HAL
open science

Espace littoral et décisions d'aménagement, Limites et potentialités des études d'impact et des enquêtes publiques. Exemple du littoral atlantique français

Claire Choblet

To cite this version:

Claire Choblet. Espace littoral et décisions d'aménagement, Limites et potentialités des études d'impact et des enquêtes publiques. Exemple du littoral atlantique français. Droit. Université de Nantes, 2005. Français. NNT : . tel-00010191

HAL Id: tel-00010191

https://theses.hal.science/tel-00010191

Submitted on 19 Sep 2005

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITE DE NANTES
FACULTE DES LETTRES ET SCIENCES HUMAINES
INSTITUT DE GEOGRAPHIE ET D'AMENAGEMENT REGIONAL (IGARUN)

2005

THESE

Pour obtenir le grade de
DOCTEUR DE L'UNIVERSITE DE NANTES

Discipline : Géographie

Présentée et soutenue publiquement par

CLAIRE CHOBLET

Le 17 juin 2005

ESPACE LITTORAL ET DECISIONS D'AMENAGEMENT

LIMITES ET POTENTIALITES DES ETUDES D'IMPACT ET DES ENQUETES PUBLIQUES

EXEMPLE DU LITTORAL ATLANTIQUE FRANÇAIS

Directeur de thèse : Alain MIOSSEC, Professeur, Université de Nantes

JURY

Catherine BERSANI, Inspecteur Général de l'Equipement, ministère de l'Equipement
Eric BINET, Chargé d'Inspection Générale Environnement, ministère de l'Ecologie et du Développement Durable
André DAUPHINE, Professeur, Université de Nice, *rapporteur*
Jacques GUILLAUME, Professeur, Université de Nantes
René HOSTIOU, Professeur, Faculté de Droit et Sciences Politiques de Nantes
Yvette VEYRET, Professeur, Université de Paris X, *rapporteur*

REMERCIEMENTS

J'adresse tous mes remerciements :

A Alain Miossec, directeur de recherche de ce travail, pour la confiance dont il a fait part en m'engageant sur ce sujet et tout au long de ces recherches,

Aux membres du jury qui ont accepté d'évaluer cette thèse. Pour les quelques échanges que nous avons eu dans le cadre du sujet, je tiens à remercier particulièrement René Hostiou et Eric Binet,

Au CNRS et à la Région Pays de la Loire, qui ont financé cette thèse sur trois années,

A Jean Pierre Corlay et Jacques Guillaume qui, en tant que directeurs du laboratoire Géolittomer, ont toujours soutenu et financé les déplacements liés à ces recherches,

A l'ensemble des personnes rencontrées[1] dans le cadre de ces pérégrinations, notamment des milieux administratifs et associatifs, pour leur accueil, la mise à dispositions des données, ainsi que pour leurs précieux éclairages,

A André Olivaux, pour la spontanéité de son aide, les riches discussions et échanges d'informations… Qu'il soit remercié pour tout le temps passé à relire ce travail et plus encore pour ses encouragements et son soutien constant,

A Céline Chadenas, pour le partage de son expérience de jeune docteur sur des thématiques proches, pour ses conseils avisés et ses relectures régulières,

A Mme Miossec pour les dernières corrections, notamment bibliographiques…

Pour leur entourage et les échanges constructifs que nous avons eus tant sur les plans scientifiques que techniques, je remercie chaleureusement l'ensemble des doctorants et nouveaux docteurs «de la cave», tout particulièrement Brice Trouillet, Brice Tonini, Régis Barraud et Laurent Coudert.

Pour leur sympathie et leur efficacité, toute ma reconnaissance va à Gile Gorse, Laurent Pourinet, Christine Lambert et, plus largement, à l'équipe de Géolittomer et de l'IGARUN.

Enfin, merci à ma famille (élargie…) et mes amis, qui n'auront désormais plus à se préoccuper de savoir où en est ma thèse !…

[1] La liste de ces personnes est reportée en annexe.

SOMMAIRE

Introduction **11**

Partie I. L'aménagement du littoral, entre institutionnalisation étatique et pratique locale **33**

Chapitre 1. Le littoral, un espace complexe et aménagé **37**
1. Les spécificités de l'espace littoral : rappels 39
2. Etat des principaux aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur le secteur littoral étudié 54

Chapitre 2. La prise de conscience d'une nécessaire protection de la nature et sa traduction réglementaire : contexte, évolutions **77**
1. L'investissement du terrain réglementaire 79
1. La protection de l'environnement, un enjeu multi-scalaire 91

Chapitre 3. De la conception d'un aménagement à sa réalisation, rôle et logiques d'acteurs **107**
1. De l'élaboration du projet au contrôle administratif de l'étude d'impact 111
2. Le contrôle social : qui, quand et comment ? 117
3. Des contrôles spécifiques pour la décision 132

Partie II. La prise en compte de l'environnement littoral dans les études d'impact et les enquêtes publiques, éclairage par trois études de cas **141**

Chapitre 4. Le réensablement de la plage de la Grande Conche à Royan **145**
1. Caractéristiques du réensablement de la plage de Royan 148
2. Analyse globale du réensablement de la grande conche 160
3. Le rechargement de la plage de La Baule (Loire Atlantique) : un contre exemple ? 162

Chapitre 5. L'aménagement du port de plaisance de Piriac sur mer **171**
1. Doucement… mais sûrement 174
2. La création du bassin a flot : une participation publique en deux temps, trois mouvements 184
3. Bilan des procedures liees aux aménagements du port de piriac 190

Chapitre 6. Le projet d'extension industrialo-portuaire de Donges Est sur l'estuaire de la Loire **197**
1. Un site, un projet, des acteurs 200
2. L'encadrement réglementaire specifique 212
3. Un projet révelateur d'Interactions complexes entre système spatio-temporel et des jeux d'acteurs . 222

Partie III. Lecture critique des études d'impact et des enquêtes publiques, propositions pour un aménagement intégré de l'espace littoral **235**

Chapitre 7. Des révélateurs de dysfonctionnements **239**
1. De la conception à l'application des procédures : un manque de culture environnementale 242
2. L'association des domaines économiques et environnementaux : un frein à la protection 272
3. Le manque d'approche systémique et globale : état des discontinuités 292

Chapitre 8. De l'outil d'aide à la décision à l'outil de gestion intégrée des zones côtières **319**
1. Un potentiel pour la connaissance de l'espace littoral 322
2. A la recherche d'une plus grande cohérence spatiale 334

Conclusion **365**
Bibliographie **371**

TABLE DES SIGLES

ADELS Association pour la Démocratie et l'Education Locale et Sociale
ADEME Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie
AFITE Association Française des Ingénieurs et Techniciens de l'Environnement
ANEL Association Nationale des Elus du Littoral
AP Arrêté Préfectoral
BIG Base d'information Géographique
CADA Commission d'Accès aux Documents Administratifs
CDH Conseil Départemental d'Hygiène
CDS Commission des Sites
CCI Chambre de Commerce et d'Industrie
CE commissaire enquêteur
CELRL (ou CEL) Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres
CEMAGREF Institut de recherche pour l'ingénierie de l'agriculture et de l'environnement
CETMEF Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales
CIAT Comité Interministériel de l'Aménagement du Territoire
CIM Comité Interministériel de la Mer
CJE Cour de justice Européenne
CM Conseil Municipal
CM Carte Marine
CMB Cellule Mesures et Bilan (Estuaire de la Loire)
CSMM Conseil Supérieur de la Marine Marchande
CU Code de l'Urbanisme
DATAR Délégation à l'Aménagement du Territoire et à l'Action Régionale
DAU Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme
DCN Direction des Constructions Navales
DDASS Direction Départementale des Affaires Sociales et Sanitaires
DDAF Direction Départementale de l'Agriculture et des Forets
DDE Direction Départementale de l'Equipement
DERF Direction de l'Espace rural et de la Forêt
DG XI Direction Générale de l'Environnement de la Commission Européenne
DGA Direction Générale de l'Armement
DGMAG Direction Générale des Gens de Mer et de l'Administration Générale
DIREN Direction Régionale de l'Environnement
DNP Direction de la Nature et des Paysages
DPF Domaine Public Fluvial
DPM Domaine Public Maritime.
DPNM Direction des Ports et de la Navigation Maritime
DRIRE Direction Régionale de l'industrie, de la Recherche et de l'Environnement
DSV Direction des Services Vétérinaires
DTA Directive Territoriale d'Aménagement
EH Equivalent Habitant
ENIM Etablissement National des Invalides de la Mer
EIE Etude d'impact sur l'Environnement
EPCI Etablissement Public de Coopération Intercommunale
IFREMER Institut Français de Recherche pour l'Exploitation de la Mer
ICPE Installation Classée pour la Protection de l'Environnement
IPLI Inventaire Permanent du Littoral
FIOM Fonds d'intervention et d'organisation des marchés des produits de la pêche maritime et des cultures marines
INSEE Institut national de la statistique et des études économiques
LPO Ligue pour la Protection des Oiseaux
MISMER Mission interministérielle de la Mer
NIMBY Not in my back yard
OCDE Organisation de Coopération et de Développement Economique
OMI Organisation Maritime Internationale
ONF Office National des Forêts
OTSI Office de tourisme et syndicats d'initiative
PADD Plan d'Aménagement et de Développement Durable
PC Permis de construire
PIG Projet d'Intérêt Général
POS Plan d'Occupation des Sols
PLU Plan Local d'Urbanisme
REMI Réseau de surveillance microbiologique
RNO Réseau National d'Observation de la qualité du milieu marin
REPHY Réseau de surveillance du phytoplancton
SCOT Schéma de Cohérence Territoriale
SD Schéma Directeur
SDAGE Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
SDAU Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme
SEPNB Société d'Etude et de Protection de la Nature en Bretagne
SHON Surface Hors Œuvre Nette
SIC Site d'Intérêt Communautaire
SIG Système d'Information Géographique
SIVOM Syndicat Intercommunal à Vocation Multiple
SIVU Syndicat Intercommunal à Vocation Unique
SGAR Secrétaire Général pour les Affaires Régionales
SMVM Schéma de Mise en Valeur de la Mer
SRU Solidarité et Renouvellement Urbain
TA Tribunal administratif
TDENS Taxe Départementale pour les Espaces Naturels Sensibles
UTN Unité Touristique Nouvelle
ZAC Zone d'Aménagement Concerté
ZCS Zone de Conservation Spéciale
ZICO Zone d'Intérêt pour la Conservation des Oiseaux
ZIP Zone Industrialo- Portuaire
ZNIEFF Zone Nationale d'Intérêt Ecologique Faunistique et Floristique
ZPS Zone de Protection Spéciale

INTRODUCTION GENERALE

« *Par leur travail de tous les jours, par leur imagination et par leurs décisions, les hommes font la géographie ; mais ils ne savent pas qu'ils la font. En partie libres et en partie « agis » par des structures, des institutions et des idées, qu'eux ou leurs prédécesseurs ont produites, ils créent, recréent et transforment ces structures, ces institutions, ces idées, avec leurs espaces, et leurs lieux* »
(Brunet *et al*, 1993)

Lors de l'assemblée générale de l'Union pour la Mise en Valeur Esthétique du Morbihan (UMIVEM[2]), en novembre 1992, la Présidente souligne : « il semble que l'on n'ait jamais autant parlé d'environnement que maintenant. Il ne se passe pas de mois où je ne reçoive une convocation à un colloque sur les déchets, sur les écoproduits, sur l'eau, etc… Les revues, journaux fleurissent aussi (…). Voyons nous pour autant les mentalités évoluer dans le sens que nous souhaitons ? ». Cette question reste d'actualité dix ans plus tard, en témoigne le contenu des bulletins d'information des nombreuses associations de protection de l'environnement, qui dénonce sans cesse de nouveaux projets d'aménagements préoccupants pour les milieux littoraux : construction de parkings, de ports de plaisance, de lotissements, etc.

Le 5 mai 2004, je me rends en préfecture de Nantes afin de consulter le dossier relatif à la DTA « Estuaire de la Loire » mis à disposition dans le cadre de l'enquête publique. A moins de quinze jours de la fin de l'enquête, les documents sont comme neufs, le registre est vierge de toute remarque. La commission d'enquête relèvera au final 140 observations publiques… Cette faible participation signifie-t-elle que les aménagements projetés à moyen terme sur leur espace de vie préoccupent peu les Nantais et les riverains de l'estuaire ?

[2] L'UMIVEM est un groupement de quarante et une associations locales et régionales relatives à la protection de la nature et de l'Environnement en France.

Environnement, démocratie participative, gouvernance…
Si ces termes sont présents dans la plupart des discours publics et des programmes politiques contemporains, les deux observations qui précèdent témoignent d'un décalage permanent entre la prise de conscience d'un état et les actions concrètes pour en changer. La sensibilisation aux préoccupations écologiques s'est pourtant immiscée en France il y a une trentaine d'années, à la fois origine et conséquence de la construction réglementaire dans ce domaine. La quarantaine de lois actuellement rassemblée au sein du Code de l'environnement, qui révèle tant la variété des domaines environnementaux développés (protection de la nature, qualité de l'eau et de l'air, activités polluantes, etc.) que la volonté d'y associer les citoyens[3], montre que le jeune droit de l'environnement connaît une ascension constante depuis le milieu des années 1970.

La nécessité de préserver l'environnement devient indissociable de l'objectif de développement durable, comme le déclare la Ministre de l'Environnement[4], D. Voynet, au Sénat en 1998 : « *la politique d'aménagement du territoire doit être durable. Elle doit prendre en compte l'environnement et les ressources, dans une perspective de long terme et de pérennité du développement. L'environnement n'est plus un bien consommable ou un gisement à exploiter. Sa qualité, sa diversité et les services qu'il rend aux populations sont, en soi, des facteurs de développement et d'attraction : l'eau potable ou les eaux de baignade, l'air, la prévention des risques industriels et naturels, la qualité des paysages et la biodiversité sont de nouveaux paramètres de développement et des éléments essentiels de bien-être*».
Cette conviction apparaît vers la fin des « Trente Glorieuses », alors que la croissance économique a favorisé la réalisation de nombreux aménagements, notamment des infrastructures de transport (aéroports, autoroutes, ports…). L'accès au confort et à la modernité des foyers a généré de fortes dégradations qui pèsent à leur tour de plus en plus sur la vie quotidienne. Le seuil des pollutions (phoniques, aquatiques, etc.) devient suffisamment critique pour modifier les comportements. Les aspirations des citoyens à un meilleur environnement se multiplient et de nouvelles priorités émergent - telles que la préservation de la nature et des paysages - notamment à travers le mouvement associatif à différents échelons, du local à l'international.

La nature littorale a été particulièrement altérée après la seconde guerre mondiale en accueillant une population toujours plus nombreuse, liée notamment à la généralisation des congés payés. Ainsi, de la fin des années 1950 jusqu'aux années 1990, le rythme de croissance double tous les dix ans environ, sur presque toute la côte atlantique, excepté la côte aquitaine qui maîtrise mieux le développement par la MIACA[5]. Seulement, comme le rappelle R. Paskoff (1985), « *en s'implantant sur les rivages marins, les hommes sont des agents importants, parfois volontaires mais aussi souvent involontaires, de leur évolution. Par des interventions dont on a en général omis de prévoir sérieusement les effets induits, ils ont fréquemment contribué à déstabiliser des milieux caractérisés par des équilibres dynamiques précaires. Des dégradations irréversibles ont ainsi été apportées à ces espaces fragiles*». Plusieurs solutions sont progressivement élaborées par l'Etat pour contrôler l'aménagement de ces espaces, comme la planification territoriale et la mise en place d'une réglementation spécifique pour limiter les dégradations résultant d'un (nouvel ?) esprit de

[3] Le Titre II du Code de l'environnement (partie législative) qui suit les principes généraux est consacré à l'information et la participation des citoyens (Chapitre Ier: Participation du public à l'élaboration des projets d'aménagement ou d'équipement ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire ; chapitre II : Evaluation environnementale ; chapitre III : enquêtes publiques relatives aux opérations susceptibles d'affecter l'environnement, etc.).
[4] Déclaration introductive du gouvernement au débat sur l'Aménagement du territoire, discours de D. Voynet au Sénat, 1998.
[5] Engagée dans les années 1960 par la DATAR, la réflexion sur l'aménagement de la côte Aquitaine sera portée par la Mission d'Aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA) de 1967 jusqu'en 1988, avec un schéma directeur précurseur en matière de préservation des milieux naturels approuvé le 20 avril 1972.

consommation (spatiale, énergétique, etc.). La loi Littoral a ainsi largement freiné l'équipement de la zone côtière, associée à l'action publique de protection (Conservatoire du Littoral en 1975, taxe départementale pour les espaces naturels sensibles (TDENS), classement de sites…)[6]. Ces mesures s'appuient sur plusieurs rapports commandités par l'Etat, tel que le Rapport Piquard en 1973.
Une évolution rapide caractérise donc l'espace littoral, au même titre que les mesures réglementaires qui tentent « d'encadrer » cette évolution, elles-mêmes tributaires de multiples éléments (identité territoriale des populations locales qui conditionne leur mobilisation, questions politiques et administratives, etc.)

Ce sont deux de ces mesures réglementaires qui vont être analysées dans cette thèse, parmi les plus importantes. Deux procédures conçues pour que la prise en compte de l'environnement soit effective dans des décisions d'aménagement elles-mêmes plus transparentes. La première est issue de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature : il s'agit des études d'impact. La seconde est l'enquête publique, régie par la loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (loi Bouchardeau, du nom de la Ministre de l'Environnement chargée de son instruction, Huguette Bouchardeau). Cette dernière remédie à une inadéquation croissante entre les moyens de participation et de concertation des citoyens - pourtant de plus en plus attachés à leur environnement quotidien et naturel - et des aménagements toujours plus nombreux et consommateurs d'espace.

Un sujet d'actualité ?

En ce début du 21e siècle, les divergences entre aménageurs et protecteurs de l'environnement existent toujours, mais la réglementation mise en place dans les années 1970 à 1990 a mûri et s'est imposée dans la conscience collective et individuelle, les comportements ont changé, évolué, et les citoyens savent aujourd'hui mieux tirer parti des outils réglementaires mis à leur disposition. Mais leur poids dans les choix d'aménagement s'en trouve-t-il accru ?

D'un côté, les débats[7], nombreuses manifestations publiques[8] et programmes de recherche[9] témoignent toujours de cette montée en puissance des préoccupations environnementales, jusqu'à l'inscription dans des conventions et chartes nationales[10] de nombreux concepts et principes récents (de prévention, de précaution, gestion intégrée, développement durable).
De l'autre, le littoral reste un espace toujours aussi convoité par des activités et usages variés, nouveaux ou non : sports d'eau, plaisance, énergie éolienne, développement des ressources halieutiques (etc.), qui nécessitent en permanence de nouveaux équipements, d'où l'intérêt de vérifier la pertinence et l'impact de procédures réglementaires pour la prise en compte de l'environnement côtier.

---

[6] Rapport du groupe Atlantique (groupe de prospective maritime et littorale de la façade atlantique) ; Politique maritime, aménagement du littoral, aménagement du territoire, Actes de la journée du 15 octobre 1996, Secrétariat général à la Mer & DATAR.

[7] Carrefours citoyens, réunions publiques, débats publics, etc… En 1998, le colloque de l'IFSA souligne l'apparition de nouveaux termes tels que consultation, concertation, négociation, information, communication, médiatisation, transparence, dialogue, participation, proximité, accueil, écoute, médiation, partenariat. Ce petit lexique est frappant par la nouveauté de ces termes qui exprime l'émergence d'une nouvelle mentalité, de nouvelles relations.

[8] Par exemple, la Semaine du développement durable, pilotée par le Ministère de l'écologie et du développement durable et le Secrétariat d'Etat au développement durable, en juin 2003 et 2004.

[9] Par exemple, l'Action Concertée Incitative engagée par le Ministère de la Recherche en 2004 sur le thème « Sociétés et cultures dans le développement durable » ; le programme MATE et Ademe « Concertation, Décision, Environnement » de 1999 à 2001 (compte rendu prévu pour mars 2005).

[10] Par exemple, le projet de loi constitutionnelle de Charte de l'environnement n°992 adoptée par le Parlement le 27 juin 2003.

PROBLEMATIQUE ET DEROULEMENT DE LA THESE

« La connaissance des acteurs de l'aménagement et de la gestion, des mécanismes d'élaboration, des textes réglementaires et des prises de décision, à toutes les échelles, s'avère de plus en plus nécessaire pour comprendre la dynamique du système littoral. Les études comparées d'un système politique et socioculturel à l'autre conduisent à des réflexions fructueuses qui méritent d'être poursuivies. Ces travaux débouchent directement sur le terrain de l'analyse des stratégies pour le littoral » (Corlay, 1995).

L'aménagement de l'espace littoral et la prise en compte des questions environnementales sont les axes centraux de cette thèse. De nombreux travaux en géographie qui s'intéressent à l'impact des aménagements sur l'évolution des milieux côtiers font état du droit et de son implication dans les processus d'évolution de l'espace. Cependant, l'attention est souvent tournée vers une seule loi : la Loi Littoral du 3 janvier 1986, qui partage plus les avis entre ses volontés multiples et controversées d'aménagement, de mise en valeur et de protection qu'elle ne les concilie. Pourtant, des procédures réglementaires telles que les études d'impact et les enquêtes publiques peuvent elles aussi avoir un effet direct sur l'aménagement et la gestion de cet espace, bien qu'elles soient conçues pour une application générale, c'est à dire sur l'ensemble du territoire français.

Les premiers constats d'A. Miossec (1990) soulignent, en pointant du doigt le droit des études d'impact et des enquêtes publiques, que « *la protection de l'espace littoral, pour renforcée qu'elle ait été depuis deux décennies, n'est pas totalement satisfaisante* ». Après la lecture de nombreuses études d'impact, l'auteur fait remarquer à propos de ces documents que « *la comparaison entre ce qu'elles décrivent et les réalités de terrain montre qu'elles ne sont pas sans faiblesses* », posant implicitement une des questions centrales de cette thèse : *la volonté du législateur en la créant a-t-elle permis, à travers la transparence des opérations, une meilleure protection du littoral ?* Poursuivant le raisonnement, il convenait de préciser quel était le poids de la réglementation environnementale sur les décisions d'aménagement : *les études d'impact et les enquêtes publiques, en tant que « contraintes» réglementaires, sont-elles facteur d'un aménagement cohérent de l'espace littoral ?*

Peut-on mesurer leur apport pour la préservation de l'environnement côtier et, dans un objectif de développement durable, sont-elles aujourd'hui efficaces ? Ces interrogations amèneront à s'intéresser aux principaux avantages et insuffisances de ces « outils » réglementaires l'aménagement des milieux côtiers, avant de voir quelle pourrait être leur valorisation, voire leur «dépassement » par une voie autre que juridique dans un contexte nouveau, celui de la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) qui vise à modifier les rapports entre groupes sociaux, rompant d'une certaine manière avec l'aménagement classique.
Dans l'optique de souligner certaines « dérives » réglementaires liées à l'application du droit des études d'impact et des enquêtes publiques, ce travail s'intéressera uniquement aux projets d'aménagement dont les dossiers présentent le plus d'incohérences pour l'environnement.

Les réflexions abordées au long de cette thèse sont le fait d'une approche géographique à l'interface Nature/Société qui cherche à appréhender les répercussions de certaines réglementations générales sur des micro-territoires et à vérifier leur rôle dans les évolutions spatiales. Le géographe, d'ailleurs « *habitué à travailler à différentes échelles, est bien placé pour étudier l'insertion des aménagements d'intérêt régional, national voir international dans le tissu local (…), apparaît comme le spécialiste le mieux placé pour formuler un avis sur un projet qui, en s'inscrivant dans un milieu géographique, doit nécessairement le transformer* » (Philipponneau, 1999).

La démarche conduit dans un second temps à formuler une hypothèse : la valorisation d'exigences réglementaires telles que les études d'impact et les enquêtes publiques pourrait-elle contribuer à une meilleure connaissance de l'espace géographique ?
Un des objectifs de cette thèse est d'ébaucher une passerelle entre la géographie et le droit, afin de montrer s'il existe des « décalages » entre la théorie des textes législatifs en faveur de la préservation de la nature littorale et leur application sur le terrain.
C. Beaujeu–Garnier estime à ce propos que « *le géographe, homme de terrain et d'observation, spécialiste de l'étude d'un territoire en tant que morceau d'espace inséparable de l'action humaine, formé par sa discipline à l'analyse des mécanismes des combinaisons complexes spatialisées, est par ailleurs tout désigné pour collaborer à la conception et à l'application d'une politique régionale globale et ceci à quatre niveaux : informer, analyser, critiquer et proposer (…).* En tant qu' « *organisateur de l'espace, il est parfaitement dans son rôle lorsqu'il suggère de faire appliquer les dispositions réglementaires par lesquelles le législateur tente de préserver un paysage (…)* ». En élargissant le domaine du paysage à celui de la nature et de l'environnement littoral, ce travail s'attache ainsi à analyser et critiquer des processus réglementaires et leur impact avant de suggérer des améliorations pour la gestion de cet espace complexe où les liens entre Nature et Société sont le fait d'enjeux «*entre les tenants de l'équipement et du développement économique et ceux qui n'y voient qu'un cadre de vie, de loisir également, mais dont la valeur écologique et paysagère est gravement affectée* » (Miossec, 1993).

Le choix du secteur d'étude

A l'origine, l'ensemble du littoral Atlantique français était visé par cette étude. Il est rapidement apparu que couvrir un tel linéaire nécessitait un temps trop important au vu des difficultés – notamment administratives – à recueillir les informations. Par ailleurs, la variété des aménagements et du déroulement des procédures réglementaires permettaient une multiplicité d'exemples en ne considérant que la partie centrale et nord de cette façade, car bien qu'homogène par son caractère maritime, ce littoral présente déjà une grande diversité physique (falaises, linéaire sableux, marais maritimes, etc.) et humaine (occupation du sol, peuplement, activités, etc.).
Il a ainsi été décidé de limiter le secteur d'étude de la pointe St Mathieu au nord (extrémité ouest du Finistère) à l'estuaire de la Gironde au sud (figure 1). Il couvre ainsi trois régions (Bretagne, Pays de la Loire, Poitou Charente), soit cinq départements (Finistère, Morbihan, Loire Atlantique, Vendée, Charente Maritime).
Les aménagements étudiés se situent sur les communes littorales « de plein droit[11] »au sens de la loi Littoral du 3 janvier 1986, mais cet espace sera parfois élargi pour les projets en zone estuarienne ou pour certains équipements implantés dans des communes rétro littorales mais ayant des incidences directes sur l'environnement littoral et maritime.

[11] Article 42 de la loi Littoral : il s'agit des communes riveraines des mers, océans, étangs salés où plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 ha.

Figure 1 : Carte générale de la zone d'étude

Déroulement de la thèse

Partie 1 – La connaissance du littoral en tant que système est nécessaire pour étudier les répercussions que peuvent apporter les procédures réglementaires ; aussi, les spécificités de l'espace littoral et les caractéristiques environnementales qui fondent sa complexité feront l'objet du premier chapitre. L'accent sera ensuite porté sur l'intégration générale des zones côtières dans la législation des études d'impact et des enquêtes publiques, préalablement à la description des principaux aménagements pouvant avoir des impacts sur les milieux littoraux ainsi que des contraintes réglementaires qui leur sont associées.

Le deuxième chapitre s'intéresse au contexte de naissance de la conscience environnementale et à la mise en place du droit lié à ces nouvelles préoccupations. Les principales mesures de protection et de

participation publique en faveur de l'environnement y sont rappelées, qu'elles soient conçues spécialement ou non pour l'espace littoral.
Après cet aperçu global de l'institutionnalisation de l'environnement, le troisième chapitre exposera le jeu des acteurs qui entoure les études d'impact et les enquêtes publiques (positionnement par rapport à l'aménagement d'un territoire, effets des actions de ces différents acteurs sur l'évolution et la transformation d'une unité spatiale littorale, etc.). Il s'agit dans une certaine mesure de montrer quel impact un groupe d'acteurs peut avoir sur l'application des procédures et inversement, quel peut être l'effet des procédures sur la prise de décision.

Partie 2 – En position intermédiaire dans la thèse, trois études de cas vont permettre d'éclairer le déroulement des procédures réglementaires lors des différentes phases de conception et de réalisation d'un projet d'aménagement. Ces exemples précis illustreront l'insertion des études d'impact et les enquêtes publiques au sein d'un contexte administratif et juridique complexe. Seront ainsi détaillés dans les chapitres 4, 5 et 6 :
- le réensablement de la plage de la Grande Conche à Royan (Charente Maritime) en 1999, complété par l'étude du rechargement de la plage de La Baule (Loire Atlantique) plus récent (2003-2004)
- les extensions du port de plaisance de Piriac sur mer (Loire Atlantique)
- le projet d'extension industrialo -portuaire du Port Autonome de Nantes St Nazaire sur une zone humide de l'estuaire de la Loire (projet « Donges Est » (Loire Atlantique)).

Partie 3 – Dans la continuité des deux premières parties qui auront permis une description multi scalaire, les chapitres 7 et 8 focalisent l'analyse sur les dysfonctionnements et les limites de la voie juridique pour la protection de l'environnement. Il s'agit, à travers un regard géographique du droit des études d'impact et des enquêtes publiques, de dresser un bilan de l'application de ces deux procédures, qui permette d'expliquer en partie la présence encore trop fréquente d'aménagements préjudiciables aux équilibres naturels. L'accent sera particulièrement porté sur notre culture environnementale et notre rapport au monde économique, qui se manifeste par un manque de vision globale à plusieurs points de vue.
Ce n'est qu'à la suite de cette synthèse que des propositions seront faites dans une perspective de développement durable des littoraux. Plusieurs temps marqueront cette réflexion : les outils réglementaires peuvent-ils présenter, au-delà de leur rôle d'aide à la décision, un intérêt pour la connaissance (caractéristiques physiques ; socio – économiques : appropriation, mobilisation publique, etc) et la gestion des zones côtières ? Auquel cas, faut-il les développer ? Les modifier ? Comment les valoriser ? L'analyse sera complétée par l'étude de mesures autres que réglementaires, plus informelles et moins rigides, comme réponses aux conflits d'usages toujours importants en milieu littoral. La « déréglementation » est-elle une solution viable ? La concertation publique est-elle la clé de la gestion intégrée des zones côtières ?

METHODOLOGIE

« *La recherche doit être conduite dans la sérénité, en toute indépendance scientifique vis à vis des organismes gestionnaires, collectivités territoriales ou entreprises. Cette indépendance est une des conditions pour que le chercheur conserve son acuité critique. Il n'a pas à cacher les dysfonctionnements, les incohérences ni les enjeux, bien au contraire* » (Thorez, 1999).

Repérage bibliographique

Une recherche bibliographique générale s'est imposée en premier lieu afin d'intégrer le contenu théorique et la portée des textes réglementaires. Dans ce cadre, les nombreux guides méthodologiques commandités par les Ministères successifs en charge de l'environnement ainsi que quelques Associations furent d'un grand recours. Ces guides s'adressent aux différents acteurs qui réalisent ou utilisent cette procédure, du pétitionnaire et bureau d'étude (Atelier central de l'environnement, 1977 ; Ministère de l'environnement et du cadre de vie, 1981 ; Ministère de l'aménagement du territoire et de l'aménagement, 2001, etc.) jusqu'au citoyen et l'élu (Barrière *et al*, 1984). Leur lecture n'appelle pas de connaissances spécifiques, leur rôle étant justement de faciliter et améliorer l'usage des études d'impact auxquelles certains auteurs attribuent volontiers des « éléments de pathologie » (Palanchon, 1977) ou encore des « grandeurs et misères » (Auger, 1988). Dans le même esprit, plusieurs documents ont été conçus pour rendre perfectible la réalisation des études d'impact pour des projets d'aménagements précis : ports de plaisance (Atelier central de l'environnement, 1988) parcs éoliens (GEOKOS consultant, à la demande de l'ADEME, 2001), élevages aquacoles (CEMAGREF, 1980), ICPE (AFITE, 2000), décharges (Ministère de l'environnement et du cadre de vie, 1980), etc…
De manière similaire, la procédure d'enquête publique a fait l'objet de guides méthodologiques à l'attention des commissaires enquêteurs et du public (Ministère de l'environnement, Délégation à la qualité de la vie, 1991 ; Chaumet, 1993 ; Bourny, 2000) et les débats autour des thématiques relatives à la démocratie participative sont « à la mode » depuis la réforme de l'enquête publique en 1983 et la création de la Commission Nationale de Débat Public (CNDP) en 1995 (Journées d'études, octobre 1985, Faculté de droit et de sciences politiques de Nantes ; Colloque Eaux et rivières de Bretagne, 2003 ; Journées citoyennes « Démocratie ou pédagogie participative ? » Bouguenais, 2003, etc.)

Si ces documents « pédagogiques » se caractérisent par leur abondance, il n'en est pas de même pour les travaux universitaires de droit, encore moins pour ceux de géographie…
Deux ouvrages de référence ont permis d'avoir un regard plus global et critique : pour les études d'impact : « L'évaluation des impacts sur l'environnement ; processus, acteurs et pratique » (André, 1999) et en matière d'enquêtes publiques : « Droit des enquêtes publiques » (Hostiou & Hélin, 1993). Néanmoins, les revues traitent de plus en plus d'environnement et de démocratie depuis les cinq dernières années, les scientifiques s'intéressant de plus près à ces préoccupations.
Le nombre réduit de mémoires de maîtrise ou DEA montre que les jeunes chercheurs sont encore peu nombreux à travailler sur ces thématiques, qu'il s'agisse d'analyser les procédures en tant que telles (Robin, 1998 ; Godard, 2000) ou autour de projets d'aménagements spécifiques (Hervouet, 1982 ; Moreau, 2000).

Le premier géographe « littoraliste » à trouver un intérêt dans l'analyse de ces procédures est aussi le directeur de ce travail, A. Miossec, qui remarque lors de ses recherches et expertises plusieurs dysfonctionnements dans la conception et l'application des études d'impact et des enquêtes publiques. Il appuie sa réflexion sur deux exemples vendéens dans un article des Cahiers Nantais « Etudes d'impact et enquêtes d'utilité publique en matière de l'aménagement de l'espace littoral : les Français sont-ils bien informés ? »

Savino, 1998

(Miossec, 1990) avant de développer plusieurs éléments liés à cette problématique dans la thèse d'Etat qu'il soutient trois ans après : « La gestion de la nature littorale en France atlantique. Etude comparative » (Miossec, 1993).
Il restait à vérifier si les pistes se confirmaient sur un espace d'étude offrant une diversité de milieux et d'aménagements…
Les trois études de cas présentées en première partie ont été l'occasion de découvrir comment s'appliquaient les textes juridiques dans la pratique, pour des contextes et des enjeux variés. La recherche approfondie sur ces projets d'aménagement (investigation sur les sites, rencontre avec les acteurs directs…) fut un complément indispensable à l'étude des dossiers administratifs, des statistiques et de la jurisprudence, qui aura permis un certain détachement et favorisé une interprétation plus personnelle.

Recherches pratiques

La connaissance « pratique » de ces deux procédures ne pouvait être conçue autrement qu'à travers l'étude des dossiers d'étude d'impact et des rapports d'enquête publique attenants, parallèlement à des entretiens qui ont permis de recueillir les points de vue d'acteurs tenant des rôles très différents les uns des autres selon la nature et le moment de leur intervention dans le processus réglementaire (personnels de l'Administration, pétitionnaires, présidents d'Associations de protection de l'environnement, juristes, commissaires enquêteurs, etc.).

L'étude des rapports et des conclusions rédigées par les commissaires enquêteurs a largement complété ces quelques entretiens, la diversité et la représentativité des remarques permettant une meilleure compréhension de la position du public et des associations lors des projets d'aménagement.
La connaissance des actions de ces associations de protection s'est largement étoffée à travers leurs bulletins d'information, leurs sites Web ainsi que par des revues spécialisées d'associations écologiques et de défense de l'environnement telles que Combat Nature, Pen ar Bed…

Les dossiers relatifs aux aménagements sur la zone d'étude ont été consultés, quand cela était possible, dans différentes administrations chargées de l'instruction ou du contrôle des études d'impact ou des enquêtes publiques. Il s'agit pour les principales des tribunaux administratifs, des préfectures et sous-préfectures et des différents services de l'Etat (principalement les DIREN et DDE). Certaines études d'impact ont été étudiées dans les bureaux d'études ou chez les pétitionnaires (Chambre de Commerce et d'Industrie, par exemple).

Afin de compléter les informations relevées dans ces dossiers et de connaître l'ensemble des projets soumis à étude d'impact et/ou enquête publique, deux questionnaires furent envoyés, le premier à l'intention des administrations et le second aux associations de protection de l'environnement. Toutefois, le peu de retour (voir § difficultés) n'a pas permis d'en exploiter les résultats.

Enfin, un stage de deux mois en bureau d'étude[12] au début de la thèse a permis d'observer les moyens mis en œuvre pour réaliser une étude d'impact.

[12] Bureau d'étude spécialisé dans les études d'impact sur les milieux littoraux « Alidade » (Brest), en août- septembre 2001.

L'étude de l'ensemble de ces dossiers a servi à élaborer une base de données (sur le logiciel Access) qui intègre et centralise un maximum d'informations sur les caractéristiques des projets, des sites et sur le déroulement des procédures. L'utilisation d'Internet a permis de préciser certaines informations ou de « découvrir » des projets dont la trace est difficilement repérable. Les sites des associations de protection sont à ce niveau de précieuses sources d'information.
Cette base de données, bien que non exhaustive, a permis la construction de plusieurs cartes de ce travail.

Difficultés

La première difficulté a été de comprendre les mécanismes d'un univers jusqu'alors peu connu : celui du droit de l'environnement. A la suite d'un mémoire de maîtrise en Baie de Cadix[13] ou était abordé superficiellement la Ley de Costas (« Loi des côtes ») et un mémoire de DEA méthodologique[14] éloigné des préoccupations d'aménagement et de gestion, un des soucis majeurs du début de ce travail a été d'apprendre à connaître les procédures réglementaires complexes autour desquelles interagissent de multiples acteurs et enjeux. Le fait de ne disposer que de notions juridiques sommaires avant le début de cette thèse a nécessité un temps d'assimilation important, tout en veillant à ce que le droit ne prenne pas une place prépondérante dans la réflexion géographique. Par ailleurs, une recherche de plusieurs années sur un tel sujet est délicate pour un non juriste qui manque nécessairement de méthode pour suivre avec acuité l'actualité juridique, quand l'application de nouveaux textes de loi ou l'adoption de nouveaux décrets peut à un moment donné rendre caduque une partie du travail (par exemple : Loi sur le Renouvellement Urbain (SRU) en 2001, adoption du décret n°2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales, etc.).

Ensuite, l'accès à l'information fut compliqué par de nombreux facteurs souvent propres aux structures administratives. Heureusement, la réalité n'est pas toujours comme la décrit R. Brunet (1993) dans sa définition de la bureaucratie…

> Bureaucratie : Domination des « bureaux », spécialement de l'administration publique. Se traduit par des longueurs, des complications, des procédures abstruses, le formalisme, le report des décisions de niveau en niveau, la fuite devant les responsabilités, la recherche de protection et l'auto - censure, la tendance au secret, l'abondance des relais et des itérations, le mépris et même la grossièreté à l'égard du public, la tendance à se prendre pour le pouvoir que les bureaux sont censés servir et dont le détenteur, dans les démocraties, devrait être le citoyen, de surcroît contribuable ; mais qui, en tant que tel, n'a pas accès aux documents détenus par ces « bureaux », c'est à dire prisonniers d'eux.
> La bureaucratie s'oppose par tous les moyens à la diffusion de l'information géographique.
> Elle rejoint une théorie taoïste : « Si le peuple est difficile à gouverner, c'est parce que ses connaissances se sont accrues. Gouverner un pays au moyen de la connaissance, voilà sa ruine. Gouverner un pays sans l'aide de la connaissance, voilà son bonheur » (Lao-tseu,Tao-to king).

Néanmoins, la volonté de réaliser un inventaire exhaustif des aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique fut rapidement compromise car les administrations et les services qui

[13] Choblet C., 1999, *Aquaculture et environnement dans la Baie de Cadix (Andalousie, Espagne)*, mém. Maît. sous la dir. de L. Ménanteau, Université de Nantes.
[14] Choblet C., 2000, *Apports méthodologiques de la fusion d'images visibles et radar pour l'étude de la zone de balancement des marées ; application au littoral du Golfe d'Arguin (Mauritanie)*, mém. DEA sous la dir. de F. Cuq, Université de Brest.

centralisent les données sont différents dans chaque département et les informations ne sont pas les mêmes dans des services similaires. Ceci est en partie lié à la décentralisation (1982-83) qui a durant plusieurs années favorisé les transferts des dossiers aux Conseils généraux. Les études d'impact, qui peuvent être réalisées par des divisions différentes (elles-mêmes subdivisées en plusieurs sections et services, par exemple : Ouvrages d'Art, Service Maritime, Division Urbaine, Division Infrastructures et Environnement, etc.), se retrouvent par ailleurs réparties pour leur contrôle dans de nombreux services déconcentrés de l'Etat (DIREN, DRIRE, DDASS, etc.). Cette multiplication d'interlocuteurs complique considérablement les recherches. Les temps de réponse (si réponse il y a) sont souvent longs et à des périodes très actives de contacts et envoi de courriers ont parfois succédé de longues périodes d'attente… De plus, l'absence d'états statistiques voire de classement rationnel ou d'archivage[15] dans certaines administrations rend parfois ces structures inaptes à fournir quelques informations. Finalement, la qualité des données recueillies tient surtout aux compétences (et à la motivation) très variables des personnes en charge des dossiers et à leur ancienneté (la connaissance des dossiers ne se transmet pas toujours ; les métadonnées n'existent pas). A cela s'ajoute une informatisation récente de la plupart des services, qui reste cependant propre à chaque administration, voire à chaque personne en fonction des informations dont elle a le plus souvent besoin. Enfin, certains dossiers sont introuvables par manque de place pour leur archivage. Ils sont fréquemment « perdus » après quelques années, ou sont partis avec les chefs de service de l'époque…

Pour l'ensemble de ces raisons qui révèlent l'absence de traçabilité des aménagements littoraux, un peu plus de quatre années ont été nécessaires pour l'aboutissement de ce travail.

RETOUR SUR QUELQUES DEFINITIONS ET CONCEPTS

Plusieurs termes en rapport avec l'espace méritent d'être précisés : environnement, aménagement et développement car leurs définitions se recoupent : l'aménagement peut contribuer à une meilleure protection de l'environnement, comme il peut contribuer à implanter des équipements déstabilisant une unité territoriale ou un milieu « naturel »; le développement économique peut être fondé sur l'industrialisation d'un espace comme sur sa préservation et son exploitation rationnelle (ouverture au public, sites ornithologiques, etc.) : il n'est pas toujours incompatible avec le développement durable … Ainsi, l'aménageur ne peut être assimilé de manière réductrice au bétonneur, ni le développeur au destructeur.

Environnement

Bien que dans les années 1980, la plupart des géographes remplacent le terme « milieu géographique » par « environnement », ce terme aura mis un certain temps à s'imposer. R. Neboit-Guilhot & L. Davy (1996) relèvent que l'intérêt reste faible malgré une progression constante : sur une vingtaine d'années de 1970 à 1990, cent soixante géographes ont travaillé sur le thème de l'environnement (vingt en 1973, quarante sept en 1980, cinquante cinq en 1984, soixante dix en 1989 et quatre vingt onze en 1994). Ce n'est que vers 1970 que les premières revues s'approprient cette notion (Les Annales de géographie, l'Espace géographique et Hérodote).

[15] Le manque de place est souvent en cause. Lorsque les locaux attenants à l'administration sont saturés, les dossiers les plus anciens sont transférés aux archives départementales.

De plus en plus, on observe un glissement du terme « nature » vers celui « d'environnement », considéré comme plus souple et plus large. Pourtant, si l'on se réfère au Petit Larousse de 1968, les définitions sont proches, l'environnement désignant « ce qui entoure, le milieu » et la nature « l'ensemble des choses qui existent réellement, monde physique ». La définition donnée par Passet (1990) rassemble quasiment ces deux notions : l'environnement est « l'entour, c'est à dire un ensemble de choses et de phénomènes localisés dans l'espace ». Dans Les mots de la Géographie (Brunet *et al*, 1993), la distinction est posée entre le sens étroit du terme (l'environnement naturel) et le sens large qui regroupe les « éléments naturels et éléments matériels, des personnes, leurs activités, leurs relations, leurs cultures, leurs institutions ; tout ce qui nous entoure et agit sur nous, à plusieurs échelles, locale, régionale et au delà. En fait, l'environnement, synonyme de milieu, a exactement la même définition générale que l'espace géographique, mais il est l'espace géographique vu du lieu dont on parle ; tout espace géographique est environnement de lieux, environnement de ses éléments et de ces sous systèmes ».
Le chapitre 2 reviendra sur l'évolution de la terminologie principale (nature, environnement, cadre de vie) et associée (protection, conservation, défense).

Importé des pays anglo-saxons, ce terme n'apparaît dans les dictionnaires qu'à la fin des années soixante. E. Le Cornec (1997) considère le statut de la notion « d'environnement» (si tant est qu'il s'agit d'une notion) comme assez flou. Cette avis est partagé par de nombreux auteurs : « *l'environnement se caractérise par le manque de cohésion des éléments plus ou moins disparates, formant un ensemble assez mal délimité, assez mal centré aussi, et qui entoure un sujet sans nécessairement avoir tous des rapports avec lui* » (Rougerie & Berouchavili, 1991).
E. Le Cornec soutient par ailleurs que le terme est « également ambigu car il recouvre une multiplicité de réalités et parce qu'il est écartelé entre nature et politique (nous ne dirons pas «culture») ». S'appuyant sur les remarques de J.Theys (1993) qui définit l'environnement «*au moins autant par des finalités, des systèmes de sens, que par un champ de problème ou une liste d'objets*», l'auteur estime plus juste de «*parler d'un trop plein sémantique à son propos plutôt que d'une notion sans contenu*». Il ajoute que «*l'environnement est donc une construction sociale avant d'être le paysage (lui-même d'ailleurs construction sociale récente), avant d'être la faune ou la flore des marais ou le banc situé sous les platanes de la place du village. L'environnement est tout ce que l'on veut sauf un espace spontané; c'est une nature travaillée par la politique. Il ne devrait d'ailleurs normalement pas être possible de parler de l'environnement, mais des environnements car ce concept est pluriel, à géométrie variable selon les représentations propres aux acteurs concernés et selon les contextes auxquels il s'applique* » (Le Cornec, 1997). Il s'agit ainsi d'une « *sphère d'influence réciproque existant entre l'homme et son milieu extérieur* » (Faucheux & Noël, 1995).

L'environnement peut être attribué à une valeur (environnement social, économique, naturel…) ou à une organisation spatiale (urbaine - bâtie -, rurale, littorale…), ceci à différentes échelles spatiales (locale, intercommunale : de l'espace vécu au territoire) et temporelles (évolution de l'environnement).

Dans ce travail, le terme peut être assimilé à un espace « perçu », tel que le conçoit A. Dauphiné en 1979 : « *l'environnement correspond à une prise en considération du milieu physique dans un contexte social ; c'est le milieu perçu par l'homme, les groupes sociaux et les sociétés humaines ; l'environnement du géographe présente donc trois caractéristiques fondamentales. C'est un donné, un produit de l'homme et un ensemble perçu* ».

On considérera pour parachever cette définition que l'environnement représente la perception sociale d'un état du géosystème, traduisant lui-même une approche holistique des socio et écosystèmes. L'environnement est « *global (un système), multidimensionnel (appelant une approche interdisciplinaire) et ne se définit que par rapport à un espace et un temps donné, et qui est un mélange de nature et de culture* » (Le Cornec, 1997).

Aménagement et développement

Pour P. Claval (*in* Paskoff, 1993), l'aménagement du territoire relève « *d'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* ». Spécifiquement pour l'espace littoral, c'est ainsi « *l'ensemble des interventions matérielles opérées sur une côte en vue de l'adapter au mieux aux usages que l'on désire en faire* », affirme JP. Pinot (1998) qui considère l'aménagement comme un élément de gestion « *puisque l'un des moyens de gérer est d'aménager, c'est à dire de régler la disposition des lieux de telle façon qu'ils rendent un maximum de services. La notion d'aménagement recouvre l'ensemble des transformations matérielles volontaires des lieux, afin de rendre plus conformes les dispositions naturelles de ces lieux à la gestion que l'on veut faire. L'aménagement du littoral a deux volets : transformer le littoral, en contraignant les lois naturelles à rendre les services qu'on en attend ; ou implanter des infrastructures dans un souci de ne pas modifier les évolutions naturelles du milieu littoral en question. Ainsi, l'aménagement du littoral porte aussi bien sur sa transformation que sur sa protection* ». L'auteur adhère pleinement par cette définition à l'esprit de la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et la mise en valeur de principes d'aménagement :

> Article L. 300-1 du Code de l'Urbanisme (L. no 85-729, 18 juill. 1985, art. 1er et L. no 96-987, 14 nov. 1996, art. 17) :
> « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objet de mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre la restructuration urbaine, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.
> L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

En parlant spécifiquement des espaces littoraux, JM. Becet n'hésite pas à les considérer comme non aménagés « *dans la mesure où aménager, au sens commun, signifie « disposer avec ordre en vue d'un certain but* » ». L'aménagement rationnel rejoint la notion de développement, théoriquement sans ambiguïté car « *le développement ne constitue plus un obstacle à la protection et, inversement, la protection conçue selon une optique dynamique et non plus statique n'est pas réfractaire à toute forme de développement* » (Becet, 1987).

Par ailleurs, il s'agit de distinguer l'aménagement des aménagements, eux-mêmes à spécifier par rapports aux équipements. A. Miossec (1993), à propos d'abord de la lutte contre l'érosion côtière

puis dans le cadre particulier de l'utilisation inadéquate du mot aménagement, insiste sur la distinction entre les aménagements, compris comme « *l'ensemble des interventions sur le milieu matériel qui ont été conçues pour parvenir d'emblée à un nouvel équilibre d'ensemble du système littoral en entier* » et les équipements, limités au sens d'infrastructures. C'est peut-être dans ce sens que la loi de 1976 relative à la protection de la nature sépare les trois termes «ouvrages », « travaux » et « aménagements ».
Cette différenciation est également établie par P. Senna (1992) : les aménagements sont « destinés à mettre en valeur les potentialités naturelles et culturelles d'un environnement géographique donné », les équipements sont « différenciés des aménagements par le fait qu'ils s'accompagnent d'une structure de gestion/animation caractérisée par un impact plus fort », enfin, les développements sont « caractérisés par la recherche de synergie entre plusieurs équipements et aménagements ».

Enfin, il faut préciser que la gestion n'implique pas nécessairement des équipements : elle peut se limiter à des décisions, souvent juridiques (interdiction d'urbaniser tel espace, de piétiner une dune…). Elle vise dans tous les cas à maintenir une situation ou un objectif à atteindre (restaurer ou modifier une situation), impliquant pour cela la mise en place de périmètres d'action.
Ainsi, l'aménagement d'un territoire est conditionné par un ensemble de décisions politiques, juridiques, administratives et citoyennes. Un aménagement est réussi quand il satisfait le plus grand nombre d'acteurs et d'intérêts en limitant les conflits d'usage ; il contribue à un développement durable - pris dans le sens d'un développement économique viable qui ne compromet pas l'altération de l'environnement global - quand il intègre l'ensemble des composantes du système en place en assurant de ne pas les compromettre sur le temps long.

PRESENTATION DES ETUDES D'IMPACT ET DES ENQUETES PUBLIQUES

« Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences » Loi du 10 juillet 1976, article 1.

Un rapide rappel du rôle et du contenu de ces deux procédures réglementaires semble indispensable avant d'exposer directement trois exemples concrets (partie II) qui permettront d'engager les pistes de réflexion. Les chapitres 2 et 3 détailleront plusieurs aspects.

Constat

Le développement d'activités économiques à grande envergure peut avoir d'importantes répercussions sur l'environnement. Ceci est d'autant plus vrai pour l'espace littoral, particulièrement sensible, où les impacts de travaux qui seraient anodins dans un autre milieu peuvent s'avérer être préjudiciables du point de vue de l'environnement. Afin de limiter ces effets, une étude d'impact doit être réalisée avant toute prise de décision concernant une opération d'aménagement risquant d'être dommageable pour l'environnement, dont la liste est fixée par décret. D'une manière assez pragmatique, on peut définir l'étude d'impact comme un moyen réglementaire qui amène un aménageur à mieux considérer l'environnement.

Une préoccupation commune : la protection de l'environnement

Il suffit de reporter ici les principes fédérateurs de la loi n°95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi Barnier[16]) pour se rendre compte de l'implication que vont avoir les études d'impact et les enquêtes publiques pour le renforcement de la protection de l'environnement :

> "Le principe de précaution, selon lequel l'absence de certitudes, compte tenu des connaissances scientifiques et techniques du moment, ne doit pas retarder l'adoption de mesures effectives et proportionnées visant à prévenir un risque de dommages graves et irréversibles à l'environnement à un coût économiquement acceptable ;
> "Le principe d'action préventive et de correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, en utilisant les meilleures techniques disponibles à un coût économiquement acceptable ;
> "Le principe pollueur payeur, selon lequel les frais résultant des mesures de prévention, de réduction de la pollution et de lutte contre celle-ci doivent être supportés par le pollueur ;
> "Le principe de participation, selon lequel chaque citoyen doit avoir accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses."

Les deux procédures ne sont pas juridiquement conditionnées l'une par l'autre mais implicitement liées ; études d'impact et enquêtes publiques se retrouvent ainsi régulièrement associées dans plusieurs textes de loi et décrets, notamment :
- l'article 5 du décret du 12 octobre 1977: « L'étude d'impact est insérée dans le dossier soumis à enquête publique lorsqu'une telle procédure est prévue ». Le champ des enquêtes publiques étant plus vaste que celui des études d'impact, il y a possibilité de recoupement car un dossier d'étude d'impact est généralement joint pour l'enquête publique.
- l'article 3-d du décret du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques[17] « Le montant des seuils financiers est révisé en même temps et dans les mêmes proportions que ceux visés au III de l'article 1 du décret du 23 avril 1985 concernant les enquêtes publique ». Ceci signifie que le seuil financier de tous les travaux est fixé à 1,9 M€ (12 MF, alors qu'il pouvait être de 6 MF pour certains aménagements) à l'exception des remontées mécaniques. En contre partie, le champ d'application des enquêtes publiques a été élargi à des opérations qui n'y étaient pas soumises. Cette réévaluation est justifiée par une dévaluation monétaire, la limite se trouvant fixée sur les seuils les plus fréquemment appliqués aux enquêtes publiques.
La complémentarité qui unit les textes permet à certains auteurs d'affirmer que « *le jeu des acteurs n'aurait sans doute pas évolué dans des conditions aussi favorables si la loi Bouchardeau de 1983 n'avait pas profondément réformé les modalités de l'enquête publique, support indispensable d'un accès convenable au contenu de l'étude d'impact. Le rapprochement de leurs champs d'application respectifs peut témoigner à lui seul que la réflexion sur ces instruments doit être menée de front* » (Guth, 1997).

Objectifs des études d'impact

Ils sont nombreux et convergent vers une même finalité : optimiser l'adéquation entre un type d'aménagement et un espace donné afin de minimiser les impacts négatifs d'un projet. Dans les faits,

---

[16] Du nom du Ministre de l'environnement Michel Barnier (1993-1995).
[17] Modifiant le décret n°771141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de la loi n°76-629 du 10 juillet 1976 et l'annexe du décret n°85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi n°83-630 du 12 juillet 1983.

« il s'agit surtout de contraindre le maître d'ouvrage et l'administration à prendre en compte l'environnement au même titre que les considérations techniques, économiques et sociales » (Falque, 1991). Quatre objectifs majeurs méritent d'être soulignés :

- Prévention et anticipation. L'étude d'impact amène le maître d'ouvrage à réfléchir d'avantage à son projet, à le concevoir en intégrant ses effets négatifs pour l'homme et l'environnement, c'est à dire à s'interroger sur la pertinence globale du projet : ce dernier est-il bénéfique pour l'environnement, sans importance, acceptable, donc tolérable moyennant d'éventuelles dispositions complémentaires, ou tout simplement à rejeter parce que préjudiciable à l'équilibre du milieu ?

- Recherche d'une meilleure protection. Que ce soit à court, moyen ou long terme et à l'échelle locale, régionale ou mondiale, un des objectifs de l'étude d'impact reste d'obtenir une meilleure protection de l'homme et de l'environnement. L'obligation de proposer des mesures de réduction ou de compensation dans l'étude impose au maître d'ouvrage la mise en œuvre de ces mesures de protection. L'évaluation devrait également se faire par l'appréciation des conséquences du projet sur l'environnement et par l'indication des outils de mesures mis en œuvre pour le contrôle.

- Aide à la décision. L'étude d'impact fournit aux décideurs (élus, administration…) les éléments nécessaires à une prise en compte de la protection de l'environnement, afin de les orienter vers des choix judicieux en matière d'environnement. De la même façon, l'étude d'impact aide le maître d'ouvrage à concevoir un projet plus respectueux de l'environnement en lui apportant des réponses rationnelles aux plans technique et économique.

- Participation et information. L'étude d'impact permet en premier lieu d'informer les services administratifs quant aux caractéristiques d'un projet d'aménagement ; elle s'avère ensuite être un des éléments-clé du dossier d'enquête publique. Dans le cas où l'enquête publique n'est pas obligatoire, l'étude d'impact reste consultable par les différents acteurs concernés et le public en général, sur demande auprès de l'administration, après l'autorisation des travaux. Ainsi, le public peut prendre connaissance des conséquences attendues du fonctionnement de l'installation.

Application

Elle est régie par la règle de la dispense, ce qui signifie que le champ d'application des études d'impact est a priori illimité. L'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 a prévu que le décret fixerait simplement « la liste limitative des ouvrages qui, en raison de la faiblesse de leurs répercussions sur l'environnement, ne sont pas soumis à la procédure de l'étude d'impact » : l'étude d'impact est donc la règle et la dispense l'exception. Ce principe est confirmé par l'énoncé de l'article 1er du décret du 12 octobre 1977 selon lequel « la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages donne lieu à l'élaboration d'une étude d'impact, sauf dans les cas visés à l'article 3[18] ». Le même décret prévoit, pour des aménagements plus « légers », une procédure simplifiée : la notice d'impact[19].

L'étude d'impact doit faire l'objet d'un contenu minimum imposé par l'article 2 de la loi et par l'article 2 du décret de 1977 et répondre à un principe de proportionnalité. Quatre parties réglementaires composent ainsi les dossiers, complétées depuis le décret du 25 février 1993 par une cinquième et un « résumé non technique ». Ce décret a permis l'harmonisation en droit interne de la Directive

[18] Cet article, complété par trois annexes, fixe le détail du champ d'application matériel de l'étude d'impact. Le système est assez complexe puisqu'il distingue des critères généraux d'exclusion (article 3-A), des critères spécifiques d'exclusion avec ou sans seuils techniques pour certaines catégories d'opérations listées dans les annexes I et II du décret (article 3-B), un critère financier d'exclusion qui intervient à titre subsidiaire (article 3-C)et une exigence d'étude d'impact quel que soit le coût des travaux pour les opérations figurant dans l'annexe III (article 3-C, alinéa 2).

[19] Décret du 12 octobre 1977, article 4 (complété par l'annexe IV, elle même modifiée et complétée par le décret du 25 février 1993). Douze catégories de travaux ou d'ouvrages sont soumises à notice d'impact.

Européenne n° 85/337/CEE du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.
Dans l'ensemble, l'étude d'impact se doit de donner un aperçu exact et précis du site et de son environnement à un temps T (état « zéro » sans le projet) jusqu'à un temps T+1 (projet inséré).

Eléments constitutifs d'un dossier d'étude d'impact

L'analyse de l'état initial du site et de son environnement (1ere partie)
La première partie de l'étude consiste en une « analyse de l'état initial du site et de son environnement, portant notamment sur les richesses naturelles et les espaces naturels agricoles, forestiers, maritimes et de loisirs, affectés par les aménagements ou ouvrages » (article 2-1 du décret) ainsi que sur les biens matériels et le patrimoine culturel susceptibles d'être affectés par le projet. L'analyse de l'état initial comporte nécessairement, lorsque qu'il existe, l'analyse du plan local d'urbanisme (PLU) opposable aux tiers à la date de la demande, avec les extraits du règlement des zones du PLU. L'ensemble des données existantes doit être intégré dans cet état initial pour une analyse complète et précise qui prenne en compte tous les éléments de l'environnement. Le champ territorial du constat n'est pas limité à l'espace directement prévu pour l'ouvrage, mais il porte sur tout l'espace qui peut être affecté par les aménagements ou les ouvrages.

L'analyse des effets du projet sur l'environnement (2e partie)
Elle présente une « analyse des effets directs et indirects, temporaires et permanents du projet sur l'environnement, et en particulier sur la faune et la flore, les sites et paysages, le sol, l'eau, l'air, le climat, les milieux naturels et les équilibres biologiques, sur la protection des biens et du patrimoine culturel et, le cas échéant, sur la commodité du voisinage (bruit, vibrations, odeurs, émissions lumineuses) ou sur l'hygiène, la sécurité et la salubrité publique »(article 2-2 du décret modifié), on peut considérer la seconde partie comme « préventive ». La liste de l'article 2-2 n'est pas limitative et le champ de l'analyse recouvre des données très larges : ainsi, chacun des effets prévisibles doit être étudié. Comme pour la première partie, l'analyse doit être complète, précise et sérieuse. Elle s'intéressera particulièrement à l'origine, la nature, et la gravité des inconvénients susceptibles de résulter de l'exploitation : pollutions de l'air, de l'eau et des sols, volume et caractère polluant des déchets, niveau acoustique des appareils qui seront employés ainsi que les vibrations qu'ils peuvent provoquer, mode et conditions d'approvisionnement en eau et d'utilisation de l'eau, etc. Les effets positifs du projet sur l'environnement seront également soulignés dans cette partie. Enfin, les effets sur la santé doivent être ici spécifiquement abordés, à moins qu'ils ne le soient dans un volet à part.

Les raisons pour lesquelles le projet a été retenu (3e partie)
Dans cette troisième partie, l'étude d'impact doit préciser « les raisons pour lesquelles, notamment du point de vue des préoccupations d'environnement, parmi les partis envisagés, le projet présenté a été retenu » (article 2-3 du décret).
La notion des partis envisagés est plus définie par la jurisprudence comme « projets alternatifs » que de « variante au projet ». Différents partis doivent ainsi être envisagés et étudiés par le pétitionnaire.

Les mesures compensatoires et l'estimation des dépenses (4e partie)
Cette quatrième partie énonce « les mesures envisagées par le maître de l'ouvrage ou par le pétitionnaire pour supprimer, réduire et, si possible, compenser les conséquences dommageables du projet sur l'environnement, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes » (article 2-4 du décret). Les propositions retenues sont théoriquement le complément logique de l'analyse des effets

sur l'environnement. Le principe des mesures compensatoires (*mitigation*) est de réduire ou éliminer les impacts de l'aménagement dans l'espace et le temps (par des opérations de protection ou de gestion pendant la durée de l'action) ou de compenser l'impact en remplaçant ou en fournissant des biens environnementaux de substitution. On distingue trois grands types de mesures :
- les mesures de suppression : l'impact est supprimé en totalité (par exemple, on choisit de construire un port de plaisance à sec afin d'éviter la pollution dans une zone conchylicole).
- les mesures de réduction : l'impact reste présent mais des moyens sont mis en œuvre pour le réduire, comme l'utilisation de procédés de dépollution, d'épuration, de protection antibruit, etc. (par exemple, la mise en place d'épis stabilisant l'érosion d'une plage à la suite de la construction d'un port, l'amélioration de l'insertion paysagère d'un équipement, les murs antibruit, l'insonorisation des appareils, etc.).
- les mesures de compensation : quand aucune solution ne permet de supprimer ou réduire les impacts, une compensation est demandée au maître d'ouvrage (par exemple, la protection d'un espace en échange de la dégradation d'un autre, la reconstitution d'un milieu naturel (plage, vasière…), les reboisements.
Une estimation des dépenses correspondantes aux mesures compensatoires doit être jointe, celle-ci étant essentielle pour évaluer l'importance que donne le maître d'ouvrage à l'environnement, en fonction de la nature et des conséquences liées aux effets négatifs de son projet (un rapport coût des mesures compensatoires/coût du projet est facilement établi). Enfin, il est utile de préciser que juridiquement, l'ensemble des mesures compensatoires équivaut à une simple déclaration d'intention.

Les méthodes de prévision utilisées et les difficultés rencontrées (5e partie)

Le décret du 25 février 1993 a ajouté cette cinquième partie au contenu obligatoire de l'étude d'impact qui doit présenter « une analyse des méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation » (article 2-5 du décret modifié). Cette rubrique a pour rôle de valider les résultats ou les conclusions présentées dans l'étude d'impact, elle doit expliciter les méthodes employées et leurs limites éventuelles.

Le résumé non technique

Le décret du 25 février 1993 impose au contenu de l'étude d'impact un résumé non technique, conformément aux termes de la directive communautaire afin de faciliter sa compréhension par le public. Le résumé doit donc reprendre sous une forme synthétique les éléments essentiels ainsi que les conclusions de chacune des parties de l'étude.

L'étude d'impact, un élément-clé de l'enquête publique

La réalisation d'aménagements, d'ouvrages ou de travaux exécutés par des personnes publiques ou privées est soumise à enquête publique lorsque la nature des opérations et des impacts associés est susceptible d'affecter l'environnement. Les opérations de planification telles que la mise en place de SMVM, de SCOT ou encore les révisions de PLU font également l'objet d'une enquête publique. Ces dernières s'appuient sur le principe général du droit à l'information ; elles permettent au public de mieux s'impliquer dans les préoccupations environnementales d'intérêt général à différentes échelles. De nombreux types d'enquêtes sont regroupés sous le nom « d'enquêtes publiques », mais une seule se rapporte véritablement à l'environnement et l'écologie au sens large du terme : celle issue de la Loi du 12 juillet 1983 (Loi Bouchardeau), spécialement étudiée dans ce travail. Ces dernières ont pour objectif de favoriser l'information et la participation du public : un commissaire enquêteur (ou

commission d'enquête pour les projets les plus importants) est chargé de recueillir les observations, suggestions et propositions du public avant de formuler des conclusions et un avis motivé qui permettront à l'autorité compétente de disposer de tous les éléments nécessaires à la prise de décision. De manière synthétique, on peut dire que l'enquête publique permet de prendre connaissance du dossier relatif à un aménagement, servant ainsi d'intermédiaire dans le dialogue maître d'ouvrage/ public.

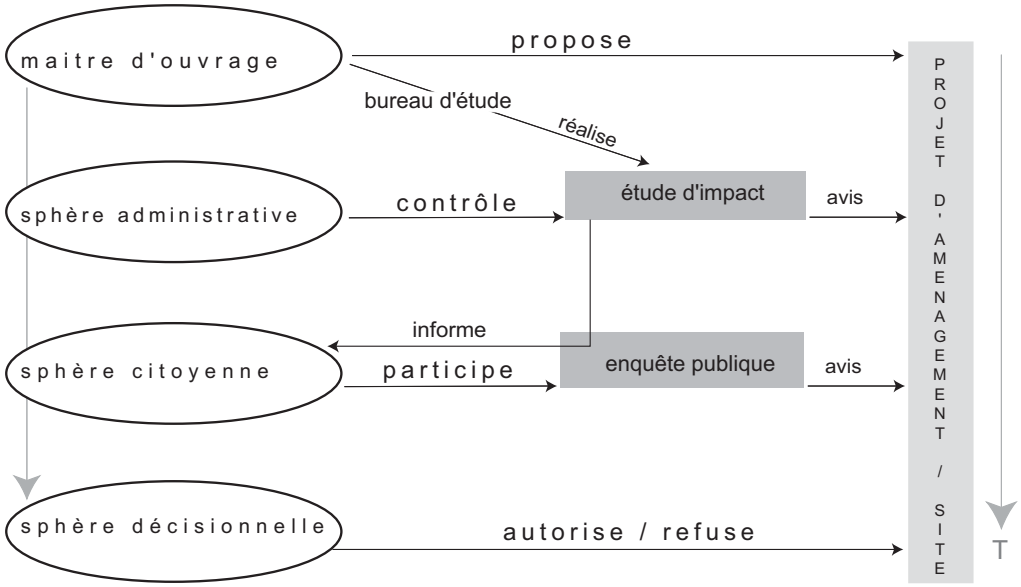


Figure 2 : Relations simplifiées entre procédures et acteurs

La loi Bouchardeau a une portée générale ; ses neuf articles expliquent la procédure d'enquête publique dans son ensemble. L'article 1 précise l'objectif des enquêtes publiques et leurs conditions d'application. Le terme littoral n'est pas explicitement cité, mais intégré dans la réflexion puisque la loi s'applique aux aménagements en « raison de leur nature, de leur consistance ou du caractère des zones concernées », tenant compte de « la sensibilité du milieu et des zones qui bénéficient au titre de l'environnement d'une protection d'ordre législatif ou réglementaire ». Les articles suivants sont respectivement relatifs à la désignation du commissaire enquêteur (art. 2), aux modalités de diffusion de l'information (art. 3), à la conduite de l'enquête publique (art. 4), à l'autorisation administrative (art. 5), au sursis à exécution (art. 6), aux délais de validité de l'enquête publique (art. 7), à l'indemnisation du commissaire enquêteur (art. 8) et enfin aux modalités et délais d'application de la loi (art. 9).

Les préoccupations relatives à la protection de l'environnement et à la participation publique sont les principes fédérateurs des procédures réglementaires étudiées dans ce travail ; il s'agit désormais d'analyser leur portée sur l'espace littoral…

PARTIE I

L'AMENAGEMENT DU LITTORAL,

ENTRE INSTITUTIONNALISATION ETATIQUE ET PRATIQUE LOCALE

Avant d'étudier les impacts des procédures réglementaires sur l'aménagement d'un espace, la connaissance des singularités de ce dernier est indispensable. Le premier chapitre permet de rappeler les éléments constitutifs du système littoral à travers une description de la dynamique naturelle et sociale exercée sur cet espace spécifique. L'état des pressions et des enjeux économiques conduit, *in fine*, à s'intéresser aux aménagements côtiers soumis à la réalisation d'une étude d'impact et/ou d'une enquête publique selon les impacts environnementaux générés. Une synthèse de ces aménagements mettra, d'emblée, en évidence la difficile intégration de la complexité du littoral au sein des deux procédures environnementales.

La préservation des milieux naturels et de leurs ressources, pourtant indispensable au maintien de nombreux usages, est parfois peu compatible avec certains projets d'aménagement. Afin de limiter les dégradations que peuvent avoir ces derniers sur l'environnement, la France s'est dotée depuis près de trente ans d'outils réglementaires. L'étude de la construction de ce système juridique, politique et administratif fait l'objet du second chapitre : dans quel contexte se sont développés ces cadres législatifs et réglementaires en faveur d'une meilleure protection de l'environnement ? Quelles en ont été les principales évolutions ?

Après avoir exposé les grandes lignes de l'institutionnalisation environnementale, le troisième chapitre se focalise davantage sur l'analyse du jeu des acteurs à l'échelle locale. L'accent est porté sur les logiques d'acteurs qui accompagnent un projet d'aménagement, leurs pratiques s'avérant fondamentales dans la mise en œuvre des mesures réglementaires. Il s'agit de mieux comprendre qui sont ces groupes d'acteurs, à quels moments ils interviennent et participent, quels intérêts ils défendent et, surtout, quel est leur rôle et leur poids dans les processus décisionnels.

CHAPITRE 1

LE LITTORAL,
UN ESPACE COMPLEXE ET AMENAGE

1. Les spécificités de l'espace littoral : rappels 39

11. Un système entre dynamique naturelle et sociale 39
12. Le littoral, un espace convoité entre intérêt général et intérêts particuliers 47

2. Etat des principaux aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur le secteur littoral étudié 54

21. La prise en compte du littoral dans les textes relatifs aux études d'impact et aux enquêtes publiques 54
22. Sur le terrain : précisions réglementaires (spécifiques) et état des aménagements 62

-

1. LES SPECIFICITES DE L'ESPACE LITTORAL : RAPPELS

11. UN SYSTEME ENTRE DYNAMIQUE NATURELLE ET SOCIALE

Système et approche systémique

L'espace littoral, qui se matérialise par une bande plus ou moins large à l'interface terre - mer, peut être compris comme un système dont l'évolution est conditionnée par de nombreux éléments : « *les littoraux constituent des environnements fragiles dans lesquels se manifestent de multiples facteurs d'évolution aux actions, interactions et rétroactions complexes* » (Paskoff, 1993). La figure 3 illustre ces relations, qui se traduisent dans l'espace par des phénomènes dynamiques, tant naturels que sociaux.

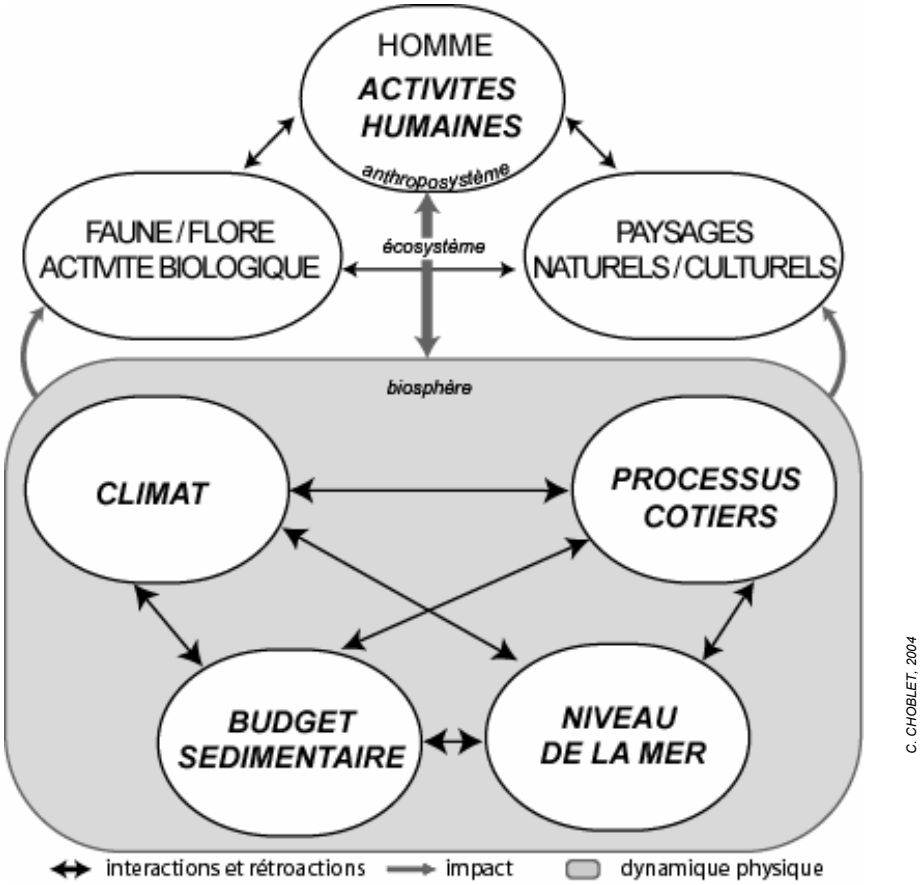


Figure 3 : Les composantes du système littoral : actions, interactions et rétroactions.
Source: Paskoff, 1993, d'après O. Pilkey et al, 1989

La définition de l'environnement littoral s'inscrit ainsi dans celle, plus large, que donnent F. Durand Dastes et P. Merlin (1989) du terme Environnement, compris comme « *l'ensemble des éléments physiques, chimiques, biologiques et sociaux qui caractérisent un espace et influencent la vie d'un groupe humain ; l'environnement est un système, c'est-à-dire un ensemble cohérent d'éléments qui agissent et réagissent les uns sur les autres. Tout environnement définissable comme une entité est ouvert : il reçoit des impulsions externes et peut en transmettre à son tour. Un groupe humain agit sur son environnement et chacune de ces actions entraînent des effets en chaîne, parfois amplifiées par des rétroactions positives* ».

En ce sens, la démarche systémique adoptée par JP. Corlay pour analyser l'espace littoral vise à intégrer l'ensemble de ces interactions « *fonctionnelles (un objet en analyse et les autres), spatiales (l'ici et l'ailleurs), scalaires (le niveau d'analyse et les niveaux d'échelle inférieure et supérieure, temporelles (l'actuel et le passé), et disciplinaires (le champ de la connaissance géographique et les autres)* » (Corlay, 1999). Cette approche est partagée par Y. Veyret qui note pour le littoral l'intérêt des interrelations et rétroactions complexes entre la nature et les usages et activités des populations locales : « *si les facteurs naturels sont présents dans les choix d'aménagement, ceux-ci agissent à leur tour sur les données physiques, par le biais de l'érosion accélérée, des modifications climatiques de l'espace urbain, de celles de l'écoulement des fleuves, de la dynamique littorale, ou de la qualité des eaux (pollutions)* » (Veyret, 2000).

La mobilité est l'une des caractéristiques physique majeures du système littoral : les transformations naturelles et anthropiques modifient sans cesse sa morphologie. C'est ainsi que tout aménagement est amené à perturber de manière plus ou moins forte le système en place, ceci sur un espace plus ou moins proche : l'implantation d'un équipement dans le milieu littoral va par exemple créer des impacts au sein d'un sous-système qui, selon leur intensité, remettront en cause un état de stabilité général lui-même plus ou moins vulnérable (figure 4). L'équilibre est maintenu si l'aménagement ne porte pas préjudice au milieu (création de sentier piéton…), un nouvel équilibre peut être regagné à la suite d'une transformation radicale (marais salants, polders…), enfin, une situation de crise peut être générée par des impacts forts, altérant tant les paysages que les écosystèmes (industrie portuaire, marinas…).

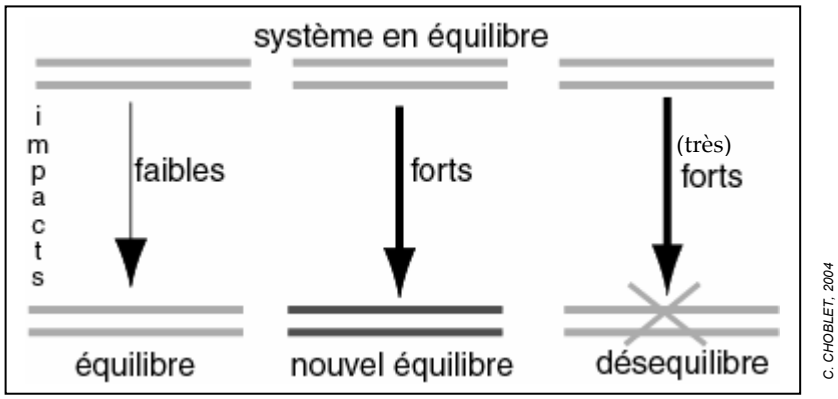


Figure 4 : Le système littoral, un équilibre menacé en permanence,
D'après Guigo, 1991

De manière globale, l'évolution de l'espace littoral reste soumise à deux grands facteurs interdépendants : la nature et l'homme. Ceci a conduit B. Bousquet (1990) à considérer un littoral « de nature » (soumis aux dynamiques physiques), un littoral « d'oekoumène » (où coexiste l'ensemble des activités et usages anthropiques), mais également un littoral « d'institution », tant régi par le Droit que dépendant des niveaux de décision et des politiques d'aménagement. Ce dernier se confronte d'ailleurs à la complexité des deux premiers, comme le souligne l'article 1 de la Loi Littoral (« *Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur* ») et différents rapports ministériels : « *l'affectation et la valorisation des espaces littoraux ne peuvent pas résulter d'un simple zonage d'usage ou de protection, mais relèvent plus généralement d'une approche systémique de l'équilibre souhaité entre les ressources disponibles,*

leurs divers usages et le choix des règles de compatibilité[1] » (Groupe de prospective maritime et littorale de la façade Atlantique, 1996).

111. La dynamique physique

«*Le littoral évolue cent à mille fois plus vite que les paysages continentaux, si on en regarde le long terme, et peut-être un millions de fois plus vite si l'on s'attache aux changements quotidiens de sa forme* » (Pinot, 1998).

Les facteurs de la dynamique et leurs actions sur la géomorphologie littorale

De nombreux paramètres naturels produisent la dynamique côtière (figure 5). Celle-ci résulte principalement des vents, qui génèrent la houle. Ce mouvement ondulatoire, lorsqu'il approche de l'avant côte, se transforme en déferlement, s'estompant sur l'estran en jet de rive (montée de l'eau) puis en nappe de retrait (écoulement laminaire). La houle conditionne également la dérive littorale et les courants de retour (courant de refend et d'arrachement), qui induisent à leur tour la direction du transit sédimentaire littoral. Enfin, autant pour les zones au large que l'avant côte, les courants marins liés aux marées sont déterminants dans la région étudiée, où les marées de type semi diurne sont responsables d'un marnage de plusieurs mètres.

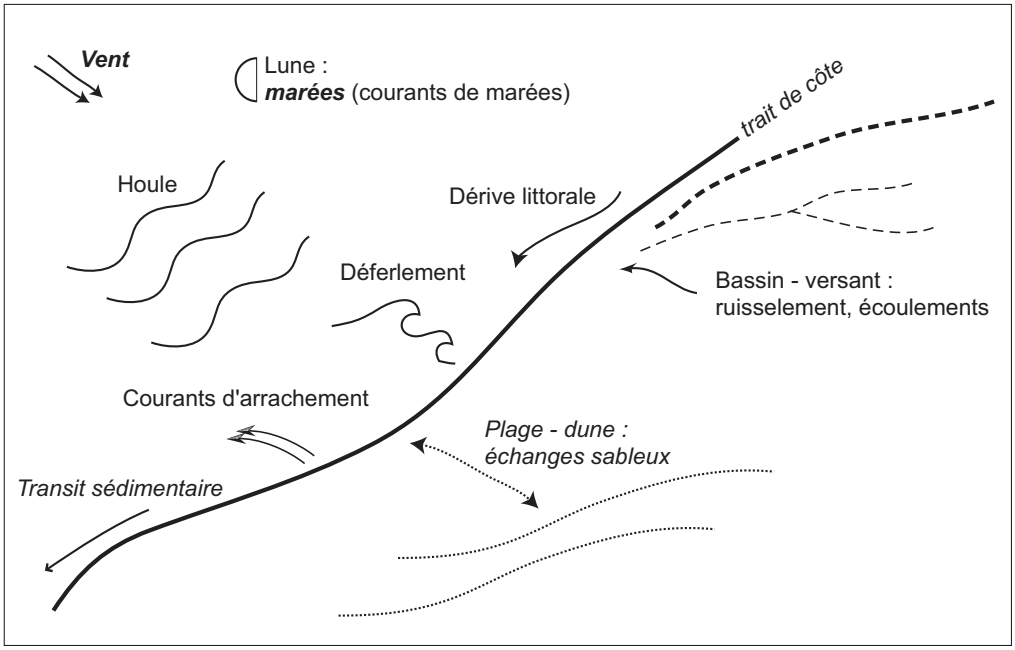


Figure 5 : Les principaux processus naturels de la dynamique littorale

L'ensemble de ces actions détermine des évolutions morphologiques variant selon le type de côte et de leur situation (secteur abrité ou exposé aux vents, par exemple) : pour les littoraux rocheux, les actions de la houle et l'attaque des vagues ont, de manière directe ou indirecte (projection des galets sur les parois rocheuses, par exemple), pour conséquence le recul de la falaise alors que pour les littoraux sableux, ces actions sont associées à l'engraissement ou au démaigrissement d'une plage,

[1] Rapport du groupe Atlantique (groupe de prospective maritime et littorale de la façade atlantique ; Politique maritime, aménagement du littoral, aménagement du territoire ; Actes de la journée du 15 octobre 1996, Secrétariat général de la Mer & DATAR.

démaigrissement qui peut être de la perte pure dans le cas où les sédiments repartent au large, ou profitable à une zone voisine (*cf.112*).

112. Les interventions et équipements sur le littoral

Si la plupart des interventions actuelles visent à restaurer les milieux, il n'en a pas toujours été ainsi et les nombreux équipements qui jalonnent la côte ont, des décennies durant, fortement contribué à modifier la morphologie littorale. L'homme est ainsi, en plus des éléments naturels, un des facteurs fondamentaux de son évolution, caractérisée par une tendance générale à l'érosion (figure 6).

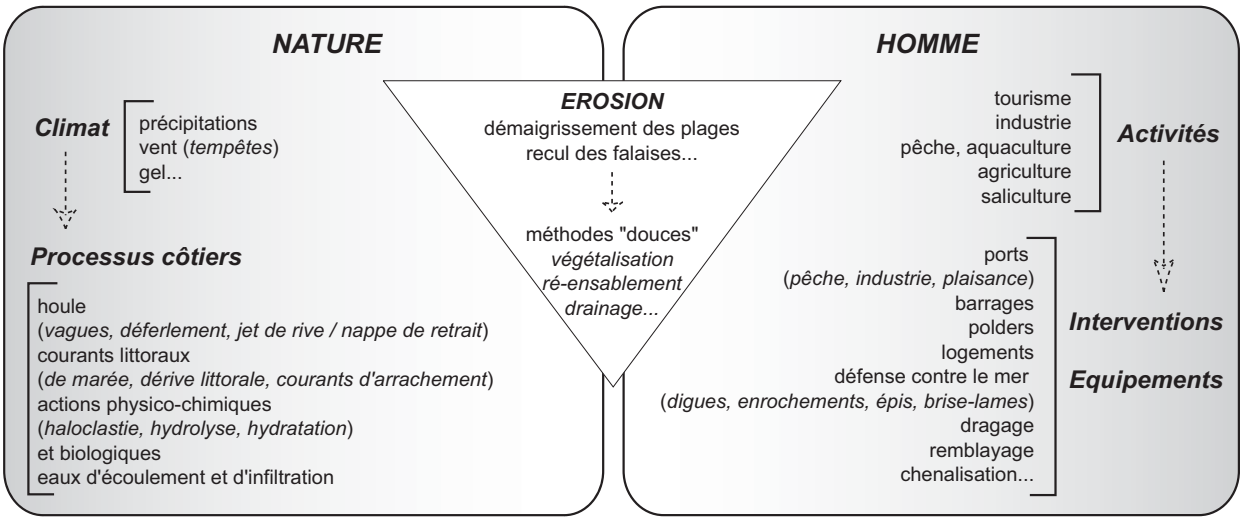


Figure 6 : L'érosion côtière, au croisement de facteurs naturels et anthropiques
D'après Paskoff, 1998

Depuis longtemps, il a pour son utilisation transformé la côte selon des objectifs sociaux et économiques : par exemple, l'exploitation du sel a été rendue possible grâce à une gestion hydraulique « artificielle » des marais maritimes naturels (constitués de slikke, de schorres et de prés salés). De la même façon, les polders ont permis de « gagner » des terres agricoles sur la mer, tout en sécurisant l'habitat en arrière du littoral. L'homme a plus souvent cherché à figer la nature littorale en limitant les effets de la dynamique plutôt que de s'y adapter. Cette lutte contre les éléments marins s'est en France traduite par de nombreux ouvrages de défense visant à modifier l'incidence des houles et à réduire les effets de la dérive littorale. Parmi ceux-ci, on distingue des ouvrages perpendiculaires au trait de côte (épis, digues) servant à piéger le sable ou à constituer un abri de la houle (port) et des ouvrages parallèles à la côte (brises lames, murs, enrochements) qui amortissent l'énergie des houles (figure 7).

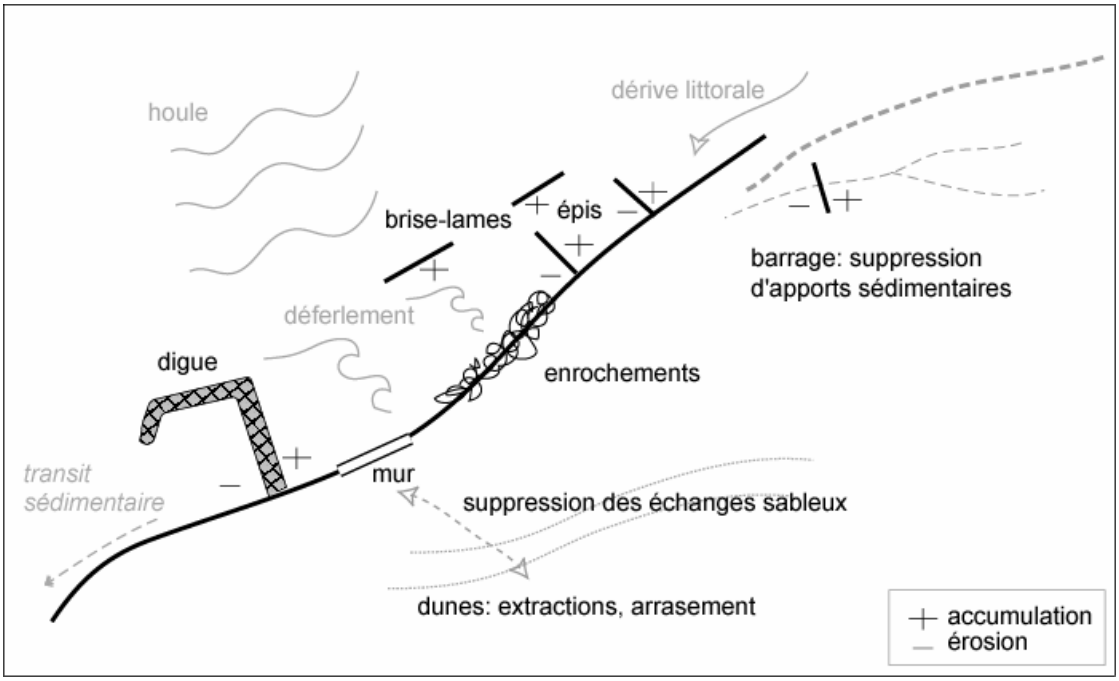


Figure 7 : Ouvrages de défense contre la mer et facteurs d'érosion

Ces actions recherchent la plupart du temps à conserver une plage en état pour le tourisme ou à protéger une zone bâtie trop proche du rivage. Pourtant, l'efficacité de l'ensemble des ouvrages est aujourd'hui remise en question en terme de lutte contre l'érosion : en plus de dégrader le paysage et d'être coûteux, leur action ne fait que déplacer les zones d'accumulation et d'érosion, conduisant rapidement à une artificialisation dense du trait de côte : « *ce n'est plus une dynamique « naturelle » qu'il faut traiter mais une dynamique contrainte par l'artificialisation du trait de côte* » (Miossec, 1990). A ce sujet, la circulaire du 24 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral rappelle que « *lorsque des travaux de défense apparaissent nécessaires (…) il est important que les projets ponctuels soient précédés d'une démarche globale et concertée intégrant un ensemble d'études scientifiques, techniques et économiques sur une section significative du littoral afin que soient limités les effets pervers de toute intervention sur le trait de côte (report de l'érosion sur un secteur voisin avec parfois aggravation du phénomène, perturbation du transit littoral (...)* ».

Si les impacts de ces transformations sur les milieux naturels restent difficilement prévisibles à plus ou moins long terme, la destruction des équipements n'est pas moins compliquée à évaluer : par exemple, la destruction d'une digue pour la remise en eau de terrains poldérisés peut, contrairement à ce qui est souhaité, provoquer de nouveaux déséquilibres écologiques difficilement réparables liés au retour de la dynamique antérieure (Baron-Yellès *et al*, 2002). Une telle « renaturation » d'un milieu par la suppression d'ouvrages jugés inadéquats pose d'ailleurs de nombreuses autres questions plus générales, relatives aux états de références, à l'intérêt de conserver la biodiversité, etc.

Une dynamique facteur d'impacts multi-scalaires : exemple de quelques aménagements

Les impacts des équipements sont souvent révélateurs de la dynamique littorale et des relations systémiques qui caractérisent cet espace. L'exemple des constructions en front de mer, qui ont induit le bétonnage du haut de plage ou l'arasement des dunes, est explicite (figure 8). La connaissance des éléments morphologiques apparaît ainsi indispensable pour réduire des coûts économiques liés à la réparation d'erreurs (coûts engagés pour les rechargements de plage, etc.).

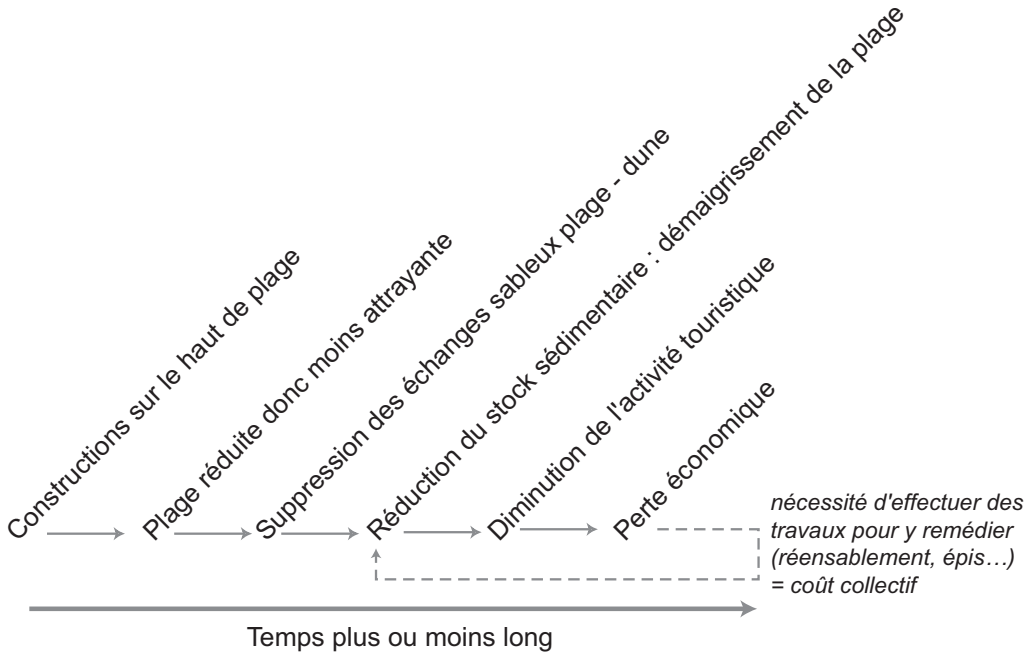


Figure 8 : Les constructions en front de mer, un élément perturbateur du système

De multiples micros-systèmes sont alors formés par ces équipements, qui ne correspondent pas toujours avec d'autres découpages comme par exemple les limites administratives. Un espace communal devient alors le réceptacle d'une somme d'impacts, négatifs ou positifs, qui peuvent générer des tensions, d'où l'importance de choix d'aménagement construit sur un référentiel spatial plus large que celui de la commune littorale, ces derniers ayant nécessairement un impact sur les territoires à proximité, tant rétro – littoraux, littoraux ou maritimes (figure 9).

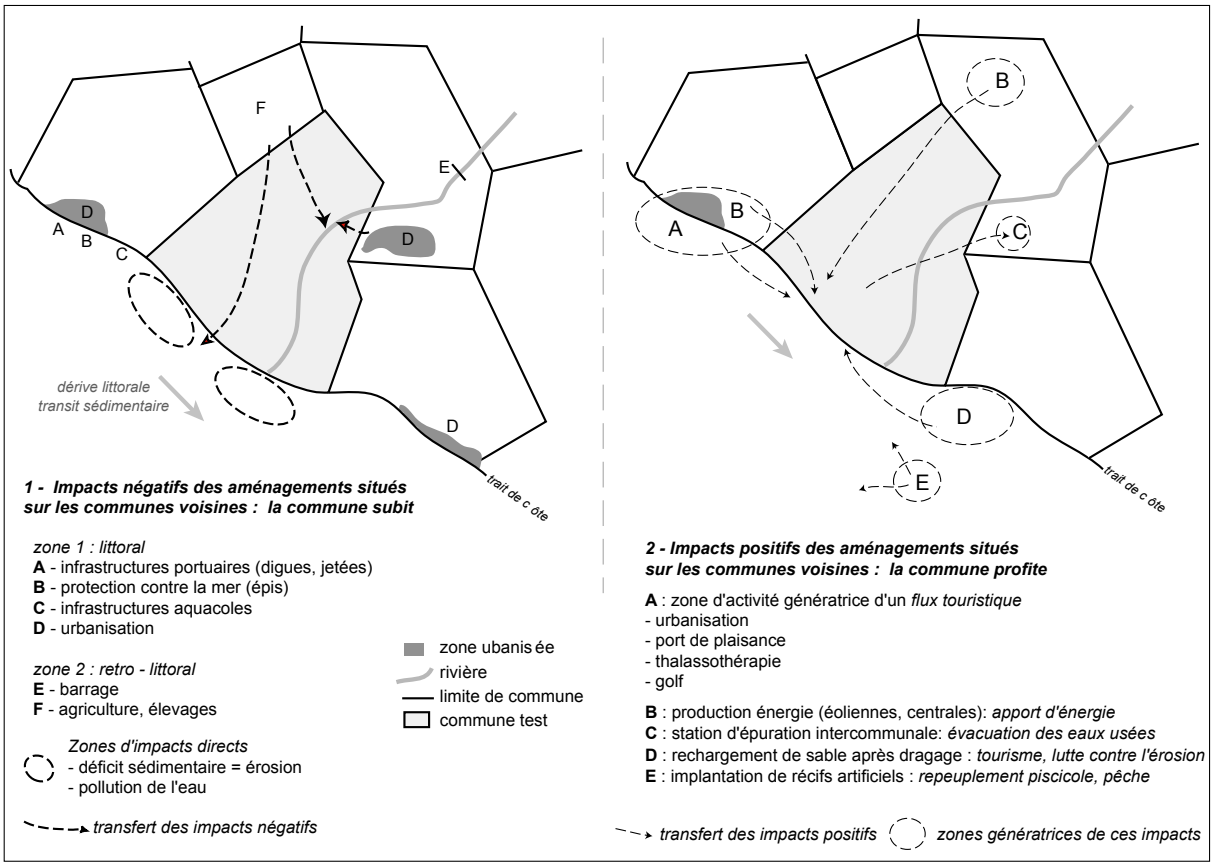


Figure 9 : La commune littorale, un territoire dépendant de son environnement

Au final, de nombreux aménagements ont une rentabilité économique immédiate mais peu durable, à défaut d'investissements permanents pour préserver l'état souhaité. Cet état est d'ailleurs la somme d'autres équipements issus d'autres secteurs d'activités tout aussi importants sur le plan économique. Les exemples illustrant cette compatibilité difficile sont nombreux, parmi eux :
- les extractions de granulats et les dragages qui réduisent les stocks sédimentaires disponibles, d'où une érosion accélérée des côtes
- le comblement des zones humides et la poldérisation dont les impacts sont importants: diminution de la biodiversité, destruction de zones de frayères, suppression du rôle épurateur des marais d'ou une pollution accrue de l'eau, etc.
- les barrages, qui neutralisent en partie les apports de sédiments à la côte
- l'agriculture et l'élevage (intensifs) qui génèrent l'eutrophisation de l'eau et le développement d'algues vertes sur le littoral.

Généralement, les équipements ne sont pas suffisamment conçus en tenant compte des caractéristiques complexes du littoral, ce qui conduit à recourir « *à des solutions, dans la plupart des cas coûteuses, pas toujours efficaces, pour tenter de porter remède à des dégradations qui peuvent être irréversibles et qu'une meilleure connaissance de l'environnement côtier aurait sans doute permis d'éviter* », déclare R. Paskoff (1993) qui souligne que sans cette connaissance, « *l' « Homo abstractus », même bien intentionné, peut conduire à l'élaboration de projets dont l'inadéquation aux réalités concrètes naturelles et humaines peut aboutir à d'énormes gaspillages de moyens et à des échecs lourds de conséquences pour les populations concernées*[2] ».

113. La dynamique sociale

Un espace attractif, support de nombreuses pratiques et activités

L'attractivité du littoral, qui passe par l'exploitation de ses multiples ressources (halieutiques, paysagères, thérapeutiques…) est relativement récente dans l'Histoire. Les études d'A. Corbin (1990) peignent une situation à l'aube du XVIIIème siècle très différente de celle d'aujourd'hui : « *les colères de l'océan accentuent la répulsion inspirée par les grèves désertes et lugubres. Nulle part, excepté dans l'oeuvre de rares individus, ne se dit l'admiration pour l'espace infini des flots ; nulle part ne s'exprime le désir d'affronter la puissance des vagues, de ressentir la fraîcheur du sable* ». Pourtant, selon Y. Lebahy (2002), « *les hommes ont très tôt compris l'avantage que revêtait la confrontation des deux milieux. Mais leurs craintes de ce monde longtemps hostile et difficile à pratiquer les ont principalement contenus sur les plaines littorales où indirectement ils profitaient des bienfaits de la mer. Le littoral restait, pour sa part, abandonné avec sagesse à l'inconstance des éléments et délaissé à des populations marginales qui n'y faisaient que survivre. Le schéma était donc simple et le trait de côte n'y constituait, entre terre et mer, qu'un espace tampon, une marge vide d'hommes* ».
Il faudra attendre la seconde moitié du siècle pour que l'homme se rapproche de la mer et découvre ses atouts : « *c'est entre 1750 et 1840 que s'éveille puis se déploie le désir collectif du rivage. La plage alors s'intègre à la riche fantasmagorie des lisières ; elle s'oppose à la pathologie urbaine. Au bord de la mer, mieux qu'ailleurs, l'individu se confronte aux éléments, jouit de la sublimité du paysage* » (Corbin, 1990).
La situation qui s'est progressivement établie, marquée par un clivage entre sociétés « terriennes » et littorales, va être totalement bouleversée aux XIXe siècle et début XXe avec, entre autres, l'industrialisation et l'internationalisation des échanges qui multiplient les activités maritimes.

[2] R. Paskoff reprend à ce titre quelques propos utopiques d'hommes politiques : « Notre siècle à besoin de cathédrales à construire », J. Attali, conseiller de F. Mitterrand, au sujet des ouvrages prévus au Bangladesh en 1990).

Parallèlement se développe une nouvelle perception du littoral, les populations de l'intérieur « *sont à la recherche d'exotisme, d'émotion, de nature vraie, de nostalgie, elles vont inventer une autre dimension des zones côtières* » (Le Bouëdec, 2002). Dans les années 1820-1830 s'esquisse un nouveau rapport à la mer, fait autour d'usages thérapeutiques, ludiques et même psychologiques avec les fascinations imaginaires assignées à la mer : « *artistes, écrivains et touristes s'y côtoient avec une quête d'exotisme et de pittoresque, traduite par exemple à travers la pêche à pied, les activités de cueillette de goémon ou de coquillage qui rappelle l'aube de l'humanité, temps bénis pour les Romantiques* ». Le baigneur lui aussi va contribuer à faire évoluer la perception de la zone côtière : le bain de mer, d'abord pratiqué pour ses vertus curatives, devient rapidement associé avec la plage aux loisirs et à la détente.

L'ampleur de ces nouveaux usages est véritablement prise avec l'apparition du chemin de fer, qui va « *commencer l'industrialisation du tourisme* » (Pichaud, 1980). Les « trains de plaisir » contribuent rapidement à l'essor des premières stations : entre la baie de la Vilaine et de l'Aiguillon, il s'agit par exemple de Pornichet, La Baule, Le Croisic, Pornic, les Sables-d'Olonne et St Gilles-Croix-de-Vie (L'Hôte, 1997). Emergent alors de nombreux équipements destinés à accueillir cette population : cabines et clubs de plages, casino, golfs, tennis, etc. Par ailleurs, les fêtes à caractère religieux et/ou maritime comme les bénédictions de la mer, les régates et les joutes entre pêcheurs, deviennent des spectacles. Ainsi, *« les zones côtières, territoires de labeur des populations locales sont de plus en plus perçues comme des espaces de dépaysement. Le besoin de mer est quasi universel et il ne suffit plus de travailler sur la zone côtière pour avoir un quelconque rapport à la mer. D'ailleurs la littoralisation de la population n'a plus de lien direct avec l'exercice d'une profession maritime* » (Le Bouëdec, 2002).

Bien sûr, l'ensemble des équipements accompagnant le développement touristique a apporté des perturbations sans précédent aux milieux jusqu'alors peu anthropisés : déforestation, constructions et remblais sur les dunes et le haut de plage, comblement des zones humides ; transformations qui ne manqueront pas d'avoir des répercussions importantes et permanentes sur la morphologie littorale. Si « *suite à une période de développement effréné, l'évolution des équipements touristiques est désormais passée d'un processus quantitatif à une logique qualitative* » (L'Hôte, 1997), il n'en demeure pas moins une forte pression sur l'espace littoral, toujours plus peuplé et urbanisé.

Cette attractivité permanente en fait un « espace vécu[3] » de plus en plus fort et étendu, de plus en plus partagé aussi entre les « nouveaux arrivants » (touristes, nouveaux résidents et les professionnels (pêcheurs, conchyliculteurs, paludiers…) qui utilisent et exploitent les ressources côtières. Sur ces lieux « *abandonnés il y a peu de temps encore à des populations pauvres ou en marge qui ne subsistaient que de la pêche à pied ou côtière, d'une agriculture de subsistance et le plus souvent de la combinaison des deux (…) les activités de loisirs, autrefois limitées, se sont multipliées, profitant des moindres avantages du milieu. Ainsi, dans le domaine des loisirs de plein air, recensait-on lors de l'année 2000, la pratique d'une cinquantaine d'activités différentes sur le seul secteur du golfe du Morbihan*[4] » (Lebahy, 2002).

[3] L'espace vécu est « l'ensemble des lieux de l' "espace de vie" et de " l'espace social", auxquelles s'ajoutent les valeurs psychologiques qui s'attachent aux lieux et qui unissent les hommes à ceux ci par des liens immatériels » (Pinchemel, 1988).

[4] Journal Ouest France du 1er Décembre 2000, édition de Vannes

12. LE LITTORAL, UN ESPACE CONVOITE ENTRE INTERET GENERAL ET INTERETS PARTICULIERS

121. Un espace d'enjeu

Le littoral, tant dans sa partie terrestre que maritime, est à la fin de la seconde guerre mondiale un espace extrêmement convoité, dont M. Piquard fait état dans son rapport au Gouvernement en 1973 : «*dans certains secteurs, la partie maritime du littoral est aussi demandée, par autant d'utilisateurs divers -pêcheurs, professionnels ou amateurs, conservateurs de la faune, motonautisme, voile, natation- que la partie terrestre. Il convient d'établir de véritables plans d'utilisation de la mer* ». Dix ans plus tard, la loi du 7 janvier 1983 créé les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) en réponse à cette nécessité. En effet, les types d'utilisation sur cet espace réduit se multiplient sans cesse, avec leurs impacts respectifs: transports (maritimes, câbles…), défense nationale, industrie et services, ressources nutritives (pêche, aquaculture…), agriculture et élevage, matières premières, énergie, loisirs et santé, rejets et dépôts, activités off-shore…
Ils ont depuis longtemps provoqué la compartimentation de cet espace, dans une logique plus concurrentielle que complémentaire car utilisant les mêmes ressources naturelles (figure 10). A ce titre, le rapport de l'OCDE (1993) lie les conflits côtiers à des problèmes de compatibilité entre différents usages (utilisant différentes ressources), de partage de l'espace (que l'on peut alors considérer comme ressource à part entière) et de sur-fréquentation, le littoral étant à la croisée des pollutions telluriques (effluents de stations d'épuration, des systèmes d'égouts, rejets industriels et urbains, agricoles) et de pollutions dues aux activités en mer (rejets hydrocarbures, résidus de dragage, peinture des coques des voiliers, évacuation des eaux de ballast et eaux usées des navires…). Cette concurrence spatiale est encore accrue avec l'apparition de nouvelles pratiques (mototourisme, kite surf, etc.) dont les impacts restent encore peu connus (pollutions sonores et visuelles, dérangement de l'avifaune…).

Surimposée à la complexité physique, toute cette dynamique sociale rend difficile la gestion et la régulation des activités et de leur emprise spatiale. Ceci a en partie contribué à l'échec des SMVM que la construction par et pour des acteurs aux intérêts divergents rendait impossible. La zone côtière est à ce titre considérée comme le théâtre d'un jeu d'acteurs par M. Bodiguel (1997), qui l'analyse tel un espace « *d'intérêts, de régulation et de pouvoir, ces trois axes se chevauchant souvent* » :
- d'intérêts car ses ressources (naturelles, humaines) sont le prétexte d'enjeux (économiques, politiques, idéologiques) générant de multiples conflits.
- de régulation, car le littoral tient une position frontalière entre deux milieux : il est le théâtre de normes endogènes (système de valeur), le point d'application de normes nationales (la règle juridique) et une aire d'exercice pour leur contournement et leur redéfinition.
- de pouvoir où s'affrontent l'autorité publique (politique, juridique) et l'affirmation de la société civile par la voie des associations, de l'opinion publique et des milieux socio-économiques.

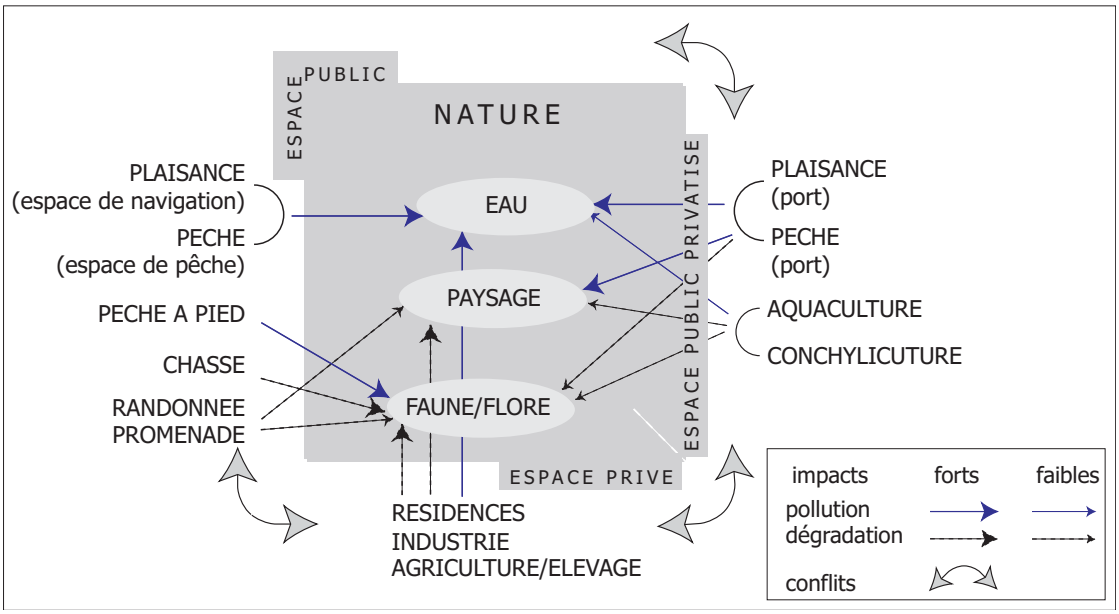


Figure 10 : Relations conflictuelles autour d'une nature sollicitée

Sa rareté et la richesse de ses ressources font du littoral un espace de valeur. De ce fait, il est devenu ces dernières décennies un support important de conflits[5], au même titre que les espaces urbanisés (Lecourt, 2003). Les deux tableaux ci-dessous révèlent la proportion prise par ces conflits au sein des cantons et communes littorales (tableaux 1 et 2).

	Nombre de cantons	Nombre de conflits	Nombre moyen de conflits
Cantons littoraux	78	351	4,5
Cantons « intérieurs »	158	449	2,8
Total	236	800	3,4

	Nombre de communes	Nombre de communes réceptrices	Part de communes réceptrices	Nombre de conflits	Nombre moyen de conflits par commune
Communes littorales	313	138	44 %	317	1,01
Communes non littorales	1176	294	25 %	483	0,41

Tableaux 1 et 2 : La situation littorale renforce la conflictualité, exemple de la Bretagne

Source : Lecourt, 2003.

122. Un espace approprié

L'espace littoral peut être considéré comme un ensemble de lieux attractifs qui génèrent l'institution de territoires plus ou moins vastes (par exemple, une plage en fond de baie à laquelle est associée

[5] Ces conflits sont directement liés à l'occupation concurrentielle de l'espace et de ses ressources (conflits d'usages). Au sens large, le conflit environnemental est déclenché par un projet d'aménagement susceptible de générer des nuisances, risques ou pollutions. La proximité spatiale tient une place primordiale dans l'apparition de ces conflits.

une station balnéaire). L'appropriation, cet « *acte social, qui peut être collectif, le fait d'un groupe, et qui créé le maillage de l'espace* » (Brunet *et al*, 1993), reste l'une des caractéristiques fondamentale d'un territoire. Dès lors, la définition du terme territoire se réfère souvent à cette notion d'appropriation : il s'agit d'une « *construction sociale, qui résulte des interactions entre les acteurs et les activités, et peut s'analyser en tant que réseau de relations. C'est aussi un cadre, un contexte, un environnement au sein duquel s'inscrivent ces relations, c'est le support de ressources. C'est également un espace approprié par les acteurs et dont les ressources sont valorisées, qui conditionne le déroulement des activités et les capacités d'interactions entre les acteurs tout en générant de nouvelles potentialités et de nouvelles opportunités. Enfin, c'est un lieu d'enjeux* » (Lardon *et al*, 2001).

