces dans les documents d'urbanisme. Sur les communes de Sainte-Marie et Petite-Île, une partie de ces coupures d'urbanisation a cependant été classée en zone d'intervention compte tenu des très forts enjeux paysagers à proximité immédiate du littoral.

Au final, les nouveaux espaces identifiés comme devant être protégés par le Conservatoire d'ici à 2050 couvrent 3 720 ha. Compte tenu des pressions exercées sur les littoraux réunionnais, une animation foncière très volontariste mobilisant des outils tels que la création de périmètres de préemption ou le recours à l'expropriation, devra être mise en œuvre.

B – MAYOTTE :

I - Le contexte « régional » :

Née de l'activité volcanique il y a 8 millions d'années, Mayotte constitue un archipel rassemblant La Grande Terre, La Petite Terre ainsi qu'une trentaine d'îlots.

Au 1er janvier 2013, la population de Mayotte s'élève à 214 700 habitants, répartie sur une superficie de 376 km². Mayotte présente ainsi la plus forte densité de population de tout l'outre-mer avec 574 hab/km². La croissance de la population est soutenue (+2,7% par an sur la période 2007 à 2012) et Mayotte est le territoire français le plus jeune, puisque la moitié de la population y a moins de 17,5 ans (contre 39 ans en France métropolitaine).

Mayotte souffre d'un décalage structurel important. En particulier, la maîtrise de la langue française est peu répandue et l'accès à l'emploi peu développé. Plus précisément, dans l'ensemble de la population en âge de travailler, soit 109 000 personnes âgées de 16 à 64 ans, 58 % ne maîtrisent pas les compétences de base à l'écrit en langue française. Ces difficultés face à l'écrit sont fortement liées aux étapes récentes du développement de la scolarisation à Mayotte : en 2012, trois Mahorais sur dix n'ont jamais été scolarisés.

La situation de l'emploi est difficile dans l'île. Seulement un tiers de la population en âge de travailler occupe effectivement un emploi. Mayotte est ainsi le territoire où le taux d'emploi est le plus bas de France avec 33,5 % d'actifs occupés, contre 47,2 % en moyenne pour les autres DOM et 64,0 % en France métropolitaine.

Le PIB par habitant de Mayotte s'élève à 6 750 € (17 520 € à la Réunion et 29 290 € en France métropolitaine).

Sur le plan géographique, l'ancienneté de l'île lui vaut une double caractéristique :

- l'érosion a modelé des reliefs littoraux complexes, sous forme de baies successives profondément creusées, et séparées les unes des autres par des pointes ;
- le temps a également permis l'édification d'une barrière corallienne, et même d'une double barrière, qui court sur 160 km de long, protège Mayotte et lui fait bénéficier d'un lagon de

1 500 km², soit l'un des plus grands lagons fermés du monde, abritant une flore, une faune et des milieux marins d'exception.

Le littoral est une succession étonnamment constante de baies, qui fondent l'originalité géographique de Mayotte, son identité, différenciant l'île de ses consœurs comoriennes ou de La Réunion, beaucoup plus rondes et beaucoup moins découpées. Ces baies, souvent profondes, se succèdent les unes aux autres, clairement séparées par des pointes ou des presqu'îles (rassi, tsiraka) qui s'avancent en mer. Chaque baie ou presque accueille dans son fond un village, niché comme une perle dans une hûtre.

Encore aujourd'hui, et tout particulièrement dans le sud de la Grande Terre, chaque village dans sa baie compose un monde en soi, quasi autosuffisant :

- le village proprement dit : lieu de vie et d'échanges,
- l'espace agricole vivrier à l'amont et le lagon à l'aval : garde-manger pour les fruits, les légumes et le poisson,
- la plage et la mangrove : espace sanitaire, utilitaire, de poubelle et lieu d'aisance,
- la rivière : buanderie...

De Longoni à Dembéni, le quart nord-est offre des baies moins profondes que partout ailleurs, séparées par des pointes plus modestes. Cette organisation géographique moins contrainte a conduit à une pression d'urbanisation plus intense, ce qui produit un début de continuum urbanisé littoral, de Koungou à Tsoundzou, en passant par le chef-lieu Mamoudzou.