Le sentiment d'appropriation est ainsi un facteur important de la mise en place des territoires côtiers, chaque lieu disposant « *non seulement d'une identité*[6] *mais qui en plus est le mien* [le lieu] *pour de nombreuses raisons qui dépassent la notion de propriété juridique ; c'est la relation la plus étroite que l'homme peut entretenir avec l'espace, elle suppose que le lieu ait déjà été identifié* » (Moles, 1995). L'été, l'occupation de quelques mètres carrés d'une plage sur-fréquentée (un lieu public) marque bien ce désir à la fois « *de privatisation* » et « *communautaire* » que « *l'espace aménagé doit permettre de satisfaire* » (Moles, 1995). Ce désir d'appropriation, en partie confronté à des occupations légitimes du domaine public maritime (concessions d'endigage), accroît la concurrence spatiale, menant éventuellement à une rupture sociale, qui conditionnera à son tour des aménagements sources de ruptures spatiales. A propos de la Bretagne, Y. Lebahy (2002) juge à ce titre de manière négative la « *monétarisation progressive d'un bien commun à une sélection de propriétaires ou bénéficiaires ne prenant en compte que leur seul pouvoir d'achat* [ce qui] *conduit à évincer progressivement les populations autochtones qui pendant de longs siècles ont façonné cet espace. De propriété collective, ouverte à tous, la mer et le littoral sont imperceptiblement appropriés* ».

Du fait d'une valeur d'usage[7] très forte sur le littoral (Lecourt, 2003) et du jeu des multiples appropriations qui se chevauchent à travers le temps comme résultat d'évolutions sociales et culturelles très rapides, l'espace littoral se « privatise » de plus en plus. L'extension portuaire de Piriac (seconde étude de cas) souligne ce constat : à la place d'un espace public ouvert, lieu de promenade, de pêche à pied, de rencontre, on crée un espace réservé, fermé, observable de l'extérieur puisque le bassin et les infrastructures associées (pontons, cales de mise à l'eau, aire de carénage, etc.) deviennent exclusivement réservés à la plaisance. Les plaisanciers s'approprient ainsi l'espace portuaire auparavant collectif. On pourrait comparer cet exemple en milieu rural au propriétaire d'un terrain qui intégrerait peu à peu, en repoussant ses clôtures chaque année ou en personnalisant ses abords, le chemin communal qui le longe.

Ce problème de privatisation est encore accru lors du mitage de l'espace côtier par l'habitat, et c'est en grande partie à cela qu'a tenté de remédier la loi Littoral de 1986, l'accès à certains sites (plages, criques) devenant impossible pour le grand public. Les constructions réalisées dans des espaces trop proches du rivage posent ainsi de nombreux problèmes, par exemple pour conserver le sentier des douaniers en Bretagne, coincé entre le recul de la falaise et les propriétés construites sur le rivage.

Outre cette notion d'appropriation partagée par l'ensemble des acteurs, l'espace littoral est apprécié pour des aspects variés. A ce sujet, la nature n'est pas considérée par tous de la même manière : pour les uns, il s'agit avant tout d'un potentiel économique (aménageurs, élus…), pour d'autres d'une richesse écologique (biologistes, naturalistes..), ou encore d'une ressource paysagère, esthétique et culturelle, un lieu où l'on vient se ressourcer (citadins, artistes, sportifs, malades…). Les

[6] Identité du lieu : concerne surtout lieux clos, difficilement accessibles aux autres, lieu ou se concentre la majorité des activités et des biens de l'individu.

[7] Différence entre valeur d'usage (selon appropriation) et valeur d'échange (de marché).

choix d'aménagement sont alors implicitement liés à des questions de hiérarchisation des priorités, au-delà des enjeux économiques et des conflits d'appropriation de l'espace… Ceci conduit F. Chappé (2002) à considérer qu'il n'existe pas aujourd'hui de « *solution scientifique pour décider ce qu'il faut faire, détruire ou conserver* » (les scientifiques peuvent et doivent néanmoins être en mesure d'orienter les choix d'aménagement). L'auteur estime ainsi que « *la solution qui sera prise sera sans doute le résultat d'un rapport de force entre des élus, des décideurs, des experts, des historiens, des anciens combattants, etc. mais elle ne ressortira d'aucune science. Il n'existe pas de science du tri qui permettrait de conclure, on doit garder ou on doit détruire* ».
De ce fait, la mise en place d'un équipement lourd sur le littoral fait souvent l'objet de vive controverse entre les futurs utilisateurs (plaisanciers, golfeurs…) et les populations locales, voire les touristes saisonniers de « longue date » qui ont un logement secondaire et viennent en famille chaque année. Ces derniers souhaitent préserver des lieux qui ont jadis orienté leur destination de vacances et pour lesquels ils ont développé un sentiment d'appartenance : en quelque sorte, il s'agit d'une partie de leur espace vécu qui tendrait à disparaître. Les quelques propos (parmi d'autres) qui ont été recueillis sur le site Internet « littoral 85 » au sujet du projet de création d'un port de plaisance à Brétignolles sur mer (Vendée) sont très significatifs de ce refus de voir se transformer « leur » espace :

« La plage de la Normandelière (Brétignolles) a toujours été une plage familiale avec son école de voile, ses nombreux pêcheurs à pied et ses promeneurs. C'est réellement un site bien vivant qui mérite d'être entièrement préservé »

« J'habite à Tours et Brétignolles représente beaucoup plus qu'une simple station balnéaire. Chaque année, chaque été, je retrouve tout un groupe d'amis (environ une vingtaine) qui viennent des quatre coins de la France et nous passons tout l'été à Brétignolles. On travaille pour la plupart. Nous sommes beaucoup attachés à cette ville et nous ne voulons pas la voir changer. On l'aime car Brétignolles ne ressemble à aucune autre station. Ici, c'est calme, convivial et familial. On s'y sent en sécurité. Cela fait environ 10 ans que nous venons régulièrement et nous voyons Brétignolles changer d'été en été à cause de l'afflux important des touristes. Nous avons peur de ne plus reconnaître Brétignolles tel que nous l'avons connu. Ce port ne ferait qu'aggraver cela en déstructurant complètement cette magnifique et sympathique ville. Nous sommes donc totalement opposés à ce projet et nous participerons volontiers aux différentes manifestations qui se dérouleront cet été s'il y a »

« Je viens à Brétignolles sur mer depuis 36 ans (j'en ai 38). Fini le petit village, terminée la nature sauvage, vive "Paris sur mer" et son boulevard goudronné, son port de...combien déjà? 500,700 places!!!! On perd une identité (ce pour quoi on venait) et vive le nouveau port (ce pour quoi on viendra) avec ses nouveaux emplois!!! »

L'aménagement des littoraux et l'évolution des paysages qui en résulte ne laisse jamais indifférent. Loin d'être accepté par tous, le changement est souvent compris comme une dégradation, une atteinte à l'identité d'un site, d'autant plus mal accepté qu'il vise en priorité la rentabilité économique. Vingt ans avant le projet de création du port de Brétignolles, J-P Courtiau (1984) vantait pourtant les mérites d'une procédure comme l'étude d'impact, perçue par lui comme une solution contre la perturbation d'un milieu jugé en équilibre et assimilable au bien être : « *la réalisation d'un équipement, même d'utilité publique, modifiant radicalement cet équilibre, est ressentie souvent comme une agression. L'étude d'impact, en identifiant, évaluant les impacts de ces aménagements en proposant des remèdes devrait minimiser le traumatisme ressenti* ». Les prochains chapitres vérifieront la portée – limitée - de ses propos…

Convoitise, appropriation… La question de l'intérêt général est décidément omniprésente sur le littoral et soulève en permanence de nombreuses interrogations : un aménagement va-t-il privilégier l'intérêt collectif ou l'intérêt particulier ? Faut-il conserver des espaces ouverts à tous ou réserver des

espaces exclusifs ? Faut-il privilégier les nouvelles activités ou la conservation d'un état jugé en équilibre ?

123. La protection de la nature littorale entre nécessité écologique et développement économique

L'altération des paysages (naturels et culturels) et la réduction de la richesse écologique sont les deux principaux résultats de la pression sociale.
Sur le premier plan, l'attractivité du littoral a entraîné des transformations extrêmement rapides des milieux en place, l'urbanisation et à un degré moindre l'industrialisation étant sans doute les responsables des dégradations les plus fortes, qui tendent à l'uniformisation des rivages et à la perte du caractère « pittoresque » des lieux. La transformation peut être extrêmement rapide, radicale, comme en témoignent les nombreuses stations touristiques (constructions en front de mer, port de plaisance, golf, centre de thalassothérapie…) qui ont, pour certaines, remplacé un hameau ou un village de pêcheur (cabanes, port d'échouage). Dans d'autres situations, le changement est progressif avec par exemple le mitage des espaces proches du rivage, lui aussi responsable de la banalisation des espaces côtiers. Aujourd'hui, la densification constante de l'habitat tend à exclure des activités « traditionnelles » elles aussi symboles d'une culture et d'un passé (saliculture, conchyliculture, pêche à pied…). La spéculation foncière peut ainsi, sur certains espaces particuliers, perturber les sociétés autochtones, progressivement marginalisées voire évincées de leur lieux traditionnels de vie et de travail. Face aux risques qui pèsent sur la nature et sur le patrimoine culturel, R. Paskoff (1993) déclare à juste titre que « *les côtes appellent une gestion patrimoniale* ».

Quand à la richesse écologique, elle fut (et demeure) réduite par la majorité des aménagements littoraux. La perte de la biodiversité, qui n'a pendant longtemps affecté que les scientifiques, tend pourtant à devenir une préoccupation commune ces dernières années. Ces protections qui visaient au départ des espèces symboliques tant animales (les dauphins, la plupart des oiseaux migrateurs, etc.) que végétales (le chardon bleu (emblème du CELRL), les narcisses des Glénan…) s'étendent dorénavant de plus en plus à l'ensemble de la nature. A partir d'espaces réservés pour la conservation de certaines espèces et habitats (sites classés, parcs naturels…), l'appauvrissement des écosystèmes a progressivement touché la conscience collective. Ceci s'est traduit par une urgence à ce que la protection de la nature devienne une finalité en soi, impliquant la responsabilité de chacun.

La conservation des ressources naturelles côtières devient aujourd'hui une priorité, d'autant plus que la majorité des usages est liée au maintien de leur bon état. Or, le système littoral, fragile, met en évidence certaines limites au développement d'activités qui concourent à dégrader une nature dont elles dépendent entièrement. Par exemple, un élevage aquacole nécessite pour se développer une eau d'excellente qualité, qu'une extension trop importante tendra à détériorer.

Milieu naturel ou pas ?

Aujourd'hui, la plupart des instruments réglementaires tentent de préserver des milieux considérés comme naturels : zones humides, dunes, forets, etc.… Or, une large partie de ceux-ci a subi des transformations anthropiques, plus ou moins fortes et à différentes échelles de temps. Derrière un aspect naturel, car démuni d'infrastructures, certains sont totalement artificiels, en témoignent les paysages d'Aquitaine, où les dunes et boisements ont été créés pour les besoins humains.
Difficile donc, pour certains aménageurs, de comprendre quelle peut être la valeur naturelle d'un biotope, même s'il n'est pas original, ou si son état est dégradé à court terme.

Extrait du rapport d'information n°1740 sur l'application de la loi littoral, Assemblée Nationale :

Cas n° 4 : Un espace totalement artificiel qualifié de naturel dans la ville du Touquet
Le plan local d'urbanisme en cours d'élaboration dans la ville du Touquet avait prévu de valoriser l'ancien terrain de camping de la Canche en le transformant en plan d'eau faisant fonction de futur port de plaisance. Ce projet a néanmoins été annulé, au motif que l'espace en cause peut être qualifié de naturel.

Le maire de cette ville ne comprend absolument pas que cet espace puisse être qualifié de naturel, alors qu'il a été totalement nivelé durant la deuxième guerre mondiale, dans le cadre de l'édification du mur de l'Atlantique. En outre, ce terrain a été utilisé comme terrain de camping durant plus d'une vingtaine d'années jusqu'en 1997. Il est en outre protégé des flots de manière artificielle par des enrochements et une voirie communale, et est actuellement occupé par des gens du voyage.

S'agissant d'un système, le littoral ne peut d'ailleurs pas se limiter à une partition d'espaces naturels ou équipés, les transformations s'opérant directement ou indirectement du fait d'interactions constantes entre les milieux et l'homme.

Au-delà des questions sur la nature « vraie», la conservation des ressources naturelles côtières et marines pose le problème de leur accès, de leur partage, de leur épuisement. Qu'il s'agisse d'équipements ou de prélèvements, le littoral, majoritairement public, a longtemps fait l'objet d'excès de tous genres. Aristote aurait ainsi pu, en parlant des milieux naturels et des ressources halieutiques, illustrer sa philosophie selon laquelle « *ce qui est commun au plus grand nombre fait l'objet des soins les moins attentifs. L'homme prend le plus grand soin de ce qui lui est propre, et il a tendance à négliger ce qui est commun* » (*in* Ost, 1995). De la même manière, le principe de la « tragédie des communaux », qui postule que la liberté appliquée à la propriété cause la ruine de tous (Hardin, 1968) s'applique parfaitement à l'espace littoral :

Le principe de la « tragédie des communaux » (d'après Ost, 1995):
En prenant l'exemple des pâturages communs où les bergers viennent faire paître le bétail, F. Ost (1995) montre qu'au départ, les ressources naturelles sont abondantes et de ce fait il s'agit de biens communs en accès libre. Chacun se servant plus que raison (pourquoi le bien commun profiterait-il plus à un autre ?), il y a rupture des équilibres (c'est la fameuse « tragédie » des communaux). Pour lutter contre la surexploitation et la pénurie qui en résulte, l'accès au bien est limité, par exemple avec l'intervention d'un organisme public qui impose la propriété publique (le CERLR, dans notre cas). Enfin, les décideurs publics consentent à louer ou à vendre certains droits d'usage (accompagnés toutefois de restrictions : c'est le cas des concessions d'endigage), d'où la présence d'utilisateurs privés sur un marché libre (les conchyliculteurs, les paludiers, et pourquoi pas les propriétaires de paillotes ?!?…).

Ainsi, la propriété devient la principale assurance de maintien de la ressource sur le long terme, induisant des comportements responsables, ce qui pousse F. Ost à considérer que la rareté appelle la propriété. La politique d'acquisition foncière du CERLR va dans ce sens, cherchant à pérenniser la protection de la nature littorale sans toutefois la « mettre sous cloche », hantise de la plupart des élus littoraux.

La protection de la nature : un intérêt général parmi d'autres…

La protection de la nature, si elle apparaît de plus en plus comme un « intérêt général » à part entière dans les politiques d'aménagement, reste néanmoins confrontée et devancée par d'autres intérêts

généraux, notamment sociaux (emploi, logement -par exemple, que les populations à revenus modestes puissent elles aussi s'acheter des logements sur la côte-) et économiques (les ressources du littoral doivent être sources de profit maximal…).
L'intérêt écologique, pourtant directement lié aux deux autres, est plutôt source de désintérêt de la part de certains acteurs (aménageurs, décideurs) qui préfèrent le considérer comme incompatible, donc secondaire. Il est en revanche largement défendu par des associations de protection (de la nature, des sites…) pour lesquelles un projet est d'intérêt général à condition que son insertion n'altère pas irrémédiablement l'environnement naturel. L'intérêt général est ainsi loin d'être le même pour tout les acteurs… D'ailleurs, comme le soulignent JC. Hélin et R. Hostiou (1984), « *des intérêts particuliers sont nécessairement intégrés dans (ou impliqués par) l'intérêt général. Il est donc vain de reprocher aux seules associations de défendre des intérêts particuliers, puisque l'on peut, à juste titre, accuser l'administration de défendre l'intérêt de promoteurs, ou l'intérêt économique plutôt que l'intérêt général* ». Il y a alors selon les auteurs un conflit de valeurs, l'administration défendant les valeurs de la croissance (mais n'est-elle pas dépassée ?), du développement économique et de l'emploi ; les associations misant sur des valeurs liées à la protection de l'environnement (valeur de demain ?), la conservation de la nature et la défense du cadre de vie.

L'analyse du sociologue J-E Beuret, appliquée à l'espace littoral, permet de mieux comprendre la multiplicité des intérêts et des positions qui conditionneront par la suite les choix d'aménagement. L'auteur souligne l'appartenance des acteurs à différents axes, ces acteurs mobilisant des principes de justification empruntés à différentes « grandeurs » (figure 11).

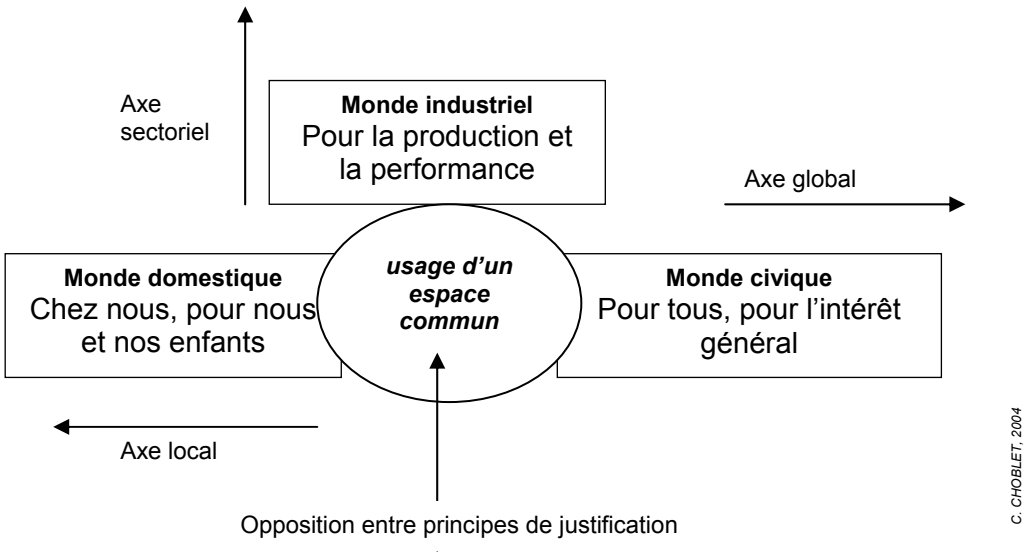


Figure 11 : L'opposition entre principes de justification
D'après Beuret, 1999

Ainsi, « *un même espace sera vu comme un bien collectif d'intérêt général (grandeur civique), comme un facteur de production (grandeur industrielle) ou comme un patrimoine familial ou communautaire (grandeur domestique) ce qui sous-entend des positions divergentes. Tant que ces grandeurs ne peuvent être mises en équivalence, le dialogue est difficile* » (Beuret, 1999). La protection de la nature est-elle une solution pour faire converger les trois axes présentés (global, local et sectoriel) plutôt que de les opposer ? Lorsqu'elle ne sera plus négligée par certains secteurs (industriel par exemple), pourra t-elle devenir un intérêt « supra » général ?

2. ETAT DES PRINCIPAUX AMENAGEMENTS SOUMIS A ETUDE D'IMPACT ET/OU ENQUETE PUBLIQUE SUR LE SECTEUR LITTORAL ETUDIE

21. LA PRISE EN COMPTE DU LITTORAL DANS LES TEXTES RELATIFS AUX ETUDES D'IMPACT ET AUX ENQUETES PUBLIQUES

Ayant fait l'objet d'une loi spécifique en 1986, le littoral est de ce fait un espace peu cité dans les textes réglementaires relatifs à la protection de l'environnement en général et leurs décrets d'application. Ceci n'exclut pourtant pas le fait que la législation nationale s'impose à une large majorité d'aménagements. Les études d'impact et les enquêtes publiques en font partie, d'où ce présent chapitre qui s'attache à rappeler les conditions d'application des procédures en fonction des caractéristiques des projets (techniques, financières) ou des sites. Une synthèse des références au littoral dans les textes réglementaires et leurs décrets d'application est ainsi présentée préalablement à une description plus sectorielle des activités qui en font l'objet.

211. Les textes conditionnant la réalisation d'une étude d'impact

Le terme « littoral » est absent du décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature. Seules les annexes font référence à la mer et l'espace maritime, distinguant trois catégories d'aménagement qui nécessitent une étude d'impact quand le montant des travaux excède 1, 9 M€ :
- les travaux de construction et d'extension des ports maritimes civils (art. 14 II)
- les travaux de défense contre les eaux (protection contre la mer et les inondations, art. 14 IV)
- les concessions d'outillage public dans les ports maritimes (…) et les concessions de ports de plaisance (art. 14 V).

Un réajustement en fonction de seuils spatiaux sera opéré seize ans plus tard, avec le décret n° 93-245 du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques. La modification est importante : le seuil financier est remplacé par un seuil de superficie pour certains aménagements tels que les travaux et ouvrages de défense contre la mer, qui nécessiteront alors une étude d'impact au-delà d'une emprise de 2000 m^2 au lieu d'un coût supérieur à six millions de francs (915 000 €). Les ouvrages de superficie inférieure sont quant à eux soumis à notice d'impact (art 8 II rubrique 22°).

De son côté, la Directive Européenne n°85/337/CE du 27 juin 1985 concernant les incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement ne soumet à évaluation (c'est-à-dire une étude d'impact) qu'un seul type d'aménagement littoral : les ports de commerce maritimes (8°, Annexe I). L'annexe II, qui établit la liste des projets soumis à évaluation lorsque les Etats membres considèrent que leurs caractéristiques l'exigent, est plus exhaustive et concerne :
- la récupération de territoires sur la mer pour l'agriculture (1°h rubrique agriculture)
- les chantiers navals (4°g, rubrique Travail des métaux)
- la construction de ports (ports de pêche : 10°d et les ports de plaisance : 10°i, rubrique Projets d'infrastructure).

Cette directive communautaire sera renforcée par la suite pour une meilleure prise en compte des activités littorales. En plus de l'apparition de nouveaux termes avec la Directive 97/11/CE du 3 mars 1997 (aquaculture, ouvrages côtiers et dragage marin), les annexes I et II sont étoffées :

- L'annexe I apporte des précisions relatives aux infrastructures des ports de commerce : sont désormais concernés les quais de chargement et de déchargement reliés à la terre et les avant ports (à l'exclusion des quais pour transbordeurs) accessibles aux bateaux de plus de 1350 t (8°b)
- Le champ des aménagements de l'annexe II est élargi :

- Rubrique Agriculture, sylviculture et aquaculture: la récupération de territoires sur la mer (1°g)
- Rubrique Industrie extractive : l'extraction de minéraux par dragage marin ou fluvial (2°c)
- Rubrique Production et travail des métaux : les chantiers navals (4°g)
- Rubrique Projets d'infrastructure : la construction de ports et d'installations portuaires y compris de ports de pêche (10°e) ; ouvrages côtiers destinés à combattre l'érosion et travaux maritimes susceptibles de modifier la côte par la construction, par exemple, de digues, de môles, de jetées et d'autres ouvrages de défense contre la mer, à l'exclusion de l'entretien et de la reconstruction de ces ouvrages (10°k)
- Rubrique Tourisme et loisirs : les ports de plaisance (12°b).

Quand à l'annexe III, elle est remodelée en trois points importants concernant les caractéristiques des projets, leur localisation et leur impact potentiel. Le deuxième point met l'accent sur la sensibilité environnementale des zones géographiques susceptibles d'être affectées par le projet, ce dernier devant considérer « *l'occupation des sols existants, la richesse relative, la qualité et la capacité de régénération des ressources naturelles de la zone et la capacité de charge de l'environnement naturel* ». Dès lors, une attention particulière est demandée pour « *les zones humides, côtières, de montagnes et de forets, les réserves et parcs naturels, les ZPS (conformément aux directives 79/409/CEE et 92/43/CEE), les zones à forte densité de population, et les paysages importants du point de vue historique, culturel et archéologique* ».

L'évolution des textes, bien que timide, montre bien l'élargissement des préoccupations liées aux espaces littoraux et maritimes. L'intégration de références toujours plus nombreuses à ces espaces est également le reflet des pressions toujours plus intenses qui s'y exercent.

212. Les textes relatifs aux enquêtes publiques

Les enquêtes publiques, directement liées aux études d'impact, suivent les mêmes progressions. De manière semblable, les références spatiales sont exclues des textes généraux relatifs à la participation publique et seules les annexes de la Loi Bouchardeau et son décret d'application n° 85-453 du 23 avril 1985 apportent des précisions sur les projets littoraux soumis à enquête publique. Les équipements directement concernés sont d'abord les ports maritimes de commerce, de pêche ou de plaisance situés dans les communes littorales mentionnées à l'article 2 de la loi Littoral, ainsi que tous travaux réalisés sur le rivage, le sol ou le sous-sol de la mer en dehors des ports, d'ouvrages et d'aménagements entrepris dans les espaces et milieux littoraux faisant l'objet d'une protection particulière. S'ajoutent à cette liste deux autres catégories de travaux appartenant à la rubrique « seuils et critères », qui nécessitent une étude d'impact quand ils sont réalisés sur un espace littoral :

- les travaux d'hydraulique agricole mentionnés au 2° et au 7° de l'art 175 du Code Rural (3°), lorsqu'ils sont effectués dans la bande littorale des 100 m (art. L146.4 du CU)
- les carrières, lorsqu'il s'agit d'une demande de permis d'exploitation de substances minérales non visées à l'art. 2 du code minier et contenu dans les fonds marins du domaine public métropolitain.

213. Synthèse des aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur le littoral

La lecture des textes met en exergue la prééminence des caractéristiques des équipements plutôt que du site d'implantation pour déterminer la réalisation d'une étude d'impact et / ou d'une enquête publique. Toutefois, l'aménagement des espaces littoraux est visé par de nombreuses autres réglementations : textes relatifs à la qualité des eaux de baignade, aux SMVM, etc. La Loi Littoral permet, dans une moindre mesure, de remédier au manque d'approche spatiale en imposant par exemple la réalisation d'une enquête publique pour tout ouvrage sur la bande des cent mètres ou sur un site ou paysage remarquable dont la liste est fixée dans l'article R 146-1 (L. 146-6) du Code de l'urbanisme. Cet article est déjà, en soi, révélateur d'une certaine vision du Droit qui reconnaît la valeur (écologique, patrimoniale…) de la quasi-totalité des milieux côtiers mais se limite à la retranscrire sous forme de liste ; ceci peut paraître dépourvu de sens dans une approche holistique, l'énumération successive de milieux naturels ne pouvant rendre compte des interactions au sein du système littoral décrit en première partie. Les deux circulaires qui viennent compléter la loi Littoral, si elles insistent une fois encore sur la richesse et la vulnérabilité des ces milieux, corrigent peu ce manque de vision globale :

- la circulaire du 10 octobre 1989 relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux (annexée d'une note technique) incite les Préfets de Région et de Département à maintenir, donc préserver, les « *équilibres biologiques des sites et paysages naturels remarquables ou caractéristiques du littoral* ». Elle rappelle qu'une enquête publique doit être effectuée préalablement à tous travaux ou aménagements légers susceptibles d'être implantés dans les espaces et milieux à préserver.
- la circulaire du 24 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral demande qu' « *un soin particulier doit être apporté à l'examen des études d'impact qui accompagnent les projets de travaux et les aménagements sur le littoral, en veillant à ce que les opérations complexes qui échappent parfois à cette procédure par une mauvaise application de la notion de programme général de travaux fassent effectivement l'objet d'une évaluation de leurs impacts sur l'environnement et à ce que celle-ci soit réalisée le plus en amont possible des projets. La pertinence du projet ne peut qu'y gagner (…) le contrôle de la qualité des études d'impact doit être conduit avec une vigilance particulière (…) la réglementation sera prochainement complétée pour étendre cette procédure à un certain nombre d'opérations touristiques ou de constructions actuellement réglementairement exclues du champ d'application (golfs, constructions importantes…)* ».

Le tableau 3 récapitule quels aménagements les plus présents[8] sur les communes littorales sont soumis à une étude d'impact et/ou une enquête publique, en référence aux décrets d'applications n°77-1141 du 12 octobre 1977, n° 85-452 du 23 avril 1985 et n°93-245 du 25 février 1993.

[8] C'est à dire ne tient pas compte d'aménagements spécifiques, tels que carrières, stockage d'hydrocarbures, travaux d'hydraulique, aérodromes, etc. implantés plus exceptionnellement sur la bande côtière.

SEUILS APPLIQUES AUX ENQUETES PUBLIQUES LOI BOUCHARDEAU ET AUX ETUDES D'IMPACT

			ETUDE D'IMPACT	ENQUETE PUBLIQUE
Aménagements littoraux	***Aménagements portuaires***			
	ports maritimes, de commerce ou de pêche : - création d'un nouveau port - création d'un nouveau chenal d'accès à un port existant ou modification des spécifications d'un chenal existant au delà du tirant d'eau de référence - extension de la surface des plans d'eau abrités>12 MF - ouverture de nouvelles zones de dépôt à terre de produits de dragage	*travaux < 1,9 M€*	*notice*	OUI
		travaux > 1,9 M€	*OUI*	
	ports de plaisance : - création ou d'extension - accroissement>10% de la surface du plan d'eau abrité	*travaux < 1,9 M€*	*notice*	OUI
		travaux > 1,9 M€	*OUI*	
	Travaux réalisés sur le rivage, le sol ou le sous-sol de la mer en dehors des ports *(endigage, exondements, affouillements, plages artificielles, etc.)*			
	- Ouvrages de défense contre la mer (hors procédures urbanisme) - Opérations liées à une activité maritime afférente à la navigation, la pêche, les cultures marines, la construction et la réparation navale - demande de concession d'endigage	Emprise sur DPM < 2000 m^2	*notice*	OUI
		Emprise sur DPM > 2000 m^2	OUI	OUI
	Ouvrages d'intérêt balnéaire ou destinés à l'exercice des sports nautiques	Emprise sur DPM < 1000 m^2	*notice*	NON
		Emprise sur DPM > 1000 m^2	*oui*	OUI
	Autres cas	Emprise sur DPM > 500 m^2	*oui*	OUI
	Travaux, ouvrages et aménagements dans les espaces et milieux littoraux faisant l'objet d'une protection particulière			
	Ouvrages, travaux : - soit dans la bande des 100 m (art L 146- 4 du CU) - espaces et milieux visés par l'art L 146- 6 du CU (1er alinéa)	Travaux > 1 MF	*notice*	OUI
		Emprise sur DPM > 2000 m^2 Travaux > *1,9 M€*	*OUI*	OUI
	- Constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau	Si > 1 MF	*notice*	OUI
	- Aménagements légers nécessaires à la gestion, mise en valeur ou ouverture au public de ces espaces sensibles -Travaux pour la conservation et la protection de ces milieux (ex : fixation des dunes)	Si < 1 MF	*NON*	NON

	-Aménagements nécessaires à des activités agricoles, conchylicoles, de pêche, de cultures marines, pastorales et forestières ne créant pas de surface hors œuvre nette ; ainsi que des locaux < 20 m2 nécessaires à ces activités. -chemins piétonniers et objets mobiliers nécessaires à accueil et information du public		*notice*	OUI
	travaux exécutés en vue de prévenir un danger grave et immédiat		NON	NON
	travaux d'entretien, de grosses réparations ou de modernisation		NON	NON
Aménagements divers	Terrains de Golf > 12000 MF ou SHON ≥ 1000 m^2		OUI	OUI
	Bases de plein air et de loisirs ≥ *1,9 M€*		OUI	OUI
	Terrains aménagés pour la pratique de sports ou loisirs motorisés d'une emprise ≥ 4 ha		OUI	OUI
	Aménagement de terrains de camping ou de stationnement de caravanes	< 200 emplacements	*notice*	NON
		> 200 emplacements	OUI	NON
	Stations d'épurations, en fonction du traitement d'un flux de matières polluantes	équivalents à celui produit par + 10000 hab.	OUI	OUI
		< 10000 hab.	NON	NON
	Voirie routière (création ou modification) > *1,9 M€*		OUI	OUI selon nomenclature
	Aménagements soumis à loi du 3 /01/1992 sur l'eau	Soumises à autorisation	OUI	
		Soumises à déclaration	*notice*	NON
	ICPE (selon loi du 19/07/1976)	Soumises à autorisation	OUI	OUI
		Soumises à déclaration	NON	NON
Urbanisme	Documents d'urbanisme	PLU (+révision, modification), SD, SCOT…	NON *mais PADD*[1]	OUI
		ZAC >5000 m2 *PAZ approuvé par* :	OUI	OUI *délibération en Conseil municipal*
	Permis de construire	constructions soumises à PC, sauf :	NON	NON
		SHON > 5000 m^2	NON	OUI
		Immeuble à usage d'habitation H > 50 m	OUI	OUI
		SHON nouvelle à usage de commerce > 10 000 m^2	OUI	OUI
		Equipements culturels, sportifs ou de loisirs accueillant + de 5000 personnes	OUI	OUI
	Lotissements	SHON < 5000 m^2	NON	NON
		SHON > 5000 m^2	NON	NON

C. CHOBLET, 2004

Tableau 3 : Synthèse des principaux aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur les espaces côtiers

Source : DDE de Vannes, «L'enquête publique, guide pratique »,
recueil de textes réglementaires sur les études d'impact.

Les communes visées par ce tableau sont celles qui disposent d'un PLU ; pour les autres, quelques dispositions sont renforcées (tableau 4).

		Communes avec PLU		Communes sans PLU	
		Etude d'impact	Enquête publique	Etude d'impact	Enquête publique
Aménagement de terrains de camping ou de stationnement de caravanes	> 200 emplacements	OUI	NON	OUI	OUI
Documents d'urbanisme	ZAC > 5000 m2 (approbation du *PAZ)*	OUI	OUI *délibération en Conseil municipal*	OUI	OUI *Arrêté préfectoral*
Permis de construire	SHON > 5000 m^2	NON	OUI	OUI	OUI
Lotissements	SHON > 5000 m^2	NON	NON	OUI	OUI

C. CHOBLET, 2004

Tableau 4 : Exemple de conditions particulières pour les communes sans PLU

Quelques chiffres aux niveaux national et régional

Pour l'ensemble du territoire français, la CNCE relève en 1996[9] près de 10 000 enquêtes publiques au titre de la loi Bouchardeau réalisées chaque année. Sur ce nombre, environ 50% concernent des projets d'urbanisme, 25% des usines et 25% des remembrements agricoles et des équipements divers. Six ans plus tard, J. Morand-Deviller (2002) estime le nombre d'enquêtes à 9000, ce qui montre une relative stabilité.

Comparativement, ce sont entre 5000 et 6000 études d'impact qui sont produites chaque année, l'écart étant notamment lié au fait que les documents d'urbanisme ne nécessitent pas d'étude d'impact. Dès 1978, c'est-à-dire la première année de mise en place, la production est considérable : 4028 projets y sont soumis, aux deux tiers privés et un tiers publics (Senna, 1993). Aujourd'hui, la répartition est approximativement la suivante (par domaine d'activité et par an) : les activités industrielles dominent (2000 études d'impact) suivies des activités agricoles (1500), de l'exploitation de carrières (500), des infrastructures de transport (300), des installations énergétiques (100), des aménagements urbains (200 à 300 : lotissements, permis de construire, ZAC…), des installations d'assainissement (100) et des installations touristiques (100). La proportion de projets publics et privés est restée la même qu'en 1978.

Le tableau 5 donne un aperçu de la nature des projets soumis à enquête publique sur les communes littorales du Finistère (uniquement de la pointe St Mathieu jusqu'au Morbihan, de 1986 à 1994), en dehors des révisions et modifications de PLU. Il rend compte du faible nombre de ces équipements, généralement quatre à cinq par département et par an, et de leur caractéristiques littorales : activités industrielles, agricoles et carrières y sont par exemple peu présentes, car plus souvent implantées dans des communes rétro-littorales du fait de restrictions réglementaires (loi Littoral en particulier). Du fait de cette faible proportion, les aménagements côtiers ne sont pas classés par les administrations dans une rubrique spécifique (ICPE, urbanisme, remembrement…) mais « autre », d'où la difficulté d'en établir des listes précises et exhaustives.

Le tableau 6 permet quelques comparaisons entre les départements littoraux et ceux de l'intérieur pour la région des Pays de la Loire. A cette échelle, on constate que par rapport à la répartition nationale, la proportion d'enquêtes publiques relatives aux POS et aux PLU est conservée (environ 50 %), mais la part des ICPE est très largement au dessus de la moyenne nationale, encore plus pour la

[9] Bulletin de la CNCE N°28, juillet 1996.

Bretagne (graphiques 1 et 2). Les enquêtes pour le remembrement (0 à 3 %) et au titre de la Loi sur l'eau (0 à 2 %) restent peu nombreuses dans tous les cas.

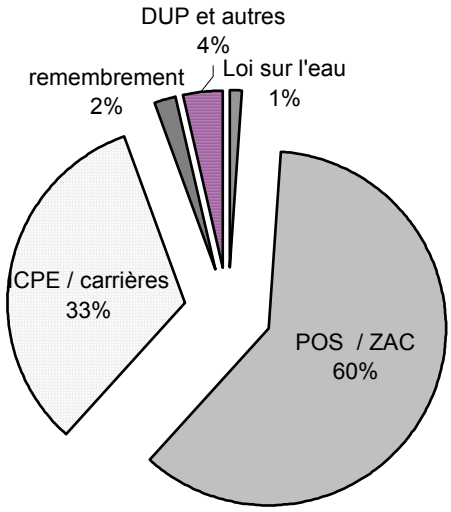
Tableau 5 : Recensement des aménagements soumis à enquête publique dans le Finistère entre 1986 et 1994
Source : Tribunal administratif de Rennes

COMMUNE	Aménagements	date
BENODET	aménagement de la station d'épuration	1986
PENMARCH	travaux réalisés sur le rivage de la mer	1986
FOUESNANT	pisciculture	1986
LA FORET FOUESNANT	prolongement de la voie communale 13 sur le DPM	1987
FOUESNANT	port de plaisance	1987
FOUESNANT	station d'épuration	1987
LA FORET FOUESNANT	aménagement de l'anse de la foret Fouesnant	1987
LE CONQUET	concession du port avec ouverture de nouvelles zones de dépôt à terre...	1987
LANDERNEAU	projet de concession d'endigage et utilisation de dépendances	1988
GUILVINEC	installations portuaires / ports maritimes de commerce et de pêche	1988
MOELAN SUR MER	pisciculture	1988
LOCTUDY	aménagement installations portuaires de plaisance	1988
PLOUGASTEL DAOULAS	salmoniculture en baie	1988
CONCARNEAU	déclassement de l'anse de Lin dans le port	1989
QUIMPER	réalisation d'une chambre de dépôt de produits de dragage et d'extension des terres pleins dans le port de Quimper Corrigual	1989
ESQUIBIEN	acquisition des dunes de Trez ar Goalen	1989
BREST	centre de culture scientifique et technique de la mer, Oceanopolis-moulin blanc	1989
LA FORET FOUESNANT	élevage de salmonidés	1990
PONT L'ABBE	station d'épuration	1990
DOUARNENEZ	acquisition de l'île Tristan	1990
ILE TUDY	ouvrages défense contre la mer	1990
CLOHARS-CARNOET/GUIDEL	reconstruction du pont st Maurice sur la Laita (commission d'enquête)	1990
CAMARET	élevage salmonidés	1990
LA FORET FOUESNANT	extension du port de plaisance de Port la Foret	1990
PLOUARZEL	construction activité économique soumise à PC	1990
DOUARNENEZ	port de Douarnenez	1991
BREST	ZAC multisite du technopole Brest Iroise à Plouzané	1991
PLOUZANE	construction d'une cale et d'un terre plein dans l'anse du Dellec	1992
LA FORET FOUESNANT	aménagement d'une parcelle au fond de l'anse de la foret Fouesnant	1993
PENMARCH	DUP - travaux d'assainissement	1993
CAMARET	projet d'extension d'installation de plaisance et portuaires de pêche et de commerce	1994
BREST	mise en service d'une station de transit de déchets dans l'arsenal	1994
QUIMPER	création d'un centre technique d'enfouissement des déchets sur le site de Mesqueron	1994
LOGONNA DAOULAS	concession d'endigage, centre de moulin mer	1994
BREST	ZAC du port de commerce	1994

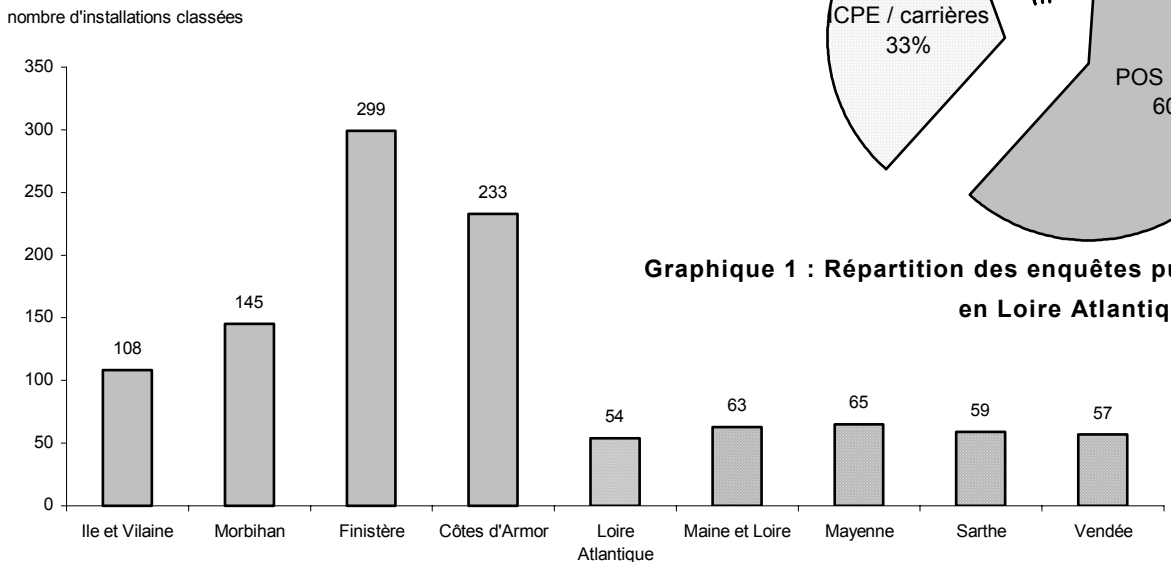
	Département	Loi sur l'eau	%	POS/ ZAC	%	ICPE /carrières	%	remembrement	%	DUP et autres	%	total
1999	**44**	**1**	**0,46**	**109**	**50,46**	**96**	**44,44**	**4**	**1,85**	**6**	**2,78**	**216**
	49	*3*	1,67	*85*	47,22	*81*	45,00	*1*	0,56	*10*	5,56	*180*
	53	*0*	0,00	*31*	35,23	*53*	60,23	*0*	0,00	*4*	4,55	*88*
	72	*2*	1,49	*56*	41,79	*55*	41,04	*11*	8,21	*10*	7,46	*134*
	85	**3**	**1,71**	**74**	**42,29**	**87**	**49,71**	**2**	**1,14**	**9**	**5,14**	**175**
	total	9	1,13	355	44,77	372	46,91	18	2,27	39	4,92	793
2000	**44**	**3**	**1,33**	**144**	**63,72**	**64**	**28,32**	**1**	**0,44**	**14**	**6,19**	**226**
	49	6	2,52	139	58,40	73	30,67	6	2,52	14	5,88	238
	53	2	2,94	30	44,12	31	45,59	0	0,00	5	7,35	68
	72	0	0,00	93	65,03	45	31,47	0	0,00	5	3,50	143
	85	**1**	**0,51**	**97**	**49,49**	**82**	**41,84**	**6**	**3,06**	**10**	**5,10**	**196**
	total	12	1,38	503	57,75	295	33,87	13	1,49	48	5,51	871
2001	**44**	**2**	**1,22**	**99**	**60,37**	**54**	**32,93**	**3**	**1,83**	**6**	**3,66**	**164**
	49	4	2,19	101	55,19	63	34,43	1	0,55	14	7,65	183
	53	0	0,00	36	34,95	65	63,11	0	0,00	2	1,94	103
	72	1	0,66	87	57,62	59	39,07	0	0,00	4	2,65	151
	85	**0**	**0,00**	**68**	**52,71**	**57**	**44,19**	**1**	**0,78**	**3**	**2,33**	**129**
	total	7	0,96	391	53,56	298	40,82	5	0,68	29	3,97	730

Tableau 6 : Répartition des enquêtes publiques en PDLL de 1999 à 2001

Source : Tribunal Administratif de Nantes



Graphique 1 : Répartition des enquêtes publiques en Loire Atlantique, 2001



C. CHOBLET, 2004

Graphique 2 : La prééminence des installations classées en Bretagne et Pays de la Loire

22. SUR LE TERRAIN : PRECISIONS REGLEMENTAIRES (SPECIFIQUES) ET ETAT DES AMENAGEMENTS

L'aperçu des principaux ouvrages et travaux soumis à une étude d'impact et une enquête publique donné par le tableau 3 mérite d'être repris et complété. La zone d'étude permet un recensement rapide (et non exhaustif) des activités qui s'implantent directement sur la zone côtière ou qui ont de fortes conséquences sur l'évolution de ces dernières. En s'appuyant sur la nomenclature des textes juridiques, quatre classes ont été distinguées :

- l'activité portuaire
- les travaux ou ouvrages réalisés en dehors des ports en milieu maritime ou côtier
- les opérations relatives aux secteurs agricole, aquacole et industriel
- les opérations d'urbanisme

Pour chacune d'entre elles seront brièvement rappelés : la réglementation générale, les impacts majeurs, la situation sur le secteur d'étude ainsi que quelques précisions concernant la mise en pratique des procédures.

221. L'activité portuaire

L'activité portuaire peut schématiquement être divisée en deux temps : d'abord, la mise en place des infrastructures (création ou extension), puis le maintien des accès par les dragages, qui nécessitent par la suite le dépôt des sédiments vaseux ou sableux soit en mer, soit à terre.

De manière générale, les travaux relatifs à la création ou l'extension d'un port sont soumis à étude d'impact et enquête publique lorsqu'il dépasse 1,9 M€ ou lorsque leur accroissement est supérieur à 10% de la surface du plan d'eau abrité (figure 12). L'impact sur les milieux aquatiques étant important pendant la phase de travaux (déroctages, affouillements…) et l'exploitation du port, une étude d'incidence relative à la Loi sur l'eau de 1992 est également impérative. Elle est généralement réalisée conjointement à l'étude d'impact.

Plusieurs catégories de ports peuvent être distinguées :
> D'abord, les ports de commerce et d'industrie qui sont de taille moyenne sur le secteur étudié (Brest, Lorient, la Rochelle), laissant s'affirmer le port Autonome de Nantes - St Nazaire qui souhaite depuis plusieurs années devenir le pilier du commerce sur la façade Atlantique, avec une situation clé sur l'arc atlantique, comme en témoignent ses multiples actions (volonté d'extension, projet d'autoroute de la mer pour redynamiser les échanges maritimes par cabotage, etc.).
La plupart des travaux qui leur sont liés sont réalisés dans les limites du port, ce qui ne nécessite aucune enquête publique, bien que les impacts puissent être importants (sur la qualité de l'eau et la sédimentologie notamment). Ce fut par exemple le cas de la construction d'un quai et la création d'un poste roulier pour l'achèvement du terminal forestier de Chef de Baie[10] (La Rochelle) en 2000. Malgré l'étude d'impact réalisée par Créocéan qui présentait des vases à forts taux de phosphates, de plomb, de cadmium, de cuivre, d'étain et de PCB, aucune enquête publique ne fut imposée, que ce soit au titre de la loi Bouchardeau ou de l'article 10 de la loi sur l'eau. Dans ce cas précis, le public est informé (trois avis ont été donnés dans des journaux locaux) mais pas consulté ; il peut cependant

[10] Les travaux comprennent entre autres : le creusement jusqu'à +14 m CM d'une souille de 300 m de long et 45 m de large, la construction de 250 m de quai, la réalisation d'une plate forme sur pieux ; l'extraction de 250 000 m3 de sédiments par dragage et 350 000 m3 par déroctage (devant en partie servir au remblayage de l'anse St Marc).

Date	Création	Extension
1968	Moulin Blanc ; Tréboul	
1972	Port la Foret	
1973		Port la Foret
1974		Tréboul
1975	Bénodet	Moulin Blanc
1976	Morgat	Concarneau
1977		Camaret, Morgat, Port la Foret
1978		Morgat, Bénodet
1979		Morgat, Port la Foret
1980		Moulin Blanc
1981		Moulin Blanc, Morgat, Tréboul, Port la Foret
1982		Morgat
1983		Port la Foret
1984		Morgat, Concarneau
1985		Camaret, Morgat, Tréboul, Port la Foret
1986	Combrit – Ste Marine	Moulin Blanc, Morgat
1987	Audierne	Moulin Blanc, Ste Marine, Port la Foret
1988		Port la Foret
1989		Camaret, Morgat, Port la Foret, Audierne ; reconstruction Concarneau
1990		Tréboul, Port la Foret
1991	Loctudy	Ste Marine, Morgat, Concarneau, Moulin Blanc
1992		Moulin Blanc, Morgat, Port la Foret

Tableau 7 : Les créations et extensions de ports de plaisance sur la façade atlantique finistérienne

Source : Bernard, 1993

faire part de ses observations et, s'il l'estime nécessaire, solliciter un recours en justice (pour erreur manifeste, par exemple).

> Viennent ensuite les nombreux ports de pêche, qui jalonnent l'ensemble de la côte du Finistère à la Charente Maritime. Depuis la fin des années 1960, le secteur halieutique a connu plusieurs crises, en même temps que le fleurissement de la plaisance. Du fait de difficultés récurrentes, les travaux liés à l'activité de pêche concernent plus des modernisations que des extensions (par exemple, criées de La Turballe, des Sables d'Olonne), ceci afin de maintenir tant bien que mal le dynamisme passé : ainsi, en Vendée, la pêche d'espèces à forte valeur ajoutée[11] associée à la modernisation du secteur (informatisation des criées, par exemple) permet d'atteindre 10 % de la pêche française qui se répartissent principalement entre les ports des Sables d'Olonne, Saint-Gille Croix de Vie, l'Herbaudière à Noirmoutier et Port-Joinville à l'Ile d'Yeu ; pour un total de 23 000 tonnes[12].

> Au contraire, les ports de plaisance, s'ils partagent parfois l'espace des bassins de pêche, ont le plus souvent été créés ou étendus sur des milieux naturels. Le tableau 7 montre par exemple combien ce rythme fut soutenu depuis 1968 dans la zone finistérienne étudiée. Ces équipements ont dans la quasi-totalité des cas favorisé l'implantation de grands ensembles immobiliers et d'autres infrastructures de loisirs (golf, thalassothérapie…). A titre d'exemple, on citera pour la Bretagne la Forêt Fouesnant ou Le Crouesty (photo), où encore Port Bourgenay pour la Vendée.

Aujourd'hui, les restrictions posées par la loi Littoral pour trouver de nouveaux sites (bande des 100 mètres, espaces remarquables, etc.) dirigent de plus en plus les aménageurs vers des choix de restructuration interne, d'extension des sites existants (notamment en milieu urbanisé : le port des Minimes à La Rochelle ; Piriac, etc.) ou de nouveaux modes de stockage tels que les ports à secs (également soumis à étude d'impact et enquête publique). Néanmoins, il subsiste encore de grands projets sur des espaces non bâtis (Brétignolles sur mer, Préfailles – Pointe St Gildas, etc.). Par la multitude d'impacts qu'ils génèrent[13], les ports de plaisance font partie des équipements les plus controversés localement, l'étude de cas sur l'extension portuaire de Piriac en a permis l'illustration.

Entre des acteurs qui estiment le nombre de places insuffisant (plaisanciers, constructeurs[14], élus…) et maintiennent la pression pour continuer à équiper le littoral (encart) et d'autres qui souhaitent conserver le patrimoine tant naturel que culturel, les choix sont difficiles, d'autant plus que les tendances restent difficiles à modéliser : si aujourd'hui le système privilégie l'achat des bateaux, la location ne sera t-elle pas un bon intermédiaire demain ? L'achat de petits bateaux transportables du

[11] Sole, bar, piballe, anchois, merlu, langoustines, thon.
[12] Obtenues par les 425 bateaux, dont 135 chalutiers.
[13] Cf. Secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre, chargé de l'environnement, 1988, « *L'étude d'impact des ports de plaisance* ».
[14] Par exemple, la construction nautique est un secteur en forte croissance en Vendée, avec entre autres le leader mondial, le groupe Bénéteau-Jeanneau. Représentant plus des deux tiers de la filière française, ce département réunit 83 entreprises - construction, entretien, accastillage - et 3 000 salariés pour un chiffre d'affaires de 2,5 milliards de francs.

style zodiac ou petits dériveurs sera t-il plus à la mode que les grands voiliers ? Les besoins en places seront-ils alors toujours aussi importants ?...

Des besoins pour la plaisance : D'après le rapport du Sénat n° 421 (2003-2004), la navigation de plaisance est de plus en plus prisée par les Français, qui sont près de quatre millions à être des adeptes réguliers ou occasionnels. Cette activité génère, pour les ports de plaisance, un chiffre d'affaires avoisinant 160 millions d'euros. D'après les chiffres de la Fédération des industries nautiques, le nautisme, de la conception jusqu'aux services, représente 11500 entreprises et associations, et 40 000 salariés. Plus de 20 000 nouvelles immatriculations sont enregistrées chaque année et l'on dénombre 422 000 navires actifs présents sur le littoral. Avec 466 ports ou installations de plaisance pour une capacité d'accueil évaluée à 223 000 places (73 % dans 370 ports, 27 % en mouillages organisés), les ports français sont ici considérés en situation de saturation (sur les 54000 places manquantes estimées par la Fédération française des ports de plaisance, 24% concerne le littoral Atlantique et 16 % la Bretagne), les conséquences directes affectant l'industrie nautique française qui emploie plus de 9 000 personnes.

Quant aux dragages en particulier, ils nécessitent une autorisation loi sur l'eau qui reste valable pour une durée de 10 ans maximum. L'obligation d'autorisation est fonction de la teneur en polluants des sédiments, la localisation du point de rejet (Atlantique – Manche – mer du Nord, Méditerranée), la distance à la côte (inférieure ou supérieure à 1 Km) et du volume dragué (supérieur ou égal à 5000 m3, 50 000 m3 ou 500 000 m3). L'enquête publique est, sur décision préfectorale, étendue spatialement à toutes les communes pouvant être affectées par un changement de la qualité des eaux ou du milieu marin. Malgré ces mesures, les autorisations qui restent valables pour une période de dix ans contrarient souvent l'évolution rapide des activités littorales (installations d'exploitations aquacoles, remise en état de salines, etc.), au vu des impacts importants générés par les dragages (nuages turbides, recouvrements, enfouissements d'organismes benthiques, anoxie du milieu, libération des polluants (Alzieu, 1999) notamment pour la reproduction des poissons donc l'activité de pêche).
Toutefois, la modélisation (mathématique et physique) du transport et de la dispersion des matières en suspension de plus remédie de mieux en mieux à ce problème. Elle n'empêche cependant pas les pratiques actuelles qui favorisent le clapage en mer (les coûts sont moindres) au détriment de l'étude de sites de dépôt à terre (ceci malgré l'obligation d'étude de variante).

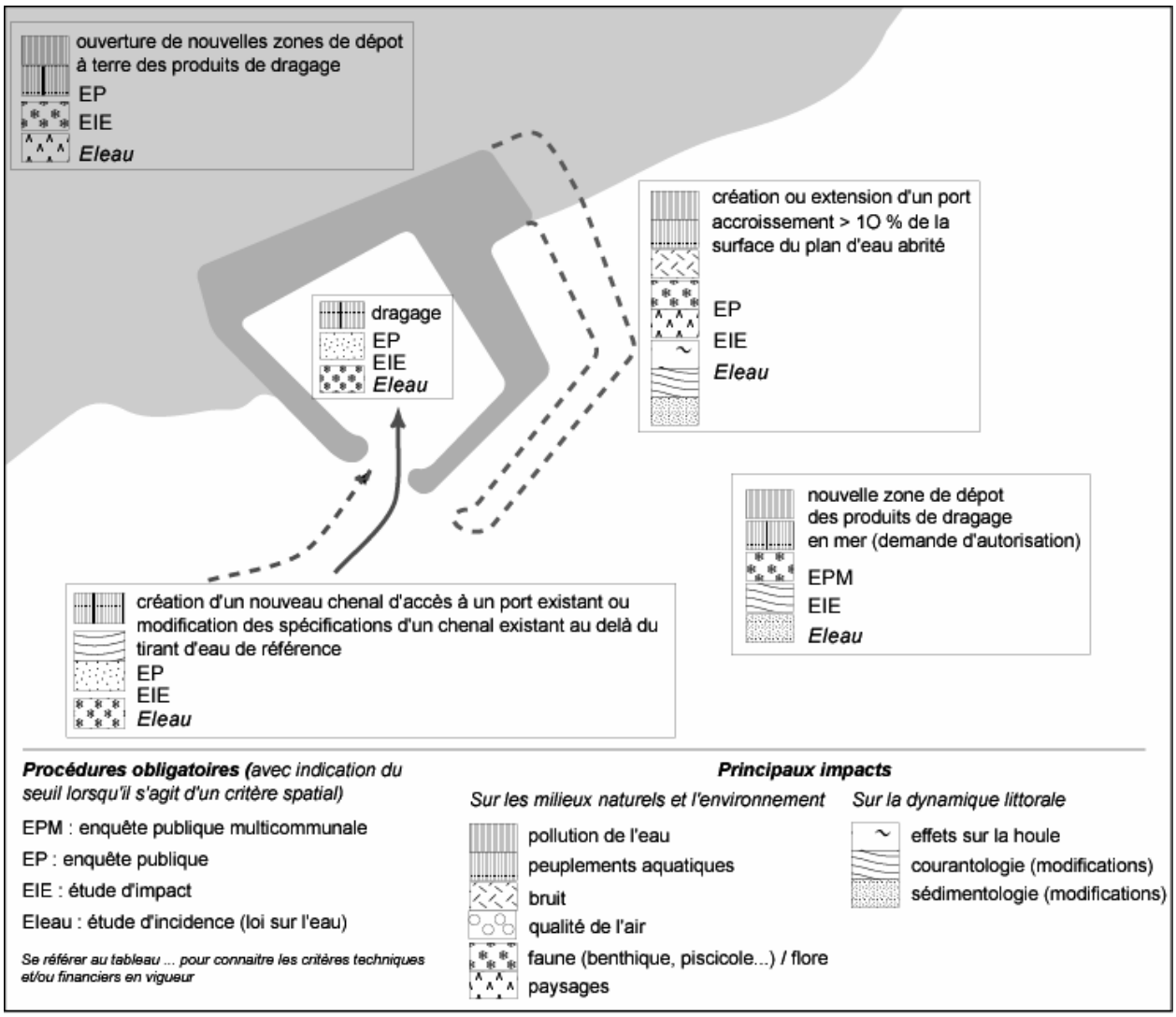


Figure 12 : Les aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur les espaces portuaires et leurs impacts

222. Travaux ou ouvrages réalisés en dehors des ports en milieu maritime ou côtier

En plus des lois relatives à la protection de la nature (1976) et Bouchardeau (1983), la loi Littoral (1986) et la loi sur l'eau (1992) vont imposer des prescriptions particulières renforçant la mise en œuvre des deux procédures (figure 13). Il s'agit notamment de :
> [loi Bouchardeau, loi Littoral] la réalisation d'une enquête publique pour les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, pour des travaux visant la conservation et la protection de ces milieux (la fixation des dunes, par exemple) et, de manière générale, pour tout aménagement susceptible de créer un changement substantiel d'utilisation de zones du domaine public.
> la loi sur l'eau impose une étude d'incidences, généralement incluse dans l'étude d'impact[15] (un chapitre peut aussi traiter spécifiquement de la question de l'eau) pour les travaux de « prospection, de recherche et d'exploitation des substances non visées à l'art. 2 du code minier et contenues dans les fonds marins du domaine public » ; ainsi que pour l'assèchement, la mise en eau, l'imperméabilisation, le remblai de zones humides ou de marais (la zone asséchée ou mise en eau étant supérieure ou égale à un hectare).
> [loi de 1976, loi sur l'eau] dans des domaines précis tels que les concessions d'endigage ou la construction et réparation navale, les seuils impliquant une étude d'impact et une enquête publique sont fonction de l'emprise spatiale sur le rivage, le sol ou le sous-sol de la mer en dehors des ports (500 m^2, 1000 m^2 ou 2000 m^2). Les ouvrages de défense contre la mer sont également concernés s'ils sont supérieurs à 2000 m^2, ainsi que les récifs artificiels[16] quand leur emprise excède 500 m^2.
Sur la zone étudiée, les protections contre la mer sont nombreuses mais tendent à être limitées du fait de leur inefficacité à moyen terme et de la pratique de méthodes plus douces. Ce n'est pas le cas des récifs artificiels dont le potentiel reste entier en France, où ces techniques n'ont été testées que récemment[17] au regard des expériences internationales (Japon, USA ; pour l'Europe : Espagne, Italie et Portugal).

Un équipement particulier : l'éolienne

L'engagement français[18] qui vise à élever la part de la consommation d'électricité provenant de sources d'énergies renouvelables de 15 % en 1997 à 21 % en 2010 (soit environ 12 000 MW équivalent à six cents éoliennes sur le territoire national) devrait prochainement devenir une préoccupation majeure pour les espaces littoraux, particulièrement prisés par ce type d'équipements du fait de leurs caractéristiques (puissance et constance du vent, etc.). Aujourd'hui, plusieurs projets sont en cours (ou en suspens) sur le littoral d'étude ; il s'agit d'implantation sur la côte ou en off-shore, par exemple :

- entre les Glénan et Le Guilvinec : 144 éoliennes
- île de Houat : 95 éoliennes au niveau du Palais
- Île de Groix : la puissance envisagée est de 100 MW (Shell)
- Plateau de la Banche au large de Saint-Nazaire : 20 éoliennes pour environ 50 MW (Siif Energies et le cabinet d'étude Altech)
- « L'Eolienne », sur le port de Chef de Baie à La Rochelle ; avec une puissance de 2 MW

[15] Laquelle devra préciser que le document « vaut » étude d'incidences au titre de la loi sur l'eau.
[16] Structures immergées dans le but de créer, protéger ou restaurer l'écosystème marin.
[17] C'est en août 2002 que des récifs artificiels ont été immergés sur trois zones, près du Croisic et de l'île d'Yeu. Cette opération est menée par le Comité Régional des Pêches Maritimes et des Elevages Marins des Pays de la Loire (COREPEM), pour un coût global de 1,2 millions d'euros (incluant un suivi scientifique sur trois ans).
[18] Dans le cadre de la Directive européenne du 27 septembre 2001relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables.

Cette demande croissante sur des espaces convoités a déjà susciter des attitudes préventives : dans le Finistère, le Préfet a par exemple fait élaborer une charte départementale[19] en plus d'imposer la consultation de la Commission des sites lors de chaque projet.
Malgré ces mesures, « *la multiplication des implantations d'éoliennes suscite des polémiques* », comme le souligne ce titre d'un article extrait du journal Le Monde du 23 Août 2001 pour la Bretagne, alors que vingt-sept installations attendent une autorisation préfectorale et plus de soixante-dix sont à l'étude dans le Finistère. Ces équipements, s'ils représentent une source de revenus importante pour des petites communes[20] démunies d'autres infrastructures (par le biais des taxes professionnelles et baux), sont en effet particulièrement controversés à cause de leur impact paysager. La solution off-shore n'y remédie que peu, la hauteur des pâles rendant l'impact visuel peu compensable.

Encore récemment, dans le cadre des objectifs de développement des énergies renouvelables qu'il a arrêté dans la programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité du 7 mars 2003, le Ministre en charge de l'énergie a décidé (en application de l'article 8 de la Loi n°2000-108 du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité) de lancer un appel d'offres[21] portant sur des centrales éoliennes en mer (puissance unitaire inférieure à 150 MW). Il est prévu de mettre ces centrales en service avant janvier 2007.
Malgré cette généralisation, le statut des éoliennes dans les procédures d'urbanisme est resté particulièrement mal défini jusqu'en 2002 :
- quand la hauteur de l'éolienne dépassait douze mètres, un certificat d'urbanisme ainsi qu'une déclaration de travaux ou un permis de construire (qui nécessite un arrêté préfectoral) étaient imposés. Cependant, aucun élément ne précisait quelle procédure suivre entre la déclaration et le permis de construire, ce qui amenait généralement le préfet à demander un permis par sécurité.
- rien n'était demandé pour une hauteur inférieure à douze mètres
- une demande d'autorisation (avec enquête publique) s'avérait obligatoire au-delà de 4,5 MW ainsi qu'une étude d'impact pour des projets supérieurs à 1,9 M€ (une notice était demandée pour un coût inférieur). Seulement, ce seuil était inapproprié car dépassé dès l'implantation de deux à trois éoliennes.

Afin d'obtenir des procédures plus satisfaisantes, la circulaire en date du 3 mai 2002 a été renforcée par la loi relative aux marchés du gaz et de l'électricité (JO du 4 janvier 2003) qui prévoit aux articles 36 et 59 différentes dispositions concernant les éoliennes. Le décret d'application de ces deux articles devrait prévoir :
- le remplacement du seuil financier par un seuil technique : une étude d'impact sera nécessaire quand le projet dépassera 2,5 MW, non plus 1,9 M€
- de fixer une distance minimale entre deux installations, ainsi que par rapport aux habitations.
- la réalisation d'une enquête publique pour tout projet d'une hauteur égale ou supérieure à 25 mètres.

[19] Charte départementale des éoliennes du Finistère, 2002.
[20] Telle que la commune de Bouin, en Vendée, qui a implanté huit éoliennes sur le polder du Dain en 2001.
[21] Avis de marché 2004/S 29-025574 www.industrie.gouv.fr/energie ; www.cre.fr

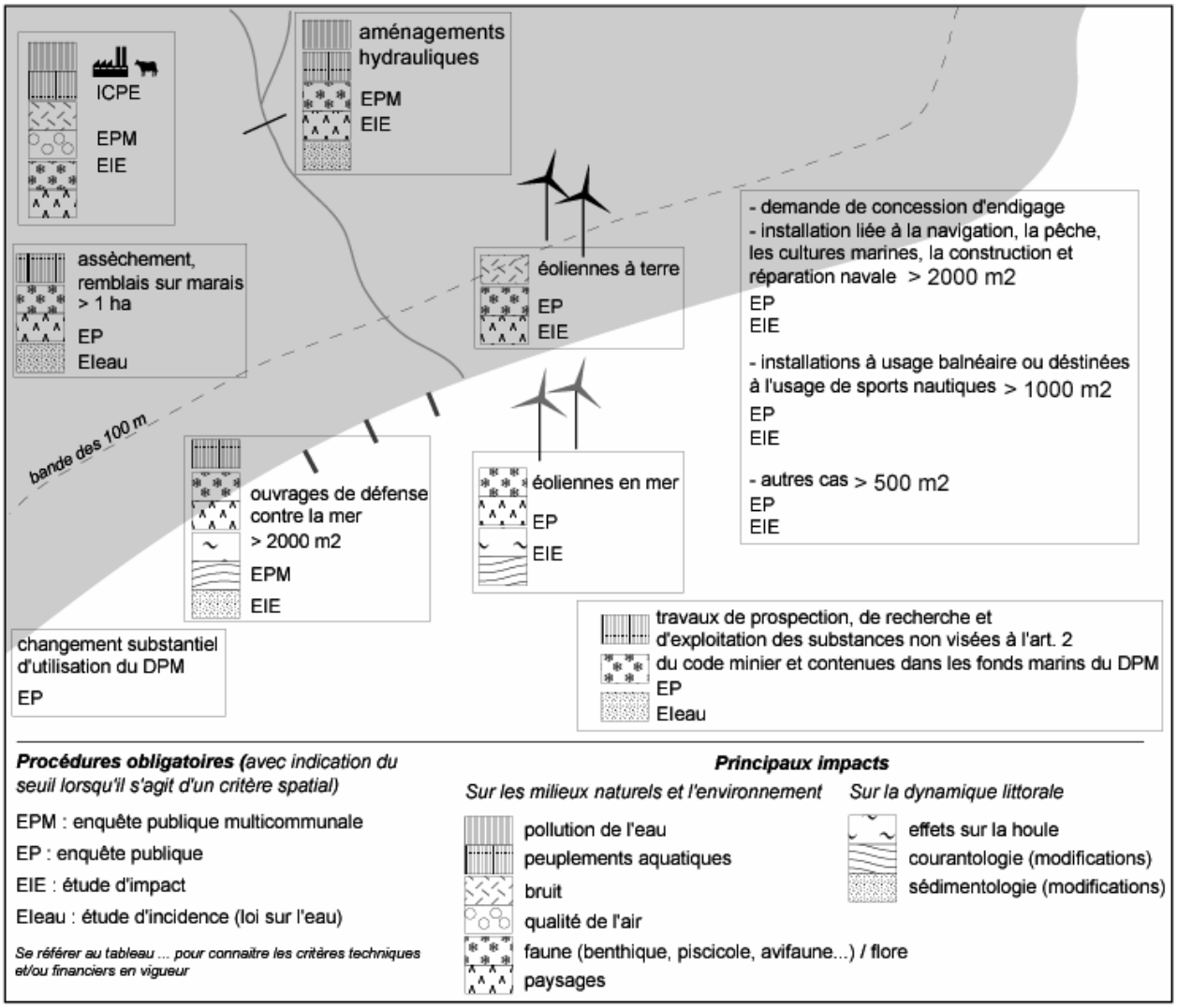


Figure 13 : Les aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur les espaces littoraux non portuaires et leurs impacts

Enrochements (Charente Maritime)

223. Agriculture, aquaculture et industrie

La majorité des installations supportant ces activités sont « classées » au regard des nuisances générales qu'elles peuvent avoir sur l'environnement. Ainsi, selon la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement[22] (ICPE) et son décret d'application n°77-1133 du 21 septembre 1977, une ICPE peut être « *une usine, un atelier, un dépôt, une carrière, une exploitation agricole, un chantier et d'une manière générale une installation exploitée ou détenue par toute personne physique ou morale publique ou privée qui peut présenter des dangers ou des inconvénients soit pour la commodité du voisinage, soit pour la santé, pour la sécurité, la salubrité publiques, soit pour l'agriculture, soit pour la protection de la nature et de l'environnement, soit pour la conservation des sites et des monuments* ». La nomenclature[23] qui permet de connaître quelles installations sont soumises à cette réglementation se présente sous la forme d'une liste de substances et d'activités auxquelles sont affectés des seuils (quantité de produits, surface de l'atelier, puissance des machines, nombre d'animaux, etc.).
Deux régimes se distinguent par rapport à ces seuils : la déclaration et l'autorisation. Seule la demande d'autorisation, qui concerne les équipements les plus importants (par exemple une porcherie de plus de 450 animaux-équivalents, abattoir, blanchisserie ; alors qu'une porcherie entre 50 et 450 animaux équivalent sera soumise à déclaration) nécessite une étude d'impact selon le décret du 12 octobre 1977, à laquelle s'ajoute une étude de dangers. A la suite de l'instruction par les services administratifs, l'enquête publique, l'avis des conseils municipaux des communes concernées et un passage devant le Conseil Départemental d'Hygiène, l'autorisation d'exploitation est délivrée - ou refusée - par le Préfet.
Pour les installations soumises au régime de la déclaration, la procédure est très simplifiée, puisque ni étude d'impact ni enquête publique ne sont obligatoires. Il suffit pour l'exploitant de déposer une « déclaration de mise en exploitation » qui fait l'objet d'un récépissé délivré par le Préfet ; ces installations devant juste respecter des " prescriptions générales " qui sont définies dans chaque département par arrêté préfectoral pris après avis du Conseil Départemental d'Hygiène.
Si en théorie cet avis est déterminant, la part de rejet reste très faible dans la pratique : par exemple, dans le Morbihan, seuls 2 à 3 % des demandes sont rejetées pour le non respect des règlements ou l'implantation en zone sensible. Il est par ailleurs important de noter que les études d'impact relatives aux ICPE agricoles sont réalisées à 90% par des groupements de producteurs des Côtes d'Armor, du Morbihan et d'Ille et Vilaine[24], ainsi que par trois bureaux d'études (y compris la Chambre d'agriculture) dans le Finistère (ce qui amène déjà à s'interroger quant à leur objectivité, notamment sur les questions de marges d'épandage).

La vocation agricole de la zone étudiée est incontestable, presque atypique en Bretagne où les demandes restent très nombreuses : en 1999, l'association Eaux et Rivières de Bretagne relève plus de 30 000 ICPE, dont 10 600 sont soumises à autorisation (environ 400 carrières, 1 800 entreprises industrielles et 8 800 élevages) et plus de 20 000 sont soumises au régime de la déclaration. Ces chiffres sont très supérieurs à la moyenne nationale. Dans le Finistère, ce sont ainsi 3094 demandes d'autorisations qui ont été formulées sur huit ans[25] (de 1994 à 2001), dont 2614 relevaient des Services vétérinaires (2587 élevages), 439 de la DRIRE et 41 de la DDASS.
Ces chiffres vont en décroissant vers le sud, comme l'indiquent les tableaux 8 et 9 pour la Loire Atlantique et la Charente Maritime, qui informent également sur les plaintes et les contrôles de ces installations.

[22] Aujourd'hui codifiée sous les articles L. 511-1 et suivants du code de l'environnement.
[23] La dernière modification de cette nomenclature date du 28 décembre 1999.
[24] Bulletin CNCE N°27 février 1996, enquête de Mlle Gueguen (Cedem, UBO) de 1988 à 1995.
[25] Données de la Préfecture de Quimper.

	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
nombre d'autorisations avec enquête	21	34	37	31	23	32	53	71	48	57	60	60	31	74	91	44
déclarations	87	86	107	146	148	133	473	709	229	533	261	270	347	394	335	400
régularisations									2		5	7	3	5	6	7
plaintes	0	1	0	0	0	0	1	1	1	1	6	7	5	1	1	16

Tableau 8 : Les installations classées en Loire Atlantique

Source : Préfecture de Loire Atlantique

	DRIRE	*DSV*
établissements classés soumis à autorisation déjà existants	*310*	*91*
dossiers ayant abouti à un arrêté préfectoral d'autorisation	13	9
sanctions administratives	17	1
PV dressés	10	-
plaintes	5	-
contrôles et inspections	123	-

Tableau 9 : Les installations classées en Charente Maritime en 2001

Source : Préfecture de Charente Maritime

Ces données rendent compte de demandes constantes, ceci malgré les impacts importants générés par les activités en question. Au sujet des pollutions agricoles, les études qui ont une dizaine d'années ont par exemple mis en évidence les impacts indirects et cumulés de l'agriculture ou l'élevage intensif sur les milieux littoraux (passant par la pollution des sols puis des aquifères). A ce titre, les travaux de Mauvais et Goarnisson (1997) montrent que cette pollution dépend de la capacité dispersive du site et du temps de séjour des masses d'eau, les impacts s'avérant supérieurs à la côte en l'absence de courants (peu ou pas de houle, par exemple en fond de baie) ainsi qu'en fonction de la taille et de la nature du bassin versant (si ce dernier est perméable, les flux sont reconstitués plus régulièrement tout au long de l'année, par l'effet tampon des nappes phréatiques). A la difficulté d'évaluer ces paramètres s'ajoute celle de mettre en place des normes en milieu marin pour garantir la qualité des eaux, aujourd'hui évaluée avec quelques indicateurs tels que les pressions azotées et phosphatées dans les sols (tableau 10), qui soulignent une fois encore la place prépondérante des activités agricoles en Bretagne.

REGION	*Azote*	*Phosphates*
Bretagne	250	160
Pays de Loire	150	76
Poitou Charente	139	76
Aquitaine	153	97

Tableau 10 : Pressions azotées et phosphatées dans les sols (quantités annuelles en kg /ha)

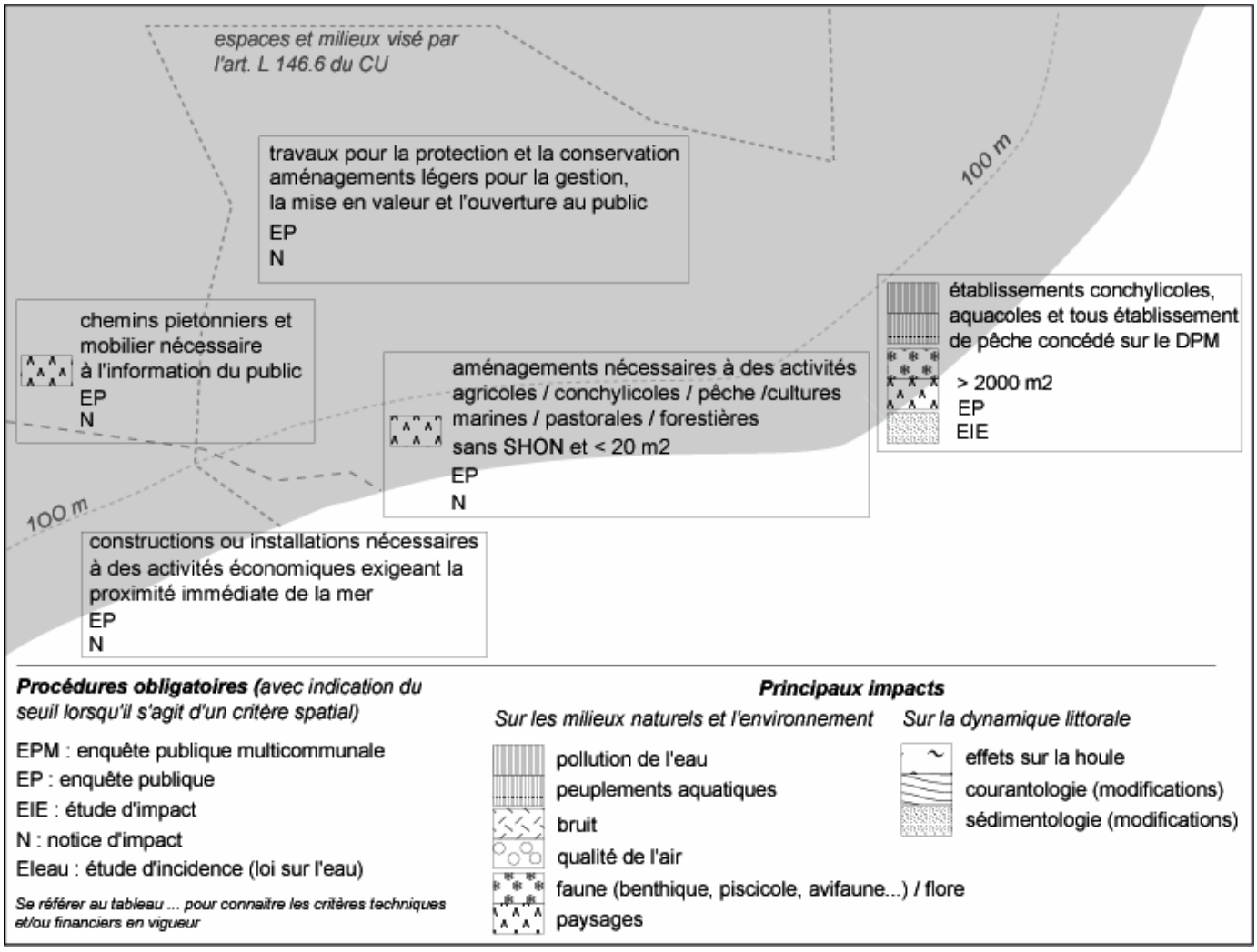
D'après Mauvais & Goarnisson, 1997

Ces taux sont aussi importants que les flux bactériens véhiculés par les cours d'eau. Par exemple, les eaux du Coët-Dan (cours d'eau morbihannais) en période de crue sont du même ordre de grandeur que ceux émis par une station d'épuration de 10 000 EH. Par contre, en période d'orage, ces flux peuvent atteindre ponctuellement ceux d'une agglomération de 100 000 EH (Corre *et al*, 1999). A l'échelle de la Bretagne, l'apport d'azote aux côtes par les rivières est estimé à près de 400 000 t par

an (Aurousseau *et al*, 1996), ce qui contribue à la production massive d'algues vertes (à l'origine des « marées vertes »), qui affectent gravement le secteur touristique, 2e activité économique de la Région. Les activités de baignade, de randonnée pédestre et de résidence en font directement les frais : alors que 85% du tourisme se fait par exemple sur la bande côtière dans les Côtes d'Armor, on assiste à l'abandon progressif des sites, avec une baisse des valeurs immobilières, du foncier et des fonds de commerce, du fait des odeurs et de l'altération des paysages. A noter que le nettoyage des plages, nécessaire pour atténuer ces impacts, a un coût non négligeable : les dépenses engagées par les communes à cet effet atteignent plus de 300 000 €[26] pour la région Bretagne (enlèvement de 43000 m^3).
Les effets sont également directement ressentis par les activités de pêche et de production aquacole : dans les zones conchylicoles atteintes, les ulves diminuent le renouvellement de l'eau et l'apport de nourriture aux espèces élevées, augmentant la quantité de travail et donc le coût de l'exploitation (Merceron, 1999). Le secteur aquacole est pourtant très développé[27] de la Bretagne au Poitou-Charentes, la conchyliculture en représentant actuellement 90 % (rapport n° 421 du Sénat, 2003). Face au déficit de la pêche, tant lié à la surexploitation de la ressource qu'à la raréfaction des zones de frayères due aux aménagements côtiers urbains et industriels (endiguements, opérations de poldérisation, travaux liés à l'enfouissement de câbles sous-marins, aux extractions de matériaux et granulats marins), les élevages constituent une solution durable. Seulement, les équipements nécessaires à leur développement pose la question de la concurrence spatiale, le littoral rendant difficile voire impossible toute nouvelle création ou extension. Des techniques innovantes sont alors recherchées (fermes marine en pleine mer, etc…), ce qui pose la question de leur intégration dans les textes réglementaires, souvent partielle ou inexistante…
Les impacts ne sont pourtant pas nuls, car en plus d'utiliser de l'espace, les élevages sont source de nuisances visuelles, auditives et olfactives, de gênes pour la navigation, de pollution aquatique (apports trophiques (enrichissement), produits chimiques utilisés pour nettoyage, etc) et de risques de contamination (risque d'échange pathogènes et de parasites, etc.).

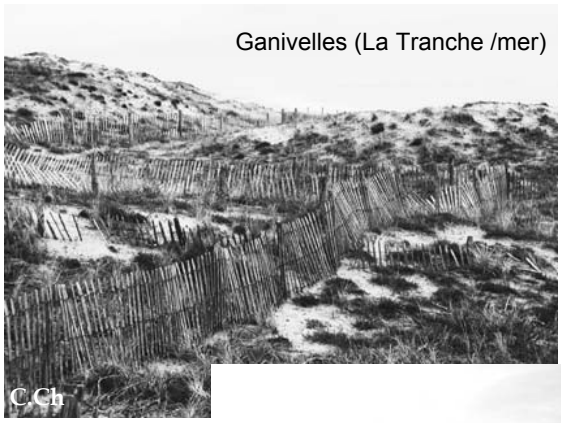
Du fait de leurs répercussions environnementales, une étude d'impact est imposée pour *« les aménagements nécessaires à l'exercice des activités conchylicoles, de pêche et de cultures marines ou lacustres situées en tout ou partie dans ces espaces et milieux* (définis par l'article L 146-6, R 146-1 et R 146-2 du Code de l'urbanisme) *dès lors que leur emprise totale est supérieure à deux mille mètres carrés s'ils sont entièrement situés sur le domaine public maritime et, dans les autres cas, dès lors que leur montant est supérieur à un million de francs* » (note technique annexée à la circulaire du 10 octobre 1989, § 4[28]). Par ailleurs, le décret du 29 décembre 1993 (rubrique 2130-3° A) relatif à la loi sur l'eau précise que le statut d'ICPE s'applique à toute installation piscicole dont la production dépasse vingt tonnes par an.
C'est ce même décret qui rend obligatoire une étude d'incidences pour toute activité polluante qui ne serait pas soumise à la réglementation des ICPE, mais présenterait un risque pour la qualité des eaux littorales. Il s'agit d'installations pour lesquelles les rejets dépassent des quantités précisées (DBO^5, DCO, azote, etc.), lorsque le produit de la concentration maximale d'*Escerichia coli* par le débit moyen journalier du rejet dépasse 1012 E coli/jour, ou encore lorsque les rejets sont situés à moins d'un kilomètre d'une zone conchylicole ou de baignade.

[26] Celles ci se font remboursées par les Conseils généraux à hauteur de 80 % environ dans les Côtes d'Armor, et 60 à 72 % dans le Finistère.
[27] A titre d'exemple, les Pays de la Loire sont au 3ème rang national pour la production d'huîtres et de moules ; les cultures marines y rassemblent près de 800 concessionnaires de parcs en mer et 380 expéditeurs pour une production annuelle de 25 000 tonnes, localisées sur Noirmoutier et la baie de Bourgneuf pour l'huître, dans les petits ports du Payré et de la baie de l'Aiguillon pour la mytiliculture. S'ajoutent à cette activité l'élevage de poisson, notamment du turbot et de la daurade royale.
[28] en application de l'article 2 du décret n°89-694 du 20 septembre 1989 qui modifie et complète le tableau annexé au décret n°85-453 du 23 avril 1985.



C. CHOBLET, 2004

Figure 14 : Les aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur les espaces faisant l'objet d'une protection particulière et leurs impacts



224. Les opérations d'urbanisme

En grande partie liée à l'activité touristique, la construction de logements et de centres de loisirs suit un rythme soutenu sur l'ensemble des littoraux depuis la fin des années 60, ceci au niveau national. Les données émises par le rapport n° 421 du Sénat (2003) affichent clairement le tourisme comme la première activité productive sur le littoral, avec 44 % de la valeur ajoutée maritime (8,14 milliards d'euros sur 18,5 milliards en 2001). A titre d'exemple, une commune littorale propose en moyenne 8.000 lits touristiques contre 500 en moyenne en France, le littoral étant le premier espace touristique pour les hébergements marchands, avec 17 % de l'offre nationale d'hôtels, 48 % de celle de campings, et 51 % des résidences de tourisme dans les communes littorales. C'est dire l'importance de cette activité dans l'économie locale, qui génère plus de 150.000 emplois, soit une hausse de 8,5 % depuis 1996. C'est à partir de 1990 que la population a recommencé à augmenter à un rythme supérieur à la population française (+ 5,7 % par an contre 3,6 %), aboutissant en 1999 à une densité très forte, de 272 habitants par Km^2 dans les communes littorales, de 186 dans les cantons littoraux, et de 129 dans les départements littoraux, comparée à 108 pour la moyenne nationale.

Par ailleurs, « les littoraux sont le théâtre d'une pression touristique croissante dont la durée s'étale de plus en plus longuement sur l'année, au grand profit des professionnels du tourisme » note Y. Lebahy (2002) qui analyse le phénomène en Bretagne. Pour cette région, 18 à 20 millions de touristes sont recensés annuellement, ce qui se traduit notamment par une multiplication et un étalement des résidences secondaires. Ce sont ainsi plus de 200 000 logements, soit 13,3% de l'habitat de la Région Bretagne qui sont consacrés à cette fonction. Par exemple, le bâti de la commune d'Arzon (Morbihan) est, hormis les marina du Crouesty et Kerjouanno, constitué à 80% de résidences secondaires qui portent en été la densité de la commune à 3500H/ Km^2 (Lebahy, 2002). Le gonflement de la population estivale est aussi impressionnant : toujours dans le même département, la commune de Damgan voit multiplier sa population par 35. Face à de tels déferlements, les infrastructures en place ne suivent pas, entraînant ces communes dans la spirale suicidaire de Schwarzenbach (Schwarzenbach, 1991). Ainsi, la mise en place d'un réseau de régulation des eaux pluviales sur la commune d'Arzon précitée, exige un investissement équivalent, à lui seul, à quatre années du budget total de la commune !
Au final, c'est un tiers de la population bretonne qui vit sur les 221 communes littorales et les deux tiers sur la plaine côtière, soit une bande large d'une vingtaine de kilomètres. Il en résulte presque partout des densités permanentes supérieures à 200 h/km^2 mais qui atteignent couramment 400 à 600 h/km^2 et ponctuellement, au niveau des multiples agglomérations qui s'alignent sur le littoral, jusqu'à 5000 h/km^2 (Lebahy, 2002).

La zone qui s'étend du Finistère à la Charente Maritime est ainsi très urbanisée, qu'il s'agisse de résidences permanentes ou secondaires, les unes comme les autres appelant des équipements et structures d'accueil spécifiques. L'exemple du département de Loire Atlantique permet de rendre compte de l'importance croissante de la sédentarisation sur le littoral, grâce aux données de l'INSEE sur les dix-sept communes littorales[29] concernées: douze mille arrivants de plus que de partants entre les deux derniers recensements, soit un tiers de l'excédent migratoire du département. Le Pays de Retz, surtout les communes de la Bernerie en Retz et de Pornic est particulièrement attractif avec un gain annuel de 2% (pour Pornic, plus de 2000 habitants supplémentaires en neuf ans). Au nord de l'estuaire, Guérande et la Baule enregistrent des mouvements de même type. Il faut ajouter à ces chiffres celui de 400 000 touristes qui fréquentent chaque été la côte de Loire-Atlantique. Ainsi, sur les 170 km de côtes de Loire Atlantique et de Vendée, l'urbanisation est devenue presque continue,

[29] Extrait de « Ruée sur la côte », article de « Loire Atlantique », magazine du Conseil Général, été 2004, p. 7

avec près de 85 % de l'espace bâti. Un logement sur quatre construit dans la région entre 1990 et 1999 s'est construit sur le littoral et 54 % des logements sont des résidences secondaires.

Les impacts environnementaux liés à l'urbanisation constante des littoraux sont parmi les plus importants, tant sur les plans paysagers et écologiques que sociaux. L'afflux massif de population dans des communes souvent peu équipées se traduit en effet par de multiples problèmes : manque d'eau, problèmes d'assainissement, de gestion des ordures ménagères, d'accès aux stations (voiries, parkings), de dégradation de milieux fragiles (dunes), etc.) ainsi que l'exclusion des autochtones, les conflits d'usages…

Malgré l'abondance de ces impacts, les prescriptions issues des lois de 1976 et 1983 ne distinguent pas l'urbanisation d'un milieu côtier d'un autre : les seuils et critères sont ceux communément utilisés sur les autres espaces, qu'il s'agisse de documents de planification, de permis de construire et de création de lotissements.
Sur l'ensemble des équipements spécifiques à l'accueil touristique, seuls les plus importants sont mentionnés aux annexes des deux lois (figure 15). Il s'agit :

- des bases de plein air et de loisirs dont le montant dépasse 1, 9 M€ et des terrains aménagés pour la pratique de sports ou loisirs motorisés d'une emprise supérieure ou égale à quatre hectares ;
- des campings qui, s'ils dépassent deux cents emplacements, nécessitent une étude d'impact. En revanche, étant subordonné aux secteurs prévus dans le PLU, l'ouverture et l'aménagement des terrains de campings et caravaning ne font pas l'objet d'une enquête publique. Les campings sont également soumis à une autorisation au titre de la Loi sur l'eau lorsque plus de cents emplacements sont réservés à des habitations légères de loisirs, ou lorsque plus de deux cents emplacements (camping et caravaning) ne sont pas raccordés au réseau d'assainissement collectif. Enfin, en aucun cas ces aménagements ne peuvent être réalisés dans la bande des cent mètres (loi Littoral) ;
- des golfs, dans tous les cas soumis à une autorisation (loi sur l'eau), ainsi qu'à une étude d'impact et une enquête publique lorsque leur montant dépasse 1, 9 M€ ou leur SHON est supérieure à 1000 m^2 ;
- de l'ouverture de chemins piétonniers ainsi que du mobilier nécessaire à l'accueil et l'information du public, qui doit faire l'objet d'une enquête publique selon la loi Littoral.

En général, les dispositions relatives à l'extension de l'habitat restent régies par le Code de l'Urbanisme lors d'une révision ou modification du PLU. Comme l'étaient les POS auparavant, ces procédures sont soumises à enquête publique loi Bouchardeau mais ne font pas l'objet d'une étude d'impact au titre de la loi sur la protection de la nature. Cette « lacune » a récemment été comblée par la loi SRU (2000) qui impose la réalisation d'un Plan d'aménagement et de développement durable (PADD) lors de chaque modification d'un document local d'urbanisme. Complétant cette première mesure, une étude environnementale et une enquête publique deviennent dès lors obligatoires pour l'ensemble des documents de planification surimposés aux PLU (SCOT, DTA, SMVM…). Finalement, ce sont plus quelques prescriptions particulières apportées par d'autres lois qui visent à réduire l'urbanisation du littoral galopante des littoraux et leur mitage: par exemple, la loi Littoral par la mise en place des coupures d'urbanisation et des espaces remarquables, ou la loi SRU par la réalisation obligatoire d'un SCOT[30].

[30] La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains a substitué les schémas de cohérence territoriale (SCOT) et les plans locaux d'urbanisme (PLU) respectivement aux schémas directeurs et aux plans d'occupation des sols. Afin de favoriser l'élaboration de ces documents, elle a posé la règle selon laquelle, en l'absence de SCOT applicable, les zones naturelles et les zones d'urbanisation future délimitées par les plans locaux d'urbanisme ne peuvent être ouvertes à l'urbanisation, sous réserve de dérogations limitées, dans les communes situées à moins de quinze kilomètres de la périphérie d'une agglomération de plus de 15.000 habitants, au sens du recensement général, ou à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer.

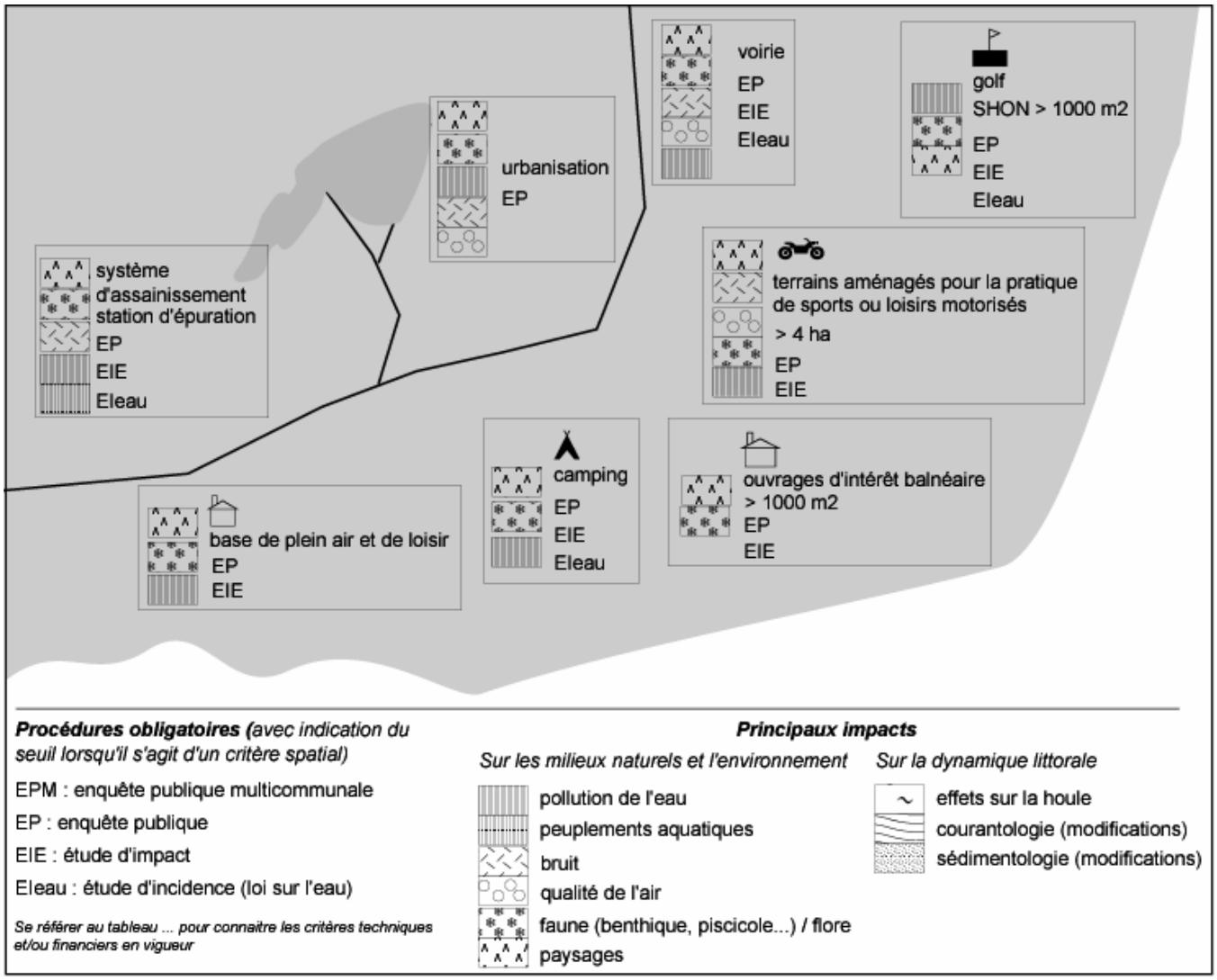


Figure 15 : Les équipements urbains, de tourisme et de loisir soumis à étude d'impact et/ou enquête publique et leurs impacts

Les milieux naturels côtiers sont particulièrement vulnérables au vu des nombreuses activités anthropiques qu'ils supportent. Or, la richesse économique qu'ils produisent est directement liée au maintien d'un bon état des ressources (biologiques, paysagères…), ce qui explique l'importance des enjeux de leur conservation.

En France, cette protection est largement portée par les politiques d'aménagement du territoire. Elle s'appuie depuis une trentaine d'années sur des outils juridiques, instaurés à la suite d'une prise de conscience collective de dégradations environnementales parfois irréversibles.

Le chapitre suivant expose le contexte général de mise en place de cette réglementation dont les objectifs s'attachent à une meilleure prise en compte de la nature et de l'environnement, en particulier sur les espaces littoraux.

CHAPITRE 2

LA PRISE DE CONSCIENCE D'UNE NECESSAIRE PROTECTION DE LA NATURE ET SA TRADUCTION REGLEMENTAIRE,

CONTEXTE, EVOLUTIONS

« *Pour beaucoup, la France est perçue comme étant un pays où de grands changements peuvent se produire, et en même temps un pays remarquable par sa capacité à maintenir une inertie dans les pratiques et à garder les découpages institutionnels* » (Lascoumes, 1999)

1. L'investissement du terrain réglementaire 79

11. Le mauvais état de l'environnement : du diagnostic au remède juridique 79
12. Le reflet des préoccupations environnementales à travers les terminologies : entre défense et conservation ; de la nature à l'environnement 82
13. Alertes et tentatives de sauvetage d'une nature littorale menacée..... 85

2. La protection de l'environnement, un enjeu multi-scalaire.....91

21. L'effacement de l'Etat au profit des collectivités locales et de l'Europe . 91
22. L'émergence de la participation comme moyen de protection à grande échelle 98

1. L'INVESTISSEMENT DU TERRAIN REGLEMENTAIRE

11. LE MAUVAIS ETAT DE L'ENVIRONNEMENT : DU DIAGNOSTIC AU REMEDE JURIDIQUE

111. L'éveil des politiques publiques d'aménagement

La croissance économique qui suit la Seconde Guerre mondiale va transformer le territoire national. Les " Trente glorieuses " sont ainsi marquées par la multiplication des infrastructures (énergétiques, de transport, etc.) et des équipements (résidentiels, touristiques, etc.) qui visent notamment à structurer l'espace et redistribuer cette croissance au sein de ce que l'on appelait encore le « désert français » dans les années 1950 (Gravier, 1947). Dans ce cadre sont, par exemple, progressivement constituées des « *métropoles d'équilibre et de villes nouvelles, pour contrebalancer le poids de l'agglomération parisienne* »[1], à l'aide d'institutions adaptées telles que le CIAT en 1960 et la DATAR en 1963. Cependant, le développement économique (production, emploi, etc.) qui caractérise cette période est loin d'être toujours rationnel. La protection de l'environnement y reste un souci marginal, et la nature subit de plein fouet une série « d'*aberrations écologiques engendrées par la planification étatique asservie au mythe du progrès mal compris* » (Ost, 1995).

Les dégradations environnementales qui s'ensuivent vont interpeller certains hommes politiques tels que G. Pompidou qui demandera à son Premier Ministre J. Chaban–Delmas un plan de « 100 mesures pour l'environnement » en 1970 puis la création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement. Ce dernier voit le jour le 7 janvier 1971[2] et est confié à R. Poujade, secrétaire général de l'UDR[3]. Ce n'est pas sans mal que ce nouveau ministère récupérera quelques prérogatives: « *certains ministères nous lâchaient des attributions en grands seigneurs. D'autres défendaient les leurs avec indignation et férocité (…) quant aux administrations centrales, elles étaient animées pour tout ce qui touche à leurs prérogatives par une jalousie maladive* » (Poujade, 1975). C'est ainsi que l'Aménagement du Territoire perdit sa cellule Environnement et que le ministère de l'Industrie se résigna à abandonner les établissements classés, alors que les « négociations » tournaient court avec d'autres ministères : « *à l'Agriculture (…) nous ne gagnâmes pas ; aux Affaires Culturelles, c'était le drame (…) ; avec le ministère de la Santé, c'était l'impasse* », note P. Poujade.

Ce mouvement est, au niveau français, amorcé dans un contexte plus large de sensibilisation à la préservation des milieux naturels (ci-dessous), englobé dans le concept émergent de développement durable.

Petit historique de la protection de la nature et du développement durable au niveau mondial…

1971 : le Club de Rome lance un vrai pavé dans la marre en publiant « Halte à la croissance ». Face à la surexploitation des ressources naturelles liée à la croissance économique et démographique, cette association privée internationale, créée en 1968, prône la croissance zéro. En clair, le développement économique est présenté comme incompatible avec la protection de la planète à long terme. C'est dans ce climat de confrontation et non de conciliation entre l'écologie et l'économie que se tient la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement humain, à Stockholm,

[1] Déclaration introductive du gouvernement au débat sur l'Aménagement du territoire, discours de D. Voynet au Sénat, 1998.
[2] Décret du 2 février 1971, jour même de la signature de la Convention de Ramsar…
[3] Union de la Droite Républicaine.

en 1972. Elle sera à l'origine du premier vrai concept de développement durable, baptisé à l'époque éco-développement. Il en ressortira la création du Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE) ainsi que le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD).
1980 : l'Union Internationale pour la Conservation de la Nature (UICN) propose une stratégie mondiale de conservation de la nature et évoque pour la première fois la notion de développement durable.
1987 : la Commission Brundtland dépose devant l'Assemblée Générale des Nations Unies son rapport « Notre avenir à tous », fruit de trois ans de consultations à travers le monde.
Juin 1992 : la Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (aussi appelé Sommet de la Terre) se déroule à Rio de Janeiro et réunit 182 Etats pour débattre de l'avenir de la planète. Un Plan d'action y sera entrepris, l'Agenda 21, décliné en la Déclaration de Rio (27 principes), ainsi que la signature de deux conventions par 150 Etats, sur le changement climatique et sur la biodiversité.

Les revendications pour la conservation de la nature sont portées et relayées par de nombreux mouvements associatifs, pour certains organisés dès la fin des années 1950 à différents échelons d'intervention : national (FNE, SNPN…), régional (SEPNB, ERB, SEPRONAS …), départemental (UNIVEM, ADEV…) et local.
Au milieu des années 1970, ces associations prennent de l'envergure, notamment avec la montée de la Gauche.

Plusieurs associations de protection comme la SEPNB vont alors s'intéresser de près aux relations homme-nature, de manière parfois virulente et controversée (figure 16) ; bien que les nouveaux objectifs s'attachent plus globalement à « *défendre le cadre de vie, encourager la participation, faire émerger un militantisme de la vie quotidienne et favoriser la décentralisation. On assiste alors à l'effondrement du structuralisme et du marxisme ; le domaine local adopte une problématique de l'acteur et de l'action* » (Biarez, 2000). C'est en quelque sorte la naissance d'une forme de démocratie participative qui s'instaure parallèlement aux causes environnementales grandissantes dans l'opinion publique : elles « *passionnent aux Etats-Unis, s'étendent en Grande Bretagne et en Allemagne, mais ne trouvent quasiment pas d'écho en France, où l'environnement reste une affaire d'intellectuels* (et où) *l'action des pouvoirs publics vise davantage à répondre à des problèmes sectoriels et aux inquiétudes de certains groupes de pression qu'à bâtir une action coordonnée de gestion et de préservation des milieux* » (Neboit–Guilhot & Davy, 1996).

On ne peut pas plaire à tout le monde (Projet d'affiche de Y. Plusquellec, Penn ar Bed n°75).

Figure 16 : La protection de la nature, des tournures parfois excessives… (1973)

112. L'emprise réglementaire : le tournant des années 1970

Les atteintes à la nature ont fait de l'écologie « *un problème de société, un enjeu politique ensuite, un terrain réglementaire enfin* » rappelle F. Ost (1995) qui montre que l'Etat, devenu interventionniste depuis plusieurs années, ne peut plus ignorer la menace des déséquilibres écologiques. Les

principaux moyens qu'il juge alors efficaces pour gérer la nature sont la mise en place d'administrations, de textes et de sanctions. Seulement, pour bien gérer, il faut d'abord connaître les écosystèmes et les équilibres des relations nature/société sur des espaces parfois complexes comme les littoraux, ce qui suppose entre autre de reconnaître une valeur à la nature qui n'est pas encore altérée. « *Or, dans l'incertitude générale, le droit est bien obligé d'imposer quelques lignes de conduite. Sont-elles en mesure de s'opposer à la logique dominante de dilapidation des ressources et de pollution des milieux ? Pas vraiment…* ». La position ambiguë de l'Etat se lit à travers les difficultés qu'il a pour définir son propre rôle, partagé entre la lutte contre les atteintes portées à l'environnement et le besoin d'aménager le territoire, qui fait de lui un des principaux responsables de la pollution et de la consommation de nature. C'est pourtant dans ce contexte que naîtra, en 1976, la loi relative à la protection de la nature.

La concrétisation de la protection de la nature par l'instauration des études d'impact

Généralement en retard par rapport à ses voisins européens (comme le montre la création des réserves naturelles françaises : celle de la Vanoise est créé en 1943[4], soit plus de vingt ans après l'Italie[5] et soixante-dix ans après les Etats Unis, où les premiers parcs[6] furent ouverts pendant la guerre de sécession sous l'influence de Thoreau et Emerson[7]), la France va, avec la loi de 1976 relative à la protection de la nature et les études d'impact, faire exception à la règle.
Jusqu'au début des années 1970, la réglementation s'est ainsi attachée à la protection et la mise en valeur de certains espaces considérés comme « monuments » remarquables (classements, réserves…), sans pour autant se préoccuper plus globalement des effets induits par la politique d'aménagement du territoire. Sous la pression des groupes associatifs et du mouvement international de plus en plus prégnant, le Gouvernement cherche à y remédier en inscrivant son projet de loi relatif à la protection de la nature. Déposé par Jacques Chirac[8] en avril 1975, celui-ci laisse apparaître la volonté de respecter l'environnement dès la conception de projets d'aménagements. Ces résolutions sont concrétisées par la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976[9] relative à la protection de la nature, dont l'article 1 présente « *pour la première fois le rapport à la nature en terme de devoir, et non seulement de droit* » (Ost, 1995). L'article 2 est tout aussi fondamental puisqu'il affirme le principe de l'étude d'impact, censé être compris comme un outil d'aide à la décision plutôt qu'une contrainte supplémentaire. L'étude d'impact devient de ce fait une « *nouvelle réglementation non plus sectorielle mais globale devant la montée des périls écologiques* » (Guigo, 1991).

Le champ d'application et le régime des études d'impact sont précisés un an plus tard avec le décret n° 77-1141 du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976, complété par une circulaire du même jour[10] portant sur les conditions d'entrée en vigueur de la réglementation (selon les termes du décret, l'entrée en vigueur du système a été fixée au 1er janvier 1978). Selon M. d'Ornano, alors Ministre de la Culture et de l'environnement, « *l'étude d'impact avait une mission fondamentale, déclenchant une sorte de « révolution tranquille* »».
Cette révolution suit d'une dizaine d'années la législation américaine, qui a consacré avec le *National Environmental Planning Act* (1969) le principe selon lequel la préservation de l'environnement s'avère plus efficace et moins coûteuse en usant d'actions préventives plutôt que curatives. Avec la loi de

[4] Elle deviendra le premier Parc National français en 1963.
[5] Réserve du Grand Paradis, créée en 1922.
[6] Parc national de Yellowstone, 1872.
[7] *in* (PIERRE, 2002).
[8] Alors Premier Ministre de G. d'Estaing.
[9] JO du 13 juillet 1976.
[10] JO du 13 octobre 1977, p. 4948

1976, c'est plus sous la forme d'un « *procédé d'autodiscipline que de procédure répressive* que *la protection de l'environnement devient d'intérêt général* » (Romi, 1999). Bien sûr, cette absence de contraintes fortes va réduire la portée des études d'impact : « *l'insuffisance du dispositif et sa faible efficacité ont été perçues dès les premières années de mise en œuvre mais l'on peut dire que jusqu'en 1987 environ, tout élargissement du champ des études d'impact était politiquement impossible, tant il est vrai que les préoccupations économiques et sociales occultaient les problèmes environnementaux*» (Falque, 1991).

La France a néanmoins le mérite d'être le premier pays européen à avoir instauré les études d'impact par une loi globale qui recoupe et complète des lois de protections sectorielles (littoral, eau, ICPE…). Les autres pays de la Communauté Européenne adoptent cette position, de manière moins restrictive, avec la Directive communautaire 85/337/CEE du 27 juin 1985[11] concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement. Elle sera modifiée par la Directive 97-4 du 3 mars 1997 applicable le 14 mars 1999.
Pour parfaire la transposition de la directive communautaire en droit français, le décret n° 93-245 du 23 février 1993[12] relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques vient apporter d'importantes modifications au décret initial de 1977. Ces dernières portent à la fois sur le champ d'application de la réglementation, sur la nature des informations à fournir par le pétitionnaire et sur des éléments de la procédure. Le nouveau décret est complété par la circulaire du 27 septembre 1993. Entre temps, la Déclaration du Sommet de Rio sur l'environnement et le développement (juin 1992) confirme le rôle majeur que doivent avoir les études d'impact pour l'ensemble des activités risquant d'avoir des effets nocifs importants sur l'environnement.

12. LE REFLET DES PREOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES A TRAVERS LES TERMINOLOGIES : ENTRE DEFENSE ET CONSERVATION ; DE LA NATURE A L'ENVIRONNEMENT

121. Au sein du tissu social et associatif

Le regroupement de citoyens au sein d'associations de protection est assez révélateur d'une nouvelle volonté d'agir et défendre de manière plus efficace la nature. L'évolution générale de ces associations permet alors, dans une certaine mesure, de rendre compte des attentes sociales.
D'une tradition de lutte naturaliste relativement ancienne, qui visait en priorité la protection des milieux naturels, de la faune et de la flore, on passe progressivement à la notion d'environnement vers la fin des années 1960. C'est par exemple sur cette dualité que l'association France Nature Environnement (FNE) est créée en 1968. La revue *Combat Nature*, créée en 1970, élargit le « *combat* » de la nature à l'environnement avec son sous-titre intitulé « *revue des associations écologiques et de défense de l'environnement* ».

L'utilisation du terme « protection » ou « conservation » est controversée et dépend néanmoins fortement d'une interprétation personnelle, individuelle, ainsi que du parcours de la personne.
Jusqu'aux années 1970, la protection de la nature est à la mode et certaines sociétés naturalistes sont rebaptisées ou créées sous ce titre : par exemple, la Société impériale zoologique d'acclimatation devient en 1960 la Société Nationale de Protection de la Nature (SNPN) ; les Cercles naturalistes brestois et rennais publient la revue *Penn ar Bed* dès 1953 avant de fonder l'association SEPNB en 1959 (Société pour l'étude et la protection de la nature en Bretagne). Pourtant, la

[11] JOCE, L175/40 du 5 juillet 1985
[12] JO du 26 février 1993, p. 3033

protection va être de plus en plus décriée, privilégiant trop la nature au détriment de l'homme, malgré le fait que celui-ci soit au centre de l'environnement. Le terme protection, peut-être trop fort, s'efface peu à peu : au ministère de l'Environnement créé en 1971, la Direction de la protection de la Nature (DPN) devient Direction de la Nature et des Paysages ; l'UICN créée en 1948 comme « Union internationale pour la protection de la nature » remplace en 1956 le terme « protection » par celui de « conservation »… De la même façon, les différents ministères en charge de l'environnement modifient leur nom au fil des décennies, laissant un flou sémantique autour de notions telles que nature, environnement, écologie[13]…

Aujourd'hui, les avis sont partagés quant à l'usage des terminologies. Si L. Brard (2002) préfère le concept de protection à celui de conservation *« qui paraît plus réducteur* car *la protection est une forme de retenue et de respect. Elle n'est pas enfermement et laisse place à l'être libre et à son devenir propre, elle est considération pour l'autre et ce qu'il est en lui-même et par lui-même* ». JP. Raffin (2002) estime de son côté que « *l'homme ne considère plus la nature comme un espace vierge, intangible, jalousement gardé, « protégé », mais comme un espace « conservé »* (…). *L'homme n'est plus perçu comme un gardien de nature mais comme un conservateur qui admet que cette nature peut être modifiée, exploitée dans des limites raisonnables afin que les ressources naturelles puissent se renouveler* ». L'auteur explique en partie cette ambivalence par le fait qu'en anglais, les deux termes n'ont pas exactement le même sens alors qu'en français ils sont équivalents.

Quant au terme « défense », il est courant de le voir utilisé par les associations de riverains (*nimby)*, qui regroupent des personnes attachées à un site en particulier. On y retrouve l'allusion à la conservation qui garde l'aspect figé d'un espace. Ces associations de défense d'un site sont d'ailleurs souvent « les amis d'un site » : il y a bien un rapport d'appropriation et d'attachement sentimental au lieu, un désir que le site soit préservé de toute transformation.

Enfin, il faut souligner l'élargissement (qui peut aussi être compris comme une réduction) de la définition de l'environnement aux domaines de la santé et de la sécurité sanitaire, traduisant une forte demande sociale attenante à ces préoccupations.

122. A travers la lecture des textes juridiques

L'étude de la terminologie des textes juridiques souligne l'évolution des préoccupations environnementales décrites ci-dessus. La vision stricte de conservation de la nature (par le classement de sites, par exemple) s'enrichit pour s'élargir à la préservation de l'environnement et du cadre de vie en général.
Cette progression est rapide : le décret de 1977 utilise le terme « environnement » alors qu'un an auparavant, la loi du 10 juillet 1976 faisait état de la protection du « milieu naturel[14] ». Ces interversions sont fréquentes, que ce soit dans la loi relative à la protection de la nature (par exemple, l'alinéa 2 de l'article 2 de la loi demande d'apprécier les conséquences d'un ouvrage sur le "milieu naturel", puis "les conséquences dommageables pour l'environnement") ou d'autres législations (bien que la loi n° 76-663 du 19 juillet 1976 relative aux installations classées pour la protection de l'environnement utilise le terme « protection de l'environnement » dans le titre (les effets sur la santé étant principalement visés), l'article 1 associe ensuite « nature » et « environnement »).

[13] Ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement, puis de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, enfin, actuellement, de l'Ecologie et du Développement Durable.
[14] *Milieu naturel* rassemblant la végétation, la faune et la flore terrestre et aquatique, le sol en tant que support et résultante de l'activité biologique.

Ceci révèle une relation étroite, voire une certaine confusion des termes : l'assimilation de la nature au sein de l'environnement semble *naturelle*, évidente. L'homme devient l'élément central de l'environnement, ce vocable désignant de plus en plus la composante écologique de son cadre de vie.
Alors que les études d'impact sont issues d'une loi relative non pas à l'environnement en général, mais à la protection de la nature, l'orientation des procédures est progressivement détournée vers les préoccupations environnementales et se détache parfois totalement de la protection de la nature. La législation européenne, qui complète et précise le terme par l'appellation « Etudes d'Impact sur l'Environnement » (EIE), y est probablement pour quelque chose : sa mise en place plus tardive (1985) se fait dans un cadre où l'environnement est plus d'actualité que la nature.
Mais cela n'est pas sans risque pour la nature, peu à peu délaissée au profit d'un environnement qui se passe parfois d'elle, qui la « *réduit aux composantes bio-physico-chimiques du cadre de vie* ainsi que *l'exigence environnementale à un monitorage technico-juridique du rapport entre l'état de la cible et l'impact de la pression* » ; d'ailleurs, « *la préoccupation environnementale oblitère souvent l'idée de nature et de naturalité (…). L'idée d'environnement, quand on la laisse orpheline de naturalité*[15]*, est réductrice du rapport écologique au monde* » (Brard, 2002).
C'est aussi ce que souligne F. Ost (1995) : « *la modernité occidentale a transformé la nature en « environnement » : simple décor au centre duquel trône l'homme qui s'autoproclame « maître et possesseur » ; cet environnement perdra bientôt toute consistance ontologique, dès lors qu'il se ramène à un simple réservoir de ressources, avant de devenir dépotoir de déchets – l'arrière cour, en somme, de notre technosphère* ».

Toutefois, l'esprit de conservation reste présent jusque dans les années 1990 et tend à associer les éléments naturels à un patrimoine qu'il est du devoir de chacun de préserver, cela dans un souci de développement durable. La loi du 2 février 1995 relative à la protection de l'environnement, dite Loi Barnier, consacre ce principe en y ajoutant une notion de responsabilité individuelle : il appartient désormais à chacun, d'un point de vue juridique, de prendre soin de la nature. C'est la première apparition en droit français de la notion de développement durable avec sa définition, formulée dans l'article L. 110-1 du code de l'Environnement :

> « I - Les espaces, ressources et milieux naturels, les sites et paysages, les espèces animales et végétales, la diversité et les équilibres biologiques auxquels ils participent font partie du patrimoine commun de la nation.
> II - Leur protection, leur mise en valeur, leur restauration, leur remise en état et leur gestion sont d'intérêt général et concourent à l'objectif de développement durable qui vise à satisfaire les besoins de développement des générations présentes sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs. Elles s'inspirent, dans le cadre des lois qui en définissent la portée, des principes suivants (…) ».

L'article L. 110-2 du même code exprime une idée semblable :

> « Les lois et règlements organisent le droit de chacun à un environnement sain et contribuent à assurer un équilibre harmonieux entre les zones urbaines et les zones rurales.
> Il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde et de contribuer à la protection de l'environnement.
> Les personnes publiques et privées doivent, dans toutes leurs activités, se conformer aux mêmes exigences ».

[15] « naturalité » au sens de « l'évolution qui se poursuit dans la diversité de ses potentialités en conservant l'essentiel de sa capacité créatrice ».

Enfin, plusieurs autres textes convergent vers cet esprit, parmi lesquels l'article L. 110 du code de l'Urbanisme, modifié par l'article 35 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983 et par la loi SRU du 13 décembre 2000 :

> « Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ».

13. ALERTES ET TENTATIVES DE SAUVETAGE D'UNE NATURE LITTORALE MENACEE

131. Les premières grandes initiatives étatiques pour la protection des milieux côtiers

Les politiques d'aménagement du littoral

A partir des années 1970, le développement du tourisme et des constructions sur le littoral a conduit l'Etat Français à prendre les premières mesures sur les plans de la sauvegarde du domaine public maritime et de l'urbanisme. Alors que l'intérêt porté à la zone côtière est déjà le fait de la réglementation américaine en 1972 avec le *Coastal Zone Management Act*, le rapport Piquard, intitulé *Littoral français, perspective pour l'aménagement*, soulève en 1973 les nombreux problèmes attenants au sur-aménagement du littoral en France. Il témoigne des fortes préoccupations de la DATAR en matière d'aménagement équilibré du territoire, montrant par exemple pour la première fois l'importance d'envisager le littoral comme une zone allant de la mer côtière à l'arrière-pays. Ce rapport est réalisé dans un contexte où l'équipement du littoral est toujours aussi intense, sans faire l'objet d'études environnementales : il s'agit notamment de ports de plaisance (Pornic en 1971, Morgat en 1971, Port la Forêt en 1972, Concarneau en 1976…), ou d'autres équipements tel que le barrage d'Arzal, construit de 1965 à 1970 et aujourd'hui vivement critiqué du fait de l'envasement aval (estimé à 22 millions de m^3 de sédiments dans l'estuaire de la Vilaine). Support de la prise de conscience des menaces qui pèsent sur l'équilibre des milieux naturels littoraux, le rapport Piquard est ainsi le point de départ d'une importante construction réglementaire attachée à des objectifs nouveaux (figure 17).

Objectifs	Constats	Encadrement
	La protection du littoral est le seul fait de la domanialité publique	
assurer la défense des côtes		Edit du 30 juin 1539 : le rivage est intégré au domaine de la couronne
		Edit de Moulins du 13 mai 1566 : affirme l'inaliénabilité et l'imprescriptibilité
		Ordonnance de Colbert sur la marine 1681 : définition du rivage de la mer " sera réputé bord et rivage de la mer tout ce qu'elle couvre et découvre pendant les nouvelles et pleines lunes et jusqu'où le grand flot de mars se peut étendre sur les grèves. "
		Loi n° 63-1178 du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime : complète la définition du DPM (sol et sous-sol de la mer territoriale, les lais et relais futurs)
	Les pressions sont croissante sur les zones côtières (développement économique et touristique)	
préserver le libre accès à la mer		Loi du 28 novembre 1963, Circulaire du 3 janvier 1973 et Décret du 29 juin 1979 (concessions de plages artificielles, endigage et utilisation des dépendances du domaine public maritime situées hors des limites maritimes d'un port)
protéger les milieux naturels littoraux		Loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (interdit le déversement ou l'immersion dans les eaux de la mer de matières de toute nature susceptibles de porter atteinte à la santé publique ainsi qu'à la faune et à la flore sous-marines)
maîtriser l'urbanisation et le développement économique		Circulaires du 1er juin 1972 et du 13 juillet 1973 relatives aux concessions de plages naturelles (libre accès à la mer et le long du rivage ; limitation de la surface faisant l'objet d'une concession à 30 % au plus de la superficie totale de la plage)
		Circulaires du 26 septembre 1973 : la première concerne le maintien de l'équilibre écologique face aux grandes opérations d'aménagement, la seconde la limitation de la consommation d'espace littoral par des équipements qui pourraient être implantés en retrait de la côte
		Rapport Piquard (novembre 1973, suite au CIAT du 13 mai 1971)
		Loi du 10 juillet 1975 : création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (politique foncière de préservation des espaces naturels, des rivages maritimes et lacustres)
		Loi du 31 décembre 1976 (servitude de passage sur les propriétés privées riveraines du DPM)
		Circulaires du 23 juin 1976 et du 22 juin 1977 (renforcement de la qualité des eaux de baignade)
		Arrêté ministériel du 7 mai 1974 (propreté des plages et zones publiques)
		Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral, dite "instruction Chirac" (recommandations : l'urbanisation linéaire du bord de mer doit être évitée, les constructions doivent être reportées le plus en arrière possible du rivage de la mer, des zones naturelles doivent séparer les zones urbanisées, les nouvelles routes de transit à moins de 2.000 mètres du rivage doivent etre interdites)
		Directive nationale d'aménagement du 25 août 1979, dite " directive d'Ornano "relative à la protection et à l'aménagement du littoral (recommandations : préservation de la bande des cent mètres, généralisation des dispositifs d'assainissement)
		Schémas de mise en valeur de la mer, institués par l'article 57 de loi du 7 janvier 1983
		Loi Littoral du 3 janvier 1986

C. CHOBLET, 2004

Figure 17 : Rappel de la réglementation nationale relative aux espaces côtiers

D'après le Rapport au Sénat n°421, 2004

Par ailleurs, parallèlement à la décentralisation et au fleurissement de textes réglementaires généraux relatifs à la protection de la nature, l'aménagement du littoral connaît de multiples expérimentations à travers les schémas d'aménagement et, à plus grande envergure, les Missions interministérielles (ci-contre).

Les Missions Interministérielles d'aménagement du Territoire (MIAT) et la protection des espaces littoraux.

Sous l'impulsion de la Délégation à l'aménagement du territoire (DATAR) créée en 1963, plusieurs MIAT verront le jour sur les littoraux du Languedoc Roussillon (Mission Racine, 1963), de la Corse (1966) et d'Aquitaine (MIACA, 1967).

En matière de protection, plusieurs principes fondamentaux régissent leur action, notamment :

- l'aménagement en profondeur
- l'alternance d'espaces naturels et urbanisés (tiers naturel)
- la suppression des constructions en front de mer et des lotissements qui entravent l'accès au rivage

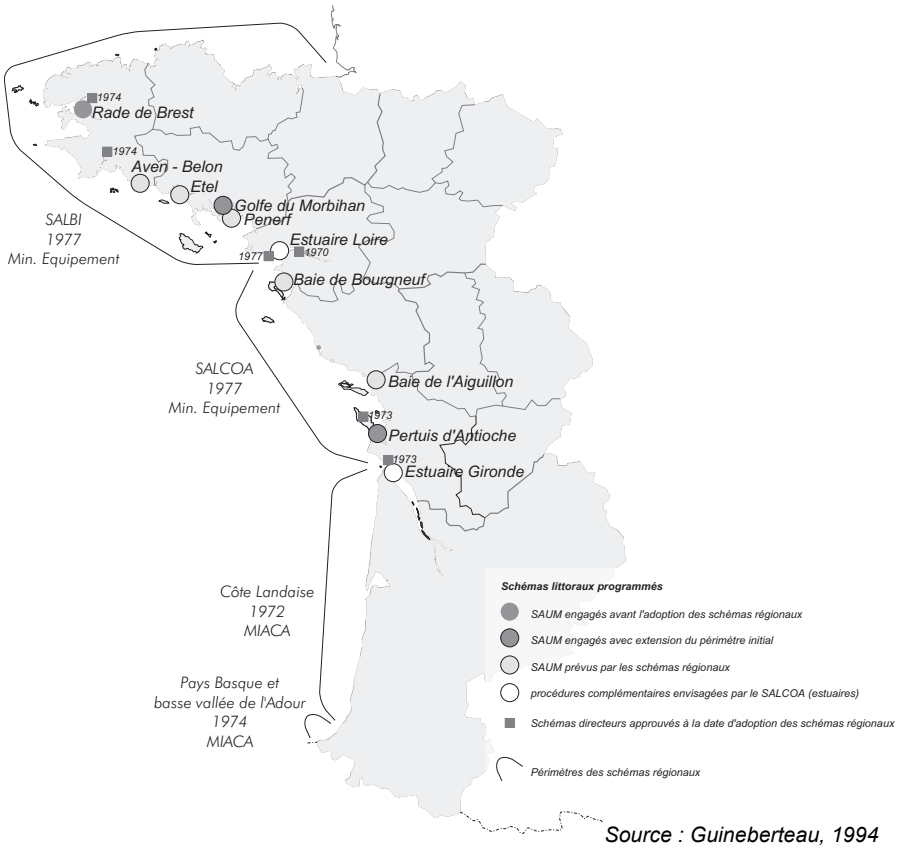
Au début des mouvements de décentralisation, P. Racine, qui préside la première de ces missions, met en garde sur les dangers du retrait progressif de l'Etat : « *l'Etat, qui doit être le gardien permanent de l'avenir, ne saurait se désengager et se désintéresser d'une protection qu'il a assuré avec tant de soins ; l'accroissement légitime des pouvoirs des maires dans le domaine de l'urbanisme peut faire courir le risque d'un développement continu des constructions ; une autorité indépendante des pouvoirs locaux devra assurer la sauvegarde du littoral à partir des années 1983* ».

La création de nouvelles MIAT en 2004 pour les littoraux languedocien et aquitain[16] laisse penser que les craintes qu'il avait présagées sont aujourd'hui confirmées… Il reste à voir comment une nouvelle implication étatique va être acceptée par des acteurs locaux qui ont tenu les rênes de l'aménagement depuis maintenant plus de vingt ans…

Source : *Diagonal,* n° 159

Rappel de quelques schémas de planification des littoraux, entre initiatives locales et étatiques

Alors que les MIAT étaient entièrement initiées et contrôlées par l'Etat, la naissance des SAL, préalablement pilotés et approuvés par les Conseils généraux et les Etablissements Publics Régionaux (EPR) souligne le poids grandissant des compétences et des pouvoirs locaux, lui-même révélateur d'un glissement vers la démocratie de proximité. Selon une logique proche, les SMVM seront élaborés quelques années plus tard, par la loi du 7 janvier 1983.



Source : Guineberteau, 1994

[16] Ces deux MIAT ont initialement été inscrites dans un contrat de plan Etat-Région avant d'être confortées par un CIAT en juillet 2001.

132. La loi Littoral de 1986 et l'évolution d'un cadre réglementaire spécifique

L'essor de la réglementation relative à la protection du littoral suit le mouvement général de conservation de la nature (figure 19). Il est associé à des mesures de planification (Schémas d'Aptitude à l'Utilisation de la Mer, Schémas de Mise en Valeur de la Mer…) et complété par la création d'organismes de protection et de gestion tel que le Conservatoire du Littoral.

Plus que pour tout autre espace, le littoral met le droit de l'environnement à l'épreuve. Selon JP. Colson (1987), la difficulté juridique est surtout liée à la prise en compte d'espaces aux dimensions variables : le littoral des géographes est « *une zone côtière plus ou moins large où s'exercent les influences réciproques de la terre et de la mer* », celui des aménageurs est « *plus vaste, variable en fonction des aménagements envisagés* » et celui des juristes « *se réfère essentiellement au rivage et au DPM (…). En fait, la profondeur du littoral dépend de données géographiques plus des objectifs que l'on s'assigne (aménager, protéger, mettre en valeur…)* ». L'identification d'entités spatiales précises afin d'attribuer un niveau de protection est donc un exercice délicat : la loi Littoral du 3 janvier 1986 tentera d'y apporter quelques réponses avec des notions telles que les coupures d'urbanisation, les espaces remarquables ou proches du rivage, l'extension limitée de l'urbanisation, etc (figure 18).

Malgré ces difficultés, la loi Littoral assure à la fois une continuité à la décentralisation et au mouvement de protection de la nature. En effet, les lois de décentralisation 1982 et 1983 donnant compétence aux communes en matière d'aménagement et d'urbanisme, un des objectifs principaux de la loi Littoral est de faire contrepoids à ce nouveau pouvoir local en aidant « *l'Etat à défendre l'intérêt collectif et à arbitrer les conflits d'intérêt qui se manifestent sur le littoral, le cadre restant souple pour permettre les adaptations locales* » (Marini, 1998). Elle a l'ambition d'atteindre plusieurs objectifs au sein des communes qu'elle définit elle-même de littorales : il s'agit principalement de la protection de la nature (protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine), de la préservation et du développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau (telles que la pêche, les cultures

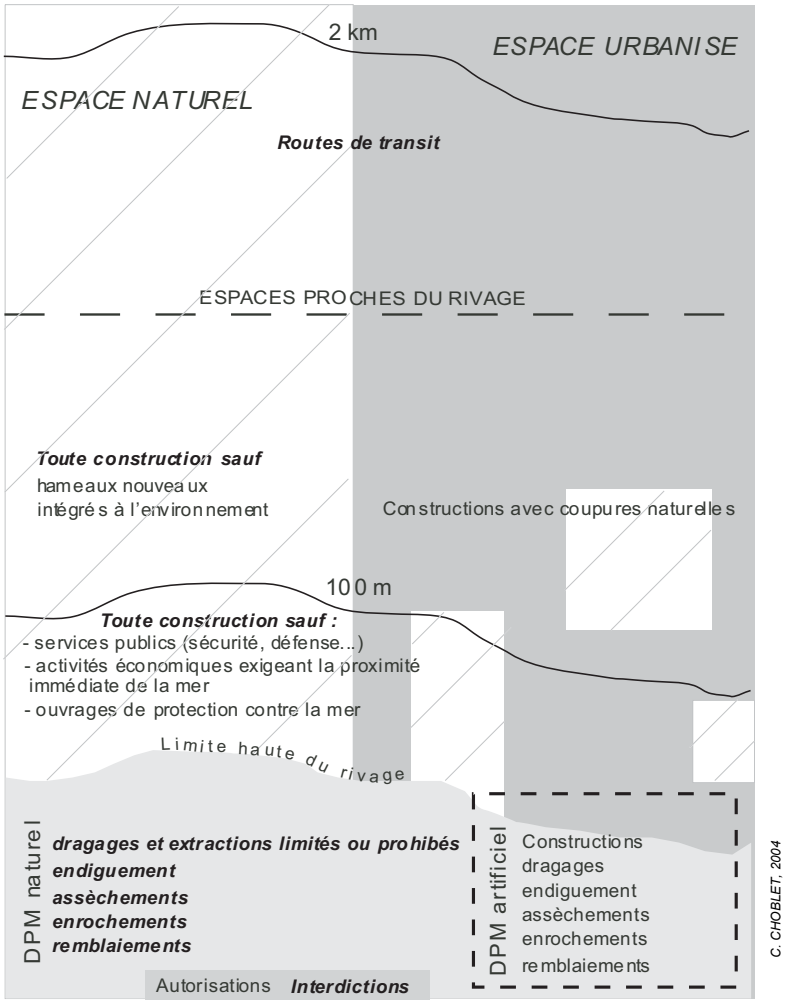


Figure 18 : Représentation spatiale de quelques principes d'aménagement de la Loi Littoral

Figure 19 ***Dispositions relatives à la protection de la nature et l'environnement en France, Europe et international***

1917 Loi contre les nuisances industrielles

1930 Loi relative aux sites classés et inscrits
1960 Loi créant les Parcs nationaux

1964 Loi sur l'eau

1966 Parcs régionaux

1970 "100 mesures pour l'environnement"

1971 création du ministère de la Protection de la Nature et de l'Environnement

Convention de Ramsar zones humides d'importance internationale
Le Club de Rome publie "Halte à la croissance"

1972 Conférence mondiale des Etats Unis sur l'environnement (Stockholm)

La Convention UNESCO pour la protection du patrimoine mondial culturel et naturel

1976 Loi du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature rend obligatoire l'étude d'impact pour un ensemble d'opérations

Installations classées : nomenclature des ICPE soumises à étude d'impact

Création des zones d'environnement protégées (ZEP)

1977 Décret du 21 septembre 1977 pris pour l'application de la loi du 19 juillet 1976 relative aux ICPE

Décret du 12 octobre 1977 pris pour l'application de l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 relative à la protection de la nature

Directive 79/409/CEE "Oiseaux"

1979 *Convention de Berne sur la conservation de la vie sauvage en Europe*

1982 *Charte mondiale de la nature*

1983 Loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement

1985 Décret du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement

Directive communautaire du 27 juin 1985 : (rend obligatoire l'étude d'impact pour les grands aménagements)

1987 *Rapport Brundtland*

1991 *Convention du 25 février 1991 sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier (Convention d'Espoo) recommandant l'analyse des projets a posteriori*

1992 Loi du 3 janvier 1992 sur l'eau

Conférence des Nations Unies sur l'Environnement et le Développement (Sommet de Rio)

Directive 92/43/CEE"Habitats"

1993 Décret du 25 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques

Décrets du 29 mars 1993 relatif aux procédures d'autorisation et de déclaration et à la nomenclature des opérations soumises à autorisation ou à déclaration en application de l'article 10 de la loi sur l'eau

Circulaire du 21 novembre 1995 (expérimentation d'une EIE accompagnant les projets de lois et de décrets)

1995 Loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement (loi BARNIER)

1996 Loi du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationelle de l'énergie (ajout d'un volet effet sur la santé à l'EIE : (Article 19))

2003 Charte de l'environnement (projet de loi constitutionnelle)

2001 Circulaire DGS du 11 avril 2001 analyse des effet sur la santé dans les études d'impact

1970 | 1980 | 1990

Dispositions relatives à la protection du littoral en France

1963 Création de la DATAR qui mettra en place trois MIAT littorales
(Languedoc-Roussillon en 1963, Corse en 1966 et Aquitaine en 1967)

Loi du 16 décembre 1964 relative au régime et à la répartition des eaux et à la lutte contre leur pollution (interdit le déversement ou l'immersion dans les eaux de la mer de matières de toute nature susceptibles de porter atteinte à la santé publique ainsi qu'à la faune et à la flore sous-marines)

Circulaires du 26 septembre 1973 : la première concerne le maintien de l'équilibre écologique face aux grandes opérations d'aménagement, la seconde la limitation de la consommation d'espace littoral par des équipements qui pourraient être implantés en retrait de la côte

novembre 1973 : Rapport Piquard, suite au CIAT du 13 mai 1971

Loi du 10 juillet **1975 : création du Conservatoire de l'espace littoral** et des rivages lacustres (politique foncière de préservation des espaces naturels des rivages maritimes et lacustres)

Instruction du 4 août 1976 concernant la protection et l'aménagement du littoral, dite "instruction Chirac" (recommandations : l'urbanisation linéaire du bord de mer doit être évitée, les constructions doivent être reportées le plus en arrière possible du rivage de la mer, des zones naturelles doivent séparer les zones urbanisées, les nouvelles routes de transit à moins de 2 000 mètres du rivage doivent etre interdites)

Directive nationale d'aménagement du 25 août 1979, dite " directive d'Ornano "relative à la protection et à l'aménagement du littoral (recommandations : préservation de la bande des cent mètres, généralisation des dispositifs d'assainissement) les marais, vasières et zones humides doivent être maintenues en l'état, une étude d'impact est nécessaire en cas de transformation (Art 3.1)

Schémas de mise en valeur de la mer, institués par l'article 57 de loi du 7 janvier 1983

Loi du 22 juillet 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (soumet les documents d'urbanisme à une obligation de compatibilité avec les dispositions des directives d'aménagement national)
Art 6 : sans SMVM : la décision d'extension des limites administratives du port doit être prise conjointement par le préfet du département + le préfet maritime sur proposition du Conseil Général de Loire atlantique et après avis du Conseil Régional des PDLL. La partie concernée du DPM fera alors l'objet d'un transfert de gestion au profit du département

Loi Littoral du 3 janvier 1986

Circulaire du 10 octobre 1986 relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces littoraux
Décret du 5 décembre 1986 relatif aux SMVM

Décret du 20 septembre 1989 portant sur l'application de dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral et modifiant la liste des catégories d'aménagements ou d'ouvrages devant être précédés d'une enquête publique. Les conditions d'application de ce décret ont été précisées dans deux circulaires :
Circulaire du 10 octobre 1989 du ministre de l'Equipement du Logement, des Transports et de la Mer, relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux

Circulaire du 24 octobre 1991 sur la protection et l'aménagement du littoral précise : " un soin particulier doit être apporté à l'examen des études d'impact qui doivent accompagner les projets de travaux et les aménagements sur le littoral ", celles-ci doivent être réalisées " le plus en amont possible ", " le contrôle de la qualité des études d'impact doit être conduit avec une vigilance particulière ", " les services instructeurs devront mettre en place un suivi de la réalisation des projets pour les opérations les plus délicates ".

C. CHOBLET, 2004

marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes), ainsi que du maintien ou du développement d'activités diversifiées dans la zone littorale (des activités agricoles, sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme).
Tout ceci relève de l'aménagement tel qu'il a été défini un an auparavant avec la loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et la mise en œuvre de principes d'aménagement (art. L 300-1 du CU).

> Article L. 300-1 du Code de l'Urbanisme :
> « Les actions ou opérations d'aménagement ont pour objets de mettre en oeuvre une politique locale de l'habitat, d'organiser le maintien, l'extension ou l'accueil des activités économiques, de favoriser le développement des loisirs et du tourisme, de réaliser des équipements collectifs, de lutter contre l'insalubrité, de permettre le renouvellement urbain, de sauvegarder ou de mettre en valeur le patrimoine bâti ou non bâti et les espaces naturels.
> L'aménagement, au sens du présent code, désigne l'ensemble des actes des collectivités locales ou des établissements publics de coopération intercommunale qui visent, dans le cadre de leurs compétences, d'une part, à conduire ou à autoriser des actions ou des opérations définies dans l'alinéa précédent et, d'autre part, à assurer l'harmonisation de ces actions ou de ces opérations ».

Bien que cette définition englobe la notion de protection de l'environnement au sein de l'aménagement au même titre que l'idée de développement économique (ce qui supprime théoriquement l'opposition inadéquate entre les termes aménagement et protection), JM. Becet (1987) notera que la loi Littoral « *continue les anciens errements en s'intitulant « relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral » et non pas simplement « relative à l'aménagement du littoral* » ». Le législateur, s'il a peut-être souhaité renforcer l'aspect protection dans un contexte privilégiant les équipements lourds, révèle toutefois le manque d'intégration de la protection au sein même de l'aménagement du territoire.

Souvent controversée et critiquée, la loi Littoral se place toutefois au sommet de la pyramide législative propre à la protection des milieux côtiers. Seulement, il était initialement prévu qu'elle soit accompagnée de schémas régionaux et de normes détaillées… Continuum absent qui a finalement conduit le juge administratif à devenir « *le législateur des lacunes de la loi* »(Y. Tanguy[17]). Le retard de nombreux décrets d'application a également affaibli la loi sur une période importante, comme en témoigneront plusieurs bilans réalisés dans les années 1990. Aujourd'hui encore, le Sénat (Rapport n° 421, 2004) dresse un constat d'échec : « *l'exceptionnelle croissance démographique, touristique et plus généralement économique du littoral n'a pas été maîtrisée. Victime de son attractivité, l'espace littoral subit aujourd'hui une très forte pression foncière et suscite de nombreux conflits d'usage que la seule « loi Littoral » n'a pu réguler. Son application a été marquée par l'absence ou l'inadaptation des décrets d'application et par la faiblesse des outils de planification : les instruments destinés à organiser une croissance équilibrée et durable et une gestion rationnelle et concertée du littoral ne se sont mis en place ni au niveau local, ni au niveau national* ». L'aménagement côtier demeure toujours problématique face à des pressions constantes, et les questions restent les mêmes : peut-on protéger, où, comment, est-ce compatible avec le développement économique ?…
Une législation plus sévère aurait-elle été souhaitable, telle qu'au Danemark, par exemple, où un système législatif complet et strict prévoit que la destruction ou l'altération de certains types de milieux naturels soit soumise à autorisation (celle-ci étant rarement accordée)[18] ? Le droit communautaire est-il aujourd'hui indispensable à la protection de cet espace, par l'élaboration d'une directive littorale par exemple ?

[17] Colloque « le juge administratif et l'environnement », 30 janvier 2004, Ecole des Mines de Nantes.
[18] Colloque « conservation des rivages de l'Atlantique nord », 1998.

2. LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, UN ENJEU MULTI-SCALAIRE

21. L'EFFACEMENT DE L'ETAT AU PROFIT DES COLLECTIVITES LOCALES ET DE L'EUROPE

211. Un engagement étatique tardif et en retrait

La préservation des milieux naturels est une préoccupation récente du monde politique. Si protéger pour protéger n'est guère vecteur d'enrichissement (hormis moral, peut être ?), valoriser un espace naturel l'est de plus en plus dans un contexte où l'environnement est devenu un « produit » porteur d'enjeux économiques. Mais cet engagement est nuancé du fait notamment de cette apparition tardive. Par exemple, la protection n'a jamais été mise sur un plan d'égalité avec les secteurs agricoles et industriels, encore considérés par beaucoup comme les uniques sources de développement d'une nation. Pourtant, les pays en développement seront-ils tous obligés de passer par nos stades d'utilisation intensive de l'espace et de sa transformation pour être considérés comme développés ? Ne sommes-nous pas en train de réaliser que nos erreurs ont porté préjudice à l'environnement, sans que cela soit toujours justifié ? La réparation de ces erreurs est-elle satisfaisante, en instaurant par exemple des périmètres de protection - finalement de manière relativement radicale comme le fut l'implantation des usines, ou les constructions d'autoroutes ou autres infrastructures il y a plusieurs dizaines d'années, sans véritable concertation - qui révèlent aujourd'hui des incohérences et des ruptures sociales et spatiales qui aurait pu être évitées ?
Les milieux côtiers ne font pas exception à la règle, au contraire. Depuis l'adoption de la loi Littoral, plusieurs rapports publics[19] soulignent les difficultés d'aménagement et de gestion de ces espaces qui ont connu des transformations radicales dans les années 1960-1980. Le droit s'est construit progressivement en réponse à ces difficultés, mais rarement de manière préventive. La conservation est restée une priorité mineure, secondaire, car peu ou pas rentable d'un point de vue économique sur le court terme. Ceci explique peut-être en partie l'usage de la « mise en valeur », qui suit l'aménagement et la protection dans le titre de cette loi.

L'Environnement, qui n'a jamais été considéré comme un véritable « secteur d'activité » au même titre que l'Agriculture ou l'Equipement, reste supporté par des structures étatiques lacunaires et peu appropriées. Les dates d'institution de ces différents ministères sont révélatrices : alors que le ministère de l'Agriculture est fondé en 1881, le ministère de l'Environnement ne voit le jour qu'en 1971. Aussi, l'aménagement du territoire s'est longtemps trouvé uniquement sous la tutelle du ministère de l'Equipement, depuis longtemps hiérarchisé et structuré, face auquel le ministère de l'Environnement fait l'office de rejeton, ayant même été relégué au statut de secrétariat d'Etat à plusieurs reprises.

Ainsi, la protection de la nature, qui implique une vision transversale, n'a pas pu s'accommoder « *des approches sectorielles tant des « grands corps » qui constituent l'ossature des services publics que des territoires ministériels jalousement balisés et défendus* », constate JP. Raffin (2002), qui estime que ce domaine nécessite une approche sur le long terme tant en matière d'acquisition que de suivi et de stratégie. « *Or depuis 1976, aucun gouvernement ne s'est donné les moyens d'assurer cette acquisition et ce suivi des connaissances qui repose majoritairement sur le bénévolat, c'est-à-dire de manière partielle et liée à des individus plutôt qu'à des structures pérennes (…). Le secteur de*

[19] Rapports Bonnot de 1995, Rufenacht de 1998, Bilan d'application de la loi Littoral de février 1999, rapport Morvan de juillet 1999.

l'environnement est resté marginal et les moyens n'ont pas suivi le discours. Une bonne part du travail de terrain dépend toujours du bénévolat ».
Au lieu de créer des structures fortes pour assurer le bon fonctionnement et le contrôle de ces secteurs (DDAF, DDE), les choix politiques s'orientent vers un éclatement des compétences environnementales, qui seront réparties au sein de plusieurs services étatiques (DIREN, DRIRE, DSV, DDASS…) et agences (ADEME, Agences de l'eau…). La même « logique » est observée à propos des Chambres consulaires : il existe des Chambres de Commerce et d'Industrie, d'Agriculture… mais pas de l'Environnement.

Au final, l'environnement, s'il est effectivement considéré comme un intérêt général, ne pèse pas très lourd (donc n'empêche pas) par rapport à d'autres domaines d'intérêt général comme l'économie, l'emploi… Il demeure un intérêt général de second plan. Le budget du ministère de l'Environnement en est la preuve : très limité dès sa création en 1971, il est surtout destiné à la communication mais très peu aux actions et aux fonctionnements (budgets de fonctionnement insignifiants, peu ou pas de création de postes, etc.).
Actuellement, la difficile mise en place de la Charte de l'Environnement (ci-dessous) au sein de la constitution montre combien sont présents la méfiance et le rejet des questions environnementales par de nombreux acteurs de l'aménagement.

Doutes et inquiétudes sur la Charte de l'environnement

La notion de « principe de précaution » qui devrait être inscrite dans la loi constitutionnelle soulève les réserves du patronat, des scientifiques et des assureurs. Les députés qui débattront du texte en avril se montrent, dans l'ensemble, peu sensibles aux questions liées à l'écologie

Les dix articles du projet de loi

La Charte de l'environnement proclame :
● **Art. 1er.** Chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et favorable à sa santé.
● **Art. 2.** Toute personne a le devoir de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement.
● **Art. 3.** Toute personne doit (...) prévenir ou, à défaut, limiter les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement.
● **Art. 4.** Toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement (...).
● **Art. 5.** Lorsque la réalisation d'un dommage, bien qu'incertaine en l'état des connaissances scientifiques, pourrait affecter de manière grave et irréversible l'environnement, les autorités publiques veillent, par application du principe de précaution, à l'adoption de mesures provisoires et proportionnées afin d'éviter la réalisation du dommage ainsi qu'à la mise en œuvre de procédures d'évaluation des risques encourus.
● **Art. 6.** Les politiques publiques doivent promouvoir un développement durable. A cet effet, elles prennent en compte la protection et la mise en valeur de l'environnement et les concilient avec le développement économique et social.
● **Art. 7.** Toute personne a le droit (...) de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement.
● **Art. 8.** L'éducation et la formation à l'environnement doivent contribuer à l'exercice des droits et devoirs définis par la présente Charte.
● **Art. 9.** La recherche et l'innovation doivent apporter leur concours à la préservation et à la mise en valeur de l'environnement.
● **Art. 10.** La présente Charte inspire l'action européenne et internationale de la France.

Le **PROJET DE LOI** constitutionnelle sur la Charte de l'environnement, adopté en conseil des ministres le 25 juin 2003, débute son parcours parlementaire. M. Perben, garde des sceaux, devait être auditionné mardi 2 mars, et M. Bachelot, ministre de l'écologie, sera entendue jeudi 4 mars. Ce texte, défendu par M. Chirac, fait entrer dans la Constitution la notion de « **PRINCIPE DE PRÉCAUTION** » afin, selon le chef de l'Etat, « *de placer la sauvegarde de notre environnement au même niveau que les droits de l'homme et du citoyen de 1789* ». Pour le **MEDEF**, ce principe fait **OBSTACLE** au « *climat d'***INNOVATION** » nécessaire à l'entreprise. Des scientifiques dénoncent « *un* **PRINCIPE SUICIDAIRE** » qui « *ouvrirait la porte à de nombreux procès* ». Enfin, les assureurs s'inquiètent d'l'apparition d'un « *droit subjectif* ».

Au delà de ce désengagement politique, plusieurs « reculs » réglementaires en matière de protection de l'environnement sont également à constater. Par exemple, la loi SRU a induit un effacement des DIREN aux réunions d'élaboration des POS (donc de la définition des projets) : alors que les élus devaient auparavant consulter cette administration, ils évitent désormais de l'inviter afin de réduire ce qu'ils considèrent généralement comme des contraintes environnementales.
De la même manière, le relèvement des seuils d'autorisation pour les élevages industriels (installations classées) est contraire aux orientations européennes (directive cadre sur l'eau, réglementation sur les élevages hors-sol…), ainsi que la proposition de placer un tiers d'agriculteurs dans les commissions du CDH chargé de contrôler les demandes d'autorisation et de déclaration en vérifiant notamment les impacts sur l'environnement… Quelles seraient alors l'impartialité de cette structure et l'objectivité des avis ? Cet allègement des contrôles va dans le même sens que les propositions de l'Assemblée nationale à propos des fonctions de la CDS qu'elle souhaite vivement amoindrir (annexe 6).

Enfin, comme le fait remarquer R. Hostiou[20] à propos des DUP, des garanties fortes sont supprimées (telles que l'article L. 11-2 qui obligeait un jugement en Conseil d'Etat en cas d'avis défavorable du commissaire enquêteur[21]) au profit de formes procédurales non contraignantes (le public souhaitait que les décisions de DUP soient motivées : la loi démocratie de proximité du 27 février 2002 y répond en rendant obligatoire la rédaction d'un document justifiant la motivation mais le problème est que ce document est dépourvu d'incidence sur la légalité de l'acte (il ne peut donc pas être un facteur d'annulation de l'acte). Les démarches sont ainsi contradictoires et il est impossible d'obtenir de la cohérence.

Pendant longtemps, l'environnement est donc resté en marge des préoccupations politiques, plus portées sur le développement industriel, seul digne d'être considéré comme moteur économique. C'est finalement ce manque d'ambitions et d'actions de l'Etat que compensent les associations de protection de l'environnement, dont le nombre et les caractéristiques démontrent un vide ministériel évident.
Pourtant, la valeur marchande liée à la préservation de la nature génère des flux importants et un nombre d'emplois important : ainsi, si l'on s'attache uniquement aux associations, sur les 1 500 agréées par le ministère en 1999 (alors que ce nombre est estimé à 5-6 000 par le Credoc), 9 000 salariés sont engagés à plein temps, et leurs adhérents effectueraient l'équivalent de près de 89 000 emplois à plein temps en bénévolat (IFEN, 2000). Ceci est sans compter les associations locales et de défense des sites, quasiment présentes sur chaque commune…

Par ailleurs, l'ampleur prise par le mouvement associatif n'est-il pas la preuve d'un certain malaise, qui souligne l'absence de structures environnementales fortes qui pourraient aussi être des interlocuteurs publics, car malgré les nombreuses législations en faveur de l'information, la participation et la concertation publique relative à l'environnement, les services de l'Etat qui traitent des questions environnementales restent inadaptés. Ceci ne fait qu'accuser l'effet « nimby » vecteur de conflits territoriaux. Les contentieux, très fréquents quand il s'agit d'aménagements littoraux, révèlent eux aussi des dysfonctionnements (chapitre 7).

Cette appropriation publique, qui a fait de la question écologique un enjeu socio-politique, est l'un des processus qui aura permis l'émergence du droit de l'environnement, par ailleurs favorisé par le mouvement de décentralisation qui a modifié les fonctions assignées à l'Etat, mouvement sur lequel il convient de revenir brièvement.

212. La protection de l'environnement et le jeu de la décentralisation

La politique d'aménagement du territoire, qui relevait d'une démarche centralisée définie à Paris, va connaître un tournant majeur au début des années 1980.
Les lois Deferre[22] de 1982 et 1983 donnent un pouvoir important aux communes, départements et régions en matière de décisions d'aménagement directes, notamment en terme d'urbanisme par le

[20] Intervention dans le cadre du colloque « Le juge administratif et l'environnement », le 30 janvier 2004, Ecole des Mines de Nantes.
[21] Article 140 de la Loi Démocratie de proximité (modifie l'article L.11-2 du code de l'expropriation) : Hormis les cas des travaux ou opérations énoncés à l'article R.11-2 du Code de l'expropriation, l'utilité publique est dorénavant décidée par le préfet. Ceci signifie qu'à une autorité supérieure comme le Conseil d'Etat, préférable dans les cas d'expropriation délicats, est privilégiée une relation qui pourra s'avérer difficile, le préfet pouvant plus facilement être soumis aux fortes pressions des élus et des instances locales.
Cet article met également fin à la conséquence juridique de l'avis défavorable du commissaire enquêteur. La CNCE estime que « *si dans un premier temps les élus locaux semblent avoir obtenu satisfaction, il est évident qu'une décision défavorable et bien motivée de la commission d'enquête ou du CE se traduira par une avalanche de recours et la section contentieux du Conseil d'Etat sera vite submergée. On peut espérer une révision de la loi pour éviter ces situations* ».
[22] 1er septennat de F. Mitterand : P. Mauroy (Premier Ministre), G. Defferre (Ministre de l'Intérieur et de la décentralisation)

renforcement du rôle des élus. Ces acteurs locaux prennent rapidement leur autonomie, acceptant peu par la suite les directives étatiques. C'est par exemple ce qu'illustre le non aboutissement des SMVM (un seul est réalisé à ce jour, celui de l'étang de Thau), théoriquement impulsés et coordonnés par l'Etat (article 57 de la loi du 7 janvier 1983) : « *l'un des freins principaux [à la création de SMVM] semble venir des collectivités locales qui rechignent à mettre en œuvre un document de conception étatique. Le reproche est, en effet, souvent fait à l'Etat de vouloir reprendre les compétences accordées aux communes par la loi de décentralisation de 1983* » (Prieur, 1999). Entre les pressions corporatistes et la décentralisation, la protection et la gestion de la nature ne sont ainsi pas toujours garanties par l'Etat, qui laisse transparaître un certain désengagement.

Parallèlement aux renfort des compétences locales et régionales, les enjeux de proximité impliquent davantage les citoyens. Le fleurissement d'une réglementation qui vise à favoriser la démocratie participative reflète la volonté, pour l'Etat, d'assurer un contrepoids au pouvoir des élus qui devait alors s'accroître : le citoyen et la vie associative seront les nouveaux garde-fous de l'environnement. Selon l'analyse de G. Gontcharoff[23], P. Mauroy part du principe que l'élu est un décideur proche, accessible et vulnérable, il peut alors être contrôlé par les citoyens, qui vont l'obliger à prendre ses responsabilités. Il pense d'autre part que les différents groupes d'acteurs vont s'investir dans de nouvelles responsabilités, avec un appétit de participation.

Les effets attendus sont pourtant médiocres, en partie liés au retard des textes d'application. Il faudra par exemple dix ans pour que soit complété l'article 1 de la loi du 2 mars 1982 (ci-dessous) par les lois du 3 février 1992 relative aux conditions d'exercice des mandats locaux et du 6 février 1992 (loi d'orientation relative à l'administration territoriale de la République, dite Loi Joxe).

> *LOI n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions.*
>
> Article 1 (Modifié par Loi 96-142 1996-02-21 art. 12 jorf 24 février 1996)
>
> « Des lois détermineront la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, ainsi que la répartition des ressources publiques résultant des nouvelles règles de la fiscalité locale et des transferts de crédits de l'Etat aux collectivités territoriales, l'organisation des régions, les garanties statutaires accordées aux personnels des collectivités territoriales, le mode d'élection et le statut des élus, ainsi que les modalités de la coopération entre communes, départements et régions, et le développement de la participation des citoyens à la vie locale ».

Néanmoins, la loi du 7 janvier 1983 confirme bien la place de la protection de l'environnement et de l'amélioration du cadre de vie comme des éléments capitaux des nouvelles fonctions locales :

> *Article 1 de la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat :*
>
> « Les communes, les départements et les régions règlent par leurs délibérations les affaires de leur compétence.
>
> Ils concourent avec l'État à l'administration et à l'aménagement du territoire, au développement économique, social, sanitaire, culturel et scientifique, ainsi qu'à la protection de l'environnement et à l'amélioration du cadre de vie.
>
> Les communes, les départements et les régions constituent le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de sa diversité ».

L'Etat, s'il doit désormais partager ses fonctions et son pouvoir d'aménageur, doit toutefois rester un garant essentiel d'unité et de solidarité territoriale. La déconcentration de nombreux services dans les régions et départements jouera ce rôle, ce qui contribuera à la refonte du « *schéma traditionnel de*

[23] Président de l'ADELS (Association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale), intervention lors du colloque « Démocratie ou pédagogie participative ? » le 11 octobre 2003 à Bouguenais.

mise en œuvre de politiques publiques, du fait de l'émergence des acteurs décentralisés. D'un Etat maître du jeu, on est progressivement passé à un Etat accompagnateur de politiques décidées aux différents échelons décentralisés » (Larrue, 2000).

Le bilan de la décentralisation pour la protection de l'environnement

Il est mitigé et les avis sont partagés. Si certains pensent clairement que « *le transfert aux collectivités territoriales d'un grand nombre de décisions touchant à la gestion administrative permet une meilleure adaptation au contexte local et ouvre les possibilités d'une discussion collective et démocratique* » (Dreyfus & d'Arcy, 1989), d'autres sont plus nuancés car « *en dépit du grignotage évident de l'Etat jacobin, la décentralisation reste aux prises avec un passé de représentation autoritaire et un espace public réduit : si elle a modifié les règles du jeu entre l'Etat et les collectivités locales par plus d'autonomie et de diversité, elle n'a pas été un facteur d'accroissement démocratique* » (Biarez, 2000).

Autant « *positif pour le développement de l'initiative locale que négatif par la compétition entre les communes* » (Rigaldies, 1996), le facteur décentralisation de l'aménagement du territoire va s'exercer « *à l'intérieur d'un enchevêtrement de compétences, de structures et d'acteurs. La lisibilité des actions publiques est rendue opaque autant pour les groupes sociaux-professionnels que pour le citoyen*. De plus, *la politique de développement local menée par les élus, qui consacrent leur volonté de faire de l'économie, reste difficile à évaluer dans ses effets d'autant que la méthodologie n'a pas été clairement définie (développement de l'emploi, des équipements… ?)* » (Biarez, 2000).

Plus récemment, et probablement pour réduire certains états de crise, la loi d'orientation (LOADT) de 1995 a eu pour objectif de donner une compétence affirmée aux régions et d'associer aux différents échelons les élus, les représentants de l'Etat, les administrations, les services publics et les partenaires sociaux. Ainsi, des lois de décentralisation à aujourd'hui, les compétences en matière d'aménagement valsent constamment entre un Etat jacobin et les collectivités territoriales (figure 20). La protection de l'environnement suit ces mouvements, elle aussi partagée entre des responsabilités locales ou globales. De manière simplifiée, il est possible de schématiser les grandes tendances de ces trente dernières années : de 1975 à 1980, l'attention va à la protection de la nature et à la lutte contre les nuisances et dégradations environnementales, suivie d'une première vague de décentralisation. La loi Littoral est une synthèse de ces orientations, visant un espace bien défini, le littoral. Enfin, des années 1990 à aujourd'hui, les mouvements de décentralisation et de protection suivent leur cours par des adaptations successives.

1975 *Protection de la nature et de l'environnement* : Création du CELRL / loi relative à la protection de la nature / loi relative aux ICPE, etc.

1980 *Décentralisation ; développement des mesures de concertation* : loi Bouchardeau de 1983, loi du 18 juillet 1985 relative à la définition et la mise en œuvre de principes d'aménagement, loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences, etc.

1985

1986 *Loi Littoral*

2005

ETAT Du jacobinisme...	COLLECTIVITES TERRITORIALES ...au "néo-girondinisme"
14-02-1963 : ***création de la DATAR et lancement des MIAT***	
Grands textes nationaux antérieurs à 1982-1983	**Lois de décentralisation (Lois "DEFFERRE)** *Loi n° 82-213 du 2 mars 1982 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions* *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* *Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat* - L'Etat transfère des blocs de compétences qui étaient jusqu'à présent les siennes au bénéfice des communes, des départements et des régions - La tutelle exercée par le préfet disparaît. L'Etat contrôle les actes des collectivités locales *a posteriori*, non plus *a priori*, et ce par l'intermédiaire du préfet, des tribunaux administratifs et des chambres régionales des comptes. Ce contrôle *a posteriori* portant sur la seule légalité des actes
REPRISE D'UN "DROIT DE REGARD" **Loi du 7 janvier 1983** > Création des SMVM, élaborés par l'Etat **Loi du 18 juillet 1985 relative à la définition des principes de mise en oeuvre de principes d'aménagement** **Loi Littoral du 3 janvier 1986**	
	Loi 92-125 du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République - Vise à stabiliser et à rationaliser la décentralisation en définissant une meilleure organisation territoriale de l'Etat. - Pose le principe d'une meilleure répartition des missions entre les administrations centrales et les **services déconcentrés de l'Etat**, renforce le niveau régional de l'administration.
LOADT du 2 février 1995 ("Pasqua") > mise en place des DTA **LOADT du 25 juin 1999** ("Voynet") > mise en place des "pays"	
	Loi n° 99-586 du 12 juillet 1999 relative au renforcement et à la simplification de la coopération intercommunale (Loi "Chevènement") - Renforce les modes de coopération au niveau local afin de remédier à l'émiettement communal
Loi SRU du 13 décembre 2000	
Article L. 121-2 du Code de l'Urbanisme Le rôle de l'Etat est clairement affirmé : il " veille au respect des principes définis par l'article L. 121-1 et à la prise en compte des projets d'intérêt général ainsi que des opérations d'intérêt national ". L'Etat reste associé à l'élaboration des documents d'urbanisme et au contrôle de la légalité. Le "porter à connaissance" par lequel l'Etat fournit aux communes les informations nécessaires à l'élaboration des documents d'urbanisme devient continu. Le préfet fournit notamment les études techniques dont dispose l'Etat en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. L'enquête publique est étendue à l'élaboration de tous les documents d'urbanisme (SCT, PLU et CC) ainsi qu'aux DTA (article L. 111-1-1), aux chartes de pays opposables aux PLU (article L. 121-9) et aux chartes des parcs naturels régionaux (article L. 244-1 du code rural).	**Loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité**
Loi Urbanisme et Habitat 2003	Nouvelle décentralisation en cours 2003 - 2005 **Loi n° 2004-809 du 13 Août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales** - Clarification des compétences, des missions et l'organisation de l'État ; réduction de la cogestion des politiques - Doit permettre au citoyen d'identifier le responsable de l'action publique : la décision se rapproche du citoyen - Favoriser l'intercommunalité
nouvelles MIAT Aquitaine et Languedoc-Roussillon **Projet de loi relatif au développement des territoires ruraux** Différentes modalités d'élaboration des SMVM sont prévues : soit par l'Etat, soit suivant les modalités prévues au L. 122-1 (SCOT)	

Conception & réalisation: A. Olivaux, C. Choblet, 2004

Figure 20 : Esquisse d'une navette dans les compétences Etat/Collectivités

213. L'environnement : un intérêt général de plus en plus défendu par l'Europe au dépens de l'Etat

En plus des collectivités locales qui récupèrent des compétences en matière d'aménagement, l'Europe affirme sa place et son autorité pour traiter des questions environnementales. Représentante d'un intérêt général supra-national, cet échelon de décision apparaît comme pertinent pour une meilleure homogénéisation des protections, notamment avec la mise en place du réseau Natura 2000 qui intègre les directives « Oiseaux » et « Habitats ». La prise en considération des espaces de protection européens (ZPS et SIC, Natura 2000…) est exigée dans les études d'impact, d'autant plus qu'ils représentent des contraintes fortes, interdisant parfois formellement certains projets d'aménagement. C'est par exemple le cas de l'article 6 de la directive « Habitats » de 1992, qui stipule qu'en l'absence de justification sérieuse d'un projet, celui-ci ne peut être établi sur une zone où est présente une espèce prioritaire au titre de cette directive. « L'intérêt général » ne va ainsi plus de soi, il doit être démontré.

La dimension de la nature apportée par la Commission Européenne est très différente de la conception française qui, héritée du XIXe siècle, est longtemps restée dominée par la notion de monument naturel. L. Brard[24] (2002) félicite la directive « Habitats » et les périmètres Natura 2000 d'aller « *bien au delà de cette vision format timbre poste, en visant des unités fonctionnelles intégrées au plan écologique au sein d'archipels communicants* ». Ce changement d'échelle aussi bien de temps que d'espace est indispensable pour des politiques de la nature qui relèvent toujours de l'action « *sparadrap* » en agissant « *toujours à la marge et sans cohérence d'ensemble, elles ne garantissent pour l'instant pas grand-chose* ».

Bien que technocratiques, les normes européennes permettent ainsi d'assurer une protection de la nature peu assumée par l'Etat, en témoignent les nombreux rappels à l'ordre de la France par la Commission Européenne (cf. article de presse), qui estime régulièrement trop réduites ou inadaptées les zones de protection proposées. Ce fut par exemple le cas pour le classement en ZPS (directive Oiseaux) d'une partie du marais poitevin (Vendée), dont la superficie fut jugée insuffisante (CJCE du 25 novembre 1999).

Ces interventions sont appréciées par les Français, comme le souligne un rapport de l'IFEN (2000) : en 1993, deux-tiers des citoyens considèrent que les décisions relatives à la protection de l'environnement doivent davantage émaner de l'Europe que du gouvernement national. Cette enquête a permis d'appuyer l'idée que les mesures de concertation et de coordination pour un domaine d'action politique tel que l'environnement devaient nécessairement dépasser les frontières nationales.

[24] Président de l'Agence française de sécurité sanitaire de l'environnement.

Le Monde / dimanche 22 - lundi 23 août 2004 / p.7

Bruxelles critique les carences de la France en matière d'environnement

Qualité de l'eau, mise en place de zones protégées ou traitement des déchets : Paris est toujours le mauvais élève de l'Europe, selon un rapport

*« **UN RAPPORT** pareil, on n'aime pas. Mais nous ne sommes pas terriblement abattus. Nous avons des circonstances atténuantes et nous faisons le maximum. Nous savons que nous sommes un peu malades, mais nous nous soignons ! »* L'étude publiée jeudi 19 août par la Commission de Bruxelles sur le respect par les Etats de l'UE de la législation communautaire sur l'environnement (*Le Monde* du 21 août), qui confirme la mauvaise réputation de la France sur ce sujet, provoque une réaction nuancée au cabinet de Serge Lepeltier, ministre de l'écologie et du développement durable.

Dans son cinquième et dernier rapport annuel, la commissaire suédoise à l'environnement, Margot Wallstöm, relève, fin 2003, de *« graves insuffisances »* : la Commission signale quelque 300 cas dans lesquels les Etats n'ont pas respecté leurs obligations, n'ont pas transposé à temps des directives ou ne les ont pas appliquées de façon correcte. Avec 38 carences, la France affiche le *« plus mauvais score »*.

« C'est dans les secteurs de l'eau, des déchets, de la protection de la nature et des évaluations des incidences sur l'environnement que l'on enregistre le plus grand nombre de carences », indique la Commission. Mais la Cour européenne de justice a aussi condamné la France en 2003 pour mauvaise transposition d'une directive sur l'accès aux informations en matière d'environnement.

Cela fait des années que Bruxelles admoneste Paris, sur tous les tons et de toutes les façons – menaces de sanctions, ouverture de procédure juridiques... – pour non-respect des directives ou des orientations européennes : pour la qualité de l'eau, la mise en place des zones protégées au titre du réseau écologique européen Natura 2000, le traitement des déchets... Paradoxalement, la France, qui disposait dans l'Europe des Quinze des plus vastes territoires naturels, est depuis longtemps le mauvais élève de l'UE dans le domaine de l'environnement : ainsi, en 1998, 36 procédures ouvertes par Bruxelles étaient en cours contre la France.

Les raisons de ces retards, malgré les priorités réaffirmées à de multiples reprises par Jacques Chirac, sont multiples : pesanteurs culturelles, prise de conscience insuffisante, poids des lobbies (industriels, agriculteurs, transporteurs routiers, chasseurs...) souvent relayés par les ministères et les parlementaires. Au cabinet de M. Lepeltier, on ajoute des raisons techniques et administratives, qui tiennent à *« l'énorme complexité juridique française »*.

> **Au ministère de l'écologie, on affiche « des circonstances atténuantes »**

L'élaboration des règlements, lois et même décrets d'application est souvent soumise à des consultations obligatoires, qui représentent autant de délais et dont le non-respect est sanctionné par le Conseil d'Etat. L'entourage du ministre assure aussi que certains pays se contentent de transposer mot pour mot les directives, tandis que la France fait un effort de lisibilité et d'adaptation qui entraîne parfois ce que Bruxelles appelle une *« mauvaise transposition »* de ses textes.

Le cabinet fait encore valoir que les délais sont souvent impossibles à tenir. Ainsi, la directive sur les échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre par les industriels était publiée en octobre 2003 avec une transposition demandée pour décembre, alors même qu'elle constituait *« un OVNI dans le droit français »*. Cette directive s'est finalement traduite par une loi en mars et les décrets continuent de sortir.

Dans des domaines comme la mise en œuvre de Natura 2000, où les réticences sont nombreuses, *« jusqu'à nouvel ordre, nous pratiquons plutôt la consultation, la concertation, la contractualisation »*, indique le cabinet. Mais, malgré l'accélération récente de la publication au *Journal officiel* de listes de sites retenus, le rythme reste trop faible. Si les sanctions financières promises par Bruxelles se concrétisaient, la méthode pourrait changer.

Par ailleurs, le cabinet de M. Lepeltier explore des pistes concrètes pour gagner du temps dans l'application ou la transposition des directives : par exemple, remplacer des consultations formelles par une obligation d'information et de concertation.

Sur le plan politique, l'environnement, comme d'autres sujets, est l'objet des traditionnelles luttes d'influence entre ministères. Les ministres doivent mener un travail soutenu de sensibilisation auprès de leurs collègues. De ce point de vue, on n'est pas loin de suggérer, au cabinet de M. Lepeltier, que ce rapport et la mauvaise image qu'il donne de la France pourraient offrir un argument supplémentaire au ministre de l'écologie.

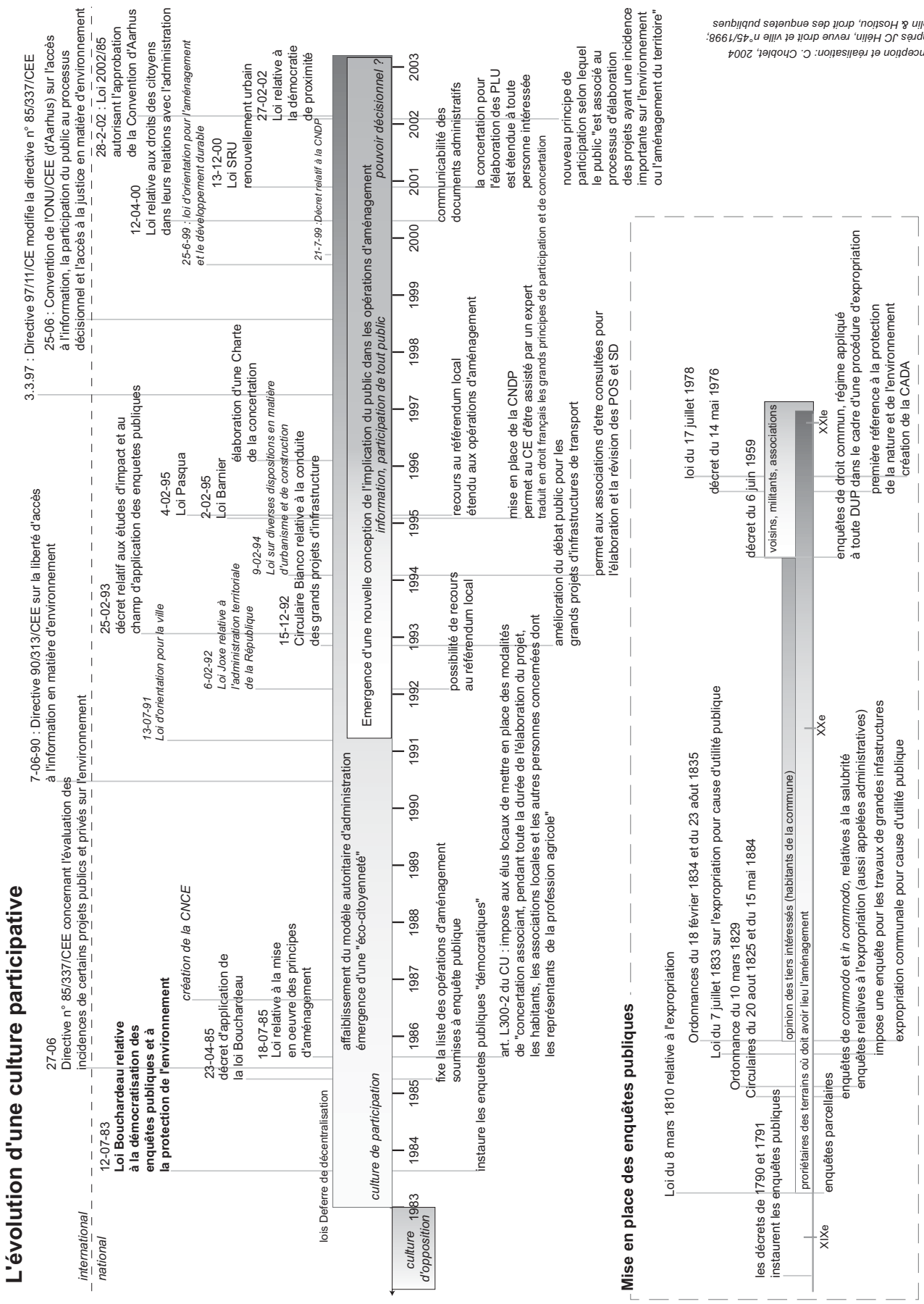
Jean-Louis Andreani

22. L'EMERGENCE DE LA PARTICIPATION PUBLIQUE COMME MOYEN DE PROTECTION A GRANDE ECHELLE

221. Naissance et évolution des enquêtes publiques

La protection de l'environnement, partagée entre des mesures réglementaires et économiques, est pourtant avant tout le résultat d'une demande sociale. Favorables au développement d'initiatives locales, les années de décentralisation vont être accompagnées par plusieurs mesures de démocratisation des choix d'aménagement. Parmi celles-ci, la réforme des enquêtes publiques par la loi Bouchardeau de 1983 est sans doute la plus importante, visant le double objectif de « démocratiser » l'aménagement du territoire et de l'ouvrir sur le domaine de l'environnement. Cette reforme s'inscrit dans une évolution continue de la participation publique dans la prise de décision, marquant un pas capital dans le passage vers une nouvelle culture participative (figure 21).

Figure 21 **L'évolution d'une culture participative**



conception et réalisation: C. Chohlet, 2004
d'après JC Helin, revue droit et ville n°45/1998; Helin & Hostiou, droit des enquetes publiques

Avant toute chose, il faut noter la complexité du droit des enquêtes publiques, véritable agrégation de textes et de réformes : au total, « *près de cent quarante textes législatifs ou réglementaires différents prévoient le recours à une enquête* » (Piechaczyk, 2000).

Présentes dès le XVIIIe siècle, les enquêtes sont d'abord établies pour l'expropriation et intéressent les propriétaires des terrains où doit avoir lieu l'aménagement. Ainsi, « *au début, les procédures relatives au droit de l'urbanisme et de l'environnement prévues au profit de l'administré étaient conçues comme des garanties du droit de propriété et plus largement des droits réels (lors d'une expropriation, l'enquête publique vise à protéger le propriétaire touché par les restrictions administratives qui sont ainsi apportées à ses droits ; une enquête publique de commodo et incommodo est d'abord destinée à garantir le voisin-propriétaire lors de l'installation d'un établissement dangereux incommode et insalubre)* » (IFSA, 1998), ce qui conduit à penser que « *la problématique de l'enquête publique passe essentiellement par la subordination des intérêts particuliers des propriétaires privés à la définition collective de l'intérêt général* » (Hostiou & Hélin, 1993).

Alors que « *pendant des siècles, le pouvoir religieux, politique ou scientifique a fonctionné en secret* [et que] *le support des opinions n'avait pas sa place dans la légitimité des décisions* », il convient de s'interroger sur la probabilité d'inversion de la logique (Lascoumes, 1998). L'enquête publique, longtemps restée une simple procédure de consultation, aurait-elle alors un second rôle à jouer ?
Vers la fin des années 1960, les grands conflits d'aménagement se généralisent, entourés d'une certaine médiatisation. Ceci marque alors « *une rupture dans la culture de décision au secret* » selon Lascoumes, c'est-à-dire de choix jusqu'alors peu transparents pour les citoyens. Cet état est généré par des populations locales qui souhaitent être mieux associées à la définition du devenir de leur territoire, exprimé par une participation plus concrète et permanente à la construction de leur cadre de vie. De plus en plus, ces populations n'hésitent pas à dénoncer l'arbitraire des décisions technocratiques ainsi que la passivité complice des représentants politiques locaux et nationaux.
Le mouvement est alors bien amorcé et l'étendue du public visé grandit peu à peu. Des participants plus nombreux et d'horizons variés se rendent aux enquêtes publiques (voisins, militants, associations…), s'appuyant « *de plus en plus sur des considérations liées à la qualité de la vie ainsi qu'à la protection de l'environnement et utilisent la procédure d'enquête comme une ''caisse de résonance '' à leurs revendications, faisant ainsi échec à des projets considérés par eux comme socialement, politiquement, économiquement ou scientifiquement contestables* » (Hostiou & Hélin, 1993).

Une dizaine d'années plus tard, les instruments législatifs intègrent cette demande accrue de démocratie dans les décisions publiques comme un apport de rationalité technique, économique et politique. L'un des premiers faits d'importance sera relatif au droit de l'information, à la base des piliers de la démocratie participative : la création de la Commission d'accès aux documents administratifs (CADA), instituée par la loi du 17 juillet 1978 est le point de départ du mouvement visant à garantir la transparence administrative.

En 1982, le Premier Ministre Pierre Mauroy fait part aux préfets, dans la circulaire 31 juillet 1982, de la nécessité d'améliorer la publicité des études d'impact et des enquêtes publiques :
« *L'information du public doit être plus large et plus cohérente ; la publicité des études d'impact s'avérant souvent trop tardive pour permettre aux personnes concernées d'élaborer en temps utile des observations ou des contre propositions (…) l'enquête publique ne doit plus être considérée comme la formalité ultime de la procédure d'instruction d'un dossier par l'administration. Elle est au contraire la phase essentielle d'information du public, et d'expression de ses avis et critiques. Ces observations*

doivent être recueillies sans attendre la consultation éventuelle des services administratifs par vos soins (…). Je vous engage, chaque fois que cela sera possible, à décider de son ouverture dès que le maître d'ouvrage aura déposé son dossier. Il aura ainsi la faculté de modifier son projet au vu des observations du public (…) la publicité de l'enquête doit être réalisée de manière à assurer l'information effective des intéressés (…) ».
C'est ainsi que la nouvelle enquête publique sera fondée sur les études d'impact : en 1983 est opérée une mutation profonde de la nature même de l'enquête, dont la vocation sera (en théorie) directement liée aux préoccupations environnementales. La loi Bouchardeau du 12 juillet 1983 devient de ce fait la réponse tant attendue par tous ceux qui souhaitent participer aux décisions d'aménagement, dont certaines comportent un risque environnemental.

Bien sûr, cette évolution n'est pas du goût de tous, comme le soulignent les propos de J. Mission, Sénateur, lors du débat relatif à la démocratisation des enquêtes publiques[25]. Après avoir rappelé que « *le projet de loi a pour but d'étendre et de démocratiser la procédure d'enquête publique en vue d'assurer une meilleure protection de l'environnement* », il note que « *cette loi ne manquera pas de compliquer et retarder la réalisation de toute installation nouvelle de quelque importance* » avant de rendre compte de l'abondance de lois déjà prévues à cet effet, alors que le gouvernement est dans une période où la modernisation et le renforcement de l'appareil industriel et agricole est prioritaire : « *protéger la nature est un souci louable qui recueille l'assentissement général, mais il ne serait pas acceptable que, dans le contexte de guerre économique auquel le pays est affronté, la réalisation de projets importants, voire vitaux (lignes électriques, voies ferrées, etc. : équipements réalisés sous tutelle de l'Etat ou des collectivités publiques territoriales) puisse être indéfiniment différée sous la pression de groupements animés par des minorités agissantes pour lesquelles la « croissance zéro » constitue l'objectif idéologique majeur* ».

Malgré ces oppositions régulières, les moyens de participation publique vont être affirmés à plusieurs reprises au sein de la réglementation.

222. Les amorces d'un système de co-décision local

Bien qu'il n'ait à aucun moment été question de partager la décision, les mesures visant à éclairer le décideur se sont largement développées depuis la loi Bouchardeau.
En 1985, alors que sort le décret relatif aux enquêtes publiques, la loi du 18 juillet va introduire dans le Code de l'urbanisme une concertation « *associant pendant toute la durée de l'élaboration du projet les habitants et les associations locales* ». Il s'agit de *l'article L. 300-2 du Code de l'Urbanisme* qui impose à la collectivité territoriale (commune), lorsque est prise une décision visant la révision ou la création d'un PLU ou d'un SCOT, l'aménagement d'une ZAC ou de certains équipements sur le littoral, de définir un ensemble de modalités de concertation qui seront appliquées jusqu'à l'enquête publique (ceci devant en partie remédier à une enquête publique toujours trop tardive). Qu'il s'agisse d'un simple registre à disposition du public, de la création d'une commission chargée du dialogue avec le public ou de l'organisation de réunions, l'article L 300-2 laisse une grande liberté aux élus, contrairement à l'enquête publique qui est très réglementée. Si les juristes pensent que l'article L. 300-2 devrait être plus strict, ce n'est absolument pas l'avis des élus : ceci explique qu'aucune mesure n'ait été prise dans la loi SRU alors qu'il s'agissait d'une bonne opportunité pour réformer cet article vieux de presque vingt ans.

[25] Rapport au nom de la Commission des Affaires Economiques (Sénat, travaux préparatoires), n° 292 (1982-1983).

L'amélioration des procédures de concertation est de ce fait limitée par les décideurs qui estiment que la démocratie est une bonne chose tant qu'elle ne remet pas leur pouvoir en jeu. C'est ainsi que le système français privilégie toujours le représentatif, comme en témoignent les principaux modes de participation et d'initiative locale (JF. Struilliou, *comm. perso*) autres que l'enquête publique, notamment le ***référendum local*** (ou référendum d'initiative populaire) instauré par la loi Pasqua du 4 février 1995 sur l'aménagement du territoire[26]. L'article L. 2142-3 dispose que « 20 % des électeurs peuvent saisir le conseil municipal en vue de l'organisation d'une consultation sur une opération d'aménagement relevant de la décision des autorités municipales », seulement, le conseil municipal n'est pas tenu de l'organiser… cette consultation demeurant une simple demande d'avis. Ainsi, en pratique, une commune peut approuver le projet et l'autoriser même si la majorité du public y est opposé : la pseudo-concertation qui précède un aménagement ne peut à l'évidence pas être assimilée à un processus de co-décision : le choix final reste unilatéral, fidèle à une logique représentative.

Un bref rappel des mesures ayant contribué à l'ouverture de la participation publique mérite d'être souligné, qu'il s'agisse de recommandations ou de réglementations, et ce à des niveaux très différents : par exemple, la ***circulaire BIANCO*** du 15 décembre 1992 a favorisé la participation publique pour les grands projets d'infrastructures de transport ; la même année, un protocole « environnement » est signé par l'Etat et EDF pour les lignes électriques (possibilité de contre-expertise à l'initiative de l'Etat), en 1996, la charte de la concertation demande l'association, en amont du processus de décision, de « *tous ceux qui veulent participer, notamment élus, association, particuliers…* (la concertation) *ne se limite pas à la population riveraine du projet mais s'étend à l'ensemble des populations concernées par ses impacts* » (article 2) afin d'éviter le recours en contentieux et de permettre une interaction avec les décideurs, l'arbitrage et le choix final restant néanmoins sous le contrôle des élus.

Au niveau international, le droit à l'information et la participation sont consacrés par la ***Convention d'Aarhus*** qui, ouverte à la signature le 25 juin 1998[27], n'est approuvée par la France que quatre ans plus tard seulement (loi 2002-285 du 28 février 2002).

Quelques recommandations de la Convention d'Aarhus :

L'article 1 pose le principe d'associer le droit de chacun de vivre dans un environnement propre à assurer sa santé et son bien-être aux droits d'accès à l'information sur l'environnement, à la participation aux décisions et l'accès à la justice en matière d'environnement ;

L'article 2 étend la notion d'information à l'environnement à l'état de santé de l'homme, sa sécurité et ses conditions de vie (confirme au niveau national la tendance de la loi sur l'air avec le volet santé dans l'étude d'impact) ;

L'article 6 exige de mettre en œuvre la participation du public « au début du processus » ;

L'article 7 demande à ce que la participation du public soit étendue aux plans, programmes et politiques relatifs à l'environnement.

Entre temps, le dialogue et les débats se sont avérés de plus en plus indispensables, notamment pour les grands projets d'infrastructures. La création de ***la Commission nationale de débat public (CNDP)*** répond en partie à la demande sociale : uniquement mise en place pour les projets les plus importants[28], elle ne se veut pas être une commission d'évaluation mais de transparence du débat

[26] Article 85 : sont concernées les opérations d'aménagement au sens du 1er § de l'art L 300.1 du CU.
[27] La Convention d'Aarhus est à ce jour signée par 39 pays.
[28] Près de dix débats ont eu lieu depuis 1997 : l'extension du port du Havre ; la ligne électrique à très haute tension entre Boutre et Carros (Alpes Maritimes) ; l'autoroute A32 (Metz-Nancy) ; la branche sud du TGV Rhin-Rhône ; les contournements autoroutiers et ferroviaires de l'agglomération lyonnaise ; le projet d'extension du port de Nice ; et plus récemment (2002-2003), le bassin de

ayant pour mission de «*veiller au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets d'aménagements ou d'équipements d'intérêt national (…) dès lors qu'ils présentent de forts enjeux socio-économiques ou ont des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire* ». Créée par la loi Barnier du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement, la Commission de débat public prévoit que, « *sans préjudice des dispositions de la loi n°83-630 du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement et de l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme, pour les grandes opérations publiques d'aménagement d'intérêt national de l'Etat, des collectivités territoriales, des établissements publics et des sociétés d'économie mixte présentant un fort enjeu socio-économique ou ayant un impact significatif sur l'environnement, un débat public peut être organisé sur les objectifs et les caractéristiques principales des projets, pendant la phase de leur élaboration* ». La Commission veille entre autre à l'organisation générale des débats (que tous les acteurs puissent s'exprimer et s'assurer que toutes les questions reçoivent une réponse) et vérifie les conditions de la saisine. Son rôle n'est pas de trancher dans la décision finale d'approbation du projet, mais d'apporter au pétitionnaire l'ensemble de ses réflexions.

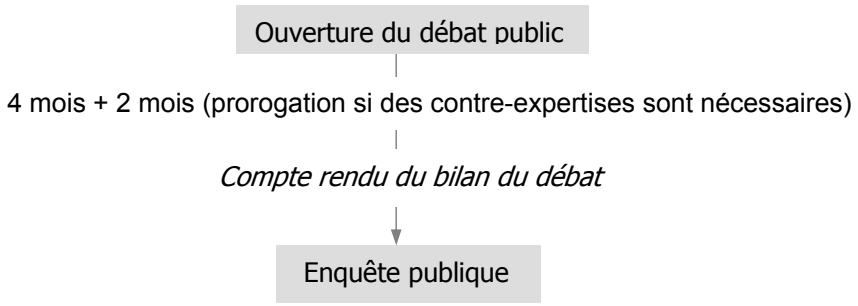


Figure 22 : L'intervention de la CNDP préalable à l'enquête publique

La CNDP est devenue, avec la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, une autorité administrative indépendante au champ de compétences élargi. Elle peut être saisie par trois voies différentes :
- la voie ministérielle, pour les projets d'Etat ou des collectivités territoriales et leurs établissements publics : la CNDP est tenue d'organiser le débat.
- la voie parlementaire ou par les conseils régionaux concernés.
- par les associations agréées, mais elle est dans ce cas libre de donner suite ou non à la demande.

Enfin, la participation publique requise lors de l'élaboration des documents de planification représente une part considérable de l'investissement du citoyen : on a pu constater par exemple que plus de 50 % des enquêtes publiques visaient la création, la révision ou la modification des PLU[29]. La *loi SRU* du 13 décembre 2000 a, sur ce plan, permis plusieurs avancées en matière d'urbanisme, confirmant avec les SCOT, les PLU et les Projets d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) la volonté d'élargir l'information et la concertation publique.
On notera par exemple :
- la délibération obligatoire du conseil municipal pour informer des modalités de concertation préalable concernant les documents d'urbanisme (PLU, SCOT, ZAC). Ces modalités doivent nécessairement inclure au moins une réunion publique préalable à une seconde délibération de

soutien d'étiage de Charlas (Haute-Garonne), l'aéroport de Notre Dame des Landes (Loire-Atlantique), la ligne à très haute tension entre Lyon et Chambéry (Isère et Savoie). Il faut noter que la demande pour l'aménagement de Donges Est - estuaire de la Loire - n'a pas été retenue par la Commission pour y instaurer un débat public…
[29] 383 sur 641 enquêtes en Pays de la Loire en 2003.

clôture. Un rapport sur les conclusions de cette concertation est inséré dans l'enquête publique. Cette concertation doit ainsi diriger la réflexion sur les principes généraux d'aménagement et non pas seulement sur le détail d'une opération (elle se rapproche ainsi des études d'impact programmatiques américaines qui visent les politiques, plans et programmes) ;
- la concertation est ouverte aux associations pendant toute la durée d'élaboration du PLU (seulement des associations qui œuvrent à l'échelle de la commune, dont les intérêts environnementaux sont prouvés et agréés ; ce qui n'est pas encore le cas au niveau intercommunal pour l'élaboration des SCOT) ;
- la réalisation d'un PADD pour les documents d'urbanisme, qui constitue en fait un justificatif de la politique suivant des points précis (explication du projet et justifications économiques, écologiques…) s'apparentant ainsi à une étude d'impact ;
- l'obligation de mettre en place un SCOT, document nécessitant également une concertation préalable et un PADD, pour le développement périphérique (ouverture à l'urbanisation) des communes situées à moins de 15 km des rivages ou moins de 15 km d'une agglomération de plus de 15 000 habitants ;
- une enquête publique ainsi qu'une concertation préalable au titre de l'article L 300.2 reste obligatoire pour toute création, révision ou modification de PLU ou de SCOT ; les associations agréées sont consultées sur leur demande et ont accès au projet (L 121.5).

S'ajoutent à ces documents des outils de planification plus larges : les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (*SMVM*), qui, bien qu'encore trop peu développés[30], ont le mérite d'établir un climat de concertation où l'ensemble des acteurs dialoguent sans avoir besoin de se positionner directement par rapport à un aménagement : les positions d'affrontement sont donc limitées. C'est par exemple l'occasion pour les associations de protection de se faire connaître et reconnaître comme acteurs à part entière. En phase terminale, le SMVM reste soumis à enquête publique avant d'être adressé au Ministre chargé de la mer pour son approbation par décret en Conseil d'Etat.
Sur un territoire plus important, les Directives Territoriales d'Aménagement (*DTA*) jouent un rôle semblable. Prévues par la loi du 4 février 1995 et confirmées par la LOADDT du 25 juin 1999, elles sont des outils de planification à long terme visant à définir les principales actions de l'Etat en adéquation avec les priorités locales[31]. Cet outil juridique récent[32], également soumis à enquête publique, a pour vocation de s'imposer aux PLU. Le recul n'est pas suffisant pour vérifier le degré de concertation et le poids de cette procédure sur les décisions d'aménagement, puisque le projet de la DTA concernant l'estuaire de la Loire ne date que de l'année 2005[33] et l'enquête publique associée s'est terminée à l'automne 2004.

Malgré l'ensemble de ces incitations et obligations démocratiques, la concertation est-elle réelle et satisfaisante aujourd'hui ? Une partie de ses dysfonctionnements fera l'objet d'un chapitre spécifique (chapitre 7) mais il est d'ores et déjà possible de remarquer que le législateur s'est voulu en avance sur son temps, en supposant, au début des années 1980 (loi Bouchardeau, SMVM, etc.) l'existence d'un degré de concertation intercommunale encore loin d'être atteint en France du fait du poids de la démocratie représentative et du monopole des élus et de l'administration en matière de décision. Bien

[30] Les SMVM en projet ou en phase terminale sur la façade atlantique sont ceux de la baie d'Audierne, du pays de Lorient, de la baie de Bourgneuf, des pertuis charentais, du bassin d'Arcachon, du golfe du Morbihan et de l'étang de Salses Leucate ; le seul approuvé à ce jour est le SMVM de l'étang de Thau en Méditerranée.
[31] Les DTA, imaginées par C. Pasqua, sont des documents de planification prospective qui concernent six zones sensibles : la basse Seine, l'estuaire de la Loire, les Alpes du nord, les Alpes maritimes, l'aire métropolitaine Lyonnaise et l'aire Marseillaise.
[32] La première DTA instaurée est celle des Alpes Maritimes (décret du 2 décembre 2003).
[33] A la suite des études préalables engagées en 1996, la concertation est lancée par une réunion plénière en juillet 2000 et suivie par la constitution de quatre commissions thématiques, la quatrième se chargeant des modalités d'application aux particularités géographiques locales des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral.

qu'aujourd'hui, de plus en plus d'actes ou de documents de planification engagent un processus de concertation et de partenariat, le cadre des possibilités de contestation reste étroit, le système participatif demeure un espace de confrontation directe où seules les « méthodes fortes » sont garantes de succès. L'avis de la population n'est-il encore, malgré l'ensemble des réformes, que secondaire ?… Selon Audhui & Piechaczik (2002), les administrations techniques de l'Etat et les élus locaux ne montrent pas, sauf cas particulier, un grand enthousiasme à mettre en œuvre et à investir les procédures de concertation avec le grand public. « *Tout se passe comme si, malgré la mode de la concertation, ces deux groupes sociaux restaient partiellement rétifs à ces nouveaux modes d'action et de dialogue avec les citoyens. Réserve, méfiance car remise en cause des légitimités et des pratiques professionnelles. L'apparition du grand public et du citoyen comme interlocuteur direct de la montée en puissance de l'expertise dans les mouvements associatifs, notamment en matière de protection de l'environnement, troublent un dispositif stabilisé* » (depuis le XIXe siècle, s'agissant des négociations entre les agents publics et les élus avant une décision).
Les nombreux conflits sur les littoraux ne traduisent-ils pas cette remise en doute de la parole des techniciens et du pouvoir des élus qui, de plus en plus ramenés à leur place de citoyen, ont davantage de difficultés à imposer leurs vues et décider unilatéralement ?

La protection de la nature, très liée aux orientations des politiques d'aménagement, s'est trouvée en quelques décennies seulement, régie par une forte emprise réglementaire. Cependant, en deçà d'une instrumentation orchestrée par l'Etat, le déroulement des projets et les processus de décision restent largement soumis à des relations de proximité tant spatiale que temporelle.
Le jeu des acteurs, qui fait l'objet du chapitre suivant, constitue en ce sens un élément fondamental dans l'articulation global/local, particulièrement dans la mise en œuvre des projets d'aménagement et des réglementations environnementales associées.

CHAPITRE 3

DE LA CONCEPTION D'UN AMENAGEMENT A SA REALISATION,

ROLE ET LOGIQUES D'ACTEURS

Le milieu est à la fois naturel et culturel, le milieu est à la fois subjectif et objectif, le milieu est à la fois collectif et individuel.
(trois axiomes selon Berque, 1986)

1. De l'élaboration du projet au contrôle administratif de l'étude d'impact....111

11. Les initiateurs de l'étude 111
12. La première étape du contrôle administratif 112

2. Le contrôle social : qui, quand et comment ?.....117
21. Les commissaires enquêteurs 117
22. L'intervention des citoyens à l'enquête publique : qui sont-ils, quelles sont leurs motivations ? 120
23. La participation du public dans la pratique 128

3. Des contrôles spécifiques pour la décision 132
31. L'apport des scientifiques 133
32. Les ultimes contrôles politiques et juridiques 134

La diversité des milieux côtiers comme la variété des usages et activités développés sont à l'image des acteurs présents et agissant sur ces espaces, aspect qu'a souligné le Rapport Piquard dès 1973 : « *L'aménagement du littoral ne peut faire l'objet d'une doctrine rigide et immuable. Les acteurs de l'aménagement sont par trop nombreux, les situations locales sont trop multiples* ». Un extrait de la définition du mot « acteur » donnée par R. Brunet exprime bien la situation qui se trame autour des procédures étudiées :

« Acteur - Celui qui agit. Les principaux acteurs de l'espace géographique sont : l'individu, le groupe (clan, action, lobby), l'entreprise, la collectivité locale, l'Etat. Les deux derniers ont, par définition et par fonction, un pouvoir sur le territoire, dont ils gèrent une maille et ses éventuelles subdivisions. Mais les autres peuvent avoir sur l'espace des actions bien plus efficaces encore. Pris ensemble, ils constituent le « système des acteurs », où se tissent des complicités et se dévoilent des antagonismes. Les acteurs agissent sur l'espace selon leurs moyens et leurs stratégies, qui dépendent en partie au moins de leurs représentations- y compris de leur représentation de l'espace même. Il s'ensuit des inégalités substantielles dans leurs effets sur l'espace et des décalages par rapport aux ambitions réelles des acteurs ou aux qualités des lieux et des territoires (…) » (Brunet *et al*, 1993).

Ces acteurs peuvent être groupés en quatre grandes familles, en s'aidant du regroupement opéré par l'IFEN (2000) :

1 - Le monde économique, que nous identifierons aux maîtres d'ouvrage (du promoteur immobilier à la Commune), aux Chambres de Commerce et d'Industrie, aux entreprises et organisations professionnelles…

2 - Les pouvoirs publics institutionnels (Etat - administratif et politique -, services déconcentrés - DIREN, DRIRE, … - collectivités locales, organismes de contrôle…)

3 - Les contre-pouvoirs, organisés (associations générales ou nimby, groupes d'intérêt, partis politique d'opposition, ONG…) ou non organisés (individus, citadins, …)

4 - Les spécialistes, qui agissent selon différentes logiques : économique pour les bureaux d'études, d'ordre idéologique (et parfois économique) pour les associations agréées. Parmi ces spécialistes, une place particulière est occupée par les chercheurs, universitaires et experts qui apportent la connaissance scientifique.

Il s'agit de s'interroger d'une part sur certains acteurs qui recoupent plusieurs groupes de par leurs fonctions : les élus (1, 2), les associations (3, 4), les bureaux d'études (4, 1) par exemple, et d'autre part sur la structure interne d'un groupe identifié, en s'intéressant aux compétences et aux attentes des acteurs qui le constituent : les bureaux d'études choisis sont-ils toujours spécialistes (surtout du milieu littoral…) ? Par qui sont constitués les organismes de contrôle (sont-ils neutres ? qui les compose ?) ?…

Avant d'analyser l'influence que peuvent avoir les spécificités naturelles (dynamique, évolution) et sociales (enjeux, conflits d'usages, intérêts contradictoires) du littoral sur la réalisation des études d'impact et le déroulement des enquêtes publiques, il convient d'éclairer les principaux acteurs de cette scène et leurs logiques d'action (figure 23).

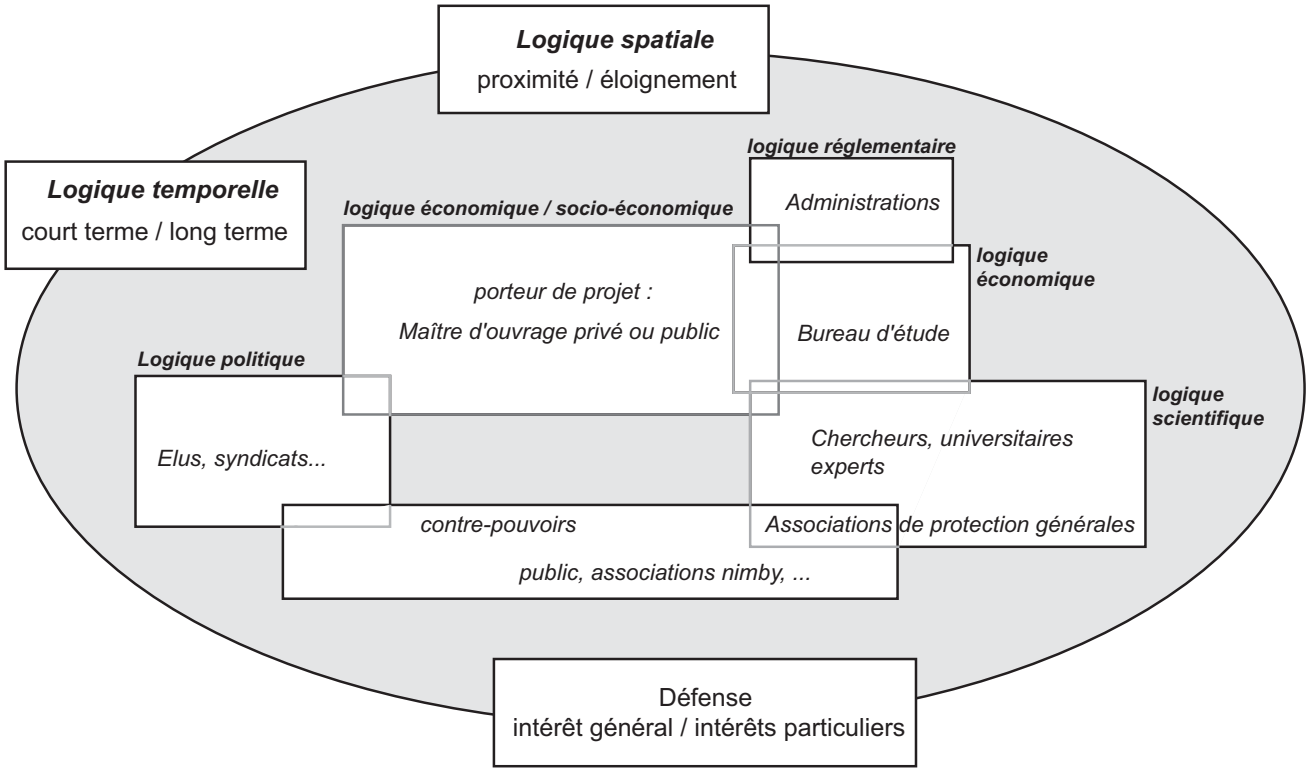


Figure 23 : Le jeu des acteurs, un emboîtement de logiques

1. DE L'ELABORATION DU PROJET AU CONTROLE ADMINISTRATIF DE L'ETUDE D'IMPACT

11. LES INITIATEURS DE L'ETUDE

111. Le maître d'ouvrage

Aussi appelé pétitionnaire (ou promoteur), il est l'initiateur du projet. Il peut être un organisme privé (une organisation de professionnels, par exemple), public (Commune, Conseil Régional ou Général, Ville…), ou l'association des deux. Le maître d'ouvrage qui propose un projet doit réaliser (ou faire réaliser sous sa responsabilité) une étude d'impact si les caractéristiques de l'aménagement l'exigent. L'étude est généralement confiée à un bureau d'études qu'il choisit librement sur appel d'offres.
Si le dossier est incomplet, la responsabilité en incombe au pétitionnaire, en aucun cas au bureau d'études. Néanmoins, le choix se porte souvent vers le moins-disant (le moins cher), au risque de présenter un document plus facilement attaquable par des opposants du projet.

Sur l'ensemble des projets littoraux étudiés dans ce travail, les maîtres d'ouvrage sont en grande majorité les Communes littorales, qui révisent ou modifient leur PLU afin de les rendre conformes à leurs attentes… On trouve également des structures telles que les ports autonomes, les CCI, les syndicats intercommunaux sous la forme de SIVOM ou de SIVU, les communautés de communes (EPCI)…

Le maître d'œuvre, à ne pas confondre avec le maître d'ouvrage, est la personne physique ou morale chargée d'étudier et de réaliser les travaux des ouvrages.

112. Les bureaux d'études

Les études d'impact qui concernent des aménagements littoraux sont souvent réalisées par des bureaux d'études « spécialistes » du littoral, c'est à dire qui disposent de personnes qualifiées au moins pour l'étude courantologique et sédimentologique (à titre d'exemple : Sogréah, Créocéan et SCE, In Vivo, etc.). Ces entreprises sont généralement localisées dans les villes littorales (respectivement pour celles citées précédemment : Nantes (antenne nantaise), La Rochelle et Nantes, Lorient. Leur équipement en matériel spécialisé et leur maîtrise des modèles mathématiques assurent au maître d'ouvrage des résultats techniques relativement fiables. C'est plus dans l'exploitation et l'interprétation de ces résultats que la relation de dépendance maître d'ouvrage/bureau d'études va jouer, le second dépendant financièrement du premier… (cf. chapitre 7).
Sur la forme du dossier, les bureaux d'études sont assez libres de l'organisation générale, la condition doit être de traiter l'ensemble des points imposés par la réglementation, c'est à dire l'état initial du site, l'étude de variantes, l'analyse des impacts du projet, les mesures compensatoires, ainsi qu'un résumé non technique et l'analyse des méthodes utilisées. S'il manque une de ces parties, le dossier présente un vice de forme et un recours aura toutes les chances d'aboutir.
Avant d'arriver jusqu'à cette étape éventuelle qu'est le contentieux, l'étude d'impact, qui regroupe en moyenne cent cinquante à trois cents pages, est soumise au double contrôle des administrations et du public afin d'en vérifier le contenu tant sur le fond que sur la forme.

12. LA PREMIERE ETAPE DU CONTROLE ADMINISTRATIF

Après sa réalisation, l'étude d'impact (et d'une manière plus générale le respect de l'environnement) suit un long parcours et est soumise à plusieurs contrôles, au nombre de trois selon R. Romi (1998) : *administratif*, *social* (enquête publique, concertation) et *contentieux* (sur ce dernier point, nous élargirons à une notion de contrôle par des « spécialistes » afin de regrouper des acteurs autres que le juge administratif).

121. Quelles sont les administrations qui contrôlent l'étude d'impact ?

Les services déconcentrés de l'Etat sont les principales administrations ayant pour rôle de contrôler le contenu des dossiers. La conformité avec les préoccupations environnementales et la protection de la nature doit être assurée par les Directions Régionales de l'Environnement (DIREN[1]), créées en 1991 et placées sous l'autorité du Préfet de région.
Dans la pratique, le dossier d'étude d'impact est envoyé aux différents services de l'Etat concernés (DDE, MISE, DDAF, DDASS : figure 24) ou des structures publiques spécialisées (Ifremer, Grande Commission nautique…), chacun examinant ce qui relève de sa compétence afin de formuler un avis : c'est ce que l'on appelle l'instruction administrative.

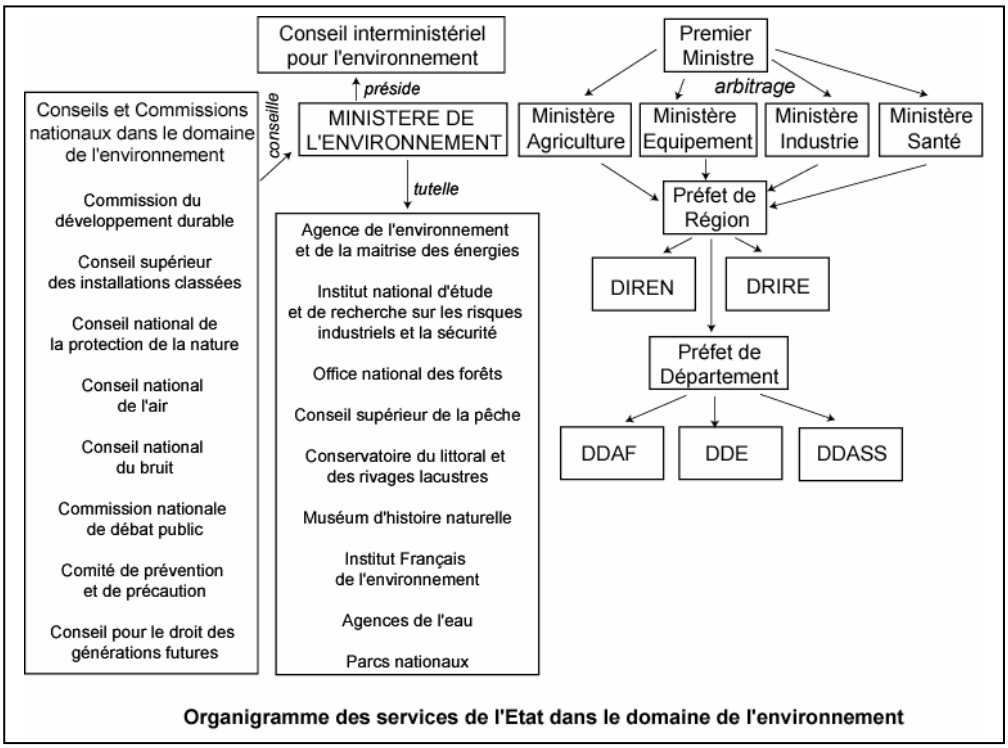


Figure 24 : Organigramme des services de l'Etat dans le domaine de l'environnement
Source : Larrue, 2000

Elle se déroule parallèlement à l'enquête publique, les avis du commissaire enquêteur (ou de la commission d'enquête) remontant, avec l'avis des Services de l'Etat, à la Préfecture qui a un rôle de coordination. Le Préfet, théoriquement « éclairé » par ces avis et recommandations, acceptera (avec ou sans conditions) ou refusera de prendre l'arrêté d'autorisation. La figure 25 résume la procédure administrative avec l'exemple d'une installation classée (les deux mois qui précèdent l'instruction ainsi que le passage en Conseil Départemental d'Hygiène ne sont pas requis pour la plupart des autres aménagements).

[1] D'une manière globale, elles ont un rôle de relais entre l'Etat et les collectivités locales pour collecter et faire circuler l'information en matière d'environnement, coordonner les actions, etc.

La Commission des Sites (CDS) et le Conseil Départemental d'Hygiène (CDH) : un rôle de coordination et d'échange

Ces deux structures permettent une coordination interne à l'administration (rassemblent un ou plusieurs représentants des différentes administrations concernées), une coordination de l'administration avec les collectivités territoriales (également représentées) et une intégration formelle des intérêts concernés (par la présence de représentants d'associations de protection de l'environnement, d'associations d'usagers (pécheurs, consommateurs pour le CDH, agriculteurs et éleveurs...).

La CDS peut intervenir pour des opérations importantes (lotissements, immeubles…) bien que conformes au zonage du PLU (donc lorsqu'aucune enquête publique n'est réalisée). Elle intervient également pour tout aménagement concernant un espace proche du rivage au titre de la loi Littoral, ainsi que sur l'ensemble des espaces sensibles, inscrits ou classés. Elle donne son avis avant la décision du Préfet, mais ce dernier n'est cependant pas dans l'obligation de le suivre et peut passer outre (bien que cela reste rare).

Récemment, un rapport de l'Assemblée nationale (n°1740, juillet 2004) a soumis plusieurs propositions pour limiter le rôle de la CDS (annexe 6), ce qui signifie la suppression d'une sécurité importante en matière de protection de l'environnement. Cette volonté de limiter les contrôles qui peuvent « bloquer » l'équipement des communes littorales affiche bien la tendance actuelle qui consiste à donner plus de pouvoir et de liberté aux élus dans le domaine de l'aménagement du territoire, tendance qui n'est malheuresement pas compensée par une démocratie participative suffisante, désir pourtant exprimé par les populations locales.

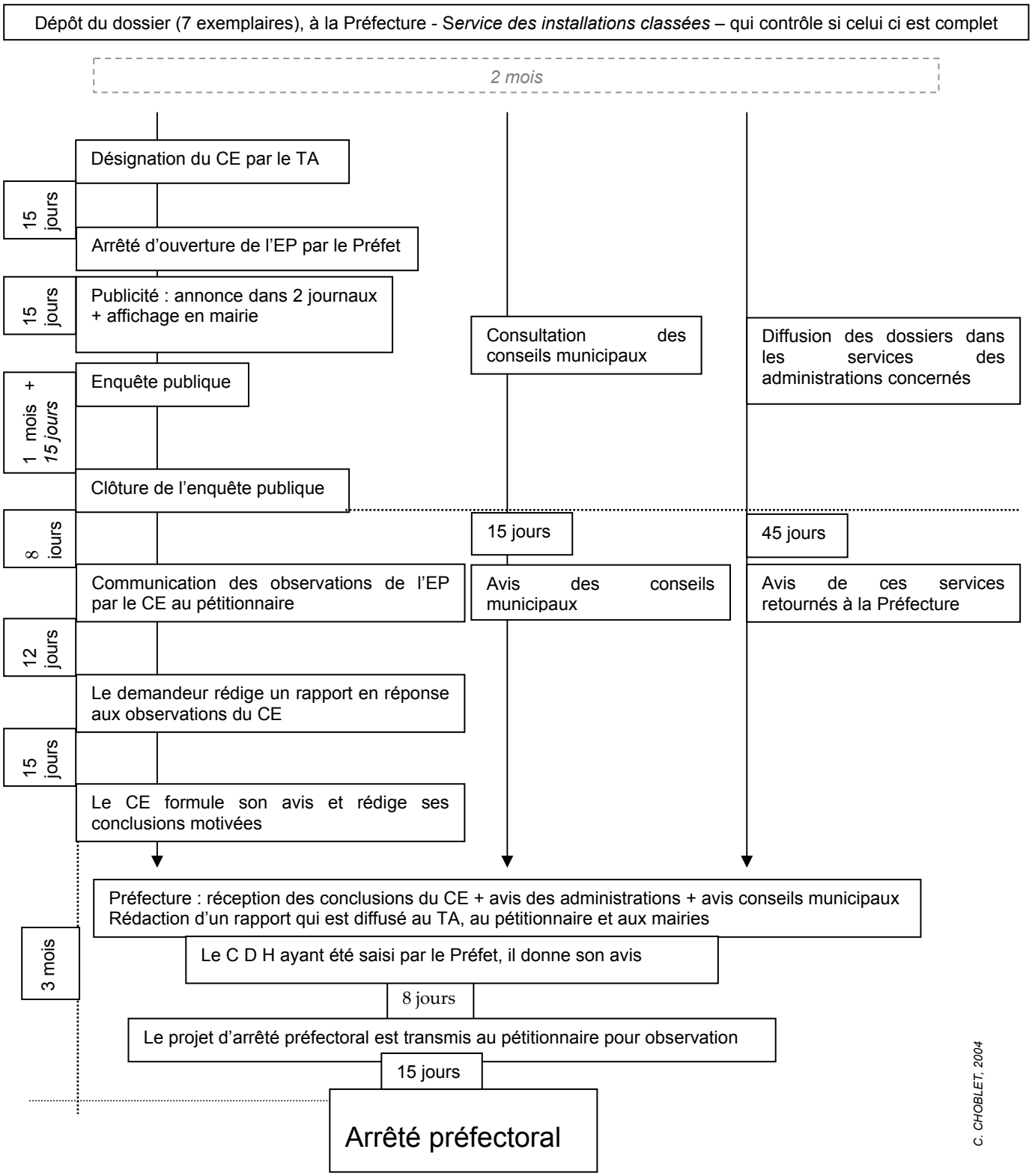


Figure 25 : Déroulement type d'une procédure d'autorisation pour une ICPE
(Selon le décret n°77-1133 du 21 septembre 1977, pris en l'application de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976 relative aux ICPE)

122. Le contrôle dans la pratique, une responsabilité peu assumée par l'Etat

Selon les régions, le contrôle des études d'impact et l'investissement des administrations pour l'effectuer sont plus ou moins efficaces, car les différents services en charge de cette fonction ne disposent pas toujours de moyens et de compétences techniques suffisants. Il en résulte dans la majorité des cas un contrôle uniquement formel. Concrètement, les administrations se plaignent de la lourdeur des procédures (et de la complexité de la réglementation), de leur formalisme inutile et du temps qu'elles doivent leur consacrer qui ne permet pas d'effectuer un réel contrôle sur le fond, ceci « contrairement aux citoyens, associations, élus et maîtres d'ouvrages qui, de leur côté, trouvent toujours trop long le temps mis par l'administration pour l'étude d'un dossier (le thème de la lenteur étant récurrent dans la littérature politique). Les citoyens trouvent aussi, en général, qu'il y a trop de fonctionnaires (arrogants, distants, éloignés des réalités) mais pas assez dans les services qui les intéressent directement ». A ces remarques formulées dans le cadre du colloque de l'IFSA (1998) s'ajoutent le « problème » des « trente cinq heures » et le manque de personnel mis en parallèle avec le nombre élevé des études d'impact, qui rend difficilement envisageable une évolution dans ces mêmes conditions.

Enfin, certaines « évolutions » des pratiques marquent le désengagement de l'Etat, sa déresponsabilisation dans une certaine mesure. La réforme de l'instruction mixte par l'ordonnance du 19 septembre 2003 est un exemple. Cette procédure instituée par la loi du 29 novembre 1952 rendait obligatoire la consultation du dossier d'étude d'impact par un nombre d'administrations fixé dont l'avis obligatoire, s'il était négatif, bloquait le projet (si l'avis était favorable avec réserves, ces dernières devaient être levées). Actuellement, seule l'instruction administrative est réalisée, qui signifie que la consultation d'une administration telle que la DIREN n'est plus obligatoire (par exemple, l'étude d'impact relative à la création d'un élevage intensif de volaille sera contrôlée par la DSV et le CDH, mais pas par la DIREN sauf si le Préfet le juge nécessaire). Les décrets qui devaient être pris à la suite de la loi Démocratie de proximité du 27 février 2002 pour remédier à la suppression de l'instruction mixte (abrogation de l'art. 136 de la loi du 17 février 2002), n'ont pas encore vu le jour.

Néanmoins, le contrôle administratif qui porte sur l'existence et sur le sérieux de l'étude reste obligatoire pour que le dossier soit complet et la demande recevable. Si elles le jugent utile, les administrations peuvent renvoyer l'étude pour complément d'information ou pour insuffisance, la responsabilité de l'Etat se trouvant engagée à l'égard du pétitionnaire en cas de délivrance irrégulière d'autorisation sur la base d'une étude ou d'une notice d'impact négligée. Cependant, il faut souligner que l'avis de l'une de ces structures n'est jamais décisif pour la décision finale d'acceptation du projet, le Préfet ayant toujours la possibilité de passer outre un avis défavorable.

L'avis du Ministre de l'Environnement

Prévue par l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976 et le décret de 1977 (article 7), le Ministre peut se saisir de toute étude d'impact de sa propre initiative ou à la demande de toute personne physique ou morale. Il n'est cependant jamais tenu de donner suite à une demande de saisine. Lorsqu'il se saisit d'une étude, le Ministre dispose de trente jours, à réception du dossier, pour donner son avis à l'autorité compétente. Cet acte ne transfère pas le pouvoir décisionnel au Ministre mais le décret de 1993 lui donne un effet sur le déroulement de la procédure en empêchant l'autorité compétente d'ouvrir l'enquête, de prendre la décision d'autorisation, d'approbation ou d'exécution de l'ouvrage

projeté avant l'expiration du délai imparti. Dans un tel cas de figure, les délais d'instruction sont prolongés de deux mois au maximum (sauf s'ils résultent d'une disposition législative).
Juridiquement, rien n'est prévu qui fasse que le Ministre oblige le pétitionnaire à refaire l'étude d'impact. Cet avis n'est donc pas décisif mais influence fortement le choix final.
A ce jour, extrêmement peu de dossiers font l'objet de cette saisine (il n'y en a pas parmi les dossiers étudiés dans ce travail).

123. Les relations de la DIREN avec les autres acteurs de l'aménagement

La DIREN dépend, au même titre que la DRIRE (pour les ICPE industrielles) et la DSV (pour les élevages), du ministère de l'Environnement (et non des ministères de l'Equipement, de l'Industrie ou de l'Agriculture). Seulement, son orientation plus tournée vers la préservation de la nature dérange plus que les deux autres structures. Comment cette administration régionale est-elle alors perçue par les acteurs de l'aménagement ? Les relations qu'elle entretient avec l'extérieur lors du montage d'un projet sont révélatrices de la vision environnementale qu'ont la plupart des acteurs, c'est pourquoi il convient de revenir brièvement sur ces dernières :

La DIREN et les maîtres d'ouvrage
En aucun cas la DIREN ne peut contraindre directement un maître d'ouvrage à prendre en compte l'environnement. La logique de cette administration va donc être de le convaincre, le plus en amont possible, que cette prise en compte sera profitable à tous, lui en premier. L'objectif est de le responsabiliser afin qu'il prenne en charge une étude sérieuse qui conditionnera ses choix. La DIREN ne peut que conseiller les pétitionnaires pour les amener à être aussi exigeants sur le plan technique qu'environnemental, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Le travail de dialogue en amont est primordial et si le dossier ne parvient à la DIREN qu'au moment de l'étude d'impact, c'est qu'il est entièrement défini : la marge de manœuvre est alors très faible voire inexistante.

La DIREN et les élus
Dans un contexte de décentralisation où le pouvoir de décision des élus est accru, le rôle de l'Etat en matière d'environnement, à travers les DIREN, est en partie de veiller à ce que certains élus ne fassent pas d'abus, le développement territorial étant plus cohérent à une échelle plus globale alors que les élus n'ont qu'une vision réduite à l'échelle locale. En agissant à l'échelle régionale, cette administration a d'ailleurs plus d'indépendance que si elle était départementale ou locale (la distance avec élus et préfets lui permet plus d'indépendance dans ses avis).
Dans les communes littorales, l'intervention des DIREN est souvent mal perçue : les élus la considèrent plus comme une source de contraintes que comme une source de conseils et d'aide au développement durable, ils jugent qu'elle agit toujours contre le développement économique de leur commune, n'ayant que des préoccupations d'environnement (assimilées à des agissements égoïstes, réducteurs…) quand les leurs seraient plutôt économiques.

La DIREN et les associations de protection de l'environnement
Ces relations sont généralement bonnes et complémentaires : les associations, qui ont une bonne connaissance du terrain, avisent la DIREN des projets d'aménagement sur l'ensemble des départements et en retour, celles-ci sont tenues informées des nouvelles réglementations relatives à l'environnement et des formes d'actions en faveur de sa protection.
Afin d'engager un dialogue constructif, les DIREN organisent quelques réunions annuelles avec les associations.

Au final, il importe de souligner qu'une administration telle que la DIREN souffre d'un manque d'effectifs au vu du territoire qu'elle couvre et qu'elle n'est saisie que de manière aléatoire à l'une ou l'autre phase de la procédure selon que le projet est important (Donges Est, par exemple), « pointé » ou « décrié » par une association ou s'il ne suscite aucune réaction.
D'autres moyens s'offrent néanmoins à elle pour sensibiliser à l'environnement : si elle a encore du mal à atteindre les maîtres d'ouvrage, ses actions pour la formation des commissaires enquêteurs s'attachent de plus en plus à la protection de la nature, comme le montre le programme de la journée de formation organisée le 12 octobre 2004[2], voué aux « politiques menées en matière de la protection et de la gestion de la nature et des paysages ».

2. LE CONTROLE SOCIAL : QUI, QUAND ET COMMENT ?

Parallèlement à son examen par les administrations, l'étude d'impact est incluse dans le dossier d'enquête publique qui va être contrôlé par un commissaire enquêteur et la population en général. Cette dernière qui peut être organisée ou non, est surtout partagée du fait de l'affinité particulière qu'elle entretient avec le site projeté (résidence à proximité, valeur sentimentale), de l'utilisation qu'elle en fait (valeur d'usage), de sa sensibilité vis-à-vis du patrimoine naturel ou culturel de ce site ou encore de l'appui qu'elle considère devoir apporter au projet.

21. LES COMMISSAIRES ENQUETEURS

211. Des « détectives» de l'aménagement du territoire ?

Près de quinze mille enquêtes publiques relatives à la loi Bouchardeau sont conduites en France chaque année. Pour chacune d'elle, un commissaire enquêteur (ou une commission d'enquête pour les projets les plus importants) est désigné par le Président du tribunal administratif[3] suite à son inscription préalable sur une liste départementale en Préfecture.
Le nom de commissaire enquêteur permet-il de les assimiler à des détectives de l'environnement et de l'aménagement ? Dans un certain sens oui, bien que la finalité de leur « mission » ne consiste pas à vérifier l'opportunité du projet ou la « sincérité » du maître d'ouvrage, mais principalement à recueillir l'avis et les remarques du public.
C'est sous son statut de personnalité indépendante que le commissaire enquêteur vérifie néanmoins le contenu de l'étude d'impact et prend connaissance des caractéristiques de l'aménagement et du site pour être en mesure d'informer convenablement le public et d'apprécier ses observations. Il est pour cela libre de mener l'enquête comme bon lui semble : pour affiner sa connaissance, il peut visiter les lieux et demander au pétitionnaire les documents manquant au dossier qui lui semblent indispensables. Depuis la loi du 27 février 2002, il est dans l'obligation de recevoir le maître d'ouvrage de l'opération soumise à enquête publique[4].
S'il le juge nécessaire, il peut organiser une (ou plusieurs) réunion publique[5] afin de confronter les positions souvent contradictoires des différents acteurs (maître d'ouvrage, élu local, public).
Enfin, il devrait (mais le décret n'est pas encore paru[6]) disposer du droit d'exiger une contre-expertise aux frais du maître d'ouvrage en cas de fortes interrogations non éclaircies dans l'étude d'impact,

[2] Cette journée organisée par la DIREN Pays de la Loire a réuni plus de cent cinquante commissaires enquêteurs venus des cinq départements.