Le découpage en unités littorales a été calqué sur les grande régions qu'avait identifiées le plan d'aménagement et de développement durable de Mayotte de 2004 PADD). Compte tenu de ses enjeux particuliers et de son intégrité géographique, le lagon de Mayotte constitue une unité littorale à part entière.

II - Le bilan de l'action du Conservatoire à Mayotte

De 2005 à 2014, le Conservatoire du littoral a étendu sa protection à 791 ha supplémentaires dont 38 ha acquis, 346 ha de domaine public maritime des îlots (DPM) affecté au conservatoire et 407 ha de domaine public maritime des mangroves attribué, portant ainsi le total des surfaces protégées

à 1 748 ha. Les critères pris en compte pour la protection de ces surfaces sont paysagers (dans 88% des cas), écologiques (dans 100% des cas), sociaux (dans 85% des cas) et historiques (52%). A Mayotte, l'intervention du Conservatoire n'a, jusqu'à présent, presque jamais été motivée par le fait de faire respecter des coupures d'urbanisation.

Dès la publication en 2007 de sa stratégie d'intervention sur le domaine public maritime, le Conservatoire s'est préoccupé à Mayotte de se faire attribuer les principales mangroves. En 2009, ces attributions ont été complétées par affectation de tous les îlots de l'archipel à l'exclusion de l'îlot M'bouzi protégé par son statut de Réserve naturelle nationale (c'est la seule à Mayotte).

Sur cette même période, le Conservatoire a fait ses premières acquisitions auprès de propriétaires autres que le Conseil départemental. Cette incursion sur le marché foncier s'est faite dans un contexte d'extrême rareté et à des prix exorbitants par rapport aux autres DOM (entre 5 et 8€/m²) sans qu'aucun indice puisse laisser espérer une diminution. Le Conservatoire reste le seul établissement foncier susceptible d'intervenir à Mayotte sur les espaces non urbains.

Depuis 2008, les sites protégés par le Conservatoire sont gérés par le Conseil départemental de Mayotte avec des moyens humains issus de la Direction de l'environnement et du développement durable (DEDD). Ces moyens ont rapidement été augmentés pour se stabiliser autour de 70 agents. Une partie de ces effectifs était affecté depuis 1992 au suivi des populations de tortues marines qui viennent pondre sur les plages de Mayotte et tout particulièrement sur celles de Moya et Saziley, dans le cadre d'un projet soutenu par le fonds français pour l'environnement mondial (FFEM). D'autres agents ont rejoint la DEDD suite à la partition des moyens et des missions qui a précédé la départementalisation ; ces agents n'étaient que peu ou pas formés à la gestion des espaces naturels. Grâce au dispositif TEMEUM, les agents gestionnaires ont bénéficié depuis 2007 de formations régulières, de sessions de formation au commissionnement en tant que gardes du littoral et d'échanges avec des gestionnaires métropolitains ou réunionnais.

Sur la période, le Conservatoire du littoral a poursuivi son travail de recensement des agriculteurs qui cultivent sur ses sites et mis

au point un dispositif contractuel doté d'obligations techniques à respecter en échange d'autorisations de cultures temporaires. Sur les sites de Moya, Saziley et Chirongui (îlot Karoni), des conventions ont été signées avec les agriculteurs acceptant de réduire leurs impacts tandis que d'autres, ne respectant pas les obligations définies par le Conservatoire, ont été contraints à laisser leur place. Ce dispositif doit être généralisé à tous les sites supportant des pratiques agricoles.

En conséquence de la libération des emprises autrefois cultivées, la lutte contre les espèces exotiques envahissantes (EEE) a pris une dimension supplémentaire, conduisant le Conservatoire à initier un projet pilote de reboisement en espèces indigènes, certaines d'entre elles n'ayant jamais été produites à Mayotte.

Cette lutte s'est également étendue à certains îlots (îlots d'Hajangoua) sur lesquels la survie des populations de Phaeton à brin rouge (paille-en-queue) est subordonnée au contrôle des rats.

Un travail important de sensibilisation aux milieux naturels a également été mené sur le site de la Vasière des Badamiens, qui accueille depuis 2009 un sentier doté de placettes pédagogiques. Une réflexion est en cours avec les autorités pour doter ce parcours d'un équipement d'accueil des populations ayant fonction de Centre permanent d'Initiatives pour l'environnement (CPIE).