[3] Décret n°94-873 du 10 octobre 1994 relatif à leur indemnisation (remplace le Préfet à cette fonction).

[4] Article L 123-9 code de l'environnement modifié par l'article 141 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002.

[5] Avec l'accord du Préfet (Loi démocratie de proximité).

même si la procédure de « procès verbal de dépôt de registre » permet d'y remédier dans une moindre mesure : celle-ci consiste pour le commissaire enquêteur, lors de la clôture de l'enquête, à remettre un état des lieux de la participation (nombre d'écrits sur registres…) qui résume les principales questions posées ainsi que ses propres questions. Il envoie ensuite ce rapport au pétitionnaire et lui demande de répondre dans les trois semaines.
La durée de l'enquête, un mois selon les textes, peut également être prolongée sur sa propre initiative et sans l'accord de l'autorité compétente, le Préfet en l'occurrence. Le commissaire enquêteur tient plusieurs permanences (quatre à cinq en moyenne) réparties sur un mois, où il peut recevoir le public afin que celui-ci prenne connaissance du dossier dans les meilleures conditions.
Les observations du public peuvent être faites:
- par écrit sur un registre mis à sa disposition,
- par courrier (lettres individuelles, pétitions, etc.),
- directement au commissaire enquêteur, qui les synthétisera ultérieurement dans son rapport
Outre des avis, des propositions et améliorations peuvent être suggérées par les personnes ou associations intéressées.
Après la clôture de l'enquête, le commissaire enquêteur ne peut plus recevoir d'observations. Il remettra alors à la préfecture un rapport sur le déroulement de la procédure et les observations du public et ses conclusions personnelles et motivées où il devra se prononcer sur l'opportunité du projet ainsi que formuler un avis pouvant être de quatre ordres : favorable, favorable avec recommandations, favorable avec réserves ou défavorable, l'avis favorable avec réserves étant considéré comme défavorable si les réserves ne sont pas levées. Le Préfet sera informé de cet avis avant de prendre sa décision, mais en aucun cas ne sera tenu de le suivre : un avis défavorable n'étant pas juridiquement à même de bloquer un aménagement.

L'indemnisation des commissaires enquêteurs est à la charge du maître d'ouvrage. Longtemps restée peu élevée (en moyenne 200 à 300 €, selon la CNCE[7]), elle a récemment été revue à la hausse[8]. C'est en partie pour réduire les frais d'enquête que les commissaires enquêteurs sont choisis en fonction de leur secteur géographique, de préférence proche du lieu d'enquête bien que dans un souci d'objectivité, un commissaire ne puisse pas en théorie être nommé pour une enquête concernant la commune où il réside.

La Compagnie Nationale des Commissaires Enquêteurs (CNCE)
Association de type loi 1901, elle s'est constituée en 1986 suite à la promulgation de la loi « Bouchardeau». Organisée sous forme de fédération d'associations territoriales, elle est la seule instance nationale regroupant les commissaires enquêteurs. Elle compte plus de 2500 adhérents (soit près de 60% des commissaires enquêteurs inscrits sur les listes départementales d'aptitude), lesquels conduisent environ 80% des enquêtes publiques[9].Cette association joue un rôle majeur pour l'information des commissaires enquêteurs, en parallèle des DIREN chargées de ces formations et des initiatives propres aux associations régionales et départementales de commissaires enquêteurs. Elle est très active pour défendre le statut des commissaires enquêteurs, ce qui lui a valu au fil des ans la réputation de représenter tous les commissaires enquêteurs de France (ce n'est néanmoins pas toujours le cas).

[6] L'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 dans sa rédaction issue de la loi du 2 février 1995 (loi Barnier) donne au commissaire enquêteur la faculté de solliciter le président du tribunal administratif aux fins de désignation d'un expert, ce droit est privé de toute portée utile, dès lors que le décret d'application n'a pas été adopté.

[7] Bulletin de la CNCE N°28, juillet 1996.

[8] Arrêté du 8 juillet 2003 (JO du 10 juillet 2003). Le montant global ne peut cependant pas excéder 2014 € par commissaire et par an.

[9] Congrès « Le commissaire enquêteur aujourd'hui, demain ? » organisé par la Compagnie des commissaires enquêteurs de Bretagne et l'association Interrégionale des commissaires enquêteurs de l'Ouest (AICEO) ; Rennes les 10 et 11 avril 2003.

212. Qui sont ceux qui se considèrent comme des « honnêtes hommes » ?

Le Président de l'association des commissaires enquêteurs de Vendée, Y. Ponsard (*comm. perso*) définit les commissaires enquêteurs comme « *des gens sérieux qui n'ont pas la science infuse ; en plus de quelques journées de formation organisées par les DIREN, ils peuvent se documenter lors d'une enquête dans des bibliothèques techniques, et rencontrer des acteurs les aidant à la réflexion. La plupart des commissaires enquêteurs sont issus des rangs de l'administration et ont l'habitude de lire des dossiers et de se rendre sur le terrain. Les réserves qui égrènent régulièrement leurs rapports prouvent qu'ils prennent en compte l'environnement* ». Pourtant, la part des avis défavorables (1à 2%) ou favorables avec réserves (moins de 10%) à l'issue d'une enquête publique présente une certaine contradiction avec ses propos.

Il est fréquent d'entendre les commissaires enquêteurs s'apparenter à « d'honnêtes hommes » ou à de « bons pères de familles » (les commissaires *enquêtrices* restent rares…) : « *nous sommes totalement indépendants. L'avis que nous formulons au terme des enquêtes est un avis d'honnête homme, comme on l'entendait au XVIIe siècle. En notre âme et conscience. Nous travaillons sur l'acceptabilité sociale et environnementale d'un dossier. La question purement technique n'est pas de notre ressort*[10]. »

Le début de ces propos renseigne bien sur l'âge des commissaires enquêteurs, supérieur à cinquante cinq ans pour la majorité, dont résultent des moyennes élevées (soixante cinq ans en Vendée). Ainsi, « *les enquêtes publiques entrent davantage dans le monde du troisième âge que du nouvel âge, la classe d'âge la plus importante est celle des 66-71 ans, suivie par les 61-66 ans* » (Piechaczyk, 2000). Progressivement, force est de constater que les caractéristiques socio-culturelles des commissaires enquêteurs tendent à s'éloigner de celles de la population en général[11].

On peut être plus nuancé sur leur avis de technicien (doivent-ils l'être ou pas[12]?), loin d'être partagé par l'ensemble de ces acteurs (cf. chapitre 7). D'ailleurs, ces retraités ont presque tous appartenu à la fonction publique ; il y a généralement peu de professions libérales, peu d'agriculteurs et de médecins. Très souvent diplômés d'études supérieures, Y. Ponsard précise qu' « *un bon nombre d'entre eux ont un cursus universitaire sinon une grande école à leur actif et poursuivent leur formation car ils ont l'habitude de la formation continue. On ne peut nier le fait que la plupart soient âgés mais ils ont toujours la volonté de servir le bien commun. C'est une notion bien abstraite, à la limite ésotérique pour de nombreuses personnes qui ne peuvent concevoir que l'on puisse servir l'intérêt public sans se servir soi-même. C'est pourtant le cas des commissaires enquêteurs (...). Nous nous formons constamment et nous prenons systématiquement des conseils auprès de spécialistes de ces questions (DIREN, écologues, responsables européens de la protection de la nature)* », il constate par ailleurs que « *la majorité des commissaires enquêteurs est engagée dans le mouvement associatif, quelle que soit sa destination (…). Un certain nombre est expert auprès des tribunaux, d'autres conciliateurs, d'autres visiteurs des prisons… Ils ont donc une représentativité qui, pour être la plupart du temps bénévole, n'en est pas moins réelle* ».

Quant à l'expérience des commissaires enquêteurs, elle est « *généralement appréciée par les pétitionnaires, parfois moins par le public qui ne les trouve pas toujours assez courageux dans leur conclusions motivées. Ainsi, les critiques sont fréquentes quand un commissaire enquêteur ne soutient pas certains citoyens dans leurs démarches de promotion d'un projet (paraissant peu compatible avec le respect de l'environnement ou de la population), ou d'opposition à ce même projet (le commissaire enquêteur est alors censé émettre un avis défavorable ou un maximum de réserves à l'encontre du*

[10] R. Telle (Président de l'association des commissaires enquêteurs en Loire Atlantique) et G. Costedoat, Ouest France, août 2003

[11] D. REMY, 1er conseiller du TA de Rennes, colloque ERB, décembre 2003.

[12] Ce débat est toujours d'actualité (allocution de P. BELE, Président du tribunal administratif de Nantes lors d'une journée d'information auprès des commissaires enquêteurs le 12 octobre 2004, Hôtel de Région, Nantes).

projet). L'indépendance est donc difficile à garder (…) parfois même nous poussons le souci, lorsque nous sentons que cela est nécessaire, jusqu'à refuser la modeste tasse de café que va nous proposer un secrétaire de mairie de peur que cela puisse nuire à l'établissement de notre indépendance » précise Y. Ponsard, dont l'association ne perçoit pas de subventions (cela encore pour une question d'indépendance « morale »).

213. Compétence et avis du commissaire enquêteur : une portée décisive ?

Malgré l'absence de portée juridique d'un avis défavorable à l'issue d'une enquête publique loi Bouchardeau (contrairement à un avis défavorable ou des réserves donné lors d'une enquête d'utilité publique de droit commun relative au Code de l'expropriation, qui ne peut être passé outre), on constate dans la pratique que l'autorisation préfectorale n'est pas donnée lorsque cet avis est négatif, leur nombre très réduit expliquant sans doute cette attitude.

Par ailleurs, dans sa thèse, X. Piechaczyk (2000) avance l'hypothèse que « *le commissaire enquêteur conditionne fortement la conduite de l'enquête publique, et la même enquête publique conduite dans des départements différents sera probablement conduite très différemment* ». L'auteur parle de ce fait de « territorialisation des pratiques de l'enquête publique », en soulignant l'influence du profil du commissaire enquêteur (profession, âge, activité, motivations…) sur l'instruction de l'enquête publique et la construction de l'intérêt général, directement associées à leur vision personnelle de la concertation. Ceci l'amène à distinguer deux groupes :

- le premier est marqué par les anciennes générations et l'appartenance à la fonction publique ; il considère que l'intérêt général est présupposé comme devant rester uniquement le produit de l'action des pouvoirs publics. L'enquête publique est alors une occasion de faire acte de pédagogie. Convaincu que le projet soumis à la participation est d'utilité publique, ce groupe ne donne quasiment jamais d'avis défavorables
- le second (nettement plus restreint) est constitué de personnes plus jeunes et issues de professions libérales. Il suit la théorie du bilan (voir arrêt « ville nouvelle Est du Conseil d'Etat de 1971) ; l'enquête publique est un moment privilégié pour évaluer un projet dont il faut vérifier la conformité sur des critères techniques, sociaux et environnementaux. Ce groupe, plus à même d'attribuer des avis défavorables et de susciter la polémique, est moins apprécié des préfectures[13] qui semblent chercher des collaborateurs occasionnels de confiance, évitant les conflits (avec élus et pétitionnaires) et les avis qui retardent l'achèvement des procédures administratives.

22. L'INTERVENTION DES CITOYENS A L'ENQUETE PUBLIQUE : QUI SONT-ILS, QUELLES SONT LEURS MOTIVATIONS ?

Les temps de la concertation publique sont censés être multiples. Pour la plupart des projets, deux d'entre eux se distinguent véritablement : le premier est une « concertation préalable » au sens de l'article L. 300-2 du Code de l'Urbanisme et l'enquête publique, qui intervient en aval dans le processus :

[13] Les Préfectures peuvent ainsi limiter l'inscription sur les listes d'aptitudes de commissaires enquêteurs trop « revendicatifs » (ce faisant après explication des motivations en entretien devant une commission ad hoc, présidée par le Président du Tribunal administratif ou son représentant) ; les tribunaux administratifs peuvent également éviter de les désigner.

Art. L. 300-2 (L. no 85-729 du 18 juillet 1985, art. 1er et L. no 88-1202 du 30 déc. 1988, art. 57).
I. ¾ Le conseil municipal délibère sur les objectifs poursuivis et sur les modalités d'une concertation associant, pendant toute la durée de l'élaboration du projet, les habitants, les associations locales et les autres personnes concernées dont les représentants de la profession agricole, avant :
a) toute modification ou révision du plan d'occupation des sols qui ouvre à l'urbanisation tout ou partie d'une zone d'urbanisation future ;
b) toute création, à son initiative, d'une zone d'aménagement concerté ;
c) toute opération d'aménagement réalisée par la commune ou pour son compte lorsque, par son importance ou sa nature, cette opération modifie de façon substantielle le cadre de vie ou l'activité économique de la commune et qu'elle n'est pas située dans un secteur qui a déjà fait l'objet de cette délibération au titre du a ou du b ci-dessus. Un décret en Conseil d'État détermine les caractéristiques des opérations d'aménagement soumises aux obligations du présent alinéa.
Les autorisations d'occuper ou d'utiliser le sol ne sont pas illégales du seul fait des vices susceptibles d'entacher cette délibération ou les modalités de son exécution.
A l'issue de cette concertation, le maire en présente le bilan devant le conseil municipal qui en délibère.
Le dossier définitif du projet est alors arrêté par le conseil municipal et tenu à la disposition du public.
II. ¾ Lorsque la commune fait partie d'un établissement public de coopération intercommunale, auquel elle a délégué compétence pour conduire l'une des opérations mentionnées ci-dessus ou qui est compétent en cette matière de par la loi, cet établissement est tenu aux mêmes obligations qu'il exerce dans des conditions fixées en accord avec la commune.
III. ¾ Les autres personnes publiques ayant l'initiative d'opérations d'aménagement sont tenues aux mêmes obligations. Elles organisent la concertation dans des conditions fixées en accord avec la commune.

Le second temps tient à l'information sur l'étude d'impact, qui conditionnera fortement la participation lors de l'enquête publique. Son information est imposée par des mesures de publicité prévues par la loi du 10 juillet 1976 et finalisée par le décret de 1977 (articles 5 et 6). Les modalités de ces dernières sont précisées pour deux cas distincts : si les travaux ou ouvrages sont soumis à une enquête publique –ce qui concerne la majorité des cas -, l'étude d'impact est insérée dans le dossier d'enquête (article 5). Pour les aménagements non soumis à enquête publique, relativement rares depuis la loi Bouchardeau, la publicité de l'étude d'impact est organisée par l'article 6 du décret de 1977 : la décision d'autorisation, d'approbation ou de prise en considération doit faire l'objet, avant toute réalisation, d'une publicité mentionnant l'existence de l'étude. La consultation de celle-ci peut être demandée au préfet du département où est situé l'ouvrage, mais seulement après la décision d'autorisation préfectorale (la publicité ne constituant ainsi pas une condition de la légalité de l'acte).
Ces deux situations peuvent être résumées comme suit : si une enquête publique est imposée, l'information du public se fait avant la prise de décision, mais s'il n'y a pas d'enquête, la publicité de l'étude d'impact est faite en même temps que la prise de décision. En tout état de cause l'étude d'impact doit être rendue publique même s'il n'y a pas d'enquête publique.

La participation aux enquêtes publiques est très hétérogène, mais en moyenne relativement faible : seulement deux à quatre pour cent de la population participe et ce sont souvent les mêmes qui s'informent et se mobilisent. A ce problème quantitatif s'ajoute une représentation qualitative peu variée puisque il y a une surreprésentation des couches moyennes (pas de couches « populaires » ou d'élites), des jeunes retraités (60 – 65 ans), mais toujours peu de jeunes[14]. Enfin, il s'avère que « *ce qu'on appelle « le public » correspond dans les faits à une variété hétérogène de publics inégalement organisés et inégalement préparés pour se faire entendre dans les enquêtes* » (Bertrand, 2004).

[14] Selon l'ADELS.

La population s'articule autour de trois grands groupes d'acteurs : les citoyens individuels intéressés par le projet, les voisins du site de l'aménagement et les associations, les premiers et seconds groupes s'organisant fréquemment en association lorsque l'opposition le nécessite pour être efficace. Parmi ces acteurs, on trouve ceux qui défendent un intérêt particulier et ceux qui défendent l'intérêt général (ou le prétendent), bien qu'il soit parfois difficile de distinguer les deux pour certaines associations en particulier…

221. Les individuels et les voisins non regroupés

Très peu nombreux à intervenir, les « individuels » peuvent être des personnes de passage comme par exemple des touristes qui trouveraient un intérêt au projet du fait de ses caractéristiques générales ou de ses impacts environnementaux.
En revanche, les résidents de la commune vont eux se déplacer plus massivement à l'enquête publique lorsque le projet est important, ceci étant lié à deux choses :

- les mesures de publicité, qui se font à une échelle locale (avec pancartage sur le site même)
- la portée des impacts qu'ils vont ressentir directement (qu'il s'agisse d'impacts positifs ou négatifs)

Il s'agit sur le littoral tant de résidents permanents que secondaires, ces derniers s'avérant plus « virulents » vis-à-vis des nouveaux projets d'aménagement car ils n'ont pas envie de voir disparaître le charme et le calme qu'ils sont venus chercher sur la côte. Ils voient souvent d'un mauvais œil le changement, synonyme d'afflux de population, de banalisation du paysage, etc. Leurs réflexions dans les registres d'enquête publique dénotent alors une certaine nostalgie par rapport à leur cadre habituel de vacances.

La mobilisation des citoyens voisins du site projeté pour l'aménagement est communément appelé « effet nimby[15] » (not in my back yard : littéralement « pas dans mon jardin »), qui traduit une réaction peu ou pas organisée comme controverse locale à un projet généralement défendu par les autorités publiques ; il peut être considéré comme le reflet de la relation que l'homme développe et entretient avec l'espace qui l'entoure, selon la loi proxémique dont A. Moles (1995) rappelle le principe : « tout ce qui est proche (ici, maintenant) est pour moi plus important que ce qui est lointain (ailleurs, autrefois, plus tard) ». Autrement dit, on aime ce que l'on connaît et on protège ce que l'on aime…

Ce mouvement est engagé par ceux qui ressentiront directement et durablement les impacts négatifs d'un projet et qui par ailleurs se sont sentis exclus voire méprisés par les aménageurs et les décideurs. Il s'agit finalement de « *tension entre les riverains, ceux qui habitent là, et ceux qui planifient, décident ou utilisent l'espace pour la société ; ou, dit d'une autre façon, entre les citoyens résidents, d'autres citoyens (les futurs usagers, clients etc.), l'Etat et les réseaux de concertation* » (Senecal & Bouvier, 2002), cet état générant rapidement des micro-conflits, la population locale épargnée par les impacts approuvant le projet de peur qu'il ne leur soit préjudiciable en cas de modification.
L'opposition nimby est ponctuelle et circonstanciée, elle rassemble un « *ensemble d'individus hétérogènes, réunis autour d'un enjeu spécifique, la qualité de leur habitat, compris comme un facteur d'identité personnelle et, pour un temps et sous des formes particulières, d'identité collective à l'échelle de l'unité de voisinage* » (Senecal & Bouvier, 2002).

Finalement, l'enquête publique est ouverte à toute la population mais celle-ci ne *semble* pas lui porter beaucoup d'intérêt (il reste à vérifier s'il s'agit d'un effectif désintérêt ou si la cause est ailleurs),

[15] C. Lacour propose une version française du nimby sous l'acronyme OMA, « Oui, Mais Ailleurs » (Lacour, 1995 in Lecourt, 2003)

sauf si elle estime que les travaux prévus risquent de la gêner personnellement. Ainsi, la participation est variable en fonction non pas de l'opportunité que peut représenter une réalisation mais plutôt en raison de la gêne qui la suivra, ce qui conduit certaines personnes à se déplacer uniquement pour manifester leur opposition sans même quelquefois connaître le dossier ou la finalité du projet.

222. Les associations de proximité

L'effet nimby, s'il est souvent peu organisé au départ, peut prendre selon l'avancée du projet et la motivation de certaines personnes la forme d'une association, afin de peser plus lourd dans la décision. Ainsi, de nombreuses petites associations naissent chaque année, même sans permanent et sans argent, dans lesquelles « *les citoyens s'engagent non pour adhérer à un projet associatif globalement mûri et débattu dont la réalisation s'inscrit elle-même dans la longue durée mais pour mener une action spécifique, concrète, au résultat précisément circonscrit dans l'espace et dans le temps* » (Worms, 2002). Toutefois, un nombre non négligeable de ces associations formées suite à un conflit d'aménagement restent actives par la suite pour défendre un site ou un monument. La thèse d'A. Lecourt (2003), pour le cas Breton, est à ce niveau enrichissante (tableaux 11 et 12) en montrant la prédominance de ces associations et leur territoire d'action.

Intérêt défendu[16]	nimby	ponctuel	focalisé	diversifié	Pluri-dimensionnel	total
Bretagne	803 (43,3 %)	595 (32 %)	169 (9,1 %)	284 (15,3 %)	5 (0,3 %)	1856

Tableau 11 : Associations nimby et autres associations environnementales en Bretagne
Source : Lecourt, 2003, d'après le Journal Officiel, 1947-2002.

	Association *nimby*	Autres associations environnementales				
Intérêt défendu	**nimby**	**ponctuel**	**focalisé**	**diversifié**	**Pluri-dimensionnel**	**total**
Une rue	28 (3,5 %)	27 (4,5 %)				55 (3 %)
Un quartier / hameau	195 (24,3 %)	219 (36,8 %)		2 (0,7 %)		416 (22,5 %)
Une commune	354 (44,3 %)	222 (37,3 %)	22 (13 %)	168 (59,2 %)		764 (41,2 %)
Un ensemble de communes / canton / pays	34 (4,3 %)	19 (3,2 %)	6 (3,6 %)	55 (19,4 %)		114 (6,2 %)
Un site, une vallée	76 (9,5 %)	66 (11,1 %)	127 (75,1 %)	19 (6,7 %)		288 (15,5 %)
Un département	3 (0,4 %)			2 (0,7 %)	2 (40 %)	7 (0,4 %)
Une région				1 (0,4 %)	3 (60 %)	4 (0,2 %)
Absence de référence	116 (14,5 %)	42 (7,1 %)	14 (8,3 %)	37 (13 %)	0	208 (11,2 %)
total	800 (100 %)	595	169 (100 %)	284 (100 %)	5 (100 %)	1853 (100 %)

Tableau 12 : Les espaces de référence des associations d'après l'analyse de leur libellé
Source : Lecourt, 2003, d'après le Journal Officiel, 1947-2002.

[16] Les libellés des associations sont empruntés à Pierre Lascoumes (1994), qui n'établit cependant pas de distinction entre associations *nimby* et ponctuelle (in Lecourt, 2003).

Le poids de l'effet nimby est proportionnel à la distance : plus celle-ci est faible, plus l'effet est fort ; il tend à s'amoindrir progressivement avec l'éloignement du site d'aménagement. De même, il risque d'être plus important sur un espace utilisé que sur un espace naturel (tableau 13).

Espace	Naturel	Utilisé
Usages et activités	Faibles	Fortes
Défense de l'intérêt	Général	Particulier

C. CHOBLET, 2004

Tableau 13 : Relation espace/ intérêt général ou particulier

Alors qu'il est souvent décrié par les maîtres d'ouvrage et les élus comme une réaction égoïste et individuelle (contrairement à eux qui s'estiment porter l'intérêt collectif…), le phénomène nimby qu'ils méprisent et tentent par tous les moyens de disqualifier est loin d'être aussi réducteur. Les nombreux auteurs qui s'y sont intéressé soulignent plutôt la nécessité de le réhabiliter car « *loin d'être des réactions pathologiques, elles mettent à jour de nouvelles aspirations en replaçant l'échelle locale au coeur des politiques d'aménagement* » (Lecourt, 2003). Le nimby reflète bien une identité et une appartenance locale qu'il convient de prendre en considération lors des projets d'aménagement du territoire afin d'y assurer une certaine cohérence sociale. C'est ce que Bruno Charlier met en avant dans la conclusion de sa thèse : « *l'appropriation collective et multiforme de la cause environnementale (mouvement éco-citoyen, associations écologistes, éco-régionalisme, éco-nationalisme) participe à la construction territoriale* » (Charlier, 1999).

223. Les associations générales et régionales

Mises en place pour la plupart dans les années 1960 – 1970, ces associations qui visaient en priorité la protection de la nature et la préservation de la qualité de vie se sont fréquemment développées à partir d'une lutte précise et localisée, pour ensuite s'orienter vers la défense de l'environnement comme intérêt général, ceci à une échelle plus large (départementale, régionale et nationale). Cette dimension spatiale et thématique montre que « *la mobilisation des questions environnementales a trouvé un support dynamique au sein du milieu associatif et réciproquement, le milieu associatif a puisé de nouvelles ressources dans les questions environnementales* » (Claeys – Mekdad, 2001).
A ce titre, on citera la Société pour l'Etude et la Protection de la Nature en Bretagne (SEPNB - Bretagne Vivante) qui, fondée en 1959 à une époque où l'écologie ne concernait encore que quelques initiés, a joué un rôle précurseur en créant des réserves ornithologiques sur le littoral. Son champ d'action s'est rapidement élargi à tous les problèmes de défense de l'environnement se posant sur l'ensemble des cinq départements de la Bretagne historique ; cette association comptait 2860 adhérents en 2002. L'évolution de ces associations suit ainsi l'évolution des luttes, des préoccupations locales à l'intérêt général et la recherche du développement durable : par exemple quand l'Association pour la protection et la promotion du saumon en Bretagne (1969) devient l'Association pour la protection des salmonidés en Bretagne puis Eaux et rivières de Bretagne ; à laquelle s'ajoutera la création, sous l'impulsion de JC. Pierre, d'une autre association « Nature et Culture » (1990) pour la promotion du développement durable ; ainsi que le regroupement de quatre vingt dix sept organisations au sein du mouvement « Cohérence[17] » (Pierre, 2002).

[17] Née le 8 janvier 1998, ce mouvement regroupe associations, fédérations d'associations, syndicats paysans, associations de consommateurs, tant locales que régionales sur l'ensemble du Grand Ouest, œuvrant entre autres pour la protection de la nature, la défense des consommateurs et des structures agricoles engagées dans l'agriculture durable. Il représente ainsi près de 12 000 adhérents indirects (siège social : Lorient).

De la même façon, mais à une échelle plus locale, l'Association de Défense de l'Environnement Vendéen (ADEV) fondée en 1968 pour préserver les zones humides (marais poitevin et breton), a élargi la portée spatiale de ses interventions jusqu'au littoral à la suite du constat des interactions entre ces milieux et de la nécessité d'une vision plus globale.

La force contestatrice initiale des associations (associations militantes) est, pour les plus anciennes, relayée par un fort investissement dans les fonctions d'animation, de découverte, d'initiation à la nature (associations de membres). Elles y gagnent alors une nouvelle force, celle de la légitimité, qui leur permet une certaine reconnaissance vis-à-vis des décideurs. Cette légitimité est renforcée par l'agrément (au titre de l'article L.141 -1 du code de l'environnement[18]) qui peut concerner plusieurs niveaux, du local au national. Cette démarche, qu'elles ne peuvent engager qu'après trois ans de fonctionnement régulier, renforce leur action notamment à travers la possibilité d'être consultées à l'occasion de l'élaboration ou de la révision d'un plan local d'urbanisme, ainsi que par la possibilité de se constituer partie civile dans un procès concernant directement ou indirectement la protection de l'environnement et du cadre de vie. Le nombre de ces associations agrées varie selon les départements : à titre d'exemple, vingt-six sont comptabilisées dans le Morbihan, trente-six en Charente maritime, selon les préfectures de ces départements respectifs.
Elles peuvent également se présenter sous forme de regroupement d'associations aux objectifs multiples mais toujours en lien avec l'environnement : par exemple, l'UMIVEM (Union pour la Mise en Valeur du Morbihan) regroupe quarante deux associations de protection et de défense de la nature, la culture et des sites.
La variété des ces associations qui ont cependant un objectif commun – la préservation de l'environnement- souligne la grande diversité des sensibilités et des compétences : il peut s'agir tant d'associations juridiques ou de groupe d'experts que de citoyens « amoureux » d'un site dont les catégories socioprofessionnelles et les âges seront aussi très hétérogènes : visions et connaissances (textes de droit, terrain) sont ainsi riches et complémentaires.
Le fait du bénévolat et de l'engagement libre rend d'autant plus importantes les valeurs défendues, remettant de ce fait en question les intérêts généraux portés par le système technocratique. L'accès à plus de démocratie et de concertation revendiqué par ces associations remet ainsi en cause « *l'ancien rapport au politique, mais aussi le rapport au territoire, à la science et aux techniques, plaçant l'individu au cœur de l'action* » (Claeys – Mekdad, 2001).

Les associations ont ainsi un rôle primordial dans l'aménagement local : d'abord, parce qu'elles effectuent un suivi constant des évolutions de l'espace (sur le littoral : UMIVEM (Morbihan), Vivre l'île 12 sur 12 (Noirmoutier), etc) et diffusent l'information par le biais de nombreux moyens facilement accessibles au public : bulletin, sites Web, presse locale ou spécialisée… on est loin des annonces légales des enquêtes publiques !...
Ensuite, parce qu'elle connaissent bien le territoire sur lequel elles sont engagées et sont fortes de nombreux arguments lorsqu'elles contestent un aménagement. Une solide formation à l'environnement, qui s'est constituée au gré de leur parcours ou qui est le fait de quelques membres « experts », leur permet souvent d'appuyer leurs revendications et de poser les bonnes questions.

[18] Les textes de référence sont :
- code de l'environnement, articles L.141-1 à L. 141-3 (anciens articles L.252-1 à L.252-5 du code rural) ;
- code rural, article R. 252-1 et suivants (décret n° 96-170 du 28 février 1996 relatif aux associations agréées de protection de l'environnement)

Extrait du bulletin d'information de l'association « Vivre l'île 12 sur 12 » (Noirmoutier) N°19 automne 1998 :

« La gestion des déchets ménagers sera un enjeu capital pour les collectivités locales dans les années à venir. En 1995, la production nationale d'ordures ménagères atteignait 20 millions de tonnes! La croissance en tonnage est d'environ 2,5% par an (…). La loi de 1992 dit que seuls les déchets qui ne peuvent plus être valorisés auront la possibilité d'être mis en décharge à partir de 2002. Cette loi a deux objectifs principaux: valoriser tous les déchets qui peuvent l'être en leur donnant une seconde vie et diminuer d'autant le volume d'ordures à traiter (…). La commune de Noirmoutier a testé cet été la mise en place d'un nouveau système de collecte sélective à partir des critères suivants (suit le détail du système en question…) ».

« Agrandir le port de l'Herbaudière mais pour quoi faire? Les avis sont partagés sur le sujet. La mairie de Noirmoutier entend "adapter les équipements portuaires aux besoins exprimés: en priorité par la filière pêche et de manière complémentaire par la filière plaisance". À la coopérative maritime on reste prudent. À la criée on pose la question: "fait-on un port de pêche pour la pêche ou pour soulager la plaisance?". Plusieurs marins pensent que la simple suppression de la cale en face de la criée suffirait à ouvrir ce qu'il faut de linéaire de quais supplémentaires aux pêcheurs (…).Avant d'en arriver là, il faudra répondre à bien des questions sur le financement, sur les voies d'accès, sur le rejet des produits de dragage... et sur la conformité avec la loi Littoral ».

A propos d'une station d'épuration sur l'île : Que va-t-on faire des boues d'épuration ? Les entreposer à La Salaisière? Il faudrait étendre les capacités de stockage. L'île a-t-elle la possibilité d'entreposer les déchets d'épuration d'une population de 120 000 touristes? N'avons-nous pas dépassé la limite de capacité d'accueil de l'île?

Enfin, les associations s'entraident et s'informent mutuellement de ce qui se passe ou s'est passé sur des espaces ou milieux semblables, ou lors de projets identiques : elles se rassemblent pour cela souvent en groupements (Cohérence, UMIVEM, etc.).

Les relations entre les associations et les autres acteurs de la décision

Malgré sa reconnaissance par son agrément ou le nombre de ses adhérents, l'association de protection de l'environnement n'est pas toujours la bienvenue lorsqu'elle intervient, son image reste souvent péjorative et réductrice au yeux des aménageurs et des élus qui considèrent encore les « écolos » comme des personnes anti-progrès qui auraient dû vivre à l'époque des charrues et des bœufs.

Ainsi, au lieu d'être avisée au plus tôt d'un projet pour que le dialogue soit constructif et l'aménagement optimisé et accepté, l'association n'est le plus souvent tenue informée que par ses membres « locaux », juste au moment de l'enquête publique. Sa seule possibilité d'intervention, si elle est opposée au projet, sera alors d'agir massivement et rapidement, dans le pire des cas d'engager un recours. C'est pour cela qu'elles sont (et doivent être) de mieux en mieux formées sur la réglementation relative à la protection de l'environnement et leurs droits en général. A titre d'exemple, on citera la mise en place d'un réseau juridique dans le cadre des actions de France Nature Environnement (FNE) en 1995, ou encore l'emploi d'un juriste à plein temps pour la SEPNB.

Fortes de leurs expériences, les associations « *essayent de faire valoir et appliquer la loi alors que les administrations abandonnent peu à peu ce rôle* », constate P. Le Louarn[19]. Les textes juridiques deviennent leur principale arme pour défendre l'environnement, malgré elles, qui préfèrent la concertation (qui ne leur est que peu proposée) à l'affrontement, usant en argent et en temps (Mme Borde, *comm. perso*).

De fortes disparités sont néanmoins visibles et les relations avec les élus sont très variables d'une commune à l'autre. Il s'agit beaucoup, comme pour les administrations, de la sensibilité de la

[19] Colloque le juge administratif et l'environnement / 30 janvier 2004, Ecole des Mines de Nantes.

personne plutôt qu'une relation entre structures. Les situations sont ainsi contrastées : à Brétignolles, tout ne semble pas se passer pour le mieux : « *non seulement Monsieur le Maire de Brétignolles cherche à discréditer les opposants au port, mais aussi il entrave le fonctionnement de l'association La Vigie par tous les moyens possibles. La Vigie est une association régulièrement déclarée à la Sous-Préfecture des Sables d'Olonne et son siège se trouve à Brétignolles. Pourtant, Monsieur le Maire de Brétignolles conditionne le prêt d'une salle de réunion à la transmission de la liste des adhérents de La Vigie. Une telle exigence est-elle compatible avec la loi dite Informatique et Liberté ?* » (Extrait du site de l'association La Vigie, opposée au projet de port de plaisance). Au contraire, les élus concernés par la déviation Corsept – Paimbœuf (route de Nantes à Pornic) souhaitent aujourd'hui travailler avec la SEPNB afin de trouver un tracé le moins préjudiciable à l'environnement : il aura quand même fallu que le tribunal administratif de Nantes annule l'arrêté préfectoral autorisant la déviation, alors projetée au milieu de la zone humide classée en ZPS…
Ce dernier exemple permet également de montrer que, de la même façon que les associations nimby, les associations générales de protection font souvent l'objet de fausses affirmations dans le but de les discréditer. Ainsi, à propos de cette déviation Corsept – Paimbœuf, la SEPNB avait été accusée d'être contre la déviation, alors que son action ne visait pas l'opportunité du projet mais le choix de son tracé.

COMMUNIQUE DE PRESSE Brétignolles sur Mer, le 23 juin 2003 : « L'association La Vigie a rapidement détecté et proclamé que plusieurs caractéristiques du projet présenté n'étaient pas plausibles. Les digues prévues seront submergées aux grandes marées, dès que la mer sera un peu agitée. Il est vraisemblable qu'elles s'élèveront en final à huit mètres environ pour être efficaces. Selon Nicolas Ducos, Président de La Vigie : " Nous avons toujours affirmé que ces digues devront dépasser sept mètres de haut dans leur partie visible, **mais nous n'avons jamais annoncé une hauteur double : ce serait ridicule !"** L'association La Vigie affine actuellement son estimation du coût du projet avec l'aide de professionnels et en tenant compte des caractéristiques locales. Notre estimation actuelle reste quatre à cinq fois supérieure au coût, annoncé par la Mairie, de 15 millions d'euros ».

Les relations qu'ont les associations avec les différents acteurs de l'aménagement sont variables : si dans certains cas le dialogue est envisageable ou déjà établi, il reste encore de nombreuses situations de confrontation (tableau 14).

Administrations	Administrations		
Elus	- +	Elus	
Associations nimby	-	-	Associations nimby
Associations générales	++	+ -	+

C. CHOBLET, 2004

- : confrontation + : dialogue possible ++ : dialogue établi

Tableau 14 : Des relations entre confrontation et dialogue

La taille, l'ancienneté et les compétences, aussi bien pragmatiques que juridiques, des associations en font des acteurs omniprésents dans les questions d'aménagement spatial. Ainsi, « *fonctionnaires et élus doivent de plus en plus composer avec ce nouveau partenaire vigilant et parfois turbulent et ils accepteraient volontiers le fait associatif… mais sans la contestation* (…) *ils y voient au mieux des intrus, parfois des gêneurs, le plus souvent des incapables et des irresponsables* » (Hélin & Hostiou, 1984). En vingt ans, la situation n'a guère évolué…

Après avoir mobilisé l'attention et recherché la négociation sur un projet d'aménagement auquel elles n'adhèrent pas dans son ensemble, les associations se retrouvent fréquemment en contentieux, n'ayant que peu de possibilité de s'exprimer et que les décideurs tiennent compte de leurs souhaits. Souvent, le scénario est le même suivant le triptyque « *négociation – pression – déception (…) L'association intervenant dans un dialogue conçu sans elle. Elle gêne…* » (Hélin & Hostiou, 1984). Le recours au droit devient leur unique moyen d'opposition, ce qui leur accorde néanmoins une certaine légitimité d'action. Et lorsque le droit interne ne suffit pas, les grandes associations n'hésitent plus à engager le dialogue directement avec l'Europe, court-circuitant la hiérarchie décisionnelle et la législation nationale. La Cour de Justice Européenne saisit alors l'affaire et la France risque une condamnation pour non respect des prescriptions européennes. Comme le remarque JC. Pierre (2002), *« en 1976, les associations sont totalement novices sur le plan juridique ; quinze à vingt ans plus tard, elles sont capables d'engager des actions à la Cour Européenne de Justice ou en Conseil d'Etat et de gagner contre l'Etat français…* ».

23. LA PARTICIPATION DU PUBLIC DANS LA PRATIQUE

231. Constats généraux

Plusieurs remarques générales peuvent être faites quant à la participation publique :

- ce sont surtout les opposants au projet qui se déplacent. Les partisans ne se manifestent que lorsqu'ils voient le projet véritablement menacé : dans le cas de l'extension du port de Piriac, l'intervention massive des partisans, sous l'impulsion des gestionnaires du port, n'eut lieu que lors de la seconde enquête publique, les travaux étant déjà en partie commencés.
- les citoyens connaissent mal la procédure d'enquête publique et pensent parfois que le commissaire enquêteur va devoir choisir entre les partisans et les opposants du projet : ils essayent alors de prendre à partie celui ci dans ce que l'on pourrait appeler une lutte d'influence.
- l'opposition au projet peut être liée à des motivations politiques plus qu'à des raisons économiques ou environnementales. La participation dépendra alors de l'importance et la portée des partis politiques d'opposition, qui pourront inciter à intervenir en défaveur du projet.
- certains citoyens se déplacent uniquement pour manifester leur opposition sans même connaître le bien-fondé ou la finalité du projet. « L'un de mes collègues s'est vu menacé de mort, une commission à laquelle j'appartenais a failli être séquestrée, pour un mauvais prétexte, par des riverains qui n'étaient absolument pas contre le projet mais qui souhaitaient que l'on prenne plutôt le terrain nécessaire chez les autres… » (Y. Ponsard, *comm. perso*)
- la participation est plus équilibrée lorsque le maître d'ouvrage s'implique dans le processus de concertation : le résultat de l'enquête publique dépend donc fortement de ce que veut en faire le pétitionnaire.

232. La variabilité de la mobilisation publique

L'étude de la participation aux enquêtes publiques est quantitativement contrastée, alors que les espaces littoraux sont globalement fortement peuplés. Plusieurs facteurs la conditionnent sans toutefois la rendre effective : le type de projet, la nature du site d'implantation, ainsi que la qualité de l'information qui, si elle n'est pas réellement prise en charge par le pétitionnaire ou relayée par des associations, a des chances de passer inaperçue ; la réglementation impose juste un minimum de publicité : deux annonces légales dans la presse quotidienne au moins quinze jours avant l'ouverture de l'enquête, un affichage sur le site et en mairie.

Quelques exemples soulignent cette variabilité et son « imprévisibilité », certains projets identiques mais sur des territoires différents révélant dans certains cas un total désintérêt et dans d'autres une mobilisation importante :

> Une faible mobilisation

- les travaux de défense contre la mer sur le littoral des communes de St Hilaire de Riez et Brétignolles sur mer (85), en 2000, ont rassemblé dix intervenants sur huit permanences (car deux communes). Le commissaire enquêteur l'a fait remarquer dans son rapport : « *désintéressement ou approbation par le silence des personnes qui devraient être intéressées ; indifférence pour le moins fâcheuse car elle démontre que peu de citoyens ont le courage de s'engager dans la voie de la participation, en étant en partie responsable de leur environnement ; ce dossier aurait dû impliquer chaque habitant* ».
- la réalisation d'un ouvrage de protection du littoral sur le site de la baie de Jumel (commune du Croisic, 44), en 1999, totalise seulement six observations, sans aucune lettre.

> Une forte mobilisation

- le projet d'extension du terminal portuaire de Fromentine (85) a, lors de la seconde enquête publique en 1998, réuni soixante-seize observations auxquelles se sont ajoutés près de deux mille envois de bulletins/cartes, soixante quatre courriers et trois cent vingt cinq signatures de pétitions.
- les travaux de défense contre la mer sur l'île de Noirmoutier (85) ont en 1999 rassemblé vingt deux observations et plus de cinq cents lettres.

Alors que les disparités sont fortes, le déroulement est identique dans la quasi-totalité des cas : un commissaire enquêteur (et non une commission d'enquête), trois à quatre permanences sur un mois, pas de réunion publique, etc…

Finalement, peu d'évolutions sont à noter depuis une quinzaine d'années : A. Miossec relevait en 1990 à propos de l'enquête publique concernant l'aménagement du port de St Hilaire de Riez (1988) : « il y a un peu plus de 6000 habitants permanents à St Hilaire, plus de 100000 estivants : l'enquête publique, bien qu'ouverte pendant l'été, n'a donc pas mobilisé la population ». Il en voyait comme responsable majeur le contenu de l'étude d'impact, trop technique pour le grand public. Mais depuis 1993 et l'obligation du résumé non technique, les faits montrent que cette raison est loin d'être la seule…

233. Les territoires de la participation sur le littoral

La participation est très liée à la nature et à l'importance des impacts négatifs du projet, leur influence pouvant être ressentie à des échelles variables (figure 26). Lorsque la distance avec le site projeté augmente, il y a inversion du rapport entre le nombre de ceux qui vont subir les conséquences directes des impacts négatifs et ceux qui vont bénéficier des retombées positives. Si l'on prend l'exemple d'un port de plaisance, les impacts seront forts de la zone voisine d'influence (paysage, faune/flore…) à la zone intercommunale pour une grande partie de la population – les retombées économiques ne profitant qu'à quelques acteurs locaux et indirectement à des acteurs plus éloignés géographiquement : les plaisanciers saisonniers, les constructeurs de bateaux, etc. Ces derniers ne participeront que rarement aux enquêtes publiques, excepté dans les cas où ils verraient le projet en voie d'abandon.

Figure 26 : L'étendue spatiale des impacts d'un aménagement

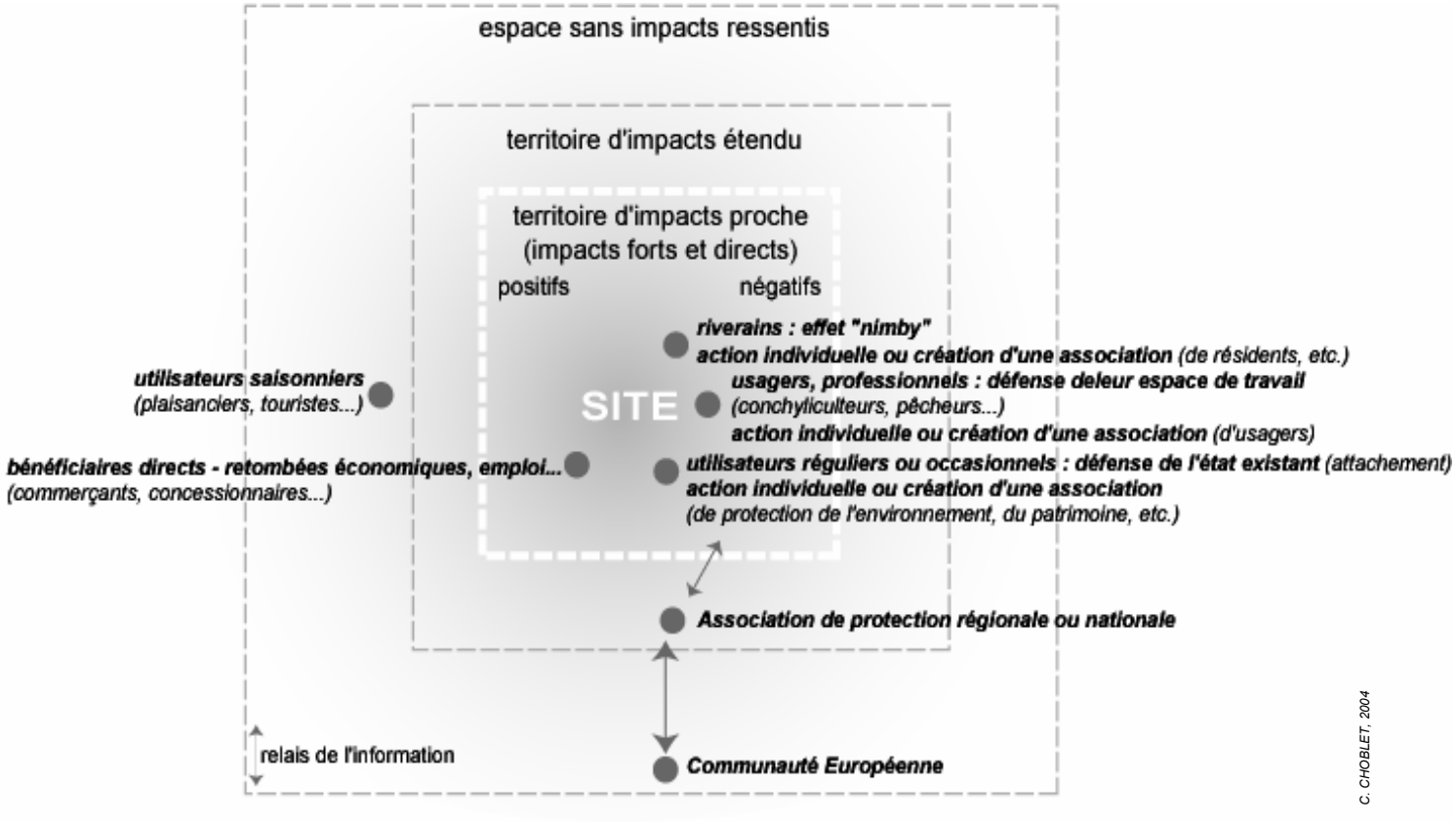
Le nombre et les caractéristiques socio-professionnelles de la population locale et riveraine ont également une grande importance sur le littoral : l'effet nimby est fort quand il s'agit d'aménager un espace en milieu urbanisé ou sur un rivage faisant l'objet d'un mitage, car les propriétaires, bien que résidents secondaires pour la majorité, sont souvent issus de classes sociales moyennes ou élevées, ils connaissent le droit ou s'en informent rapidement et ont une capacité à se rassembler dans un but commun. En revanche, sur des espaces moins peuplés, plus « naturels », cet effet est peu présent ; ce ne sont pas les voisins du site mais ses utilisateurs qui vont s'unir : ces usagers temporaires (randonneurs, ornithologues…) sont spatialement plus éloignés du site projeté pour l'aménagement, mais ont un lien « affectif » à l'espace qui sera modifié. Cet attachement, qui dépend de nombreux facteurs (passé de la personne, intérêt des espèces faunistiques et floristiques présentes…), rassemble des individus parfois très différents autour d'un point commun. Ces derniers sont souvent à l'origine de la création d'une association de défense d'un site ou de l'environnement, ou servent de relais à l'information auprès de structures existantes importantes (par exemple la LPO, la SEPNB, Eaux et Rivières de Bretagne, etc.) qui vont à leur tour relayer l'information auprès des adhérents et d'institutions fortes comme la Communauté Européenne si le projet est jugé menaçant. C'est ainsi que les associations « *participent à une recomposition du rapport entre le local et le global par leur action environnementale : la défense du territoire local devient élément de diversité environnementale globale* » (Claeys – Mekdad, 2001).

Facteur de mobilisation	*Caractéristiques*	*Conditions*
Emprise spatiale de l'équipement	Site urbanisé, fréquenté, exploité/ site naturel	Appropriation spatiale (riverains, utilisateurs réguliers)
Influence spatiale des impacts	Limitée /étendue	Poids des activités humaines/ sensibilité écologique
Relais de l'information par une association de protection	Oui/non	Information communiquée à un niveau global
Date de l'enquête publique	Saison touristique (vacances scolaires)/ hors saison	Volonté politique / raisons économiques
Diffusion de la publicité au-delà des normes prescrites	Oui/non	Volonté politique / volonté du commissaire enquêteur / relais par association nimby ou générale

C. CHOBLET, 2004

Tableau 15 : Exemples de facteurs conditionnant la variabilité de la mobilisation publique

La figure 27, qui montre quels intervenants principaux sont mobilisés en fonction de l'étendue des impacts, permet de souligner le déséquilibre que l'on retrouve lors de la majorité des enquêtes publiques.

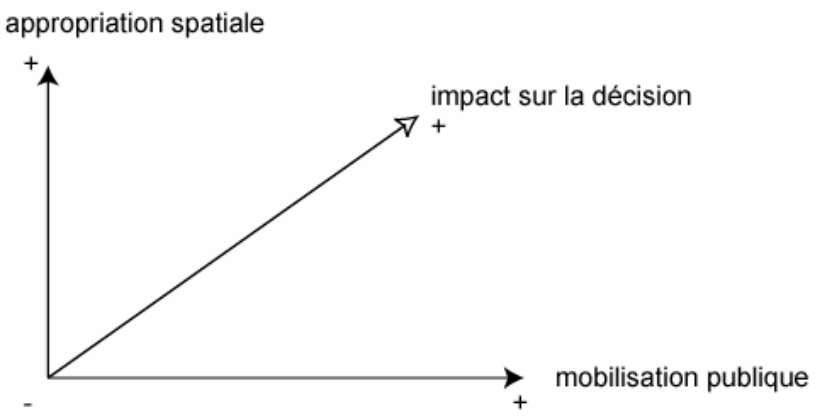


C. CHOBLET, 2004

Figure 27 : Les discontinuités entre territoires d'appartenance, d'actions, de passage avec les territoires d'impacts ressentis

Bien que l'on ne puisse nier l'existence de l'effet nimby, il est exagéré de penser que l'ensemble des participants à une enquête publique se soucie uniquement de l'atteinte à son intérêt particulier. C'est pourtant ce qu'affirment de nombreux maîtres d'ouvrage et décideurs pour tenir compte le moins possible des remarques formulées dans les registres d'enquête. Les « habitués » d'un site, qui ont une connaissance précise de son environnement, n'agissent pourtant pas seulement pour eux, mais dans un intérêt général qui peut effectivement se confondre avec leur intérêt particulier, leur désir de conserver un environnement en l'état pouvant être plus lié à leur sensibilité environnementale qu'à la localisation de leur habitat…

D'une manière plus générale, on peut penser que « la mode » de l'environnement et de la démocratie participative entraînerait une plus forte participation aux enquêtes publiques, celles-ci s'avérant être les procédures les plus adéquates, d'autant plus que l'espace littoral fait l'objet d'une appropriation importante (figure 28). Alors pourquoi tant de disparités dans la participation ? Les moyens d'expression, qui ont pourtant évolué afin de permettre à l'ensemble de la population de participer[20], sont-ils satisfaisants pour une population littorale très hétéroclite (permanente ou saisonnière, à la recherche d'animation estivale ou de nature vierge, etc)?



C. CHOBLET, 2004

Figure 28 : Relation entre appropriation spatiale et mobilisation publique

3. DES CONTROLES SPECIFIQUES POUR LA DECISION

Les principaux décideurs sont les élus et le Préfet. Selon le déroulement des procédures, le juge administratif ainsi que la Commission Européenne vont également jouer un rôle déterminant dans la prise de décision, ces deux derniers acteurs alliant à leur fonction de contrôle celle de la décision. Tout au long du processus de décision, quelques spécialistes peuvent eux aussi influencer le choix final : ce sont les experts.
Il est utile de revenir brièvement sur le rôle de chacun de ces acteurs, qu'il s'agisse des experts, de décideurs de fait (issus de choix politiques) ainsi que des décideurs en droit (issus du système juridique).

[20] Extension du champ des enquêtes publiques : avant, la participation était uniquement fonction d'intérêts particuliers (donc un environnement local) avec les déclarations d'utilité publique (expropriation) les enquêtes de commodo- incommodo, etc.

31. L'APPORT DES SCIENTIFIQUES

311. L'expert, un représentant de la connaissance scientifique

L'expertise peut être définie comme un apport de connaissance pour la prise de décision, son domaine se situant à l'interface de la science et des choix politiques. L'expert sert ainsi de médiateur entre la communauté scientifique qui vise à augmenter l'état des connaissances (chercheurs, universitaires…) et les acteurs de la décision. Il doit pouvoir fournir un avis neutre et objectif, son point de vue apparaissant normalement détaché d'intérêts économiques et politiques, ce qui devrait lui conférer une place importante et légitime. Cependant, les valeurs morales et les sensibilités de l'expert en tant qu'être humain peuvent l'amener dans une certaine mesure à « manipuler » les éléments scientifiques, conscient que sa réponse est destinée à être intégrée au processus de décision.

Malgré leur rôle fondamental, scientifiques et experts ne sont que rarement consultés, si ce n'est que dans la phase de réalisation de l'étude d'impact par les bureaux d'études. La figure 29 montre que tout au long du déroulement des procédures jusqu'à la prise de décision, l'expertise reste rare et demeure davantage une possibilité qu'une réalité, alors même qu'un milieu complexe comme le littoral les justifierait..

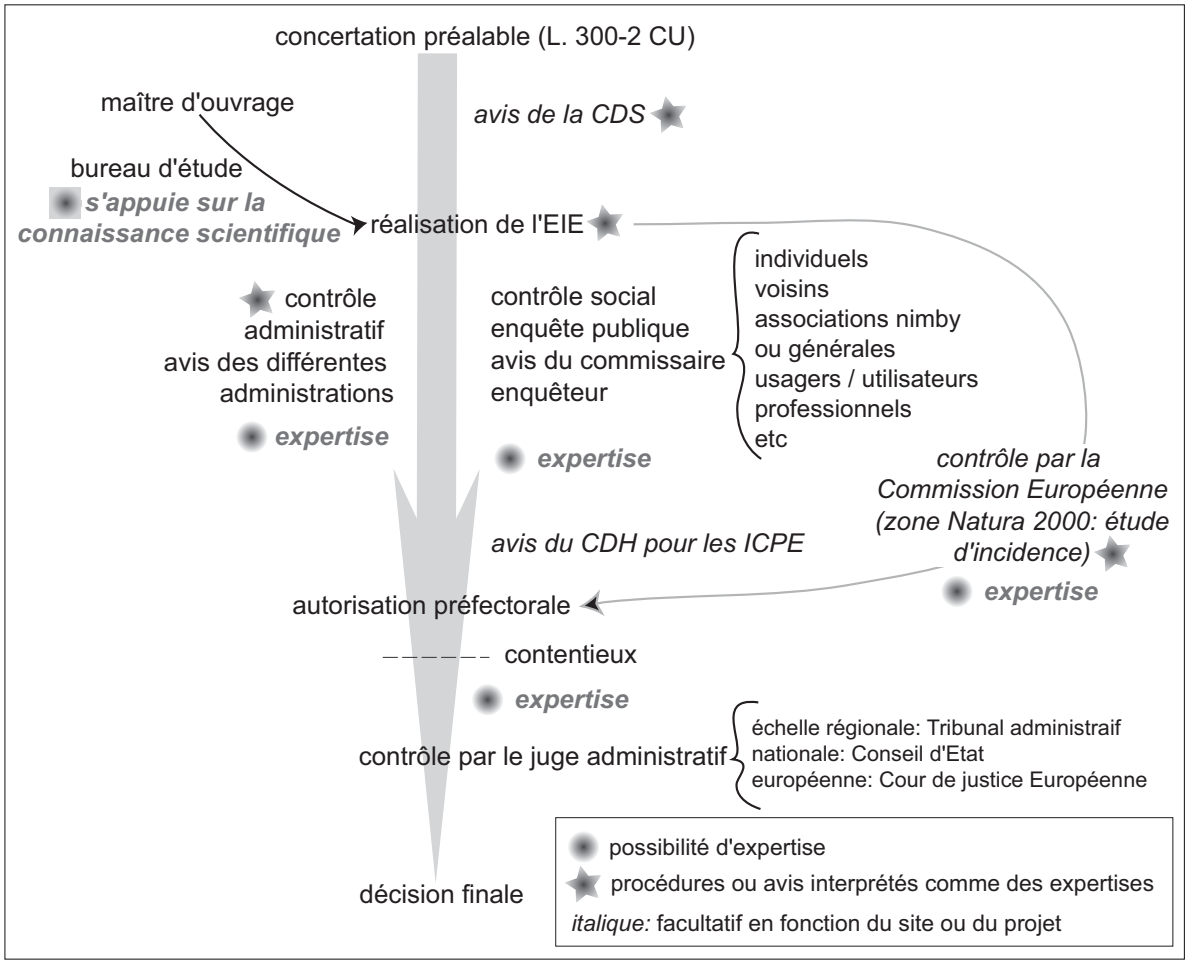


Figure 29 : La place des scientifiques et des experts dans les étapes de la décision : des possibilités plutôt que des réalités

L'expert est principalement appelé en cas de litige, que ce soit par une autorité publique ou par des acteurs sociaux comme une association ou un groupe de pression qui cherche à peser sur les politiques publiques ou sur l'opinion : « *on appelle l'expert pour poser un diagnostic et si possible formuler ensuite des pronostics. Il joue un rôle important dans la constitution de l'instance politique fondamentale que l'on appelle assez mystérieusement « l'opinion publique »* (Roqueplo, 1996). L'auteur explique l'absence d'expertise par le fait que les politiques ont « *horreur des faits car ils s'imposent à eux et sont non négociables* (ce qui sous-entend que les décisions doivent être dictées par la connaissance), *alors que la vie politique est toute entière faite de discussions et de négociations* ». Ceci lui permet d'établir une typologie de l'expertise :
- consultative (besoin d'une information pour décider)
- promotionnelle (besoin d'arguments destinés à justifier « scientifiquement » une décision déjà prise mais difficile à imposer)
- critique (besoin de fournir des éléments permettant aux demandeurs de légitimer avec des arguments scientifiques leur opposition à une décision envisagée)

Il s'avèrerait dans les faits que l'expertise consultative est la moins fréquente car il est encore peu concevable pour les maîtres d'ouvrage et les élus d'avoir à réaliser une expertise supplémentaire quand ils considèrent déjà l'étude d'impact et les avis administratifs comme des expertises à part entière. Ce type d'expertise devrait d'ailleurs être exploité autant à la fin des procédures qu'en amont d'un projet d'aménagement. Si elle était objective, c'est à dire réalisée en toute indépendance et par des spécialistes, l'étude d'impact serait effectivement proche d'une expertise consultative. Aujourd'hui, elle est plus proche de la promotionnelle…

Quand à l'expertise critique, elle est plus souvent le fait des associations de protection (quand ce ne sont pas les associations elles mêmes –pour les plus anciennes et les plus importantes- que l'on considère comme expertes) qui souhaiteraient qu'une argumentation scientifique suffise à bloquer un aménagement.

32. LES ULTIMES CONTROLES POLITIQUES ET JURIDIQUES

321. Les décideurs de fait

La grande expérience de terrain du géographe JP. Pinot (Université de Bretagne Occidentale) l'a conduit à considérer les décideurs de manière assez critique. Sa définition, bien que personnelle, aborde déjà l'analyse qui sera développée dans les chapitres ultérieurs.

> « DECIDEUR : Subst. masc. Nom que se donnent, lorsqu'ils entreprennent une transformation du paysage, les élus et les membres de l'administration agissant en tant que représentants de la puissance publique, et les promoteurs privés agissant en tant que représentants des détenteurs de capitaux. Ce terme est abusif, car le prétendu décideur n'a pas de liberté réelle, sauf celle de commettre des erreurs. Le décideur sain est en effet celui qui se borne à constater que la nature des lieux et celle des besoins ne lui laisse guère d'autres solutions que celles dictées par le simple bon sens, et explicitées par les bons connaisseurs du littoral ; il agit donc alors plus en tant qu'élucideur (dégageant les solutions viables et choisissant entre elles la plus raisonnable) qu'en tant que décideur. Par contre, les insuffisances de la Loi et le manque de réactions des citoyens laissent souvent aux décideurs le pouvoir de commettre des erreurs d'aménagement. C'est dans le seul domaine de l'erreur qu'ils méritent effectivement le nom de décideurs. Mais il leur manque généralement de mériter aussi le nom de responsables qui devrait en être inséparable, puisque aucun des " décideurs " n'est jamais jugé, ni condamné et que le décideur irresponsable ne paie jamais (ni financièrement, ni même électoralement) les conséquences de ses erreurs ».

Issus du système représentatif, l'ensemble des décideurs accepte mal une opposition publique, considérant que les citoyens doivent nécessairement aller dans leur sens car ayant voté pour eux, quand bien même ils auraient été élus de justesse. La négligence vis-à-vis des partis politiques d'opposition et le manque d'écoute et de concertation qui leur est accordé sont pourtant révélateurs de cet état de pensée exclusive. Aussi, lorsqu'ils approuvent la réalisation d'un aménagement, les élus n'apprécient pas que d'autres acteurs contredisent leurs projets et se substituent à leur pouvoir de décision. D'ailleurs, ils ne manquent pas, dans un contexte où le monopole de leur pouvoir est de plus en plus contesté, de contre-carrer toute avancée réglementaire en matière de démocratie directe, comme le montre l'évolution des projets de loi qui, par le nombre des amendements, n'ont au final qu'une portée très limitée : la loi démocratie de proximité présentait par exemple une bonne opportunité pour réformer l'article L 300-2 du Code de l'Urbanisme (concertation préalable) ; le référendum local mériterait d'être beaucoup plus utilisé qu'il ne l'est à l'heure actuelle, etc.

En défendant un projet d'aménagement (encore plus quand la Commune en est le maître d'ouvrage), les élus qui ne sont pas des spécialistes de l'environnement accusent souvent une certaine mauvaise foi.

> 5 mai 2003 - "Le Chasseur vendéen" à propos de l'incidence du port à Brétignolles-sur-Mer sur les réserves d'oiseaux (le site projeté est une aire de repos pour les migrateurs) :
> « Lors de la réunion d'information du 15 février dernier, la Municipalité a répondu que le port n'aura pas d'incidence sur le comportement des oiseaux ! Je rétorque ici qu'il serait fort surprenant de voir les canards faire une haie d'honneur aux voiliers ! Faut pas rêver ! La Chasse Maritime Vendéenne est agréée au titre de la protection de la nature et de l'environnement, il est donc de son devoir de réagir, d'alerter et de mettre en garde sur les effets redoutés de cet équipement ».

Cependant, celui qui prend la décision finale n'est pas le Maire mais le Préfet, normalement éclairé par les avis des différents services de l'Etat à la suite de leur analyse de l'étude d'impact. Ce dernier engage la responsabilité de l'Etat en délivrant l'arrêté préfectoral, acte qui, s'il n'est pas attaqué en justice, autorise la mise en œuvre de l'aménagement.

Au préalable et en cas de révision nécessaire du PLU, le Préfet aura rappelé à la commune quelles sont ses compétences en matière d'urbanisme : c'est le « porter à connaissance[21] », procédure qui vise à s'assurer que nul n'ignore les textes réglementaires et ainsi à réduire les erreurs d'aménagement.

322. L'Europe

Deux points méritent d'être rappelés : la possibilité pour des nations européennes d'être tenues informées de projets pouvant les affecter, ainsi que le pouvoir de décision de la Commission Européenne lorsqu'un aménagement risque d'affecter un espace protégé par l'une de ses directives (à travers le réseau Natura 2000).

Un aménagement peut avoir de fortes répercussions sur des pays limitrophes, qu'il soit situé à proximité ou non d'une frontière. C'est pour cela que des dispositions ont été prises quant à la

[21] Le porter à connaissance inclut les éléments à portée juridique tels que les directives territoriales d'aménagement, les dispositions relatives aux zones de montagne et au littoral, les servitudes d'utilité publique, ainsi que les projets d'intérêt général et les opérations d'intérêt national au sens de l'article L 121-9 du code de l'urbanisme. Il fournit également les études techniques dont dispose l'Etat notamment en matière de prévention des risques et de protection de l'environnement. Il s'agit d'un document public.

publicité auprès des Etats membres de la CEE : la Directive Européenne du 27 juin 1985 n° 85-337/CEE concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement prévoit une procédure d'évaluation lorsque certains Etats membres considèrent que les caractéristiques du projet l'exigent[22]. Ainsi, le décret du 25 février 1993 complète l'article 5 du décret de 1977 en prévoyant la transmission du dossier d'enquête publique à un autre Etat membre de la CEE susceptible d'être affecté par le projet. Cette transmission se fait soit à l'initiative de l'autorité compétente pour organiser l'enquête, soit à la demande de l'Etat membre concerné. Seuls des projets importants tels que les centrales nucléaires font l'objet de ces mesures ; sur les littoraux, peu d'aménagements y sont aujourd'hui soumis, excepté lorsque l'incidence – environnementale, économique ou sociale - risque d'être ressentie à l'échelle européenne (une vaste extension industrialo- portuaire, par exemple).

Sur le plan strictement environnemental, si la Commission Européenne juge que les répercussions d'un aménagement sont contraires à ses prescriptions, c'est-à-dire préjudiciables à un espace protégé par une de ses directives (Oiseaux, Habitats), elle peut exiger une étude d'incidences (pour la France, elle équivaut à une partie de l'étude d'impact qui devra nécessairement indiquer les effets sur l'équilibre écologique de la zone protégée) afin de donner son avis sur le projet. Les articles 6.3 et 6.4 de la Directive Habitats[23] sont à ce niveau primordiaux.

> Article 6.3 (extrait) : « *tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site [Natura 2000] mais susceptible d'affecter ce site de manière significative fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences.* »

L'avis de la Commission Européenne peut également être requis suite à une plainte associative, le dialogue étant de plus en plus engagé directement entre ces deux acteurs (ci-dessous).

> **Victoire juridique pour les marais de Corsept- Paimbœuf (Loire Atlantique)**
> Par un arrêté en date du 12 juillet 1999, le préfet de Loire Atlantique avait décidé d'autoriser le Conseil Général à réaliser, au titre de l'article 10 de la loi sur l'eau, des travaux de remblaiement relatifs à la déviation routière de Corsept- Paimbœuf. Le tracé prévu menaçait les zones humides protégées de la rive sud de l'estuaire de la Loire sans que soient prévues de réelles mesures compensatoires. Face à la décision de l'Etat de privilégier le tracé de pire impact, Bretagne Vivante a conjointement avec la Ligue de Protection des Oiseaux déposé une requête tendant à l'annulation de l'arrêté litigieux devant le tribunal administratif de Nantes. Dans le même temps, une plainte était adressée à la Commission européenne pour violation des règles relatives aux aménagements dans les sites Natura 2000. A la suite d'une demande de sursis à exécution accordé par le tribunal administratif de Nantes le 29 juin 2000, ce dernier a annulé par une décision du 29 juillet 2003 l'arrêté du Préfet en date du 12 juillet 1999, confirmant le bien-fondé de la position des associations de protection de l'environnement.

En dernier lieu, un recours peut conduire à réétudier une question préjudicielle au niveau de la Cour de Justice Européenne, comme cela a été le cas préalablement avec *l'Arrêt Lappel Bank* (annexe 13), exemplaire par le fait d'avoir compromis un équipement industrialo- portuaire vecteur de retombées économiques au profit du maintien de la biodiversité présente dans cette zone humide alors classée en ZPS.

[22] Projets visés à l'art 4 § 2 de l'annexe II.
[23] Directive 92/43 du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage (JOCE L 206 du 22 juillet 1992).

323. Le juge administratif

Le juge administratif doit être saisi dans les deux mois qui suivent la décision (arrêté préfectoral d'autorisation). Il doit en cas de recours examiner la légalité de l'étude d'impact autant sur la forme que sur le fond, les vices de procédure entraînant l'annulation étant l'absence ou l'erreur manifeste d'une pièce du dossier constituant une formalité substantielle, ou encore une étude d'impact comportant contradictions, incertitudes, erreurs ou lacunes[24]. Sur le contenu de l'étude d'impact, les exigences du juge sont variables : légalement, il lui est demandé de vérifier si l'étude est sérieuse, complète et respecte le principe de proportionnalité.
En tout état de cause, il y a suspension puis annulation de la décision par le juge en cas d'existence d'un moyen « sérieux » tel que l'absence (si les textes l'exigent) ou l'insuffisance de l'étude d'impact.
La Loi 2000-597 du 30 juin 2000 relative au référé devant les juridictions administratives réforme les procédures d'urgence. Les termes « sursis à exécution de droit commun » ou « sursis automatique[25] » sont remplacés par la procédure du référé suspension qui peut être obtenu lorsque l'urgence le justifie et qu'il est fait état d'un moyen propre à créer, en l'état de l'instruction, un doute sérieux quant à la légalité de la décision.

[24] Le juge peut par exemple user de l'article 153 du Code pénal relatif à la falsification des données d'un document soumis à l'administration en vue d'obtenir une autorisation.
[25] Issu de l'art. 2 de la loi du 10 juillet 1976.

La multiplicité des valeurs et des intérêts défendus (figure 30) met en exergue l'impact des acteurs sur les processus de décision en matière d'aménagement.

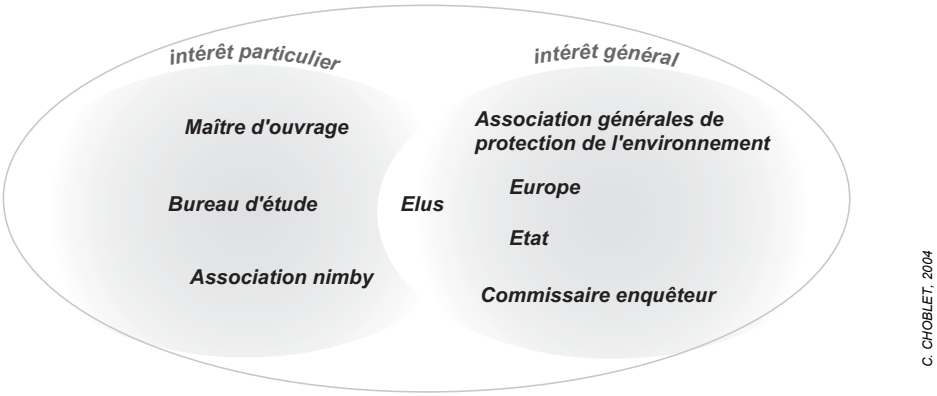


Figure 30 : Des acteurs partagés entre intérêt général et particulier

L'évolution d'un projet est ainsi fortement conditionnée par des actions qui interfèrent sur le déroulement des procédures réglementaires environnementales, plus fondées sur des luttes d'influence (figure 31) que sur une confrontation constructive des légitimités qui ouvrirait le dialogue, la concertation et la négociation.

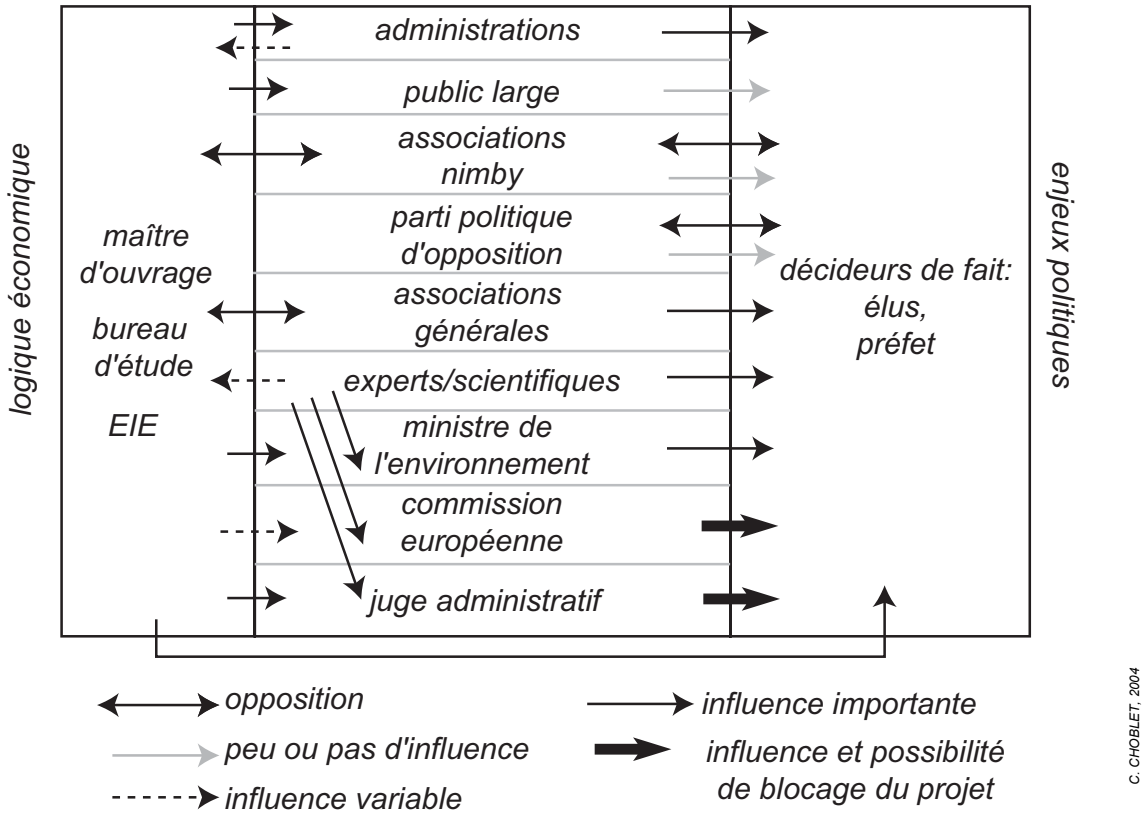


Figure 31 : L'aménagement : un jeu d'influences

La complexité du système littoral réside tant dans sa dynamique physique que dans les rapports sociaux qui s'y sont développés, mêlant de nouvelles dynamiques à des formes d'appropriation plus anciennes. La diversité des acteurs et de la vision qu'ils ont de cet espace commun crée une mosaïque de légitimités et d'intérêts, dont celui - parmi beaucoup d'autres - de la protection de la nature et plus généralement de l'environnement.

Le droit, s'il permet une régulation certaine à court terme de ces intérêts partagés entre le potentiel de développement des territoires littoraux et la conservation des milieux naturels, n'en demeure pas moins un instrument difficilement adaptable aux spécificités locales des espaces côtiers au vu de l'importance et de la multiplicité des acteurs et des enjeux économiques qu'ils défendent. Fragile et convoitée, la nature littorale connaît en permanence la menace de nouveaux équipements, pour la satisfaction des uns mais au détriment de celle des autres. Les conflits qui entourent la plupart des aménagements actuels en sont la preuve, révélant de fortes appropriations - bien qu'hétérogènes - elles mêmes facteurs du degré de mobilisation publique.

A la suite d'une première approche essentiellement théorique des logiques d'action du global au local, une analyse recentrée sur trois projets d'aménagement va permettre de mieux comprendre les articulations et liens entre ces niveaux d'échelle. Cet éclairage de différentes scènes littorales soulignera, à travers le déroulement des procédures réglementaires, comment sont prises en compte les caractéristiques naturelles et sociales du littoral ; ce qui conduira directement à s'interroger sur les acteurs présents et leur importance dans ce jeu de scène en fonction d'enjeux identifiés, des pratiques, des stratégies et des actions sur l'application des procédures environnementales, ainsi que l'impact de leur intervention dans le processus de décision.

Partie II

LA PRISE EN COMPTE DE L' ENVIRONNEMENT LITTORAL DANS LES ETUDES D'IMPACT ET LES ENQUETES PUBLIQUES,

ECLAIRAGE PAR TROIS ETUDES DE CAS

L'approche plus pragmatique des phases de déroulement de projets d'aménagement littoraux à travers l'analyse des deux procédures va permettre de montrer comment l'évolution d'un espace est en partie déterminée par l'instrumentation juridique, elle-même interprétée et appropriée par le jeu des acteurs en amont de la prise de décision.
Pour ce faire, trois aménagements ont été choisis sur la façade Atlantique française (figure 32), il s'agit :

- Du **réensablement de la plage de la Grande Conche à Royan** (Charente Maritime) en 1999. Cette opération est en apparence sans impacts environnementaux, si ce n'est positifs pour l'économie générale de la commune. Mais l'intérêt environnemental est-il une priorité absolue dans le choix des travaux ? Le rechargement de la plage de La Baule (Loire Atlantique), plus récent (2003-2004), soulèvera quelques interrogations…
- Des **extensions du port de plaisance de Piriac sur mer** (Loire Atlantique) de 1986 à 2004.

De par les conflits et les enjeux économiques qui leur sont associés, les ports de plaisance ont toujours suscité de larges débats et généré de nombreux contentieux. Un exemple de ces aménagements à l'interface de l'intérêt général et particulier s'imposait. Cet aspect sera développé à travers les évolutions du port de Piriac qui, d'un simple bassin d'échouage, devient progressivement un véritable port à flot de 1996 jusqu'à sa récente extension au cours de l'année 2004.

- Du **projet d'extension industrialo-portuaire du Port Autonome de Nantes St Nazaire sur une zone humide estuarienne (projet « Donges Est »**, Loire Atlantique), en cours.

Cette troisième analyse est incontestablement la plus complexe : l'extension projetée sur la rive droite de l'estuaire de la Loire est à l'étude depuis près de trente ans. Cet aménagement cristallise un état de tension entre des acteurs qui souhaitent préserver la richesse naturelle du site et d'autres qui jugent la conjoncture actuelle favorable au développement d'infrastructures portuaires. Pour un projet d'une telle importance, l'environnement s'avère-t-il bien (ou suffisamment) « défendu » par des outils réglementaires tels que les études d'impact et les enquêtes publiques ?

Ces trois projets vont permettre plusieurs questionnements, notamment du fait de leur hétérogénéité qui concerne tant la nature des aménagements (réensablement de plage, extensions portuaires pour la plaisance ou l'industrie), des milieux récepteurs (plage, zone humide…), ainsi que les spécificités de leur environnement socio-spatial : site plus ou moins naturel, urbanisé, industriel ; usages et activités plus ou moins développés, etc.

Figure 32 : Localisation des trois études de cas

Enfin, l'ordre établi pour exposer les projets s'attache à une logique scalaire. Il s'agit à la fois d'échelle :

- spatiale et environnementale, selon l'emprise du projet et la force de ses impacts sur la nature et les sociétés. Alors que le rechargement de sable modifie peu le milieu naturel – il s'agit d'un transfert du stock sédimentaire remettant peu en cause l'équilibre et la dynamique littorale – le port de plaisance est déjà considéré comme un équipement lourd dont les répercussions environnementales sont importantes, jusqu'à l'aménagement industrialo-portuaire vecteur de nuisances sur de nombreux plans : humaines, spatiales, biologiques…
- de complexité, notamment à travers le jeu des acteurs qui oriente plus ou moins fortement le parcours juridico-administratif de chaque aménagement : dans le premier cas, le projet ne suscite pas la controverse et la mobilisation citoyenne, assez faible, ne perturbe pas le cours des procédures. Au contraire, les extensions successives du port de plaisance de Piriac ont connu moult rebondissements, bien qu'au final leurs réalisations soient effectives ; enfin, le projet Donges Est est toujours sujet à de vives discussions et son exécution en suspens mobilise de nombreux acteurs à toutes les échelles, du local au global, notamment avec l'implication de la Commission Européenne.
- temporelle, vis-à-vis du recul possible par rapport à la réalisation des projets : alors que le réensablement de la plage de Royan fut réalisé en 1999, celui de la Baule et la dernière extension du port de Piriac ont été effectué au cours de la thèse (2003-2004) d'où un manque d'évaluation de leur devenir, enfin, il reste encore impossible de prédire quelle évolution connaîtra le site de Donges Est.

NB : L'analyse « critique » des études d'impact relatives aux projets étudiés est dépourvue de tout jugement de valeur quant aux bureaux d'études qui les ont réalisées ; les trois exemples sont avant tout choisis en fonction de l'intérêt lié à la diversité des projets et des espaces en question, aucunement en fonction de l'aspect qualitatif des dossiers. Ces derniers, souvent effectués sous astreintes (de temps, financière, etc.), justifient dans une certaine mesure leurs lacunes.

CHAPITRE 4

LE REENSABLEMENT DE LA PLAGE DE LA GRANDE CONCHE A ROYAN

(CHARENTE MARITIME)

Une opération "douce" pour l'environnement ?

1. Caractéristiques du réensablement de la plage de Royan 148

11. Rappel du contexte 148
12. Présentation de l'étude d'impact et de l'enquête publique..... 150
13. Une enquête publique sans complications..... 158

2. Analyse globale du réensablement de la grande conche 160

21. Critiques générales de l'étude d'impact : une prise en compte limitée de l'espace 160
22. Quelques limites de la voie réglementaire..... 161

3. Le rechargement de la plage de La Baule (Loire Atlantique) : un contre exemple ? 162

31. Le rapport de la commission d'enquête 162
32. Une étude d'impact parfois peu explicite..... 163
33. Premier bilan des rechargements etudiés 168

La première étude de cas s'attache à un projet censé soulever peu de controverse : augmentant l'étendue d'un espace public, l'opération semble être d'intérêt général puisque toute personne peut en profiter *a posteriori*. Par ailleurs, un rechargement peut être considéré comme une méthode douce de lutte contre l'érosion marine, idéale sur le plan environnemental, ce qui permet de s'affranchir des critiques d'associations de protection des sites et de l'environnement.

Seulement, en s'intéressant de plus près au déroulement des études d'impact et des enquêtes publiques relatives à ces projets, plusieurs lacunes et dysfonctionnements apparaissent, qui soulèvent des interrogations quant au bien fondé de ces dernières. L'aptitude des études d'impact à prendre en compte les milieux se vérifie-t-elle ? Les limites territoriales et le jeu des acteurs ont-ils un impact sur le déroulement des procédures réglementaires ? L'application du droit génère-t-elle déjà une territorialisation de l'espace ?

Le rechargement de la plage de la Grande Conche à Royan permet d'engager cette réflexion, suivie dans un second temps par l'expérience plus récente du rechargement de la plage de la Baule (2003-2004). La différence des choix techniques opérés lors de cette opération plus récente permet d'appuyer ou de compléter les développements préalables, soulignant déjà l'importance particulière du contexte d'élaboration et de mise en œuvre des projets.

1. CARACTERISTIQUES DU REENSABLEMENT DE LA PLAGE DE ROYAN

11. RAPPEL DU CONTEXTE

111. Présentation

Projet
Réensablement de la plage par des sables dragués

Commune
Royan (17)

Site
Plage de la Grande Conche

Etat
Réalisation en 1999

Figure 33 : Localisation de la commune de Royan

Bien que située à l'entrée du plus grand estuaire d'Europe, la Gironde, avec ses 450 km2 de superficie (figure 33), la ville de Royan montre qu'elle souhaite avant tout mettre à profit son cadre océanique en optant pour le nom de Royan Atlantique. Aujourd'hui appelé côte de Beauté, le sud du littoral charentais offre de multiples avantages pour le développement touristique : des plages de sable fin entre les falaises calcaires – aussi appelée conches – et un ensoleillement exceptionnel. La ville de Royan ajoute à ces atouts une dimension architecturale originale. A la suite des bombardements de la seconde guerre mondiale qui détruisirent son centre ville à 95%, la ville est reconstruite en 1947 sous l'impulsion du maire et d'un architecte bordelais, offrant l'exemple unique en Europe d'un urbanisme balnéaire moderne si bien abouti que Royan devint la « nouvelle Brasilia », préfigurant en cela les grandes opérations d'aménagement touristique conduites en France au cours des trente glorieuses (CAUE 17, 2000). L'architecte Claude Ferret déclare en 1985 que le parti avait eu pour but de mettre en valeur par l'architecture la Grande Conche. Cette plage est bien l'atout numéro un de Royan, c'est elle qui a fait de la ville un lieu de villégiature privilégié des bordelais dès le début du XIXe siècle, qui a propulsé le petit port de pêche en station balnéaire de grande réputation nationale, voire internationale.

Sur près de deux kilomètres, la Grande Conche s'étire de la nouvelle jetée du port de plaisance jusqu'aux rochers de Vallières sur la commune de Saint-Georges-de-Didonne à l'est.
A l'ouest de la Grande Conche, on trouve successivement le port de plaisance, le port de pêche et le bassin avec la jetée de l'embarcadère du bac Royan-Le Verdon, puis la conche de Foncillon.
C'est en 1965 qu'est créé un port en eau profonde pour accueillir les plaisanciers. En 1983, le port de pêche, un des trois plus importants de Charente-Maritime avec la Rochelle et La Cotinière (île d'Oléron), est déplacé pour laisser de la place à la plaisance. La dernière extension du port date de 1991, elle a d'ailleurs suscité de nombreuses réactions et fait l'objet de plusieurs contentieux.

112. Lutter contre l'érosion de la partie centrale de la Grande Conche : une priorité

En 1895, le maire F. Garnier fait aménager la promenade qui parcourait toute la longueur de la plage en boulevard – qui porte son nom - , ce qui nécessita la construction d'un mur en haut de plage. Seulement, la rectitude du tracé n'a pas respecté la courbe naturelle de la grande Conche - ce qui a entravé les échanges entre la plage et la dune - et la pente du mur (environ 45 °) a favorisé la réflexion de la houle. A ces facteurs qui ont accéléré l'érosion de la partie centrale de la plage par un départ des sables au large vient s'ajouter une seconde théorie développée par M. Chadonnay (ingénieur des Ponts et Chaussées de 1943 à 1976). Celui-ci accuse le bombardement de 1945 d'avoir brisé le tuyau d'évacuation du marais de Pousseau qui, remis en service deux ans après, évacua des quantité d'eau importantes des mois durant générant une évacuation rapide des sables estimée à 300 000 m^3.
Aujourd'hui, les nombreuses constructions en arrière du boulevard Garnier ne permettent pas de détruire ou reculer cet axe principal très fréquenté des automobilistes, piétons et cyclistes souhaitant apprécier le caractère sauvage de la falaise de Vallières, la plage de sable fin et la mer, ainsi que l'architecture des années 1950, les castels et les villas du siècle dernier.
La fréquentation de la grande plage est élevée, fortement alimentée par la ville qui passe de 18000 habitants l'hiver à près de 80 000 l'été. Sa restauration s'avérait nécessaire pour accueillir une telle population, le solarium qu'est la plage ayant diminué d'année en année, jusqu'à disparaître en totalité à marée haute dans la partie centrale de la plage.

Deux raisons ont poussé la ville à agir contre le démaigrissement de la plage : augmenter la capacité d'accueil afin de proposer aux touristes un large solarium à toute heure de la journée ; et réduire les attaques du Bd Garnier, le mur ayant déjà subi plusieurs effondrements à la suite de tempêtes. Les enrochements installés en 1961 permettent de limiter l'érosion liée à la réflexion de la houle, mais ne stoppent pas le processus.
Pour remédier aux déperditions de sable, le LCHF propose en 1977 la construction de trois épis de 400 m de long associée au réensablement sur 1300 m de plage (figure 34). Les volumes à mettre en œuvre étaient assez impressionnants : de 600 000 à 900 000 m^3 pour retrouver une largeur de plage de 100 à 150 m à +6.50 m CM. Ce projet n'aboutit pas en raison de son coût trop élevé et de son impact esthétique.

Il faut attendre 1991, soit quatorze ans après, pour qu'un second projet soit proposé par la SOGREAH. Ce dernier prévoit un réensablement sur la totalité de la plage, mais sans ouvrages de contention. Un apport de 400 000 m^3 de sables plus grossiers est envisagé, le tout calibré sur une pente de 8% donc deux à trois fois plus forte que celle existant auparavant. Les pertes prévues devaient atteindre 5000 à 10000 m^3 par an, soit 2 à 3 % du volume du rechargement. Ce projet ne faisant pas l'unanimité, il faudra encore quelques années avant que l'érosion devienne vraiment

préoccupante, au point de menacer le mur du remblai. La ville de Royan va alors se donner les moyens de faire aboutir un troisième projet, que la réglementation soumet à étude d'impact et à enquête publique.

C. CHOBLET, 2004

Photos
1 : engraissement de l'extrémité Est
2 : perré et enrochements
3 : ganivelles et port de plaisance

12. PRESENTATION DE L'ETUDE D'IMPACT ET DE L'ENQUETE PUBLIQUE

121. Description générale des procédures

Rappelons que l'étude d'impact est le document de référence pour l'information des décideurs et du public. Une lecture critique du dossier permet donc de souligner des répercussions globales que peuvent ou pourraient avoir certaines lacunes de l'étude.
Sur le plan législatif, plusieurs aspects liés à la nature des travaux soumettent le projet à étude d'impact . Il s'agit de :
- la loi sur la protection de la nature de 1976,
- la loi sur l'eau de 1992, qui rend nécessaire une demande d'autorisation à travers les rubriques 3.2.0 (A), 3.3.1 (A), 3.4.0 (A),

Par ailleurs, le maître d'ouvrage, Royan Atlantique, doit prévenir la police des eaux avant les travaux en lui transmettant un dossier sur les mesures environnementales prises.
L'étude d'impact relative au réensablement de la Grande Conche est réalisée par le bureau d'étude Créocéan, dont le siège social se situe à La Rochelle. L'étude est achevée en mars 1998 et comporte 73 pages. Trois spécialistes ont été chargés de cette étude : un géologue spécialiste en sédimentologie, un hydrobiologiste spécialiste en biologie benthique, et un spécialiste en droit et économie. Suivant l'ordre régi par l'article 2 du décret d'octobre 1977, l'étude comporte un résumé non technique (moins de 2 pages), un état initial du site (45 pages), la description du projet (10 pages), l'analyse prévisible des impacts sur l'environnement (8 pages), les raisons du choix du projet (2 pages), et présente enfin les mesures de réduction et compensation des impacts (2 pages) et l'analyse critique de la méthode d'évaluation des impacts (1 page). Les disproportions que l'on note dans la composition de ce dossier sont fréquentes - elles seront étudiées ultérieurement – et on les retrouve à l'intérieur même de chaque partie.

122. Lecture critique des chapitres de l'étude d'impact

L'état initial du site

Si l'on décompose à nouveau l'état initial, on s'aperçoit que l'étude du milieu physique représente le volume le plus important (20 pages), suivi d'une partie sur la qualité des eaux (11 pages), une description des usages du milieu (7 pages), des aspects socio – économiques (3 pages) et des caractéristiques biologiques (2 pages). Ces disparités reflètent assez bien les spécialités des personnes chargées de l'étude.

Bien que rappelant quelques généralités telles que le principe de formation de la houle et du déferlement ou encore les variations saisonnières de la dynamique sédimentaire, l'étude courantologique et sédimentologique est relativement complète quant au fonctionnement général des courants et des sédiments dans l'estuaire et le long du littoral. On peut regretter une chose essentielle: les références citées sont toutes relativement anciennes (Allien 1972 ; Castaing 1981 ; études de 1958 ; SOGREAH 1988 ; Jouanneau 1979 ; Ferrel et Villerot 1973 ; Granboulan 1987) et ne permettent donc pas de prendre en compte les éventuels impacts des dernières extensions portuaires. En conclusion, le bureau d'étude souligne la forte réfraction des vagues, l'attaque renforcée de la houle en partie centrale de la Conche, et la dispersion latérale des sables avec transferts sur les partie Est et Ouest qui développent des estrans larges (tendance d'ailleurs accentuée en période de tempête). L'estimation du volume ainsi déplacé est portée de 4000 à 6000 m^3 /an.

Concernant les caractéristiques biologiques du site, les auteurs commencent par une description sommaire des espèces animales présentes dans l'estuaire (macrofaune vagile), avant de décrire la plage et l'estran de la Grande Conche, leurs conclusions justifiant vingt lignes à peine de texte, puisque ce milieu est « remarquable par l'absence de faune et de flore typique des régions littorales », notamment due à l'urbanisation du secteur. Bien qu'à proximité de secteurs protégés d'un point de vue foncier (CEL) et scientifique (ZNIEFF), les protections « n'affectent pas directement le site ». Ainsi, le fait qu'un site ne fasse pas partie d'un inventaire ou d'un périmètre de protection semble être interprété comme un espace où il serait permis de faire ce que l'on veut. C'est dommage lorsqu'on sait qu'une espèce protégée n'est pas forcément dans des limites strictes tracées à un moment donné sur une carte. On regrette qu'il ne soit pas précisé dans l'étude les raisons du classement en Znieff, par exemple, et que les protections proches ne soient pas mieux expliquées.

Les usages du milieux sont ensuite abordés : baignade l'été (mais aucun chiffre de densité de touristes sur la plage n'est fourni), ports et usages nautiques, pêche à pied (interdite sur toute la commune de Royan du fait de l'impact de l'urbanisation sur la qualité des eaux), conchyliculture, pêche professionnelle et de loisir, servitudes maritimes et instructions nautiques.
La description de la qualité des eaux se base sur des données provenant de différents réseaux : RNO, REPHY et REMI de l'Ifremer, et les prélèvements de la DDASS pour surveiller la qualité des eaux de baignade. Les résultats du classement de la qualité des eaux conchylicoles et de baignade sont repris dans une carte de synthèse. Depuis 1995, la plage de la Grande Conche est classée en zone A pour la baignade. Le dernier paragraphe traitant de la qualité de l'eau met l'accent sur la présence des marais du Rivault à l'arrière de la pointe Vallières, qui influencent directement l'état des eaux de baignade sur la plage. Les auteurs notent que la gestion des eaux du marais - qui consiste à décider des périodes d'ouverture et de fermeture des vannes d'évacuation des eaux - existe depuis plusieurs années et perdurera à la suite du réensablement.

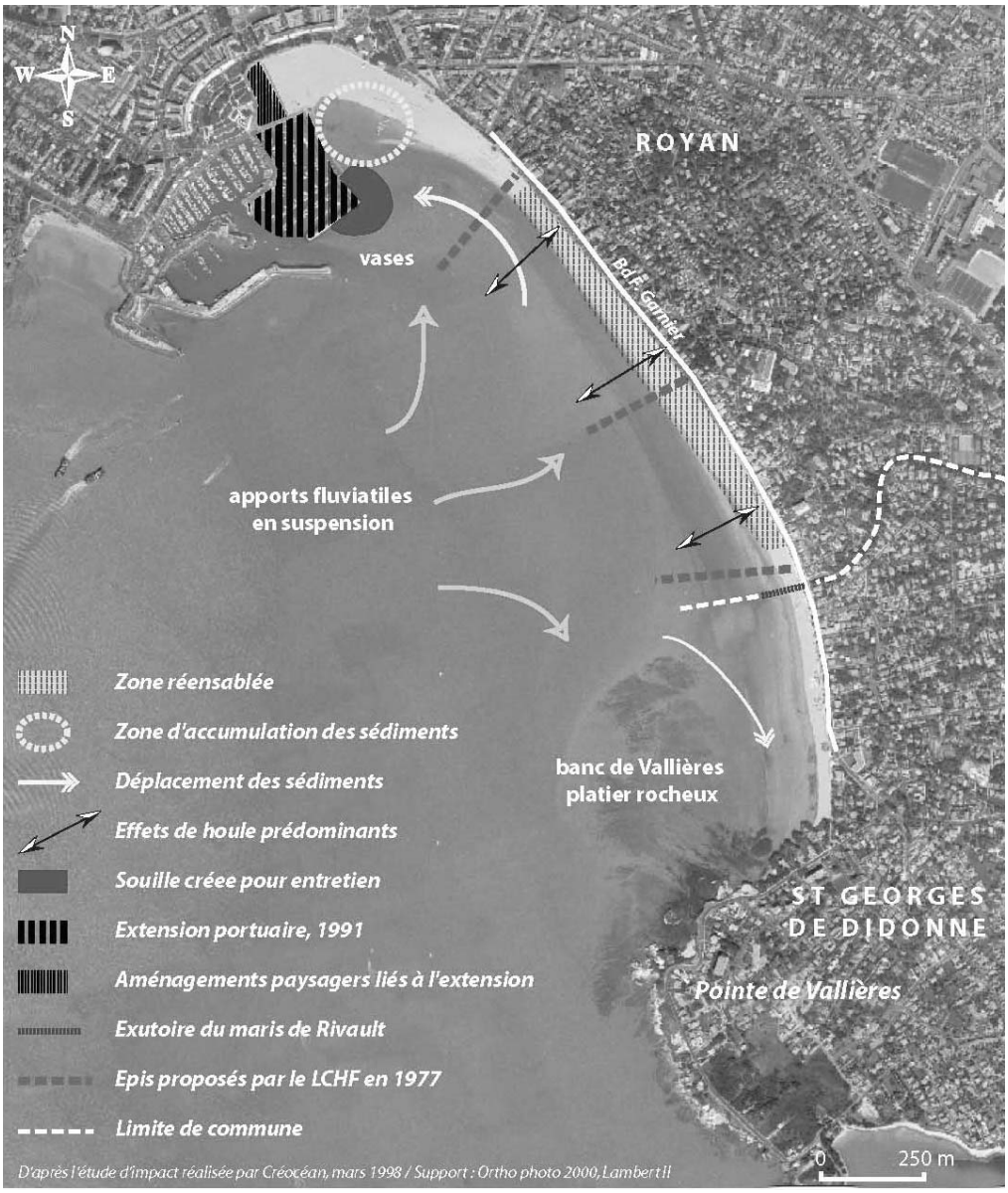


Figure 34 : Dynamique hydro – sédimentaire et projets d'aménagements

Cette affirmation montre le manque de globalité de l'étude, puisque le système de collecte des eaux pluviales ainsi que la gestion des vannes avant l'exutoire du Rivault furent entièrement modifiés lors du réensablement. En effet, les canalisations de sortie des eaux pluviales débouchaient en plusieurs endroits le long du mur du Bd Garnier, ce qui contribuait à augmenter l'érosion de la plage (départ des sédiments, humidification prolongée). Un système de collecteur fut donc entrepris, passant par un bac de décantation (pour stocker les pollutions quotidiennes ou accidentelles liées à la voirie), et un système de vannes permettant de mieux contrôler l'écoulement par l'exutoire (figure 34).

Ces travaux bénéfiques pour enrayer l'érosion ne le furent pas autant pour quelques habitations qui, du fait d'un relèvement non prévu de la nappe phréatique, virent leurs caves inondées lors d'épisodes pluvieux prolongés. Un recours contentieux fut entrepris par les habitants concernés, qui firent réaliser une expertise par un bureau d'études de leur choix, rejetant de ce fait les études demandées par les services de la ville par peur d'une complicité qui amoindrirait les effets négatifs des aménagements en cause. Finalement, la réalisation du collecteur d'eaux pluviales montre que l'étude d'impact n'a pas considéré le couple ville-plage dans son ensemble, manquant ainsi de vision globale dans l'espace et dans le temps.
Seulement, le recours ainsi porté a prémuni le réensablement d'une éventuelle attente : un recours contre un point précis tel que le collecteur aurait pu compromettre l'ensemble du projet, c'est peut-être ce qui explique le fréquent « saucissonnage » des projets. N'est-ce pas déjà ici la rigidité du droit qui empêche la cohérence spatiale et temporelle des projets d'aménagement : si la crainte de voir un projet bloqué par un vice de forme réglementaire était moins omniprésente chez les pétitionnaires, ils tenteraient peut être moins de « tricher » en proposant des petits projets échappant à la législation qui mis côte à côte représentent des impacts importants, par cumul. Cet aspect sera entre autres abordé pour les installations classées agricoles, qui montreront également un décalage important entre la théorie des textes réglementaires et la pratique.

Enfin, un dernier point présente les aspects socio- économiques en décrivant succinctement l'actuelle situation Royannaise. Après un état de la capacité d'accueil de la ville sont abordées les caractéristiques générales du tourisme sur la commune. Il apparaît ainsi que 80 % des estivants viennent à Royan pour sa plage, mais la tendance veut que les touristes délaissent de plus en plus la Grande Conche du fait de l'éloignement de la mer à marée basse qui oblige à marcher sur la vase, et de l'absence de solarium à marée haute. Il en résulte une hausse de la circulation (les résidents du front de mer se déplaçant vers des conches de la côte sauvage) et une baisse de fréquentation des commerces.

Description du projet

Après avoir rappelé qu'une dégradation de la plage avait été amorcée dès les années 50 quand les vagues atteignirent le mur du Bd Garnier, les auteurs présentent les interventions et projets précédents :

- dans les années 60 est mis en place un cordon d'enrochements au pied du mur, qui limite les dégâts de quelques tempêtes mais ne renverse pas la tendance.

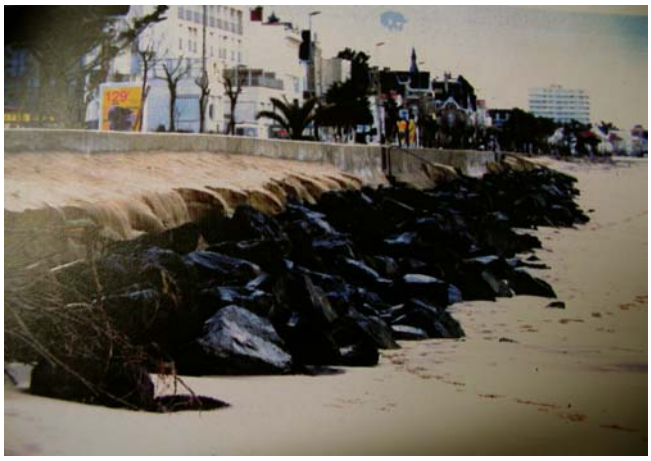


Photo 4 : Les effets limités des enrochements

- en 1977 le LCHF propose un réensablement complété par la construction de trois épis
- en 1991, la SOGREAH suggère un rechargement massif de la plage

L'explication de ces projets antérieurs est considérée par le bureau d'étude comme l'étude de variantes théoriquement imposée par la réglementation.
Lors de la réalisation de l'étude d'impact était constatée une désolidarisation et déstabilisation des blocs d'enrochements (photo 4), ainsi qu'une forte déperdition de sables lors de l'évacuation des eaux du marais par l'exutoire du Rivault.

Le rôle fondamental du rechargement étant affirmé, se pose alors la question du site d'extraction. Deux propositions sont faites : le banc de St Georges ou la passe Ouest d'accès à la Gironde, régulièrement entretenue par le Port Autonome de Bordeaux (figure 35).

Une grille de contrainte de niveau 0 (absence de contrainte) à 4 (contrainte trop forte pour autoriser le projet) est établie par le bureau d'étude chargé de l'étude d'impact (tableau 16):

Critères	*Banc de St Georges*	*Passe de l'Ouest*
Qualité des sédiments	0	0
Granulométrie	1	0
Conditions de l'extraction	2	0
Biologie du site	2	1
Impact sur l'environnement	3	1
Durée du chantier	3	1
Cadre juridique	3	0
Coût	2	2
Total	16	5

Tableau 16 : Grille de contraintes

Source : étude d'impact Créocéan, 1998

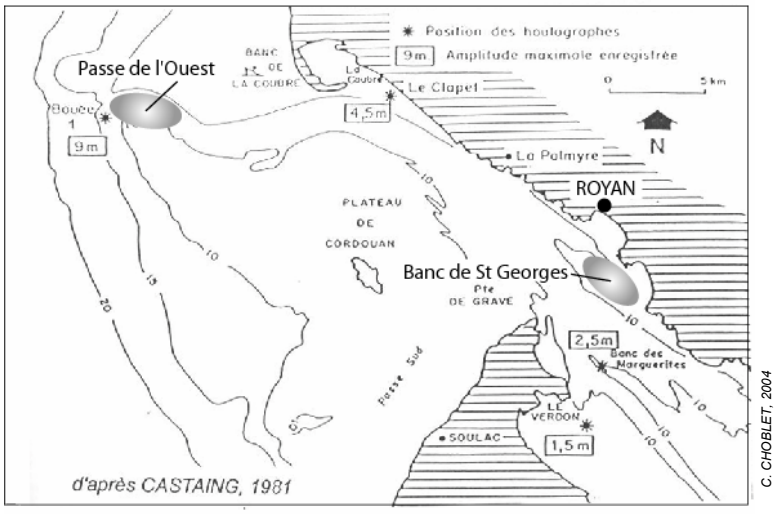


Figure 35 : Localisation des sites potentiels d'extraction

D'après l'EIE Créocéan

On voit clairement que la passe de l'Ouest présente moins de contraintes, mais aucun des critères n'est véritablement fondé sur des études scientifiques, un commentaire de 5 à 10 lignes suffisant à attribuer une valeur au critère : par exemple, à aucun moment des précisions ne sont apportées

concernant la faune et l'environnement des deux sites, pas d'étude précise quant aux conditions d'extraction du banc de St Georges. Pour la durée du chantier, aucune estimation n'est réellement faite (il n'aurait pourtant pas été très difficile d'estimer le nombre d'heures d'une rotation de la drague, puis de multiplier ce chiffre en fonction du volume de la drague – ici 1500 m^3 – et du volume total du rechargement). On remarque enfin que l'écart de contrainte le plus important est celui lié au cadre juridique : l'exploitation du banc de St Georges nécessite une étude d'impact supplémentaire alors que le site de la passe Ouest a déjà fait l'objet d'une autorisation préfectorale. Le droit est donc un facteur contraignant : éviter des démarches administratives supplémentaires devient une raison déterminante pour le choix du site d'extraction. Là encore, la réalisation d'une enquête publique relative au dragage aurait pu susciter des réactions compromettant le projet de réensablement. Au final, les prélèvements de sable n'ont été effectués que dans le chenal géré par le Port Autonome, ils montrent que les sédiments sont exempts de pollution métallique. Les auteurs précisent que ces prélèvements ont permis de vérifier la qualité granulométrique des sables et leur compatibilité avec les besoins du projet : ceci signifie qu'aucun prélèvement n'a permis de définir les caractéristiques sédimentaires du banc de St Georges. Etait-ce (encore une fois ?) une façon de légitimer une décision prise préalablement : celle de choisir la passe Ouest comme gisement ?
Le paragraphe suivant traite des modalités techniques du rechargement : granulométrie des sables mis en place, pente, talutage, etc. La plage est divisée en quinze profils, de P1 qui débute à l'exutoire du Rivault, à P15 au niveau du port de plaisance. Ces profils sont regroupés selon leurs caractéristiques avant/après rechargement.

Concernant la mise en place des matériaux, l'étude reste très imprécise puisqu'elle indique qu' « une solution possible est de reconduire le scénario utilisé à Chatellaillon ». Aussi, on trouve une carte illustrant le dispositif de refoulement utilisé à Chatellaillon (l'étude d'impact ayant été réalisée par Créocéan), mais rien ne concernant le site de la Grande Conche : emplacement de la station de refoulement, de la canalisation immergée, itinéraire de la drague, etc. Il est d'ailleurs dit que le chantier utilisera une conduite immergée *ou* flottante. Par ailleurs, aucun plan de circulation des engins de terrassement terrestres n'est établi dans l'étude, et aucune précision ne concerne dans cette partie les rotations quotidiennes des engins pendant les travaux.
Enfin, l'estimation des coûts est de 10 MF (1,52 M€) englobant les dragages, le transport du sable, l'installation d'une station de refoulement et le terrassement du remblai. A ce coût s'ajoute la reprise par des moyens terrestres du sable accumulé le long de la jetée, soit environ 150 FK (22 900 €) par an.

Analyse des impacts prévisibles du projet sur l'environnement

Là encore, le début du texte est au conditionnel : les sables « pourront » provenir du dragage de la passe Ouest, ils « pourraient » faire contraste avec le stock existant, etc. Le rallongement de l'exutoire du marais de Rivault est prévu, mais aucun détail technique n'est renseigné.

Les impacts sur l'hydrodynamique et la dynamique sédimentaire sont considérés comme très faibles pendant la phase de travaux (« la mise en place d'une éventuelle conduite et d'un ponton relais ancrés sur le fond ne perturbera que localement et temporairement la sédimentologie »). Il est précisé que les travaux seront effectués au printemps, et s'ils ne sont pas terminés avant l'été, prolongés en automne.
L'impact sur la qualité de l'eau est nul selon les auteurs, tout comme l'impact écologique et biologique (« les rechargements, le reprofilage ou la circulation d'engins sur la plage entraîneront la destruction par enfouissement ou écrasement des rares populations qui, de toute façon, n'ont pas un

intérêt écologique notable » ; « l'impact écologique des travaux sera nul »). Plus de détails dans l'inventaire de l'état initial du site, comme par exemple le détail des cycles de vie de la faune en question (se développe-t-elle justement au printemps ?) aurait permis de mieux accepter ces conclusions parfois légères.
Le paragraphe suivant traite des impacts sur les usages du site. Il y est précisé que les rotations journalières de la drague constitueront une gêne à la navigation pour l'accès au port de Royan ; et que l'emprise du chantier « présentera une gêne, voire un danger, pour les baigneurs et les curieux qui resteraient à proximité ».

Concernant les impacts propres au chantier, on reste toujours dans l'incertitude, puisque aucun détail technique n'est avancé, l'initiative sera ainsi laissée aux entreprises en charge des travaux. Deux solutions « possibles » sont tout de même présentées « à titre d'exemple » :

- le tout maritime, avec refoulement hydraulique des sables sur la plage (selon la méthode mise en œuvre à Chatellaillon)

- le mi-maritime / mi-terrestre, avec clapage des sables à marée haute - sur un site « à déterminer » - et reprise de ce sable à marée basse par des engins de terrassement terrestres.

La gêne sonore n'est pas étudiée précisément dans chacun des cas, elle est estimée à 100 décibels pour le refoulement (on ne sait pas vraiment à quoi correspondent 100 décibels, et aucune comparaison ne permet de le savoir) ce qui est apparemment « acceptable » de jour comme de nuit. Car c'est seulement à la page 61 que l'on apprend que les travaux seront effectués la nuit également, ce qui générera des émissions lumineuses, gêne supplémentaire pour le voisinage.

Enfin, les derniers impacts abordés sont positifs : il s'agit des retombées économiques que génèreront les activités touristiques (développement des campings, des locations). Près de 7000 personnes supplémentaires pourront être accueillies (à raison de 10 m^2 par personne), ce qui représente un potentiel pour certaines activités payantes comme les activités nautiques. Le problème du stationnement est soulevé, mais aucune proposition concrète n'est formulée.

L'étude des effets positifs du réensablement de la plage de Chatellaillon est ici reprise pour appuyer le projet.

Les raisons du choix du projet

Exposé sur deux pages, le choix du type d'aménagement, de la localisation du projet, de la qualité des matériaux à apporter, des techniques mises en œuvre et de la période des travaux n'apporte rien de nouveau.

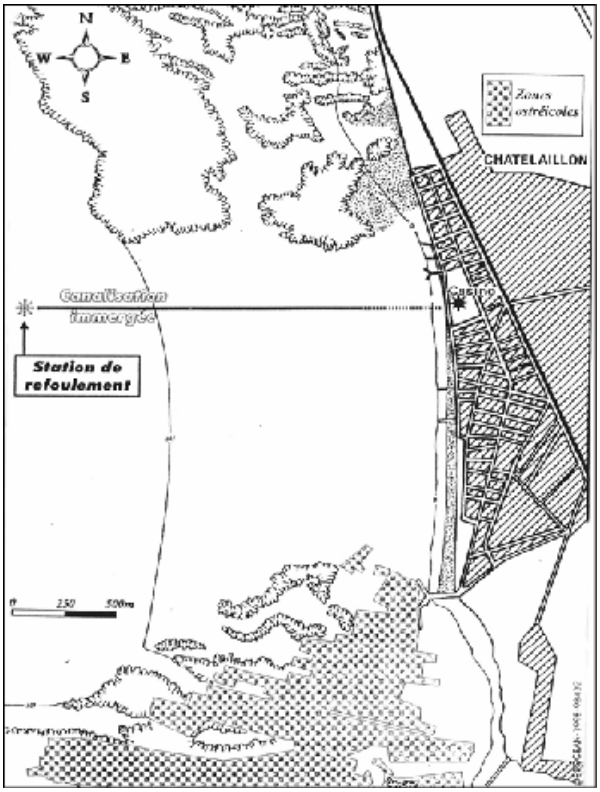


Figure 36 : Illustration de la méthode de refoulement mise en œuvre à Chatellaillon
Source : EIE Créocéan
(On note l'absence d'illustration adaptée au site de la Grande Conche).

Les mesures destinées à réduire ou à compenser les impacts du projet sur l'environnement

On apprend dans la première phrase que la période de travaux est estimée à trois mois, mais cette donnée n'est précisée à aucun moment dans la deuxième partie.
Pendant les travaux et pour des questions de sécurité, un balisage du chantier est prévu conformément aux règles de signalisation maritime (ces règles ne sont pas pour autant décrites : type de balises, emplacements, etc.). Le public sera informé par un panneau sur la plage et un avis émis par la mairie. Un plan de circulation (résidents, engins de terrassement) doit être ultérieurement défini : il est regrettable de ne pas pouvoir visualiser ce plan de circulation, qui sera pourtant déterminant pour la localisation des impacts sonores et autres gênes. Enfin, le suivi de l'évolution du chantier et le contrôle de la qualité des matériaux employés sont prévus.

Après les travaux, le bureau d'études préconise la mise en place de ganivelles, notamment en hiver pour limiter l'érosion et le transport de sable sur la chaussée.
Il est rappelé qu'une gestion dynamique sera mise en place dans la continuité de celle des années précédentes. Ce qui est appelé gestion dynamique comprend la gestion du rechargement annuel (5000 m^3 sont prélevés contre la jetée du port et ramenés par voie terrestre au centre de la Grande Conche) et un suivi topographique régulier.

La création d'une souille de 5000 m^3 est la dernière mesure compensatoire proposée. Située au droit du coude de la jetée du port, elle servira de piège à sédiments.

Analyse critique de la méthode d'évaluation des impacts

Trente lignes rappellent ici que les prévisions ont été effectuées par comparaison avec le rechargement de Chatellaillon et s'appuient en grande partie sur les études de la Sogréah datant de 1988. Il est précisé que les informations concernant les organismes benthiques et vagiles ont étés extrapolées de la zone plus étendue de l'estuaire de la Gironde.

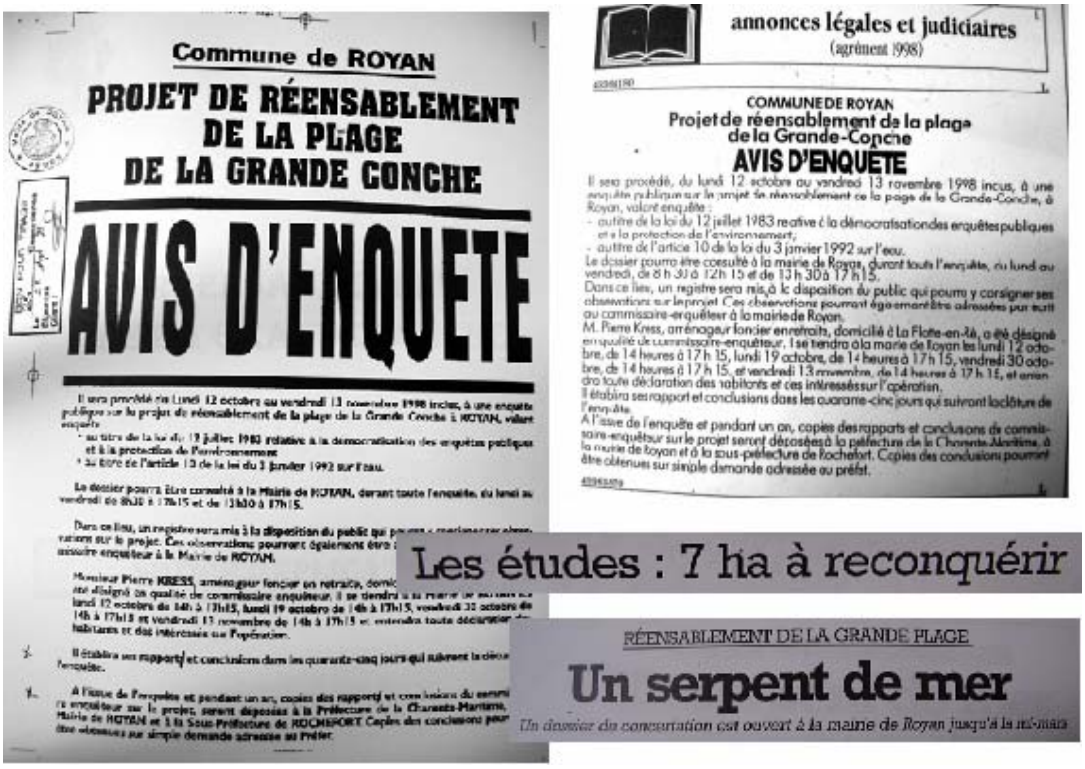
13. UNE ENQUETE PUBLIQUE SANS COMPLICATIONS

Avant la réalisation de l'étude d'impact, une *concertation préalable* fut organisée de décembre 1997 à mars 1998 selon les dispositions de l'article L 300-2 du Code de l'Urbanisme. Elle a consisté à informer le public et à recueillir son avis sur le projet de réensablement (panneaux d'information sur le site, exposition en mairie avec registre, suivi par la presse et la radio, réunion avec les associations, grande réunion publique). Le bilan est positif puisque le dossier est consulté par 300 personnes, une cinquantaine d'observations sont inscrites sur le registre et près de 250 personnes participent aux réunions. L'incertitude du rechargement seul (sans ouvrages de protection lourds) s'est dissipée à la vue du succès de Chatellaillon.
Ensuite, l'étude d'impact a été distribuée dans différentes administrations - Affaires Maritimes, Ifremer, DRIRE et DDASS – qui dans le cadre de l'instruction administrative ont toutes donné leur aval. Enfin, étant soumis à la législation des installations classées, le dossier a fait l'objet d'une consultation du CDH le 21 janvier 1999, qui donne également un avis favorable.

Les enjeux économiques du réensablement sont importants pour la Ville de Royan. Cette dernière profite de l'unanimité des habitants sur un tel projet pour « affirmer » un engagement dans la démocratie participative. Par la pose en ville et sur la plage d'affiches faisant la promotion de l'enquête publique, elle rattrape les dérives du projet d'extension du port de plaisance en 1991 qui l'avaient menée en contentieux durant plusieurs années. La presse a également repris l'information à plusieurs reprises en plus de l'annonce légale obligatoire (ci-dessous).

131. Déroulement de l'enquête publique

Comme pour la concertation préalable qui s'est déroulée en hiver et au début du printemps, la date de l'enquête publique ne permet qu'à une minorité de personnes de s'exprimer. Placer cette procédure l'été aurait permis à un plus large public de participer, puisque la ville qui compte près de 80 000 personnes en saison voit sa population chuter à 18 000 le reste de l'année, le potentiel est ainsi d'un quart seulement. De plus, les touristes en vacances auraient pu se satisfaire d'avoir du temps libre pour s'informer sur le projet, d'autant plus que l'étude précise à plusieurs reprises qu'il s'agit souvent d'habitués de la station.



Affiche de l'avis d'enquête publique et coupures de presse

L'enquête publique est obligatoire au titre de la loi 83-630 du 12 juillet 1983 sur la protection de l'environnement et de la loi 92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau (article 10). Elle s'est déroulée du 12 octobre 1998 au 13 novembre 1998 sur la commune de Royan. Le bilan à l'issue de l'enquête publique est très moyen : le commissaire enquêteur ne récolte que trente sept interventions écrites et deux orales.

39 interventions → 35 Royannais
39 interventions → 4 autres
4 autres → 3 du département de Charente Maritime
4 autres → 1 d'une région différente (Cantal)

La majorité des intervenants sont Royannais ou résident dans une commune voisine. La plupart des interventions commentées montrent une bonne connaissance du site : les observations sont pertinentes et révèlent même les imprécisions de l'étude d'impact : ainsi, le problème de non prise en compte de l'extension portuaire dans les prévisions courantologiques et sédimentologiques est soulevé à plusieurs reprises – ainsi que l'absence de modélisation – (« une simulation des courants actuels pourrait compléter utilement la connaissance de la situation après la dernière extension portuaire », « la création du nouveau port va continuer à renforcer l'érosion »…) ; les thèmes abordés (tableau 17) soulèvent des interrogations identiques, notamment sur le stationnement, l'envasement et l'équipement de la plage en sanitaires et poste de secours.

Plusieurs personnes regrettent des lacunes de l'étude d'impact : pas de prise en compte d'une éventuelle pollution par l'exutoire du Rivault sur la faune du platier de Vallières ; pas de chiffrage du coût d'un éventuel démontage/remontage du chantier si ce dernier est interrompu l'été, pas de mesures de la déflation éolienne.

Thème	Nombre de remarques
Etudes courantologiques et sédimentologiques	4
Envasement, pollution	5
Exutoire du marais	6
Stabilité de l'ensablement et entretien	6
Stationnement	6
Equipement de la plage	2
Incidence financière et impact touristique	5
Procédure	3

Tableau 17 : Les thèmes abordés par le public

Par ailleurs, les mesures compensatoires ne sont pas toujours respectées : dans l'EIE relative à l'extension portuaire de 1991 avait été préconisé le réaménagement d'une plage de deux hectares à l'abord immédiat du port (ceci correspondant en fait à l'engraissement de la plage actuelle). Certaines remarques dans le rapport du commissaire enquêteur montrent des confusions liées à cette mesure : « je pensais que la création du port de plaisance déboucherait sur le réensablement de la Conche ».

Pour résumer, la participation est caractérisée par :
- une large majorité de Royannais (90%)
- une proportion importante de personnes issues du monde associatif (23 %)
- de nombreuses interventions commentées (39%) mais une majorité d'avis favorables sans remarque sur l'étude d'impact (51%)
- une faible part d'avis défavorables (10%) et leur rattachement majeur à des préoccupations financières (dépense pour le contribuable)
- une diversité dans les thèmes abordés.

Le peu d'interventions sur le registre d'enquête est-il lié à la concertation préalable qui a rassuré les habitants sur le projet, ne les incitant pas à se déplacer pour donner à nouveau un avis favorable ? On peut aussi se dire que la concertation préalable est positive, et évite trop de mécontentements voire un contentieux en aval. Celle-ci, pourtant imposée par la législation, est loin d'être pratiquée pour chaque projet d'aménagement.

2. ANALYSE GLOBALE DU REENSABLEMENT DE LA GRANDE CONCHE

21. CRITIQUES GENERALES DE L'ETUDE D'IMPACT : UNE PRISE EN COMPTE LIMITEE DE L'ESPACE

Les imprécisions de l'étude d'impact ne permettent pas d'appréhender l'espace pendant la durée des travaux : ne sachant pas quelle technique de rechargement sera utilisée, aucune carte ne précise l'emplacement de la drague, les déplacements des engins et leur répartition selon le calendrier du chantier, le balisage des chenaux de navigation, etc.

Ainsi, toutes les informations ne seront pas rassemblées dans un même dossier : on trouvera d'un côté une étude sur le collecteur d'eaux pluviales (ce point n'étant pas traité dans l'étude d'impact alors que l'érosion générée par les sorties d'eaux aurait pu être mentionnée dans l'état initial du site), puis une autre étude sur les impacts sonores qui seront liés aux déplacements d'engins ou à la modification de la circulation, une autre encore sur les impacts du dragage, etc.
Par ailleurs, aucune date précise des relevés topographiques et des conditions météorologiques préalables n'est indiquée, ce qui ne permet pas de savoir si des sorties sur le terrain ont vérifié la présence de la faune benthique, et la bibliographie ne comporte aucune référence sur la biologie marine.
A nul moment dans l'étude d'impact n'est abordé un éventuel ensablement du port : pourtant, il est bien précisé que les sédiments se déplacent du centre vers les extrémités, mais il n'y a pas d'estimation de remplissage de la souille, par exemple.
Les mesures compensatoires sont plutôt des mesures de suivi dans un souci de sécurité et de salubrité qui consistent à réaliser périodiquement des analyses d'échantillons de sable sur la plage ré ensablée.
Afin de réduire les impacts écologiques et économiques, les travaux sont prévus en automne ou au printemps (revoir explications dans étude d'impact): en effet, ils généreraient une perte économique l'été, et d'un point de vue plus physique, l'hiver est une période propice au démaigrissement des plages, les effets bénéfiques du rechargement pourraient alors être anéantis.
Quant aux propositions faites pour plus d'agrément de la population et des suites qu'il faut donner au projet comme la pose de ganivelles, le balisage de la circulation ou encore l'agrandissement des sanitaires, ce ne sont que des mesures formelles, des suggestions dépendant du bon vouloir du maître d'ouvrage.
Au final, le rechargement en tant que tel n'a entraîné aucune complication. Réalisé par le service dragage et remblaiements du port de Bordeaux (maître d'œuvre), les volumes de sables remblayés furent légèrement supérieurs à ceux prévus : 250 000 m^3 par voie hydraulique et 7000 m^3 par voie terrestre, restituant ainsi une surface de plage de 5 hectares pour un coût de 9.5 MF HT (1 450 000 €).
La pose de ganivelles préconisée est aujourd'hui ponctuelle (photo 3) son rôle étant plutôt la protection des quelques bâtiments sur la plage ou des aménagements en arrière.
Aujourd'hui, la plage nécessite un apport de sable annuel de 20 000 m^3, repris aux extrémités (surtout ouest) et ramené au centre. Depuis les cinq dernières années, les pertes en sables ont été minimes - malgré de fortes variations saisonnières - et aucun autre rechargement n'a été programmé. Cependant, les fluctuations des niveaux de sable sont peu suivies, puisqu'un seul relevé topographique est effectué chaque année, avant l'été. Quant à l'exutoire du marais de Rivault, il est entièrement recouvert par le sable.
Le rechargement a donc rempli sa fonction de lutte contre l'érosion car, à une année près, le boulevard Garnier aurait pu être en partie détruit.

22. QUELQUES LIMITES DE LA VOIE REGLEMENTAIRE

On peut remarquer un décalage entre la volonté du droit qui soumet à enquête publique les opérations d'aménagement susceptibles d'affecter l'environnement, alors que l'étude d'impact et le rapport du commissaire enquêteur concluent plusieurs fois que « les travaux s'effectueront sans causer de dommage à l'environnement ». Pourquoi faire alors une enquête publique ?
La question se pose aussi pour les études d'impact : on a vu que la concertation préalable (bien en amont de l'enquête publique) expose un projet déjà ficelé lors d'expositions ou de réunions, or, l'étude d'impact n'est pas encore réalisée. Ceci confirme son intervention tardive dans le

déroulement des procédures, le projet étant déjà défini techniquement et spatialement. Nous verrons plus loin comment le rôle initial de l'étude d'impact, qui consiste à vérifier qu'un projet ne sera pas préjudiciable au site, a été détourné.

Par ailleurs, les mesures de réduction ou de compensation des impacts sont souvent brièvement traitées : effectivement, comment préconiser de telles mesures si à aucun moment l'étude ne soulève d'impacts négatifs ? De même, les variantes au projet, obligatoires, sont ici remplacées par la présentation de deux projets antérieurs qui semblent aujourd'hui dépassés puisque la tendance n'est plus aux ouvrages lourds. Il aurait été plus intéressant de présenter les méthodes douces de rechargement utilisables ces dernières années et de les comparer entre elles, comme par exemple la technique de drainage « écoplage » : un véritable choix aurait pu être ainsi donné aux décideurs et utilisateurs de la plage.
Enfin, le droit ne permet pas non plus la prise en compte d'unités spatiales homogènes : il s'appuie généralement sur des territoires administratifs, scindant ainsi des milieux qui ne peuvent pourtant se définir que par rapport à d'autres. Dans l'exemple décrit, le rechargement ne concerne que la commune de Royan, alors que la plage de la Grande Conche s'étend également sur la commune de St George de Didonne. Avant le réensablement, la commune de St George de Didonne, avantagée par la dynamique sédimentaire, avait proposé de transférer du sable au centre de la plage à condition que les frais d'entretien de l'ensemble de la grande Conche soient pris en charge par la commune de Royan (qui dépense déjà plus de 50 000 € par an pour l'entretien de ses plages).

3. LE RECHARGEMENT DE LA PLAGE DE LA BAULE (LOIRE ATLANTIQUE) : UN CONTRE-EXEMPLE ?

Malgré une identité comparable des sites géographiques, les moyens et processus mis en œuvre lors du récent réensablement de la plage de la Baule diffèrent largement de ceux exposés pour Royan.

Située en fond de baie, la plage de la Baule a également connu une urbanisation dense au 20e siècle, avec la construction d'un perré rectiligne supprimant les échanges plage-dunes. Sa stabilité d'ensemble est néanmoins marquée par une forte érosion en partie centrale et un engraissement aux extrémités, notamment à l'est sur une commune différente, Pornichet, ce qui complique quelque peu la gestion du stock sédimentaire (des transferts sont régulièrement menés par camion).
Pour remédier de manière plus durable à cette érosion, la commune de la Baule décide, il y a quelques années, d'opérer à un rechargement massif de sable.

L'analyse du rapport de la commission d'enquête apporte dans un premier temps, via la participation publique, une vision générale du projet qui amènera ensuite à aborder certaines limites de l'étude d'impact permettant de mieux éclairer le déroulement de cet aménagement.

31. LE RAPPORT DE LA COMMISSION D'ENQUETE

On note que la participation publique est beaucoup plus forte à la Baule que pour le réensablement de la Grande Conche de Royan : la communication de l'information par la presse est sûrement liée à ce phénomène, mais l'on peut également se demander si l'ampleur de la participation n'est pas également liée au mode de rechargement choisi (par voie terrestre) qui génèrera plus de nuisances, touchant ainsi directement un nombre plus important de personnes subissant les contraintes.

La synthèse des observations, bien que complète, est peu lisible : elle ne permet pas, par exemple, de se rendre compte rapidement de la part d'avis favorables, réservés ou défavorables du public. La commission conclut que « sur les 95 observations écrites recueillies, seulement 7 ne sont pas favorables au réensablement, le plus souvent à cause des nuisances supposées pendant les travaux ». Or, une étude détaillée des observations nuance nettement ces propos : si l'on peut effectivement considérer que 31 personnes donnent un avis favorable sans faire de commentaires, on relève par contre que 42 remarques sont assorties d'une demande de précisions, de compensations (expertise des habitations, badges, indemnisation, etc) ou même de modifications (itinéraires, sens de circulation, etc), 47 avis sont réservés et regrettent la non prise en compte de solutions alternatives (*écoplage, stabiplage*) ou d'études approfondies (notamment sur l'impact du port de Pornichet), enfin, 14 personnes s'expriment défavorablement. On a ainsi 54.5% d'avis plutôt favorables, et 45.5% d'avis réservés ou défavorables. Façon d'exposer les faits…
Malgré la période de déroulement de l'enquête, à la fin de l'été 2003, la participation est très majoritairement bauloise (95% résident à La Baule, seulement 5 intervenants précisent qu'il s'agit de résidence secondaire)
Enfin, on note que 35 personnes auraient souhaité une solution maritime (refoulement hydraulique).

Une large contribution de la presse locale, qui suit le déroulement des opérations

Finalement, au delà d'un premier regard positif sur les méthodes de rechargement considérées comme naturelles et douces, la priorité environnementale s'efface peu à peu au profit d'autres préoccupations, notamment économiques. La disponibilité immédiate de subventions et d'un stock sédimentaire représente en effet une opportunité à saisir pour la commune dont l'économie repose largement sur le tourisme, ainsi que pour l'unique entrepreneur local – le groupe Charrier - capable de répondre à l'appel d'offres au vu du travail à réaliser et des délais demandés. C'est probablement une double incertitude qui a conduit à opter pour la voie terrestre, comparativement moins écologique que la voie maritime : incertitude d'obtenir des subventions suffisantes, et incertitude d'exploitation du gisement des Charpentiers, les délais administratifs d'une demande d'autorisation pouvant être importants.

32. UNE ETUDE D'IMPACT PARFOIS PEU EXPLICITE

La lecture de l'EIE appelle quelques remarques, pour la plupart soulevées pendant l'enquête publique. Réalisée en mars 2003 par Sogréah et In Vivo, bureaux d'études s'affichant comme spécialistes d'aménagements maritimes et littoraux, l'étude montre parfois quelques lacunes notamment dans l'analyse de l'état initial du site et la justification du choix de la technique mise en œuvre.

Des oublis et incertitudes

Plusieurs remarques du public lors de la concertation ont accusé le port de Pornichet d'être responsable de l'érosion générale dans la baie. Certaines personnes avait apporté des photos aériennes avant et après sa construction, montrant un démaigrissement beaucoup plus important après la construction du port (étude LCHF en 1975). Or, l'EIE ne traite à aucun moment avec précision des véritables impacts du port sur les mouvements sédimentaires. Est-ce la preuve qu'une fois un aménagement réalisé, ce dernier devient intouchable ? Aurait-il été envisageable d'étudier une possibilité de modification du port afin de faciliter les transferts de sédiments, privilégiant un réensablement progressif mais durable ? Dans le cas où le port participerait fortement à l'érosion de la plage, ne devrait-il pas contribuer financièrement aux opérations de rechargement (ponctuelles ou exceptionnelles) ?

Photo 5 : port de Pornichet (44)

Etonnant de ne pas avoir pris en compte d'éventuels effets du port de plaisance de Pornichet, dont la localisation et la taille ne peut être exemptes de tout impact…

Un second point porte sur la pêche de la crevette grise :

Selon l'EIE, la baie de la Baule est une zone importante pour la pêche à la crevette grise (EIE, fig. 2.23). Seulement, aucune étude ne porte sur l'intérêt du milieu sableux (estran) : vie et reproduction de l'espèce ; évolution des stocks pêchés les dernières années et avant la construction du port, etc.

A aucun moment il n'est fait référence à des expériences de réensablement passées, comme par exemple celui de La grande Conche ou de Chatellaillon. Ceci pourrait pourtant être enrichissant pour définir les meilleures techniques à mettre en œuvre, comparer les prix, etc. surtout pour des systèmes littoraux présentant des caractéristiques similaires (baie où les sédiments circulent en milieu fermé, donc limitation des pertes, milieu urbain, même contraintes d'érosion du perré, etc.).

On peut lire dans la partie relative à l'évaluation de la biodiversité « le problème des espèces en zones marines est la méconnaissance de leur sensibilité générale aux conditions du milieu. Il n'existe que très peu de données scientifiques (…). L'inventaire quantitatif des espèces, du fait de la difficulté de prospection, est impossible à faire ». Des références à différentes EIE réalisées sur des milieux similaires permettraient – elles d'obtenir des résultats satisfaisants ?

Enfin, on note dans cette EIE que l'analyse des méthodes utilisées est très succincte (une page). Elle ne précise ni les dates de réalisation des profils de plage et des relevés bio sédimentaires de l'estran, ni le nombre de personnes mobilisées pour l'étude avec leurs spécialisations respectives.

Le rechargement par transport terrestre : révélateur des limites de la prise en compte environnementale

Techniquement, le réensablement de plage est une solution respectueuse de l'environnement. S'il est démontré que les stocks prélevés ne favorisent pas l'érosion sur un secteur côtier donné, le rechargement en tant que tel n'induit pas de modifications négatives du site sur les plans physiques et paysagers. Il n'est donc pas question ici de critiquer le rechargement en tant que tel, mais de s'interroger sur l'analyse comparative des techniques terrestre et maritime.
En annexe de l'étude d'impact, un tableau – détaillé dans les lignes suivantes - souligne les avantages de la voie maritime (tableau 18) :

ANNEXE A : ANALYSE COMPARATIVE DES SOLUTIONS TECHNIQUES

L'analyse comparée des deux solutions a été réalisée sous la forme d'un tableau synthétique.

Type de solution	Solution Maritime	Solution Mixte
Aspects techniques de la solution		
Description	Il a été supposé pour les modalités de la mise en œuvre et l'évaluation des coûts que la zone d'extraction était l'extension potentielle du Gisement des Charpentiers.	Cette solution repose sur l'utilisation de sédiments issus du Gisement du Pilier, non utilisés pour les usages classiques du BTP.
Mode opératoire et cycle	Le principe du dragage sera le suivant : - Extraction sur site en mer, - Déplacement de la drague aspiratrice sur le lieu de dépôt et pour réensabler l'estran, - Branchement sur une canalisation fixée à une bouée qui permet de refouler les sables sur l'estran (conduite de 1700 - 2000 m constituée de tuyaux d'aciers soudés les uns aux autres) fixée à une bouée),	La chaîne technique et le cycle de dragage serait le suivant : - Extraction sur le gisement du Pilier, à l'aide des dragues aspiratrices en marches sablières. Transport jusqu'au site du Terminal sablier à Montoir, - Déchargement et mise en dépôt provisoire à Montoir (Terminal sablier). Cette phase de dépôt passe par une étape de décantation dans un bassin prévu à cet effet. Après décantation, les matériaux sont déposés en silo. - Reprise par des camions semi-remorque d'une puissance de chargement de l'ordre de 25 t puis transporté jusqu'au site de la Baule par voie routière. Deux postes de déchargement sont prévus en bordure du perré, permettant un dépôt des matériaux sur l'estran en deux secteurs de la zone à recharger. - Nivellement à l'aide d'engins de TP.
Intérêts de la solution technique	La solution maritime présente un intérêt indéniable du point de vue des rendements, plus importants que pour la solution mixte pour une solution terrestre.	Les rendements de cette solution sont plus faibles. Ils sont fonction du nombre de camions utilisés et du nombre de rotations. Cette solution permet par mise en dépôt provisoire des matériaux une décantation des sédiments avant transport et rechargement.
		Cette mise en dépôt permet également une vérification préalable de la qualité et de la granulométrie des sédiments avant chargement et transport jusqu'à la Baule.
Inconvénients de la solution technique	La solution technique maritime présente des risques complémentaires : - Risques liés à travaux maritimes et indisponibilités liées à la houle, détériorations de la conduite de refoulement	La solution technique nécessite l'utilisation d'une noria de camions semi-remorque.
Impacts prévisibles		
Qualité des eaux	Risque de déversement accidentel de matériaux en cas de rupture de la conduite	Décantation et contrôle préalable des matériaux présente l'avantage d'éviter le déversement sur l'estran d'un mixture de dragage (eau + sédiment) mais du sable sec.
Qualité et aspect de la plage	Présence de matériaux fins ou chargés en matière organique pourrait altérer de manière temporaire la qualité visuelle des matériaux de la plage	Contrôle préalable des matériaux permettra d'assurer une qualité visuelle de la plage.
Nuisances	Pendant la journée et à cette distance, l'expérience montre que le bruit d'une telle drague en marche se confond avec le bruit de fond ambiant. En période nocturne, le bruit apparent sera légèrement plus soutenu. Les engins (buldozers,..) qui seront utilisés sur la plage pour les travaux de profilage et qui créeront eux un bruit beaucoup plus nuisant mais leur utilisation pourra être limitée à la journée.	Nuisances sonores et sur le trafic routier en raison du flux dense de camions nécessaire au transport et déchargement des matériaux sableux sur l'estran. Pour atteindre un volume journalier déposé, il est nécessaire de mettre en place un roulement de 20 camions par heure, soit 160 camions par jour (travail diurne). Un plan de circulation doit être réalisé pour réduire au minimum ces impacts et nuisances.

Tableau 18 : Annexe A de l'EIE relative au réensablement de la plage de La Baule

- ligne 1 : pourquoi considérer l'extension potentielle du gisement des Charpentiers alors qu'il est convenu d'utiliser les sables du Pilier pour des raisons d'autorisation administrative ?
- ligne 2 : démontre la simplicité de la solution maritime
- ligne 3 (intérêts): seuls les rendements, beaucoup plus importants pour la voie maritime, sont exprimés. A ces derniers pourraient s'ajouter des intérêts environnementaux plus généraux : réduction de la pollution de l'air, des nuisances sonores, etc. sans oublier le moindre coût et la réduction de la durée du chantier
- ligne 4 (inconvénients): deux risques sont exposés pour la voie maritime : indisponibilité des travaux liée à la houle : or, les études ne soulignent pas de très fortes houles – il aurait fallu démontrer que les houles étaient un facteur déterminant le choix terrestre - ; détérioration de la conduite de refoulement : bien que probables, les cas de détérioration semblent rares… les refoulements de Royan, Chatellaillon et Marennes n'ont pas posé de problèmes spécifiques, et quand bien même le cas se présenterait, une réparation reste envisageable.

Quant à la solution terrestre, il est seulement précisé que de nombreux camions seront nécessaires, sans rappeler la gêne à la circulation que cela engendrera, les risques d'accidents, les perturbations auprès des commerçants ou des écoles, etc…

- ligne 5 (impacts) : concernant la qualité des eaux, il est surprenant de prétexter un risque de déversement accidentel de matériaux en cas de rupture de la conduite : en quoi une perte de sable en milieu maritime peut être dangereuse ? Est-il déjà arrivé qu'une conduite vienne à rompre ?

L'aspect et la qualité de la plage pourraient quand à eux être affectés de manière temporaire ; mais quand on sait qu'un rechargement maritime est plus rapide (environ trois mois), on peut penser que si celui-ci est terminé à la fin du printemps, le sable aura eu le temps de prendre une couleur esthétique.

Enfin, les nuisances sonores sont de loin moins importantes qu'une noria journalière de camions semi-remorques.

Il est ainsi regrettable de ne pas disposer dans l'étude d'impact d'une véritable analyse comparative des techniques terrestre et maritime, prenant sérieusement en considération les impacts et les coûts effectifs de réduction et compensation de ces derniers (expertises d'habitations, enrobé phoniques…) avec les bilans coûts/avantages des trois solutions potentielles :

rechargement par voie maritime/ gisement des Charpentiers (avec éventuellement la mise en place de techniques de stabilisation sédimentaire en attente de l'autorisation d'exploitation)

rechargement par voie maritime/ gisement du Pilier

rechargement par voie terrestre/ gisement du Pilier

Le coût

Le coût d'ensemble est estimé à 4 millions d'euros pour un apport de 220 000 m^3 (4 752 306 € pour 215 000 m^3 selon un article de Ouest France du 17 novembre 2003). On peut le comparer au coût du réensablement de Royan : 1,52 millions d'euros pour environ 200 000 m^3. Et ceci sans ajouter les coûts initialement non prévus dans l'EIE tels que la pose d'un enrobé phonique, l'expertise d'habitations, etc.

Les impacts écologiques

Le transport par voie terrestre, qui compte près de 200 rotations de camion par jour, équivaut au terme des cinq mois envisagés à 440 000 km parcourus (à raison de 4000 km par jour) soit près de 600 AR Nantes/Paris. Cette donnée n'apparaît nulle part dans l'étude, et encore moins les émissions

de CO2 liées à ces déplacements. Pourtant, la loi sur l'air de 1996 impose de prendre en compte les effets sur la santé (art 19) et les rejets dans l'atmosphère. Ce problème de pollution est soulevé à plusieurs reprises dans les interventions de l'enquête publique.
De même, les impacts sonores (qui sont pourtant étudiés plus précisément) sont insuffisamment pris en compte, puisqu'il s'est avéré dès les premières rotations que la population riveraine était gênée, demandant un dédommagement. Ce dernier fut donc entrepris ultérieurement à l'EIE, la mairie proposant la pose d'un enrobé phonique sur certaines portions du tracé. Mais que penser de cette mesure compensatoire ? D'abord, elle n'est pas soulevée lors de l'EIE, ensuite, s'avèrera-t-elle efficace quand on sait que l'enrobé phonique n'est réellement efficace qu'à partir de 50 Km/h, et que la vitesse imposée aux camions est de 30 Km/ h ? ? ?

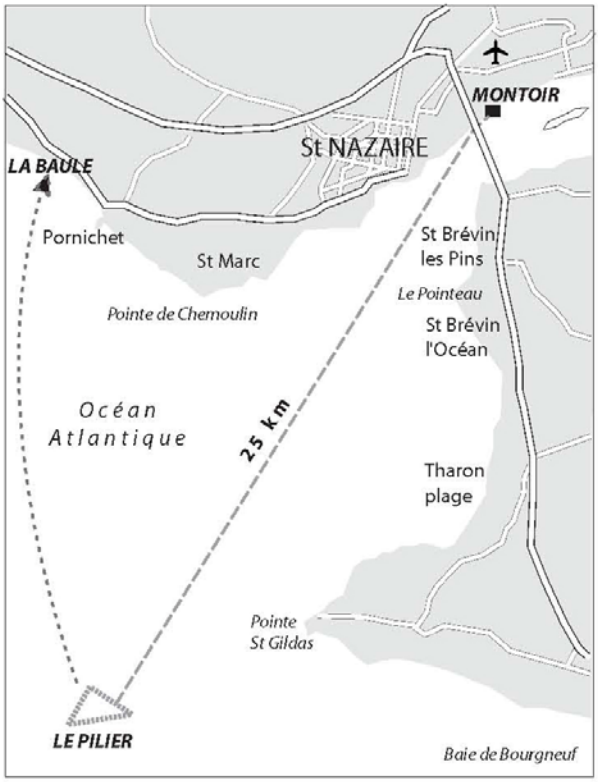


Figure 37 : Localisation du site d'extraction et comparaison de la solution par transport terrestre ou maritime
Source : EIE Sogréah / In Vivo

33. PREMIER BILAN DES RECHARGEMENTS ETUDIES

La manière dont est traitée l'étude d'impact ne semble pas, au regard des premiers dossiers étudiés, répondre à une forte volonté de protection de la nature, et les préoccupations écologiques sont rapidement reléguées derrière les questions de rentabilité économique des projets, ou encore des questions politiques.
Quelques remarques pour clore cette première étude de cas, qui seront en partie reprises pour l'analyse ultérieure :

- le facteur temps est souvent déterminant : pour le réensablement de la Baule, la solution est prise sous le prétexte d'une situation urgente : « ce choix repose essentiellement sur des problèmes de disponibilité en matériel sableux et sur l'urgence à commencer les opérations ». Peut-on parler d'urgence treize ans après les études réalisées par la Sogréah qui portent elles-mêmes sur l'évolution sédimentaire entre 1980 et 1990. L'urgence est-elle seulement liée à la délivrance d'une autorisation d'extraction, donc à une *contrainte* réglementaire : il sera privilégié une solution moins écologique mais réalisée rapidement plutôt que l'étude d'une autre solution qui nécessitera une demande d'autorisation, souvent longue, et pire, la réalisation d'une autre étude d'impact (pour Royan, le banc de St Georges est écarté de ce fait, ainsi que le gisement des Charpentiers pour la Baule)! … Le tout est de trouver des arguments qui feront mettre de côté ces solutions : sédiments à granulométrie inadéquate, faune plus riche…

- les variantes ne sont pas étudiées sérieusement, alors que des comparaisons explicites permettraient réellement une meilleure prise en compte environnementale sur le long terme : pourquoi ne pas utiliser la technique écoplage ou stabiplage pour stabiliser les sédiments, et profiter de quelques années ou les pertes seront moindres pour obtenir des autorisations si nécessaires (après avoir admis quel gisement génèrerait le moins de dégradations), et opter pour une voie maritime qui limite considérablement les impacts ? Quelles raisons poussent le maître d'ouvrage à opter pour une solution moins écologique ? Le rôle de l'EIE est-il alors rempli de manière satisfaisante ?

- l'espace n'est jamais appréhendé dans sa globalité : si le maître d'ouvrage est une commune littorale, elle va demander à ce que l'EIE qu'elle finance porte avant tout sur son territoire, et non sur la commune voisine : ainsi, on assiste à un morcellement d'unités géographiques qui ne permettent pas une bonne prise en compte de la réalité des dynamiques physiques.

- les réalités économiques paraissent souvent écartées, secondaires dans les EIE : ainsi, les objectifs du rechargement de La Baule sont exprimés en introduction de l'étude : « objet de l'opération : les travaux projetés ont pour objectif de protéger le littoral de la commune de La Baule (estran et remblai) des attaques de la mer par un réensablement massif sur 3600 m, à partir de sables prélevés sur le gisement du Pilier. Ceci permettra de reconstituer l'estran et d'atténuer l'action des houles afin de réduire sa capacité érosive, et de protéger le pied du remblai. C'est-à-dire restaurer une situation telle qu'elle était il y a une dizaine d'années. » Il faut attendre la page 41 pour lire « maintenir les activités balnéaires » et la page 53 pour trouver trois lignes sur la véritable finalité du rechargement « les activités de plage et l'activité balnéaire de manière générale étant en terme de recettes l'activité principale de la commune de la Baule, le projet aura un effet positif sur l'économie de la commune. » Pourquoi ne pas l'exprimer clairement au début, sachant que reconstituer un estran n'a jamais été une finalité en soi.

- le public n'a pas connaissance de l'ensemble des éléments du dossier : pourquoi un chapitre de l'EIE ne reprend-il pas les impacts décrits dans l'EIE relative au dragage, ainsi que les conclusions du commissaire enquêteur ? Dans le cas du rechargement de la Baule, l'extraction se fait sur le gisement du Pilier : or, il est précisé dans l'EIE du dragage qu'il existe un impact sur les ressources de la pêche : dix espèces de poissons dominent dans cette zone dont le merlan, le merlu, la sole, le rouget barbet, la raie, l'encornet, la plie ; en période migratoire, on y trouve des seiches et des bars. La zone du Pilier est une zone de transition entre les nourriceries de la Baie de Bourgneuf et les zones de pêche. L'association Vivre l'île 12sur12 avait d'ailleurs exprimé un avis défavorable lors du renouvellement de la concession du Pilier, l'accusant entre autres d'être à l'origine de phénomènes d'érosion sur Noirmoutier sans toutefois en avoir des preuves convaincantes.

- les comparaisons coûts/avantages sont dans les études d'impact étudiées peu développées. Souvent, une solution technique est exposée et défendue dans le dossier. Ainsi, le rôle de l'EIE ne s'éloigne t-il pas de son objectif d'aide à la décision, en légitimant un projet plutôt qu'en exposant de manière objective et détaillée plusieurs solutions avant d'opter pour la moins préjudiciable d'un point de vue strictement environnementale ? Comment est-on arrivé à cette situation où l'on impose plus que l'on ne propose ?

- on remarque déjà dans les formes de concertation proposées, et particulièrement à travers le réensablement de la Baule, un relatif détournement de l'objet principal (le rechargement de la plage, espace public, donc intérêt général), vers des intérêts particuliers, donc un objet privatif. Il y a donc un décalage entre le rôle théorique de l'enquête et la réalité : son rôle initial étant de recueillir l'avis du public sur le bien-fondé d'un projet ; qui se traduit dans la pratique par une occasion (la seule ?) de défendre des intérêts individuels face à un aménagement entièrement ficelé, qui à de grandes chances d'être réalisé. Le public ne peut se placer que dans deux positions : soutien au projet (si les nuisances ne l'atteignent pas) ou opposition. C'est pour cela que le rechargement de Royan ne soulève pas d'opposition et que la participation est faible, vu que les nuisances sont nettement moindres que pour La Baule. On en vient à détourner l'enquête Bouchardeau de ses préoccupations environnementales, préoccupations souvent peu prises en compte (effets se vérifiant sur le long terme) face à des atteintes directes et immédiates qui seront ressenties individuellement, et dont chacun essaie de se prémunir dans l'urgence.

CHAPITRE 5

L'AMENAGEMENT DU PORT DE PLAISANCE DE PIRIAC SUR MER (LOIRE ATLANTIQUE):

Des projets en pointillés pour une stratégie continue

1. Doucement… mais sûrement 174

11. Présentation 174
Contexte 175
12. La première extension spatiale du port traditionnel : 1986 / 88 176
13. Priorité à la plaisance : une volonté forte révélée par deux grands projets de développement 177

2. La création du bassin a flot : une participation publique en deux temps, trois mouvements.....184

21. Une première enquête publique marquée par l'opposition au projet 184
22. Le recours en justice ou l'espérance des associations 185
23. Une seconde enquête publique pour la reprise des travaux 187
24. L'enquête publique relative à l'extension du port de Piriac, 2003..... 187

3. Bilan des procedures liees aux aménagements du port de piriac 190

31. L'absence de vision complète et globale 190
32. Une justification orientée et économique..... 192
33. L'engrenage temporel 193

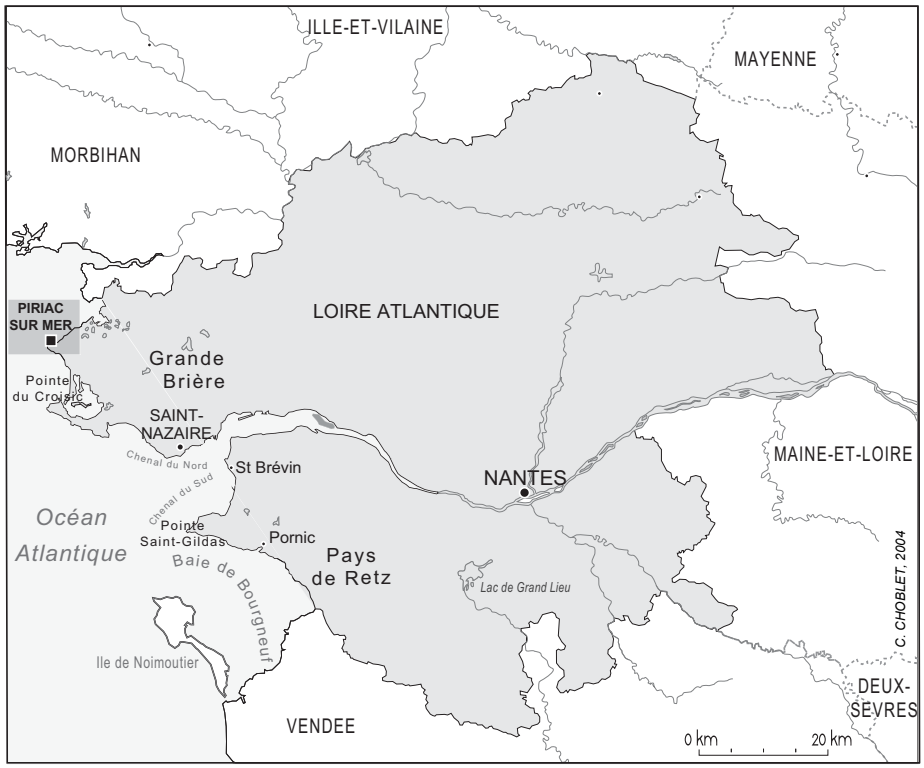
La création de ports de plaisance s'est largement développée de la Bretagne à la Gironde au cours des années 1960-80, l'absence de freins réglementaires favorisant entre autres ces nombreuses implantations ou extensions.

Or, ces équipements marquent fortement l'environnement naturel et social, dégradant par exemple l'état des milieux et des ressources dans le premier cas et modifiant un ordre déjà plus ou moins bien établi dans le second cas.
Le port de plaisance est ainsi un aménagement conflictuel type, souvent synonyme d'artificialisation et de privatisation d'un espace public naturel (une plage, par exemple, est supprimée au profit d'un équipement réservé à un groupe d'utilisateurs précis, les plaisanciers).

Il s'agit donc, à travers l'extension du port de plaisance de Piriac sur mer, de montrer si les différents instruments juridiques institués en faveur d'une meilleure prise en compte de l'environnement ont permis d'amoindrir la controverse inhérente à ces aménagements ; autrement dit, les études d'impact et les enquêtes publiques ont-elles favorisé l'acceptabilité des décisions ou, au contraire, ont-elles cristallisé les tensions le long des étapes successives d'un projet qui a transformé un modeste port d'échouage en petite usine de la plaisance ?

1. DOUCEMENT… MAIS SUREMENT

11. PRESENTATION



Projets
Extensions du port de plaisance

Commune
Piriac sur mer (44)

Site
Port du bourg de Piriac

Etat
Réalisations successives de 1986 à 2004

Figure 38 : Localisation du port de Piriac sur mer

Entre l'estuaire de la Loire au sud et l'estuaire de la Vilaine au nord (figure 38), Piriac sur mer se localise au nord est de la pointe de Castelli sur une côte orientée SW/NE ou se succèdent des falaises d'une dizaine de mètres et des criques sableuses. Son littoral est bien abrité des houles, qui sont amorties par la présence au nord ouest de la presqu'île de Quiberon et de Belle Ile, ainsi que par une plate forme d'abrasion marine bien développée. Enfin, le bassin de navigation au large du port de Piriac est très prisé des plaisanciers du fait notamment de la présence de nombreuses îles accessibles à la journée (figure 39).

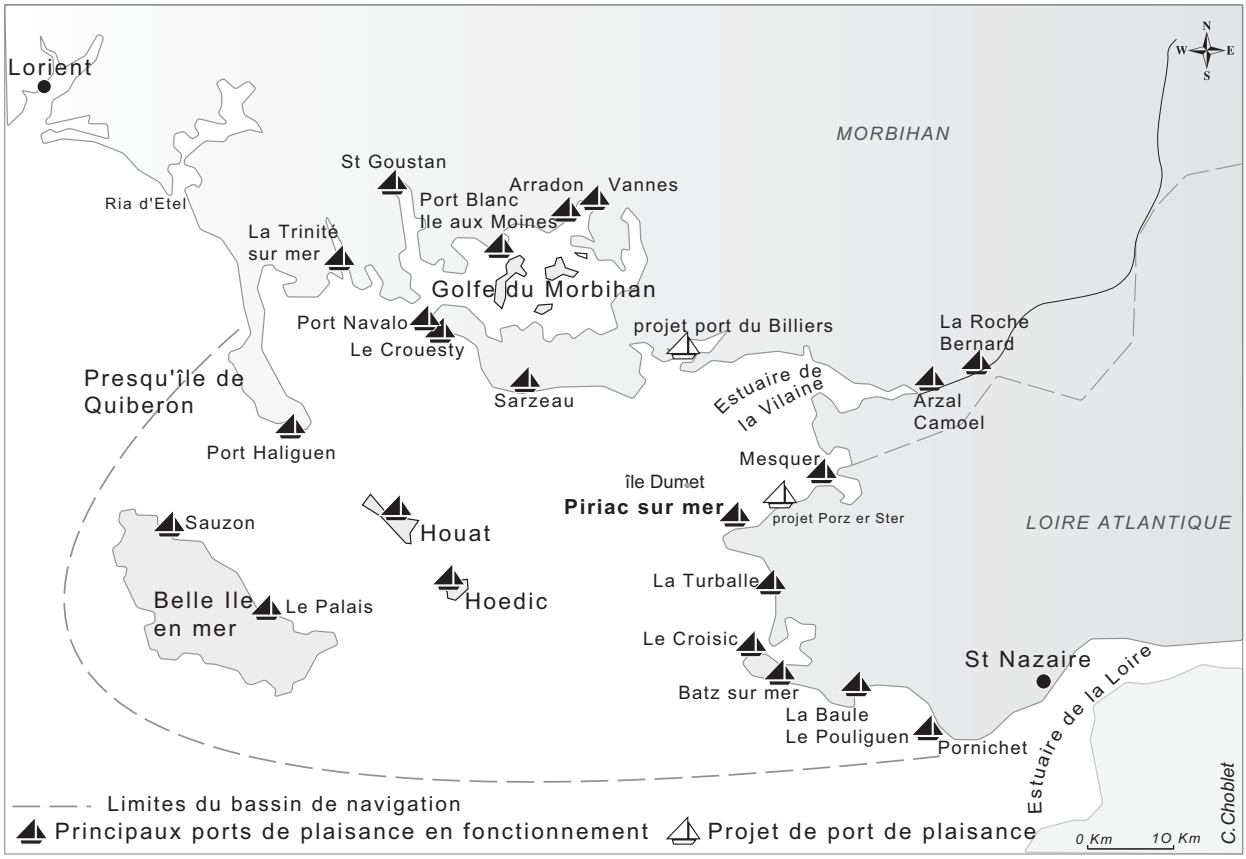


Figure 39 : Piriac sur mer, une situation propice à la plaisance

Contexte

La Chambre de Commerce et d'Industrie de St Nazaire (CCI) est concessionnaire et gestionnaire de plusieurs ports de Loire Atlantique : La Baule Le Pouliguen, Le Croisic et Piriac sur mer (pour ce dernier, elle est concessionnaire du port de pêche en 1980 et du port de plaisance depuis 1981) pour une durée de 50 ans.

La CCI est ainsi maître d'ouvrage des différents aménagements du port de Piriac. Elle envisage dès la fin des années 1980 le développement de la plaisance entre Loire et Vilaine, secteur à fort potentiel du fait de la proximité d'îles comme Belle île, Houat et Hoëdic. Plusieurs aménagements sont alors en projet dans le secteur - extensions importantes à la Turballe et sur l'étier de Billiers – et dans la région, avec entre autres un port en eau profonde à Préfailles. Il est également prévu dès les années 1980 d'implanter un port de plaisance sur le « lehn[1] » de Porz-er-ster, à deux kilomètres environ au nord-est du bourg de Piriac.

L'opposition de la population et les contraintes réglementaires (la loi Littoral de 1986 y a largement contribué) ont fait échouer la plupart de ces projets : la meilleure alternative reste la transformation des ports déjà existants. La CCI est consciente que si elle propose un projet de bassin à flot sur l'ensemble du port de Piriac, le projet est voué à l'échec. Ainsi, c'est progressivement qu'elle va concrétiser ses ambitions, en laissant les mentalités évoluer (ou se lasser de l'opposition…).
A chaque fois, le conseil municipal suit les décisions de la CCI, en approuvant l'ensemble des projets.

[1] Lehn : vieux mot breton désignant un lieu humide et saumâtre : marais ou simple mare plus ou moins en communication avec la mer ; par extension : simple dépression près du rivage. Les lehns sont alimentés par des ruisseaux -du moins en hiver- et sont en communication avec la mer à marée haute.

Bien que réalisée par étapes successives, la construction du port a fait à chaque fois l'objet de procédures réglementaires et administratives. Ainsi, les extensions de 1986, 1996 et 2004 ont respectivement été soumises à étude d'impact et à enquête publique, ceci en raison soit de la nature des travaux, de leur coût (supérieur à 1,83 M€) ou des répercussions sur l'environnement qu'elles génèrent (loi sur l'eau).

Comment passer en dix-sept ans d'un port d'échouage de 275 places à un bassin à flot de 754 places, changeant simultanément la clientèle qui, composée aux trois-quarts de voiliers dont la taille est inférieure à 9 mètres, va devenir en 2004 comprise entre 8 et 12 mètres à plus de 88 % ? La solution a été dans le cas de Piriac de proposer des extensions successives, ce qui explique qu'une lecture chronologique des faits facilite la compréhension des états successifs du port.

12. LA PREMIERE EXTENSION SPATIALE DU PORT TRADITIONNEL : 1986 / 88

Dès le 17e siècle, Piriac sur mer dispose d'un port de pêche très actif, notamment armé pour la pêche à la morue (Terre-neuvas). Le premier môle est réalisé en 1758. L'activité va ensuite se diversifier avec la sardine et le hareng, directement conditionnés par quatre conserveries sur la commune jusque dans les années 1965-70.
La vocation touristique de Piriac s'affirme à la fin du 19e siècle avec, en 1888, les premières cabines de bain sur la plage. La pratique de la plaisance se vulgarise dès les années 1970 en France, parallèlement à une période de crise pour les activités de pêche : la construction d'une criée à La Turballe lui confère une situation de monopole, invitant la commune de Piriac à se tourner entièrement vers la plaisance. Ainsi, en 1981, la jetée initiale est prolongée de manière à créer un avant port ; le chenal et le bassin sont creusés.
En 1986, la CCI projette la création d'un plan d'eau plus vaste et mieux protégé. Les voiliers constituent alors ¾ de la flottille, dont ¾ entre 5m et 9,50 m, l'accès restant difficile pour les bateaux supérieurs à 10 mètres. 75% des propriétaires sont piriacais. Les tarifs peu élevés et la politique du port (première nuitée d'escale gratuite, etc.) encouragent la fréquentation. Les travaux, de 1987 à 1988, permettent d'augmenter la capacité du port de 275 à 500 places en **échouage,** pour un coût de 6 700 000 F – soit plus d'un million d'euros – partagé entre le Département et la CCI de St Nazaire.

Quelques éléments de l'étude d'impact relative à cette première extension :
L'étude d'impact est réalisée par PB environnement à la suite d'une étude hydraulique du STCPMVN[2] (août 1985). Cette dernière précise que du point de vue sédimentologique, l'équilibre du port serait modifié par le projet d'extension, du fait d'une agitation réduite, et « il s'ensuivra très certainement une extension de la zone vaseuse vers les zones actuellement sableuses, voire la transformation de la plage en vasière (…) et des coûts importants de dragage », « le port tel qu'il est projeté nécessitera d'importants dragages ».
L'EIE préconise une extension modérée, et la solution « du port en eau profonde a été écartée en raison des coûts élevés de réalisation et d'entretien ». De même, la variante qui consistait à étendre le port vers l'est fut écartée (figure 40).
L'aspect « ouvert » du port et le rôle de dilution qui lui est propre sont rappelés au chapitre des pollutions chroniques et accidentelles.
Le milieu biologique est traité succinctement (pas de description précise des espèces) ; il est affirmé que malgré « l'évidence d'une certaine richesse floristique et faunistique du site étudié (...) l'extension

[2] Service Technique Central des Ports Maritimes et Voies Navigables

n'aura pas de conséquences particulièrement néfastes, susceptibles d'endommager sérieusement le potentiel biologique de la zone ».

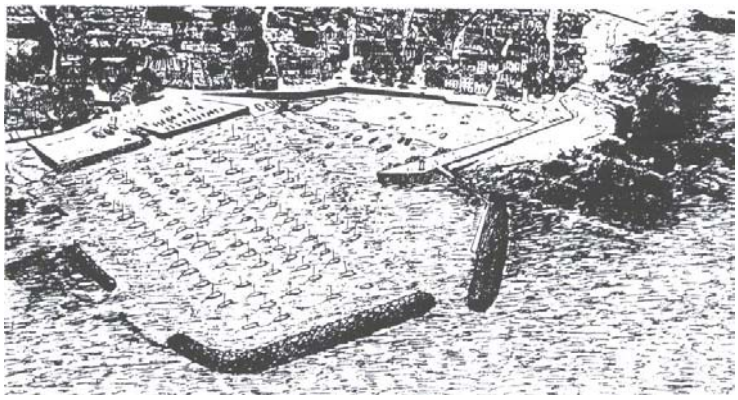


Figure 40 : Unique illustration de l'EIE permettant d'imaginer le projet dans son ensemble

Quant aux impacts liés au chantier, on reste encore une fois dans l'incertitude de la connaissance du site (à propos des matériaux à extraire « *il est vraisemblable que les opérations s'effectueront de manière empirique en fonction des roches rencontrées* ») et on retrouve le conditionnel qui marque un manque d'appréhension globale du projet (pour les matériaux déroctés : ils «*pourront soit être stockés pour être réutilisés lors de travaux d'empierrement, soit être déversés dans des décharges* » ; pour le stationnement : « *250 places supplémentaires devront être créées à proximité du port (…) des parkings devront être trouvés pour faciliter l'accès des utilisateurs du port* »).

Seulement, la demande ne fut pas à la hauteur des attentes et une centaine de places restaient vacantes dans le port en 1995, malgré les justifications du projet de 1986 sur un « *état de saturation du port de Piriac et une demande croissante de mouillages liée au développement important de la flottille* ».

13. PRIORITE A LA PLAISANCE : UNE VOLONTE FORTE REVELEE PAR DEUX GRANDS PROJETS DE DEVELOPPEMENT

Le début des années 1990 est marqué par une forte ambition de la part des élus piriacais pour faire de Piriac un véritable pôle de la plaisance. Deux projets sont menés de front, projets dont les conceptions remontent quelques années plus tôt :

- la réalisation d'un bassin à flot **de 500 places** dans le port de Piriac en conservant **140 places en échouage**, soit un **total supérieur à 640 places**. Ce projet est justifié par les listes d'attentes dans les ports existants et par une demande qui se porte de plus en plus sur des bateaux de plus de 8 mètres que le port de Piriac peut difficilement accueillir.
- l'aménagement d'un « port vert » au débouché du vallon naturel de Porz er Ster (site aujourd'hui classé en znieff, voir figure et description en annexe). Près de 600 places sont prévues, pour un coût dépassant cinquante millions de francs (environ huit millions d'euros). Ce concept de port vert est nouveau : il s'agit de réaliser un port sans immobilier, ni installations techniques. Seuls quelques commerces liés à l'activité de plaisance seraient autorisés à s'implanter. Afin d'empêcher les promoteurs d'exercer certaines formes de pressions, les terrains entourant le port devaient être rachetés par le Conservatoire du littoral. Précisons que ces terrains étaient (et sont toujours en partie) classés en terres agricoles et non constructibles.

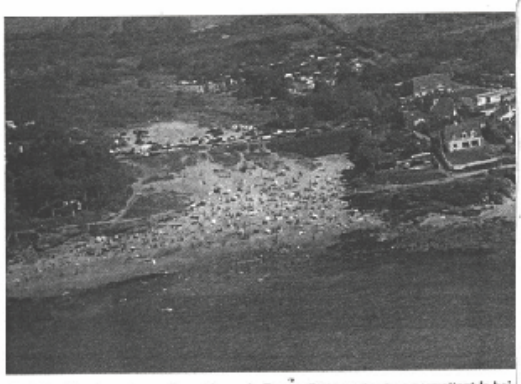
Le tableau (figure 41) reprend les différentes étapes des deux projets, depuis leur conception jusqu'à l'aboutissement du bassin à flot et l'abandon du projet de Porz er Ster.

Figure 41 : Comparaison des deux projets portuaires

	PROJET « PORT VERT » de PORZ ER STER		PROJET BASSIN A FLOT, PORT DE PIRIAC SUR MER
9/1982	- Le CM donne un avis favorable pour l'acquisition par le CEL des terrains de Porz er Ster		
5/1984	- POS : la zone passe de Na à Nd : « le vallon de Porz er Ster, précedemment classé en Naa, a été reclassée en zone naturelle protégée dans l'esprit de son acquisition, à terme, par le CEL » (extrait du rapport de présentation du POS)		
11/1984	- A l'occasion d'une réunion concernant le POS, le Maire de Piriac affiche son soutien au projet de port en eau profonde à Porz er Ster, estimant « *cet équipement hautement souhaitable pour la commune pour créer des emplois* ».		
1989	- Le plan nautique est adopté, sans inclure le projet - Les études pour le port en eau profonde sont lancées suite à la délibération du CM, qui « *décide à l'unanimité d'adopter le principe d'un projet de création d'un port à Porz er Ster, site retenu également à l'unanimité, et du lancement des études pour un port intérieur à ce site* », et « *propose d'associer la population aux choix (…), le cahier d'observations semblant etre un meilleur système que celui d'un référendum* ». - L'association de sauvegarde du site de Porz er Ster est créée (ASPES)		
1990	- Réalisation d'une expertise écologique (bureau d'étude Ouest Aménagement) à la demande de la municipalité, qui démontre que l'intérêt du vallon de Porz er Ster lui vaut le classement au sein des espaces remarquables (loi littoral) en concluant qu' *«en tout état de cause, tous les éléments développés concourent à ne pas autoriser la réalisation du projet tel qu'il est envisagé par la municipalité dans le secteur considéré*".	1991	Premières études pour la création d'un bassin à flot *Conséquences hydrauliques et sédimentaires de différents projets d'aménagement du port de Piriac sur mer* (Sogréah 1991)
3/1991	- « *Nous avons fait réaliser un certain nombre d'études préalables sur le site de Porz er Ster afin de savoir s'il serait possible d'y faire un port* » extrait d'une lettre du Maire de Piriac au Préfet. - L'ASPES accuse le CM de na pas avoir communiqué ses études avant la délibération et menace d'annuler la procédure d'enquête publique prévue avec recours au Tribunal Administratif		
12/1991	- Le Maire L. Delhumeau précise qu« *il s'agit d'une idée, non pas encore d'un projet* »(Echo de la presqu'île guérandaise)		
6/1992	- Délibération du CM qui prévoit une consultation publique* pour juillet		
7/1992	- Consultation publique - Jugement du Tribunal Administratif de Nantes du recours de l'ASPES / parallèlement, l'association informe le Ministère de l'Environnement		
6/1994	- Le CM approuve le projet de Porz er Ster - POS : la zone du projet passe de NDa à NDp (autorisant les infrastructures liées à la plaisance)	1995	*Conséquences hydrauliques et sédimentaires du projet d'aménagement d'un bassin à flot dans le port de Piriac sur mer* (Sogréah 1995)
4/1995	- Consultation des services de l'Etat sur la révision du POS (« Porter à connaissance »)		Etude d'impact (PB Environnement, 1995)
7/1995	- Le Préfet annule le projet, en demandant *« de bien vouloir retirer le secteur NDp, incompatible par la nature des projets d'aménagements qu'il traduit, avec le principe de prévervation du site identifié comme constituant un espace et milieu naturel à protéger comme avec celui d'une coupure d'urbanisation* ».		Août 95 : AP pris pour l'ouverture de l'enquête publique

CM : Conseil Municipal
AP : Arrêté préfectoral
CEL : Conservatoire de l'Espace Littoral

* : obligatoire dans le cadre de l'article L300.2 du Code de l'Urbanisme, elle a consisté en la mise à disposition des études préalables et d'un registre pour les éventuelles observations.



44 - Loire-Atlantique. La nouvelle sablaise de Pors-es-Steir, seule plage permettant la baignade, menacée de disparition par un port de plaisance.

● 44 - Loire-Atlantique

Piriac menacé par un projet de port

Une croix sur Pors-es-Steir, que les Amis de la Nature connaissent surtout sous le nom Port-au-Loup, à Piriac ? La disparition définitive de l'une des plus belles plages de ce petit port breton ? La suppression pure et simple d'un de nos trois sites de la côte atlantique ? L'impossibilité pour des centaines de copains de profiter chaque année d'un séjour bénéfique à des conditions remarquables au bord de la mer ?

C'est une éventualité que nous devons, hélas ! prendre réellement en considération depuis quelques mois, car la municipalité de Piriac a décidé, sacrifiant à la mode du moment et au prétexte de créer des emplois, de construire un port en eau profonde dans le vallon de Pors-es-Steir, détruisant par là même la plage et noyant notre camping et les terrains avoisinants puisqu'il serait utilisé une superficie de 70 hectares environ.

Depuis l'été 1990, nous nous sommes mobilisés, bien entendu, pour défendre et la plage et notre installation. Nous avons alerté la presse, les élus de la région, contacté « Pen Kiriak », association locale de défense de l'environnement, participé à la création et au développement du comité de défense intitulé « Sauvegarde de Pors-es-Steir », fait signer des pétitions, distribué des tracts sur les marchés afin de sensibiliser l'opinion. Le combat ne fait que commencer et vous tous, Amis de la Nature, pouvez nous aider en contactant la section de Saint-Nazaire et/ou en adhérant au comité de sauvegarde.

Nous comptons sur la solidarité des Amis de la Nature pour empêcher ce projet d'aboutir, projet qui, une fois encore, privilégie les nantis et porte préjudice au tourisme populaire qui demeure un des buts de notre action.

* Les Amis de la Nature de Saint-Nazaire, 1, allée des Sternes, 44600 Saint-Nazaire.

* Sauvegarde de Pors-es-Steir, José Dayot, Route de la Noe-Malade, Pors-es-Steir, 44420 Piriac. (Adhésion : 30 F)

L'opposition au projet Porz er Ster s'organise…

Revue Combat Nature n°95, novembre 1991

14. DU PORT D'ECHOUAGE AU BASSIN A FLOT : 1995 / 98

En 1995, le bureau d'étude PB Environnement réalise l'étude d'impact relative à l'aménagement d'un **bassin à flot de 500 places** à l'intérieur du port de Piriac, en conservant **140 places en échouage**, soit un **total supérieur à 640 places**.

Le projet consiste en la fermeture du bassin par une digue Est, la construction d'un mur d'enrochement et le déroctage à la cote –0.2 m pour permettre l'accueil de 500 bateaux. S'ajoutent à ces premiers aménagements un quai de 25 mètres de long, une cale de mise à l'eau, des parkings et des sanitaires. Le coût total est évalué à 21,7 MF HT.

Réalisée par le même bureau d'étude, l'EIE de 1995 est plus complète que celle de 1986, hormis pour la description de l'état initial du site, recopié en quasi intégralité.

Dès l'introduction, l'étude fait référence à la réflexion menée en 1986, qui « *avait pris en compte la richesse architecturale et paysagère de l'agglomération Piriacaise* » concluant que « *la protection du port par des digues en enrochement s'harmonise bien avec l'environnement Piriacais* ». Il est intéressant de prendre un extrait de l'analyse paysagère de 1986, qui en une dizaine de lignes précise que « *l'impact visuel (de la « forêt de mâts ») peut être considéré comme positif par la plupart des utilisateurs car le repérage et l'identification des amers constituent, pour la navigation côtière, un facteur important de sécurité. Depuis le rivage, l'extension du port actuel ne modifiera pas de façon sensible l'impact visuel de l'ensemble portuaire* ». Sept ans après, le bourg allait faire l'objet d'une ZPPAUP enveloppant entre autres l'espace urbanisé le long du port, validant la forte valeur architecturale et patrimoniale de l'habitat dont nulle référence n'avait été faite dans l'EIE. L'étude de 1995 est à ce point de vue plus développée, puisque des simulations visuelles sont présentées. Les conclusions restent malgré tout succinctes «*en dehors du raccordement de la digue est au terre plein, depuis les résidences secondaires à marée basse, l'extension du port actuel ne modifiera pas de façon marquante l'impact visuel de l'ensemble portuaire (…). Un ensemble de mâts au graphisme vertical adoucit l'aspect rigide et linéaire des digues* ».

Quant aux variantes(figure 42), elles sont exposées mais vite écartées, seuls quelques arguments justifient le choix : un port en eau profonde serait trop compliqué à entretenir, la création d'une

souille serait plus propice à l'envasement, l'aménagement d'un bassin à flot Est-ouest ne respecterait pas l'identité du bourg puisque « *la zone d'échouage et le port de pêche étant situés depuis l'origine dans le vieux port, il était important culturellement de conserver cette tradition et ainsi de ne pas modifier la partie du port la plus proche du bourg* » (ceci ne posera pourtant pas de problème lors de l'extension en 2004) ; enfin, la dernière variante qui consistait à gagner 50 places supplémentaires à flot en prolongeant la digue Est au droit de la plage comptait de nombreux impacts (environnemental, visuel,suppression d'une plage très utilisée…)

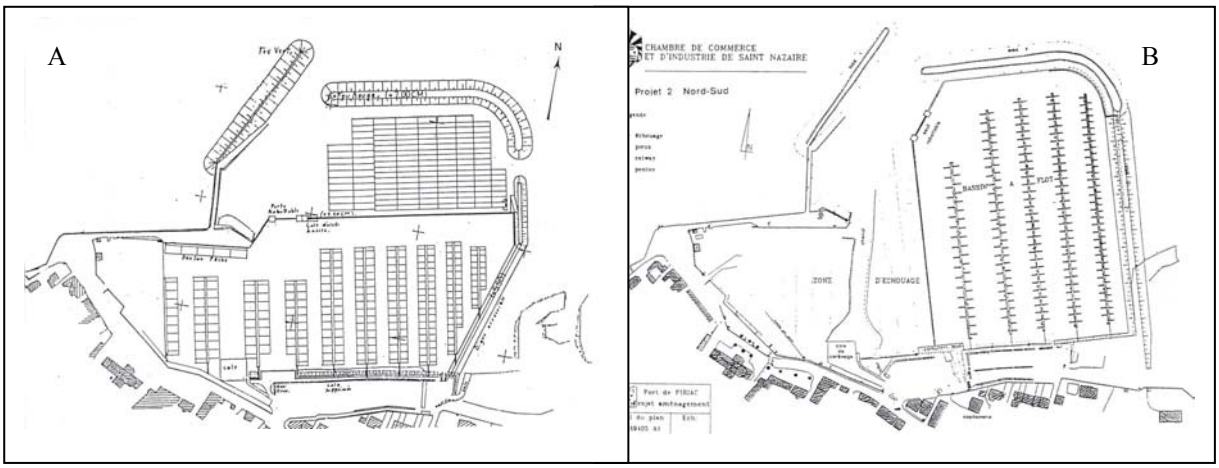


Figure 42 : Variante est-ouest (A) et prolongement de la digue Est (B)

A aucun moment l'EIE ne précise quels volumes de vases sont à extraire et le site où elles seront déposées ; ni le volume de terrassement ou de remblais et enrochements qui sera mis en place.
Enfin, on ne trouve à aucun moment la dénomination des auteurs de l'étude (à part le nom du bureau d'études).

15. L'ABOUTISSEMENT DU « TOUT A FLOT » AVEC LA DERNIERE EXTENSION DE 2003

En 2003, une extension du bassin à flot est projetée, avec la **création de 221 emplacements supplémentaires** à flot et la possibilité de mouillage pour 17 petits bateaux. Début 2004, l'activité est intense pour l'entrepreneur Charrier, qui procède au dévasage et au déroctage de la partie jusqu'alors restée en échouage. L'entreprise a également réalisé le gros œuvre des travaux de 1987 et de 1996. De même, c'est à nouveau le bureau d'étude PB environnement qui réalise l'EIE relative à l'extension du bassin à flot.

La lecture des dossiers antérieurs écourte le temps passé à lire cette nouvelle étude d'impact, cette dernière reprenant presque intégralement les éléments précédents. Quelques remarques s'ajoutent néanmoins aux premières critiques :
Dans l'analyse de la situation actuelle, on ne trouve aucune référence chiffrée sur l'évolution de la plaisance : la demande est estimée en fonction du nombre de bateaux en attente sur les listes (alors qu'un même bateau peut être inscrit dans plusieurs ports) et aucune donnée sur l'évolution des pratiques des plaisanciers (la demande est-elle plus forte pour les voiliers supérieurs à 10m ? pour les petits bateaux à moteur ? va-t-on vers une tendance au moto-tourisme, ou le propriétaire peut disposer de l'espace maritime en s'affranchissant des contraintes d'une place de port, un

pneumatique se remorquant facilement… ainsi, la demande future ne serait-elle pas plutôt une demande en mouillage et en zones d'échouage ?).
Par ailleurs, aucune enquête n'est menée sur les souhaits de la population « non navigante » estimée à 30 000 personnes en saison : ces touristes ou résidents secondaires ne sont pas pris en compte, seule l'attente des plaisanciers est valorisée. Le village a pourtant été labellisé petite cité de caractère en 2002. Le côté traditionnel du port d'échouage n'y est-il pas pour quelque chose ?

Aucune information non plus sur le devenir des bateaux actuellement à l'échouage (plus d'une centaine), les places à l'échouage disparaissant en totalité. Seules 17 places au mouillage seront disponibles en dehors du bassin à flot, ce qui ne va pas sans poser quelques contraintes financières à certains utilisateurs qui devront payer 2 à 3 fois le prix pour rester sur le même site. La question, qui semble aller de soi, n'est pas soulevée. Une nouvelle zone de mouillage sera-t-elle ouverte sur un autre site pour compenser cette suppression ? L'étude de 1995 affirmait pourtant « *il existe un nombre significatif de plaisanciers et de pêcheurs qui veulent conserver le port d'échouage car celui-ci répond à leurs besoins qui sont (…) des tarifs inférieurs pour un service identique (pas plus de possibilité de sorties), le souhait de maintenir la plage devant l'église et une crainte supplémentaire quant au vol (…) les petits bateaux d'une longueur inférieure à 7 m sont majoritairement pour l'échouage* ».
Trois variantes environnementales sont présentées, faisant varier la configuration intérieure des ouvrages (réalisation d'un terre-plein supplémentaire, positionnement des places de mouillage, etc). Ce sont donc des variantes *du* projet et non des alternatives *au* projet, qui auraient pu s'attacher à présenter d'autres sites (comme l'a été le projet de Porz er ster) ou d'autres techniques (le port à sec est pourtant d'actualité…).
Les impacts sont minimisés : par exemple, l'analyse paysagère se résume à quelques photomontages agrémentés d'un texte précisant que l'impact visuel sera « *limité car inscrit dans les limites du port actuel* », « *limité, conférant une homogénéisation de l'ensemble du port* ». Peut-on appeler cela une analyse, quand on sait que le port borde une ZPPAUP ?
Les mesures « compensatoires » ne peuvent être que minimalistes au vu d'impacts qui le sont aussi. Ainsi, aucune précision n'est donnée quant à la « recherche d'une bonne intégration des équipements » et au « maintien des ambiances portuaires ».

L'étude ne prend pas en compte les différents projets d'extension ou de création de port de plaisance dans la région (ex : port à sec de 750 places au Carnet, estuaire de la Loire).
Enfin, la partie réglementaire sur les « méthodes de prévision utilisées et les difficultés rencontrées » rendue obligatoire par le décret du 25 février 1993[3] n'est pas traitée. Ce chapitre pourtant important a pour objet d'analyser « les méthodes utilisées pour évaluer les effets du projet sur l'environnement mentionnant les difficultés éventuelles de nature technique ou scientifique rencontrées pour établir cette évaluation" (article 2-5 du décret modifié). Les auteurs de l'étude y sont théoriquement nommés, ce qui permet de connaître leurs différentes spécialisations (biologie, océanographie…). Cette rubrique a pour rôle de valider les résultats ou les conclusions présentées dans l'étude d'impact, en explicitant les méthodes employées et leurs limites éventuelles.

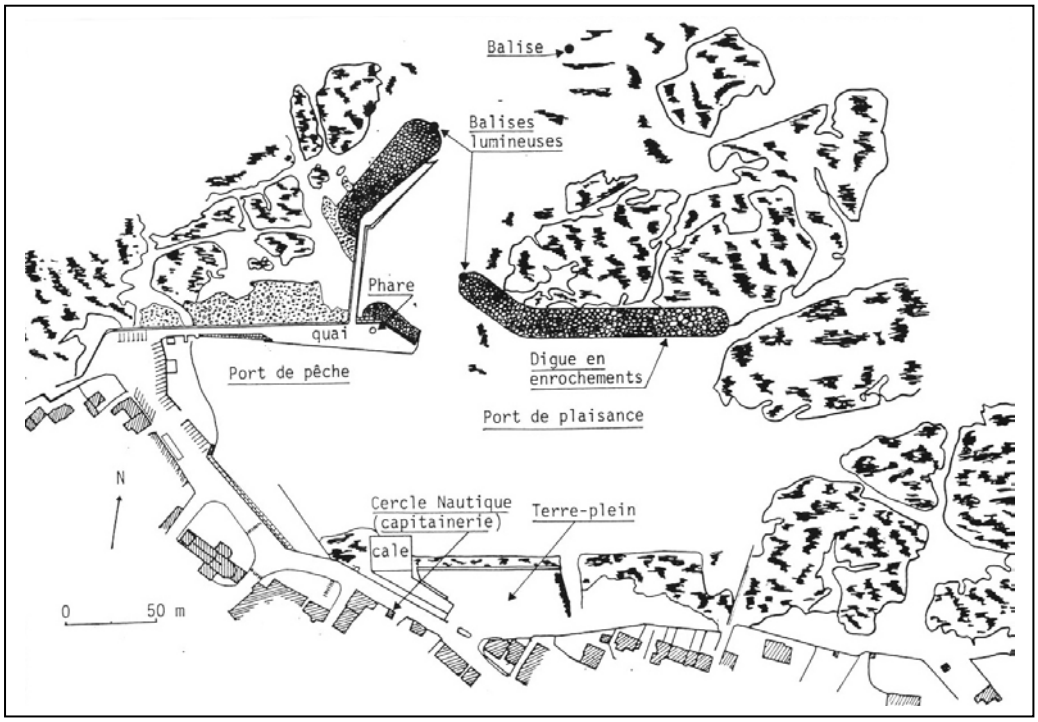
Les deux planches suivantes résument les différentes phases d'extension du port de Piriac de 1986 à 2004 (les plans sont extraits des études d'impact réalisées par PB Environnement).

[3] Décret n°93-245 modifiant le décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 relatif à l'application de l'article 2 de la loi n°76-629 relative à la protection de la nature.

Figure 43 :
Port de Piriac avant 1986

Port d'échouage
Plan d'eau : environ 3 ha

Places disponibles : 275



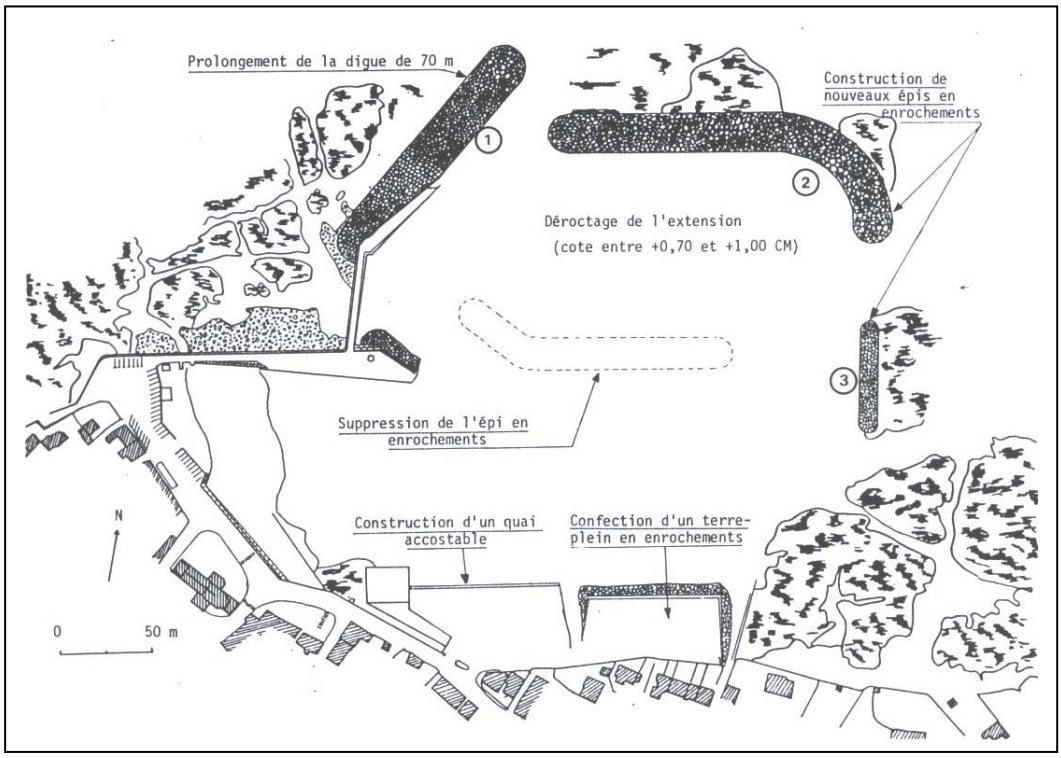


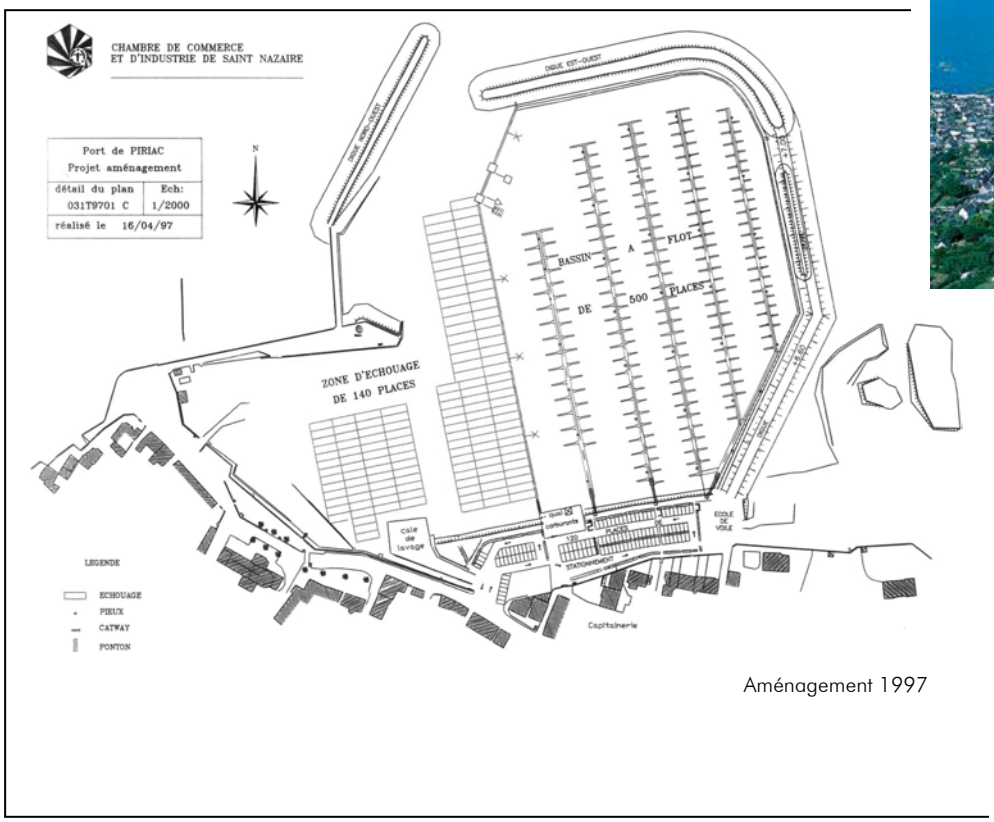
Figure 44:
Port de Piriac après les travaux de 1987- 88

Port d'échouage

Superficie du plan d'eau : 7,7 ha + ouvrages : 0,8 ha ; soit environ 8,5 ha

Nombre de bateaux de pêche professionnelle : 7

Nombre de bateaux de plaisance : 440
Places disponibles : 500



Aménagement 1997

Figure 45 :

Port de Piriac après les travaux de 1996 – 97

Bassin à flot + port d'échouage

Superficie du plan d'eau : environ 8,5 ha

Nombre de bateaux de pêche professionnelle : 7

Nombre de bateaux de plaisance : 620

Places disponibles : 640 (500 à flot + 140 échouage)

C. CHOBLET, 2004

Extension 2004 : travaux de creusement du bassin à flot (février 2004)

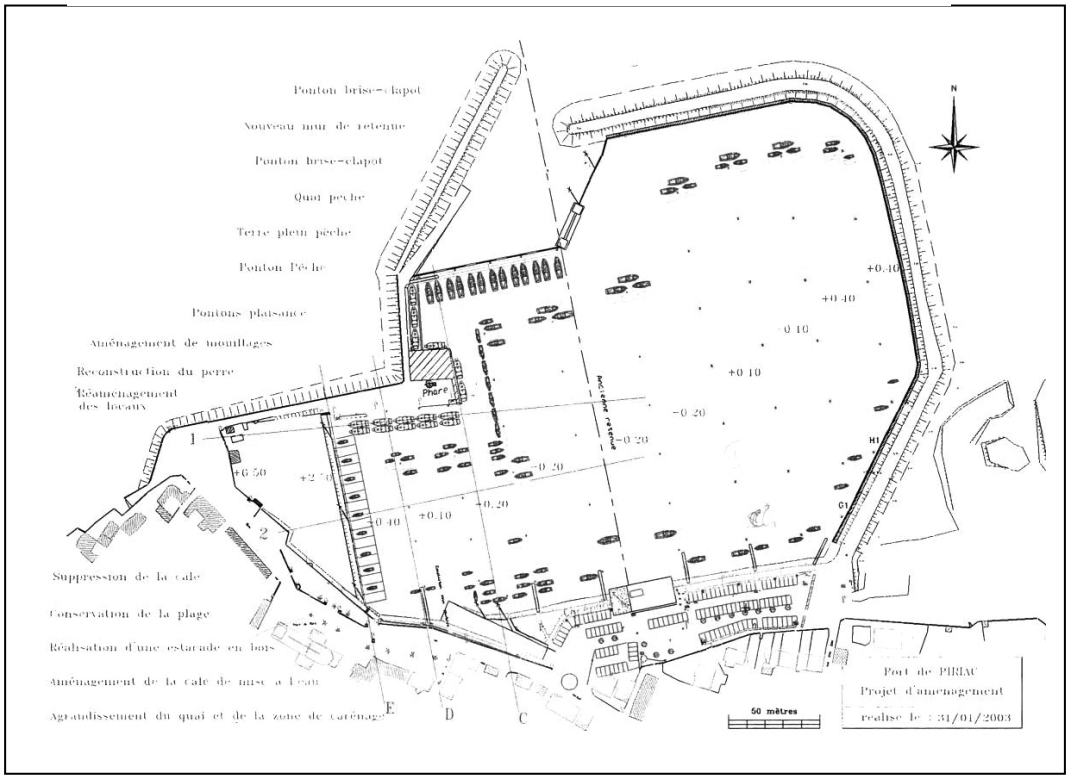


Figure 46 :

Port de Piriac après l'extension 2003 – 04

Bassin à flot

Superficie du plan d'eau : environ 8,5 ha

Nombre de bateaux de pêche professionnelle : 16 places disponibles

Nombre de bateaux de plaisance : 738 places disponibles

Places disponibles : 754 (737 à flot + 17 mouillage)

2. LA CREATION DU BASSIN A FLOT : UNE PARTICIPATION PUBLIQUE EN DEUX TEMPS, TROIS MOUVEMENTS

Deux temps du fait de la forte mobilisation contre la réalisation du port suivie d'une action massive de soutien au projet. Trois mouvements car trois grandes étapes participatives apparaissent : une première enquête publique, un recours en justice, une seconde enquête.

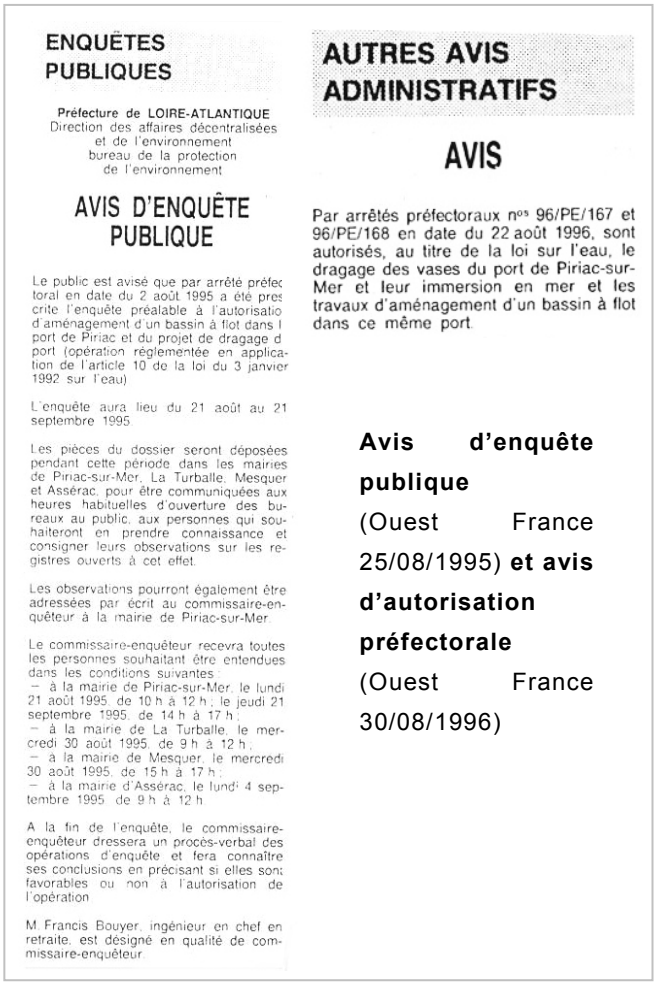
Avant d'étudier plus en détail la participation lors du projet de création du bassin à flot, il est impératif de rappeler le projet parallèle de port « vert » à Porz er Ster, qui a fortement mobilisé la population en majorité défavorable au projet. Ce n'est que tardivement que le public est informé du projet de bassin à flot dans l'enceinte du port de Piriac (les médias sont par ailleurs plus « friands » des remous occasionnés à Porz er Ster). L'annulation par le Préfet du POS autorisant l'équipement portuaire de Porz er Ster déporte et intensifie l'ambition des élus et de la CCI de St Nazaire pour réaliser le bassin à flot de Piriac.

Dès la fin de l'été 1994, la CCI avait fait réaliser une étude sur la demande potentielle des plaisanciers pour un bassin à flot à Piriac. Les avis sont partagés : malgré la majorité d'avis favorables (74%, contre 18% défavorables et 7% indécis), seulement 53 % se disent prêts à mouiller dans le dit bassin.
Bien que peu encourageants, ces résultats semblent néanmoins satisfaire la CCI, pour qui le projet de construction d'un bassin à flot n'est pas nouveau: en 1991, elle commandait déjà à la Sogréah une étude de faisabilité[4].

21. Une première enquête publique marquée par l'opposition au projet

Au vu de la nature des opérations, une enquête publique est obligatoire. Elle est définie par la loi Bouchardeau et la loi sur l'eau (immersion de produits de dragage).
L'enquête se déroule sur trente deux jours, entre la fin du mois d'août et le mois de septembre (du 21-8 au 21-9-1995). La publicité, comme le prescrit la réglementation, est diffusée dans deux journaux de la presse locale.

Le registre d'observations ainsi que des permanences du commissaire enquêteur ont été tenus dans trois communes limitrophes de Piriac : Assérac, La Turballe et Mesquer.
Les résultats (tableau 19) montrent une forte mobilisation sur la commune de Piriac et une participation quasi inexistante dans les communes voisines.



ENQUÊTES PUBLIQUES

Préfecture de LOIRE-ATLANTIQUE
Direction des affaires décentralisées et de l'environnement
bureau de la protection de l'environnement

AVIS D'ENQUÊTE PUBLIQUE

Le public est avisé que par arrêté préfectoral en date du 2 août 1995 a été prescrite l'enquête préalable à l'autorisation d'aménagement d'un bassin à flot dans le port de Piriac et du projet de dragage du port (opération réglementée en application de l'article 10 de la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau)

L'enquête aura lieu du 21 août au 21 septembre 1995

Les pièces du dossier seront déposées pendant cette période dans les mairies de Piriac-sur-Mer, La Turballe, Mesquer et Assérac, pour être communiquées aux heures habituelles d'ouverture des bureaux au public, aux personnes qui souhaiteront en prendre connaissance et consigner leurs observations sur les registres ouverts à cet effet.

Les observations pourront également être adressées par écrit au commissaire-enquêteur à la mairie de Piriac-sur-Mer.

Le commissaire-enquêteur recevra toutes les personnes souhaitant être entendues dans les conditions suivantes :
– à la mairie de Piriac-sur-Mer, le lundi 21 août 1995, de 10 h à 12 h ; le jeudi 21 septembre 1995, de 14 h à 17 h ;
– à la mairie de La Turballe, le mercredi 30 août 1995, de 9 h à 12 h ;
– à la mairie de Mesquer, le mercredi 30 août 1995, de 15 h à 17 h ;
– à la mairie d'Assérac, le lundi 4 septembre 1995, de 9 h à 12 h

A la fin de l'enquête, le commissaire-enquêteur dressera un procès-verbal des opérations d'enquête et fera connaître ses conclusions en précisant si elles sont favorables ou non à l'autorisation de l'opération.

M. Francis Bouyer, ingénieur en chef en retraite, est désigné en qualité de commissaire-enquêteur.

AUTRES AVIS ADMINISTRATIFS

AVIS

Par arrêtés préfectoraux nos 96/PE/167 et 96/PE/168 en date du 22 août 1996, sont autorisés, au titre de la loi sur l'eau, le dragage des vases du port de Piriac-sur-Mer et leur immersion en mer et les travaux d'aménagement d'un bassin à flot dans ce même port.

Avis d'enquête publique (Ouest France 25/08/1995) **et avis d'autorisation préfectorale** (Ouest France 30/08/1996)

[4] « Aménagement du vieux port, création d'un bassin à flot » Sogréah, juin 1991, 44 pages + annexes

Commune	OBSERVATIONS
Piriac	**300 observations** (plus de ¾ sont défavorables au projet)
Assérac	0 observation
La Turballe	1 observation sur la circulation automobile (nuisances sonores pendant les travaux)
Mesquer	1 observation défavorable

Tableau 19 : Etat de la participation lors de la première enquête publique relative à l'aménagement du bassin à flot

Malgré une opposition marquée des piriacais, le commissaire enquêteur émet un avis favorable sous réserve que soit réalisée une étude complémentaire sur le déplacement des vases de rejet. Après la présentation de cette étude au CDH, les deux arrêtés préfectoraux sont pris le 22 août 1996 - soit un an après l'enquête publique - : le premier autorisant l'aménagement du bassin à flot, le second autorisant le dragage des vases du port et l'immersion en mer des déblais de dragage.

Cependant, les interrogations persistent. La presse confronte les inquiétudes des uns : « *nous avons connu le port de Piriac propre, tout le monde pouvait y circuler, les eaux étaient claires. Depuis ses deux agrandissements, le port est devenu une vasière (…) vase noire, infecte, rejetée dans des décharges sauvages sans aucun contrôle de l'Administration (…). La prochaine fois, où seront déposées les 32 000 tonnes de rejets promises ? Eh bien tout simplement à 1 ou 2 milles du port, pour détruire cette fois toute la baie de Mesquer jusqu'à la Vilaine. Adieu plages, frayères (…). Le nouveau port peut-il être construit contre la volonté de 50 % des Piriacais, par un club nautique dont la moitié des adhérents n'habitent pas Piriac ? Il faut aussi préciser la disparition du goémon sur toutes les roches de Branbell au Castelli (..) le désert, et après ?* » (Courrier des lecteurs, L'écho de la Presqu'île, 13/09/1996) ; et l'optimisme des autres « *on va enfin passer à la réalisation après trois ans d'un parcours du combattant (…). Ce sont environ 10 millions de francs d'activités supplémentaires qui devraient être injectés dans l'économie locale et c'est une estimation basse (…). Piriac devrait être un bon modèle* » (J. Haentjens – directeur CCI St Nazaire - et R. Pinelli – directeur des ports à la CCI -, Ouest France, 7-8/12/1996).

22. LE RECOURS EN JUSTICE OU L'ESPERANCE DES ASSOCIATIONS

L'accord du préfet pour la réalisation des travaux n'ayant pas tenu compte de l'opinion publique, le dernier moyen qu'ont les citoyens pour empêcher l'aménagement est le recours en justice. Une association est créée pour lutter contre ce projet, l'association de défense du site de Piriac[5], qui s'unit à une association déjà existante, Pen Kiriak[6]. Trois recours sont déposés (à fin de sursis provisoire, à fin de sursis à exécution, pour excès de pouvoir du Préfet), mais rejetés par le Tribunal administratif le 31 octobre 1996.

A la suite de cette décision, la CCI de St Nazaire, concessionnaire et maître d'ouvrage, décide de lancer les travaux d'aménagement du bassin à flot.

[5] L'objet de l'association de défense du site de Piriac est « de préserver le site naturel et urbain de Piriac, son port et son environnement immédiat de tout ce qui serait susceptible d'y porter atteinte »

[6] L'association Pen Kiriak, agréée en Environnement en 1981, a pour objet « de participer à la conservation du patrimoine historique et naturel de la presqu'île guérandaise ; contribuer à maintenir l'agrément du cadre de vie donc l'environnement et l'aménagement du territoire ».

Cependant, les deux associations ne baissent pas les bras et entreprennent un recours devant la Cour Administrative d'Appel qui s'appuie sur les éléments suivant :
>>> Sur le fond :
- Le projet va avoir des conséquences irréversibles sur le site et son environnement ;
- L'étude d'impact est insuffisante s'agissant :
    - de l'impact visuel (sur l'église et le bourg classé ZPPAUP)
    - des incidences du bassin à flot sur les courants et risques d'envasement des zones alentour
    - des effets du dynamitage sur les habitations proches
    - de l'absence de projets alternatifs
    - d'un bilan coût/avantage non démontré, et du coût sûrement sous estimé du projet
>>> Sur la forme :
- le projet n'a pas fait l'objet d'une concertation préalable au sens des articles L 300-2 et R 300-1 du Code de l'Urbanisme[7]
- en vertu de la loi Bouchardeau, le commissaire enquêteur devait être nommé par le Président du Tribunal administratif, or, il l'a été par le Préfet.
L'audience publique se tient le 12 mars 1997. Seul le vice de forme lié à la désignation du commissaire enquêteur est retenu : c'est ainsi l'irrégularité de l'enquête publique qui conditionne la recevabilité de la demande. La Cour ordonne le sursis de l'arrêté préfectoral et les travaux qui ont commencé depuis novembre 1996 sont stoppés le 27 mars 1997.

Printemps 1997 : la situation administrative est en totale inadéquation avec la réalité du site, puisque les travaux de construction du bassin à flot sont réalisés à plus de 70 % quand le jugement suspend l'arrêté d'autorisation des travaux…
En deux ans, les mentalités se sont progressivement habituées au projet et la réalisation des travaux (figure 47) déjà avancée met les deux associations en porte à faux.
Les tensions montent, les tendances s'inversent.

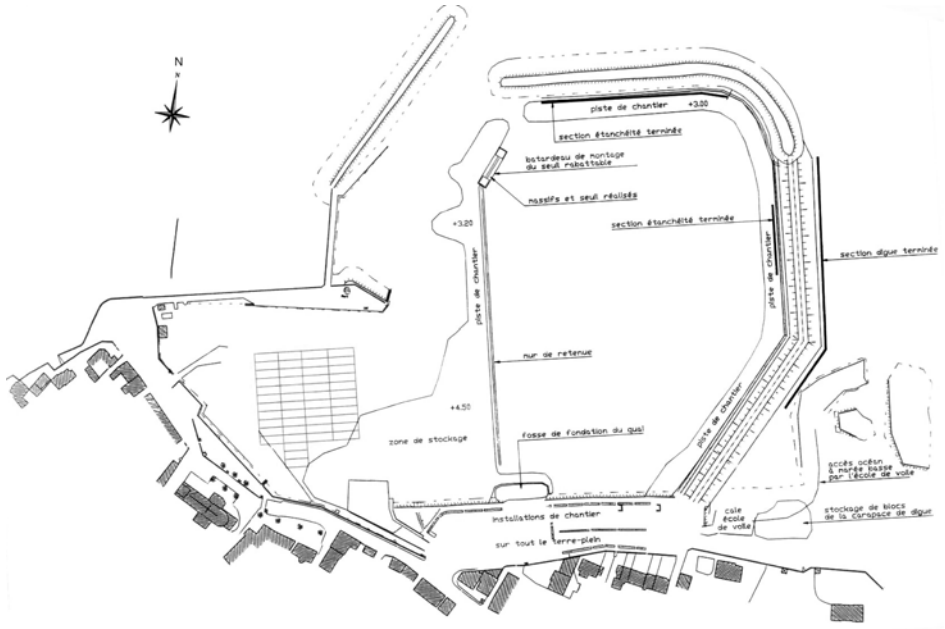


Figure 47 : Etat d'avancement des travaux en mars 1997

[7] cf. annexe

23. UNE SECONDE ENQUETE PUBLIQUE POUR LA REPRISE DES TRAVAUX

Par sa décision du 20 mars 1997, la Cour Administrative d'Appel demande au Préfet de lancer une nouvelle enquête publique pour permettre la reprise des travaux, enquête publique basée sur le changement substantiel d'utilisation du DPM au sens de l'article 25 de la loi Littoral.

L'enquête, qui vaut également pour la demande d'autorisation au titre de la loi sur l'eau (2.4.0 ; 2.7.0 1° ; 3.3.0), se déroule du 15 mai au 17 juin 1997.
L'avis favorable ne surprend pas puisqu'il s'agit du même commissaire enquêteur que lors de la première enquête (seule le mode de désignation a changé). Les remous de l'affaire ont pour conséquence une mobilisation plus importante : au total, 1068 interventions dont 775 sur les registres et 293 lettres.
Ne serait-ce que pour l'économie de la commune (la non reprise des travaux serait catastrophique au vu des frais déjà engagés) les avis sont cette fois-ci très largement favorables (1047 avis favorables, les arguments sont l'amélioration du nautisme et de l'économie locale). Des pétitions accompagnent l'enquête, recueillant plus de 1000 signatures en faveur du port. Même défavorables au départ, beaucoup de signataires émettent un avis favorable à la reprise et à l'achèvement des travaux « *C'est rendu trop loin, il faut maintenant continuer* » ; « *ce n'est pas un bassin à flot, c'est une bassine qui n'a pas été bien pensée mais néanmoins, il n'est plus question de faire marche arrière, alors que l'on termine* » (L'Echo de la Presqu'île, 26/06/97). Seules vingt et une personnes restent sur leur position défavorable, déplorant principalement les impacts visuels, le coût et le manque de précisions quant aux dragages.
L'avis, très bref, du commissaire enquêteur est uniquement fondé sur des préoccupations économiques et les aspects environnementaux sont invisibles dans son avis motivé qui se résume à affirmer que « *le projet répond aux besoins économiques de la commune, à l'évolution normale de la cité balnéaire ; les plaisanciers conserveront le choix de l'échouage ou du bassin à flot* ».

La reprise des travaux est décidée par un nouvel arrêté préfectoral, et ils s'achèveront sans autre incident pour la saison. L'interruption des travaux entre mars et juin représente un surcoût que la CCI estime à plus de deux millions de francs (Ouest France, 27/08/97).

Au final, la principale mesure prise à l'issue des revendications publiques aura consisté à abaisser la hauteur de la digue pour minimiser l'impact visuel.

24. L'ENQUETE PUBLIQUE RELATIVE A L'EXTENSION DU PORT DE PIRIAC, 2003

Elle est réalisée du 23 Juin 2003 au 18 Juillet 2003 inclus.
Plusieurs observations du commissaire enquêteur à l'issue de cette enquête méritent d'être relevées (revue Pen Kiriac, 4e semestre 2003, n°101) :
- il est regrettable que toutes les observations négatives n'aient pas été mieux traitées ;
- il est dommage que la population même de Piriac ne se soit pas déplacée en plus grand nombre ;
- bien que la création et l'extension du port aillent de soi, il faudrait réfléchir à son bien-fondé et rechercher des sites mieux adaptés, en ria ou petits abers, avec le souci naturel de protection de l'environnement, par une intégration réussie dans le milieu.

10 NOV. 95

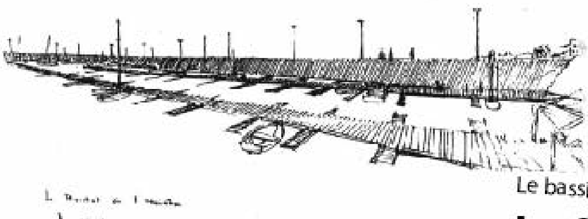
LE PAYS GUERANDAIS

PIRIAC-SUR-MER

Vie de la cité

Projet de bassin à flot

Une association de défense est créée



La digue vue par Benoît Dangy

Une nouvelle association a vu le jour à Piriac. Les statuts de « *L'association de défense du site et du port* » ont été déposés le 30 septembre dernier à la sous-préfecture, et une cinquantaine de membres y sont adhérents. (50% de résidants à l'année). Des membres opposés au projet de bassin à flot, de la Chambre de Commerce et d'Industrie (dont nous avons parlé dans notre édition du 8 septembre dernier). Ils ont élu un président : Benoît Dangy, un secrétaire Bruno Trégié et un trésorier François-Xavier Renaume.

Les adhérents, qui entendent « *faire une critique positive, dans un bon esprit et sans polémique* », [...] bassin restant à l'échouage et création d'une zone de sédimentation au-delà de la nouvelle digue Est. D'ailleurs, la DDAS, la commune de Mesquer se sont prononcés contre ce projet. Ifremer a émis des réserves.

D'autre part, Benoît Dangy explique que le projet est « *muet sur les équipements publics nécessités par l'accroissement de la capacité d'accueil du port : sanitaires, parkings. Seule, une ligne budgétaire de 500 000 F figure dans l'étude, mais celle-ci se garde bien de prévoir son aménagement et sa localisation.* »

A cela, les opposants ajoutent qu'il « *n'y a pas eu de véritable concertation. L'enquête publique menée cet été laisse apparaître que la majorité des personnes qui se sont exprimées sont contre* ». Et, si le questionnaire informel envoyé aux 400 membres du club révèle que sur les 286 réponses reçues, 74% sont favorables, l'analyse [...] accepter, disent les responsables, qui trouvent que ce projet va à l'encontre de ce qui s'est fait jusqu'alors, à savoir, préservation de l'âme piriacaise. « *Il n'est pas question de rester immobiles, mais, nous voulons continuer à travailler pour un tourisme de qualité à l'image de ce qui s'est fait dans l'aménagement du centre-bourg* ». Cette incohérence, les adhérents la ressentent encore au regard « *des infrastructures qui vont être créées et qui sont loin d'être rentres* »

Alors, quels sont les véritables enjeux économiques? Les responsables sont clairs : le déficit actuel du port est de l'ordre de 700 000 F par an. La cotisation, fixée en fonction des gabarits, soit par exemple 3 000 F pour un bateau de 7 mètres, va doubler, alors tous les plaisanciers vont-ils laisser leurs embarcations à Piriac ? Dès lors qu'il n'est pas démontré que le projet aura un impact important sur l'économie de la région et la création d'emplois [...] « *nous* [...] *que l'on peut laisser* », mais néanmoins, Piriac n'aura pas joué la carte « *de l'embellissement du site, et risque de perdre tout son intérêt balnéaire* ». Les opposants estiment encore que l'impact sur l'environnement a été sous-estimé, prenant pour exemple, le développement de l'habitat à bord, et le caractère polluant de l'activité portuaire et elle-même sur la qualité de l'eau, et bien sûr les effets du rejet des produits de dragage sur la faune et la flore naturelles.

Jacqueline Perraud

Courrier des lecteurs

L'Echo de la Presqu'île Guérandaise, 13 septembre 1996

A propos du bassin à flot de Piriac

Un lecteur de Piriac-sur-Mer s'interroge par rapport au projet de bassin à flot. Les vases, notamment, sont pour lui source d'inquiétudes :

« Port en eau profonde, port vert, bassin à flot, port d'échouage, 2 ou 3 sondages plus études de plage artificielle, à combien se monte cette facture ?

Nous avons connu le port de Piriac propre, tout le monde pouvait y circuler, les eaux étaient claires. Depuis ses deux agrandissements, ce port est devenu une [...] chaque année [...] d'une vase noire [...] tation, pour la rejeter [...] des décharges sauvages, sans contrôle de l'administration et surtout sans aucune responsabilité du propriétaire de cette vase "La C.C.I. de Saint-Nazaire".

Dans une lettre de la C.C.I. à la mairie de Piriac, il est dit "que les propriétaires des terrains où les décharges ont été déposées étaient d'accord". Ceci est faux car pour ma part, je n'ai jamais rien signé et je suis dans ce cas-là.

Dans ce même courrier, la C.C.I. dit "que c'est la dernière fois que des vases seront déposées à ces endroits".

Dans une lettre du 29 mai 1996, la mairie fait savoir à la DDASS "qu'effectivement les propriétaires sont d'accord, et que c'est le dernier rejet à cet endroit".

La DDASS dans une lettre du 20 juin à la sous-préfecture, indique "qu'aucun écoulement vers le milieu marin n'a été constaté : que les autorisations réglementaires n'ont pas été sollicitées par la C.C.I. ; que, compte tenu qu'il s'agit du dernier dépôt, il ne semble pas utile de donner suite à cette affaire".

Question-réponse

Alors la prochaine fois, où seront déposées les 32 000 [...] de rejets promises ?

"Eh bien, tout simplement à 1 mille ou 2 du port, pour détruire cette fois toute la baie de Mesquer jusqu'à la Vilaine".

Adieu, plages, frayères, coquillages, sans parler de ce qui peut très bien se passer dans le port même, avec la construction d'une épave en béton de 2 mètres qui apparaîtra et disparaîtra toutes les 6 heures. Aucune étude sur cette épave n'a été faite. On verra après ! ...

Le nouveau port peut-il être construit contre la volonté de 50 % des Piriacais, par un club nautique dont la moitié des adhérents n'habitent pas Piriac.

Il faut aussi préciser la disparition totale du goémon (abri naturel des bernique et crabes verts) sur toutes les roches de Branbell au Castelli, très certainement due aux eaux nauséabondes du port. Toutes ces roches sont devenues grises... Le désert ! Et après... ».

Francis Rio, Piriac

Le bassin à flot de Piriac (500 places) sera opérationnel en mai

Le futur port, un modèle déjà complet

"On va enfin passer à la réalisation après trois ans d'un parcours du combattant" (Jean Haentjens, Directeur de la CCI de St Nazaire)

"Le projet n'a rien à voir avec les marinas comme Pornic ou Pornichet"

"Piriac devrait etre un bon modèle" (Roger Pinelli, Directeur des ports à la CCI). **"On va montrer qu'on peut améliorer un site sans l'altérer".**

(Extraits, Ouest France 7-8 décembre 1996*)*

PIRIAC-SUR-GROGNE

A Piriac, le projet d'aménagement du port en eau profonde ne fait pas l'unanimité. D'autant qu'une digue en béton menace de masquer le littoral.

Presse Océan, 16 novembre 1995

PIRIAC

Travaux du port

Reprise imminente?

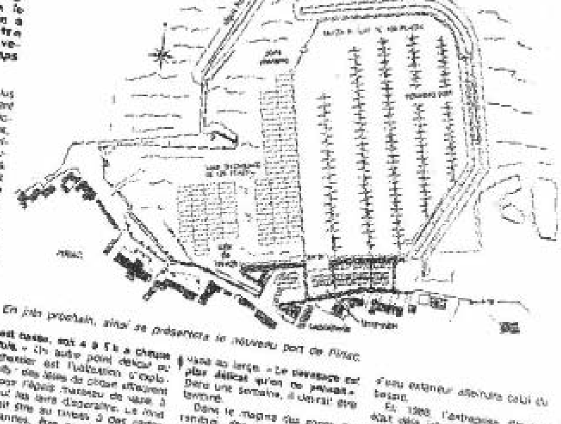
L'Echo de la Presqu'île, 20 juin 1997

Le port de Piriac envahi par des dizaines d'engins de travaux publics

Un chantier rythmé par les marées

Ouest France, 31 janvier 1997

Depuis le 25 novembre dernier, les voiliers ont quitté leur mouillage au port de Piriac. Leur repli stratégique était justifié par l'arrivée des pelleteuses et autres engins de terrassement chargés de faire le berceau du futur bassin à flot. Celui-ci doit être achevé fin mai impérativement qu'importe le temps et les marées.



En juin prochain, ainsi se présentera le nouveau port de Piriac.

Le nouveau port de Piriac visité par les conseillers généraux

Balade littorale pour les élus

Les élus apprécient le calme du port de Piriac après les perturbations qui l'ont ébranlé au printemps

Ouest France, 27 août 1997

La suceuil pas encore chiffré

Des travaux qui font du bruit

Ouest France, 31 janvier 1997

La presse, témoin du conflit

La synthèse des observations réalisée par le commissaire enquêteur est révélatrice de la variété des réflexions de la population qui, en dénonçant une grande partie des lacunes du projet, montre qu'elle sait avoir un regard critique (positif ou négatif) et pertinent sur un projet.
Ces observations portent sur la difficulté d'appréhender l'espace dans sa globalité (manque d'études sur le stationnement, pas de plan précis de la configuration du port et des voies d'accès…) ainsi que sur des lacunes importantes de l'étude (sur le devenir des 120 bateaux actuellement au mouillage - plusieurs personnes écrivent que le coût d'une place à flot leur sera inaccessible -, sur la non conformité avec les normes d'hygiène, etc.).
Quant aux réflexions notées sur les registres, une large majorité démontre une utilisation quotidienne de l'espace en question (« *personnel déjà en sous effectif* », « *attention à la sécurité car beaucoup de dégradations* », « *la création de nouveaux conteneurs est indispensable* », etc), ainsi qu'un attachement au site pour son charme traditionnel (« *l'extension(…) est regrettable et sera regrettée dans le futur mais il sera trop tard* », « *perte du caractère du bourg*», « *si l'usager ne peut que se louer du bassin, l'habitant et le visiteur ne peuvent que déplorer les disparitions de la simplicité et de la beauté du site* », etc.).
Cette appropriation passive de l'espace par le « touriste non plaisancier » est toute autre chez le plaisancier, qui considère l'espace portuaire comme lui appartenant. Le souhait de privatisation – de ce qui appartient au DPM - se ressent dans plusieurs propos : « *il faut une réglementation stricte sur les pontons* », « *souhait de fermeture des passerelles d'accès aux pontons évitant ainsi la déambulation des promeneurs* », « *agrandissement de la zone de parking réservée aux usagers indispensable* », « *souhait de meilleure fermeture des pontons pour éviter qu'ils deviennent un déambulatoire à touristes…* »)
Doit-on à terme avoir ceux qui regardent d'un côté et ceux qui utilisent de l'autre ? ? ?

Les avis favorables sont très souvent ceux des plaisanciers, qui étayent leur avis de notes plus techniques (« *prévoir une cale travelling* », « *prévoir plus de sécurité, gardiennage* », « *cale de mise à l'eau mal placée* », « *le positionnement du premier ponton semble court en cas d'arrivée sans moteur* », etc), sans oublier les remarques dans 9/10e des interventions sur les problèmes de stationnement.
Vraisemblablement, les plaisanciers ont été les plus nombreux à s'être déplacés. Etaient-ils les mieux informés des dates de l'enquête ? Était-ce stratégique au vu de ce qui s'était passé quelques années plus tôt ?

> L'intervention d'une personne venant à Piriac depuis une trentaine d'années résume bien les préoccupations des opposants au port (extraits, revue Pen Kiriac, 4e semestre 2003, n°101) « *le visage du port qu'on nous prépare n'aura ni pittoresque, ni cachet (...) il est dommageable pour l'image et pour l'économie de Piriac qu'elle mise tout sur un filon, la plaisance, dont rien ne nous dit qu'il représente l'avenir (…) ne faudrait –il pas chercher des alternatives à ces parkings flottants qui défigurent nos côtes et détruisent l'intérêt écologique ? Inquiétude quant à la prétendue modernité qu'on nous propose : promenade le long d'un port ou les mâts des bateaux cachent la mer, et visite de la maison du patrimoine pour y contempler les vues d'un port d'échouage. L'industrie du bateau d'un côté, le commerce des souvenirs de l'autre, est-ce cela l'avenir d'une petite cité de caractère ?* »

Malgré l'objet irréalisable de certaines réflexions, les remarques sont souvent très pragmatiques et complètent ainsi une EIE succincte quant à l'état de connaissance du site (état initial similaire à celui réalisé en 1986, pas d'enquête sociale, etc.)