III - Objectifs et orientations

Les espaces naturels littoraux qui, selon toutes les instances, doivent être préservés d'une façon ou d'une autre, à l'horizon 2050. Ils représentent une surface voisine de 11 000 ha. A Mayotte comme à La Réunion, le terme de « naturels » a été pris dans une acception large qui inclut également les espaces actuellement cultivés. L'identification de ces zones à enjeux a largement bénéficié du travail conduit ces dernières années pour rédiger le Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) puis préparer le futur SAR.

Le Conservatoire poursuivra son travail de protection des mangroves, afin de se faire affecter la presque totalité d'entre elles et d'acquies celles de Kawéni réputées privées, soit près de 580 ha. S'agissant du lagon, aucune intervention directe

par le Conservatoire du littoral n'y est prévue, un large dispositif de gestion existant depuis 2009 avec le Parc naturel marin de Mayotte.

Les forêts ou espaces soumis au régime forestier, gérés par l'ONF, nouvellement installé dans l'île, ont été considérés comme suffisamment protégés par ce dispositif, à l'exception de la forêt de Sohoa.

La gestion de l'occupation de la zone des pas géométriques (ZPG) suscite actuellement de nombreuses difficultés. En application de la loi de décembre 1996, le Conservatoire du littoral cherchera à se faire affecter toutes les portions de cinquante pas dont la vocation naturelle n'est pas contestable, soit environ 640 ha.

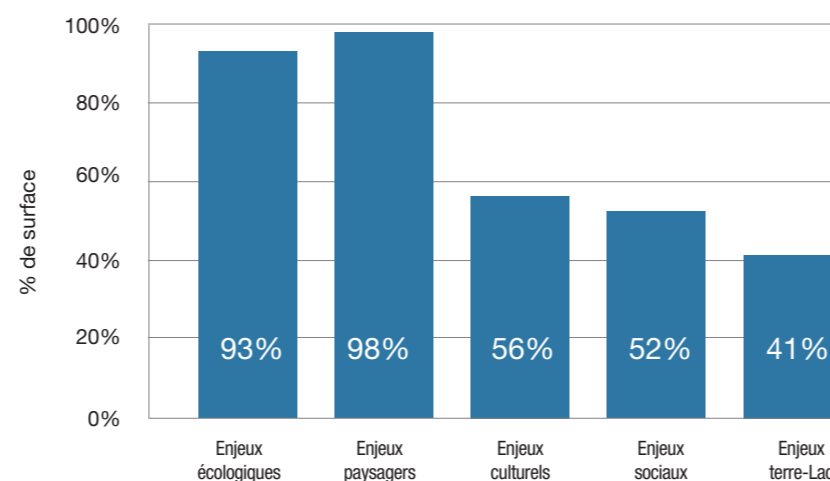
Enfin, des interventions se feront pour protéger la valeur paysagère des littoraux, et tout particulièrement, sur les pointes sèches séparant les baies ou sur quelques monts littoraux. Des interventions au titre de la connectivité écologique de ces espaces avec les forêts publiques gérées par l'ONF et présentes à une altitude supérieure se feront. Deux interventions au motif de coupure d'urbanisation sur les littoraux de Mamoudzou et de Sada sont prévues.

Au final, les nouveaux espaces identifiés comme devant être protégés par le Conservatoire d'ici à 2050 couvrent 2 830 ha et les espaces placés en zone de vigilance couvrent 925 ha.

Nom du Conseil de rivage	Océan Indien
Longueur du linéaire côtier*	571 km
Nombre de sites	41
Surface protégée par le Conservatoire	3 390 ha
Surface acquise par le Conservatoire	1 950 ha
Surface des périmètres autorisés	6 050 ha
Surface terrestre de l'unité littorale	147 191 ha
Surface totale des zones d'intervention	5 870 ha
Surface des zones d'intervention terrestre	4 900 ha
Surface totale des zones de vigilance	6 340 ha
Surface des zones de vigilance terrestre	6 300 ha

(référentiel : Histolitt)

ENJEUX DANS LES ZONES D'INTERVENTION*



Source : Conservatoire du littoral
*Zones d'intervention terrestres cf. définition page 30

PRESSIONS DANS LES ZONES D'INTERVENTION*