En février 2004, alors que les travaux d'extension sont en cours, on peut observer de nombreux passants regarder les engins qui creusent le bassin et évacuent sables et vases. Par curiosité d'abord. Certaines mères de familles viennent pour leurs enfants qui contemplent le chantier et l'activité des camions et tractopelles. Lorsque l'on interroge quelques spectateurs, on relève différentes réactions. Certains piriacais voient dans cette dernière extension une fatalité économique : ayant connu le port avant les années 1980, ils ont vu arriver les plaisanciers, avec des bateaux de plus en plus importants ; ces plaisanciers ont pour la plupart racheté les maisons de Piriac pour en faire leur résidence secondaire et de ce fait, la population a changé et ses attentes aussi. Néanmoins, certains considèrent que « *le tournant économique a du bon, par exemple les fils électriques ont été enterrés dans le bourg, ce qui en améliore l'esthétique* ». D'autre regrettent d'avoir à payer une place à flot un prix élevé alors qu'ils ont connu le port gratuit, du temps du tout échouage. Enfin, on ressent une certaine nostalgie et tristesse dans plusieurs propos : « on détruit tout, on casse tout ». Ceci reflète un découragement lié à une participation active lors des premiers projets qui n'a pas été écoutée. L'échec de leurs revendications ne leur donne pas le courage de recommencer.

L'économie de Piriac repose sur le port de plaisance, au cœur du développement : aussi, les plaisanciers sont rois, les piriacais d'origine ne représentent plus d'intérêt alors leur avis importe moins. L'identité d'un lieu est évolutive et apparemment très dépendante de la sphère économique : la présence de nouveaux usagers impliquerait inévitablement la création d'une nouvelle identité du lieu.

3. BILAN DES PROCEDURES LIEES AUX AMENAGEMENTS DU PORT DE PIRIAC

Plusieurs remarques méritent d'être soulignées à la suite de la description des différentes études d'impact.

31. L'ABSENCE DE VISION COMPLETE ET GLOBALE

Du point de vue de l'environnement social, naturel et patrimonial, le choix de fractionner la réalisation d'un aménagement est critiquable dans le sens où les impacts qui semblent mineurs à chaque étape peuvent générer au final des dégradations importantes. Malgré un ajustement de la réglementation pour éviter le « saucissonnage » des projets, il reste difficile d'obtenir du maître d'ouvrage un exposé de sa stratégie d'aménagement sur le long terme ; nous y reviendrons dans les chapitres suivants.

Sur un plan plus formel, quelques points méritent d'être rappelés et analysés.
D'abord, des études d'impact qui s'attachent très peu à la réalisation d'un état initial exhaustif du site. Ces descriptions sont presque exactement les mêmes de 1986 à 2003, juste complétées par quelques actualisations (pour les points de mesures de qualité de l'eau, données sur la population…). Ainsi, 17 ans plus tard, l'inventaire biologique est mot à mot le même, très imprécis: « *les principales espèces de végétaux rencontrées sont caractéristiques des différents milieux qui composent le paysage de la commune* ». L'exemple de l'île Dumet, au large de Piriac, est également significatif : le texte étant le

même que celui de 1986, le fait que le Conservatoire du littoral ait racheté le site en 1990 n'est pas signalé.

On retrouve le problème de l'urgence, du temps limité pour réaliser un bon état initial : « *les contraintes de temps n'ont pas permis de quantifier la biomasse présente dans ce type de milieu. Une évaluation précise de ce facteur aurait dû s'étaler sur plusieurs saisons de l'année* ». Ce même argument est donné en 1995, 1997 et 2003. Il est pourtant regrettable qu'un véritable état initial n'ait été convenablement réalisé en 1986, état qui aurait pu servir de point de référence pour les études ultérieures. On peut aussi penser que l'utilisation massive du « copié/collé » pouvait laisser plus de temps au bureau d'étude pour peaufiner cet état initial…
Une sortie sur le port lors des travaux d'extension (février 2004) a pourtant permis de repérer une avifaune variée et nombreuse dont on ne trouve nulle trace dans l'EIE : plusieurs groupes de Bernaches cravant (*Branta bernicla*) – une soixantaine d'individus –, une colonie de gravelots (plus d'une centaine), quelques aigrettes, etc. Au fil de quelques conversations sur le port, on apprend des « anciens » de Piriac que la faune benthique était abondante avant les extensions portuaires : la pêche sur le platier rocheux était pratiquée régulièrement, mais homards, dormeurs et étrilles qui vivaient là en profusion ont totalement disparu dans le port et presque entièrement à ses abords. De même, les seiches qui venaient s'échouer sur les plages par centaines ne se trouvent aujourd'hui qu'au large.
La richesse du milieu est pourtant exposée dans les fiches descriptives des Znieff et des Zico situées à proximité de Piriac (figure 48).

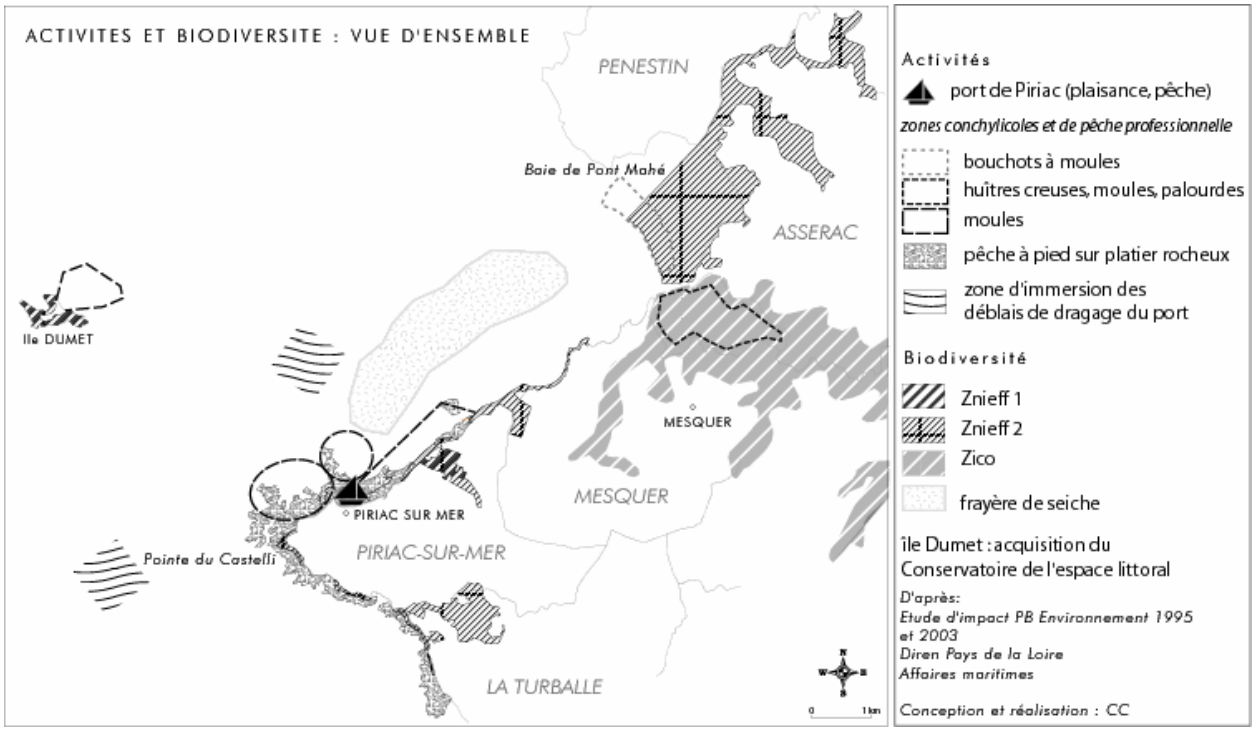


Figure 48 : Activités et biodiversité autour de Piriac, vue d'ensemble

Par ailleurs, les cartes ne permettent à aucun moment d'avoir une vision synthétique du territoire accueillant le projet; ainsi on trouve à telle page une carte sur l'emplacement de la zone de frayère de seiches, un peu plus loin une carte (illisible) sur la localisation des Znieff, les sites potentiels de

dragage ne sont à aucun moment clairement mentionnés. De même, le projet d'extension de 2003 prévoit la réalisation d'une passerelle piéton en bois de deux mètres de large pour assurer une continuité entre le parking du port et la place de l'église, seulement aucun plan explicite ne rend compte de l'itinéraire et de l'impact visuel d'une telle passerelle.
Le rôle informatif de la carte reste donc souvent limité et les plans qui sont scannés plusieurs fois deviennent quasiment illisibles.
Aucun plan explicite du port ne reprend les éléments prévus dans les études précédentes : emplacements des équipements pour réduire les pollutions, par exemple (le bac à deshuileur est-il présent, les sanitaires, les poubelles, etc…). Aucune carte n'informe des autres projets de la région (différents projets d'extension ou de port à sec dans la région (ex : port à sec de 750 places au Carnet sur la Loire).

Le manque de globalité spatiale est encore renforcé par le fait que les études concernant des projets ou travaux directement liés sont traitées à part : sites de dépôt des vases de dragage, stationnement. Certaines études pouvant sembler importantes ne sont pas réalisées : étude sur l'impact de la plaisance sur le dérangement de l'avifaune et sur la fréquentation des îles (mouillages dans des sites sauvages, etc…) alors qu'elles sont d'actualité[8].

La phase de travaux est souvent traitée succinctement dans l'étude d'impact et là encore le projet n'est pas considéré dans son ensemble : les plans de circulation, par exemple, ne sont jamais définis au moment de l'étude d'impact. Les nuisances sonores et olfactives liées à de nombreuses rotations de camions font pourtant bien partie des impacts directs de l'aménagement. Le problème est entre autres que la zone de dépôt terrestre n'est pas encore définie lors de l'étude d'impact…

32. UNE JUSTIFICATION ORIENTEE ET ECONOMIQUE

Les démonstrations des études d'impact s'appuient sur des enquêtes qui peuvent manquer d'objectivité : on interroge les plaisanciers pour savoir s'ils souhaitent un bassin à flot, en leur vantant parallèlement les avantages d'un tel aménagement. Ainsi en 1995, 74 % des adhérents du cercle nautique y sont favorables. En revanche, aucune enquête ne concerne les 25 à 30 000 touristes (non plaisanciers) qui viennent à Piriac pour son charme traditionnel, et pourquoi pas pour l'ambiance du port d'échouage, qui fait (ou faisait) partie du caractère pittoresque du bourg ?…
L'étude se base donc sur la demande d'un type d'usager de l'espace et de son opinion, mais ne prend pas en compte le fait que l'espace soit partagé de manière directe ou indirecte par de nombreux utilisateurs (promeneurs, habitants, touristes, …), et qu'il jouxte d'autres espaces sur lesquels l'aménagement a des impacts (sur la pêche à pied, …).
Justement, on trouve dans les EIE de 1995 et 2003 une référence intéressante qui précise que « *le port de Piriac sera d'autant plus attractif qu'il est situé au cœur de la bourgade avec un front de port très agréable qui accueille en période estivale 30 à 80 fois plus de visiteurs que d'usagers directs du port selon les estimations effectuées par Atlanconsult en 1993* ». Demande-t-on l'avis à ces visiteurs avant la mise à enquête publique ? Et combien de ces visiteurs sont encore présents lorsque cette dernière débute un 21 août ?

[8] On citera à titre d'exemple quelques programmes et projets de recherche menés sous la direction scientifique de L. Brigand (laboratoire Géomer) : Gestion des usages récréatifs liés au nautisme dans les îles et les archipels du Ponant (Glénan) (Programme LITEAU 2001-2004) ; Réalisation d'un état des lieux des mouillages, organisés et forains, utilisés par les plaisanciers le long des côtes finistériennes. Nautisme en Finistère (CG29 ; 2004-2005) ; Réflexion méthodologique sur la mise en place d'un observatoire de la fréquentation touristique dans le cadre du projet de parc national marin d'Iroise. Préfecture du Finistère (2004-2005) ; Etude de fréquentation et mise en place d'un observatoire de la fréquentation terrestre et nautique sur l'archipel de Chausey (Conservatoire du littoral, 2004-2005).

Les impératifs économiques rendent parfois caduque l'EIE : les mesures compensatoires ou de réduction des impacts indiquaient dans l'EIE d'avril 1997 relative à la création du bassin à flot que les nuisances sonores dues aux travaux seraient « *limitées par une réglementation stricte des horaires de travaux (« réglementation stricte des travaux : pas de travaux bruyants après 19 h ou par direction majoritaire du vent orienté vers le centre ville de Piriac* »). Seulement, la longueur des procédures administratives amène généralement les entrepreneurs à réaliser leurs travaux dans un temps limité (toujours pour l'exemple d'un port, les travaux doivent être achevés avant juin). De ce fait, ils sont dans l'impossibilité de respecter les prescriptions rassurantes de l'EIE. Pour que le bassin soit exploitable au plus vite, les travaux sont réalisés de jour comme de nuit (car conditionnés par les marées). Un article de Ouest France du 31/01/1997 note que « *la grogne s'installe chez les riverains du port dont la durée du sommeil est amputée de 5 à 6 heures par nuit* », les travaux devant être « *achevés fin mai impérativement qu'importe le temps et les marées* ».

Les arguments avancés vont toujours dans le sens du projet. S'ils deviennent contraires à l'évolution du projet, ils ne sont pas repris. C'est ainsi que le bureau d'étude s'est gardé pour le projet d'extension de reprendre ses propos de 1995 qui précisaient que « *la zone d'échouage et le port de pêche étant situés depuis l'origine dans le vieux port, il était important culturellement de conserver cette tradition et ainsi de ne pas modifier la partie du port la plus proche du bourg* », « *le projet Est Ouest a été refusé pour conserver à Piriac l'aspect d'authentique échouage* ».
Ces arguments sont même parfois contradictoires, mais toujours placés de manière à justifier le projet: par exemple, pour la demande d'augmentation des services on trouve écrit « *beaucoup souhaiteraient laisser leur bateau à flot toute l'année et ainsi pouvoir pratiquer leur sport favori à tout moment favorable* », alors qu'au chapitre des impacts on peut lire « *la pollution des eaux par les gaz d'échappement devrait être minime. Les bateaux de plaisance sortent peu, moins de 15 jours par an en moyenne* ».

La prise en compte de l'environnement paraît secondaire par rapport à une rentabilité économique recherchée : les bateaux supérieurs à 8 mètres présentent plus d'attrait (dépenses supplémentaires : coûts d'une place plus élevée, nombre de personnes plus important, etc.). Ainsi, le choix est vite fait quand un port d'échouage présente un potentiel de réalisation d'un bassin à flot de plus de 750 places, respectivement plus chères que les places en échouage (volonté de multiplier les services, etc.). L'EIE défend rarement un aspect environnemental, mais n'est-ce pas en partie par manque de connaissance de cet environnement ? Ceci se vérifie en partie par l'analyse des mesures compensatoires plutôt techniques qui répondent plus à des normes d'hygiène qu'environnementales. Il est beaucoup plus difficile de compenser la perte biologique ou identitaire (paysagère) d'un site que de définir le nombre de sanitaires à implanter. Très souvent, les impacts biologiques sont d'ailleurs dépréciés « *il est raisonnable de penser que l'extension portuaire n'endommagera pas sérieusement le potentiel biologique de la zone* ».

33. L'ENGRENAGE TEMPOREL

Cet aspect est important pour comprendre la mise en place de certains mécanismes d'aménagement, leur évolution et l'urgence qui les caractérise souvent.
Il faut savoir que le projet se crée au fur et mesure, à aucun moment il n'est figé ni définitif, que ce soit avant ou après la réalisation de l'étude d'impact. Cette évolution dépend de plusieurs facteurs : certaines imprécisions de l'étude qui peuvent générer des travaux supplémentaires (ex : le dynamitage de la roche si la dureté de cette dernière n'a pas été correctement identifiée). Mais la raison majeure

est la question financière. En fonction des subventions réellement disponibles, l'aménagement se verra modifié. Si le budget est moindre que celui initialement prévu (refus ou retrait de subventions au dernier moment, par exemple) ceci peut se traduire dans le cas d'une extension portuaire par le choix d'un enrochement plutôt qu'un mur, de ne pas augmenter l'aire de carénage, etc. Des éléments peuvent même disparaître : dans le cas du projet de 2003, l'estacade en bois prévue fut abandonnée par suite de la contestation de l'Architecte des Bâtiments de France. Un autre mode de circulation piétonne fut proposé mais fut cette fois rejeté par le Maire (digue promenade dont le recouvrement à chaque marée pouvait s'avérer dangereux : le Maire ne souhaite pas mettre sa responsabilité en danger).

A certains moments, les raisons économiques (qui demandent à ne pas empiéter sur la saison) devancent largement la question de la concertation et de la démocratie. C'est ainsi que l'on peut lire dans les conclusions d'une note administrative datant de juin 1997 que le CDH s'étant déjà prononcé favorablement le 13/06/1996, « il serait bon de renouveler cet avis pour permettre au maître d'ouvrage de terminer les travaux déjà réalisés à plus de 80% sans attendre la fin de la procédure engagée ». Or, l'enquête publique fut clôturée le 17/06/1997 : le commissaire enquêteur n'a donc pas encore donné son rapport et ses conclusions motivées.
De même, l'enquête relative à la dernière extension se déroule en début d'été 2003 alors que les travaux sont programmés pour le mois de novembre 2003 (jusqu'en juin 2004).

Enfin, une dernière remarque à considérer est celle de la durée et du coût des études rendues obligatoires par les différentes administrations - hydraulique, géophysique, d'impact, architecturale, etc - (ex : 17 000 € pour l'étude architecturale). Bien qu'indispensables, ces études ponctionnent les budgets initiaux sans être toujours très constructives. Malgré leur complexité, elles apportent rarement des solutions alternatives mais se contentent de prescrire ce qu'il ne faut pas faire. Le temps de leur réalisation retarde fréquemment la prise de décision, et de ce fait les travaux de réalisation de l'ouvrage. Enfin, ces études coûteuses sont malheureusement peu valorisées par la suite : la dépense, parfois peu justifiée, est également peu amortie.

Pour finir, quelques coupures de presse plus récentes permettent déjà de souligner l'importance des médias dans l'orientation de l'opinion ainsi que la partialité de l'information qui a souvent tendance à «oublier » les faits passés au profit de la promotion d'un équipement loin d'être partagé par tous…

L'Echo de la Presqu'île, 3 décembre 2004

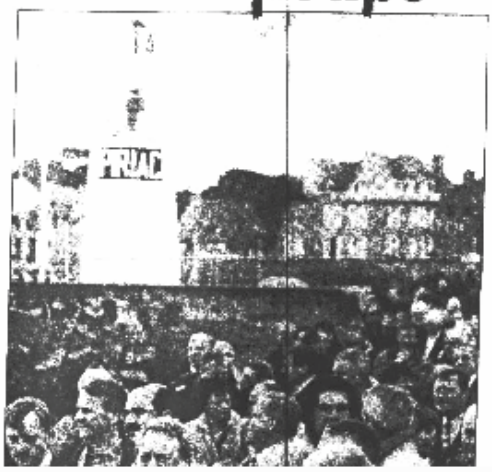
280 places supplémentaires dans le bassin à flot

La plaisance a le vent en poupe

L'extension du bassin à flot a été inaugurée officiellement samedi. Mais les 280 places supplémentaires qui portent à 780 la capacité totale d'accueil ne répondent pas complètement aux besoins puisque 800 plaisanciers sont inscrits sur la liste d'attente.

pontons et d'un ponton lourd permet donc de disposer de 280 places (780 au total) à flot supplémentaires. Cet aménagement est complété par l'ouverture d'une zone dédiée à la pêche et accueille 13 navires professionnels. Jean-Noël d'Acremont a ajouté : *"Nous avons confié depuis le début de ce mois de novembre la responsabilité du port à Philippe Trillard. Il succède à Louis Bolzec à qui le succès de cette opération donne l'opportunité de tirer sa révérence avec panache (lire par ailleurs). Je salue l'ensemble des entreprises, la maîtrise d'œuvre et toute l'équipe de CCI qui a conduit ce projet dans les délais convenus."*

Interrogations du conseil général



Ouest France, 2 décembre 2004

Piriac-sur-Mer

« P'tit Louis », le maître du port, met sac à terre

Mission accomplie pour Louis Bolzec : son port de plaisance fonctionne comme il le désirait. Il tire enfin sa révérence, fier du travail accompli depuis pres de 20 ans au service des usagers du port.

Est-ce une coïncidence ? A la veille de l'inauguration du bassin à flot du port de plaisance, Louis Bolzec (« P'tit Louis » pour les amis), son maître du port, était fêté pour son départ en retr cinquantai monnier, dir commerce e zaire, respo Louis Bolz cuestion : « dit qu'il ne p lorsque les port seralen ci serait mi vement ». M pour « un ho teur importa port ».

L'histoire c avec la vie pr Bolzec. A 15 un des sardi l'époque le p puis, à 24 an menait ses p pour port d'a En 1985, il qu

Dans son c verture, l la Cham merce et d'indus Nazaire, J d'Acremont a c navigation de occupe une plac sur le littoral A constitue un des de l'économie et À ce titre, l'impl CCI de Saint-Na développemen structures portua le et se traduit p gements investissements humains. Nous s tenus dans cette par les collectivité Ainsi, le budget la réalisation de du bassin à flot a cé par l'Etat, la Pays de la Département, la Piriac de la CCI naire extio port".

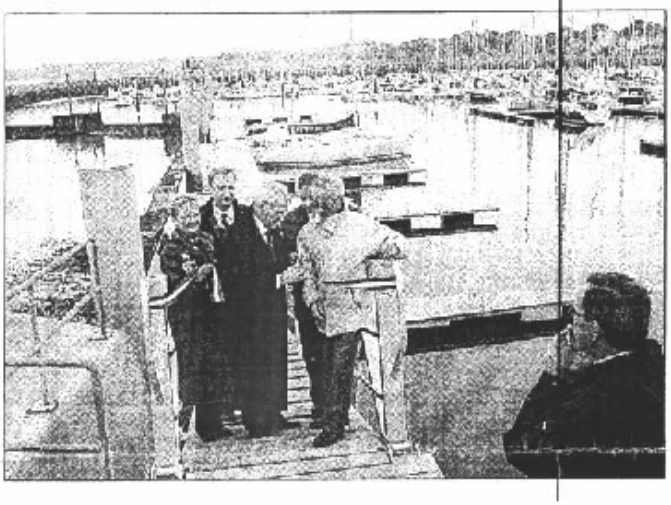
La Baule et la Presqu'île guerandais

Ouest France, 1er décembre 2004

Piriac-sur-Mer

Le bassin à flot du port de plaisance inauguré

Le bassin à flot du port de plaisance accueille désormais 780 bateaux, il a été inauguré samedi en présence de nombreuses personnalités.



Le succès en 1997 de la transformation d'une partie du port d'échouage en bassin à flot (création de 500 places), l'intégration réussie de cet aménagement dans la « petite cité de caractère », ont incité le Chambre de commerce et d'industrie de Saint-Nazaire à développer le bassin à flot sur l'ensemble de l'espace portuaire.

Après plus d'un an de travaux (dépose et construction d'un nouveau mur de retenue, maintien de la porte basculante, creusement) la superficie du plan d'eau est passée de 20 000 m² à 53 000 m² de surface totale.

CHAPITRE 6

LE PROJET D'EXTENSION PORTUAIRE DE DONGES EST SUR L'ESTUAIRE DE LA LOIRE

(LOIRE ATLANTIQUE)

Une situation toujours bloquée

1. Un site, un projet, des acteurs 200

11. L'évolution du projet 200
12. Le projet actuel..... 205
13. L'encadrement réglementaire général du site et des territoires..... 206
14. Le contexte socio-politique..... 209

2. L'encadrement réglementaire specifique 212

21. Réglementation liée à l'extension portuaire 212
22. Lecture de l'étude d'impact..... 214
23. Déroulement de l'enquête publique..... 219

3. Un projet révelateur d'interactions complexes entre système spatio-temporel et des jeux d'acteurs 222

31. Le temps, facteur déterminant des transformations spatiales 222
32. Des ajustements temporels à l'origine de dysfonctionnements..... 224
33. L'enjeu d'un acteur contre les enjeux d'un espace 225
34. Les lacunes de l'étude d'impact 227

La rive droite de l'estuaire de la Loire[1] a connu une importante industrialisation dans la seconde moitié du 20e siècle, ceci aux dépens de zones humides dont l'intérêt écologique n'était pas encore reconnu comme majeur. Le Port Autonome de Nantes – St Nazaire[2] entendait ainsi profiter de la situation d'interface terre/fleuve/mer de plusieurs centaines d'hectares de l'estuaire à laquelle s'ajoutait l'attrait du bassin d'emploi nantais, qui offrait par ailleurs un marché intéressant.

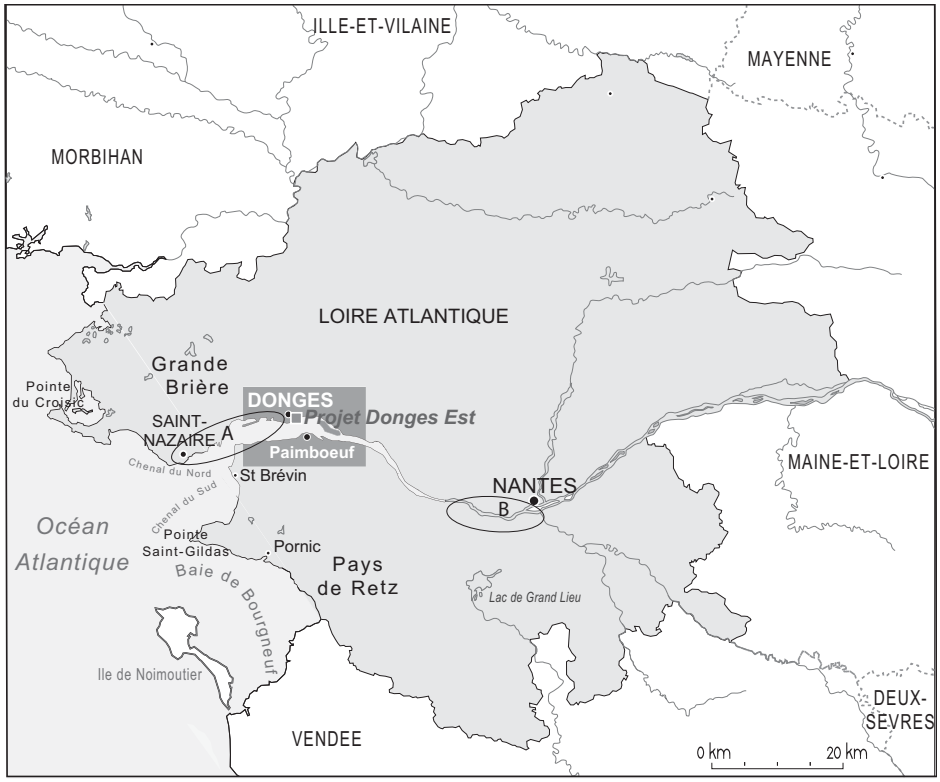
A partir de la première implantation industrialo portuaire en 1971-72[3], les équipements portuaires se développent, répartis entre deux sites portuaires, amont et aval (figure 49), sur la soixantaine de kilomètres qui séparent la ville de St Nazaire de Nantes.

Seulement, la présence d'autres acteurs et la prise en compte croissante de l'environnement vont freiner l'avancée de ces projets : d'une part, la grande richesse des milieux humides estuariens n'est plus à démontrer et d'autre part, les outils réglementaires, notamment européens, se montrent de plus en plus exigeants et efficaces. La volonté pour le Port de s'étendre vers l'amont devient peu compatible avec ces préoccupations environnementales de plus en plus fortes, auxquelles se superposent plusieurs problèmes techniques et socio-économiques.

L'évolution du projet d'extension dit « Donges Est » se caractérise par un contexte particulier et un jeu d'acteurs complexe qui doivent être rappelés avant l'analyse de l'étude d'impact et du déroulement de l'enquête publique : la situation actuelle ne peut en effet être explicitée si on la « déconnecte » d'événements antérieurs plus ou moins proches.

[1] Du fait de la force de Coriolis qui « entretient » naturellement le chenal à droite et la tendance à l'envasement en rive gauche.
[2] Désigné dans la suite du texte sous l'appellation « le Port ».
[3] Gardinier – engrais, devenu Yara.

1. UN SITE, UN PROJET, DES ACTEURS



Projet
Extension portuaire vers l'amont

Communes
Donges / Paimbœuf (*rive nord*)
Site
Zone humide estuarienne

Etat
En cours d'étude à la date de la thèse (2004)

Figure 49 : Localisation du projet Donges Est sur l'estuaire de la Loire
Sites portuaires aval (A) et amont (B)

11. L'EVOLUTION DU PROJET

C'est en 1965[4] qu'est créé le Port Autonome de Nantes - St Nazaire, aussi appelé Port Atlantique. Aujourd'hui premier port de la façade atlantique française, il comprend principalement, d'amont en aval, les sites de Nantes, Donges, Montoir et Saint-Nazaire. Les échanges sont diversifiés mais reposent pour l'essentiel sur un trafic énergétique « captif » : gaz naturel liquide (GNL) du terminal méthanier, pétrole de la raffinerie de Donges, charbon et fuel pour la centrale thermique de Cordemais (figure 50). Estimé à une trentaine de millions de tonnes en 2000, le volume du trafic a légèrement régressé ces dernières années (- 2,7% entre 2002 et 2003 : tableau 20)[5].

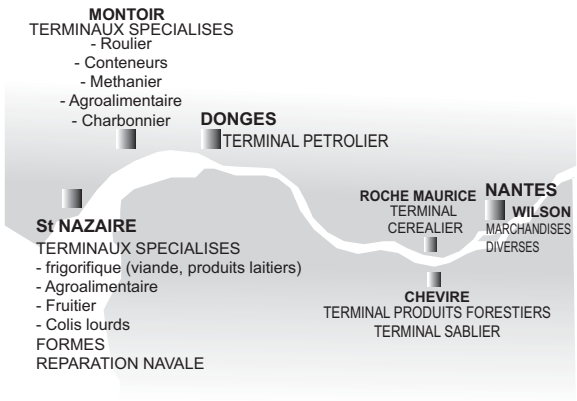


Figure 50 : Répartition des terminaux sur la Loire
Source : « Un port multispécialiste », documents du Port Autonome Nantes – St Nazaire, mars 2004.

[4] Décret n° 65-938 du 8 novembre 1965 « créant aux ports de Nantes et de St Nazaire un port autonome sous le régime de la loi n°65-491 du 29 juin 1965 ».
[5] La conjoncture est très variable : à la fin du 1er semestre 2004, l'activité est en hausse de 14%, mais il faut considérer qu'elle était limitée les deux années précédentes pour des opérations de maintenance de la raffinerie. Sont ainsi en hausse : les produits énergétiques (21,2%), le trafic de gaz naturel (6,9%) de conteneurs (7,8%) et de sable du au rechargement de la plage de la Baule ; cependant, les importations de charbon ont baissé (-60%), les céréales (-80%), les aliments pour bétail (-4%) et les trafics rouliers (-10,8%) liés à la mauvaise conjoncture du marché automobile. (Ouest France du 8/4/2004).

	2002	2003	2003/2002
Trafic total	*31 651 367 t*	*30 835 690 t*	**- 2,6 %**
Principaux trafics énergétiques			
- pétrole brut	9 506 716	8 435 859	-11,3 %
- gaz naturel liquéfié	6 282 843	5 651 534	-10,0 %
- charbon	2 040 976	1 483 641	-27,3 %
- produits raffinés	4 428 528	5 685 393	+28,4 %
Principaux trafics non énergétiques			
- aliments du bétail	2 404 773	2 311 926	-3,9 %
- céréales	859 992	1 000 788	+16,4 %
- conteneurs	1 239 778	1 338 121	+7,9 %
- Ro-Ro	745 826	673 744	-9,7 %
- bois	241 109	205 680	-14,7%

Tableau 20 : Evolution du trafic total (en tonnes) du Port de Nantes - St Nazaire

Malgré ce contexte d'évolution incertain, le Port continue de défendre son projet d'extension sur le site de Donges Est, qui couvre une cinquantaine d'hectares de zone humide dans un premier temps et environ cent cinquante dans un deuxième temps. La situation actuelle est héritée d'une époque où l'industrialisation « pieds dans l'eau »[6] était considérée comme le seul moteur économique d'une région. Les équipements consommateurs d'espace ont conduit le Port à adopter une politique d'acquisition foncière préventive, ce qui explique qu'une partie importante des terrains le long de la Loire soit incluse dans la circonscription du Port Autonome[7]. Ce dernier remblaie plusieurs centaines d'hectares dont une partie sur le site de Donges Est (70 ha en 1973/74 et 100 ha en 1980) et au sud Loire sur l'île du petit Carnet (200 ha), alliant ainsi un objectif de développement de ses activités avec l'obtention de faibles coûts de dragage (dépôts directement sur les berges).

Dix ans plus tard, soit vers 1990, va commencer une série de rebondissements techniques, politiques, administratifs et législatifs qui sont résumés et synthétisés dans le tableau 21.
Les trois « prises en considération » ministérielles signifient que le Gouvernement a dû à trois reprises réaffirmer sa position en faveur du projet par l'engagement des instructions administratives. Les points clé du tableau méritent d'être complétés :
(1,2) Les coûts d'entretien du chenal de navigation par dragage représentent un budget important que le port doit supporter pour garantir son bon fonctionnement (budget estimé à près de 8 M€, dont 2, 5 M€ pour l'entretien du chenal de Nantes et 1,5 M€ pour les 6 Km du chenal des Brillantes). Au début des années 1940, une série d'études (Programme Gibert[8]) cherche à optimiser la courantologie de l'estuaire au niveau du chenal des Brillantes afin d'obtenir un auto – dragage du chenal. Un profil dit « en trompette » est proposé, par l'implantation de deux ouvrages. Le principe est le suivant : une « digue épi » semi submersible de guidage (A) oriente les courants dans l'axe du chenal au jusant, les masses d'eau ainsi déviées sont rabattues par une longue digue en rive nord (B) provoquant un effet de chasse (par accélération) qui contribue à évacuer les sédiments accumulés dans le chenal à chaque marée (figure 51).

[6] L'ultime réalisation attenante à cette période est le port de Fos, en 1969.
[7] Le Port acquiert les terrains au fur et à mesure de ses besoins et a délégation de gestion du DPM et du DPF dans sa circonscription.
[8] Selon M. Gibert, Ingénieur en chef des Ponts et Chaussées, Directeur des ports de Nantes et St Nazaire.

Tableau 21

Figure 3 : Projet d'extension portuaire DONGES EST- chronologie -

DATE	TECHNIQUE/ modélisations (mod.:modèle)	ADMINISTRATIF et POLITIQUE	LEGISLATIF	AUTRES ACTIONS LOCALES
1990	- mod.hydrosédimentaire unidimensionnel (1976 - 1990)	1984 création de l'APEEL(3)		- création "Esturiales" à St Nazaire
1991	Deux ouvrages proposés pour auto - draguer l'estuaire : digues + un ouvrage de déviation des courants (1)	1990 (juin puis décembre): présentation à l'APEEL du projet Donges Est avec ses deux ouvrages **7/91 1ere Prise en considération ministérielle** 12/91 Rapport Oiseaux diffusé par l'APEEL (pour l'application de la Directive Oiseaux 79/409)		- opposition des pêcheurs et des chasseurs
1992	- mod. oxygène dissous (1986-1993)	7/92 L'ACEL fait réaliser une première expertise: 1er rapport ESSIG		
1993	mod. physique de la Sogréah	8/93 Visites officielles : M. Barnier (Min. Environnement), E. Balladur (1er Ministre) 11/93 1ere plainte auprès de la Commission Européenne (DG XI)		- opposition des écologistes
1994	Un seul ouvrage proposé : digues (2)	1/94 Réunion du Comité Interministériel qui décide de la mise en place du Plan Loire Grandeur Nature (4) 6/94Bilan établi par l'APEEL 9/94 Engagement du Programme Concerté d'Aménagement, de Développement et de Protection de l'Estuaire de la Loire comme éléments de base de la DTA (5) 10/94 2e plainte à l'Europe 11/94 Décision de faire de Donges Est un PIG		
1995	- mod. mathématique de la CMB (ACEL)	**2/95 2e Prise en considération ministérielle** et lancement de l'instruction administrative (6) 3/95 Réunion DG XI : visite des lieux et expertise; lancement des "altérnatives"	5/96 L'Etat français propose à Bruxelles une ZPS pour l'application de la directive Oiseaux, qui exclut entre autres les zones de Donges Est et Bilho	
1996		1996 Missions d'expertise ESSIG (ACEL) et VALLS (Etat) (7) 7/96 Confirmation du projet par une lettre du Ministère de l'Equipement 9/96 Confirmation du projet en Conseil d'Administration du Port autonome		
1997		3/97 L'APEEL est dissoute (crédits non reconduits)	**11/07/96 Arrêt Lappel Bank** (CJE), sur une question préjudicielle du Royaume Uni (Affaire C44/95)	
1998				
1999		6/99 La LOADT inscrit le développement du Port autonome de Nantes - St Nazaire dans le schéma de services collectifs de transport de marchandises (8) **7/99 3e Prise en considération ministérielle (9)**	9/97 La ZPS sur l'estuaire de la Loire est notifiée à la CEE, elle couvre les sites de Donges Est, Bilho et la vasière de Méan (10)	97 Colloque les estuaires français entre développement économique et protection de l'environnement
2000		7/99 Mandat d'élaboration de la DTA sur l'estuaire 1/01 Instruction mixte préalable à l'autorisation de l'opération		
2001			2001-02 Réalisation de l'étude d'impact	
2002		29/01/02 AP prescrivant l'enquête publique du 18 au 29 mars 2002; remise de l'avis favorable de la commission d'enquête le 13/05/02 13/02/03 AP autorisation de travaux **au titre de la loi sur l'Eau**	18-29/3/02 Enquête publique (commission d'enquête), avis favorable	
2003		12/05/03 AP qualifiant de PIG la première tranche d'aménagement portuaire		
2004		4/03 Mise en demeure de la France par la Commission Européenne 2004 Projet commercial "d'autoroute de la mer" pour 2006		

AP Arrêté Préfectoral
PIG Projet d'Intérêt Général
ACEL Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire
APEEL Association de Protection de l'Environnement de l'Estuaire de La Loire
DTA Directive Territoriale d'Aménagement
DG XI Direction Générale de l'Environnement de la Commission Européenne
CJE Cour de Justice Européenne
ZPS Zone de Protection Spéciale

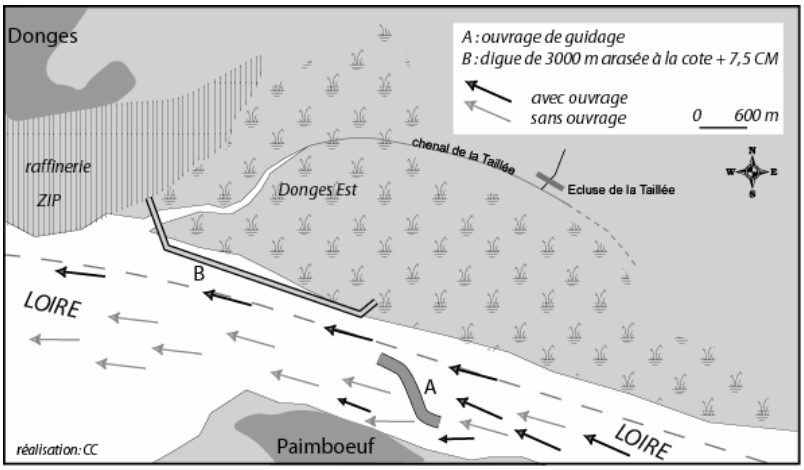


Figure 51 : Proposition du Port pour l'amélioration technique et économique de l'entretien du chenal de navigation dans l'estuaire de la Loire.
D'après croquis du Port (décembre 1989)

La seconde guerre mondiale n'a pas permis l'exécution de ces ouvrages et ce n'est qu'en 1989 que les concepts sont repris par la Direction Aménagement et Environnement du Port Autonome, dirigée par Christian Brossard[9]. Les ouvrages visent également à permettre l'accès à des navires à plus grand tirant d'eau, en passant de –5.10 CM à –8.50 CM.

En 1995, à la suite de la visite de la délégation DG XI de la Commission Européenne, le projet de digue épi est abandonné et seul le linéaire de quai et les remblais pour une première tranche (51 ha) subsistent.

(3) L'APEEL (Association de Protection de l'Environnement de l'Estuaire de la Loire) est en partie créée sous l'impulsion du Port afin d'établir un suivi régulier de l'environnement. Il s'agit d'une association à vocation scientifique, qui dispose d'une certaine autonomie dans le choix de ses programmes et sites d'étude. Elle regroupe plusieurs autres acteurs (professionnels, écologistes…) en plus des scientifiques, qui rendent comptent de la richesse des milieux estuariens. Seulement, ses constats fondés sur les recherches scientifiques qu'elle engage deviennent rapidement gênants vis-à-vis des perspectives de développement du Port. Souhaitant éviter une trop forte controverse du projet Donges Est, la Région et le Port désengagent progressivement leurs crédits en 1995, l'APEEL ayant réalisé un bilan complet sur l'écologie estuarienne un an plus tôt.
Cette association sera ensuite « remplacée » par un autre organisme, la Cellule Mesures et Bilans (CMB), un Groupement d'intérêt public dont l'Etat fait partie. Les objets de recherche sont de ce fait davantage orientés par les politiques, d'où le peu d'états biologiques précis sur la zone de Donges Est…

(4) A peine deux mois après la plainte posée auprès de Bruxelles, le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire (CIAT) réuni le 4 janvier 1994 décide d'un plan global sur dix ans – le *Plan LOIRE* Grandeur Nature – avec un chapitre « Estuaire » qui vise à concilier la sécurité des personnes, la protection de l'environnement et le développement économique. Le CIAT tranche en faveur du développement économique en confirmant la décision d'extension des aménagements portuaires sur la zone de Donges Est, précisant cependant que le Port devra au préalable céder au Conservatoire du Littoral 1500 ha (non aménageables et situés en majeure partie sur le domaine public fluvial) situés à l'intérieur de «l'écharpe verte » et participer financièrement à l'entretien de ces espaces.

[9] Qui s'appuie sur les modélisations mathématiques et physiques réalisées par la Sogréah

(5) En septembre 1994, le Programme Concerté d'Aménagement, de Développement et de Protection de l'Estuaire de la Loire (PCADPEL) est engagé. Aujourd'hui terminé, il s'inspirait en partie de programmes similaires qui avaient été menés en Gironde et en Seine. L'objectif était de dégager un consensus clair entre l'Etat et les collectivités locales sur des options d'aménagement : détermination d'une approche globale de l'estuaire ; précision des orientations de développement économique et de préservation de l'environnement.
La mise en place de ce programme n'empêche pas Bruxelles de recevoir une seconde plainte et de saisir la France, soulevant le problème de l'incompatibilité des travaux d'extension de Donges Est avec la protection des espèces d'oiseaux sur ce site (étape migratoire, hivernage, reproduction de nombreuses espèces). L'Europe demande à la France d'établir une ZPS sur ce territoire, qui est en ZICO mais non en ZPS en raison de pressions économiques.

(6) Février 1995 : le Ministre de l'Equipement, des transports et du tourisme confirme au Préfet de Loire Atlantique l'intérêt de l'extension portuaire de Donges Est (ouvrages d'accostage prévus et remblaiement d'une zone de 700 ha – qui sera réduite par la suite à 400 sous la pression des écologistes) et demande d'en mener l'instruction administrative. Dans sa lettre, le Ministre indique que des études devront être réalisées sur les conditions d'entretien et de servitude des accès maritimes, la participation financière de l'Etat « s'érodant » peu à peu. Il insiste par ailleurs sur la grande rigueur dont devra faire preuve l'étude d'impact et l'importance des propositions de variantes et mesures compensatoires. Paradoxalement, deux délégués de la Commission Européenne (DG XI) viennent en mission sur l'estuaire en mars 1995, rencontrent l'ensemble des acteurs, visitent les lieux par terre, eau et air et rappellent l'application incontournable de l'article 6.4 de la Directive Habitat de 1992 : l'étude de variantes alternatives est alors engagée.
En octobre 1995, un arbitrage ministériel conduit à l'exclusion de 290 ha de zones humides des terrains aménageables à terme, à cause de la grande sensibilité du milieu.

(7) En 1996, deux missions d'expertise sont réalisées : l'une par M. Essig, Worms et Cie Développement (« L'avenir de l'Estuaire de la Loire ») confiée par l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire (ACEL) et la seconde par M. Valls (Inspecteur général de l'Equipement), demandée par l'Etat pour valider les perspectives de développement, analyser et hiérarchiser les différents sites potentiels d'extension[10]. Finalement, le projet retenu est celui qui avait été initié en 1994…

(8) Le 25 juin 1999, la LOADT inscrit le développement du Port dans le Schéma de services collectifs de transport de marchandises (adopté par le Gouvernement le 9 juillet 2001). Les objectifs fixés sont entre autres de promouvoir le transport maritime comme alternative à la route, d'assurer à la France des places portuaires d'envergure internationale et de développer le cabotage.

(9) Le 28 juillet 1999, le projet est relancé une troisième fois par décision ministérielle et prend en compte les modifications du projet initial de 1991 : le Ministère de l'Equipement demande de soumettre la première tranche de l'extension à instruction mixte à l'échelon central (loi n° 52.1265 du 29 novembre 1952 – décret n° 55.1064 du 4 août 1955, modifié par le décret n° 83.997 du 17 novembre 1983). L'instruction mixte préalable à l'autorisation de l'opération sera lancée le 21 janvier 2001.

[10] Conformément à l'article 6.4 de la Directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages : «Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'état membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Natura 2000 est protégée. L'état membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées (…) ».

(10) La ZPS ainsi notifiée couvre 18 950 ha et inclut une grande partie du site de Donges Est retenu pour l'extension. La France invoque alors l'article 6 de la Directive Habitat (§4) afin d'autoriser la réalisation des aménagements, en présentant des raisons impératives d'intérêt public et l'absence d'alternatives crédibles pour répondre aux besoins identifiés à moyen terme.

12. LE PROJET ACTUEL

Dans la prévision d'une saturation des terminaux agro – alimentaires et multi – vracs de Montoir en 2005, le Port projette de s'étendre sur le site de Donges Est (figures 52 et 53, photos 6 et 7). Deux phases d'extension ont été prévues et étudiées dans l'étude d'impact.

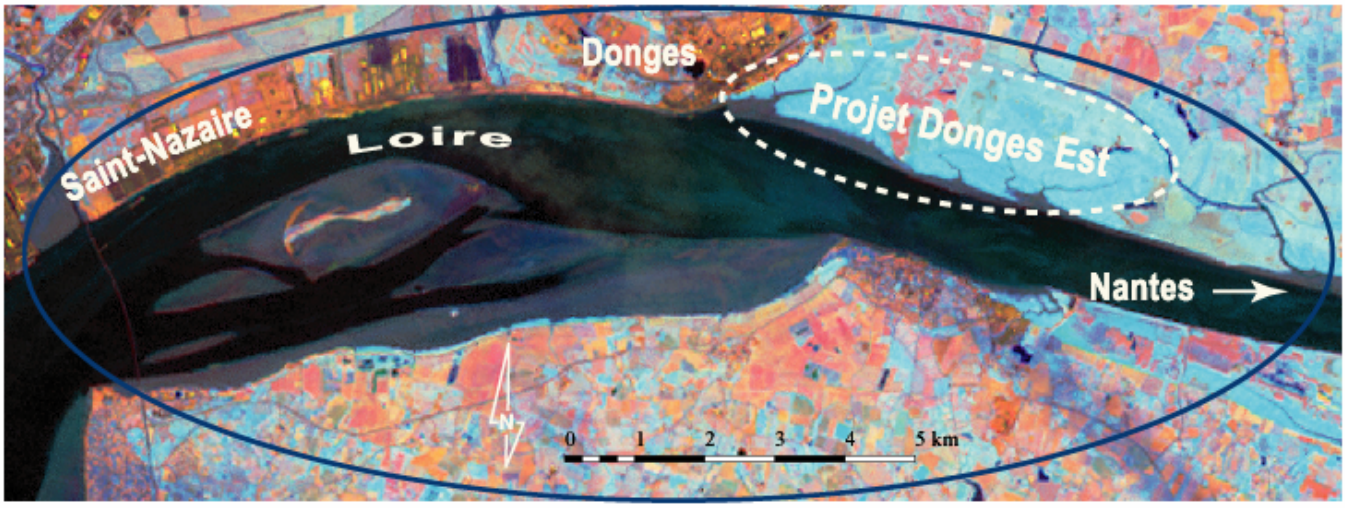
La première consiste à aménager les accès terrestres (routes /fer) afin de mieux desservir le site. Les aménagements portuaires à proprement parler sont l'édification d'une digue principale en front de Loire (600 m de long), d'une digue de retour sud est (240 m de long), est (560 m) et ouest (600 m) pour contenir et protéger les remblais ainsi qu'une digue de périphérie au nord sur 920 m de long pour séparer la zone remblayée de la zone humide. S'ajoutent à ces travaux le remblayage de 51 ha de vasières en terre-pleins, l'aménagement d'une zone d'emprunt de matériel sableux et la réalisation d'un poste sablier en amont du quai. Enfin, pour l'accès et le stationnement des navires quelle que soit la marée, le rétablissement du chenal par dragage est prévu, associé à une zone d'évitage à –8,60 m et le creusement de souilles devant les quais à –13,60 m. Au final, l'ensemble des travaux est estimé à **58 millions €** (380 MF) en 2002, auquel il faut ajouter à moyen terme le réaménagement de la RD 100.

Une deuxième tranche de travaux est prévue sur le long terme. Il s'agit encore une fois d'améliorer des accès terrestres routiers (déviation de la RD 100, projetée par le Conseil Général de Loire Atlantique) et ferroviaire ; de l'édification d'une digue principale de 3000 m parallèle au chenal de la Loire, de 1300 m de quai en partie aval et autant en amont, avec plusieurs appontements. Est également envisagé le remblayage de 150 ha de vasières pour la zone portuaire avec une réserve d'extension de la zone d'activité portuaire d'environ 165 ha. Le dragage du chenal et des souilles est également prévu.

Au total, le projet global a une emprise de 440 ha sur la zone humide principalement composée de roselières (en 2004 : 78 ha, soit 11% de perte sur totalité de l'estuaire), de vasières intertidales (31 ha, soit 1,5% de perte) et de prairies humides (143 ha, soit 0,95% de perte).

Figure 52

L'EVOLUTION DU SITE DE DONGES EST



Situation générale du projet

Photo 6

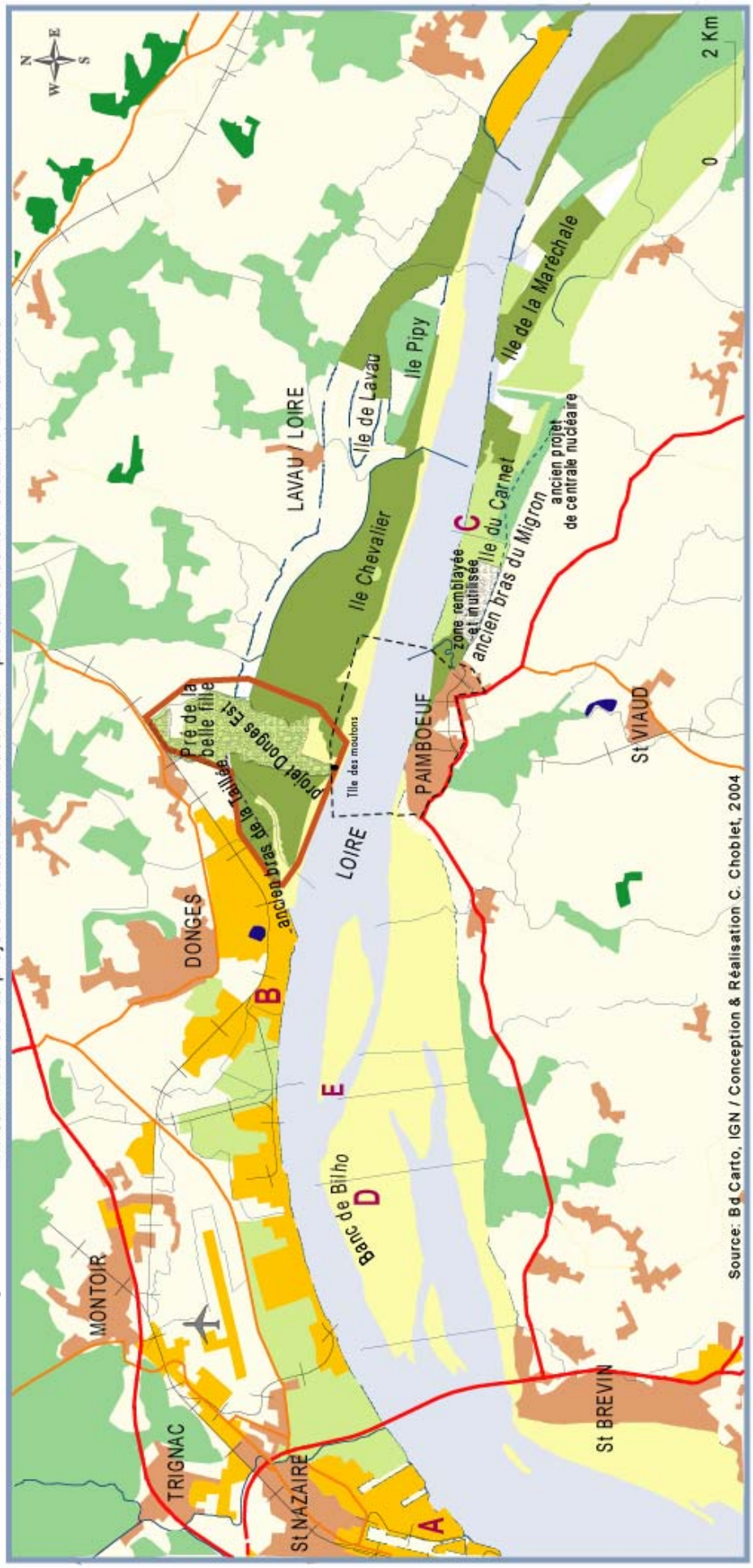
Au sud du chenal de la Taillée, les vasière et roselières sont encore intactes.

1973 - 1974
Premiers remblayages (70 ha).

1975 à 1980
Deuxième phase de remblayage du "pré de la belle fille" jusqu'à la tourelle des moutons, soit au total près de 170 ha.

La vasière et, au dernier plan, la raffinerie de Donges

Figure 53 Milieux naturels et projets d'extension industrialo - portuaire dans l'estuaire de la Loire



13. L'ENCADREMENT REGLEMENTAIRE GENERAL DU SITE ET DES TERRITOIRES

L'estuaire de la Loire est englobé dans sa totalité par de nombreux découpages territoriaux. D'un point de vue administratif, la zone humide concernée par le projet, bien que située sur la rive nord et à l'est de Donges, empiète en partie sur la commune de Paimbœuf (figure 53). Viennent se surimposer à ces limites des contraintes réglementaires compliquées, issues de plusieurs schémas, programmes ou réglementations :

- Le Plan Loire Grandeur Nature (CIAT 1994)
- La Loi Littoral : le projet Donges Est aurait pu être compromis par la loi Littoral si le décret fixant la liste des communes estuariennes avait été publié plus tôt, puisque les milieux estuariens sont considérés comme sites ou paysages « remarquables » dans lesquels seuls des aménagements légers peuvent être implantés. Le décret fixant la liste des communes « situées en aval de la limite de salure des eaux et qui participent à la fois aux équilibres économiques et écologiques littoraux », publié seulement en mars 2004[11], ajoute neuf communes estuariennes[12] à celles de St Nazaire et St Brévin, jusqu'alors les deux seules communes littorales « de plein droit » désignées par la Loi de 1986.
- Le SDAGE, adopté en juillet 1996 par le Comité de Bassin Loire Bretagne. Les objectifs sont multiples: résoudre les problèmes d'eau potable ; conserver, sauvegarder et restaurer les systèmes littoraux et fluviaux, notamment les zones humides ; augmenter la qualité de l'eau ; favoriser la concertation entre les utilisateurs de l'eau, etc[13].
- La DTA, dont l'enquête publique récente (du 14 avril au 17 mai 2004) est l'aboutissement d'une concertation lancée en juillet 2000. Les documents de la DTA sont contradictoires : la principale carte consultable localise les espaces naturels à intérêt exceptionnel qu'il faut préserver ; mais en examinant plus précisément les plans joints, on découvre la confirmation du projet d'extension Donges Est et d'un projet de franchissement de la Loire, sur ces mêmes zones humides estuariennes à protéger !

Le rôle de la DTA Estuaire dans la réduction des conflits.

Les DTA, créées par la LOADT en 1995 (Loi Pasqua), fixent les principaux objectifs de l'Etat en matière de localisation des grands aménagements, équipements et infrastructures, ainsi qu'en matière de préservation environnementale (espaces naturels, sites…). Elle a valeur réglementaire : les SD (actuels SCOT) et les POS (actuels PLU) doivent être compatibles avec la DTA ; son approbation passe par voie de décret en Conseil d'Etat. Aujourd'hui, seulement cinq sites pilotes présentant chacun de forts enjeux économiques et environnementaux font l'objet d'une DTA, dont l'estuaire de la Loire.

En 2002, la présentation par Michel Blangy, Préfet de Loire-Atlantique, de l'avant-projet de DTA Estuaire de la Loire aux élus du département a soulevé une certaine ambiguïté (journal Le Monde, 15 mars 2002). En effet, les conflits potentiels entre la préservation de l'environnement et les nouvelles infrastructures réclamées par les élus sont traités de manière parallèle, sans véritables liens :

- d'un côté, la présentation des menaces pesant sur des environnements estuarien et côtier exceptionnels (urbanisation désordonnée du littoral et de l'agglomération nantaise, multiplication des infrastructures, dégradation du fleuve et des marais qui l'entourent)

[11] Décrets n°2004-309 (délimitation des rivages de la mer), n°2004-310 (aménagement dans les espaces remarquables du littoral) et n°2004-311 (limitation de l'urbanisation) du 29 mars 2004, *JO du 30 mars 2004 p.6079 à 6082*

[12] Ces communes sont : Montoir de Bretagne, **Donges**, La Chapelle Launay, Lavau sur Loire, Bouée, Frossay, St Viaud, **Paimbœuf** et Corsept pour l'estuaire de la Loire.

[13] Un SAGE pour l'estuaire de la Loire en découle, avec sa Commission Locale de l'Eau (CLE) qui a constitué cinq commissions géographiques.

- de l'autre, l'énumération des projets d'équipements jugés indispensables au développement économique du territoire ligérien où vit plus d'un million d'habitants (construction de l'aéroport de Notre Dame des Landes, extension du port, ponts supplémentaires sur la Loire, nouvelle centrale électrique, nouvelles routes, etc).

Selon le document de la DTA, les trois grandes orientations sont les suivantes :
• Affirmer le rôle de Nantes - Saint-Nazaire comme métropole du grand Ouest ;
• Assurer le développement économique durable de tous les territoires de l'estuaire, pas seulement le développement de la métropole ;
• Protéger et valoriser un environnement et un cadre de vie remarquables.
➢ Les PLU : les vingt deux communes riveraines de l'estuaire sont respectivement dotées d'un PLU. La zone du projet Donges Est est classée NA (activités économiques futures et existantes) en prévision du nouvel aménagement. Le PLU de Donges qui a fait l'objet d'une révision approuvée le 28 janvier 1994 par délibération du Conseil Municipal fut annulé par jugement du Tribunal Administratif le 13 juillet 1994 pour plusieurs raisons : insuffisance du rapport de présentation quant aux incidences des opérations concernant Donges Est et aux évolutions environnementales ; erreur manifeste d'appréciation pour le classement de Donges Est en zone NAgp et NAi (c'est à dire en futures zones d'activités industrielles liées ou non au port et au trafic fluvio-maritime). Ceci nécessite une justification sérieuse, puisque l'intérêt écologique du site en question est le même que celui de zones ND situées plus en amont du fleuve. Par arrêt du 8 mars 1996, le Conseil d'Etat approuve cette annulation : le POS précédent, élaboré en novembre 1986, est donc repris (art L.125-5 du CU) et les zones concernées restent en NAg (réservées aux activités, aux commerces et aux autres services) et NDa.

Cette énumération, déjà conséquente, ne prend pourtant pas en compte les périmètres de protection (ZPS, etc.) du futur site d'implantation, qui seront détaillés ultérieurement.
En dehors de ces périmètres et sur un plan strictement foncier, les terrains de Donges Est sont dans la « circonscription » du Port et en partie acquis par lui. Entre Nantes et St Nazaire, l'espace est globalement partagé par quelques propriétaires autres que le Port Autonome ; il s'agit de l'Etat (le Domaine Public Maritime et le Domaine Public Fluvial, séparés par la limite transversale de la mer entre St Nazaire et St Brévin), des collectivités territoriales (Communes, Département), des propriétaires privés (EDF, agriculteurs, etc.) et plus récemment, du Conservatoire du Littoral[14].

14. Le contexte socio-politique

La situation d'interface de l'estuaire de la Loire lui confère une richesse biologique exceptionnelle qui a depuis longtemps suscité une importante activité de pêche (les débarquements faramineux de civelles à Basse-Indre au début du siècle dernier pouvaient atteindre 200 à 300 kg en une nuit et par bateau[15]). Seulement, « *à la suite de la « polyculture » estuarienne (pêche, agriculture, navigation, etc.), la deuxième moitié du XXe siècle a vu s'instaurer une « monoculture » portuaire puis la revendication d'une polyculture dans des termes nouveaux est apparue (1990), à une échelle de temps qui s'accélère. Des acteurs nouveaux apparaissent et viennent se confronter* » (Olivaux, *comm. perso*).
Le monopole industrialo portuaire qui s'établit dès la deuxième moitié du 20e siècle va, ajouté à l'urbanisation croissante des rives de l'estuaire, contribuer à l'appauvrissement et la dégradation du

[14] Par décision du CIAT du 4 janvier 1994, lui donnant compétence
[15] CMB (Cellule de Mesure et de Bilan), Estuaire de la Loire (site web)

milieu, ce qui va se traduire par une réduction importante des tonnages débarqués dès les années 1950-60 (notamment pour les civelles et autres espèces à écophase estuarienne). Ceci explique pourquoi les pêcheurs ont été les premiers à réagir au projet Donges Est dès 1990. Regroupés au sein de l'Association des pêcheurs professionnels de l'estuaire, ces derniers sont rapidement rejoints par l'Union des syndicats de marais Sud Loire et l'Office National de la Chasse. La préservation des milieux naturels nécessaire à ces activités mobilise un quatrième groupe important d'acteurs défavorables au projet, les écologistes, également regroupés en Associations qui se sont fédérées pour porter plainte à Bruxelles.
Face à ces opposants, le Port ne manque pas de détermination. Appuyé par les Conseils Régional et Général, les Villes et CCI de Nantes et de St Nazaire – tous regroupés dans l'ACEL (et dans le Port) - sa volonté de faire aboutir le projet est également liée à son organisation interne, et notamment au statut social des dockers[16]. Mais un rappel historique devient nécessaire pour expliquer -en partie- pourquoi le Port privilégie le « débarquement sur quai », qui implique nécessairement la réalisation de nouveaux quais s'il souhaite développer ses activités : en France, l'après guerre est marquée par un « repli » national des infrastructures stratégiques (ports, aéroports, réseau ferré…). Leur fermeture sur l'extérieur[17] y favorise le syndicalisme, « bras » de l'influence du parti communiste. Aujourd'hui dans un contexte européen élargi, la CGT est une organisation syndicale majeure qui cherche à conserver sa position de monopole (les dockers de St Nazaire étant une société privée, mais *sans concurrence*). Ainsi, les techniques mises en œuvre dans d'autres ports européens sont contestées par les dockers français qui y voient une menace pour leurs emplois et leur « privilège ». En témoigne le récent rejet (novembre 2003), sous l'impulsion majeure de ces derniers, de la directive européenne sur la libéralisation des services portuaires, qui permettait aux armateurs des navires de faire décharger leurs bateaux par les équipages eux-mêmes (c'est à dire des « marins »), et non pas par des dockers. La logique de ce texte émanant de la Commission, qui était de mettre en concurrence des ports européens entre eux afin d'abaisser les coûts du travail et d'accroître la compétitivité, a échoué une première fois, mais sera probablement proposée de nouveau dans les années à venir.

L'objectif est bien de montrer qu'à côté de l'approche spatiale et environnementale locale, il y a, en plus, un contexte syndical fort et une conjoncture économique qui dépasse largement le cadre national, probablement en partie liées aux échanges mondiaux en général (flux de marchandises, etc.).

L'exemple montre par ailleurs que les motivations qui poussent les acteurs à soutenir ou s'opposer au projet d'extension sont parfois anciennes, reflétant un certain « décalage » avec les préoccupations présentes.
En ce début d'année 2004, les positions des acteurs principaux sur l'extension portuaire (tableau 22) sont plus ou moins marquées. Certains gardent la même attitude depuis plusieurs années, d'autres nuancent leurs propos ou se « retirent » du jeu.

[16] Le Port en emploie plus de deux cent cinquante, mensualisés et occasionnels
[17] Dans l'article « *Ports : une administration fossile* » (Ouest France, 14 janvier 1997), le Maire de St Nazaire conclut « ce débat (suite à l'adoption du projet Donges Est) doit se poursuivre et permettre de sortir de son splendide isolement cette administration des ports français qui les a conduit là où ils sont, avec constance et sans jamais douter de rien, ne tenant compte ni de la dynamique des lois de décentralisation, ni de la suppression des barrières douanières à l'intérieur de la Communauté Européenne. Une administration fossile en quelque sorte ! ».

Acteurs	*Principaux souhaits et/ou justifications*	
Port Autonome	C'est le pétitionnaire du projet, souhaite développer ses activités au plan spatial.	F
Commission Européenne	Souhaite préserver la richesse écologique de l'estuaire par l'application stricte des Directives (maintien de la ZPS).	D
Préfet	Souhaite le développement économique "*Le dossier risque d'être retardé par la jurisprudence européenne. Mais il serait inacceptable pour l'Etat que l'extension du port de Nantes/Saint-Nazaire soit bloquée*"	F
Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire (ACEL), réunissant la Région des Pays de la Loire, le Département de Loire-Atlantique, et les Villes et Chambres de commerce de Nantes et de Saint-Nazaire, le Port Autonome et l'Union Maritime de Basse Loire (UMBL)	Soutient le projet et l'aménagement ultérieur de deux autres sites alternatifs. "*Donges Est a été programmé et doit se faire. Sur une question vitale comme celle-ci, un gouvernement doit pouvoir décider ce qu'il veut faire chez lui*", affirme le Président du Conseil Général de Loire-Atlantique (2003), qui préside aussi l'ACEL. "*Notre environnement n'est pas saccagé, et nous avons toujours besoin d'emplois nouveaux. L'essentiel, c'est le développement économique. Nous ne sommes pas dans les Rocheuses, et je ne veux pas non plus que nous nous retrouvions un jour, comme en Californie, privés d'électricité*" André Trillard (UMP), le nouveau Président du Conseil Général de Loire-Atlantique.	F
Joël Batteux, Maire de Saint-Nazaire (MDC)	Pense qu'au vu de l'importance du trafic Rhin-Rhône," *il faut à tout prix compenser à l'ouest* », mais espère une extension sur le site Port Aval : « Donges Est est un projet qui ne se justifie, ni sur le plan commercial, encore moins sur le plan écologique. Cette réalité d'aujourd'hui finira par s'imposer » ; « je ne désespère pas que l'évolution des trafics et les délais des procédures ne donnent le temps et les raisons d'imposer le moment venu le projet aval » (Ouest France, 14 janvier 1997)	F
Jean-Marc Ayrault, Député-Maire de Nantes et Président du groupe socialiste de l'Assemblée Nationale	Souligne, en plus, la nécessité de préserver l'avenir sur les deux autres sites d'extension possible. « Ces grands projets se trament pour donner une vocation européenne à la métropole Nantes – St Nazaire ».	F
Communes de Donges, Frossay, St Viaud, Lavau, St Nazaire, Chapelle Launay, Corsept	Pensent que l'extension va contribuer au développement économique et au dynamisme de la région, création d'emplois.	F
Commune de Paimbœuf	Ne profite pas des retombées économiques de l'industrialisation rive nord mais récupère les nuisances : pollutions sonores, paysagères, aquatiques, etc.	D
Commune de St Brévin	Se préoccupe de la baisse de la qualité des eaux pour la baignade, notamment due à l'augmentation du bouchon vaseux et ses répercussions sur les plages.	P
Résidents à proximité du site	Ils recevront les nuisances (pollution sonores, visuelles, etc.) mais pourront profiter de la zone d'emploi créée et des infrastructures de transport qui seront développées.	P
Associations de protection de l'environnement (Bretagne Vivante SEPNB, LPO, etc)	Contre la destruction de cette zone humide d'intérêt majeur pour l'avifaune. Dénoncent le " non-sens économique " de ce projet en affirmant que les terminaux actuels sont sous-utilisés. Par ailleurs, les mesures compensatoires ne sont pas cautionnées par les scientifiques.	D
Christine Jean, coordinatrice du comité Loire Vivante	Estime que "*l'estuaire est le refuge de centaines d'espèces de poissons et d'oiseaux migrateurs, dont certaines très rares et protégées, qui s'y nourrissent et s'y reproduisent. Son importance est aussi grande que celle de la Camargue ou du golfe du Morbihan. Les 40 000 hectares de vasières, roselières, prairies inondables et canaux qui relient le fleuve, le lac de Grand-Lieu et la Grande Brière, forment une mosaïque de milieux très riches, trop fragiles pour résister à de nouveaux remblaiements*".	
IFREMER	Le Monde, 10 septembre 2002 (extrait), soit six mois après la clôture de l'enquête publique (le 23/03/2002) « *Cet organisme spécialisé dans les questions de la pêche, n'a pas été associé*	D

	au comité technique qui a défini les mesures compensatoires. Son avis n'a été recueilli qu'a posteriori, dans le cadre de l'enquête d'utilité publique. Il est très critique sur l'efficacité de la vasière de remplacement, à cause de sa configuration, qui la soumettra à un fort courant (…). L'institut souhaite donc que les mesures compensatoires soient réalisées deux ans avant les travaux portuaires, pour que leur efficacité soit mesurée scientifiquement l'année précédant le début du chantier, prévu, en théorie, pour le début 2003. Plutôt qu'une énième « rupture de la chaîne des habitats estuariens », l'Ifremer rêve d'une « reconquête de la potentialité écologique et halieutique de l'estuaire de la Loire »….. Selon les travaux universitaires de Jocelyn Marchand et Olivier Schaan, datant de 1995, auxquels il se réfère, « les espèces de poissons ayant une écophase estuarienne représentent plus de 27 % des valeurs débarquées dans les criées du golfe de Gascogne, et certaines espèces, telles la sole ou le bar, sont capitales pour l'économie de certains ports (…)».	

Tableau 22 : Quelques positions d'acteurs autour du projet Donges Est
[F = favorable au projet, D = défavorable, P = partagé]

2. L'ENCADREMENT REGLEMENTAIRE SPECIFIQUE

21. REGLEMENTATION LIEE A L'EXTENSION PORTUAIRE

Les caractéristiques du projet et du site rendent obligatoires plusieurs démarches administratives et réglementaires relatives à l'information et la concertation: concertation préalable dans le cadre de l'article L. 300-2 du CU, instruction administrative à l'échelon central, étude d'impact, enquête publique Loi Bouchardeau (valant pour la loi sur l'eau) et l'information de la Commission Européenne.
Ces différents points méritent d'être repris à partir de la troisième prise en compte ministérielle, c'est à dire en juillet 1999.

La concertation préalable, obligatoire dans le cadre de l'article L. 300-2 du CU (loi n° 85-729 du 18 juillet 1985).
Elle a lieu en février et mars 2000, soit six mois après la réalisation du dossier de concertation par le Port. Ce dernier décrit rapidement le projet, sa nécessité et plusieurs variantes qui ont été écartées (surtout en raison de leur coût). Le document s'attache à justifier le projet d'extension, ne le remettant à aucun moment en cause.

L'instruction administrative à l'échelon central et local
En plus de l'instruction au niveau national (consultation des différents Ministères concernés), il s'agit de consulter la Grande Commission Nautique, la Commission permanente des usagers du Port, les Collectivités locales, la CCI et l'ensemble des Services de l'Etat concernés.

L'étude d'impact (2001)
Elle est régie par la loi de 1976 relative à la protection de la nature et la loi sur l'eau.
Le projet s'inclut en effet dans plusieurs rubriques qui le soumettent à autorisation : refoulement hydraulique de sables pour remblai(1.2.0), opérations de dragage hydraulique avec rejet en Loire en ce qui concerne les mesures compensatoires sur les vasières (2.3.0 1a), nouveaux quais, creusement du chenal (2.3.0 1b, 2.5.0 (…), 2.5.3, 2.7.0 2a, 3.3.0, 3.4.0 1a (le volume de l'extraction atteignant 5.2 millions m3 de sédiments), 3.4.0 3a (dragage > 500 000 m3), 4.1.0 1 (remblayage

de vasières supérieur à 50 ha), 5.3.0 1 (le terre-plein s'étend sur 51 ha), 6.4.0 (l'imperméabilisation concerne près de 7,5 ha).
Le dossier d'étude d'impact, qui vaut étude d'incidences pour la loi sur l'eau, est réalisé par le bureau d'étude SCE (Nantes) en 2001. Il se compose de cinq volumes qui comptent au total plus de mille pages A3 recto /verso et s'organise comme suit :
- 1er volume, 47 pages : le résumé non technique
- 2e volume, 253 pages : l'analyse de l'état initial du site, où le projet d'extension portuaire (1ère tranche) est replacé dans le programme d'aménagement global à long terme de l'estuaire.
- 3e volume, 190 pages : l'étude des impacts de la 1ère tranche d'aménagement (51 ha, 500 m de linéaire de quais : horizon 2005) valant document d'incidences au titre de la loi sur l'eau (articles L. 214-1 à L.214-6 du code de l'environnement) et dossier d'évaluation d'incidences au regard des objectifs de conservation des sites Natura 2000 de l'estuaire de la Loire (en application des articles R.214-34 à R. 214-39 du code rural).
- 4e volume : appréciation des impacts du projet global, qui prévoit 150 ha de zone portuaire, 2600 m de linéaire d'accostage, 125 ha de zone d'activité portuaire et 165 ha de réserve d'extension de la zone d'activité portuaire.
- 5e volume : annexes

L'enquête publique, du18 /02 au 29/03/2002.
Régie par de multiples textes, elle a été réalisée conjointement selon l'application :
- du décret n°85.453 du 23 avril 1985 (enquête publique)
- du décret n°77-1141 du 12 octobre 1977 modifié par les décrets n°93.245 du 25 février 1993, n°95.22 du 9 janvier 1995 et n°2001.1257 du 21 décembre 2001 (art L 122.1 à L 122.3 du code de l'environnement)
- du décret n°93.742 et 93.743 du 29 mars 1993 (art 10 de la loi sur l'eau)
- du code des ports maritimes : art R 115.1 et suivants (ports autonomes)
- du code de l'environnement, partie législative : L 122.1 à L 122.3 (étude d'impact) ; L 123.1 à L 123.3 (champ d'application et objet de l'enquête publique) ; L 123.4 à L 123.16 (procédure et déroulement de l'enquête publique) ; L 214.1 à L 214.6 (régime d'autorisation ou de déclaration relatif à l'eau et aux milieux aquatiques)
- du code rural : R 214.34 à R 214.39 (évaluation des incidences sur les sites Natura 2000 des programmes et projets soumis à autorisation ou approbation)

Le passage en Conseil Départemental d'Hygiène (12/12/2002)
Le CDH formule un avis avant la prise de l'Arrêté Préfectoral d'autorisation loi sur l'eau (13/02/2003) et l'Arrêté Préfectoral déclarant le projet comme d'intérêt général (PIG) le 12 mai 2003. Cependant, l'autorisation ministérielle d'autorisation des travaux n'a pas été prise, ce qui explique que les travaux ne soient pas encore engagés.

PREFECTURE DE LA LOIRE ATLANTIQUE

AVIS D'ENQUETE PUBLIQUE

DIRECTION DES AFFAIRES INTERMINISTÉRIELLES ET DE L'ENVIRONNEMENT

BUREAU DE LA RÉGLEMENTATION DE L'ENVIRONNEMENT

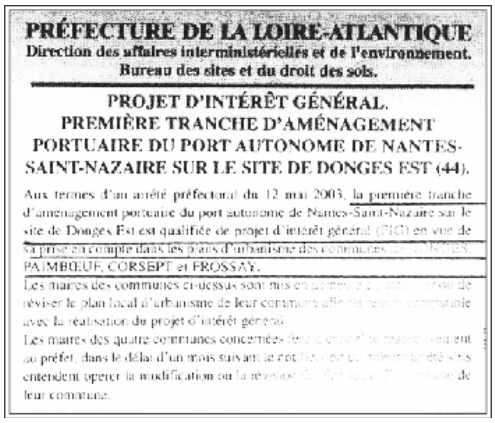
Le public est avisé que par arrêté préfectoral 2002/BRE/21 en date du 29 janvier 2002 a été prescrite l'enquête conjointe préalable à l'autorisation d'une première tranche de travaux du projet d'aménagement portuaire sur le site de Donges-Est sollicitée par le Port Autonome de Nantes – St-Nazaire, opération réglementée par les articles L.123-1 à L.123-16 du Code de l'Environnement (loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 codifiée, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement) et les articles L.214-1 à L.214-6 du Code de l'Environnement (article 10 de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 codifiée).

Cette enquête aura lieu du lundi 18 février au vendredi 29 mars 2002 inclus.
Une commission d'enquête a été désignée par M. le Président du Tribunal Administratif, constituée comme suit :
M. Alain GROVEL, en qualité de Président
M. Gilbert COSTEDOAT, en qualité de membre titulaire, qui en cas d'empêchement de M. GROVEL assurera son remplacement
M. Gérard JOSSO, en qualité de membre titulaire
M. Claude LACOUR, en qualité de membre titulaire
M. Raymond LECOQ, en qualité de membre titulaire
M. Armand RAMBAUD, en qualité de membre suppléant
M. Jean NOIREL, en qualité de membre suppléant.

Pendant la durée de l'enquête, les pièces du dossier seront déposées dans les mairies de DONGES – siège principal de l'enquête - ST-NAZAIRE, MONTOIR DE BRETAGNE, LA CHAPELLE-LAUNAY, LAVAU S/LOIRE, St-BREVIN LES PINS, CORSEPT, PAIMBOEUF, ST-VIAUD et FROSSAY pour être communiquées aux heures habituelles d'ouverture des bureaux au public aux personnes qui souhaiteront en prendre connaissance et consigner les observations sur les registres ouverts à cet effet.

Les observations pourront également être adressées par écrit à M. le Président de la commission d'enquête à la mairie de DONGES, siège principal de l'enquête et aux mairies de ST-NAZAIRE, MONTOIR DE BRETAGNE, LA CHAPELLE-LAUNAY, LAVAU S/LOIRE, ST-BREVIN LES PINS, CORSEPT, PAIMBOEUF, ST-VIAUD et FROSSAY.

Extrait de l'avis d'enquête publique, suite à l'AP du 29 janvier 2002.
Le Monde, 2 février 2002



PRÉFECTURE DE LA LOIRE-ATLANTIQUE
Direction des affaires interministérielles et de l'environnement.
Bureau des sites et du droit des sols.

PROJET D'INTÉRÊT GÉNÉRAL.
PREMIÈRE TRANCHE D'AMÉNAGEMENT PORTUAIRE DU PORT AUTONOME DE NANTES-SAINT-NAZAIRE SUR LE SITE DE DONGES EST (44).

Aux termes d'un arrêté préfectoral du 12 mai 2003, la première tranche d'aménagement portuaire du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire sur le site de Donges Est est qualifiée de projet d'intérêt général (PIG) en vue de sa prise en compte dans les plans d'urbanisme des communes [illegible] PAIMBOEUF, CORSEPT et FROSSAY.

Les maires des communes ci-dessus sont mis en [illegible] de réviser le plan local d'urbanisme de leur commune afin de rendre compatible avec la réalisation du projet d'intérêt général.

Les maires des quatre communes concernées [illegible] au préfet, dans le délai d'un mois suivant le [illegible] entendent opérer la modification ou la révision [illegible] de leur commune.

Déclaration de PIG, suite à l'AP du 12 mai 2003.
Le Monde, 3 juin 2003

22. LECTURE DE L'ETUDE D'IMPACT

Bien qu'imposante à première vue, l'étude d'impact a fait l'objet de plusieurs critiques de la part d'Administrations et d'Associations. Avant d'aborder ces réflexions, son contenu est résumé afin de permettre une meilleure approche et connaissance du site et du projet.

L'état initial du site

Cette partie du dossier s'attache à décrire d'une part l'état du site « naturel », et d'autre part les activités du Port.

La description du site traite des conséquences de nombreuses interventions humaines antérieures sur le milieu estuarien : le fait d'avoir augmenté les profondeurs du chenal de navigation a abaissé la ligne d'eau en Loire, augmenté le marnage jusqu'en amont de Nantes et les volumes d'eau en mouvement à chaque marée. La modification des courants a favorisé l'érosion des berges et des pieds d'ouvrages, la remontée du front de salinité, ainsi que le volume du bouchon vaseux auquel est associée la désoxygénation sur une zone toujours plus étendue en amont de la Loire. Les

conséquences indirectes sont multiples : une forte mortalité piscicole en période d'étiage, un envasement et exhaussement des zones latérales (étiers, prés), une réduction des vasières et du linéaire des berges naturelles - de l'ordre de 300 Km en 1900, ces berges naturelles atteignent seulement 30 Km en 1978 suite au calibrage du fleuve-, soit une réduction notable de la richesse biologique globale.

Le site de Donges Est représente 750 ha, dont 200 ha de roselières (27 % de l'ensemble du site), 140 ha de prés de Loire (19%), 155 ha d'anciens marais pâturés et cultivés (20%) et 175 ha de prairies sur remblai sableux (23%). Ainsi, le site est pour l'estuaire la plus vaste étendue de roselière, l'une des vasières les plus riches, une zone remblayée avec des mares temporaires très attractives pour les oiseaux. Il s'agit finalement d'un espace original et aujourd'hui de plus en plus rare (figure 54).

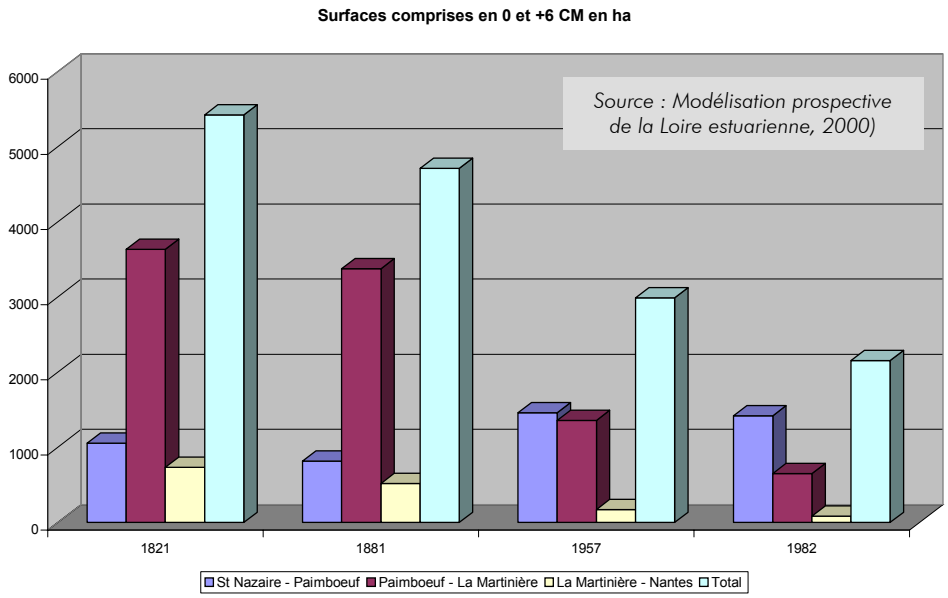


Figure 54 : Des surfaces de vasières en forte régression

L'étude d'impact rappelle les mesures de protection qui s'appliquent au site d'implantation future. Il est difficile de trouver un espace faisant l'objet de tant de « mesures de protection ».
Avant tout, le site a été inventorié en ZNIEFF I et II en 1991 (révision en 1998) et classé ZICO aux mêmes dates. En 1997, une ZPS[18] est notifiée à la Commission Européenne pour l'application de la Directive Oiseaux : le site devient alors un site d'intérêt communautaire (SIC) en raison de la diversité des espèces qu'il supporte. Couvrant 18 700 ha de vasières, roselières et prairies humides, le SIC « estuaire de la Loire », proposé (par la DIREN des Pays de la Loire) concerne douze habitats d'intérêt communautaire, dix sept espèces végétales protégées et quatre vingt quatorze espèces animales protégées (6 mammifères, 66 oiseaux, 5 reptiles, 10 amphibiens, 7 poissons) ; recensant d'une manière plus générale 276 espèces végétales et une avifaune exceptionnelle (55 espèces nicheuses, dont 5 inscrites à l'annexe I de la directive Oiseaux).
L'objectif de gestion des SIC réside en la conservation et la restauration des milieux remarquables ; il s'agit notamment pour l'estuaire de maintenir l'exploitation extensive des milieux de prairie et de restaurer son fonctionnement écologique avec l'ouverture de nouveaux bras notamment.
On peut regretter à la suite de cet inventaire l'absence de cartographie des espèces sur le site, en fonction des saisons de fréquentation par les différentes espèces.

[18] Zone de Protection Spéciale au titre de la Directive Communautaire Habitat du 21 mai 1992, visant une obligation juridique de protection.

Sur le plan économique, le Port tient une place prépondérante pour l'économie régionale : 4e port français en tonnage, avec un trafic de près de 30 millions de tonnes, il est aussi le 1er port de la façade atlantique et le 1er port généraliste de l'Arc atlantique européen. Le trafic envisagé pour 2015 est de 40 millions de tonnes, répartis dans des domaines aussi variés que le pétrole, le gaz, le charbon, le bois, l'agroalimentaire, l'automobile et le trafic de conteneurs. Ce port multisite – Nantes en fond d'estuaire, Montoir et Donges en site en accès rapide de la haute mer et St Nazaire en site traditionnel ouvert sur l'océan – apporte un réel dynamisme à l'économie régionale.

Les impacts

Multiples, ils sont repris ici dans l'ordre traité dans l'étude d'impact.

• D'abord, les **effets hydro sédimentaires**, directement liés au dragage du chenal à – 8.60 m CM (qui correspond à l'extraction de 5,2 millions de m^3 de sédiments), et à la mise en place des digues pour contenir le remblai de 51 ha. Plusieurs simulations ont été réalisées : d'abord sur modèle physique par la SOGREAH en 1993, puis d'après une modélisation mathématique par les bureaux d'étude BCEOM et DHI. Ces études affirment que les opérations auront pour effet de diminuer la vitesse des courants, sans toutefois modifier l'emplacement du front de salinité et du bouchon vaseux. Les niveaux de pleine mer devraient rester inchangés, alors que les basses mer sont abaissées de 2 à 3 cm (localement 10 cm au Carnet et Cordemais). Une légère hausse de la salinité peut être prévisible au Carnet pendant les pleines mers, ainsi qu'à St Nazaire et Donges au jusant. Enfin, les estimations montrent que la digue principale n'aura pas de conséquences sur l'évolution du chenal sud, mais génèrera probablement une forte sédimentation (près de trois fois plus qu'actuellement) dans le chenal des Brillantes au droit de Donges Est, de même sur la berge nord de la zone immédiate de l'aménagement.

• La **qualité des eaux** sera surtout affectée pendant la phase de chantier. Compatible avec le SDAGE adopté en juillet 1996, le projet étendra légèrement vers l'aval la situation d'hypoxie actuellement atteinte en période de basses eaux sur une vingtaine de kilomètres[19]. On peut s'attendre à une pollution chronique due à l'imperméabilité des revêtements et liée à la circulation routière (poussières, métaux lourds…), mais l'étude garantit l'absence de risque de pollution microbienne pour les élevages conchylicoles et les eaux de baignade en aval.

• Les impacts sur le **milieu biologique** sont forts et de multiples espèces animales seront affectées par les travaux et les infrastructures de manière directe et indirecte et ce, définitivement. Ainsi, l'avifaune risque d'être très perturbée par la modification de ses sites de repos, de nidification (reproduction) et d'alimentation (la disparition de la faune benthique pouvant entraîner une rupture de la chaîne trophique). Le tadorne de Belon est sûrement l'espèce qui sera la plus touchée, car il se reproduit sur la zone de l'ancien remblai (selon la DIREN, 62 % des poussins de tadorne de Belon sont élevés dans le secteur de Donges Est – île Chevalier). Mais la liste est longue : le busard des roseaux et la gorge bleue seront affectés par la disparition des roselières ; l'aigrette garzette, l'avocette et la spatule blanche par la destruction du remblai et des vasières. Et bien qu'aucun habitat prioritaire de la directive 92/43/CEE ne soit concerné par la première tranche du projet, l'emprise majeure de ce dernier conduit les auteurs de l'étude affirmer : « *Cette grande valeur ornithologique du site conduit à qualifier globalement de fortes les incidences directes permanentes du projet sur les oiseaux utilisant le site* ».

Les dégradations de la flore sont tout aussi importantes : les 51 ha de remblai auront pour conséquence directe la destruction de vasières, de roselières et de prairies humides, soit une perte de

[19] Le seuil critique de concentration en oxygène dissous dans l'eau est de 3 mg/l. S'il est inférieur, la situation est dite d'hypoxie : cette situation est atteinte en période de basses eaux sur une longueur de 20 Km, de l'amont du petit Carnet au Pellerin. Quand la concentration en O_2<1mg/l, il y a crise d'anoxie : ceci se produit généralement en période d'étiage et par marée de vives eaux du fait d'une remise en suspension importante : les crises anoxiques peuvent durer entre 3 et 6 mois, sur environ 50 km.

370 t/an de production végétale. Cette même perte s'élèverait entre 2483 t et 4186 t/an pour le projet global, les roselières condamnées par le remblai représentant plus de 3 % du total de l'estuaire.

• Enfin sont abordés les impacts sur les **activités économiques**. Il s'agit d'abord de répercussions négatives sur la pêche liées à la présence des navires et des terre-pleins, qui produisent des effets directs (circulation sur l'eau, gêne pour les filets, etc) et indirects (envasement du port de Paimbœuf, augmentation des courants dans certains secteurs nécessitant de plus gros moteurs, etc.). Par ailleurs, une baisse potentielle des captures est à envisager, du fait de l'étendue du bouchon vaseux et surtout de la disparition de 26 ha de vasières qui sont des zones importantes de frayère.

Malgré sa forte régression (selon la CMB, de nombreux petits ports ont disparu, comme Lavau sur Loire, et le bras du Migron aurait fait vivre jusqu'à 150 familles au début du XXe siècle). La pêche représente néanmoins toujours une activité importante de l'estuaire puisqu'elle concerne 170 pêcheurs fluviaux et 239 marins pêcheurs, induisant au minimum 700 emplois directs (CMB).

Dans l'étude d'impact, seule la pêche professionnelle est prise en compte et aucune référence à d'autres formes de pêche (amateur...) n'est donnée, ni d'étude sur le développement potentiel de la navigation de plaisance (un projet de port sec au Carnet – rive gauche - est en cours d'élaboration) qui n'est pas toujours compatible avec le passage de très gros navires.

L'autre aspect des nuisances concerne la commodité du voisinage, la hausse du trafic routier lié au débarquement des marchandises étant estimé à cinq cents camions par jour dans les deux sens en 2015. Paradoxalement, il n'est pourtant prévu aucune augmentation significative des nuisances sonores, ce qui explique l'absence de mesures prises contre le bruit. De même, les problèmes d'hygiène et de salubrité (liés à l'augmentation des poussières sur le site) sont écartés sous prétexte que les premières habitations sont localisées à plus de 1300 mètres du futur terre-plein. Pour des mesures de sécurité, la zone de chasse est réduite et la pratique est interdite sur les parties limitrophes au site.

Enfin, il est indiqué que la qualité des eaux estuariennes a un impact sur la qualité des eaux de baignade des plages de Loire Atlantique, donc sur le tourisme.

Quant aux impacts liés à l'extraction de matériaux de remblais et ceux liés à l'immersion des produits de dragage en mer, aucune étude complémentaire n'est réalisée.

Le choix du projet

Cinq projets alternatifs[20] ont fait l'objet d'études comparatives et cinq sites différents ont été proposés (figure 53) : l'extension du port aval (projet A), la restructuration du pôle énergétique (projet B), l'aménagement du site du Carnet (projet C), de l'île de Bilho (projet D) ou encore la création d'un « fleuve port » (projet E). Certains ont été écartés du fait d'un coût excessif (les projets A, B, D, E ; seuls le Carnet et Donges Est sont jugés raisonnables d'un point de vue économique), d'un manque de sécurité justifié par le manque d'espace (projets A et B) et il a été décrété que les impacts environnementaux des projets C, D et E seraient au moins aussi importants qu'à Donges Est, car induisant la réalisation de structures routières ou ferroviaires alors inexistantes. Le site de Donges Est est donc retenu.

La justification du projet

L'étude d'impact justifie le projet sur plusieurs plans. En premier lieu, elle décrit un contexte mondial où l'augmentation des échanges est en hausse constante et dans lequel le transport fluvio-

[20] Ces solutions alternatives sont imposées par le décret du 12 octobre 1977 relatif aux études d'impact ainsi que par l'article 6.4 de la Directive Communautaire Habitat de 1992.

maritime reste le moyen le plus économique, ce qui explique qu'il totalise actuellement 90 % des échanges mondiaux. L'intérêt national du projet vient du fait qu'il est le seul de cette envergure sur la façade atlantique française et il ne rentre de ce fait que peu en concurrence avec les autres grands ports nationaux (Le Havre, etc.) ou régionaux.
Les atouts du projet sont mis en avant, notamment la position stratégique du site : adossé à une métropole dynamique, il bénéficie d'un hinterland diversifié (énergie, agroalimentaire, aéronautique, bois, etc.) et de la faiblesse des autres ports de la façade atlantique (Brest, Lorient, La Rochelle et Bordeaux ont des hinterlands limités). La force du pôle énergétique – Donges est la deuxième raffinerie française, complétée par un grand terminal méthanier français et européen ; Cordemais est une des plus puissantes et modernes des centrales thermiques d'EDF – compense les multiples faiblesses du projet : le manque d'ampleur de la métropole régionale comparée aux grandes villes européennes, sa situation marginale par rapport aux grands axes de développement économique européens (« banane bleue »), les déficiences du réseau de transport terrestre (fer et route) notamment des liaisons entre Nantes et Lyon, Dijon et Bordeaux, enfin, les faibles retombées sur l'économie locale et l'absence de relais d'industries chimiques lourdes à proximité du pôle pétrolier, donc un isolement certain.

Les mesures compensatoires

Au préalable de ces mesures compensatoires, le Port a remis en avril 2000 au Conservatoire du Littoral (opérateur foncier des mesures environnementales) 1 617 ha de terrains non aménageables en zone portuaire. Ceci a nécessité un transfert de gestion du domaine public fluvial, géré à cet endroit par le Port, complété par quelques terrains privés de ce dernier[21].
Les mesures compensatoires écologiques consistent à recréer les milieux détruits par l'extension, c'est à dire reconstituer 22 ha de roselières et 26 ha de vasières (surface équivalente à celle supprimée) au niveau de La Percée du Carnet sur la rive sud, à la charge du pétitionnaire (coût : 3,81 M€ en 2002). La création d'un chenal sud-est au banc de Bilho à la cote 0 CM est également prévue pour rééquilibrer les courants et garantir une meilleure alimentation en eaux douces de jusant, riches en nutriments favorables à la faune benthique et piscicole. Les roselières sur l'île Chevalier (rive nord) devront être étendues sur environ 30 ha par l'arrêt du pâturage. S'ajoutent à ces premières mesures l'aménagement de mares sur l'ancien bras de la Taillée et d'un talus de sable avec ronciers et nichoirs artificiels. Enfin, les deux dernières mesures concernent un pas de temps plus élevé : la création d'un fonds d'intervention pour la gestion des zones humides de la Loire sur 10 ans et l'entretien de la percée du Carnet sur une durée équivalente.
Au total, les frais d'investissement et d'entretien sur cette période s'élèvent à 6,25 M€ (41 MF).
Parallèlement est envisagée la mise en place d'une procédure de suivi : un bilan environnemental l'année qui suit les travaux devra être effectué, ainsi qu'un bilan final cinq ans après. C'est un organisme indépendant qui sera amené à faire ce suivi, comme peut l'être la Cellule Mesures et Bilans (CMB) ou l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire (ACEL).
Plusieurs aménagements doivent également être réalisés pour réduire les pollutions, tels que des déshuileurs et des bassins de décantation pour le traitement des eaux pluviales avant leur rejet (assainissement et traitement des eaux), cela pour un coût de 762 000 € (5 MF). Il est aussi prévu, mais sans être chiffrée, la réalisation d'ouvrages hydrauliques pour les futurs accès routiers (récupération des eaux, bassins de décantation, etc.) et ferroviaires.

[21] Le CELRL en avait fait dès janvier 1995 un inventaire et émis des propositions de gestion sur un territoire plus vaste que celui finalement retenu.

L'analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances

Cette rubrique, imposée par la circulaire du 17 février 1998[22], est peu développée et l'approche des coûts engendrés par les impacts est minimalisée : concernant la pollution de l'air et de l'eau, les répercussions sont considérées comme mineures et aucun coût collectif n'est estimé. La seule dépense « brute » correspond à la disparition de la zone humide et du patrimoine national, qu'il faudra reconstituer ou restaurer pour la somme de 5.104000 € (33 480 000 F). Enfin, les itinéraires d'accès au site, la baisse de la production halieutique et la disparition du paysage naturel sont des aspects considérés comme non quantifiables : leur coût n'est ainsi pas pris en compte…
En conclusion, le projet est considéré comme rentable pour la Collectivité et pour l'économie française, la VAN[23] du projet calculée atteignant 32.47 M€ (231 MF).

> L'étude d'impact a servi de document de référence pour l'information du public, lors de l'enquête publique sous la forme du résumé non technique (1er volume). Bien que l'ensemble des éléments qui ont déterminé les avis ne sont pas tous exposés dans ce dossier, il sert néanmoins de base à la réflexion rendant en partie compte des interactions spatiales (jeu d'acteurs, biodiversité…).

23. DEROULEMENT DE L'ENQUETE PUBLIQUE

Le 1er octobre 1998, la Commission Nationale de Débat Public ne juge pas utile d'organiser un débat public et conseille plutôt de mener une concertation approfondie sur la réalisation de la première tranche du projet.
Celle-ci sera d'abord mise en place au niveau local au cours du premier semestre 2000 sous la responsabilité du Préfet de la Région des Pays de la Loire, notamment pour définir les mesures compensatoires de restauration du milieu relatives à l'extension du Port. Deux comités sont créés à cette occasion : le Comité Général d'Information (Collectivités locales, Associations, milieux socio-professionnels, Services de l'Etat…) et le Comité Technique.
Le projet est ensuite soumis à enquête publique du fait de ses caractéristiques techniques, financières et de la spécificité du site. Une enquête conjointe va rassembler la totalité des procédures administratives requises qui sont rappelées par l'Arrêté Préfectoral du 29/01/2002 pris pour l'ouverture de l'enquête publique.

L'enquête publique s'est déroulée sur quarante jours du 18 février au 29 mars 2002, sur le territoire de dix communes. Vu l'ampleur du projet, c'est une Commission d'enquête composée de cinq membres[24] qui est désignée par le Tribunal Administratif de Nantes le 24 janvier 2002.
Les mesures de publicité ont été étendues à plus de deux journaux, puisqu'une annonce légale a été publiée dans les journaux Presse Océan, Ouest France, Le Figaro et Le Monde (2 février 2002).
Un affichage était également réalisé à l'entrée du site (photos 8 et 9).

[22] Circulaire 98-36 MATE / DNP du 17 février 1998 relative à l'application de l'art.19 de la Loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (voir le Moniteur du 17/04/98 textes officiels p.342) complétant le contenu des études d'impact des projets d'aménagement.
[23] Valeur Actuelle Nette : La valeur actuelle nette peut être définie pour un investissement. Elle représente la valeur des flux de trésorerie liés à l'investissement, actualisés au taux de rentabilité exigé par le marché compte tenu du risque de cet investissement. Elle représente donc le montant de la création de valeur anticipé sur l'investissement ; d'un point de vue purement financier, un investissement peut être entrepris dès lors que sa VAN est positive, puisqu'il créera normalement de la valeur.
[24] La composition de la commission d'enquête est la suivante : un président (A. Grovel), et quatre commissaires enquêteurs (C. Lacour - R. Lecoq - G. Costedoat et G. Josso – qui ont déjà effectué des visites en septembre 2001).

AVIS D'ENQUETE PUBLIQUE

PREFECTURE DE LA LOIRE ATLANTIQUE
Direction des Affaires Interministérielles et de l'Environnement
Bureau de la Réglementation de l'Environnement

Le public est avisé que par arrêté préfectoral 2002/BRE/21 en date du 29 janvier 2002 a été prescrite l'enquête conjointe préalable à l'autorisation d'une première tranche de travaux du projet d'aménagement portuaire sur le site de Donges-Est sollicitée par le Port Autonome de Nantes – St-Nazaire, opération réglementée par les articles L.123-1 à L.123-16 du Code de l'Environnement (loi n° 83-630 du 12 juillet 1983 codifiée, relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement) et les articles L.214-1 à L.214-6 du Code de l'Environnement (article 10 de la loi sur l'eau n° 92-3 du 3 janvier 1992 codifiée).

Cette enquête aura lieu **du lundi 18 février au vendredi 29 mars 2002 inclus**.

Une commission d'enquête a été désignée par M. le Président du Tribunal Administratif, constituée comme suit :

- **M. Alain GROVEL**, en qualité de **Président**
- **M. Gilbert COSTEDOAT**, en qualité de membre **titulaire**, qui en cas d'empêchement de M. GROVEL assurera son remplacement
- **M. Gérard JOSSO**, en qualité de membre **titulaire**
- **M. Claude LACOUR**, en qualité de membre **titulaire**
- **M. Raymond LECOQ**, en qualité de membre **titulaire**
- **M. Armand RAMBAUD**, en qualité de membre **suppléant**
- **M. Jean NOIREL**, en qualité de membre **suppléant**.

Photos 8 et 9 : Affichage de l'avis d'enquête publique sur la route (impasse) menant au site de Donges Est

Le public s'est exprimé sur les registres d'enquête ainsi que par courrier et pétitions, de manière individuelle ou par le biais d'organismes. Les avis ont été classés par Communes et par thématiques : avis sur l'intérêt économique du projet, sur ses impacts environnementaux et sur les mesures compensatoires. Le tableau 23 résume le nombre et la nature de ces avis (D : défavorable ; F : favorable ; R : réservé).
Au total, la Commission d'enquête indique avoir reçu 233 observations. Sur ce nombre, le Président de la Commission d'enquête fait remarquer qu'une très faible minorité a lu l'étude d'impact dans sa totalité, le dossier qui atteint près de mille pages demandant une dizaine d'heures de lecture.

Le bilan de la concertation est mitigé.
• Sur le plan économique, plusieurs interrogations ressortent des avis défavorables: y a-t-il vraiment saturation du Port ? Une meilleure optimisation ne consisterait-elle pas à réaménager l'espace existant ? Le trafic augmente-il vraiment (un tassement est constaté depuis 2001) ? Le public déplore l'absence de données chiffrées pour justifier l'intérêt économique.
Les avis favorables s'attachent quant à eux aux créations d'emplois et à la meilleure compétitivité du Port à l'échelle européenne.
• Le public est également partagé sur le plan environnemental. Les avis défavorables, plus nombreux, jugent sévèrement la condamnation des vasières (qui servent de reposoirs aux oiseaux) et des nourriceries, contestant par ailleurs les effets du dragage qui peuvent à terme modifier le bouchon vaseux et favoriser l'envasement des plages.
Les quelques avis favorables invoquent la baisse du trafic en Manche et la baisse du trafic routier que doit engendrer l'augmentation du transport maritime.
• Enfin, les mesures compensatoires sont critiquées par certains qui pensent que le milieu est de toute façon trop complexe à rétablir, mais approuvée par d'autres du fait de la part du budget qui leur est consacrée.

	Commune	DONGES	MONTOIR	PAIMBOEUF	ST BREVIN	FROSSAY	ST VIAUD	LAVAU	ST NAZAIRE	LA CHAPELLE LAUNAY	CORSEPT
	Registre	11 F / 13 D	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Courriers	Particuliers	13 F / 19 D	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Pétitions	5F / 23 D	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	Organismes	13 F / 11 D	-		-	-	-	-	-	-	-
	Mémoires	2 D	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	divers	4 F / 3 D	-	-		-	-	-	-	-	-
Synthèse des observations – Intérêt économique	F	37	12	3	4		1	3	8	2	-
	D	5	-	2	1	-	1	1	11	2	-
	R	3	1	-	-	-	-	-	-	-	-
Synthèse des observations – Impact environnement	F	1	-	-	-	-	1	-	4	1	2
	D	68	6	4	8	2	3	1	22	-	3
	R	-	-	-	3	-	10	-	-	-	-
Synthèse des observations – Mesures compensatoires	F	1	-	-	-	-	-	-	7	1	-
	D	2	-	-	-	-	2	-	-	-	-
	R	-	-	-	-	-	11	-	-	-	-
	Autres solutions	1	-	2	3	3	2	-	5	-	-
	divers	-	-	-	-	-	2 D	-	-	-	-

C. CHOBLET, 2004

Tableau 23 : Résultat de la participation publique lors de l'enquête

(D : défavorable ; F : favorable ; R : réservé)

D'après le rapport de la Commission d'enquête

Suite à l'ensemble des remarques du public et à son investigation propre, la Commission d'enquête relève dans ses conclusions motivées que l'intérêt économique du projet est incontestable, notamment par le nombre d'emplois créés et que l'enjeu stratégique pour l'économie de la façade atlantique est indéniable. Par ailleurs, elle approuve la construction de deux quais nécessaires au vu de l'augmentation des exigences sanitaires ; elle appuie l'avantage de la baisse du trafic routier pour la réduction de l'effet de serre et donne son accord à propos des mesures compensatoires, en exigeant qu'elles soient réalisées avant les travaux de remblaiement et qu'un suivi effectif soit réalisé. La Commission d'enquête pose également quelques autres « recommandations » :

- le suivi biologique devra être confié à un organisme indépendant
- une étude approfondie devra être réalisée sur l'effet des clapages sur la sédimentation vaseuse, notamment à St Brévin
- les aménagements du canal de la Taillée et des ouvrages de Lavau devront être supportés financièrement par le Port
- les surfaces des mares prévues en partie centrale de la zone Donges Est devront être augmentées.

Ces recommandations fortes de la Commission d'enquête sont l'aboutissement d'une médiation avec les représentants du Port qui a abouti à une co-rédaction des conclusions de l'enquête. En formulant des « recommandations » et non des « réserves » (les réserves ont valeur juridique et doivent être levées pour que l'avis soit favorable, pas les recommandations), le président de la Commission d'enquête affiche son soutien à l'extension de Donges Est.

Malgré ses connaissances scientifiques et ses investigations qui l'ont convaincu de l'incohérence technique et de l'aberration écologique du projet, il juge ce dernier inévitable «*sociologiquement parlant*», estimant que la conjoncture actuelle le justifie encore aujourd'hui…

Remarques sur l'enquête publique

Les préoccupations « environnementales » de l'enquête publique loi Bouchardeau ne semblent pas être fondamentales dans le cas du projet Donges Est, qui paradoxalement est censé avoir de très fortes répercussions sur la biodiversité de l'estuaire.
Malgré une majorité de personnes à s'être déplacées pour s'exprimer en défaveur du projet, le rapport d'enquête reste extrêmement synthétique – une dizaine de pages- et principalement attaché à justifier les intérêts économiques.
De son côté, la Commission d'enquête estime que la réalisation obligatoire des mesures compensatoires avant les travaux est de nature (d'un point de vue technique et financier) à retarder leur réalisation et leur importance contribuera dans tous les cas à améliorer plusieurs sites estuariens.

3. UN PROJET REVELATEUR D'INTERACTIONS COMPLEXES ENTRE SYSTEME SPATIO-TEMPOREL ET DES JEUX D'ACTEURS

31. LE TEMPS, FACTEUR DETERMINANT DES TRANSFORMATIONS SPATIALES

L'évolution du contexte politico-administratif dans la durée

La question de l'aménagement du territoire est très liée dans le cas présent au temps qui conduit à l'évolution des préoccupations sociales traduites par la voie législative, préoccupations aujourd'hui plus tournées dans nos pays européens vers la préservation de l'environnement que vers le développement industriel. La durée entre la conception, l'élaboration et la réalisation (en suspens dans le cas de Donges Est) est soumise et conditionnée par de nombreux intervenants et interventions. Ainsi, les positions d'acteurs « forts » comme la Commission Européenne au long des différents stades d'instruction du projet vont déterminer son évolution plus ou moins rapide, en pesant sur les prises de décision à quelque niveau que ce soit.
Le projet Donges Est ne peut se résumer en un conflit ouvert entre deux camps, qui opposerait d'un côté le Port qui a décidé il y a trente ans que son extension se ferait et de l'autre, les protecteurs de la nature qui considèrent la zone humide comme exceptionnelle et abritant de nombreuses espèces à préserver. Cette concertation insuffisante en amont, qui semble compromettre une entente, ne manque pas de mettre en évidence le rôle d'autres acteurs intervenant dans le cadre des nombreuses procédures administratives et réglementations imposées. Ainsi, c'est à toutes les échelles que vont se former des associations ou conflits entre ces multiples acteurs (Commission Européenne, Administrations d'Etat, pétitionnaire, Associations, ACEL, Collectivités…) tous porteurs d'enjeux et d'idéologies différents.

L'implication européenne

La Commission Européenne donne son avis sur le projet puisqu'il s'agit d'un site Natura 2000 classé en ZPS en mai 1996. Saisie à plusieurs reprises par les Associations de protection de l'environnement, l'Europe qui n'est pas favorable au projet, a déjà montré quel pouvait être son poids

sur une décision concernant un projet similaire au Royaume Uni par la voie de la Cour Européenne de Justice. Il s'agit de « l'Arrêt Lappel Bank[25] » : le port de Sheerness est le cinquième port du Royaume Uni pour la manutention et le fret, il dispose d'une situation favorable au développement de ses activités. C'est dans ce but qu'il planifie une extension sur une partie de la zone humide des marais de Medway appelée Lappel Bank. Afin de ne pas nuire à son projet d'aménagement, le Royaume Uni décide de ne pas inclure ce site dans la ZPS proposée à la Commission Européenne. La Royal Society for the Protection of Birds (RSPB), Association de protection des oiseaux, réprouve cette décision qui condamne une partie de la zone humide. Après l'échec d'un premier recours national, elle saisit la Cour de Justice Européenne en 1995. La Cour finira par rendre un arrêt préjudiciel en faveur de la préservation de l'environnement en affirmant qu'un « *Etat membre ne peut tenir compte d'exigences économiques lors du choix de délimitation d'une zone de protection spéciale au titre d'un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par la directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages* ».
C'est suite à cette décision que l'Etat français décide de ne pas exclure les sites de Donges Est et Bilho lorsqu'il propose les zones de protection spéciale à la Commission Européenne.

L'arrêt du Lappel Bank a confirmé le poids de la Commission Européenne sur des questions d'intérêt général : il a pour effet la remise en question du Gouvernement français sur l'extension à Donges Est vers la fin de l'année 1996. Par ailleurs, cette décision a validé la montée en puissance du milieu associatif qui peut dorénavant compter la Commission Européenne comme un interlocuteur privilégié doté du double pouvoir de contrôle et de décision.

En conséquence, d'un point de vue réglementaire, le site de Donges Est ne peut pas recevoir d'extension car il est intégré dans la ZPS. Afin de passer outre cette restriction réglementaire, le Port ne peut qu'invoquer des raisons impératives d'intérêt public majeur en considérant le projet d'intérêt général (PIG), ce qui revient à considérer comme nulle toute possibilité d'alternatives crédibles pour répondre aux besoins portuaires identifiés. La France est ainsi amenée à demander l'application de l'article 6 (§4) de la directive Habitats 92/43 du 21 mai 1992 afin d'autoriser la réalisation des aménagements, procédure qui conduit systématiquement le maître d'ouvrage à réaliser un dossier spécifique sur les incidences du projet. Ce dossier, produit indépendamment de l'étude d'impact afin d'informer la Commission Européenne doit, selon la directive, « *prévoir la création ou la restauration de zones humides avec comme objectif que le bilan global de l'échange soit positif pour le milieu en termes de surface et de biodiversité* ».

La Commission Européenne, dans sa décision de mise en demeure de la France du 11 novembre 2003 pour manquement à ses engagements liés à Natura 2000, a rappelé aux Associations de protection de l'environnement qu'elle restait à leur écoute, elles qui dénoncent depuis des années « *un projet écologiquement désastreux et dont la pertinence économique n'a jamais été démontrée* »[26], dans un contexte qui invite à se demander si les responsables administratifs et politiques régionaux n'attendent pas que ce soit l'Europe qui tranche en s'opposant à un projet qu'ils jugent aujourd'hui dépassé sans pour autant oser en demander l'abandon…

Mais la Commission Européenne n'est pas seulement à l'écoute du milieu associatif. Elle doit également considérer les autres grands ports européens qui peuvent également établir certaines « pressions » sur elle. Ces derniers peuvent s'inquiéter de tels projets d'extension qui représentent une

[25] L'arrêt rendu le 11/07/1996 par la Cour Européenne de Justice (CEJ) fait suite à une question préjudicielle posée par le Royaume Uni (référence de l'affaire : C/44/95) : cf. Annexes.
[26] Combat Nature n°143, nov. 2003 p.85

concurrence supplémentaire, le trafic drainé par le Port Autonome de Nantes St Nazaire se faisant inévitablement au détriment d'autres ports d'envergure européenne… L'extension de Donges Est serait-elle alors victime d'un « complot », comme le dénonce la CGT ?

Quel intérêt général ?

Face au manque de justifications du projet Donges Est, la Commission Européenne prend une position d'arbitre.
Soutient-elle uniquement les projets qui n'ont pas d'impacts environnementaux forts ?
Estime-t-elle suffisant le développement actuel de ses ports (du moins des ports français) pour privilégier la préservation de la biodiversité comme intérêt général plutôt qu'une économie fondée sur l'extension industrielle ?
Encourage-t-elle par ce biais à rechercher des solutions techniques moins consommatrices d'espaces, mise-t-elle sur une « nouvelle » économie du tourisme et des loisirs basée sur la protection et la mise en valeur de la nature ?
Une des interrogations soulevée par le projet Donges Est est celle des intérêts généraux « prioritaires » : dans quel contexte la préservation des milieux prime-t-elle sur le développement industriel ? Peut-on (ou non) généraliser la question en d'autres termes, en opposant les domaines de l'environnement et de l'économie ?
Ces questions sont soulevées par ceux qui souhaitent préserver le site et qui affirment[27] que « *l'intérêt public de la protection de Donges Est est patent, contrairement à celui de la réalisation de la première phase de travaux sur ce site* ».

32. DES AJUSTEMENTS TEMPORELS A L'ORIGINE DE DYSFONCTIONNEMENTS

Le temps et l'application du droit

Outre le fait que les lois ou les directives, lors de leur publication, aient déjà « subi » de nombreux amendements, il est intéressant d'observer le décalage entre la date de publication et la sortie effective de textes d'application sous forme de décrets ou de ratification et/ou transcription en droit national, qui peut se traduire par certains dysfonctionnements dans les aménagements. Plusieurs exemples apparaissent dans le cas de Donges Est :

• La durée entre l'élaboration de la directive européenne Oiseaux (1979) et sa transposition en droit français : la ZPS de l'estuaire de la Loire n'est notifiée qu'en 1997 soit douze ans après[28], malgré un « Inventaire pour l'application de la Directive Oiseaux » réalisé en 1991 à l'initiative de l'APEEL et diffusé auprès de l'ensemble de ses membres (dont des pêcheurs, chasseurs, éleveurs, etc.). Cette étude, qui confirme la valeur internationale exceptionnelle de l'estuaire de la Loire pour l'avifaune, montre que l'application de la directive interfère directement avec les projets d'aménagement portuaire. C'est à partir de ce moment que le Port commence à ne plus cautionner l'APEEL : l'Association devient alors un acteur à part entière.

• Le retard de publication des décrets d'application de la Loi littoral de 1986 : à la suite d'un recours pour excès de pouvoir (REP) de l'Association France Nature Environnement[29] que le Conseil d'Etat enjoint au Premier ministre de prendre les décrets prévus à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1986,

[27] Réflexions posées par les Associations SEPNB, LPO, SOS Loire Vivante.
[28] Il faut cependant tenir compte de la notion juridique « d'effet direct » en matière de Directive, qui fait que les Tribunaux Administratifs, notamment, appliquent de facto le texte de la Directive, même non transposée (la ZPS est transmise puis approuvée), pour éviter les contentieux auprès de la CJE.
[29] CE n°204024 du 28 juillet 2000, Association France Nature Environnement.

notamment celui fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme « littorales » au sens de la Loi Littoral. Ce dernier ne paraîtra qu'en mars 2004, incluant à la liste neuf communes riveraines de l'estuaire de la Loire dont Donges et Paimbœuf[30]. Ainsi, l'article L 146.6 relatif à la protection des marais, des vasières et plus généralement des milieux estuariens devient effectif presque vingt ans après la publication de la loi littoral.

• Pris dans son ensemble (c'est à dire ne considérant pas seulement l'extension de Donges Est), l'aménagement industrialo- portuaire de l'estuaire de la Loire ne s'inscrit aucunement dans les objectifs de la Directive Cadre sur l'Eau du 22 Décembre 2000 (date d'entrée en vigueur) qui doit être transposée dans le droit de chaque Etat-membre avant le 22 décembre 2003 afin d'atteindre le bon état écologique des eaux souterraines et superficielles en Europe pour 2015

Du court au long terme : quand les références scientifiques font défaut

Plusieurs exemples permettent de mettre en exergue le manque d'avis scientifiques en temps voulu :

• L'aménagement et l'industrialisation des rives de l'estuaire ont contribué à un essor économique au détriment de milieux très riches et productifs : aurait-on pu (et dû) à l'époque limiter la consommation de ces espaces ? Alors que, dans les années 1970 – 1980, les matériaux de dragage étaient déposés directement sur les zones humides proches[31] – pour des raisons techniques et financières –, rien ne paraissait choquant. De telles atteintes à l'environnement apparaissent comme inacceptables aujourd'hui.

• Les écologistes se sont longtemps battus contre le dépôt des rejets de dragage[32] sur le banc de Bilho. Le « renforcement » artificiel de ce banc découvrant était considéré à l'époque comme une aberration mais aujourd'hui, la colonisation par plusieurs espèces faunistiques et floristiques en fait un site à forte valeur écologique qu'il est indispensable de préserver.

• Avec le temps, les décisions politiques ont transformé un projet techniquement cohérent qui consistait à réaliser deux ouvrages pour l'extension : une digue-épi de guidage associée à un linéaire de digue en rive suffisant pour « rabattre » les courants de jusant et « auto-draguer» ainsi le chenal de navigation. La succession de contraintes administratives, de pressions et d'oppositions fait que lors de la deuxième prise en compte ministérielle, l'ouvrage de guidage n'apparaît plus. D'un point de vue scientifique et technique, un ouvrage seul est-il viable ?

• Actuellement, les mesures compensatoires définies pour le projet Donges Est ne sont pas validées scientifiquement : la reconstitution de vasières et roselières ne devrait-elle pas être « testée » avant de faire l'objet de l'essentiel des mesures compensatoires ? Dans combien de temps ces nouveaux milieux seront-ils à même d'accueillir une biodiversité égale à celle détruite ? Nous avons vu précédemment que la Commission Européenne demandait de « *prévoir la création ou la restauration de zones humides avec comme objectif que le bilan global de l'échange soit positif pour le milieu en termes de surface et de biodiversité* ». Or, dans le cas de Donges Est, il faudra attendre plusieurs années avant de vérifier la viabilité des reconstitutions de vasières et roselières (la recolonisation par la faune et la flore sera-t-elle satisfaisante ?), ces propositions n'ayant jamais été validées sur le plan scientifique.

33. L'ENJEU D'UN ACTEUR CONTRE LES ENJEUX D'UN ESPACE

Le Port qui a décidé il y a de nombreuses années de réaliser son extension se trouve aujourd'hui confronté à des enjeux spatiaux alors peu développés à l'époque. Les remblayages qui représentaient

[30] cf. p 5 *notes 10 et 11*
[31] Le « pré de la Belle Fille » (partie nord de Donges Est) fut ainsi remblayé par les dépôts de dragage de la passe des Brillantes.
[32] Il s'agissait principalement des déblais de la zone d'évitage du terminal méthanier.

dans les années 1970-80 une action préalable indispensable aux aménagements (terre-plein en arrière d'un quai pour accueillir de nouvelles industries « bord à quai ») sont aujourd'hui considérés comme du « gâchis » : par exemple, le comblement d'une partie du site du Carnet (en aval de Paimbœuf ; suppression des bras de chenaux et des vasières) fut inutile, la zone restant aujourd'hui vierge de tout équipement.
Cet état de fait justifie l'attitude réservée des Associations quant au devenir du site de Donges Est : le projet sera-t-il abandonné après le remblayage des 51 ha (ou des 400 ha si l'on considère la deuxième phase du projet) ? L'abandon du projet de centrale nucléaire, qui aurait conduit à remblayer le site du Carnet plus en amont (à l'est de la zone déjà remblayée mais inutilisée) montre que cette possibilité existe… Les mesures de concertation et les outils réglementaires n'ont ils pas suffisamment évolué pour éviter que la même chose ne se reproduise ? D'autant plus que le site ne semble pas le meilleur…

Une extension vers l'amont peu judicieuse ?

Alors que la logique conduit à réaliser des aménagements industrialo portuaires le plus ouverts possible sur la mer, voire en off-shore (Japon, Etats-Unis, Hollande…), le Port de Nantes – St Nazaire est, à notre connaissance, le seul à vouloir étendre ses infrastructures portuaires vers le fond d'estuaire.
D'un point de vue physique, ce développement en amont est techniquement difficile donc coûteux, notamment dans le cas de l'estuaire de la Loire, du fait de sa courantologie et du déplacement des sédiments qui forment le bouchon vaseux. Les coûts de dragage sont très importants, mais nécessaires à la sécurité des accès puisque celle ci représente un des problèmes majeurs du Port, qui doit investir plusieurs millions d'euros pour l'entretien des profondeurs du chenal et la sécurité générale (radars, modernisation des équipements nautiques, etc.) : "*nous sommes ici le port numéro un en France en termes de facteurs risques, résume le Directeur de l'exploitation du Port. C'est la raison pour laquelle nous faisons en sorte d'être aussi les premiers en termes de sécurité*." Le Port n'est pas pour autant à l'abri d'accidents, comme celui survenu à la mi-janvier 1998 : « *un énorme pétrolier contenant 150 000 tonnes de brut a cassé ses 28 amarres d'un seul coup, à cause de l'effet conjugué des crues de la Loire, du vent et du coefficient de marée très élevé cette nuit-là. Il s'est mis à dériver dans le chenal et aurait pu heurter d'autres navires et provoquer explosions ou pollutions dramatiques* ».
Autant pour ces raisons d'insécurité et de temps pour remonter l'estuaire que du manque d'infrastructures d'accueil sur place (au niveau de Montoir et Donges, le Port n'est absolument pas animé, c'est un « désert » pour les marins) et du fonctionnement du Port (qui soumet les navires à des protocoles parfois onéreux, comme par exemple l'escorte ou le remorquage par des « Abeilles »), les capitaines des navires ne viennent pas très volontiers sur ces sites.

Un coût environnemental difficile à évaluer

La pertinence de l'extension, techniquement peu élevée, ne l'est pas moins d'un point de vue financier : le projet sera-t-il réellement amorti sur le long terme ?

N'est-il pas alors plus rentable, si l'on considère le coût environnemental du projet (perte économique pour d'autres usagers comme les pêcheurs principalement, pour les activités de loisirs comme la découverte et l'observation de la nature ou la chasse; perte de la biodiversité (et la question de sa « valeur » potentielle dans des domaines divers tels que la médecine), coût de la potabilisation de

l'eau (dont la « prise » doit se faire de plus en plus en amont du fait de l'abaissement de la ligne d'étiage qui favorise la pénétration d'eau salée), etc… de ne pas réaliser l'extension ?

Par ailleurs, les sommes engagées dans les programmes de restauration de la qualité du milieu estuarien sont importantes et la réalisation des aménagements à Donges Est ne viendrait-elle pas compromettre ces actions[33] ? La question des bilans coût/avantages, qui nécessite de s'interroger sur le coût de l'environnement, reste entière et l'étude d'impact n'est pas suffisamment exhaustive pour permettre d'établir ou esquisser ce bilan concernant l'opportunité même du projet, outre les aspects sécuritaire et économique.

Enfin, on ne peut négliger les actions financières menées par la Commission Européenne en faveur du développement régional. Ne pas suivre les orientations de Bruxelles en terme de protection ne peut-il pas inciter la Commission à mettre un terme aux financements consacrés à d'autres aménagements de l'estuaire de la Loire (aides économiques, par le biais du FEDER par exemple) ? Le coût du projet serait alors élevé de manière indirecte.

34. LES LACUNES DE L'ETUDE D'IMPACT

De même que pour les études précédentes, plusieurs observations quant aux faiblesses de l'étude d'impact peuvent être avancées, alors que ce document constitue l'information préalable et obligatoire à toute décision.

Partage de l'espace et mesures compensatoires

Plusieurs questions de fond méritent d'être soulevées : la compensation est-elle possible ? Peut-on recréer artificiellement un milieu fragile et de ce fait compenser une perte réelle ? Les impacts à compenser concernent-ils uniquement la perte de vasières et roselières ou un tout (quel est alors le véritable facteur à compenser ? la sédimentation et le bouchon vaseux qui influent sur la qualité de l'eau, elle même responsable de l'altération de la faune et la flore, etc ?)
Comment vérifier la pertinence des mesures compensatoires, quand ces dernières visent à recréer des milieux d'origine sur des sites parfois préalablement dégradés par le Port lui-même (comme par exemple la remise en eau du bras du Migron débouchant au Carnet, qui faisait initialement partie des principales mesures proposées au Port[34]) ?

De la même façon, on peut s'interroger sur la valeur des mesures compensatoires qui autorisent le projet en périphérie d'un territoire protégé (lié au transfert de gestion au CELRL de 1500 ha du DPF). Or, les milieux concernés font généralement de par leur richesse l'objet de programmes de conservation qui, à plus ou moins longue échéance, doivent être traduits par la mise en place de périmètres de protection ou une acquisition foncière. Les mesures compensatoires qui consistent à transférer la gestion de 1500 ha au CELRL ne permettent donc que d'accélérer un processus déjà engagé (ce dernier avait précédemment acquis plusieurs terrains sur les communes de Lavau, Cordemais et du Pellerin et a proposé un plan de gestion sur la partie aval de l'estuaire en 1995).

[33] Tel que le « Plan Loire Grandeur Nature »
[34] La disparition de ce bras s'est faite progressivement depuis la création du canal maritime de La Martinière à la fin du XIXe siècle : création d'un seuil en amont, comblement aval pour la réalisation de voies d'accès à l'île du Carnet, envasement naturel accéléré par l'absence de chasse d'eau. Ce sont là des sous-produits de politiques d'aménagement à court terme…

Ces décisions soulignent un manque de cohérence de la mise en place de ces périmètres de protection qui, bien que réalisés en amont, demeurent relativement indépendants des objectifs finaux à atteindre.

Enfin, se pose la question du poids des outils de protection traduit dans l'espace par la délimitation de périmètres de protection : outre l'acquisition foncière et le plan de gestion suggéré par le CELRL, dispose-t-on réellement aujourd'hui d'instruments réglementaires qui permettent d'affirmer qu'un espace sera protégé sur le long terme, sans que soient invoqués d'autres intérêts généraux autorisant des dérogations à ces prescriptions ?

Le manque de vision globale spatiale et temporelle

De la même façon que pour les études de cas précédentes, l'absence de vision globale est constatée dans l'appréhension du projet Donges Est.
- les mesures compensatoires sont souvent imprécises et nécessitent à plusieurs reprises la réalisation d'études complémentaires (à propos du devenir des matériaux lors de la création des vasières qui feront l'objet d'une caractérisation de leur richesse halieutique)
- il manque une étude sérieuse sur l'impact des dragages du chenal de la Loire et des conséquences des rejets sur la sédimentation du littoral, notamment de la baie de Bourgneuf
- l'avifaune migratrice est peu prise en compte (espèces, période de passage, etc)
- aucune étude ne prend en considération les qualifications et rapports entre les populations d'oiseaux utilisant le site au regard de l'ensemble fonctionnel *Estuaire – Brière - Lac de Grand Lieu*[35] (les échanges, flux, etc, tant physiques que biologiques, ne sont pas analysés au sein de cet ensemble plus vaste : la suppression d'un site majeur comme celui de Donges Est peut-elle générer le déséquilibre de cet ensemble ?)
- les études ne sont pas prospectives : par exemple, les nouvelles zones de vasières et roselières seront-elles soumises à de nouveaux usages ? Si les chenaux sont recreusés, ne supporteront-ils pas plus de bateaux en devenant ainsi contraires à la protection de certains oiseaux dont la reproduction est incompatible avec toute présence humaine ?
- dans les milieux estuariens, la faune et la flore sont plus mobiles que dans tout autre milieu, devant notamment s'adapter aux modifications du front de salinité et de la turbidité associée : c'est ainsi que l'angélique de l'estuaire, espèce endémique, se « déplace » plus ou moins d'amont en aval depuis plusieurs dizaines d'années. Or, ces migrations ne sont pas étudiées, alors que le site choisi peut, à terme, devenir un milieu « unique » indispensable à certaines espèces.

Enfin, il est nécessaire de préciser que le fonds d'intervention prévu sur 10 ans pour le suivi des mesures compensatoires est attribué à un Comité scientifique et technique constitué d'Administrations et d'organismes publics, Comité auquel est associé le Port Autonome, lui même subventionneur à part entière. L'absence d'Associations de protection de l'environnement est-elle révélatrice ? La position du Port ne peut-elle pas jouer sur « l'indépendance scientifique » de ce Comité ?

[35] Extrait de l'avis de la DIREN

Malgré les nombreuses prescriptions et mesures qui considèrent l'environnement comme un intérêt majeur à défendre, aucune réglementation n'a permis l'abandon définitif du projet Donges Est. Ceci laisse toujours la même question en suspend : la réglementation a-t-elle un poids suffisant, représente-t-elle une valeur sûre pour la préservation des milieux naturels, entre autre estuariens ?

Les nombreux rebondissements (extraits de presse) que connaît toujours le projet montrent le poids constant et fondamental du jeu des acteurs ainsi que leur influence sur le déroulement des processus et des procédures ; ce qui traduit l'impact fort des prises de position sur les prises de décision.

Extension du Port sur Donges-Est

Le projet moribond

L'Echo de la Presqu'île, 3 décembre 2004

Photo André Bouquet

Depuis des années, le Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire souhaite s'étendre sur le site de Donges-Est. Mais aujourd'hui, le projet a du plomb dans l'aile. Lors du dernier conseil d'administration, le représentant du ministère de l'équipement a en effet souligné le fort risque de contentieux avec les défenseurs de l'environnement. Il a demandé une remise à plat du dossier. (page 4)

Donges-Est : le port de Nantes revoit sa c

On en parle depuis plus de vingt ans : le port de Nantes Sain cherche à s'agrandir sur les bords de la Loire dans le secteur de Ce projet critiqué par les écologistes – et plus récemment dans nos par Roselyne Bachelot, ancien ministre de l'Environnement du ment Raffarin – semblait sur le point de démarrer. Il pourrait bien voir le jour. Absence de crédits ? Crainte d'un feu rouge des auto péennes ? Le dernier conseil d'administration du port a en tout de présenter, d'ici l'été prochain, « **un projet global de développe tial du port** ». Sans préciser ce que deviendrait Donges Est da

Ouest France, 29 nover

La remise à plat de Donges Est se confirme

Ouest France, 26 novembre 2004

Dans une interview accordée récemment à *Ouest-France*, Roselyne Bachelot ancien ministre de l'Environnement demandait une remise à plat du projet d'extension du port à Donges Est.

Elle s'inquiétait, lors de cet entretien, du risque de voir ce projet au conseil d'administration a, lui aussi, rappelé : « **Le risque fort de contentieux au niveau européen, au vu des expériences sur des dossiers similaires. Pour prévenir des difficultés prévisibles, le gouvernement, qui reste très attaché au développement du port de Nantes Saint-Nazaire, demande au développement potentiels, y compris Donges Est.** »

Dit dans un langage moins technocratique, cette formulation s'apparente à un nouveau report de ce projet. Ou à un enterrement. Sous pression des autorités européennes ou faute de crédits en France ? Peut-être pour les deux raisons. Le directeur général du port s'est engagé à présenter, pour l'été prochain, « **un projet global de développement spatial du port.** »

Port de Nantes-Saint-Nazaire : le PC inquiet

Ouest France, 30 novembre 2004

Gilles Bontemps (vice président du conseil régional) et Jean-Louis Le Corre (vice président du conseil général de Loire-Atlantique) dénoncent le nouveau coup d'arrêt à l'extension du port de Nantes Saint-Nazaire : les élus communistes demandent à l'État de respecter ses engagements, et de donner le feu vert au démarrage du chantier de construction de 500 mètres de quais à l'est de Donges. « **Pendant que les moyens de son développement sont refusés au 1er port de la façade atlantique, les autres (le Havre, Marseille, Anvers, Bilbao...) construisent des kilomètres de quais** » font remarquer les élus communistes. « **La situation est grave. Faute d'espaces et de quais, le site de Montoir n'arrive plus à répondre à la demande. Dans l'avenir, ce sera pire quand les directives européennes imposeront une séparation totale des trafics. Et où mettra-t-on les bateaux des autoroutes de la mer ?** »

Donges-Est et le franchissement de la Loire en panne

Pont et port : le PC veut mobiliser

Ouest France, 30 novembre 2004

L'extension du port à Donges-Est, le nouveau franchissement de l'estuaire... Le surplace des deux dossiers provoque la réaction des élus communistes Jean-Louis Le Corre et Gilles Bontemps, tandis que la fédération de Loire-Atlantique annonce des actions militantes.

Gilles Bontemps demandent au conseil ur un nouveau franchissement de la Loire

□ **Donges-Est**. Roselyne Bachelot avait préparé le terrain. Cette

ites-Saint-Nazaire répondre à la demais eu autant de ndre sur rade à Faute d'espaces, refuse des trafics : e, système de to- e de laitier. Et bien- s européennes im- partition totale des ent fera-t-on ? On routes de la mer,

ne s'est pas réuni depuis le changement de majorité. « Surtout, il n'y a aucune étude, prévue ou en cours. » Les Communistes demandent au conseil général de relancer « sans attendre » le dossier, de mener les études, de préparer le terrain, se présenter devant l'État avec un projet de nouveau franchissement de la Loire. C'est un préalable avant de mener « la bataille » des financements. « Si l'on attend que l'État prenne les choses en main, on risque d'attendre longtemps. » Or, pour les communistes, la réalisation d'un nouveau franchissement de la Loire entre Nantes et Saint-Nazaire est « **nécessaire et urgent** », afin d'aider prioritairement au développement du Pays de Retz, faire face à l'augmentation du trafic routier et assurer les circulations entre régions dans la perspective du futur aéroport de Notre-Dame-des-Landes. Les communistes ont commencé à distribuer des tracts sur le sujet de part et d'autre du port de Saint-Nazaire.

□ **Aéroport**. Le dossier de Notre-Dame-des-Landes est bien le seul qui leur donne aujourd'hui satisfaction. « **Mais il ne faut prendre aucun retard.** » Chez les Communistes, la vigilance reste de mise, car « **rien n'est jamais acquis. On le voit bien avec l'extension du port.** »

Marc LE DUC.

L'ex-ministre de l'Environnement veut remettre à plat le projet d'extension du port

Roselyne Bachelot torpille Donges Est

Roselyne Bachelot.

Un pavé dans la Loire. Roselyne Bachelot, député européen, élu régional et ex-ministre de l'Environnement demande une remise à plat du projet d'extension du port de Nantes à Donges. Pour elle, il n'est viable ni sur le plan économique, ni sur le plan de l'environnement. Interview.

Ouest France, octobre 2004

Sa torpille sur l'extension du port fait des vagues

Donges-Est : le pavé Bachelot... suite

« Pas de démonstration sérieuse sur la menace de saturation du port », estime Roselyne Bachelot.

On en parle depuis vingt ans. Un serpent de mer. Si on s'en tenait aux hypothèses optimistes, les travaux devraient avoir démarré depu an. Le dossier d'extension du de Nantes Saint-Nazaire à Don Est continue pourtant à navi entre les ministères parisien Bruxelles. A quand les 500 m de quais supplémentaires pou cueillir les navires de 12 mètre tirant d'eau ? Le tout pour 58 lions d'euros. Certes, le projet son temps – pour ne pas dire patine – mais il bénéficie ou bé d'un large consensu litique. A l'exception notable Verts qui n'ont cessé de ferr dénonçant les atteintes à l'env nement. C'est le moment que sit Roselyne Bachelot, départ ropéen, élu régional, ancien mi de l'Environnement pour jet pavé dans la Loire. Elle demi une remise à plat du projet. C ne manquera pas de surpren Entretien.

Vous contestez Donges E moment où le projet pourra fin démarrer. Pourquoi ?

J'ai une vision ambitieuse po port de Nantes, il y a trop de la dans ce projet. L'arbitrage de Lionel Jospin en 2001 a conduit à scin-der ce projet en deux phases : des maintenant que de voir le projet re toqué au titre de la directive euro-péenne habitat.

gique. Je ne suis plus au gouvernement.

Autoroute maritime transgascogne : le port dans les starting-blocks

Ouest France, 22 janvier 2005 Photo PANSN André Bo

Lancée en 2003, l'idée d'une liaison cadencée par navires rouliers entre Montoir et Bilbao fait son chemin. Un avant-projet d'autoroute de la mer sera bientôt présenté.

Le lancement de l'autoroute de la mer nécessiterait la création d'un deuxième terminal rouler à Montoir, dédié au trafic transgascogne.

Après le coup d'arrêt de 2003, l'année 2004 a été plutôt bonne pour le port autonome de Nantes - Saint-Nazaire (PANSN) qui a vu son trafic progresser de 5,4 % pour atteindre 32,5 millions de tonnes (*Presse-Océan* du 5 janvier).

Le quatrième port français (1) aborde donc 2005 en confiance : 23,6 millions d'euros sont inscrits à son budget pour financer un programme d'investissements visant à améliorer les équipements existants et à préparer l'avenir.

Transférer sur la mer une partie du trafic routier

Car Michel Quimbert n'en doute pas une seconde : le PANSN « *doit et va continuer de se développer* ». Même si certains élus écologistes prônent au contraire la décroissance portuaire. Ce qui laisse au passage le président du port, réélu en juin dernier pour 5 ans, un peu partois.

120 ha de terrain à consolider

Fermeture du quai Wilson, mise en service d'un nouveau quai à Cheviré, installation d'une grue sur rails de 17 t : l'avenir du PANSN passe notamment par le redéploiement, désormais pratiquement achevé, des sites portuaires nantais. Des sites qui vont passer chaque année 3 Mt de marchandises, plus que Brest ou Lorient.

En aval, malgré l'abandon du projet intermarché (réalisation d'une base import-export sur 12 ha), le port mise toujours sur le développement de la plate-forme logistique de Montoir. D'ici six ans, 120 ha de terrains marécageux vont être consolidés en vue de permettre de nouvelles implantations. Une quinzaine d'hectares le seront en 2005.

« *L'objectif est de pouvoir répondre très rapidement aux demandes* », explique François Marendet, le directeur du port.

Une autoroute en bonne voie

Mais le projet le plus prometteur pour le PANSN reste celui de l'autoroute maritime transgascogne : une liaison cadencée de navires rouliers (capables d'embarquer 180 semi-remorques), avec six allers-retours quotidiens, entre Montoir et Bilbao.

Liaison qui permettrait de transférer sur la mer une partie du trafic routier de marchandises entre la France et l'Espagne. Et au port de Nantes Saint-Nazaire d'espérer atteindre 40 Mt de trafic annuel.

Lancé en 2003, le projet avance bien. « *Nous continuons de travailler avec nos partenaires basques pour affiner le concept et être en position de répondre à l'appel à projets que devraient lancer les gouvernements français et espagnols courant 2005* », indique Michel Quimbert.

Des négociations sont par ailleurs déjà engagées avec des entreprises privées (armateurs, chargeurs, transporteurs routiers, concessionnaires d'autoroute) intéressées par le projet, qui devrait voir le jour en 2008.

Donges-Est toujours d'actualité

A plus long terme, ses responsables en sont convaincus, l'avenir du port passe par son extension. « *Pour certains terminaux, on est proche de la saturation. On peut encore bricoler quelques aménagements de quais mais un jour ou l'autre, il faudra nécessairement un nouveau site* » - explique François M rendet. « *Même à trafic constant, le soin d'espace augmente* », souligne chel Quimbert.

Pour les deux hommes, le pr Donges-Est, contesté par les éco gistes et remis en cause par Rosely Bachelot l'an dernier, reste donc d' tualité. D'autant que le port a d « *beaucoup de projets dans les c tons* » pour cette future extension que « *ni la Région, ni l'Etat ne peuv prendre le pari de la décroissance p tuaire à 20 ans* », estime le président PANSN.

Xavier Boussi

(1) Derrière Marseille (94 Mt) Le Havre (36 et Dunkerque (51 I

Qu'il s'agisse d'aménagements ou de sites aux différentes caractéristiques, de nombreux points communs transparaissent dans les trois études présentées et les bilans réalisés sur les études d'impact et les enquêtes publiques soulèvent plusieurs réflexions analogues.

Ainsi, la réalisation des études d'impact parait suivre un objectif de justification du projet, ce qui confère aux dossiers un certain manque d'objectivité. Elles ne permettent pas la connaissance suffisante d'un territoire donné pour l'appréhender de manière globale, ce qui réduit la pertinence de leur rôle informatif et d'aide à la décision. En effet, l'étude du site, si elle est « déconnectée » de son ensemble spatial et temporel, ne peut souligner les effets de seuils et les points de rupture à ne pas dépasser pour maintenir l'équilibre d'un territoire.
Par ailleurs, les obligations réglementaires sont respectées sur un plan formel, mais déviées de l'objectif environnemental qui les fonde : il en résulte des variantes (projets alternatifs) établies sans souci de véritable comparaison et des mesures compensatoires insuffisantes et minimalistes.

La participation lors des enquêtes publiques est très variable et ne dépend pas forcément de l'ampleur du projet, mais plus de la publicité qui lui est liée. En général, la mobilisation s'effectue davantage pour prendre position que pour s'informer ; lorsque le projet est controversé, l'étude d'impact sert alors de document permettant l'annulation ou le report du projet plutôt que d'un support à la connaissance.
Dans la majorité des cas, l'enquête publique marque un manque de concertation locale en amont qui se traduit par des rapports de force à la suite de celle-ci. Elle n'est ainsi pas le point de départ d'une concertation qui pourrait se faire avec les acteurs et usagers de l'espace en question, mais un support à l'opposition dont les aménageurs et décideurs ne tiennent que très peu compte.

D'une manière plus générale, on s'aperçoit que chaque site projeté pour un aménagement est intégré dans plusieurs territoires (de vie, de concertation, de décision, etc), les logiques et préoccupations des acteurs en jeu se révélant multiples et multi scalaires. Autour de ces sites se forme alors un territoire d'enjeux plus ou moins vaste, qui tend à s'élargir en fonction de la qualité environnementale du milieu, elle-même traduite par des oppositions au projet plus marquées.

Finalement, les études d'impact et les enquêtes publiques répondent – elles vraiment à un souci environnemental ?
Sont-elles, d'une certaine manière, des outils efficaces d'une gouvernance contemporaine axée sur la démocratie participative dans un contexte d'intégration revendiqué des acteurs et des pratiques, singulièrement sur le littoral ?

La partie suivante s'attachera dans un premier temps à compléter, détailler et hiérarchiser les limites et lacunes de l'application des études d'impact et des enquêtes publiques, identifiées en partie au sein de ces trois éclairages. Cette analyse plus globale de la mise en œuvre de projets en zone côtière soulignera toutefois certains atouts et potentialités des outils juridiques qu'il conviendra de repérer dans un second temps, en essayant de vérifier et d'évaluer leur efficacité dans une perspective d'aménagement intégré et durable des territoires littoraux.

PARTIE III

LECTURE CRITIQUE DES ETUDES D'IMPACT ET DES ENQUETES PUBLIQUES,

PROPOSITIONS POUR UN AMENAGEMENT DURABLE DE L'ESPACE LITTORAL

En tant qu'outils réglementaires environnementaux majeurs, les études d'impact et les enquêtes publiques montrent plusieurs insuffisances : lesquelles ? Pourquoi ? Quelles sont les conséquences de ces dysfonctionnements pour la protection des milieux littoraux ? Le chapitre suivant vérifie si les objectifs de ces deux procédures sont bien atteints ou si les limites de la voie juridique sont trop nombreuses pour qu'elle soit efficace. Cette analyse critique permet de souligner le fait que les procédures environnementales, malgré des adaptations successives, intègrent difficilement la complexité de la nature, qui plus est littorale, n'en constituant *in fine* qu'une vision partielle.

Le dernier chapitre privilégie ensuite une réflexion plus prospective : quelles solutions envisager pour un meilleur aménagement des zones côtières et une prise en compte satisfaisante de la nature littorale ? Au-delà de leur fonction d'outils d'aide à la décision, les études d'impact et les enquêtes publiques pourraient-elles être assimilées à des outils de gestion ?

Plusieurs propositions seront soumises pour que la contribution de ces deux procédures soit plus efficace : pourquoi et comment les valoriser et les utiliser pour comprendre et analyser l'espace de façon globale (et non plus ponctuelle), existe-t-il, dans le contexte actuel où la tendance est à la démocratie participative, des alternatives au tout réglementaire pour engager une gestion concertée donc mieux intégrée des territoires littoraux français afin de tendre vers leur développement durable ?

CHAPITRE 7

DES REVELATEURS DE DYSFONCTIONNEMENTS

1. De la conception à l'application des procédures : un manque de culture environnementale 242

11. Définition et déroulement des procédures : des inadéquations entre la volonté du législateur et la pratique..... 242
12. Intégration ou exclusion du public ? 253
13. Des recours en justice synonymes d'échec..... 268

2. L'association des domaines économiques et environnementaux : un frein à la protection.....272

21. Le coût des procédures administratives 272
22. Le coût de l'environnement..... 277
23. La prise de décision sous influence du monde économique 284

3. Le manque d'approche systémique et globale : état des discontinuités.292

31. Les « intermittences » de la protection 292
32. Etudes d'impact et enquêtes publiques, des facteurs multiples de discontinuités..... 301
33. Une approche peu durable marquée par l'absence de projection du projet sur le temps long..... 311

L'examen *a posteriori* d'aménagements soumis à étude d'impact et enquête publique met en évidence de multiples dysfonctionnements. A l'initiative de différents ministères ou d'associations de protection de la nature, plusieurs études ont déjà été réalisées afin d'évaluer et vérifier la pertinence de ces deux procédures environnementales et de synthétiser leurs lacunes respectives (Vingtième anniversaire des études d'impact en France[1]; colloques organisés par l'association Eaux et Rivières de Bretagne, etc.). Ces analyses montrent que de nombreux aspects restent problématiques malgré les adaptations successives de la législation.

L'espace littoral va-t-il être « victime » de la prééminence d'une réglementation parfois inadaptée à le préserver ? Selon Y. Lebahy (2002), l'ensemble des mesures de protection a finalement produit « *une jungle juridique difficile à décrypter pour le néophyte et à appliquer sur le terrain pour les agents de l'Etat. Toutes ont disséqué l'espace en autant de zones qu'il y avait de fonctions ou d'usages, transformant ce dernier en un canevas illisible*. Trop de lois tue la loi, *dit le proverbe. L'espace littoral en est devenu la superbe illustration. Face à cette opacité, l'Etat a de plus en plus de difficultés à faire respecter ces mesures; l'usager les ignore ou les contourne, surtout s'il est de passage* ».

Etudier l'évolution de différents projets d'aménagement et leurs répercussions environnementales sur un échantillon de communes littorales permet de souligner concrètement les limites et insuffisances des études d'impact et des enquêtes publiques, notamment pour la protection de la nature littorale. La question est ainsi de savoir si, en pratique, l'application de telles procédures est conforme à leur champ théorique, quels sont les facteurs qui conditionnent le plus leur réalisation et, enfin, s'il y a une cohérence et une unité au sein de ces mesures qui pourraient favoriser une logique territoriale globale.

[1] Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement dir. de la Nature et des paysages, 1997.

1. DE LA CONCEPTION A L'APPLICATION DES PROCEDURES : UN MANQUE DE CULTURE ENVIRONNEMENTALE

L'intérêt récent pour l'environnement en France (une trentaine d'années) peut expliquer un certain manque de maturité et d'affirmation du domaine de la protection de l'environnement (et de la culture qui lui est associée) face à une culture technique aux acquis anciens et bien ancrés, qui a évolué selon une logique économique omniprésente et quasi exclusive. Ainsi, comme l'affirme J. Szarka (1999), « *un domaine relativement nouveau d'intérêt, comme l'environnement, est inévitablement conceptualisé, construit, représenté et exprimé dans le vécu de la culture dominante* ».
Cet état transparaît dans la conception même du droit régissant les études d'impact et les enquêtes publiques, qui ne permet pas toujours une prise en compte exhaustive de l'environnement, jusqu'à son application encore souvent synonyme de coûts supplémentaires élevés et peu justifiés (à titre d'exemple, on peut penser que les maîtres d'ouvrage se passeraient volontiers des études d'impact - coûteuses - si ces dernières ne leur étaient pas imposées).

L'étude des procédures réglementaires met souvent en exergue le côté « artificiel » de la prise en compte de l'environnement et de sa préservation et leur déroulement montre plusieurs incohérences ou « défaillances ».
L'espace littoral, par les fortes pressions et les transformations qui s'y produisent, souligne plus que tout autre espace les effets de ce manque de culture environnementale, marquant de façon encore plus évidente les effets des inadéquations entre les objectifs théoriques des mesures de préservation et leur application effective.

11. DEFINITION ET DEROULEMENT DES PROCEDURES : DES INADEQUATIONS ENTRE LA VOLONTE DU LEGISLATEUR ET LA PRATIQUE.

111. Ordre ou désordre des chapitres dans l'étude d'impact ?

Un premier dysfonctionnement relatif à l'ordre réglementaire de réalisation des chapitres de l'étude d'impact peut être soulevé. En effet, de même que l'étude d'impact s'insère très tardivement dans la réalisation d'un projet d'aménagement, la justification du projet dans un dossier reste tardive (troisième partie de l'étude), *après* l'analyse de l'état initial du site et de son environnement et l'analyse des effets du projet sur l'environnement. Or, le but du législateur en demandant d'afficher la nature du site et de l'environnement en premier lieu était probablement de donner du poids à ce chapitre, en montrant que l'environnement avait réellement été pris en compte, d'emblée, lors de la conception du projet.
L'étude des impacts révèle la même volonté : la priorité est d'informer les acteurs des impacts du projet, afin qu'ils puissent juger avant même la justification du projet si ces impacts ne seront pas trop préjudiciables à l'environnement présenté préalablement.
Ces deux premières parties devraient au final permettre d'appréhender l'espace sans le projet, puis l'espace transformé par l'aménagement, sous l'angle de ses impacts.

En poursuivant ce raisonnement, une personne (décideur, citoyen…) amenée à lire le début d'une étude d'impact devrait être à même de juger de l'opportunité d'un aménagement, quel qu'il soit, et de ses effets globaux sur le système en place (les modifications seront-elles substantielles ?

Irréversibles ? L'aménagement est-il acceptable, à modifier ou à rejeter au vu des impacts ?…), ceci sans forcément connaître le projet dans ses détails.
Ainsi, l'ordre des chapitres d'un dossier d'étude d'impact marque une intention forte de prise en compte de l'environnement avant même la justification du projet, qui aurait pu selon une logique différente se placer dès le début de l'étude d'impact (cette logique est d'ailleurs partagée par de nombreux acteurs qui préfèreraient d'emblée justifier le projet, puis décrire ses impacts et d'éventuelles mesures compensatoires).

L'étude des dossiers relatifs aux aménagements littoraux indique que si l'ordre des chapitres est bien respecté dans l'ensemble, la finalité de cette disposition n'a pas le rôle et l'importance voulue par le législateur : dans la pratique, l'intégration tardive de l'étude d'impact dans le processus de décision rend presque caducs les deux premiers chapitres, particulièrement l'état initial du site. Il en résulte un désintérêt évident du bureau d'études pour mener à bien cette partie de l'étude, qui se traduira lors de l'enquête publique par la fréquente indifférence du public vis-à-vis de cette description.

Un projet déjà finalisé au stade de la réalisation de l'étude, un site d'implantation souvent choisi des années auparavant : voilà de quoi considérablement amoindrir l'intérêt des deux premiers chapitres qui devraient pourtant *en théorie* se suffire à eux-mêmes. Cette logique tend même à s'inverser puisque la description de l'état initial du site et des impacts du projet va, de manière contraire aux objectifs premiers, commencer à légitimer le projet afin qu'il le soit déjà en grande partie avant la troisième partie de l'étude d'impact (justification du projet).

Par ailleurs, alors que le littoral est un système complexe qui demande un temps long d'étude et de compréhension, les bureaux d'études n'abordent que très brièvement la question spatiale, les activités et les relations sociales, etc. Ceci est lié aux priorités du maître d'ouvrage, qui soutient logiquement l'avancée de son projet. Il est nécessaire de rappeler que la dépendance (financière) du bureau d'études vis-à-vis du maître d'ouvrage peut conditionner cet état de fait, agissant comme un frein à une prise en compte objective de l'environnement : le bureau d'études a intérêt à approuver le projet d'aménagement dans l'étude d'impact et à favoriser son acceptabilité. Dans le cas contraire, il risque de ne plus être choisi par un pétitionnaire pour qui il reste inconcevable qu'une étude qu'il finance entièrement démontre que les transformations apportées par son projet présentent un risque environnemental (spatial, social…) et préconise en conclusion l'annulation du projet. De plus, un bureau d'études sait que s'il refuse un marché par acquis de conscience, un autre le prendra.

Il en résulte un manque d'objectivité fréquent, des analyses socio-spatiales rapides, succinctes et simplistes qui se limitent aux impacts évidents à court terme, des variantes purement formelles pour répondre aux obligations légales. Cette absence de réalisme peut être accentuée par des oublis volontaires, des falsifications ou manipulations de données, puisque c'est l'aménageur qui fixe le « cahier des charges » pouvant à sa guise passer sous silence certains problèmes et certaines nuisances.
L'étude d'impact sert donc plus, dans une majorité de cas, à justifier un projet en minimisant ses conséquences, ne remettant que rarement le fondement même du projet en cause : si les auteurs de ces documents s'attachaient réellement à suivre les objectifs originaux (et il faudrait pour cela qu'ils en aient les moyens) en rendant compte du degré d'acceptabilité du projet, une part des dossiers devraient conclure à la non recevabilité d'aménagements compte tenu de l'importance des impacts préjudiciables à l'environnement ; or, ce n'est jamais le cas (du moins pour l'ensemble des dossiers étudiés dans le cadre de cette thèse).

Un dernier point mérite d'être soulevé : la place des variantes au projet dans le dossier, généralement insérées au sein de la justification du projet. Pourtant, ce sera évoqué plus loin, d'un manque de temps et de moyens résultent souvent des projets alternatifs sans intérêt, qui contrairement à leur rôle initial vont servir une fois de plus à légitimer un point de vue unique.

112. Le choix de seuils financiers et de critères techniques : une limite forte

La détermination du champ d'application des études d'impact et des enquêtes publiques est fondée sur des seuils ou critères techniques et financiers des projets. Le choix d'utiliser ces caractéristiques passe ainsi avant celui de considérer l'espace et son environnement.
C'est une première limite, qui indique la prééminence des critères économiques sur les préoccupations environnementales, c'est-à-dire sur la prise en compte de la spécificité du milieu et des enjeux environnementaux locaux.
Or, cela a déjà été souligné, la complexité des milieux littoraux (écosystèmes) nécessite une attention particulière, les équilibres naturels étant fragiles et leur transformation parfois irréversible : il existe de ce fait des seuils (spatiaux, écologiques, sociaux) à ne pas dépasser si l'on ne veut pas compromettre un équilibre territorial.
La procédure d'étude d'impact ne devrait-elle pas alors considérer en premier lieu ces seuils avant de s'intéresser à toute question technique ou financière ? Pourquoi ne pas plutôt établir, en remplacement ou complément de la liste existante qui soumet les équipements à étude d'impact ou enquête publique, une nomenclature qui préciserait selon des critères environnementaux (état de la biodiversité, richesse écologique du biotope, attachement identitaire de la population locale, état des activités présentes, etc.), à différentes échelles spatio-temporelles, devraient être soumis à étude d'impact ou enquête publique ? Quels sites sont aptes, en principe, à supporter un équipement ?
Mais la détermination des seuils n'est-elle pas le reflet de l'état de nos connaissances ?

Les connaissances techniques sont en revanche, pour la plupart des ouvrages, bien maîtrisées : un ingénieur, un technicien s'intéresse en premier lieu à la configuration de l'aménagement, aux matériaux utilisés, aux moyens à mettre en œuvre (nombre d'hommes, type de machines pour la réalisation du chantier), aux coûts, au marché, etc. Les futurs maîtres d'ouvrage ou leurs conseillers apprennent d'abord dans les écoles d'ingénieurs – Ponts et Chaussées, Ecoles des Mines, etc. – à manier les modèles mathématiques et statistiques, mais leur rapport à une culture géographique est très limité (alors que la géologie s'est depuis longtemps imposée, la géographie, plus apparentée aux sciences sociales, reste marginale…). J. Petit, de l'INRA et P. Jatteau du CEMAGREF, traduisent bien dans leurs propos cette « éducation » techniciste : « *en matière d'autorisation d'élevages [piscicoles] intensifs, l'arrêté préfectoral est une décision administrative que sous-tendent des objectifs techniques, sociaux et économiques et culturels.* [Et environnemental ?] *(…) les contraintes issues du droit de l'environnement sont, au bout du compte, des charges pour les entreprises et des limites aux capacités de développement de celles-ci* » (Petit & Jatteau, 1999).
Toutefois, l'enseignement des sciences de l'environnement prend peu à peu de l'importance, ceci étant en partie lié à la mise en place d'une réglementation abondante (loi sur l'eau, par exemple) qu'il devient obligatoire d'intégrer dans tout aménagement, ainsi qu'à une sensibilité sans doute supérieure des nouvelles générations d'ingénieurs.

Le dialogue entre géographes et juristes est tout aussi pauvre et aujourd'hui encore « *dans l'offre particulière des masters, il est rarissime de rencontrer des formations associant géographes et juristes ou, plus encore, économistes. Curieux oubli* » (Miossec, 2004).

Bien que spécialiste de l'espace et de l'analyse des logiques territoriales, le géographe est encore trop peu intégré à divers processus d'aménagement, qu'il s'agisse de l'élaboration des textes réglementaires ou de la conception des projets d'équipement. Ses travaux, qui sont souvent plus présents sur les étagères des bibliothèques universitaires que dans les rouages de la prise de décision, ne pourraient-ils pas être mis à l'épreuve pour définir des seuils spatiaux, environnementaux – grâce à sa vision globale et non segmentée des éléments qui composent l'environnement – pouvant par la suite être conciliés aux paramètres techniques et financiers ?
La réglementation a besoin de s'appuyer sur des valeurs précises, c'est pourquoi elle se « rabat » sur des critères techniques et financiers qui lui paraissent parfaitement clairs, identifiables et chiffrables. Des définitions aussi précises existent peu pour des biens environnementaux dont les définitions varient d'une discipline à l'autre (géographie, économie, biologie…) et nécessitent un travail préalable important, travail qui existe néanmoins pour le technique (études de faisabilité). Alors à quand de véritables études de faisabilité environnementale ?

Des outils, entre autres législatifs comme la loi Littoral, s'attachent déjà à délimiter des espaces au sein desquels les caractéristiques techniques et financières d'un projet sont secondaires : par exemple, les articles L 146-4 III et 146-6 de la loi Littoral indiquent clairement que des travaux spécifiques peuvent être effectués sur les espaces en question seulement à la suite de la réalisation d'une enquête publique. C'est donc bien, dans ces quelques cas, la valeur écologique du site qui conditionne l'enquête publique (ce qui constitue une vision toutefois restreinte de l'environnement puisque les valeurs sociales, culturelles ou patrimoniales ne sont pas prises en compte) même si le zonage spatial a lui aussi ses limites.
Une étude environnementale poussée demanderait donc d'appréhender le système littoral de manière holistique, en tenant compte de sa complexité et de sa dynamique physique (capacité de régénération des eaux, transit sédimentaire, etc.) et sociale (flux, activités, attentes, etc).

D'une réglementation qui incite aujourd'hui à poser le projet sur un site, puis de légitimer ce choix et demander des dérogations à la législation s'il s'agit en partie d'un site protégé, il faudrait réussir à amener le maître d'ouvrage à raisonner autrement, par la réalisation d'une étude environnementale dans un premier temps pour définir le site le moins préjudiciable à l'environnement. Ceci renverserait la tendance actuelle qui oblige le site à se plier aux exigences techniques préalablement définies.

L'exemple de la déviation routière d'un bourg permet d'illustrer la démarche actuelle et celle que l'on pourrait souhaiter : aujourd'hui, le choix du tracé sera convenu en fonction de la plus grande facilité technique (moins de relief donc moins de déroctage, accès au chantier plus rapide…) et du moindre coût (soit *a priori* le chemin le plus court). Une fois l'implantation spatiale établie selon ces caractéristiques, les aspects techniques sont abordés (largeur prévue, épaisseur envisagée, nature du sol pour connaître les moyens qui devront être utilisés pour stabiliser la route, etc.).
Enfin, en dernier lieu, et parce que c'est imposé par la législation, un inventaire de l'état initial du site sera effectué : on comprend mieux pourquoi cet inventaire est rarement exhaustif et réalisé avec sérieux. Le choix du tracé a déjà été optimisé, ce qui ne laisse quasiment aucune « chance » aux critères environnementaux de le modifier. Au moment de cet inventaire tardif, il devient très gênant de trouver sur les lieux une espèce protégée animale ou végétale…
Par exemple, de manière simplifiée, le raisonnement ne consiste pas aujourd'hui à penser « nous sommes sur un site Natura 2000, il faut donc réaliser une étude d'impact » mais plutôt « nous voulons faire un aménagement qui empiète sur une zone Natura 2000, il faut donc inclure dans l'étude d'impact un chapitre destiné à montrer la prise en compte de ce périmètre accompagné d'une

notification du Préfet à la Commission Européenne qui confirme que le projet ne présente pas un changement substantiel de la nature du site ».

C'est pourtant ce qui s'est passé lors du projet de l'autoroute A 28, avec la découverte d'un petit scarabée nocturne (inutile de préciser que ce n'est ni le maître d'ouvrage ni le bureau d'études qui sont les auteurs de cette découverte), le pique prune (*Osmoderma eremita*), capable de bloquer - à lui tout seul !- le raccordement autoroutier entre Le Mans et Tours depuis 1997. Bien sûr, un inventaire conséquent préalable à toute proposition de tracé aurait évité ce gaspillage de temps et d'argent[2].

Afin d'éviter de telles situations et de responsabiliser un minimum le maître d'ouvrage, certaines personnes chargées du contrôle des études d'impact adoptent différentes stratégies[3], comme par exemple la demande de notification d'un avis précisant qu'aucune espèce n'est protégée sur le site choisi pour le projet, avant ou pendant la réalisation de l'étude d'impact.

Mais la question des seuils pose d'autres limites : ils favorisent, quand le projet s'y prête, le fractionnement de l'aménagement dans le temps, c'est-à-dire la réalisation par étapes d'ouvrages aux critères inférieurs à ceux qui imposent une étude d'impact ou une enquête publique. Le « saucissonnage » sur plusieurs années permet ainsi d'échapper à des contraintes réglementaires et sociales jugées trop lourdes.
Par exemple, et bien que pour chaque phase de l'extension du port de plaisance de Piriac-sur-mer une étude d'impact et une enquête publique aient été réalisées, la transformation importante opérée entre les années 1980 et aujourd'hui s'est faite en quatre grandes étapes, car elle aurait certainement été irréalisable en une seule du fait d'une forte opposition sociale (cf. Part.2, Chapitre 2).

Le fractionnement dans le temps est un processus fréquemment constaté lors de la création ou l'extension des installations classées agricoles. Le nombre d'animaux qui soumet le projet à autorisation est généralement sous-évalué afin d'échapper à cette procédure contraignante : il est alors plus simple de formuler une demande de déclaration (régime très souple) puis de régulariser l'installation par la suite, lorsque le cheptel est devenu deux ou trois fois plus important que celui déclaré. La valeur des seuils définis perd alors tout son sens et des zones de non-droit apparaissent, telle que la Bretagne pour le cas présent. L'analyse réalisée par JF. Piquot[4] (1999) souligne le fait qu'aucune enquête publique n'est obligatoire pour les porcheries inférieures à quatre cent cinquante animaux (il s'agit d'une simple déclaration) alors que tout le monde s'accorde à dire que les effectifs déclarés sont rarement les effectifs réels : « *pour les installations suffisamment importantes pour être soumise à enquête publique, ce dépassement peut atteindre jusqu'à 300 % par rapport au cheptel utilisé, sans que cela occasionne la moindre petite sanction* ». Ses données révèlent que sur 204 porcheries, 139 étaient en dépassement soit 68 % en infraction, ce qui équivaut à 87 installations classées soumises à autorisation (dont la capacité dépasse 450 animaux de plus de trente kilogrammes, soit environ 120 000 animaux). Ses conclusions sur ce système sont à juste titre sévères : « *pour un psychiatre, un tel dysfonctionnement s'appelle schizophrénie, pour un moraliste hypocrisie et pour nous, l'assurance de la dégradation des eaux bretonnes* ».
Le même processus est identifiable en matière de pisciculture marine, où « *l'autorisation « installations classées » est obligatoire pour les exploitations produisant un tonnage supérieur à 20 tonnes annuelles. Les fermes ayant un objectif de production inférieur lors de leur création n'ont donc pas été*

[2] En 2001, la Commission Européenne met la France en demeure, lui demandant d'assurer une protection stricte des aires protégées par suite du zonage Natura 2000 (Directive Habitat de 1992). Les travaux autoroutiers sont en cours en 2004.
[3] G. Prévert, DIREN Bretagne ; communication personnelle.
[4] Étude de juin 1997 à mai 1999 / JF. Piquot est, en 2003, Président de l'association Eaux et Rivières de Bretagne.

soumises à la procédure. Toutefois, l'accroissement de la production, et donc les dépassements de seuils, ne semblent pas toujours donner lieu à régularisation » (Miner, 1999).
Par ailleurs, et le cas des ICPE agricoles l'exprime bien, les seuils ne font généralement aucune référence à quelque valeur spatiale : si la réalisation d'une étude d'impact et d'une enquête publique sont soumises à certains critères techniques, ceci ne signifie pas que l'espace d'implantation ne va pas, par cet équipement supplémentaire, dépasser un seuil physique (sols ou eaux en excédent de polluants, par exemple), car si la création d'un élevage n'a pas nécessairement de graves conséquences pour l'environnement, la somme de plusieurs élevages peut être préjudiciable au milieu, avec des impacts importants sur certaines activités comme le tourisme en aval des cours d'eau. Ce point, qui tient autant à une remise en cause des seuils qu'à l'absence d'une vision globale de l'espace et de connaissance du système littoral, sera développé dans la troisième partie de ce chapitre.

Enfin, les seuils peuvent être caducs pour des milieux littoraux fragiles (les zones humides, les dunes, etc). La dispense d'ouvrages exclus des critères (financiers ou de superficie) devient problématique puisque l'ampleur des dégâts dans le temps et l'espace n'est pas forcement proportionnelle au coût des travaux. L'exemple de la construction d'épis pour stopper le démaigrissement d'une plage permet d'illustrer ces propos : un épi dont l'emprise est inférieure à 2 000 m^2 n'est pas soumis à étude d'impact, alors que son implantation dans une zone de forte hydrodynamique peut créer des mouvements sédimentaires importants qui se traduiront par une forte érosion sur la commune en aval de la dérive sédimentaire ; cette dernière peut alors être contrainte de réaliser un épi, puis un autre car le processus accumulation/érosion est quasiment impossible à stopper. Bien sûr, les répercussions sont alors importantes tant sur le milieu (qui devient totalement artificialisé) que sur l'économie d'une commune (coût de ces ouvrages, entretien).

De plus, des ouvrages de protection contre la mer de 1 900 m^2 sont-ils moins préjudiciables que des ouvrages de 2 500 m^2 ? Cela dépend assurément du site d'implantation. Néanmoins, la considération de seuils de superficie est une évolution en soi, puisqu'elle remplace le seuil financier depuis l'application du décret de février 1993.

113. L'analyse des méthodes : un désintérêt consternant mais peu étonnant…

Cette partie obligatoire correspond à l'évaluation des méthodes utilisées et à la description des difficultés rencontrées ; les auteurs de l'étude d'impact y sont également nommés (application du décret du 25 février 1993). Elle doit, dans la logique réglementaire, permettre de vérifier l'approche générale du bureau d'études et la méthodologie qu'il a utilisée : nombre et périodes des sorties sur le site, rencontres avec les acteurs (politiques, associations, etc.), méthodes mises en œuvre (coûts/avantages, par exemple), références bibliographiques à des travaux universitaires ou à des rapports publics…
Elle constitue en quelque sorte le « *plan assurance qualité* » (BCEOM, 2001) de l'étude d'impact en validant les résultats et conclusions présentés dans le corps de l'étude et en signalant parallèlement les difficultés rencontrées lors de la collecte des informations, de leur analyse et de leur traitement ou lors de l'établissement du diagnostic d'ensemble (lacunes dans la connaissance scientifique et technique, situations particulières, absence de modèle de référence…).

Démarche/ Objet de l'analyse	*Analyse détaillée*
recherches bibliographiques	liste des références, auteurs, dates bases de données consultées
entretiens avec administrations, organismes, associations, etc	liste des entretiens, fonctions des personnes rencontrées, conditions de l'entretien…
enquêtes de terrain	- actualisation des données, recoupement avec les informations bibliographiques - périodes de mesures (saison, phase biologique du prélèvement…) - matériel employé / méthodes utilisées - nom des laboratoires procédant aux analyses (sol et sédiments, eau, air) et leurs agréments
expertises	nom et qualité des experts appelés dans certains domaines spécialisés
difficultés rencontrées dans les protocoles de mesures ou d'analyse	aléas météorologiques, échantillonnage ou matériel déficients, période et durée des mesures non respectées…

C. CHOBLET, 2004

Tableau 24 : Exemple d'analyse des méthodes pour la réalisation de l'état initial du site
Source : BCEOM, 2001

Cette « autoévaluation » devrait ainsi permettre d'accréditer l'étude d'impact, non seulement par l'information sur l'ensemble des références utilisées, mais également en rendant compte des « connexions » entre les parties de l'étude et entre les personnes qui les ont réalisées.

Malheureusement, cette analyse des méthodes reste très peu développée (en moyenne moins d'une page), peu constructive et peu pertinente, certains bureaux d'études l'omettent même, d'autant plus qu'elle reflète le sérieux (ou le manque de sérieux) mis dans la réalisation.
Ce chapitre, quand il existe, se résume très souvent à l'énumération des travaux antérieurs pris en référence pour les données techniques, biologiques et socio-économiques (études déjà réalisées par le bureau d'études, documents de planification, données de l'office du tourisme, etc.). Si des levés bathymétriques ou campagnes de caractérisation bio-sédimentaires ont été effectués, peu d'informations viennent les accréditer (dates, fréquence…).

Une fois de plus, la pertinence des textes réglementaires ne trouve pas d'écho dans la pratique, et si les méthodes d'évaluation restent encore aléatoires, que penser de l'évaluation de ces méthodes d'évaluation ? A quel moment du parcours de l'étude d'impact se fera cette dernière, et quelles personnes seront compétentes pour juger de cette évaluation ?

114. Des mesures compensatoires favorables au maintien d'un équilibre « naturel » ?

Les mesures compensatoires font partie des éléments servant à valoriser un projet d'aménagement. Leur objectif théorique est de conserver globalement la valeur écologique des milieux, voire de la valoriser (maintien, amélioration). Seulement, leur nature peut soulever quelques interrogations sur le devenir de l'environnement à moyen ou long terme. Deux types de mesures méritent l'attention :
- les mesures de compensation au sens propre du terme, comme par exemple la « reconstruction » d'un milieu (plage, marais, etc.) à la suite de la destruction d'un site de même nature. Mais peut-on

accréditer cette démarche qui valide la suppression d'un espace au profit de la mise en valeur d'un autre ? En excluant les lacunes scientifiques relatives à cette reconstruction artificielle d'un milieu naturel (de vasière, par exemple), on peut affirmer que ces mesures ne sont pas durables et peuvent conduire à l'appauvrissement irrémédiable d'un espace cohérent justifié par la réalisation de « taches » pseudo naturelles sans relations les unes aux autres. Ceci rejoint l'affirmation de D. Legrain (2000) : « *la décision de construire, d'occuper l'espace, est irréversible, alors que la décision de la protéger est toujours provisoire. Le vide attire le plein, le plein ne recule jamais au profit du vide (…)* ».

- la compensation par la mise en place d'un périmètre de protection sur un espace voisin. La question est finalement similaire : une protection justifie-t-elle la destruction d'un site ? Dans le cas du projet Donges Est, l'acquisition de 1500 ha du domaine public fluvial par le CELRL est-il pertinent si l'équilibre du milieu naturel est compromis par la perte de 50 ou 100 ha ? (cf. Part.1 chapitre 3)

Finalement, la pertinence des mesures compensatoires est à la hauteur de la description des impacts, c'est-à-dire minimisée, peu exhaustive et dans certains cas à relativiser, puisqu'il reste difficile d'évaluer l'efficacité écologique d'un milieu naturel re-créé…

Enfin, un des principes des mesures compensatoires est que ni leur réalisation ni leur suivi ne sont effectifs : un maître d'ouvrage va-t-il alors se préoccuper de questions environnementales (qui ont un coût[5]) après avoir exécuté son opération ? La fin des travaux et le début d'exploitation de cet équipement vont ainsi marquer une interruption dans la vision environnementale globale nécessitant un temps suffisamment long…

Aucun suivi n'est donc imposé par le droit français, ni par la directive communautaire, malgré la Convention d'Espoo qui envisage des «analyses *a posteriori* » (article 7). Cette convention, qui porte sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier, fut signée le 25 février 1991 et est entrée en vigueur le 10 septembre 1997, ratifiée en droit français par la loi 2000.328 du 14 avril 2000 (Prieur, 2001). La mise en place d'une police particulière n'est ainsi pas justifiée tant que les mesures compensatoires ne sont pas imposées, les contrôles existants visant seulement la vérification de normes (ICPE, régime de l'eau…) en réprimant d'éventuelles infractions. Enfin, la directive européenne de 1985 modifiée en 1997 ne prévoit pas le suivi des études d'impact et il n'existe, à l'heure actuelle, pas ou peu de dispositions permettant de mesurer les effets des études d'impact dans le temps et donc de vérifier *a posteriori* la qualité de ces procédures (Pleinevaux, 1997).

[5] L'indication du coût des mesures compensatoires est obligatoire pour rendre en partie compte de la part de l'environnement dans le projet (décret du 12 octobre 1977, art. 2-4°) mais le maître d'ouvrage n'est pas dans l'obligation de les suivre (il s'agit uniquement de recommandations), et aucun contrôle administratif n'est effectué a posteriori.

La dynamique littorale, qui exige une vision sur le temps long, va poser de manière récurrente le problème de non suivi des impacts et du manque de contrôle des mesures compensatoires. Le rôle des administrations n'étant pas d'assurer ces suivis (et de vérifier par ce biais la pertinence de l'étude d'impact), ce sont donc souvent les associations qui s'en chargent malgré un manque de temps et de moyens. Bien qu'il ne soit pas facile de distinguer précisément la part de responsabilité de chaque aménagement dans une situation donnée (pour le démaigrissement d'une plage par exemple), un éventuel « dédommagement » correspondant à des impacts négatifs de l'aménagement ne peut être justifié et calculé sans suivi, encore plus dans le cas où la commune qui subit les impacts n'est pas la même que celle qui supporte l'aménagement (exemple de la nécessité de ré-ensabler une plage à la suite de la construction d'un port sur la commune voisine).

Finalement, il n'existe à l'heure actuelle aucune structure étatique dont le rôle serait spécifiquement de contrôler la réalisation des mesures compensatoires. Ce n'est pas, comme on pourrait l'imaginer, la vocation d'une administration comme la DIREN. D'ailleurs, pour contrecarrer ce manque de possibilité d'intervention, les DIREN cherchent aujourd'hui à agir plus en amont en incitant les maîtres d'ouvrage à réduire les impacts négatifs dans la conception même du projet plutôt que de compter sur la réalisation des mesures compensatoires qui arrivent en fin de parcours, lorsque le budget est épuisé…

115. L'absence de contrôle dans la pratique, une porte ouverte aux dérives réglementaires

Le choix politique de ne pas avoir créé de structures de contrôle des impacts liés à la réalisation ou au fonctionnement d'un équipement, une police de l'environnement par exemple, est sans doute critiquable car l'absence de vérifications tant en amont qu'en aval de travaux peut nuire gravement à certains milieux.
Le respect d'un site implique nécessairement un coût pour les entrepreneurs, dont la plupart se dispenserait volontiers. Ceci laisse libre cours à toute sorte d'abus, à n'importe quel stade du projet d'aménagement : par exemple, pourquoi ne pas « supprimer » discrètement une espèce protégée d'un site pour justifier par la suite le projet, en précisant qu'il ne porte pas atteinte à la biodiversité ? Pourquoi ne pas remblayer progressivement une zone humide avant tout état initial du site ?…

L'incroyable scandale de la pisciculture du Zuliou

La pisciculture du Zuliou est installée à Arzano sur la rivière. Elle demande en 2002 l'autorisation de produire 330 tonnes par an de truites. Une enquête publique est ouverte. Il ressort de celle-ci que cet établissement produit illégalement jusqu'à 400 t/an au lieu des 20 t/an autorisées… en 1964. (…)

Les services publics sont restés bien tranquilles, alors qu'ils auraient dû faire appliquer la loi et ramener la production de cet établissement à 10 t/an, ce qui est la production tolérée pour une pisciculture dépourvue d'autorisation. (…)

Le 14 août 2003, c'est l'accident. La canicule aidant, 110 tonnes de truites meurent et pourrissent. Il s'ensuit une grave pollution de l'Ellé qui impose l'arrêt pendant vingt-quatre heures d'une prise d'eau potable située en aval, alimentant cinquante mille habitants. Il faut saluer la réaction dans l'urgence des maires d'Arzano et de Quimperlé, qui empêchera in extremis une catastrophe écologique et économique grave, due à l'incompétence, la désinvolture et l'irresponsabilité dont l'exploitant a fait preuve lors de cette catastrophe. Toutes les organisations de défense de la nature et de la pêche portent plainte et, suite à la pression de certains élus et de nous-mêmes, le préfet suspend, enfin, la production de cet établissement jusqu'au passage de son dossier d'autorisation en Conseil Départemental d'Hygiène (CDH).

Fin 2003, nous pouvons étudier le mémoire en réponse du pétitionnaire à la deuxième enquête publique, et le rapport du commissaire enquêteur. Et là, une aberration en cache une montagne d'autres ! (…)

Grosso modo, on pourrait comparer la pollution engendrée par cette pisciculture à une porcherie industrielle produisant 4 500 porcs charcutiers par an et rejetant la totalité de ses effluents dans l'Ellé. Une telle situation serait nécessairement condamnée. Alors, d'où vient un tel laxisme ? Qu'ont fait les exploitants pour bénéficier d'une telle indulgence ?

Ce n'est que lors de son passage en février 2004 en CDH que les administrations (Direction des Services Vétérinaires en tête) ont enfin pris la mesure du problème. Et c'est à une quasi unanimité que celles-ci (sauf la Direction Départementale des Affaires Sanitaires et Sociales — et c'est un comble quand on pense qu'elle assure le contrôle de la conformité de l'eau distribuée !) se sont prononcés contre l'autorisation d'extension. Gageons que le préfet ne créera pas la (mauvaise) surprise. (Serge Anne)

*** Eau et Rivière de Bretagne**

Combat Nature / Août 2004 n°146 p. 79

Les trois exemples ci-contre illustrent l'aspect contestable du manque de contrôle.

Dans de nombreux cas, une coupure nette entre planification et réalisation est constatée. Ceci est plus ou moins lié au manque, volontaire ou non, d'informations précises : par exemple, « *les ingénieurs de la direction des travaux et les entrepreneurs peuvent ne pas être au courant des mesures concrètes qui ont été prévues dans le rapport d'impact* [car] *les rapports d'impact sont peu lisibles pour des personnes non spécialisées et des résumés à l'intention des entreprises exécutantes sont rarement fournis* » (De Heer *et al*, 1998).

Tôt le matin, le conducteur du bull met sa puissante machine en marche. Enfin! Les travaux de remblayage de la nouvelle route arrivent à leur terme. Il reste un dernier tas de gravats à éliminer. Au lieu de le charger sur les camions pour les évacuer vers une carrière, le conducteur, pressé d'en finir, répand ces matériaux dans une légère dépression proche du tracé. Une zone humide protégée, que le projet voulait précisément éviter, vient de disparaître. L'EIE n'a pas prévu la surveillance du chantier.

Autre exemple: l'extension d'un centre commercial va entraîner une augmentation du trafic. Un dépassement des valeurs limites d'émissions est à prévoir pour un quartier de villas. Le rapport d'impact prévoit la construction d'une paroi antibruit pour réduire ces niveaux juste en dessous des seuils tolérés. Ô surprise: une fois construit, le centre commercial, d'une très grande qualité architecturale et très convivial, attire deux fois plus de voitures que prévu. La paroi antibruit n'est plus assez efficace.

Il y a aussi les entrepreneurs qui n'en font qu'à leur tête. Comme celui qui devait construire un grand collecteur d'évacuation des eaux pluviales à travers une forêt pour rejoindre le cours d'eau. Il peste contre l'ingénieur et l'écolo de service qui ont prévu de limiter l'emprise à 2m de largeur. Il décide de travailler comme il a l'habitude de le faire avec une emprise de 5m de largeur: «De toute façon, le défrichement est provisoire. Les arbres repousseront…»

(De Heer *et al*, 1998)

Si la présence de nombreux documents a bien été contrôlée avant l'autorisation de travaux, les vérifications pratiques sont à la hauteur de certaines ambitions politiques…c'est-à-dire très tolérantes, voire laxistes, du point de vue environnemental. Encore une fois, les élevages bretons apportent la preuve qu'il est moins contraignant aujourd'hui de contourner la réglementation que de l'appliquer strictement : une autorisation pour un élevage de quatre mille porcs se déclinant « normalement » en dix déclarations pour dix élevages de quarante porcs…

La défectuosité du système de contrôle environnemental post aménagement

Une fois l'opération réalisée, quelles sont les structures chargées de son contrôle et de son évaluation environnementale ? Les impacts présentés dans l'étude d'impact sont-ils vérifiés régulièrement par les administrations ? La réponse est clairement négative : au mieux, un suivi (le plus souvent informel) sera réalisé par une association locale.

Seules les installations classées (ICPE) font l'objet de contrôles supplémentaires : à la fin de l'instruction du dossier par le Conseil Départemental d'Hygiène (CDH), puis par des inspecteurs relevant de la DRIRE ou de la DSV. Ce contrôle est-il pour autant efficace ? Pas vraiment… La déficience cruelle d'inspecteurs révèle une fois encore un manque de volonté de la part de l'Etat pour se doter d'un système de contrôle environnemental performant : par exemple, JF. Piquot comptait à la fin des années 1990 seulement quatre inspecteurs des installations classées sur l'ensemble de l'Ille-et-Vilaine ! J. Morand- Deviller (2001) fait le même constat : « *le nombre d'inspecteurs est nettement insuffisant : un pour mille installations classées ; le Ministère encourage l'auto- surveillance en confiant à l'exploitant lui-même la responsabilité du contrôle, ce qui n'est pas sans poser de problèmes* ».

En plus de ce laxisme, le système reste peu objectif : toujours à propos des ICPE, n'y a-t-il pas une contradiction entre le fait que le CDH donne son avis quant à une autorisation et prenne en charge son contrôle ? Cette structure, où siègent plusieurs représentants du secteur agricole, peut-elle être totalement impartiale ?

Pourtant, le problème inéluctable du contrôle ne date pas d'hier ! Dès 1982, S. Hebrard affirmait : « *le constat s'impose à l'évidence : les mécanismes actuels de contrôle de l'article 2 de la loi de juillet 1976 sont incapables de veiller efficacement à la qualité des études d'impact et à la conception des aménagements. Tout repose finalement sur la bonne volonté du maître d'ouvrage* ». Seulement, cette bonne volonté ne semble pas avoir évolué et les dispositions réglementaires n'ont finalement pas visé à élever la connaissance et la conscience environnementale des entrepreneurs pour qui l'objectif majeur reste incontestablement le profit économique.

Contrôle ou approbation forcée ?

Le fonctionnement d'une administration comme la DIREN est symptomatique d'un système bancal : le manque de temps et de moyens (notamment en personnes) est en inadéquation avec le nombre de dossiers reçus : il devient impossible de tous les traiter. La majorité est directement expédiée au recyclage[6] (c'est-à-dire sans consultation) ou renvoyée à l'expéditeur, l'archivage est souvent compromis par manque de place… d'où une vraie difficulté pour retrouver la trace de certains dossiers… Au final, seuls les dossiers qui semblent les plus importants sont conservés et étudiés. L'objectif est dévié et il devient question de faire du qualitatif plutôt que du quantitatif : une personne doit traiter un maximum de dossiers en un minimum de temps, son but étant de formuler une réponse administrative le plus vite possible. Cette structure « spécialisée », qui devrait se porter garante de la préservation de l'environnement, est condamnée à faire du pur traitement administratif – constamment dans l'urgence – , ce qui arrange probablement certains acteurs, le contrôle sur le fond (analyse des impacts) s'avérant nécessairement moins rigoureux. Il s'agit bien d'une version totalement bureaucratique de l'administration de l'environnement…

La communication orale d'E. Binet (alors Directeur de la DIREN PDLL), forte d'une expérience de plus de vingt années passées au service du Ministère, témoigne de la mauvaise posture de ces administrations pourtant censées porter et supporter la parole environnementale…

Extraits de la communication d'E. BINET[7]

(…) « L'administration est un corps indifférent à tout, sauf à sa propre tranquillité[8] ». C'est vrai, ce grand corps indifférent a peu de mémoire et, lorsqu'il a encore celle des dossiers, il n'a plus celle des personnes (…)

(…) Les « priorités », vous le savez, sont toujours économiques et sociales. Il faut donc d'abord obtenir que l'environnement ne soit pas omis, ni oublié ni sciemment exclu.

Puis, s'il n'est pas passé sous silence, le deuxième travail est d'éviter qu'on ne fasse qu'en parler, et parfois abondamment, mais seulement dans des déclarations d'intention, des porter-à-la-connaissance dévoués, des états des lieux prolixes, voire même des diagnostics lucides, mais sans objectifs, de simples vœux, des aimables recommandations très lisses, parfaitement justes et générales, incontestables et bienveillantes, anodines. La planification va bon train, on est bien en amont, on est bien comme il faut, mais il n'y a pas d'actions concrètes, il n'y a pas d'aval.

(…) Si l'environnement n'a pas été perdu en cours de route, le troisième travail est de vérifier qu'il n'est pas traité seulement en termes accessoires ou « décoratifs », cette manière d'« habiller » les projets, sans jamais analyser leur réelle opportunité, leur utilité au regard des trois aspects du développement durable, comme si les projets étaient indiscutables et qu'il ne fallait qu'en améliorer les mises en espace, comme si l'environnement était un réceptacle inerte et qu'il n'y avait pas d'effets de retour des impacts étudiés sur le projet lui-même, et donc sur son cahier des charges et sur ses configurations. Il n'y a pourtant pas lieu de transférer les effets négatifs sur les générations qui nous suivent.

[6] C'est le cas pour la DIREN des Pays de la Loire.
[7] La totalité est reportée en annexe 9.
[8] Phrase d'Eva Joly, dans son récit intitulé « Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre ? ».

Si à un moment, enfin, l'environnement se trouve non seulement considéré, mais intégré dans le projet, s'il n'est plus seulement à l'extérieur ou à sa périphérie, vous vous apercevez qu'il concerne à la fois la gestion interne des opérateurs, le management des institutions, l'ingénierie recherchant la qualité et non pas seulement « le résultat dès que possible et au moins-disant », et aussi la concertation externe, cet ensemble que l'on appelle aujourd'hui la « gouvernance ». Il est donc normal que notre quatrième travail soit de contribuer précisément à ces conditions d'intégration du projet.
(…) il faut savoir ce que deviennent nos avis. Subsistent-ils ? Ne sont-ils pas écrasés dans les jeux de la procédure ? En voici seulement quelques-uns. Ne serions-nous pas sollicités à un moment de la procédure où les choix sont déjà faits ? Ou bien dans des délais impossibles à tenir ? Ou bien dans une pathologie de la concertation qui la rend à proprement parler indéfinie, si bien qu'on ne sait plus où on en est, si on prend des avis « de principe » pour des avis sur pièces, à quelle étape on se trouve d'un dossier puisqu'il est en modification permanente, qui arbitre et sur quoi porte ou a déjà porté l'arbitrage ?
Autre cas, notre avis arrive bien, mais il est absorbé dans une synthèse pâteuse où il n'y a plus ni arête ni relief, et où l'on ne peut plus identifier ce qui est précisément favorable et ce qui est formellement dirimant, si bien que les clauses suspensives ne sont pas respectées et que les recommandations ne se trouvent pas reprises dans l'écriture de la décision.
Troisième évaporation de notre travail : les dossiers sont fractionnés, si bien qu'on ne peut plus percevoir les effets environnementaux significatifs, lesquels n'apparaissent que s'il y a présentation du projet globale et intégrée. Alors, on gère juridiquement chaque délivrance d'autorisation pour chaque dossier déposé sans jamais aborder leur effet cumulatif sur les milieux récepteurs (…)
(…) L'administration n'a pas de temps à perdre, elle est donc conduite, nous dirons « économiquement » à donner des suites favorables. D'ailleurs le juge l'y incite puisqu'il l'oblige à motiver toute décision défavorable - et si les décisions favorables devaient également être motivées, ose-t-on l'imaginer ? Quand on pense à ce qu'un avis défavorable suscite de réunions, de contestation sur la pertinence de ce qui s'appelle toujours, inlassablement, des « contraintes » environnementales, et jamais des enjeux ou des atouts, une autorité environnementale qui existerait et croirait à son avis, risquerait de se saturer elle-même.
(…) Et puis un diplomate dit oui, ou peut-être, mais jamais non. Ils sont trop rares ceux qui comprennent qu'il y a des refus qui n'ont rien de commun avec le passéisme, des pessimismes de la raison qui emportent des optimismes de la volonté, des non et des peut-être qui préparent dialectiquement des oui bien meilleurs, réfléchis, ajustés, durables tant pour les ressources que pour les milieux naturels, et donc pour celui qui y habite.

12. INTEGRATION OU EXCLUSION DU PUBLIC ?

121. La recherche de la démocratie remise en doute…

Préalablement à sa réforme, l'enquête publique est décriée par de nombreux auteurs[9] qui la jugent inutile et trop tardive. Mais aujourd'hui, à la suite de nombreuses évolutions, ceux qui participent aux enquêtes publiques se sentent-ils intégrés ou ont-ils l'impression de gêner ? Ces derniers notent avant tout la difficulté d'être informés de la tenue d'une enquête publique : à propos des ICPE en Bretagne, « *l'affichage de la publicité de l'enquête sur le site est souvent très difficile à voir ; les plans d'épandage sont dispersés mais n'est affiché qu'un seul avis dans une mairie (il faut donc consulter le dossier pour connaître le lieu d'épandage : ainsi, un voisin est rarement informé de l'épandage à proximité de chez lui…). L'accès à l'information est loin d'être toujours facile, et parfois même il y a rétention d'information* » (Piquot, 1999). Le découragement des citoyens préoccupés par

[9] A titre d'exemple : « Enquête publique, enquête inique », Ambroise- Rendu M., Le Monde, 17.03.1980 ; « L'enquête publique, une consultation dérisoire », Caillosse J., Le Monde, 6.03.1975.

l'aménagement de leur territoire est ainsi unanime : « *les nombreuses remarques que peuvent faire les associations ou voisins sur l'insuffisance de l'étude d'impact, par exemple, reviennent au même pour le CDH, ce qui conduit au fil du temps ces personnes à renoncer de déposer. Sur 242 dossiers soumis au CDH en deux ans, 111 n'ont fait l'objet d'aucune déposition, soit un sur deux* ».

Les citoyens « actifs » et attentifs, bien que peu nombreux, représentent une menace pour les aménageurs, leur « contrôle » fait peur, ainsi que leur capacité à mobiliser l'opinion publique au détriment du maître d'ouvrage et des élus partisans de l'opération. C'est pour cela que l'information relative à des équipements litigieux est tardive et discrète (le minimum légal est effectué), contrairement à un affichage « ultra démocratique » lorsqu'il s'agit d'aménagements peu conflictuels : l'attention est attirée sur des détails (par exemple, le réaménagement du remblai d'une station balnéaire), mais une opération « gênante » comme l'ouverture d'une décharge sera passée le plus possible sous silence.
La réglementation ne permet pas ainsi de remédier à la « *sous information sur l'essentiel et une sur information sur l'accessoire* » et n'incite pas plus à créer de « *l'information sur l'information* », c'est-à-dire non seulement informer sur les projets, mais également sur les procédures qui les régissent car « *la nature de l'information communiquée ou des éléments soumis à consultation ou concertation influe directement sur la signification de ces procédures* » (Hélin & Hostiou, 1984).

La démocratie participative doit également « affronter » une certaine désinformation identifiable au sein même de nombreuses études d'impact qui « *donnent l'impression que plus l'impact est fort, moins elles l'identifient. Lorsqu'il est faible, elles le traitent plus qu'il ne le faudrait* » (Godard, 2000). Ce document devient vite un « fourre-tout », une compilation d'informations peu hiérarchisées et qui plus est sans aucune analyse globale.

Enfin, le découragement du public tient en grande partie à l'absence totale de reconnaissance des décideurs envers leurs préoccupations et leur investissement – gratuit - dans la défense et la mise en valeur d'une partie des intérêts locaux. Aussi justes qu'elles soient, leurs réflexions ne sont que rarement prises en considération.

L'enquête publique : un temps pour le débat ou la discorde ?

Peut-on considérer l'enquête comme un temps de concertation ? Si oui, quel en est le véritable objet? Aujourd'hui, le système participatif est plus considéré comme un temps de consultation que de concertation du fait de ses faibles répercussions sur le choix final d'aménagement. Ce système, qui n'autorise l'intervention des citoyens que très en aval du processus de décision, ne peut les placer que dans des positions tranchées et les amener à prendre parti pour ou contre un projet d'aménagement : « *d'un point de vue géosocial, ces formes d'organisation telles que concertation, partenariat, séances consultatives, etc. mettent les individus en position de réagir à la position de l'autre, plutôt que de les inciter à adopter leur propre position, une position d'acteur* » (Parazelli, 2001).

Plusieurs rivalités sont alors développées :
- entre les opposants et les partisans de l'aménagement, qui finalement ne sont pas incités à se rencontrer et à se concerter lors de l'enquête : le seul moment de débat possible reste la réunion publique, très peu utilisée. Les actions cloisonnées des uns et des autres vont augmenter les tensions.
- entre les riverains contre le choix du site et le reste de la population locale : puisqu'ils sont directement concernés par les impacts, les riverains se tiennent informés de l'évolution d'un projet, qui peut en revanche être ignoré par le reste de la population. Or, le public a l'opportunité, dans le cadre de l'enquête, de faire des contre-propositions qui, si elles désignent d'autres sites, peuvent

s'avérer « dangereuses » : les tensions sont alors reportées entre les riverains des sites potentiels plutôt qu'entre le maître d'ouvrage et les riverains (figure 55). Des micros- territoires de lutte vont se former, s'opposant à toute discussion qui rechercherait une cohérence globale.

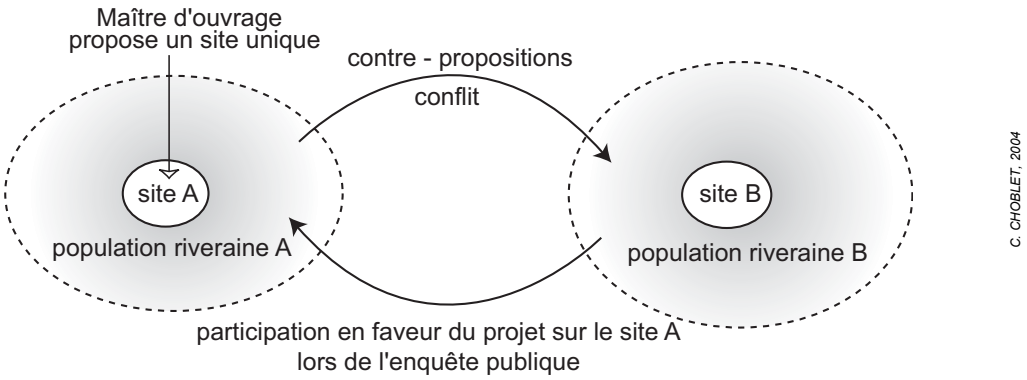


Figure 55 : Le risque de contre-proposition

Au-delà de ces discordes individuelles attenantes à un choix de projet, le véritable problème vient du fait que le débat ne soit jamais porté sur l'opportunité même d'un aménagement mais sur un projet fini : une seule solution s'offre à la population : il y a urgence à intervenir, les positions doivent être fermement défendues, toutes les énergies sont mobilisées pour défendre ou s'opposer à l'aménagement en question… Il s'agit d'un système binaire limité : oui, l'aménagement va être réalisé / non, il n'y aura rien de fait. Le débat est ainsi extrêmement réduit, les citoyens ne se retrouvent pas toujours dans ce choix d'options : si un aménagement peut être souhaité (même sur un site différent, avec une structure autre, etc.), il peut aussi être inopportun au vu d'un changement de la demande sociale, de la création d'une infrastructure équivalente à proximité, etc. Finalement, ce débat sur l'opportunité est inexistant dans les faits, même si l'article L. 300-2 du Code de l'Urbanisme l'encourage.

L'exclusion de points de vue

La démocratie participative est un jeu à trois acteurs - les décideurs, les techniciens et le public – faussé par une forme de mépris des techniciens (administrations, experts, maîtres d'œuvre…) vis-à-vis du non technicien, le citoyen[10].

Ceci se retrouve à tous les niveaux : de l'enquête publique jusqu'à une échelle de débat supérieure, comme l'explique JM. Fourniau (2002) à propos de la « Ducsai » (démarche d'utilité concertée pour un site aéroportuaire international). Il note que ce débat, qui devait prétendre être une grande avancée de la démocratie participative, fut traité de « mascarade », de « simulacre de démocratie locale » ou encore de « parodie de débat public » par la plupart des associations. Malgré l'intérêt évident de ce débat très en amont, alors qu'il ne s'agit encore que d'un projet, la Ducsai « *s'est limitée à un débat de spécialistes en public* » ou une fois encore le public est invité à écouter, voire poser quelques questions, mais il ne s'agit clairement pas de concertation. L'auteur considère les rôles comme distincts : il s'agit de « *porter la décision, porter le projet, porter le débat, porter l'expertise* »… voilà alors le résultat de la réglementation : dissocier des rôles, ne pas mélanger les protagonistes, hiérarchiser les opinions… La pratique semble une fois encore très éloignée voire contraire à la volonté déclarée du législateur. Ce ne peut pourtant être que le débat ouvert entre ces

[10] Démocratie ou pédagogie participative ? Rencontre le 11 octobre 2003 à Bouguenais ; G. Gontcharoff (ADELS).

acteurs (le public, les décideurs, les experts, les maîtres d'ouvrage) qui conduit à un aménagement cohérent et accepté socialement.

Les associations, par exemple, n'ont pas le temps de dialoguer avec le pétitionnaire pendant la période précédant l'enquête publique ou de préparer un contre-projet. A l'heure actuelle, un certain secret entoure encore les projets soumis à étude d'impact jusqu'au jour où l'enquête est ouverte, même s'il est parfois procédé à des annonces d'études d'impact dans certains bulletins officiels départementaux. Les réunions publiques, aujourd'hui peu développées, devraient être l'occasion d'instituer un échange et un débat sur les points litigieux de l'étude d'impact avant l'enquête publique (Prieur, 2001).

Tout ceci montre que l'avis des populations concernées par un projet (selon la nature de ce projet ou selon son site d'implantation) n'est pas ou peu pris en compte : il est considéré comme gênant car susceptible de modifier ou bloquer le projet alors qu'au contraire, les réflexions permettent par une meilleure connaissance de ne pas oublier des éléments fondamentaux et de combler les lacunes de l'étude d'impact réalisée par un bureau d'études qui n'a parfois pas une connaissance pragmatique suffisante.
Or, l'identité des territoires littoraux vient en partie du fait de la mobilité des populations dans le temps et dans l'espace, ceci occasionnant des répercussions sur la participation publique : par exemple, une enquête se déroulant en dehors des vacances scolaires ne rassemblera que des résidents permanents, qui n'ont pas forcément les mêmes envies et attentes de développement que les estivants[11]. C'est de cette manière que plusieurs groupes d'acteurs vont être « exclus », alors même que par le biais de leurs usages de l'espace littoral, ils apportent une vision différente donc complémentaire de celles des autres tiers.

De la même manière, on observe que l'avis des communes voisines d'un aménagement n'est pas pris en considération sous prétexte que celui ci est uniquement le fait d'affinité ou de discordance politique. Pourtant, les élus incriminent également le manque de concertation, comme le souligne T. Burlot, Président de la Communauté de Communes de Lanvollon – Plouha (22) qui dénonce « *l'incompréhension des acteurs locaux, élus, citoyens, commissaires enquêteurs qui doivent trop souvent débattre en enquête publique d'un projet qui est déjà réalisé. Comment faire comprendre qu'on va mettre en enquête quelque chose qui est déjà en place ? Incompréhension des municipalités qui vont donner des avis défavorables, avis dont l'autorité administrative ne tient absolument pas compte* »[12].
Cependant, la majorité des élus n'ont pas le même questionnement et vont jusqu'à provoquer par leur attitude un état similaire en imposant un aménagement sans la moindre transparence ni le moindre débat.

Propos recueillis sur le site Internet littoral 85 à propos du projet de création d'un port de plaisance à Brétignolles sur mer (Vendée) :

[11] L'enquête publique du POS d'une commune littorale peut-elle se dérouler hors période touristique ? CE 17 juin 1998 Association de défense des propriétaires Longevillais, req. n° 169 463 : « Le moment de l'enquête est soumis à une appréciation très concrète du juge. La directive du premier ministre du 14 mai 1976 interdisant que l'enquête soit faite pendant des vacances n'a qu'une valeur de recommandation. Le juge a pu décider, pour une commune de bord de mer, qu'une enquête pouvait valablement avoir lieu pendant l'hiver. Cette solution a été confirmée et généralisée par une formule claire : " aucune disposition législative ou réglementaire n'impose que la période choisie pour le déroulement de l'enquête coïncide avec un moment de l'année où une commune connaît une forte affluence touristique ". Cette jurisprudence rend donc compte de ce que le juge vérifie que la volonté d'une expression du public n'est pas menacée. Dans l'arrêt commenté, le Conseil d'Etat a contrôlé que rien n'a " ni fait obstacle à l'accès du public aux documents soumis à enquête, ni entravé la possibilité pour les intéressés de formuler leurs observations " ».
[12] Eaux et Rivières de Bretagne, colloque 2003.

« Il est flagrant que l'Etat, par l'intermédiaire de ses représentants, fait un bras d'honneur aux contribuables et aux citoyens en passant par-dessus les lois ainsi que les oppositions sensées. On ne peut qu'avoir à l'esprit que de tels agissements ne s'opèrent qu'avec de gros relents de corruption. Cela est incompréhensible sans des intérêts particuliers à la clé. Ou l'État dans ses plus hautes instances est complice de ces états de fait, ou alors il est aveugle face à de conséquentes et scandaleuses incompétences intolérables chez ses élus. Quand dans une entreprise privée un cadre supérieur ne respecte ni les valeurs ni les intérêts de la société pour laquelle il travaille, il est viré. Pourquoi l'Administration maintient-elle à leur poste des élus, préfets et autres magistrats, qui sont d'une inculture et d'une impertinence aussi révoltantes et destructrices ? »

« Le Maire traite l'opposition de crétins et d'imbéciles dans la presse (Vendée Matin du 7 mars 2003); cela est inadmissible de la part d'une personne ayant de telle responsabilité. 15 millions d'euros est le prix annoncé par le Maire! ! ! Cela comprendrait la quasi totalité des aménagements y compris les voies d'accès! (affirmation au cours de la réunion). Ce prix est complètement farfelu car si l'on chiffre le coût des 850 000 mètres cubes (données SOGREAH) de déblais à 20 euros le m3 (voir les coûts sur les devis des ports des Sables ou de Port Joinville) nous arrivons déjà à 17 millions d'euros!!! Que cache cet entêtement à nous masquer les coûts réels de ce port? Une opération immobilière ? Ou tout autre chose. Les dindons de la farce seront de toute façon les Brétignollais.

« Pas si bêtes que vous croyez « les vrais Brétignollais » Connaisseurs et amoureux de leur petite commune. Avec leurs petits canots, ils connaissaient tous les rochers: les gênants, les passes pour circuler au milieu sans risques, les autres pour y pêcher. Ils connaissaient aussi la vague dangereuse par vent de Suroît. Ils savaient que deux marées par jour laissaient la plage à sec de longues heures selon les coefficients. Avec leur bon sens, ils se posent des questions qui demandent réponse. Un port sans programme immobilier ça n'existe pas ».

122. L'éviction des associations de protection

Non seulement les associations de protection de l'environnement sont souvent exclues comparativement aux possibilités d'intervention d'autres organismes sectoriels (ci-dessous), mais elles peuvent fréquemment se retrouver au rang des accusés (ce sont souvent elles qui portent la responsabilité du retard des travaux, des pertes financières, etc.), devant en permanence justifier leurs positions et argumenter sur le fait que l'aménagement projeté est à rejeter ou à modifier. De leur côté, maîtres d'ouvrage et décideurs (élus, Préfet) n'ont guère de comptes à rendre… La logique d'action et de responsabilisation se trouve totalement inversée !…

Extrait de la thèse de E. Le Cornec (1997) :

« Alors que les chambres consulaires et les sections régionales de conchyliculture sont associées à leur demande pour défendre des intérêts purement catégoriels (les intérêts des industriels, des commerçants, des agriculteurs...), les associations de protection de l'environnement - même celles agréées ou reconnues d'utilité publique, et même les plus représentatives - continuent de leur côté à être tenues à l'écart de l'association au processus de décision. L'argument tiré de ce que les organismes consulaires sont des personnes publiques (établissements publics) nous semble spécieux : ces organismes défendent des intérêts tout aussi catégoriels et peut-être même plus circonscrits encore que les associations agréées ou reconnues d'utilité publique dans le domaine de la protection de l'environnement ».

« Si les catégories d'associations qui peuvent être consultées à leur demande ont été étendues, cela reste une simple *consultation*. En aucun cas il n'est question d'une *association.* L'article L.121-8 du Code de l'urbanisme est issu d'un amendement en première lecture du projet de loi devant le Sénat. Il visait expressément l'*association* des

associations locales d'usagers[13]. Après un rapport favorable de la Commission de la production et des échanges mais défavorable de la Commission des lois, l'Assemblée nationale en modifia sensiblement le sens après un long débat puisque l'*association* fut remplacée par la *consultation* et encore, à leur demande[14]. Le Sénat se rallia à ce parti presque sans aucun débat, revenant sur sa position initiale[15]. Ces débats sont instructifs. Dès l'introduction de l'amendement, le Gouvernement, par la bouche de son ministre de l'Équipement de l'époque, R. Galley, s'y était opposé de façon très claire même si la formulation était maladroite : «*il faut bien distinguer les deux stades : la consultation et l'élaboration de la décision (...). Consulter les associations et tenir compte de leur avis est une chose tandis que faire asseoir leurs représentants à la table des gens qui sont chargés d'élaborer les plans en est une autre (...). Pour ce qui est de l'élaboration, on ne peut pas, dans certains cas, noyer les responsables locaux qui en sont chargés au milieu de gens de tous les horizons*»[16]. Selon lui, il s'agissait d'«*un problème de principe important, puisqu'il concernait la définition de la structure et de la légitimité du pouvoir de décision, c'est-à-dire du pouvoir politique*[17].

Les débats de la loi du 9 février 1994 concernant les schémas directeurs ont été le révélateur de la mauvaise volonté persistante dont continue à faire preuve le législateur (parlementaire ou Gouvernement) pour tenir les associations agréées ou reconnues d'utilité publique en dehors du circuit de l'association au processus décisionnel.

Depuis toujours, on continue donc à dénier le droit aux associations les plus représentatives et les plus besogneuses (même celles déclarées d'utilité publique...) de participer à l'élaboration des documents locaux de planification des sols plus qu'en étant consultées. Une telle crispation, proche d'une attitude vexatoire, en dit long sur la défiance des parlementaires, souvent d'ailleurs élus locaux, à l'égard des associations ».

L'épuisement des opposants : une finalité ?

Le système actuel incite peu les citoyens à engager des démarches d'opposition à un projet d'aménagement. Un individu qui souhaite s'exprimer après avoir été informé du dit aménagement et de la date de l'enquête publique (ce qui, on l'a vu, est loin d'être toujours aisé) doit encore rester attentif. En effet, le regroupement et l'accumulation des procédures peuvent le tromper : par exemple, une personne annotant ses réflexions attenant à la nature de l'équipement sur le registre destiné à la DUP lors d'une enquête conjointe se sera déplacée inutilement… L'administration ayant elle-même parfois du mal à s'y retrouver, on comprendra aisément le désarroi de certains citoyens à qui personne n'a appris le rôle et le fonctionnement de telles procédures démocratiques…

Mais admettons que l'action des opposants à un projet porte ses fruits et conduise à son abandon. Les auteurs de cette « réussite » peuvent-ils crier victoire ? Non, car rien n'empêche le maître d'ouvrage de proposer quelque temps plus tard un projet quasiment (ou entièrement) similaire. Ceci lui coûtera en temps, mais peu en argent car il l'a déjà investi en grande partie dans le projet initial ; de l'autre côté, comment encourager les citoyens à mener une action identique si l'issue est vaine ? C'est une population découragée et démotivée qui participera à une seconde enquête, totalement « déconnectée » de son rôle initial, ne servant alors qu'à légitimer la reprise des travaux : c'est ce qui s'est passé à Piriac, alors que 70 % des travaux d'extension du port étaient achevés. L'extension du port de plaisance d'Ars en Ré (Charente Maritime) suit le même déroulement: les travaux commencent en novembre 1993, dès que l'arrêté d'autorisation est signé. Un recours en annulation

[13]. J.O., Sénat [C.R.], séance du 19 mai 1976, pp.1148-1149 : «Les associations locales d'usagers agréées dans les conditions définies par décret en Conseil d'État sont associées à l'élaboration des plans d'occupation des sols».
[14]. J.O., Ass.nat. [C.R.], 1ère séance du 21 juin 1976, pp.4408 s.
[15]. J.O., Sénat [C.R.], séance du 13 décembre 1976, p.4399.
[16]. J.O., Sénat [C.R.], séance du 19 mai 1976, p.1149.
[17]. J.O., Ass.nat. [C.R.], 1ère séance du 21 juin 1976, p.4408 : «les élus, choisis démocratiquement, sont responsables devant le peuple des décisions prises. C'est la contrepartie du pouvoir. Un représentant d'association n'est responsable de rien, si ce n'est, à la rigueur, devant les membres de son association, de ce qu'il aura dit ou fait. Mais il ne doit disposer, à ce titre, d'aucun pouvoir d'ordre public. Il reste que l'association est estimable. Je dirai plus : elle est utile pour l'élu».

de cet arrêté est demandé par plusieurs associations en janvier 1994. A la suite du rejet de cette requête en juin 1994 par le tribunal administratif de Poitiers, l'affaire remonte au Conseil d'Etat où elle sera à nouveau rejetée. Seulement, une issue différente n'aurait guère modifié la situation sur le terrain, puisque à la date des conclusions du jugement, les travaux sont terminés aux trois-quarts. Les exemples des ports de la Turballe et St Gilles Croix de Vie présentent également un intérêt, qu'il s'agisse d'arrangements pour échapper à une contrainte réglementaire ou encore une fois du manque de prise en compte d'éléments d'opposition :

- La Turballe, projet de réaménagement du vieux port en 1987/88, maître d'ouvrage : Commune de La Turballe.

Le projet consiste à dérocter le bassin pour le maintenir à flot par toutes les marées. Les 100 000 m3 de matériaux extraits sont destinés à être utilisés pour la réalisation d'un terre-plein qui entraînera la disparition du platier rocheux et 5000 m2 de plage. Il s'agit de créer trois cents nouveaux appontements pour la plaisance et une quarantaine pour la pêche, cela pour un coût de 22 millions de francs (près de 3,4 M€). L'étude d'impact, très insuffisante, n'expose aucune variante et fait état de mesures compensatoires dérisoires[18]. La population se mobilise fortement en défaveur du projet (associations de défense de l'environnement, résidents, propriétaires), les seuls acteurs qui défendent farouchement le projet en sont les premiers bénéficiaires : élus, plaisanciers, pêcheurs. Le commissaire enquêteur émet aux dépens du poids de ces derniers un avis défavorable, qui bloque le projet tant qu'un recours en Conseil d'Etat n'est pas effectué puisque une enquête relative à la DUP était conjointe à l'enquête Bouchardeau (les opérations s'étendant en dehors des limites administratives du port).

Un an plus tard, un projet identique voit le jour. L'étude d'impact, réalisée par le même bureau d'études, n'est pas plus exhaustive. La seule modification demeure dans l'emprise du projet, cette fois-ci à l'intérieur des limites administratives du port, ce qui permet de s'affranchir de l'enquête d'utilité publique (DUP) : le Préfet aurait ainsi pu passer outre un avis défavorable du commissaire enquêteur, chose qu'il n'a pas eu la nécessité de faire puisque, de manière similaire à l'extension du port de plaisance de Piriac, les partisans se sont déplacés en force pour soutenir le projet, alors même que ses opposants se démotivaient devant le constat d'échec de leurs revendications passées…tout juste un an plus tôt.

- St Gilles Croix de vie[19], extension du port de plaisance, 1997.

En mai, les discussions sur ce projet d'extension du port de plaisance (270 places supplémentaires) soulignent plusieurs incertitudes sur la circulation des courants dans l'estuaire de la Vie et du Jaunay, les phénomènes d'envasement, le coût de réalisation des ouvrages et d'entretien (dragages…). A la suite des débats, le projet est rejeté à l'unanimité, contre le souhait de sauvegarder l'estuaire comme un des principaux atouts touristiques de St Gilles. Le CPNS apprend pourtant, en février 1998, que la DDE est désignée par la SEMVIE –société d'économie mixte contrôlée à 60% par la ville - pour réaliser des études complémentaires et souhaite l'ouverture au public pour le printemps 1999 (le coût est estimé à 18 MF). Malgré de nombreuses incertitudes (le CPNS se demande où seront déposés les 80000 m3 de vases et sédiments liés au creusement du bassin (sur la plage ?) et regrets (aucune autre proposition [port sec, etc.]), l'extension sera réalisée l'année suivante.

[18] La seule mesure compensatoire consiste à raccorder les sanitaires au réseau d'assainissement collectif de la Commune ; aucune précision n'est donnée quant aux rejets de dragage (volume, lieu de dépôt, rythme), aux impacts sur la pêche à pied, à la baisse de fréquentation de la plage qui sera supprimée, etc.

[19] Bulletins du CPNS 1997 et 1998.

123. Le problème d'écriture, de lecture et d'accessibilité de l'information

Le public peut également se sentir exclu « involontairement » par les décideurs, c'est à dire de manière non délibérée. Le manque d'intelligibilité des études d'impact et des rapports d'experts pour des non spécialistes fait partie de ces facteurs d'exclusion. Ce problème de lecture des documents (textes, tableaux et cartes) qui soulève à son tour la question de l'écriture (et de l'incompréhension du langage scientifique et technique par tous) réduit considérablement le désir d'implication du public, comme le fait remarquer le Comité pour la protection de la nature et des sites à St Gilles Croix de Vie[20] lors de la révision du POS en 1996 : « *malheureusement, lire un POS n'est pas aisé et beaucoup de nos concitoyens sont repartis sans rien écrire sur le registre mis à leur disposition lors de l'enquête publique*». L'écrit ne remplaçant pas l'oral, une réunion publique fut organisée (à l'initiative du CPNS) avec l'adjoint au maire pour discuter et expliquer le futur POS à la suite de ces remarques.

En plus de leur complexité, les dossiers sont souvent trop volumineux pour être lus et compris par la majorité des citoyens intéressés, malgré l'obligation du résumé non technique depuis 1993. Le Président des commissaires enquêteurs de Vendée (*comm. perso*) fait ainsi remarquer que *« le dossier d'étude d'impact est si important en volume que peu de gens le lisent* [et qu'il] *faut être spécialiste pour comprendre certains documents, des analyses bio- chimiques de pollution de l'eau, par exemple, les documents sont des données brutes, sans éléments de comparaison avec des normes en vigueur, etc.* ». De même, la commission d'enquête qui a dirigé l'enquête publique de l'aménagement portuaire de Donges Est s'est « amusée » à compter le temps nécessaire pour lire les mille pages de l'étude d'impact : à priori une dizaine d'heures…

Ainsi, R. Koltirine écrit en 2001 que « *les commissaires enquêteurs considèrent que dans plus de la moitié des cas, les personnes concernées ne sont pas en mesure de comprendre le dossier. Près de 20 % des commissaires enquêteurs eux mêmes avouent ne pas avoir réellement compris le dossier sur lequel ils donneront pourtant un avis motivé* ».

Malgré une très nette évolution de la qualité des études d'impact, tant sur la forme (meilleure cartographie, plus d'illustrations) que sur le fond (ces améliorations étant en partie dues aux adaptations réglementaires), il reste difficile de dire qu'elles sont satisfaisantes, que ce soit pour « *les spécialistes qui les jugent insignifiantes* » ou encore pour « *les usagers qui ne les comprennent pas toujours* » (Miossec, 1990).

Au-delà de la faible lisibilité et compréhension des documents et des procédures, il importe de souligner la difficile lecture du droit pour les citoyens, la protection de la nature demeurant sous une forte emprise du droit. Or, le langage des juristes est, comme dans la plupart des milieux scientifiques, spécialisé et peu accessible au grand public. L'intégration des textes au sein de trois codes distincts (Code de l'Environnement, Code de l'Urbanisme, Code Rural) ne facilite pas pour autant la lecture du fait des nombreux recoupements et rappels entre les articles. Les fréquentes modifications ou abrogations d'articles, qui rendent nécessaire une mise à jour constante des connaissances, accentuent les problèmes de compréhension des différentes réglementations en vigueur. C'est ainsi que, confronté à une réalité écologique complexe, le jeune droit de l'environnement fuit en avant en « *multipliant les dispositions normatives en ordre dispersé et à un rythme excessif en vue de tenter de contenir la vague croissante des nuisances. En résulte le phénomène bien connu d'inflation normative et son cortège d'actions pervers : trop de textes, trop vite modifiés, trop peu connus, trop mal et trop inégalement appliqués* » (Ost, 1995). De cette abondance

[20] CPNS, bulletin 1996.

naît d'ailleurs un certain désordre, une certaine illisibilité que ce soit pour le citoyen non spécialiste ou le juge administratif, cet « *arbitre limité par une certaine confusion des textes de loi* » (R. Romi[21]).
Plus globalement, la compréhension d'un aménagement dépend de l'échelle de ses répercussions ; lorsque celles-ci sont étendues, il devient plus difficile pour une personne de les cerner en entier : « *à mesure que l'échelle spatiale et l'environnement temporel s'élargit, la compréhension des projets et leur critique devient plus une affaire de spécialistes, voire un métier. Qui, à part l'administration, les concepteurs des plans et programmes, et des associations – professionnelles ou de défense de l'environnement - d'importance suffisante, a du temps rémunéré pour devenir compétent sur le sujet ? La consultation publique devient une consultation de militants ou de corps constitués, qui, avant d'être des analystes objectifs, sont avant tout les défenseurs d'une cause, environnementale ou économique*» (Bernard *et al*, 1999).

Enfin, de manière indirecte, une interrogation demeure au sujet de la lecture : les pétitionnaires lisent-ils réellement les études d'impact, puisque ces dossiers sont censés les aider à prendre une décision ?... vraisemblablement, pas toujours voire même très peu… il serait intéressant d'en avoir une idée, bien que ceci semble difficile. Mais une autre question est implicitement liée à la première : ont-ils vraiment les compétences nécessaires pour comprendre l'étude d'impact ? Lorsque une commune est maître d'ouvrage, le Maire et ses conseillers ont-ils plus d'aptitudes pour lire ce document que n'importe quel autre citoyen ?
La figure 56 résume quelques-uns des facteurs d'exclusion et d'intégration, les derniers compensant les premiers en partie seulement.

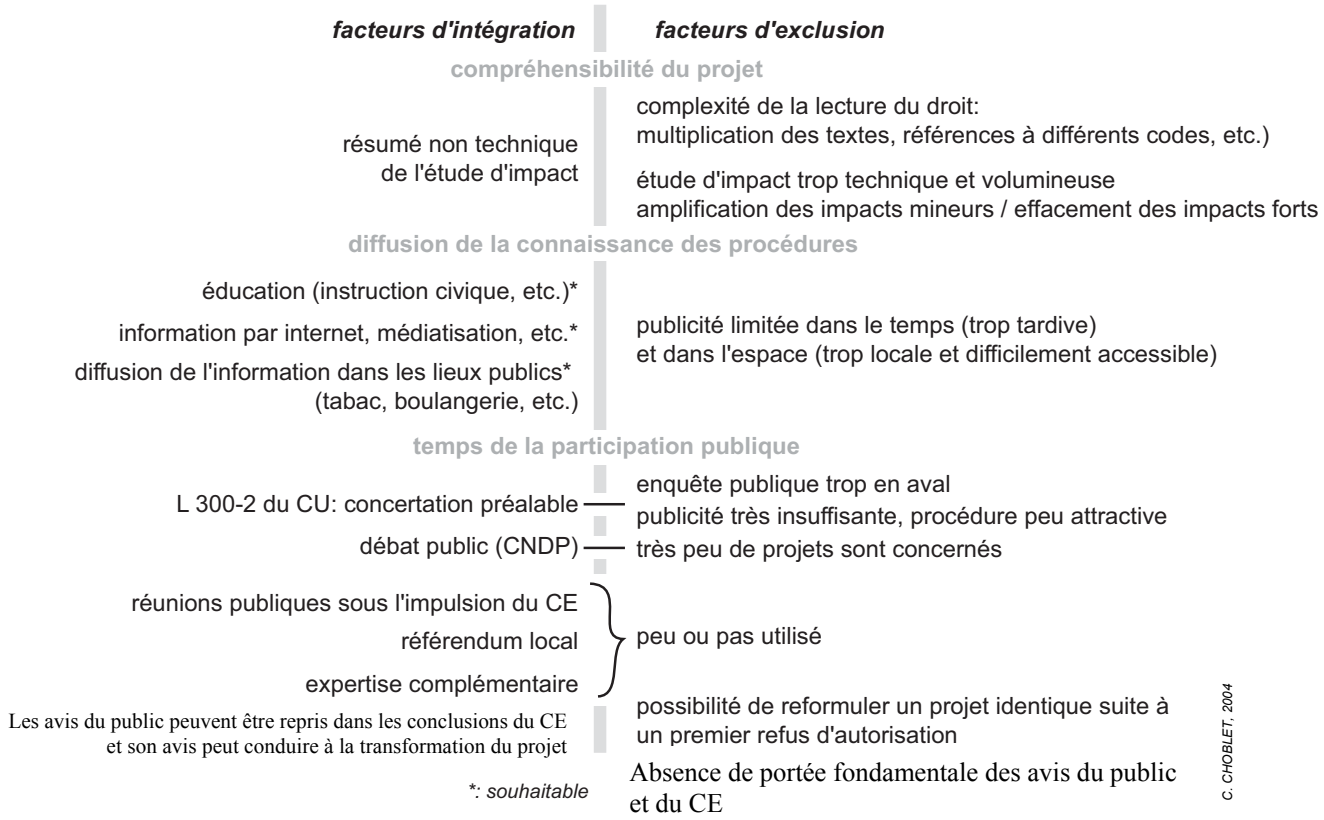


Figure 56 : Quelques facteurs d'intégration ou d'exclusion du public dans les processus de concertation

[21] Colloque le juge administratif et l'environnement / 30 janvier 2004, Ecole des Mines de Nantes.

124. Les commissaires enquêteurs et l'environnement

Si un des objectifs de la loi Bouchardeau est bien de prendre en compte l'environnement, l'étude des catégories socioprofessionnelles d'où sont issus les commissaires enquêteurs est encore une fois révélatrice de l'inadéquation entre cette volonté et la pratique des enquêtes.
Le Président du Tribunal Administratif de Rennes[22] estime que les commissaires enquêteurs désignés sont loin d'être tous bien formés et sensibilisés aux questions environnementales, et ceci est d'autant plus vrai pour le milieu littoral particulièrement complexe : leur recours principal pour comprendre le système projet / environnement est alors trop souvent limité à la lecture de l'étude d'impact.
Par ailleurs, les commissaires enquêteurs sont en très large majorité des fonctionnaires en retraite, qui ont pour la plupart appris à suivre les directives de l'administration : de ce fait, aller à l'encontre d'un projet d'aménagement ne leur est pas toujours concevable et la connaissance de la plupart des personnes dans les administrations ne favorise pas l'impartialité. De plus, la culture de ces acteurs, souvent assez technique mais peu environnementale du fait de leur parcours, les amène à plus s'intéresser aux éventuelles lacunes techniques, puisque c'est dans ce champ qu'ils se sentent les plus compétents.
Ainsi, tous les commissaires enquêteurs ne visitent pas le site (ce qui n'est d'ailleurs pas obligatoire), et leur avis est très souvent favorable malgré de fortes oppositions de la population : par exemple, la première enquête publique relative à la construction d'un bassin à flot à Piriac sur mer (44) a révélé que sur les trois cents observations des registres, plus des trois-quarts étaient opposées au projet : l'avis du commissaire enquêteur est pourtant favorable sans réserves. Ces exemples sont nombreux : extension du port d'Ars en Ré (90% d'avis défavorables ou réservés), etc.
L'extrême rareté des réunions publiques organisées par les commissaires enquêteurs et des prorogations d'enquêtes est significative du manque de concertation et de la prise en compte peu effective de l'opinion publique par le commissaire enquêteur ; pourtant, dans des projets très controversés – la majorité sur le littoral - le commissaire enquêteur devrait user de ces outils afin de susciter la participation publique. Il ne le fait que trop peu aujourd'hui (moins de 5% d'enquêtes avec réunion publique), ce sont les associations qui organisent généralement ces réunions de concertation.
La formation (études) de nombreux commissaires enquêteurs et leur parcours professionnel laissent peu de place à la culture environnementale, et cette dernière tient donc uniquement à leurs affinités plus ou moins développées à l'environnement.
Afin de combler ce manque de connaissance environnementale, des formations sont données dans les différentes DIREN, mais sur le nombre de commissaires enquêteurs, trop peu assistent encore à ces dernières, qui sont d'ailleurs conseillées mais pas obligatoires. Aussi, *« la plupart des commissaires enquêteurs conduisent des enquêtes sans le moindre rudiment dans quelque domaine que ce soit (droit, écologie, communication…), ils manquent généralement de volonté et attendent qu'on vienne leur proposer une session »* (Piechaczyk, 2000). Les formations dispensées qui ont le plus de succès portent de loin sur la conduite de l'enquête (formalités administratives, droits et devoirs du commissaire enquêteur, etc.). La préoccupation majeure de nombreux commissaires enquêteurs est d'ailleurs plus souvent de connaître leurs droits d'indemnisation que le fonctionnement d'un écosystème…
Cela n'est pas sans poser problème car aujourd'hui, les présidents des tribunaux administratifs comptent de plus en plus sur les compétences des commissaires enquêteurs en leur demandant de vérifier les études d'impact sur le fond et sur la forme. Ce sont justement les personnes qui disposent de temps et de multiples cordes à leur arc pour véritablement « enquêter » sur le projet d'aménagement (demande de documents au maître d'ouvrage, visite des lieux, rencontre des acteurs, etc). Seulement, cette investigation devrait s'apprendre (que vérifier en visitant un site ? comment

[22] M. Légé, communication personnelle, 2002.

sonder l'opinion, contacter les associations ? Comment vérifier certains impacts ? …). Bien qu'elles préconisent une ouverture plus large des formations sur différentes disciplines[23], les DIREN, la CNCE ou les associations départementales accordent encore le plus de temps à former sur l'esprit même de l'enquête publique ainsi que sa conduite, déjà suffisamment complexe (les pages doivent être cotées et paraphées, etc : autant de détails mineurs qui ont leur importance en cas de contentieux…).

Actuellement, une bonne capacité d'écoute du public et des dispositions pour analyser et synthétiser les observations et le contenu de l'étude d'impact sont les compétences préférées des maîtres d'ouvrage, qui admettent difficilement qu'un commissaire enquêteur puisse remettre en question l'opportunité même de leurs projets – ce qu'il ferait sans doute plus fréquemment s'il était lui-même expert, ou entouré d'experts dans le domaine de l'environnement (biologistes, géographes, hydrologues, etc…). Cette interrogation (le commissaire enquêteur doit-il être un expert ?) apparaît dans de nombreux débats et les avis sur la question sont toujours très partagés.

Enfin, l'âge des commissaires enquêteurs (la moyenne approche 70 ans) et leur non renouvellement est préoccupant : s'inscrivant sur les listes d'aptitude vers 60 - 65 ans, ils y restent ensuite d'une année sur l'autre, d'où un vieillissement inévitable. Or, sous la pression de la CNCE notamment, le président d'un Tribunal Administratif ne peut pas supprimer de la liste un commissaire enquêteur qui effectuerait mal son travail (sauf pour faute, par exemple ne pas être présent aux heures de permanence), mais peut ne pas le désigner.

Une enquête sur l'application de la loi Bouchardeau réalisée par la CNCE[24] donne à ce titre des résultats intéressants quant aux compétences et à la disponibilité des commissaires enquêteurs, bien que quelques unes de ces pratiques aient aujourd'hui quasi disparu :
- huit tribunaux administratifs sur quatorze disent avoir des difficultés à trouver des commissaires enquêteurs compétents et disponibles
- 19 % des commissaires enquêteurs effectuent leurs permanences les trois derniers jours de l'enquête (ce qui pose problème car s'ils veulent proroger l'enquête publique, il faut le faire au moins huit jours avant la fin de l'enquête publique)
- 3 % seulement des commissaires enquêteurs assurent une permanence en fin d'après-midi (jusqu'à vingt heures) ou le dimanche (1%)
- 70 % des commissaires enquêteurs sont sans opinion sur les conclusions que l'on peut tirer d'une réunion publique (ils estiment cela inutile car chacun reste sur ses positions excessives lors des débats)

Les conclusions du commissaire enquêteur sont également révélatrices de dysfonctionnements : alors que ce sont en majorité les opposants au projet qui se déplacent aux enquêtes, la part des avis défavorables est extrêmement faible : ainsi, la même enquête montre que 29 % des commissaires enquêteurs n'ont jamais émis d'avis défavorables ou de réserves, 11 % ont émis un avis défavorable, 4 % ont donné deux avis défavorables, ces avis portant surtout sur des PAZ (ZAC) et des révisions de POS, c'est à dire presque en aucun cas sur des équipements spécifiques tels que ports, stations d'épuration, élevages, etc.
A propos d'avis défavorables, il faut noter la tardive indépendance des commissaires enquêteurs qui ne devient effective qu'avec le décret n°94-873 du 10 octobre 1994 relatif à leur indemnisation : celui-ci place le tribunal administratif en tant qu'autorité intermédiaire entre le commissaire enquêteur

[23] Par exemple : le droit, l'économie, l'environnement, la communication (Rapport du Conseil d'Etat, novembre 1999).
[24] Bulletin CNCE N°20 décembre 1993.

et le maître d'ouvrage, ce qui ne permet plus à ce dernier d'exercer une pression financière sur le commissaire enquêteur pour favoriser un avis favorable (pratique malheureusement fréquente, particulièrement pour les élevages agricoles). Malgré ce décret, peu d'évolutions sont à noter…

L'étude des rapports d'enquête au tribunal administratif de Rennes confirme ces données (tableau 25). Pourtant, cela est loin de signifier que la population est en accord unanime sur la réalisation de 99 %, ou que 90 % des projets ne sont pas préjudiciables à l'environnement !…

	Année	Avis favorables	Avis favorables avec réserves	*Avis défavorables*
Morbihan	2000	91.6 %	6.1 %	*2.3 %*
	2001	91 %	8 %	*1 %*
Finistère	2000	91 %	8 % dont deux aménagements sur le littoral : - aménagement zone littorale à Concarneau - création centre public de surveillance des plages à St Nic	*1 %*
	2001	86.3 %	11.3 %	*2.4 %*

C. CHOBLET, 2004

Tableau 25 : répartition des avis des commissaires enquêteurs pour les départements du Finistère et du Morbihan, en 2000 et 2001.

D'après les données du tribunal administratif de Rennes

Il est vrai que l'effet d'un avis défavorable est loin d'avoir des conséquences : seules 11 % des préfectures constatent l'abandon du projet après un tel avis et 17 % notent la modification du projet après des réserves.

Par ailleurs, les conclusions des commissaires enquêteurs sont souvent considérées par les tribunaux administratifs et les préfectures comme trop succinctes, pas claires, non motivées, sans prise de position nette du commissaire enquêteur (position ambiguë), l'interprétation des réserves est difficile, la prise en compte de l'environnement est insuffisante.

Les conclusions de l'enquête relative à l'extension portuaire de Piriac confirment ce dernier point : le commissaire enquêteur y considère que les seuls effets négatifs du projet sont « *des nuisances pendant la période de travaux et une augmentation de l'encombrement en période estivale* ».

Les conclusions et l'avis d'un commissaire enquêteur peuvent ainsi être très éloignés des préoccupations d'une part élevée de la population[25], restant beaucoup plus guidés par ses affinités personnelles : est-il sensible au maintien d'une biodiversité locale, est-il plaisancier ? Ses pratiques, son éducation, ses fonctions passées et présentes, son appropriation au site, sont autant d'éléments qui font de lui un acteur peu neutre ; d'où l'intérêt des commissions d'enquête, composées en moyenne de quatre à cinq commissaires enquêteurs.

Mais la rareté de ces commissions est une fois encore révélatrice du manque d'intérêt porté à ces procédures : alors que les projets sur le littoral sont très controversés, l'exemple de la Bretagne entre 1995 et 2001 montre que moins de deux commissions sont désignées par an et par département :

- Finistère : neuf commissions d'enquête : trois installations classées, trois DUP (enquêtes conjointes), un POS, une ZAC, un projet divers.

[25] C'est ainsi que Hugues Hornoy, juriste de la SEPNB, note qu'un commissaire enquêteur n'a jamais émis d'avis défavorable pour un projet défendu par la SEPNB.

- Morbihan : huit commissions d'enquête : deux DUP (enquêtes conjointes), deux POS et quatre projets divers dont l'extension du port du Crouesty (Arzon), la restauration du lotissement mytilicole de Cromenac'h, la DUP de Carnac en vue de la restauration et l'aménagement du site mégalithique.

Outre ce manque de désignation de commissions, c'est l'objectivité même du choix de la nomination des commissaires enquêteurs - normalement établie grâce aux listes d'aptitude (c'est le tribunal administratif qui préside les commissions et qui nomme ensuite)- qui reste critiquable car soumise à diverses pressions externes (pressions ou requêtes de certaines administrations ou élus, par exemple). A ce sujet, X. Piechaczyk (2000) note que les suggestions de désignation émanant des communes sont fréquentes ; ainsi, les relations de bonne collaboration avec les élus peuvent être privilégiées au détriment d'un choix objectif.

A la question de M. Philipponeau (1999) « *quand l'Etat cessera-t-il de composer des commissions d'enquête en faisant appel à des fonctionnaires retraités, peut être encore bons techniciens, mais bien incapables de saisir toutes les implications géographiques d'une grande opération ?* » nous pourrions répondre aujourd'hui qu'avec les administrations et les élus, il ne manifeste incontestablement aucune volonté pour changer la position et le rôle du commissaire enquêteur dans un contexte où l'enquête montre ses limites : le système en place arrange-t-il une large partie des acteurs, les dysfonctionnements sont-ils volontairement laissés en place ? Est-ce une volonté de ne pas avoir des interlocuteurs trop vigoureux et revendicatifs ?...

Les réformes ne semblent pas attendues par les aménageurs et les décideurs, ce que soulignait déjà T. Guineberteau (1994) dans la conclusion de sa thèse sur les schémas d'aménagement du littoral: « *les schémas d'aménagement ne sont pas à l'heure actuelle en mesure d'engager une gestion durable des espaces littoraux s'appuyant sur une approche globale et concertée. Si cette démarche apparaît plus que jamais indispensable, nous ne sommes pas certains que tous les acteurs de l'espace littoral aient un intérêt à ce que l'aménagement évolue vers une clarification des objectifs et des moyens d'intervention, un accès à l'information, et une diffusion des connaissances* ».

Au-delà de l'enquête publique et selon L. Brard (1996), une importante majorité de l'Assemblée Nationale n'est pas convaincue de la nécessité d'un débat public. Il se pose donc un véritable problème de démocratie, et au manque de culture environnementale s'ajoute ainsi un manque de culture participative : « *l'enquête publique est totalement orpheline d'une culture de débat public. Nous sommes à la recherche d'un principe fédérateur. Nous disposons d'ingrédients de qualité comme la loi Barnier, la circulaire BIANCO et la charte nationale de la concertation mais il nous manque le ciment* ».

125. Une impartialité peu favorisée par les relations entre acteurs…

Il s'agit ici de rappeler quelques unes des relations entre acteurs, contraires à toute impartialité des études et des avis.

La relation maître d'ouvrage / bureau d'étude

En confiant la charge financière des études d'impact aux maîtres d'ouvrage, l'impartialité et la transparence ne pouvaient être requises. Le bureau d'études n'insistera pas sur les impacts négatifs du projet sous peine de ne pas être repris lors d'un prochain appel d'offres (voire de ne pas être payé ?...) ; or, la concurrence entre les petits bureaux d'étude fait que nul ne peut s'offrir le luxe de

dénoncer les effets négatifs d'un aménagement plutôt que ses avantages. Cette situation n'a guère évolué depuis la mise en place de ces procédures, ce que soulignait A. Miossec en 1990 : « *les études d'impact sont rarement satisfaisantes parce que le législateur en a confié la rédaction au maître d'ouvrage du projet* ». L'auteur montre que les impacts sont systématiquement minimisés en prenant l'exemple d'un secteur appelé « Vasière de la Vigie » (décrit par J-R Vanney, Professeur de géographie), repris dans l'étude d'impact relative à la construction de Port St Hilaire (Vendée) *sans* le terme « vasière » afin de ne pas inquiéter les lecteurs du dossier. Ainsi, l'étude d'impact « *gomme toutes les aspérités du projet* » (Miossec, 1990), tout comme la notice d'impact, décriée par JP. Pinot (1998) : « *La notice étant rédigée par ceux qui proposent l'aménagement, elle est généralement favorable aux travaux envisagés, dont les avantages sont magnifiés et les inconvénients minorés* ».
Cette relation entretenue entre les maîtres d'ouvrage et les bureau d'études peut dans une certaine mesure être comparée à l'avis défavorable des commissaires enquêteurs, susceptible de compliquer le « bon » déroulement des procédures : ainsi, la désignation d'un commissaire enquêteur trop « virulent » ne sera pas privilégiée…

Les relations entre ceux qui réalisent et ceux qui contrôlent l'étude d'impact

Cet aspect est souvent décrié : comment un contrôle peut-il être objectif s'il est réalisé par les mêmes personnes (le même service, par exemple) que celles qui ont réalisé le dossier ? Ainsi, « *pour de nombreux projets publics antérieurs au décret de 1993 (obligation de citer les auteurs de l'étude d'impact), l'Administration s'est portée juge et partie : parler de contrôle des dossiers était alors totalement utopique* » (JL. Vasserot, *comm. perso*). Par exemple, la DDE peut encore aujourd'hui être considérée comme une administration à double chapeau : d'une part elle est chargée de veiller aux intérêts de l'Etat en matière de grands travaux et d'autre part, elle est conseiller technique des collectivités locales vérifiant à ce titre une partie du contenu des études d'impact, voire maître d'œuvre des travaux, comme la DDAF, dans son domaine (après un avis favorable du préfet).

Les administrations et l'environnement

Il a été vu précédemment que le choix étatique s'était porté sur la division des structures environnementales. Hormis les DIREN, qui n'ont qu'un poids très limité dans la prise de décision et un degré d'intervention réduit, la politique gouvernementale a préféré créer des services environnementaux au sein des administrations existantes (DDE, DDAF…): ainsi, il a été demandé à des techniciens et ingénieurs en charge d'autres fonctions d'assumer des missions environnementales, généralement à la suite de quelques formations dans ce domaine. Une fois de plus, il ne s'agit pas d'une véritable culture environnementale bien ancrée mais d'une connaissance quelque peu « plaquée »…

Ce choix était-il volontaire, afin d'afficher le plus possible l'environnement sans qu'il soit pour autant trop contraignant ?
La protection aurait-elle été plus efficace en développant des structures telles que les DIREN, en leur permettant de se consacrer véritablement à des missions de terrain, d'être des corps de spécialistes, plutôt que de crouler sous le poids des tâches administratives comme c'est le cas aujourd'hui ?

L'administration : une vraie- fausse experte

P. Roqueplo (1996) remarque le fait que les services administratifs soient chargés d'instruire les procédures empêche les instances politiques d'entrer directement en contact avec les experts et d'assister à leurs débats (l'administration visant d'ailleurs à réduire ces débats car ils compliquent sa tâche). Selon l'auteur, le recours à la contre-expertise ne remplace pas la confrontation directe des experts. Le problème réside dans le fait que l'administration va fabriquer une pseudo-convergence de

ces avis pour finalement formuler elle-même l'expertise, c'est à dire la connaissance qui va justifier la décision. Elle occupe ainsi « *une place de « super expert », entre les experts et les politiques alors que son véritable rôle ne devrait être ni de décider, ni de fournir une expertise, mais d'utiliser sa double compétence scientifique et politique pour choisir aux mieux les experts et ouvrir un espace public d'expertise correspondant le mieux possible aux options politiquement envisageables* ».

126. Le recours aux experts en environnement : une pratique sous-utilisée

Bien qu'il ait été prévu par la législation le recours à un expert sur décision du commissaire enquêteur et au frais du maître d'ouvrage[26], cette disposition pourtant essentielle n'est pas encore validée par un décret d'application et reste donc ineffective. La mesure qui compense en partie cet accès à l'expertise est la possibilité de faire compléter le dossier d'étude d'impact par le maître d'ouvrage si le commissaire enquêteur estime qu'il manque une information indispensable à sa bonne compréhension, entre autres sur les impacts du projet[27]. Mais une fois de plus, le maître d'ouvrage agit selon son bon vouloir, c'est-à-dire qu'il ne s'agira en aucun cas d'un avis extérieur avec gage de neutralité, propre au travail de l'expert en environnement.

Pour la plupart des acteurs, c'est l'instruction administrative qui remplace le rôle des experts : chaque administration étant censée examiner la partie de l'étude d'impact correspondant au champ de ses compétences, un avis favorable de la part de ces dernières confirme la viabilité du projet.
La DIREN de manière globale et l'Ifremer de manière spécialisée sont à ce stade les deux administrations les plus directement concernées par la nature littorale. Seulement, le manque de temps, de moyens, la sensibilité plus ou moins grande au projet et la connaissance du site choisi qu'aura la personne chargée de l'examen du dossier font partie des multiples facteurs qui font qu'au final, les impacts du projet sur l'environnement seront plus ou moins bien appréhendés.
Dans ce sens, un recours systématique à un expert indépendant ne serait-il pas une solution pour mieux éclairer le public et les décideurs ?
Mais un expert est-il totalement indépendant, en particulier de la structure du monde politique et de l'organisation des processus de décision? D'après P. Roqueplo (1996), la réponse est négative et la situation « pathologique » de la France tient notamment au fait d'une formation commune de la haute administration et des experts : le savoir, les convictions et les valeurs ont un référentiel identique. Par ailleurs, toute expertise trop critique (même si les objections sont vérifiées) est écartée, disqualifiée et jugée par les partisans du projet (élus, administration, etc.) comme incompétente et irresponsable.
Enfin, l'intérêt de l'expertise est d'apporter une vérification ou un supplément d'information jugé indispensable. Mais celle-ci ne sera finalement utile que si ses résultats peuvent être compris puis exploités. Se pose une fois encore la question du langage « technique » de l'environnement, auquel la majorité des acteurs sont étrangers. Aussi, « *la présence d'un médiateur est une demande actuelle forte pour que les connaissances de l'expert soient partagées. On peut considérer que les associations jouent en partie ce rôle* » (Roqueplo, 1996).

De la même manière que les réunions publiques, les expertises réalisées pour les projets d'aménagement littoraux ne dépassent pas 5% des cas ; cette part serait nécessairement plus importante si le décret d'application relatif aux expertises était d'actualité.

[26] Article L 123-5 du Code de l'environnement, en référence à l'article 2 de la loi du 12 juillet 1983 : « *A la demande du commissaire enquêteur (…) le président du tribunal administratif ou le magistrat qu'il délègue peut désigner un expert chargé d'assister le commissaire enquêteur ou la commission d'enquête. Le coût de cette expertise est à la charge du maître d'ouvrage* ».
[27] Article 4 de la loi du 12 juillet 1983, article 17 du décret du 23 avril 1985.

13. DES RECOURS EN JUSTICE SYNONYMES D'ECHEC

Un regard rapide à la figure 57 montre une évolution croissante des conflits d'usage, ici à l'échelle de la région Bretagne. Sur le littoral, les conflits se développent logiquement de manière parallèle à son équipement, c'est-à-dire que leur nombre va rapidement croître vers la fin des années 1960.
Au niveau national, cette tendance se reflète dans l'accroissement spectaculaire du nombre de recours : moins de 16 000 affaires enregistrées chaque année devant les tribunaux administratifs au début des années soixante, plus de 118 000 en 2002[28]. Ce chiffre, qui se traduit par des délais moyens de jugement approchant les deux ans, incite à un travail dans l'urgence et l' « évacuation » parfois un peu trop rapide de certains dossiers par les instances juridiques.

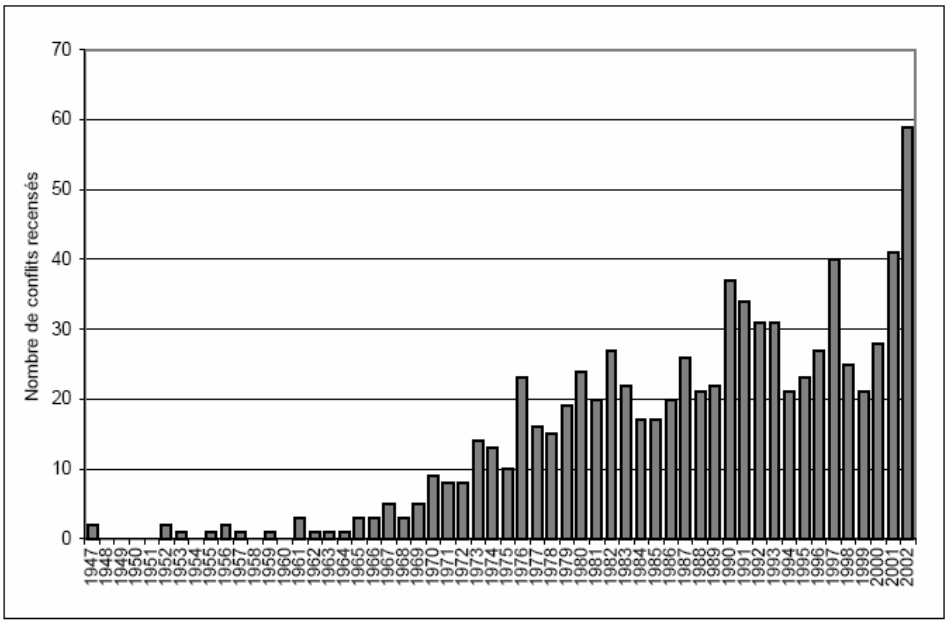


Figure 57 : Evolution du nombre de conflits d'aménagement en Bretagne entre 1947 et 2002 ;
Source : A. Lecourt, 2003

131. Les actions contentieuses : une issue révélatrice de l'inadéquation entre les procédures et la demande sociale

Les conflits d'usage sont, tel qu'il a été décrit en première partie, plus présents sur les espaces côtiers que sur n'importe quel espace du fait du nombre et de la diversité des activités qui y sont pratiquées. C'est ainsi que depuis plus de vingt ans *« le recours associatif trouve avec le littoral son terrain d'élection : un grand nombre de ces recours dirigés contre les POS concernent les communes du littoral, ce qui n'est pas pour surprendre compte tenu des enjeux économiques et financiers en cause »* (Hélin & Hostiou, 1984). Le principe d'inaliénabilité du domaine public maritime doit ainsi être fréquemment rappelé par le juge administratif, que ce soit à propos d'habitat privé ou d'illégalité de concessions d'endigage.
Qu'il s'agisse de documents de planification tels que les PLU ou des projets d'équipements (port de plaisance, golf…), la fréquence des recours en justice souligne de manière évidente le manque de concertation préalable à ces opérations : des procédures démocratiques satisfaisantes rendraient systématiquement les recours inutiles ou exceptionnels.

[28] Colloque le juge administratif et l'environnement / 30 janvier 2004, Ecole des Mines de Nantes. Il faut néanmoins noter l'évolution du nombre et de la taille des tribunaux (31 en 1953, 37 en 2003) ainsi que du corps des magistrats (129 membres en 1953, 971 en 2003) afin de couvrir ces demandes.

Finalement, le nombre de requérants et leur légitimité importent-ils ? Pas si sûr, même si cela peut légèrement influencer le jugement. Ce fut peut être le cas du projet de barrage sur la Trézence…

> Le barrage de la Trézence (Charente- Maritime) est un projet qui voit le jour dans les années 1980. Soutenu par le Conseil Général de Charente maritime, les principaux objectifs sont le soutien des débits d'étiage pour contrôler l'apport en eau douce aux conchyliculteurs et à des fins d'irrigation pour l'agriculture.
> Malgré la faiblesse des justifications présentées, la condamnation de ce type d'ouvrage par les scientifiques et des avis très critiques de la mission déléguée de bassin, du Conseil Supérieur d'Hygiène publique de France et du Conseil Scientifique d'Adour Garonne, l'arrêté inter-préfectoral d'autorisation du barrage est pris le 07 avril 2000. Il fait alors l'objet de cinq recours au Tribunal Administratif de Poitiers (FNE, Poitou-Charentes Nature, Nature- Environnement 17, Actions et Informations Ecologiques 17, ainsi que Les Verts). Ce n'est qu'en octobre 2003[29] que le juge annule la déclaration d'utilité publique au vu de la facture très lourde du projet (67 M€), les bénéfices très limités pour les ostréiculteurs, l'absence de restauration des niveaux d'eau, l'absence de retombées pour le tourisme et la mauvaise qualité des eaux de la retenue. C'est sans compter l'ennoyage de plusieurs centaines d'hectares de marais, zones dont la richesse est pourtant reconnue depuis une trentaine d'années maintenant.

Malgré les chances non négligeables d'aboutissement favorable, il n'est jamais facile pour une association d'engager un recours devant le tribunal administratif car « *c'est d'abord le constat d'un échec (…) et l'engagement d'une part importante des ressources financières de l'association*[30] ». Le financement des recours reste problématique car les cotisations ne sont pas suffisantes. Si les associations les plus importantes peuvent s'offrir les compétences d'un juriste (la SEPNB par exemple) pour rédiger les recours – ce qui peut prendre plus d'un mois pour les dossiers difficiles – et par ce biais obtenir des résultats satisfaisants puisque près de 75 % des contentieux ont une issue favorable (H. Hornoy, *comm. perso*) - ce n'est pas le cas de la majorité des associations de protection ou des associations *nimby* qui atteignent en moyenne une centaine d'adhérents. Pour ces dernières, le contentieux reste la voie unique et leur seul espoir repose sur le juge administratif même si, nous y reviendrons ultérieurement, un recours ne peut en aucun cas s'opposer à la réalisation des travaux, ce qui reste problématique au vu de la durée des jugements.
Rareté des avis défavorables, multiplicité des recours en justice : l'enquête publique semble bien peu satisfaisante… La consultation publique trop courte indique que le seul moyen « in extremis » pour s'opposer à un aménagement est d'attaquer en justice ; décision qui ne peut être que très tardive puisque un recours ne peut pas être dirigé contre l'étude d'impact mais contre la décision à laquelle l'étude d'impact a servi de document préparatoire, en l'occurrence l'arrêté préfectoral autorisant les travaux (les requérants peuvent attaquer un acte, non pas un document). Toute l'incohérence est là : ce n'est que simultanément à cette autorisation que le juge est tenu informé de l'affaire. Il s'agit d'un non sens, aux conséquences importantes puisque la durée du jugement permet dans de nombreux cas la réalisation d'une grande partie des travaux, qui ne seront démolis qu'exceptionnellement à la suite d'un jugement favorable aux requérants.

Par ailleurs, le nombre important d'associations « nimby » est révélateur du manque d'écoute au niveau local de populations directement concernées par le projet et ses impacts. L'attente des citoyens est en totale inadéquation avec les outils participatifs qui leur sont proposés. L'enquête publique ne reflète pas la réalité de la demande sociale : encore une fois, comment expliquer la part des avis

[29] CE, 22 octobre 2003, n° 231953, 231968, 232003.
[30] Association Vivre l'île 12/12, à propos du recours déposé contre dévasage port de l'Herbaudière (85).

défavorables des commissaires enquêteurs alors que la plupart des personnes qui se déplacent sont opposées au projet ?
Le contentieux est-il une issue réellement satisfaisante ? Sans compter que les aboutissements de décisions juridiques peuvent être totalement incohérents (ci-dessous), il faut souligner un « glissement » important des questions environnementales - qui nécessitent des connaissances spécifiques et pragmatiques - dans le domaine du droit : il s'ensuit un discours de spécialistes (en droit), très hermétique au public ; même les spécialistes s'y perdent !... L'issue de certains jugements peut paraître incohérente : deux exemples des situations liées à une complexité, voire un certain « illogisme » juridique : le premier est relatif à la loi Littoral, le second aux enquêtes publiques.

- L'affaire des Kaolins du Morbihan[31] : dès 1976 émerge la volonté d'aménager un parc de loisir, mais les avis restent majoritairement défavorables. Dix ans plus tard, un deuxième projet entraîne la création d'une ZAC (approuvée en 1987). Le projet au départ totalement privé devient progressivement semi public, avec l'accord du maire de l'époque. La même année, une association engage un recours pour non conformité à la loi Littoral. Ce n'est qu'en 1997 que l'annulation sera approuvée en Conseil d'Etat (au motif de l'incompatibilité avec la loi Littoral). Le 30 décembre 1998, le Tribunal Administratif annule les révisions du POS : les modifications successives ayant été annulées depuis 1983, le POS de référence redevient alors celui de 1983, donc antérieur à la loi Littoral !… Résultat : la société immobilière a engagé un recours et la commune est condamnée à lui devoir deux millions d'euros, pour une affaire vieille de plus de quinze ans…

- Le recours contre l'extension du port de Royan (Charente Maritime) montre que l'Etat lui-même s'y perd : en janvier 1992, un recours en annulation est prononcé par une association de copropriétaires, en grande partie fondé sur l'illégalité de la DUP. En juillet, le tribunal administratif et le Conseil d'Etat rejettent cette demande et annulent l'arrêté préfectoral concernant la DUP, puisque celle-ci n'était en fait pas nécessaire (art 27 de la loi Littoral, qui exclut les extensions de port d'une DUP). Or, les travaux ont dû être stoppés pendant la période du jugement : la ville de Royan, qui estime avoir perdu une saison d'exploitation du port et avoir engagé des frais pour payer et faire patienter la maîtrise d'œuvre, demande un dédommagement de l'Etat en jugeant que la demande de l'association aurait dû être jugée irrecevable par la Cour d'Appel de Bordeaux. Ainsi, l'Etat a dû en 2002 verser une somme de presque sept millions d'euros à la ville de Royan en dédommagement du préjudice des dix huit mois d'arrêt des travaux…

132. Les limites du jugement administratif

Un contrôle « formel »

Entre des bureaux d'études pas toujours spécialistes des questions environnementales ou peu objectifs dans leurs propos et des commissaires enquêteurs qui manquent de méthode et de connaissances pour bien analyser le milieu géographique d'un projet d'aménagement, le juge administratif est-il l'ultime acteur capable de déterminer le bien-fondé d'un projet ? Lui en donne-t-on les moyens ?
R. Hostiou (*comm. perso*), spécialiste du droit administratif, constate que les recours qui ont le plus de chance d'aboutir à des conclusions favorables s'appuient sur des vices de forme (c'est à dire sur la régularité formelle d'un dossier au regard des textes), non pas sur les questions fondamentales qui visent l'environnement du projet et ses impacts. C'est ainsi qu'un commissaire enquêteur nommé par un Préfet au lieu d'un Président de tribunal administratif devient une erreur à même d'annuler une enquête publique. En revanche, si une association démontre que les nuisances d'un équipement peuvent s'avérer beaucoup plus importantes que ce qui est prédit par l'étude d'impact, sa requête a

[31] Exemple donné par L. LEMEUR, Maire de Ploemeur (56) à l'occasion du Colloque « Le juge administratif et l'environnement », 30 janvier 2004, Ecole des Mines de Nantes.

toutes les chances d'être rejetée. Ceci se traduit dans les faits par une absence générale de contestations portées sur l'opportunité d'un aménagement, trop difficile à soutenir.

Les questions relatives au juge administratif et l'environnement sont d'actualité, comme en témoigne un récent colloque national à l'Ecole des Mines de Nantes en présence de la Ministre de l'Ecologie et du Développement durable, Mme R. Bachelot (01/2004). Il est intéressant de reporter les thèmes abordés, qui sont révélateurs des interrogations multiples sur le rôle de ce dernier :
- Le juge administratif, ordonnateur des normes environnementales
- Le juge administratif, régulateur des procédures environnementales
- Le juge administratif, arbitre des conflits environnementaux
- Le juge administratif, sanctionnateur des atteintes à l'environnement

Une chose est certaine : le juge administratif « *n'est pas un expert : on peut penser qu'il n'effectue qu'un contrôle formel sur la forme, mais n'a pas la capacité d'effectuer un contrôle sur le fond* » (P. Mindu[32]). N'étant pas un spécialiste en environnement, il pourra alors ne juger que les éléments constitutifs des dossiers d'étude d'impact et des rapports d'enquête, ainsi que le bon déroulement des procédures.
Cet état de fait, qui donne plus d'importance au document présentant les conséquences environnementales d'un aménagement qu'au fondement même de l'opération, est finalement peu surprenant ; c'est pourtant une limite majeure des recours, une limite fondamentale de la voie réglementaire pour la préservation de l'environnement.

Outre l'absence de regard qualitatif, le fait qu'une seule structure d'appel - le Conseil d'Etat - gère les requêtes rejetées est largement dommageable : en plus de l'absence de connaissances environnementales générales, comment cette structure centralisée peut-elle comprendre des mécanismes sociaux ou naturels locaux ?

Enfin, l'interprétation du droit est différente selon les juges en fonction de nombreux facteurs, dont certainement leur culture et leur sensibilité environnementale. Par ailleurs, la souplesse d'une loi comme la loi Littoral laisse une certaine marge de manoeuvre : ainsi, l'annulation du projet de centre d'accueil des menhirs de Carnac (1996) a résulté d'une anticipation du décret estuaires de la Loi Littoral, le juge ayant qualifié d'estuaire la zone de contact entre la rivière la plus proche du site et la mer. Ainsi, toute voirie de desserte à moins de 2000 mètres était interdite d'où l'annulation du projet qui prévoyait de nouveaux accès routiers.
Sa connaissance des milieux devient ainsi indispensable pour juger de justifications de projets parfois litigieux : par exemple, que penser de l'installation d'éoliennes dans la bande des cent mètres ? Une telle installation nécessite-t-elle plus qu'une autre la proximité immédiate de l'eau[33] ?

Force est de constater que les aspects économiques et techniques priment dans l'application pratique de la réglementation, bien que la volonté affichée du législateur soit de faire passer l'environnement au devant de la scène. Quant à la prise en compte des attentes citoyennes, l'analyse montre ses faiblesses et rejoint de ce fait la conclusion d'A. Miossec (1997) au sujet de l'aménagement littoral :

[32]Président du tribunal administratif de Nantes / Colloque le juge administratif et l'environnement / 30 janvier 2004, Ecole des Mines de Nantes.
[33] L'étude d'impact relative au parc éolien des polders du Dain sur la commune de Bouin a usé de cet argument : il y est précisé que les éoliennes nécessitent la proximité immédiate de l'eau (en réponse à l'art L.146-4 II du CU) car les vents ne sont pas aussi puissants s'il y a frottements avec la terre (rugosité) ; l'analyse passe cependant discrètement sur le fait que la zone soit classée en ZNIEFF II, à proximité d'une ZNIEFF I et d'une ZICO…

« *Ce qui manque, c'est une véritable structure de concertation qui permettrait de dire, un jour prochain, qu'il est fait en France une véritable gestion intégrée de la zone côtière (…). Est-ce être partisan que d'en constater l'inexistence actuelle ? Est-ce bien utopique d'en rêver ?* ».

Quels sont alors les principaux verrous qui bloquent toute évolution ?
Il convient de s'intéresser au domaine économique, car la préservation de la nature et de l'environnement représente autant une valeur (parfois autre que financière) qu'un coût…

2. L'ASSOCIATION DES DOMAINES ECONOMIQUES ET ENVIRONNEMENTAUX : UN FREIN A LA PROTECTION

« *La lutte contre la banalisation du littoral est vitale si notre pays veut préserver pour l'avenir ce capital environnemental et économique* »… Les principes d'aménagement exprimés lors du CIADT du 9 juillet 2001 établissent clairement la relation entre ces deux domaines, rappelant l'importance de « *l'enjeu économique de l'environnement* » sur le littoral français.
Ce rapport est pourtant loin d'être bénéfique à l'environnement. Comme le souligne JP. Pinot (1998) dans une affirmation critique : « *tant dans une approche réglementariste que libérale, les décisions sont prises en fonction d'informations inexactes, de projections dans le futur totalement imaginaires, de calculs de rentabilité, ou de fréquentation, fondés sur des suppositions gratuites. Les bilans après exécution ne sont pas plus objectifs, la rentabilité réelle des aménagements, souvent négative, étant dissimulée sous le voile généreux des emplois induits, des retombées, de l'amélioration du cadre de vie, et autres illusions inquantifiables : par exemple, personne n'a jamais réussi à démontrer que le tourisme littoral rapporte aux habitants permanents des régions côtières plus qu'il ne leur en coûte* ». Si certains jugeront ses propos d'excessifs, l'étude de quelques dossiers d'aménagements sur la façade atlantique française montre que la vérité n'est parfois pas si éloignée.
Aussi, des procédures réglementaires telles que les études d'impact et les enquêtes publiques permettent-elles d'appréhender correctement la valeur de l'environnement (quelle valeur, comment la calculer ?) et de l'intégrer parmi les coûts techniques au sein de la rentabilité économique globale d'un projet ? La prise en compte des coûts réels et des surcoûts (notamment sociaux) sur le long terme est-elle sollicitée ?
La question économique, qu'il s'agisse du coût des procédures, de l'aménagement ou de ses impacts environnementaux, sera ainsi l'objet des développements à suivre…

21. LE COUT DES PROCEDURES ADMINISTRATIVES

211. Les études d'impact ou la recherche du meilleur prix

L'étude d'impact représente un coût non négligeable pour le maître d'ouvrage ; il varie considérablement selon les projets (Glasson et al, 1999), est en moyenne compris entre 0,1 et 1 % du coût total du projet (Hollick, 1986). En France comme dans les autres pays à avoir instauré les EIE, l'investissement est proportionnellement supérieur pour les petits projets que pour les grands projets. Selon un rapport de la Commission Européenne, les EIE coûtent ainsi entre 0,01 % et 0,5 % du coût global pour les plus grands projets, et 0,1 % à 3 % pour les plus petits (Commission of the European Communities, 1993). Afin d'y remédier, le décret de février 1993 a posé un principe de proportionnalité qui exige une étude d'impact plus dense et précise, donc plus coûteuse, en fonction de degré d'incidence du projet sur l'environnement.

Au-delà de l'aspect obligatoire du principe de proportionnalité, on peut considérer que le maître d'ouvrage aurait tout intérêt à réaliser (ou faire réaliser) une étude d'impact sérieuse afin de favoriser l'acceptabilité sociale de son projet et éviter le plus possible les contestations du public qui peuvent bloquer ou annuler un projet par un éventuel contentieux, qui représentera au final une importante perte de temps donc d'argent. Seulement, il reste très difficile de juger du coût d'une étude d'impact par rapport aux « économies » qu'elle permettra de réaliser sur le moyen ou long terme, que ce soit d'un point de vue strictement environnemental ou purement économique. Il en est de même pour le coût de la participation : bien qu'élevé (publicité, temps des débats…), il peut s'avérer payant par la suite en épargnant les frais de certaines erreurs.

L'intérêt est donc pour le maître d'ouvrage de trouver un bon compromis entre d'une part, une étude d'impact suffisamment solide, convaincante aux yeux des administrations et du public et d'autre part, un budget acceptable.
Dans les faits, la priorité est accordée au budget minimum et le choix est souvent effectué en fonction du seul prix de la prestation, le maître d'ouvrage considérant finalement encore aujourd'hui l'étude d'impact comme une dépense supplémentaire contraignante et infructueuse. Ce raisonnement paraît justifié, voire logique dans un contexte où le projet est bouclé et définitif quand le maître d'ouvrage demande au bureau d'études de réaliser le dossier (Godard, 2000). L'étude d'impact devient une procédure longue et coûteuse, pour finalement ne prendre que peu en compte l'environnement…

Une sérieuse inadéquation apparaît entre la demande réglementaire et les budgets accordés aux études qui sont les plus bas possibles : ainsi, une étude d'impact « sérieuse » selon les termes réglementaires nécessiterait un travail d'analyse de la part de nombreux spécialistes sur un temps long – au minimum une année – alors même que les délais accordés pour la réalisation de cette dernière sont de plus en plus courts (les aménageurs exigeant de la rapidité). Ainsi, maîtres d'ouvrage et bureaux d'études ne semblent pas se placer dans une optique d'amélioration de la qualité de l'environnement et de l'acceptabilité du projet...

Le temps est bien une contrainte forte pour un maître d'ouvrage et si l'occasion lui est donnée d'échapper aux longues procédures administratives et participatives, il tendra facilement à la saisir ; d'autant plus qu'une simple erreur de forme[34] peut dans certains cas compromettre un projet. Le coût de projets proches des seuils financiers qui imposent une étude d'impact ou une enquête publique peut alors être revu à la baisse afin de déclarer des sommes de travaux inférieures à ces seuils, bien qu'il soit certain que ces sommes seront plus importantes (selon les aides apportées, les expériences similaires précédentes…).

Rappelons que l'étude d'impact est un dossier obligatoire parmi d'autres, chacun ayant un coût à supporter par le maître d'ouvrage. Ajoutée à diverses études conseillées ou exigées par une administration ou encore imposées par une autre réglementation, la place de l'étude d'impact en fin de procédure accentue son côté pesant et inutile : la complexité administrative et juridique qui entoure un projet préalablement à l'étude d'impact (ceux-ci étant souvent soumis à plusieurs autorisations décalées dans le temps) n'incite pas toujours le maître d'ouvrage à se pencher sur la question environnementale. Ce dernier peut penser que s'il « franchit » les différentes étapes procédurales, cela signifie que son projet est viable et ne sera pas ou peu contesté. L'investissement en temps et en argent pour satisfaire l'ensemble des procédures administratives est tel qu'un blocage

[34] Par exemple, la désignation du commissaire enquêteur par le Préfet à la place du Juge administratif ; l'absence d'un résumé non technique dans l'étude d'impact, etc…

social est difficilement concevable par le porteur du projet, encore plus dans les cas où le projet est soutenu par les élus. Par exemple, l'extension du port de Piriac a nécessité de nombreuses études : aux études de faisabilité technique (dont sédimentologiques et courantologiques) et à l'étude d'impact s'est ajoutée une étude architecturale à la demande de quelques administrations (DIREN, par exemple) et de l'Architecte des Bâtiments de France : les exigences des différentes administrations deviennent ainsi insurmontables pour certains maîtres d'ouvrage. Comment l'étude d'impact peut-elle alors s'avérer être un outil d'aide à la décision dans un tel système ? L'ensemble de ces études est-il constructif et intéressant pour le maître d'ouvrage ?

La réponse, qui devrait théoriquement être positive, mérite d'être nuancée. La conception et la réalisation de ces multiples dossiers, dont l'objectif est d'expliciter et analyser une situation, ne permettent malheureusement pas dans beaucoup de cas de faire progresser un état donné. Toujours dans le cas de Piriac, les études se sont accumulées mais le côté descriptif reste prépondérant, et généralement peu de solutions sont apportées à un problème donné. Par exemple, l'étude architecturale (demandée car il s'agit d'une ZPPAUP), si elle est effectivement très complète et analyse finement les caractéristiques du bâti, conclura que la préservation de ce patrimoine est incompatible avec l'aménagement projeté plutôt que de développer une réflexion sur la meilleure intégration possible des ouvrages au sein de l'espace considéré.

La tentation de réaliser un équipement aux marges de la légalité pour s'affranchir de toutes ces contraintes est grande, d'autant plus que des facilités de régularisation sont facilement accordées : ce point a déjà été soulevé avec les ICPE agricoles. Finalement, inverser la logique de la démarche réglementaire devient presque plus simple que de suivre un déroulement légal.

De manière synthétique et selon SL. Hart (1984), quatre éléments fondamentaux sont à distinguer dans le coût d'une étude d'impact :

- le coût de la préparation du document,
- le coût des délais (temps d'opportunité du projet, inflation… : notamment liés à la longueur des procédures administratives, qui s'ajoute au temps de réalisation de l'étude d'impact : en général 6 à 12 mois - mais peut dépasser 30 mois pour les projets les plus importants aux Etats-Unis),
- le coût de l'incertitude (lié au risque d'échec),
- le coût des mesures de réduction ou compensation des impacts (*mitigation*).

Bien sûr, les premiers sont beaucoup plus faciles à calculer que les trois autres qui restent dépendants de nombreux facteurs aléatoires (politique, croissance économique, etc.).

212. Un frein aux exigences réglementaires en matière de projets alternatifs

La loi de 1976 relative à la protection de la nature impose la réalisation de variantes – ou projets alternatifs – pour tout aménagement soumis à étude d'impact[35]. Seulement, le coût d'ensemble des études préalables et de l'étude d'impact proprement dite, qui présente déjà de nombreuses lacunes dans la description d'un équipement et de son site d'implantation, rend totalement caduque l'analyse de variantes pouvant bénéficier d'un investissement similaire. Aussi, bien que « la qualité de la décision dépende de la qualité des alternatives parmi lesquelles choisir » (Mariott, 1997), on ne peut que constater une faible cohérence entre la demande forte des textes pour choisir le projet le moins préjudiciable pour l'environnement et les moyens réels mis en œuvre pour ce faire. Ainsi, il est

[35] De la même façon que l'article 6 de la Directive « Habitats ».

beaucoup trop tard au stade de l'étude d'impact pour imposer des solutions alternatives, et encore moins la variante « ne rien faire » (action zéro), pourtant sérieusement prise en compte dans les études d'impact sur l'environnement de nombreux autres pays. Par exemple, aux Etats-Unis, L. Canter (1996) observe en moyenne trois à cinq alternatives au sein d'une EIE qui doivent obligatoirement inclure les voies alternatives pour atteindre l'objectif et l'alternative « ne rien faire ». Aux Pays Bas, la variante « no action » doit être précisément décrite ainsi que les impacts de l'ensemble des alternatives. C. Wood (2003) fait ainsi remarquer que les projets alternatifs sont obligatoires dans la majorité des pays (sur les Etats qu'il compare, seuls le Royaume Uni et la Nouvelle Zélande ne les imposent pas) et que le traitement de la variante zéro permet surtout de mieux informer sur l'intérêt du projet, en permettant une meilleure comparaison avant / après.

En France, ces exigences sont rapidement écartées par le pétitionnaire, qui va finalement suggérer deux ou trois variantes sans étude sérieuse qui serviront plus à appuyer son projet initial qu'à le concurrencer (figure 58). Ces variantes ne remettent jamais un projet en cause, mais s'attacheront plutôt à quelques détails techniques. A. Steinemann (2001) souligne à ce sujet une importante distinction à faire entre ce que les canadiens traduisent par « *alternatives to* » et « *alternatives means* », que l'on pourrait qualifier d'approches alternatives et de conceptions techniques alternatives.

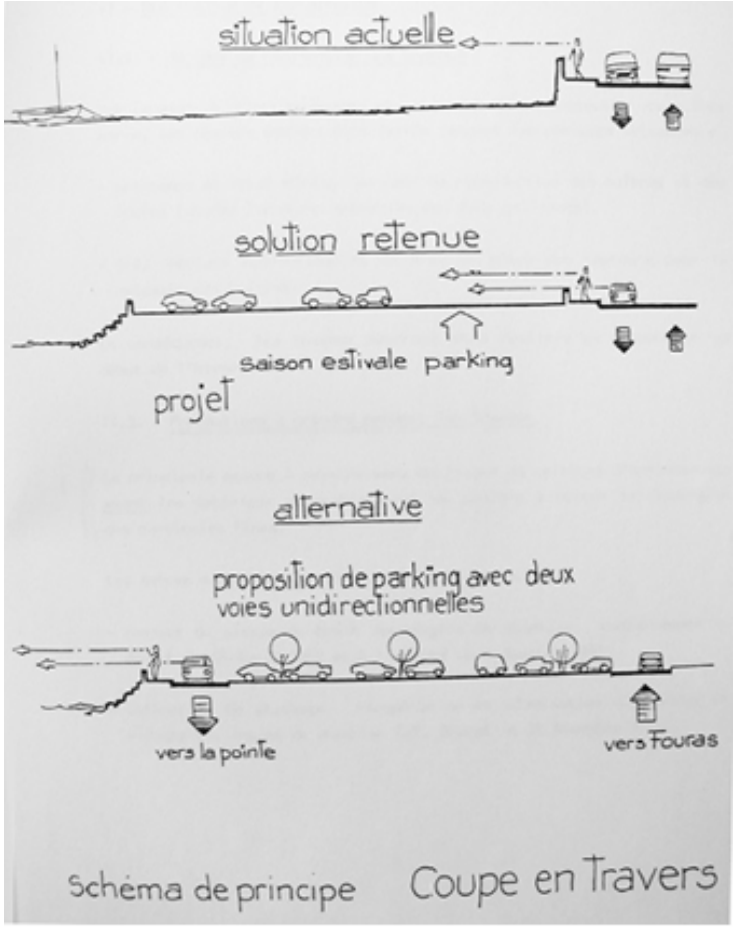


Figure 58 : exemple de projet alternatif (EIE relative à la construction d'un terre-plein endigué pour le stationnement à la pointe de la fumée ; commune de Fouras les bains, Charente Maritime, 1982)

En prenant l'exemple d'un équipement de production énergétique, on aura :

- des alternatives qui porteront sur le choix et l'opportunité de l'équipement, du site, etc…Faut-il de l'éolien, une centrale hydroélectrique ; sur quel site ?... Quelles sont les différentes voies pour atteindre un même objectif ? Il s'agit des « *alternatives to* ».

- des alternatives attenant à un équipement pré- défini : si l'éolien a été choisi, les variantes s'attacheront à la hauteur des mâts, au diamètre des pales, au nombre d'éoliennes, leur puissance… Il s'agit des « *alternatives means* ».

Les secondes, plus faciles donc plus rapides à établir sont évidemment beaucoup plus fréquentes que les premières…

Une remarque allant à contre courant des précédentes peut néanmoins être posée : pour certains projets, les exigences réglementaires ne sont-elles pas irréalisables ?
Il est possible que pour certains aménagements, le cadre législatif ne soit pas adapté. L'exemple de la reconstruction d'un bâtiment conchylicole pour un lycée professionnel à Guérande (44) en 2001 le confirme : la loi Littoral permet la reconstruction d'un bâtiment uniquement sur les fondations de l'ancien, alors que l'étude d'impact doit théoriquement proposer plusieurs variantes, qui ne peuvent alors pas porter sur d'autres sites ; par ailleurs, l'impact fondamental est visuel, or, le dossier doit obligatoirement comporter une analyse de nombreux autres éléments (faune, flore, géologie, etc). Bien que cette étude puisse paraître disproportionnée et artificielle par rapport à la nature du site et de l'aménagement, elle s'avère néanmoins indispensable pour ne pas faire l'objet d'un recours basé sur un vice de forme…

213. L'absence d'évaluation des surcoûts

La plupart des aménagements font l'objet de surcoûts, souvent liés à une mauvaise appréhension des impacts dans le dossier d'étude d'impact. Ces opérations donnent alors, parfois, l'impression d'un « challenge » de la part du maître d'ouvrage, qui consiste à limiter les opérations visant à réduire les impacts du projet (ou de la phase de travaux) afin d'en réduire le coût et de ne s'attacher à établir des mesures de compensation qu'en cas de plainte de la population locale ou des associations.
Le quatrième point de l'étude d'impact (mesures de réduction et de compensation) est pourtant conçu pour limiter cette attitude, qui révèle plus une volonté de dépenser le minimum plutôt que de trouver des solutions satisfaisantes pour l'environnement, en se référant par exemple aux remarques soulevées lors de l'enquête publique.

Une fois de plus, le rechargement de la Baule permet d'illustrer ces propos : les nombreuses rotations de camions (environ deux cents par jour sur plusieurs mois) avaient suscité des inquiétudes de la part de riverains, alors que l'étude d'impact ne prévoyait pas de mesures spécifiques de réduction. Peu de temps après le début des travaux, le bruit et les vibrations furent à l'origine de la création d'une association qui, par ses actions, réussit à obtenir de la municipalité la prise en charge de l'expertise des clôtures et des immeubles ainsi que la pose d'un enrobé phonique. Mais ces surcoûts sont-ils compris dans les 20% respectifs du financement de la commune (qui avait légitimé le projet sur la base de l'absence d'augmentation des impôts locaux) ? Dans le cas présent, un dégrèvement sur la taxe d'habitation des immeubles touchés par la gêne des travaux fut envisagé…
Le maître d'ouvrage disposait pourtant de toutes les informations nécessaires à la suite de l'enquête publique pour prévoir ces coûts, puisque dans le rapport du commissaire enquêteur, une pétition et onze remarques avaient été formulées à propos des vibrations : «onze [personnes] s'inquiètent des vibrations que les camions provoqueront, et ils demandent un constat de leur habitation par huissier » et vingt quatre signatures indiquaient que si la solution par camion était retenue, il serait souhaité un état des lieux par huissier. En réponse, le commissaire enquêteur avait affirmé que les vibrations seraient négligeables, et que « les mesures souhaitées étaient disproportionnées par rapport au risque ».
Le commissaire enquêteur est, on peut le constater ici, souvent en phase avec les aménageurs et n'hésite pas lui aussi à prôner l'urgence des travaux, ce qui ne le conduit pas à analyser dans le détail les réflexions sur le projet et ses conséquences néfastes. Dans le cas de la Baule, ses propos à la suite de l'enquête sont très révélateurs : « nous allons essayer d'aller vite, d'éviter tout retard administratif pour que le chantier, s'il est autorisé par la préfecture, puisse ouvrir rapidement et ne pas déborder sur les vacances de Pâques » : bref, pas de temps pour une réunion publique ou un débat, il s'agit de donner son accord au plus vite malgré les critiques formulées par plusieurs

personnes ; ceci pour que la rentabilité économique du rechargement soit effective le plus rapidement possible, que le profit soit rapide.
Ainsi, dans la plupart des cas, l'absence de dialogue se traduit par une mauvaise évaluation du surcoût lié à l'environnement et des estimations peu réalistes.
Certes, la participation citoyenne demande du temps, mais que dire des perturbations environnementales et sociales, sans compter la perte financière, d'un aménagement qui ne fonctionne pas ?

22. LE COUT DE L'ENVIRONNEMENT

221. Comment mesurer sa valeur et évaluer le coût des transformations de l'espace ?

« *Personne ne définit la destruction du patrimoine naturel comme un coût pour la collectivité, ainsi le coût de l'environnement reste et demeure nul puisqu'il n'est jamais pris en compte* » (Senna, 1992).
JF. Noël, qui s'intéresse au poids économique de la nature, explique en partie ce constat :

> « Dans l'économie politique classique les éléments « naturels » sont souvent traités en tant que biens libres : l'eau, l'air, la lumière solaire ne sont pas appropriés. N'étant ni produits, ni échangés sur un marché, ils ne relèvent pas du domaine de l'économique. Ayant relégué les éléments naturels dans la sphère « extra-économique », l'économique concentre son intérêt sur la sphère des échanges marchands. Les ressources naturelles apparaissent comme gratuites et illimitées. De ce fait, on peut remarquer que les ressources offertes par la nature (faune et flore sauvage, eau, air, énergie solaire…) n'ont pas de prix de marché, donc pas d'indicateurs visibles de leur valeur pour les agents économiques. Cette caractéristique amène ces derniers à les sacrifier éventuellement, faute de pouvoir intégrer leur valeur dans leur calcul économique, alors que l'évidence montre que ces ressources constituent des éléments vitaux pour l'homme ou bien participent directement aux divers processus productifs » (Noël, 1996).

Mais de nombreuses interrogations implicitement liées à ces questions de coût et de valeur de l'environnement demeurent ; par exemple : quelle valeur accorder à une exploitation privée qui implique pour fonctionner la destruction de milieux naturels ou leur pollution, au détriment d'un patrimoine naturel ou culturel collectif ? Comment mesurer la valeur d'un bien social souvent symbolique que les habitants d'une région attachent à un site ou à un paysage particulier (poids de la culture, des traditions, des valeurs)? Comment réussir à intégrer tout cela dans le droit ?
Sur ce dernier point, F. Ost (1995) souligne que « *la fixation de normes de protection de l'environnement est souvent réduite à des paramètres techniques et des ratios économiques ; l'unanimisme technique des experts se substitue à une réelle représentation des intérêts (écopouvoir)* », ce qui devrait conduire à privatiser sans tarder l'environnement « *en mettant au plus vite sur le marché la terre, l'eau, l'air, les animaux en danger ; en faisant payer pour accéder aux biens environnementaux élémentaires* ».

La question du coût de la nature et plus globalement de l'environnement se pose pourtant depuis plus de trente ans : en 1973, D. Labey affichait déjà le principe selon lequel il n'était pas possible de fixer des prix à la plupart des biens naturels (air, eau, lumière, soleil, minerais, paysages) car ils sont dits non marchands (absence d'échange sur un marché). La seule solution viable consiste à leur attribuer des valeurs, des évaluations, puisqu'il est difficile ou impossible de fixer des prix à des biens dont

l'essentiel n'est pas monnayable : rapports affectifs, structuration de l'espace et du temps, croyances, rapports familiaux… Ainsi, l'économie ne peut apporter qu'une très faible contribution à la prise de décision publique car de multiples facteurs conditionnent chez chaque individu la valeur accordée à ces biens. Par exemple, des prés laissés en jachère ou un parc à l'herbe haute vont satisfaire le biologiste ou l'écologue qui vont y trouver une biodiversité plus élevée, contrairement à certaines personnes qui apprécient des cultures organisées, un paysage structuré, un milieu « propre» : la part de subjectivité est grande et l'attachement à un espace variable, d'où la difficulté pour les économistes (qui ont aussi leur part de subjectivité individuelle) d'évaluer, de donner un coût à l'environnement et aux ressources naturelles.
La difficulté réside également dans le fait que ces biens, qui ne sont pas des produits, génèrent une valeur : la mer, la plage, le sable fin, les paysages littoraux sont autant d'éléments dont la « valeur » est extrêmement difficile à calculer : par exemple, le sable marin, si on peut lui attribuer un prix (une tonne de sable à un prix défini quand il s'agit d'une exploitation de granulats) a une valeur autrement plus forte lorsqu'il s'agit des matériaux constituant une plage très prisée, avec toute l'économie touristique qui repose sur la présence de ce sable à un endroit précis.

Aussi, des études sociologiques seraient indispensables pour rendre compte de critères spécifiques permettant d'évaluer cette relation entre la population locale et son environnement. Selon P. Senna, les actions qui contribuent à une amélioration du bien-être de la société devraient pouvoir être représentées par l'équivalent monétaire que la société est prête à payer pour bénéficier de ces actions. On rejoint alors une analyse coûts/avantages qui détermine les variations de bien-être social associé à différents projets. Trois faits majeurs régissent cette hypothèse :

- le bien-être social est la somme de bien-être individuels
- le bien-être individuel peut être mesuré en terme d'utilité qui peut être reflétée par les prix payés pour les biens et les services
- les individus rendent maximum leur bien-être en choisissant la combinaison de biens, services, épargne…qui rend la plus grande possible l'utilité totale, étant donné leur contraintes de revenu.

L'auteur considère que le prix de l'action réalisée pour compenser l'impact donne une valeur a posteriori du patrimoine naturel que l'on a détruit (Senna, 1993). Cette valeur permet aussi dans une étude coût/avantages du projet de vérifier sa viabilité et de prendre en compte la variante « ne rien faire » le cas échéant. Les mesures d'accompagnement, qui sont plus souvent destinées à corriger, en faveur des intérêts économiques et sociaux locaux, le bilan avantages/inconvénients du projet, sont ainsi réalisées dans un état d'esprit différent des textes de droit : la compensation est différente.

La difficile évaluation de la valeur des biens environnementaux explique en partie les faiblesses des mesures compensatoires, qui au final sont plus souvent économiques qu'écologiques. L'exemple de l'implantation d'éoliennes sur la commune de Bouin (Vendée) est significatif, la principale mesure compensatoire consistant à dédommager les riverains (remboursement des agriculteurs pour leur perte de revenus imputable au terrain annexé). En revanche, aucune mesure ne compense l'impact visuel, très fort dans ce paysage de marais…

La question des temporalités est ici indissociable de la notion d'échelle spatiale : or, si le développement économique privilégie la vision à court terme (celle des aménageurs, des élus), le développement durable ne peut quant à lui être appréhendé que sur le long terme : par exemple, si l'intensification des secteurs agricoles et d'élevage a permis un essor incontestable de la Bretagne par un gain direct, c'était sans compter sur le coût différé dans le temps de la lutte contre les

dégradations environnementales générées par ces activités : en plus de lourdes subventions pour maintenir ces modes de production et rembourser les investissements réalisés, il ne faut pas omettre le coût des grands programmes engagés pour retrouver une qualité correcte de l'eau (Bretagne eau pure 1 et 2, par exemple). Les exemples littoraux sont à ce titre multiples : des ouvrages de défense contre la mer qui contribuent davantage à l'érosion qu'à la protection, des ports de plaisance dont l'entretien (dragages, dépôt des vases…) s'avère coûteux du fait d'une sédimentation excessive… C'est dans un tel système, où il faut attendre les conséquences pour prendre conscience des impacts, que l'on se rend compte du rôle fondamental que devraient avoir les études d'impact et les enquêtes publiques, car si l'on se réfère toujours au même cas, il faut noter que plusieurs associations de protection avaient prévenu de ces dégradations sans que personne (élus, responsables, ingénieurs) ne les écoute : pourtant, le rôle préventif des associations demeure peu pris en compte encore aujourd'hui…
La non intégration du coût des dégradations environnementales (coût de dépollution, de remise en état d'un site…) dans les prises de décision peut s'avérer préjudiciable à une logique cohérente de développement, les impacts sur le milieu pouvant s'avérer diffus spatialement et dans le temps : cependant, les responsables directs ont pour la plupart eu le temps d'acquérir un poids économique - voire politique - et un ancrage territorial suffisant pour ne pas être dénoncés lors du constat de ces altérations.

Le facteur temps est une clé essentielle pour comprendre la valeur d'un environnement et des moyens à investir pour sa conservation. En effet, la protection a elle aussi un coût, qu'il serait intéressant de comparer au coût d'une transformation pour l'industrie, par exemple, qui va générer une suite d'impacts eux aussi comptabilisables dans le coût global de l'opération. Alors que « *jusqu'à récemment, la question des coûts s'opérait sous forme des dépenses directes que représentait la protection de l'environnement par rapport au laisser faire* », M. Cohen de Lara & D. Dron (2002) constatent aujourd'hui un « *intérêt pour les coûts induits par l'absence de protection de l'environnement ou de la santé, les deux allant souvent de pair* ». Pourtant, « *puisque la non protection de l'environnement et de la santé coûte cher, l'opposition communément admise et jugée irréductible entre calculs économiques et argumentaires environnementaux est-elle fondée ?* ».
Finalement, si un équipement a un coût environnemental en plus du coût d'exploitation et de maintenance, il en est de même pour la protection pure : en plus du coût élevé de programmes de reconquête ou de restauration des milieux (par exemple le Plan Loire Grandeur Nature), il faut ajouter la « perte » financière potentielle, c'est à dire les revenus qui auraient pu être apportés par un équipement sur le milieu en question, incomparable aux bénéfices de la protection, quasi nuls d'un point de vue strictement économique sur le court terme. L'aménagement est bien, on le voit une fois de plus, une affaire de choix politiques et stratégiques ; la question de valeur d'un bien ne se posant réellement qu'en situation de choix, ce choix ayant des portées spatiale et temporelle très aléatoires. Il reste cependant difficile de calculer et d'intégrer le « coût d'opportunité » (Point, 2002 ; Shabman & Bertelson, 1979 ; Batie & Mabbs-Zeno, 1985) d'un aménagement en amont de ces choix.

Ainsi, il devient de plus en plus difficile de séparer sur la balance la protection de l'environnement d'un côté et le développement économique de l'autre, ces deux éléments étant en inter et rétro-actions constantes.
On retrouve un système similaire en s'intéressant à la question de l'économie de la nature par la valeur des biens, la qualité d'un environnement tenant en partie à l'interdépendance et aux interactions des éléments au sein de l'écosystème : chacun a sa valeur et son rôle, qui détermine l'existence et la valeur d'un autre élément, puis d'un sous-système puis de l'équilibre global

indispensable à la survie de l'homme. Ainsi, les éléments isolés les uns des autres n'ont pas la même valeur et peuvent perdre toute leur valeur.

La méthode coûts/avantages

Ce mode de calcul économique, très utilisé pour justifier un aménagement et fonder les décisions des entrepreneurs, fait la balance entre les coûts d'une opération et les avantages qu'elle doit induire. Or, « *le problème est qu'ils* (les maîtres d'ouvrage) *font ce calcul de leur strict point de vue, sans toujours prendre en compte les conséquences pour les populations locales, les voisins et l'environnement, surtout si elles ne s'évaluent pas en argent* » (Brunet et al, 1993).
Par ailleurs, le manque de prise en compte de cet environnement local et de la spécificité des milieux et des sites initiaux dans l'étude d'impact va «*encourager mécaniquement et psychologiquement à privilégier la perpétuation des cadres connus : des possibilités de crises et des questions nouvelles sont ainsi occultées par cette démarche de calcul coûts –avantages* » (Cohen de Lara & Dron, 2002). De même, la réduction systématique des impacts négatifs d'un projet fausse l'analyse qui consiste à soustraire aux bénéfices attendus les inconvénients associés pour comparer les résultats des différentes options.
Enfin, l'exclusion des coûts « indirects » de cette méthode est fortement critiquable, malgré leur importance qui s'affirme généralement dans la durée. Le projet Donges Est peut à nouveau servir d'exemple : on sait que le comblement de zones humides entraînera nécessairement des impacts négatifs sur la pêche et l'aquaculture (gêne par la présence des navires et des terre-pleins ; baisse des captures potentielles par la disparition de vasières intertidales qui sont des zones de frayère, destruction de la faune benthique ; augmentation de la gêne pour la pratique de la pêche : envasement du port de Paimbœuf, renforcement des courants dans certains secteurs nécessitant de plus gros moteurs, gêne pour les filets…), mais tous ces éléments ne pèseront rien dans la balance...

Évaluer le coût réel d'une opération sur des échelles spatiales et temporelles suffisantes reste extrêmement complexe, auquel viennent s'ajouter les difficultés d'établir le coût social (collectif) d'un projet et de donner une valeur à des biens naturels…
Dans ces conditions, comment réaliser des bilans coûts/avantages pertinents ? Comment accepter des justifications uniquement fondées sur ces méthodes de calcul ?

Ne faudrait-il pas alors, plutôt que de faire un bilan coûts/avantages, réaliser des bilans avantages/inconvénients environnementaux, ou encore impacts/compensations en y excluant les arguments économiques?
Les maîtres d'ouvrage y sont incités en comparant le bilan environnemental du projet retenu à celui:
- du parti zéro (le projet n'est pas réalisé et le milieu évolue selon les règles de gestion préexistantes),
- de la variante de moindre impact, si celle-ci n'a pas été retenue. L'écart entre le projet choisi et la variante de moindre impact permet de mesurer l'acceptabilité environnementale et l'effort consenti par le maître d'ouvrage pour protéger l'environnement.
Dans les faits, rares sont les dossiers où sont clairement décrites ces variantes, contrairement à d'autres pays où l'étude des projets alternatifs et du parti zéro est imposée par la législation, donc bien mieux intégrée, très en amont de la réflexion (Wood, 2003).

La variabilité du coût d'un équipement dans le temps et dans l'espace

Il est important de considérer l'évolution des aménagements dans le temps car « *le coût des différentes options, selon les différents scénarios, évoluent dans le temps : si certaines requièrent d'importants investissements au départ, d'autres ont des coûts importants d'exploitation et de maintenance* » (OCDE, 1993).

La question du partage de l'espace entre également en jeu : la multiplicité des usages et activités sur la zone côtière incite au maintien d'une qualité environnementale ; par exemple, le rejet de dépôts de dragage, qui peut avoir des impacts directs sur la qualité des eaux, nécessitera probablement plus d'investissements pour le suivi et le maintien de cette qualité si des élevages aquacoles se trouvent à proximité : c'est ainsi que les dégradations d'une activité aux dépens d'une autre sont souvent plus prises en considération que si personne n'était directement concerné (il s'agirait alors plutôt d'éthique… mais les investissement « moraux » restent rares…).
Concernant l'espace en général, les effets externes sont souvent ignorés ou négligés dans la majorité des dossiers, d'où une sous-estimation des coûts collectifs environnementaux et sanitaires.

Le coût indirect de l'environnement

Le coût de l'environnement peut se traduire de manière indirecte, c'est-à-dire que la réalisation d'un projet peut générer des effets induits relativement indépendants des procédures réglementaires et administratives.
Ceci peut être le fait de décisions politiques visant la préservation de l'environnement, tant au niveau local qu'européen : par exemple, la réalisation d'un projet qui va à l'encontre d'un avis européen peut susciter le retrait des fonds du FEDER dans des programmes de développement local : le coût du projet est alors élevé de manière indirecte.

Le rôle de l'Etat et des choix politiques est parfois ambigu, voire contraire à ce que laissent penser les programmes environnementaux : c'est ainsi que JF. Piquot dénonce le « scandale du principe pollueur-payeur transformé en pollué-payeur », avançant la somme de quatorze milliards de francs d'aides directes et indirectes à l'élevage et l'agriculture : en effet, ces subventions représentent une ponction monétaire effectuée sur chaque foyer auquel il faut ajouter de nombreuses autres « charges » telles que le coût de potabilisation de l'eau, l'entretien des plages lié à la croissance d'algues vertes, etc.

222. L'analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité : quel apport ?

Cette analyse qui doit être intégrée à l'étude d'impact fut rendue obligatoire par l'article 19 de la Loi sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie du 30 décembre 1996. L'article est très précis : il impose, en plus d'analyser les effets du projet sur la santé, que soit calculé son coût environnemental pour la population locale, ceci à une échelle plus large que l'ensemble des avantages induits pour la collectivité par rapport aux coûts des pollutions et nuisances qui devront être supportés par cette dernière.
Cette réflexion est essentielle pour établir un bilan coûts/avantages complet, qui tienne compte de l'environnement humain et des effets de l'aménagement sur la qualité de vie des populations à différentes échelles.
Une telle évaluation socio – économique avait été demandée par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, mais uniquement pour les grands projets d'infrastructures de transport. La loi sur l'air généralise donc cette étude à l'ensemble des projets soumis à étude d'impact, en insistant plus particulièrement sur les coûts collectifs des pollutions et nuisances.
Mais la nature complexe de ces coûts s'avère être une première difficulté pour l'analyse : ceux-ci peuvent être directs, c'est à dire résulter de l'ouvrage (pollution de l'air, de l'eau, des sols, émissions sonores...) mais aussi indirects lorsqu'ils concernent les aménagements induits par l'ouvrage (remembrement, zones d'activités...). Ainsi, les situations peuvent se révéler très différentes et les coûts

indirects sont susceptibles d'être plus importants que les coûts directs : par exemple un aménagement routier comme une déviation qui améliore la fluidité du trafic peut apparaître intéressant pour la collectivité (réduction à court terme de la pollution de l'air et des émissions sonores) alors qu'il peut indirectement avoir un coût élevé (effets de coupures, réaménagements fonciers, perte de diversité biologique et augmentation globale de trafic qu'il est par lui-même susceptible d'induire à terme).
D'où une difficulté majeure pour différencier les coûts d'un projet pour l'environnement en général et pour la société, car en plus des problèmes déjà cités, un projet peut s'avérer positif pour une population localisée mais contestable pour l'intérêt général : si l'on garde l'exemple de la déviation routière, sa réalisation sur une zone de marais contribuera à réduire les nuisances des habitants d'un bourg mais détruira en contrepartie un écosystème sûrement très apprécié par les biologistes ou les ornithologues, surtout s'il s'agit d'une voie migratoire : le territoire affecté par cet aménagement aura alors un coût environnemental (biologique, social) important.

Une autre difficulté est liée à une distance conceptuelle entre la nature de l'effet dommageable et celui de la compensation, c'est à dire la distance entre le groupe d'intérêt qui subit l'impact et celui qui bénéficie de la compensation (figure 26, Chapitre 3). Il convient à ce niveau de rappeler que toute retombée socio-économique positive ne peut être considérée comme une compensation pour l'environnement naturel… ce qui tend souvent à être confondu au sein des études d'impact. L'idéal est que ces deux groupes n'en soient qu'un seul et unique, mais ceci reste rare.
De la même manière, peu d'études d'impact établissent clairement la distinction entre le groupe d'acteurs qui va profiter de l'aménagement (retombées économiques directes : commerçants, commune, gestionnaires de port…) et les acteurs qui vont subir l'aménagement, qui, dans le meilleur des cas, bénéficieront d'une compensation.

Les documents d'urbanisme et de planification assortis d'enquêtes et de sondages devraient à ce titre pouvoir aider à juger de l'opportunité d'un aménagement à moyen ou long terme, en le comparant à la croissance d'activités ou de modes de vie différents.
Prenons un autre exemple : un franchissement de la Loire est projeté en aval de Nantes, dont on peut supposer qu'il sera très préjudiciable aux zones humides estuariennes, de plus en plus rares, donc associé à un coût social élevé lié aux pertes biologiques (répercussions sur la pêche, le tourisme de nature, etc.). Ainsi, si l'on prend la liberté d'extrapoler, pourquoi ne pas proposer la réalisation d'un tunnel, techniquement plus coûteux, mais socialement plus viable? Cet exemple conduit déjà à s'interroger sur le bilan coûts/avantages, méthode fréquemment utilisée par les pétitionnaires pour justifier leur projet…

Concrètement, l'étude de nombreux dossiers montre que l'analyse des coûts collectifs est dans la pratique très peu développée dans les études d'impact, probablement du fait de sa complexité. De plus, peu d'administrations sont compétentes pour vérifier le contenu de cette partie, qui devient au final une évaluation peu pertinente. Pourtant, la nécessité de cette étude est réelle pour inscrire un projet dans une logique de développement durable : cet investissement mériterait d'être proportionnel au degré de sensibilité environnementale du site et des territoires concernés par le projet. Une réflexion sur les méthodes d'analyse de ces coûts collectifs devient nécessaire pour améliorer la réalisation des évaluations.
P. Senna (1992) propose par exemple pour identifier et estimer les impacts de structurer le problème de façon exhaustive en distinguant plusieurs séries d'impacts (primaires/ secondaires/ indirects ; irréversibles ou inévitables ; les risques), l'estimation pouvant être effectuée de façon qualitative ou quantitative. Les indicateurs à prendre en compte sont autant objectifs que subjectifs ; enfin,

l'importance des impacts doit être mesurée de manière absolue et relative, de façon statique ou dynamique.
Bien sûr, il reste très difficile d'appliquer ces modes de raisonnement, qui restent pleinement dans le domaine de l'abstrait. D'autres méthodes indicatives sont proposées dans les guides relatifs aux études d'impact, par exemple (BCEOM, 2001) :
- la méthode des préférences déclarées (ou méthode d'évaluation contingente), qui consiste à demander directement à un échantillon d'individus, par enquête d'opinion, ce qu'ils sont prêts à payer pour conserver un site naturel qu'ils ne consomment pas forcément ou bénéficier d'un meilleur environnement (meilleure qualité de l'air, confort acoustique, amélioration d'un paysage). Elle permet d'évaluer des valeurs qui ne sont pas liées à un usage
- la méthode des préférences révélées (ou méthode des prix hédonistes), qui tente d'estimer les demandes individuelles pour des caractéristiques environnementales ayant la nature de biens collectifs. Cette méthode s'appuie sur l'hypothèse que les indicateurs de valeurs tels les salaires ou les prix de l'habitat reflètent la variation spatiale des caractéristiques de biens publics de différentes communautés. Au centre de cette méthode, se trouve souvent l'analyse des valeurs foncières ou des salaires comme source d'information sur les bénéfices liés à l'environnement
- l'évaluation par le coût des dommages directs et indirects
- l'évaluation par le coût d'évitement
- l'évaluation par le coût de réparation

Bien que citées dans plusieurs dossiers, ces méthodes sont tout juste abordées mais ne font jamais véritablement l'objet d'analyses approfondies.

223. Coût de l'environnement ou rentabilité économique de l'environnement ?

Aujourd'hui, l'environnement est bien pris en compte par les aménageurs s'il est « rentable » sur le plan financier dans un temps proche voire immédiat. Par exemple, la gestion des pollutions d'un port de plaisance et la mise en place d'équipements spécifiques (déshuileurs, sanitaires, diffusion de documents d'information...) peut paraître coûteuse, mais le maître d'ouvrage s'y retrouve à moyen terme car les vases issues du dragage pourront être déposées avec moins de contraintes administratives (une autorisation ne sera pas nécessairement demandée si le degré de toxicité est faible). Ainsi, il est possible de diviser les mesures compensatoires en deux catégories : d'une part celles qui représentent un intérêt financier sur le court ou moyen terme pour le maître d'ouvrage ; d'autre part celles qui représentent une dépense « gratuite » (perte brute), comme par exemple la reconstitution d'une plage dans le cas où une partie serait occupée par un aménagement. Bien sûr, les premières mesures ont plus de chance d'être réalisées, les secondes restant généralement au stade de simples déclarations d'intention.

Par ailleurs, la valeur de l'environnement peut varier selon les périodes, les lieux, la prise de conscience environnementale de la population, les politiques : chaque situation est différente. Elle est pourtant nécessairement comparée à une évaluation de la rentabilité économique. Il est par exemple difficile de quantifier les coûts sociaux et environnementaux de la création d'une zone industrialo-portuaire sur un milieu littoral naturel : d'un côté, le transport maritime est une solution écologique car il permet de réduire le trafic routier, mais la destruction du milieu peut être préjudiciable à de nombreuses espèces animales et végétales et on peut se demander si une activité touristique ou récréative qui exploiterait le même milieu ne générerait pas elle aussi des retombées économiques, le coût social et environnemental s'avérant alors moindre…

Le fait de toujours tout ramener à la dimension économique est incompatible avec une logique de développement sur le long terme, quand les choix politiques sont majoritairement influencés par les effets immédiats (réponse à une demande – usages, activités – précise et immédiate, volonté de retombées économiques rapides, non pas lors du mandat du successeur…) ; ceci alors que l'évaluation des biens environnementaux ne peut se concevoir que sur le long terme (notion d'épuisement de la ressource, de son inutilisation, par exemple à cause de la pollution…).
Aussi, « *la référence au temps paraît indispensable pour toute évaluation des biens d'environnement, en même temps elle pose problème, car les délais de réaction de la biosphère sont très longs et sans commune mesure avec le temps de l'économie. Difficile alors de comparer des valeurs présentes et futures…* » (Noël, 1996). Ce même point de vue est soutenu dans la thèse d'E. Le Cornec (1997) :

> « Les enjeux d'environnement prennent place dans une dimension supracommunale et extra-temporelle : l'écosystème dépasse les frontières communales et sa préservation dépasse la durée des mandats électifs locaux. Plus généralement encore, les perspectives d'un développement durable mènent inévitablement à concevoir le développement en dehors de toutes frontières (administratives, juridiques, philosophiques, religieuses,...).
> L'échelle de temps est différente : l'échelle d'exercice dont a besoin la protection de l'environnement est celle du long terme et de l'intérêt transgénérationnel; celle de l'aménagement et de la construction est celle du court terme et de la plus-value foncière ou du rapport financier maximum. C'est également celle de la satisfaction rapide de besoins jugés urgents en équipements et en services.
> L'échelle d'espace est également différente : l'entité de base environnementale ne recoupe pas les entités fonctionnelles de base du droit de l'urbanisme (l'agglomération, la zone constructible ou aménageable, la parcelle, le terrain,...). Elle peut même lui être étrangère : pour des raisons éco-systémiques, elle requiert très souvent de dépasser les frontières administratives de la commune ou des groupements de communes. C'est typiquement le cas en matière de risques naturels et technologiques ou en matière de préservation de grands ensembles écologiques homogènes ».

23. LA PRISE DE DECISION SOUS INFLUENCE DU MONDE ECONOMIQUE

Aujourd'hui, la majorité des aménagements privés sont effectués dans la perspective d'une rentabilité économique. Seul l'Etat peut s'affranchir de cette vision par la mise en valeur d'espaces en vue de l'intérêt général que représente la conservation d'une richesse biologique, comme le montre sa politique foncière à travers le CELRL. Quelques associations de protection acquièrent également certains sites, mais sont le plus souvent les gestionnaires de ces espaces (généralement publics : réserves naturelles, etc), non propriétaires.
Ainsi, comme le précise R. Romi (1998), « *le littoral est un enjeu économique autant qu'une exigence écologique. La conciliation de ces deux paramètres a tendance à se faire au bénéfice d'une d'entre elles, axée sur le court terme et destructrice d'écosystèmes qui présentent pourtant une forte valeur attractive pour le tourisme. Les normes juridiques - quand il en existe - ne sont pourtant pas à elles seules susceptibles d'éviter cette domination (d'où en dernier recours la formule du rachat par le CELRL)* ».

Les pressions d'aménagement, qu'il s'agisse d'équipements ou de protection, sont presque exclusivement le fait de pressions économiques : par exemple, sur les littoraux, les constructeurs de bateaux auront tout intérêt à ce que des ports de plaisance soient créés, les commerçants d'une station balnéaire préfèreront une large plage pouvant accueillir plus de touristes ; alors qu'agiront

pour la conservation d'espaces naturels d'autres groupes d'acteurs tels que pêcheurs, chasseurs, randonneurs, etc.
De nombreux facteurs vont alors influer sur le politique : résistance ou acceptation de ces pressions, sensibilité écologique, potentiel de développement du territoire communal ou intercommunal, etc.
Pour un élu, la volonté de « marquer » l'évolution du territoire dont il a la charge est très présente, et la réalisation d'un aménagement important lui donne cette occasion de laisser son empreinte dans le paysage ; encore plus en France où la destruction d'un équipement, même gênant, est apparemment difficile et reste encore exceptionnelle. C'est par exemple le cas pour la démolition de digues : la dépoldérisation est l'illustration d'un état hérité aujourd'hui injustifié, ce qui n'empêche pas que l'ouverture de brèches et la reconstitution de zones humides de transition restent rares.

231. La justification économique d'un projet aux dépens de ses impacts environnementaux : l'urgence invoquée

La justification des projets est très souvent économique, mais rarement environnementale : par exemple, on choisit de créer ou étendre un port de plaisance en fonction de la demande des plaisanciers (les attentes sont estimées à tant de places, il faut donc agrandir le port), les enquêtes exploitées pour justifier le projet ne sont pas neutres et leurs objectifs ne visent aucunement une préoccupation environnementale. C'est ainsi que Président de la Commission d'enquête de port St Hilaire (Vendée) a conclu que « *les treize interventions défavorables pèsent bien peu de poids auprès des seules 550 réservations qui, même si elles ne sont pas toutes confirmées par une location effective, sont la matérialisation d'un avis favorable plus que circonstancié* » (*in* Miossec, 1990). Seulement, l'intérêt économique est encore loin, dans une majorité de cas, d'être apparenté à l'intérêt environnemental… La viabilité économique ne devrait pas être la préoccupation centrale de l'enquête publique, bien que les faits démontrent le contraire… Il est difficile de lire dans une étude d'impact que le projet se justifie sur le plan environnemental car les impacts sont moindres…

Dans certains cas où tout concorde pour aménager un espace, des freins peuvent subsister comme la longueur des procédures de réalisation et d'instruction des dossiers au niveau de l'administration (un projet peut mettre plusieurs années avant d'être réalisé, c'est d'ailleurs souvent le cas sur le littoral qui est un espace de conflits d'usages, et où les délais sont importants (recours, etc.). Aussi, « *l'urgence est souvent invoquée - voir provoquée - dans le but de court-circuiter le temps de la réflexion* » (Roqueplo, 1996). En France, l'observation des procédures qui entourent un projet d'aménagement laisse à penser que « *les responsables, hommes politiques ou fonctionnaires, ne sont pas incités à soulever des problèmes environnementaux ; on peut même leur reprocher de compliquer la solution d'un problème économique et social en faisant l'objet le plus souvent d'une démarche urgente, ce qui se traduit par un déséquilibre entre les résultats économiques immédiats d'une politique et ses conséquences environnementales à long terme* » (Falque, 1991).
Aussi, au lieu d'ouvrir le débat et de favoriser la transparence, les élus et les maîtres d'ouvrage ont plus peur que leur projet soit modifié voire abandonné plutôt qu'il ne réponde véritablement à une attente sociale. La concertation est perçue comme une démarche longue et inutile, source de blocages. Le manque d'évolution et de réforme des enquêtes publiques est significatif de ce désir de repousser au maximum la participation (le projet est entièrement ficelé, l'arrêté préfectoral est prêt à être signé…), de l'ouvrir le moins possible (d'où un minimum de publicité), de faire en sorte d'avoir des commissaires enquêteurs souvent favorables, de ne pas donner trop de poids à leurs décisions, etc. D'ailleurs, le commissaire enquêteur est « indemnisé », non pas payé : ceci est révélateur de la valeur accordée aux procédures de participation publique !...

Dans ce contexte « d'urgence », les décisions sont considérées comme acquises par de nombreux acteurs avant même la fin d'une enquête publique ; l'arrêté préfectoral est sur le point d'être signé mais il faut au préalable s'affranchir de la « formalité » de l'enquête publique, obligatoire…
Souvent, les services techniques considèrent les remarques de la population sans valeur, peu judicieuses, irréalisables, les citoyens sont jugés comme non experts sur le plan technique, n'y connaissant rien mais se permettant de faire des réflexions. Le public qui se déplace lors de l'enquête publique est gênant, il est presque exclusivement perçu comme le défenseur de ses propres intérêts. Si les maîtres d'ouvrage prenaient le temps de lire les réflexions, ils se rendraient peut-être compte qu'une partie des intervenants sont de fins connaisseurs du site et qu'il s'agit même parfois de véritables « experts » environnementaux ou techniques qui souhaitent s'informer et faire partager leurs connaissances. Ces dernières s'avèrent même souvent plus pertinentes que celles d'un bureau d'études pas toujours spécialisé pour l'analyse d'un espace complexe comme le littoral, qui se basera sur des lectures bibliographiques (souvent anciennes) et une, voire deux sorties sur le terrain.

L'exemple du rechargement de plage de la Baule (Partie II, Chapitre 4) permet d'illustrer la prédominance du choix de la rapidité d'exécution d'un aménagement sur la prise en compte de l'environnement.
Il est nécessaire de rappeler en premier lieu les phases de déroulement d'un projet, de sa conception jusqu'à sa réalisation, pour comprendre l'invocation de l'urgence à effectuer les travaux ou l'ouvrage en question.
Quand un maître d'ouvrage a décidé d'un projet (généralement en accord avec le Conseil Municipal de la commune supportant l'équipement), il se préoccupe avant tout du financement de son projet et du retour sur investissement.
La plupart des projets ne sont réalisables que grâce à des subventions. Seulement, une fois ces dernières accordées, leur utilisation doit être immédiate (les fonds disponibles variant d'une année à l'autre en fonction de priorités multiples). Ceci ne laisse alors pas suffisamment de temps au maître d'ouvrage pour associer le plus d'acteurs possible à l'élaboration d'un projet le plus cohérent possible d'un point de vue environnemental, expliquant par ailleurs le côté « utopique » des variantes au projet car le compte à rebours étant commencé, tout est centré sur un projet unique.

Alors que le temps compte, un maître d'ouvrage peut rencontrer des difficultés pour obtenir l'avis des nombreuses administrations concernées (qui par la suite peuvent se plaindre de n'avoir pas été consultées plus tôt). Ces avis peuvent être longs à venir, ce qui retarde l'obtention de l'autorisation préfectorale, créant des tensions (les délais s'allongent une fois les subventions acquises, quand les travaux doivent être exécutés rapidement).
Pour le cas d'un port de plaisance, d'autres délais économiques s'ajoutent : si les équipements ne sont pas opérationnels dès le début de la saison touristique, les répercussions sont importantes sur l'équilibre économique de la commune, encore plus si celle-ci vit exclusivement sur la plaisance (et sur le tourisme d'une manière globale).

La ressource temporelle, très dépendante de la disponibilité financière, reste pour une majorité d'aménagements préjudiciable à l'environnement malgré une réglementation conséquente.

Suivant la même logique, on s'aperçoit que lorsqu'une demande d'autorisation est nécessaire, tout est fait pour l'éviter même s'il est plus dommageable pour l'environnement d'utiliser un site déjà autorisé.
C'est sans doute cette fuite des procédures qui a déterminé le choix de la voie terrestre du rechargement de la plage de la Baule, choix qui « repose essentiellement sur des problèmes de

disponibilité en matériaux sableux et sur l'urgence à commencer les opérations» (étude d'impact Sogréah). Pourtant, les extractions du gisement du Pilier pourraient, selon certaines associations de protection, avoir un impact non négligeable sur l'érosion sédimentaire du littoral, notamment pour l'île de Noirmoutier.
Malgré l'éloignement géographique du site d'extraction choisi, l'option est préférée au gisement des Charpentiers, plus proche de la plage à ré-ensabler et présentant des sables qui « conviendraient à la fois du point de vue de la granulométrie que de la couleur », et même « une granulométrie *parfaitement adaptée* pour recharger la plage ». Seulement, l'incertitude liée à l'autorisation (en cours d'instruction) de ce gisement constitue un risque que ne veut (et ne peut ?) pas prendre le maître d'ouvrage. Le bureau d'études n'hésite d'ailleurs pas à affirmer dans l'étude que « les procédures d'instruction du dossier sont longues et l'autorisation d'extraction ne semble pas pouvoir être obtenue avant fin 2004 – début 2005 » soit un recul pour la réalisation des travaux de plus d'un an.

Le choix qui s'est porté sur une solution terrestre plutôt que maritime (refoulement hydraulique par canalisation, directement effectué de la drague à la plage) est donc contestable car bien que le rechargement de plage soit une opération de lutte contre l'érosion considérée comme légère et respectueuse de l'environnement, sa mise en œuvre n'a pas véritablement été optimisée dans ce sens. Une analyse sérieuse des coûts collectifs liés aux nuisances ainsi que des effets sur la santé et l'environnement aurait sans doute démontré un moindre coût pour l'option qui consistait à patienter une année afin d'utiliser un site plus adéquat. D'autant plus que l'érosion est constante et bien que des travaux semblaient effectivement nécessaires, leur réalisation n'était pas d'un point de vue physique aussi urgent que ce qu'il a été proclamé. L'état critique du remblai avait été souligné depuis plusieurs années sans qu'une intervention soit effective : c'est donc principalement l'obtention de subventions qui a déterminé l'urgence de réalisation des travaux, car dans les faits le remblai ne se serait vraisemblablement pas écroulé en 2005 ou 2006. Ces subventions sont aussi une façon de faire accepter le projet plus facilement par la population locale, qui est souvent très attachée au coût d'un projet pour le contribuable. Pour le réensablement de la Baule, le fait que seulement 20% (600 000 €) soient à la charge de la commune fut un atout considérable, les subventions s'élevant à la hauteur de 80% (Etat, Europe, Conseil Général et Régional). Le Maire a alors pu affirmer que les impôts locaux n'augmenteraient pas (Ouest France, 17 novembre 2003).

232. Des étapes procédurales dictées par l'argent

L'explication de la mise en place d'un équipement par J. Sivardière (2001) illustre clairement le principe selon lequel on décide d'abord et on étudie ensuite : au départ, un projet prend corps sans contrôle démocratique, sous la pression de milieux économiques, administratif, d'un élu local (…), les études sont ensuite réalisées, démontrant la viabilité du projet, sa rentabilité, l'absence d'impacts sur l'environnement ; parallèlement, les objections des experts et associations sont systématiquement ignorées (il n'y a pas par ailleurs d'expertise indépendante des promoteurs), les alternatives sont aussi ignorées, même pleines de bon sens. La décision qui est prise est ainsi unilatérale, résultat d'un angle de vue unique et réducteur. La figure 59 reprend schématiquement ce déroulement dont la cohérence spatio-temporelle est à rechercher.

L'étude du calendrier des procédures administratives montre par exemple que l'enquête publique est effectuée alors que le programme des travaux est déjà établi pour moins de trois mois après celle-ci. Sauf en cas d'avis défavorable (qui, rappelons le, représente 1% des avis), une forte mobilisation d'opposition lors de l'enquête publique n'est pas en mesure de reporter les travaux. Même un recours

en justice n'a pas le pouvoir de retarder l'exécution d'un projet, cela a déjà été soulevé ultérieurement, plusieurs exemples témoignent de l'avancement de travaux au moment du rendu du jugement, même si ce dernier approuve les requêtes des associations (extension de Piriac, extension du port d'Ars en Ré, Donges Est : l'arrêté préfectoral loi sur l'eau est pris alors que Bruxelles ne s'est pas prononcé sur l'opportunité du projet, etc.).

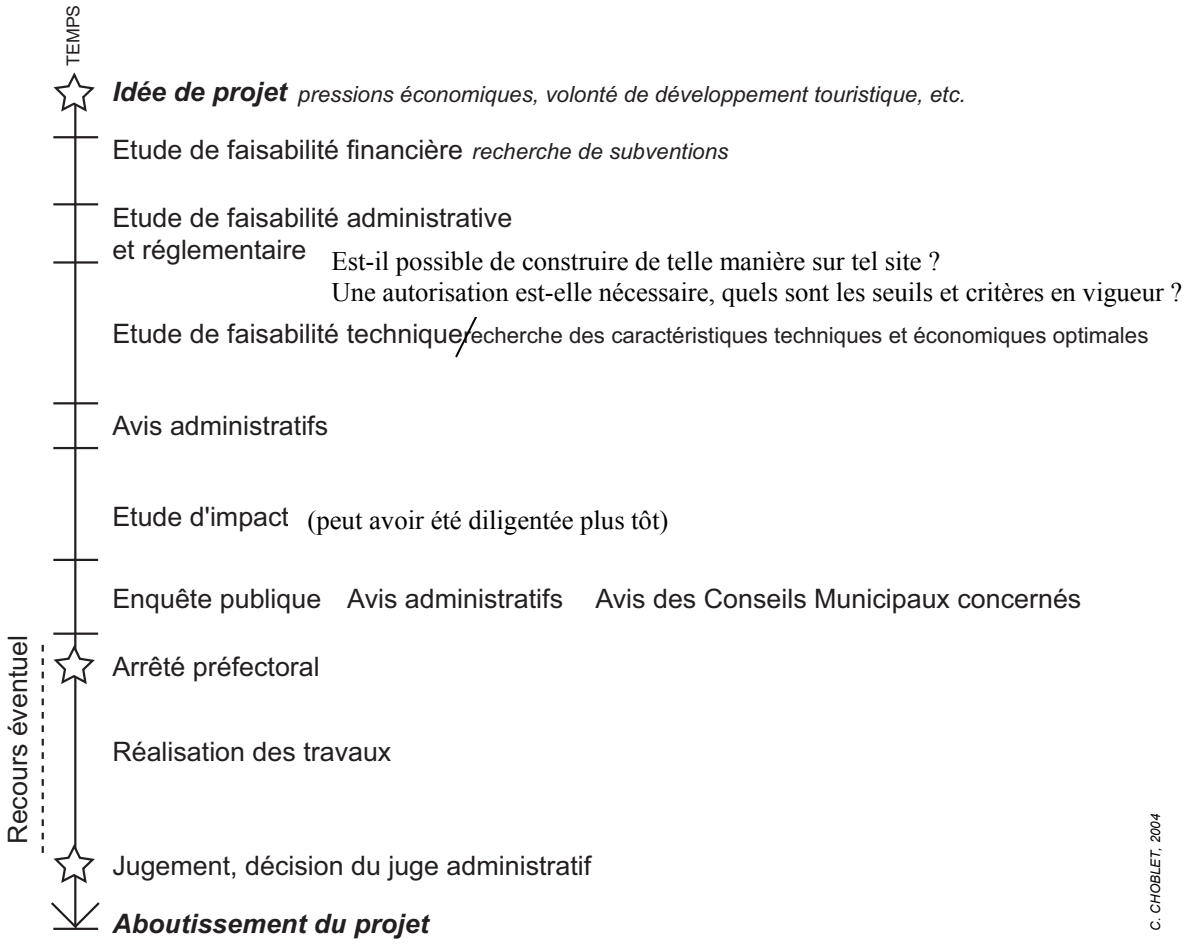


Figure 59 : Le déroulement d'un projet d'aménagement, responsable d'une mauvaise prise en compte de l'environnement ?

Pourtant, une évaluation sérieuse des coûts et leur prise en compte globale pourraient remettre en cause certaines décisions : toujours dans le cas de la Baule, l'écart est important si l'on compare la budgétisation initiale du projet avec le coût final qui tient compte des mesures de compensation de l'ensemble des impacts sociaux (bruit, insécurité, etc.) et écologique (pollution de l'air) liés au rechargement, ne justifiant aucunement la voie terrestre.

Le système actuel est ainsi un peu pervers : le minimum de mesures environnementales est étudié (pour un moindre coût), ces dernières n'étant généralement établies que sous la pression d'acteurs locaux, de citoyens directement affectés par les impacts et leur manque de compensation : ce sont ces derniers qui seront à l'initiative de la création d'associations « nimby ». La conception et la réalisation des mesures compensatoires doivent-elles seulement dépendre de la capacité de la population à se mobiliser (ce qui est une des caractéristiques des populations littorales) ?

Finalement, la question est de savoir si, lorsqu'une solution est choisie du fait de son moindre coût de réalisation technique, les surcoûts liés aux impacts environnementaux à plus ou moins long terme (qu'il s'agisse de la phase de travaux ou d'exploitation d'un aménagement) amènent l'opération à être beaucoup plus onéreuse qu'une solution plus satisfaisante sur un plan environnemental mais *a priori* plus coûteuse au départ (parce que plus « prévoyante» et plus objective) ?
Mais peut-on véritablement prendre en compte l'environnement quand un projet n'est tenu que par son coût du début à la fin ?

Plusieurs situations amènent à s'interroger sur la pertinence des études d'impact et des enquêtes publiques, car un projet d'aménagement peut être modifié à la suite de l'obtention ou non des subventions demandées (un enrochement peut remplacer un mur car cela est moins coûteux et moins long ; une aire de carénage peut être réduite ou augmentée selon le budget, etc), en plus d'avis tardifs (administratifs, élus, ingénieurs…) qui peuvent décider, pour des questions diverses – sécurité, esthétique, etc. –, de supprimer des éléments présents dans le projet soumis à enquête publique : dans le cas de la dernière extension du port de Piriac, une estacade en bois initialement prévue fut contestée par l'Architecte des Bâtiments de France. Un autre mode de circulation piétonne fut proposé mais fut cette fois rejeté par le maire qui refusait de mettre sa responsabilité en jeu au vu du danger représenté par la digue promenade qui, devant être recouverte à chaque marée, pouvait devenir glissante donc dangereuse. Le dossier d'étude d'impact qui prévoyait cette estacade ne fut pas pour autant réalisé à nouveau.

De même, des paramètres de l'étude d'impact vont être modifiés du fait de l'urgence à finir les travaux avant la saison touristique. Les lourdeurs administratives et les contraintes financières font souvent prendre du retard dans l'exécution de ces derniers et pour rattraper le temps perdu, des mesures contraires à ce qui avait été prescrit dans l'étude d'impact sont mises en œuvre. Ainsi, l'étude d'impact relative à l'extension du port de Piriac précisait qu'une réglementation « stricte » des travaux serait établie : « pas de travaux bruyants après 19 h » ou par « direction majoritaire du vent orientée vers le centre ville de Piriac ». Or, les marées limitant les heures d'intervention des premiers travaux ont conduit à réaliser certaines opérations de nuit pour que tout soit fini avant juin.

On a vu précédemment que la réalisation d'un projet dépendait pour beaucoup d'une disponibilité financière. Seulement, le maître d'ouvrage prend parfois le « risque » de lancer les procédures sans avoir l'aval de l'ensemble des financeurs. L'extension portuaire de Piriac sert à ce titre d'exemple : les premiers travaux débutent alors que l'incertitude demeure sur la disponibilité des fonds du FEDER, qui étaient prévus sur le budget global. Des solutions sont alors envisagées par la CCI de St Nazaire pour combler le déficit engendré, par exemple en vendant à l'avance des anneaux sur le port à flot. Mais ces solutions compensatoires peuvent s'avérer insuffisantes sur des lignes budgétaires à flux tendus. Des modifications du projet peuvent alors être décidées, dont on se doute qu'elles porteront en premier lieu sur les mesures de réduction ou de compensation des impacts : dans le cas d'un port de plaisance, il s'agira par exemple de supprimer un bloc sanitaire plutôt que de réduire le nombre de places à flot… Ces équipements, déjà sous-évalués, ne semblaient d'ailleurs pas être une priorité du maître d'ouvrage : c'est ce que l'on constate en lisant l'avis de la DDASS sur l'étude d'impact, qui estime que « le dossier est remarquablement mal conçu et mal organisé. Les impacts sanitaires et environnementaux ne sont absolument pas clairement identifiés ni décrits. Aucune conclusion n'est établie. L'obligation réglementaire de constituer deux dossiers différents (projet d'agrandissement et évacuation des vases) devrait être précisé et un calendrier proposé pour chaque opération (…). Non respect du règlement sanitaire départemental concernant le nombre de sanitaires qui doit être

argumenté précisément, ainsi que l'évacuation des déchets (…) très peu de précisions sur l'aire de carénage (devenir, configuration…) ».

Toujours pour l'extension du port de plaisance de Piriac, le dossier d'étude d'impact révèle l'importance des considérations économiques dans la détermination des sites, ici de dragage. Y est ainsi précisé au sujet du rejet des produits de dragage que « le site de Castelli est privilégié pour le clapage et l'arrêté préfectoral précise que le site de Piriac ne pourra être utilisé que si l'utilisation du site de Castelli conduit à des surcoûts de plus de 25% par rapport à ce dernier ».
L'utilisation d'un site plus sensible sur le plan environnemental serait-il uniquement lié à des considérations techniques dont dépendent les questions de coût ?…

233. Les préoccupations publiques : la question centrale du coût du projet pour le contribuable

Si le pétitionnaire est très dépendant des questions de rentabilité économique, qu'en est-il des populations locales (ou non) touchées directement ou indirectement par l'aménagement ? Quels rapports le citoyen entretient-il avec cette même sphère ?
La charge financière d'un aménagement sur les impôts locaux est une question qui apparaît comme fondamentale au sein de très nombreux rapports d'enquête publique. L'intérêt général d'une opération n'est apprécié que dans la mesure où elle ne coûte pas trop au contribuable, qui ne souhaite pas nécessairement qu'on lui impose un investissement alors qu'une majorité de personnes pourront en profiter sans en avoir la charge directe. Le littoral est particulièrement sujet à ce type de réaction : d'abord parce qu'il est public (DPM : plage, marais…), mais aussi parce qu'une rupture importante existe entre les intérêts des uns et des autres selon leur éloignement ou leurs usages à la côte : par exemple, les contribuables d'une commune entière vont payer des moyens de lutter contre l'érosion (épis, enrochements), alors que les habitations menacées sont peu nombreuses.

Le phénomène de rejet des populations est amplifié par le fait qu'elles ne sont informées qu'au dernier moment. Cette réactivité naturelle est en partie liée au fait que l'intérêt de l'aménagement ne leur est pas convenablement explicité, qu'il s'agisse de l'intérêt collectif ou de leur propre intérêt individuel, ce qui explique les interrogations fréquentes des citoyens lors de l'enquête publique quant au coût du projet pour le contribuable qu'il représente.

A partir de ces faits, on constate que la participation à une enquête publique relative à un projet d'équipement ou de travaux sur une zone peuplée sera plus élevée que dans une zone naturelle et les réflexions y auront un caractère plus économique qu'écologique. Les interrogations citoyennes sont encore souvent strictement économiques, alors même que les questions environnementales sont elles aussi économiques.
Un extrait du bulletin d'information[36] de l'association Vivre l'île 12 sur 12 (Noirmoutier) exprime les inquiétudes et les regrets de voir l'utilisation de l'argent du contribuable aller à l'encontre des préoccupations environnementales d'une partie des citoyens :

> « Dans le même ordre d'idées on nous annonce qu'une subvention « défense contre la mer » va être demandée au Conseil régional. Devinez pourquoi... pour terminer la deuxième phase de la construction du port du Morin. N'y a-t-il pas d'autres urgences ? Est-ce vraiment le souci de la meilleure utilisation de nos impôts qui détermine ces choix ? »

[36] Bulletin N°19 automne 1998

Le tract diffusé par l'association La Vigie à propos du port de plaisance de Brétignolles (ci-contre) va dans le même sens…

Novembre 2003 - Tract de "La Vigie"	
	L'histoire du port gratuit... Il y a 9 mois, on vous annonçait un port gratuit... Le 11 octobre dernier, la mairie engageait 208 462 € (1 367 421 F) pour lancer des études administratives pour un projet délirant. Et ce n'est pas fini... (*Des études qui devaient être subventionnées à 100%*) Alors qu'aucune subvention publique n'est accordée (*pas même demandée*) on lance un projet ruineux qui réduirait à néant les équipements de la Normandelière que les Brétignollais viennent tout juste de finir de payer. VOS IMPOTS AUGMENTENT Un port à la Normandelière pour 700 privilégiés? Etes-vous prêts à rembourser + 443 € / habitant / an pendant 15 ans? Halte au gaspillage de l'argent public ! Notre littoral est notre première richesse ! C'est pour cela que les touristes viennent à Brétignolles sur Mer. Aidez-nous à protéger le site exceptionnel de la Normandelière ! Adhérez à "La vigie"

Le constat est finalement peu satisfaisant d'un point de vue environnemental, les questions de rentabilité économique et de profit étant au cœur de la majorité des aménagements et des décisions.
Les études d'impact et les enquêtes publiques, théoriquement conçues pour répondre à des préoccupations environnementales, sont détournées de ces objectifs premiers pour des raisons économiques : l'étude d'impact va montrer que le projet est indispensable et rentable, qu'il a donc surtout des impacts positifs (en passant finalement rapidement sur les impacts préjudiciables à l'environnement) ; une partie des individus qui vont se déplacer à l'enquête publique le font dans le souci d'être éclairés quant à leur contribution financière, etc.
Ne faudrait-il pas alors dissocier ces préoccupations pour que l'une ne se fasse pas au détriment de l'autre ? Exclure tout aspect économique des justifications du projet dans l'étude d'impact, c'est-à-dire ne décrire que les justifications directement bénéfiques à l'environnement ? Ceci permettrait peut-être d'éviter des bilans coûts/avantages peu viables… Par ailleurs, la fonction d'information de l'enquête publique pourrait être clairement affichée comme strictement environnementale afin d'enrayer l'association encore trop présente de la logique d'équipement avec celle de croissance économique qui nuit tant au développement durable : la préservation de l'environnement n'est-elle pas une valeur à part entière digne d'un intérêt exclusif ?

3. LE MANQUE D'APPROCHE SYSTEMIQUE ET GLOBALE : ETAT DES DISCONTINUITES

Une des difficultés majeures des procédures réglementaires environnementales est de rapprocher les approches conceptuelle et pragmatique, en réussissant à replacer un projet ponctuel, un site, une région à un moment donné dans une dimension spatiale et temporelle suffisamment large. A ce titre, les études d'impact et les enquêtes publiques favorisent-elles cette vision globale et la prise en compte multi scalaire des effets sur les équilibres naturels, économiques ou sociaux ?

31. LES « INTERMITTENCES » DE LA PROTECTION

Entre la mise en place de normes, de règlements et l'application effective de ces derniers, la protection de l'environnement est variable : on décide de légiférer à la suite des dégradations, mais une fois la loi votée, la pression se relâche et les décrets tardent… C'est ainsi que des « intermittences temporelles » nuisent à la protection, auxquelles s'ajoutent des « intermittences spatiales » : on protège ici maintenant, puis un peu plus loin si un équipement est implanté sur le lieu en question, on soustrait un espace protégé au profit d'un autre, etc… Bien sûr au détriment d'une conservation durable des milieux naturels.

Aussi, le manque de culture environnementale ne se vérifie pas uniquement au sein des études d'impact et des enquêtes publiques, mais également au niveau des mesures de protection juxtaposées qui s'avèrent parfois contraires aux objectifs initiaux de conservation.

311. La protection entre laxisme et immaturité réglementaire

L'absence d'ambition politique est marquée en France par un retard systématique, parfois très important, entre la parution des textes de loi et des décrets d'application. L'exemple le plus frappant est donné par la loi Littoral : un récent rapport du Sénat (n°421, 2003 – 2004) détaille ces mesures qu'il juge tardives et incomplètes :

Des décrets parus dix-huit ans après la loi Littoral

La « loi littoral » renvoyait, pour la détermination de son champ d'application, à trois décrets, sur la fixation de la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas (article L. 321-2 du code de l'environnement), celle des communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux (article L. 146-1 du code de l'urbanisme), et enfin celle des estuaires les plus importants (article L. 146-4 du code de l'urbanisme). Dans un arrêt du 28 juillet 2000, le Conseil d'Etat a d'abord jugé que la publication des décrets d'application de la loi constituait une obligation et a enjoint l'Etat de les publier dans un délai de six mois sous peine d'une astreinte de 152 € par jour de retard, ce délai ayant expiré au mois de février 2001. Le juge administratif a ensuite indiqué que le décret prévu par l'article L. 321-1 du code de l'environnement n'était pas nécessaire pour que la loi s'applique : il s'est donc reconnu le pouvoir de vérifier si une commune estuarienne doit ou non être qualifiée de commune littorale, à partir du critère de participation aux équilibres écologiques ou économiques littoraux prévu par la loi. En revanche, le juge a indiqué que l'absence de décret faisait obstacle à l'application de la loi aux rives des estuaires plus importants. Dans son rapport remis en 1999, le Gouvernement s'est contenté d'exposer, pour expliquer les motifs de ce retard, que la préparation de ces décrets avait dû faire l'objet de longues concertations, et a conclu ainsi : « *au cours de la procédure, il est apparu qu'un certain nombre de communes ont émis des*

avis défavorables sur l'application de ces dispositions à leur territoire ce qui a conduit à ne pas prendre les décrets. »

Le décret fixant la liste des communes riveraines des estuaires et deltas, et celle des estuaires les plus importants a finalement été publié le 29 mars 2004 (décret n° 2004-311 du 29 mars 2004). Le décret susceptible de préciser les modalités de délimitation du domaine public maritime prévu par l'article 26 de la « loi littoral », qui aurait dû réduire les contestations et contentieux issus de l'inadaptation des procédures, n'est paru qu'en mars 2004. En conséquence, depuis dix ans, très peu de délimitations ont été effectuées, en raison de l'ancienneté des textes applicables, tels que le décret du 21 février 1852. La procédure traditionnelle, datant d'une circulaire de 1920, exigeait la convocation d'une commission à un jour donné, qui ne pouvait donc presque jamais coïncider avec les conditions correspondant à la définition du Conseil d'Etat fixant la limite du domaine public maritime « *au point jusqu'où les plus hautes eaux de la mer peuvent s'étendre, en l'absence de perturbations exceptionnelles* », quels que soient le rivage et la période de constatation.

Le décret n° 2004-309 du 29 mars 2004, qui modifie ou abroge les textes antérieurs, prévoit que le préfet prend l'arrêté de délimitation, sauf avis défavorable du commissaire enquêteur, et propose une liste de procédés scientifiques acceptables pour délimiter le rivage de la mer (critères topographiques, critères morpho-sédimentaires et botaniques, critères historiques).

Enfin, un décret n° 2004-308 du 29 mars 2004 relatif aux concessions d'utilisation du domaine public maritime en dehors des ports a remplacé et abrogé le décret n° 79-518 du 29 juin 1979 relatif aux concessions d'endigage et d'utilisation des dépendances du domaine public maritime en dehors des ports, afin :

- d'abroger des dispositions devenues obsolètes, de simplifier et de déconcentrer les procédures ;
- de mettre un terme à la priorité reconnue aux communes pour les concessions d'endigage non translatives de propriété, qui était dépourvue de base légale ;
- de prendre en compte les articles 25 et 27 de la « loi littoral » du 3 janvier 1986, qui interdisent, en dehors des ports et des zones industrialo-portuaires et sauf exceptions limitées, qu'il soit porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer.

Le même rapport fait ensuite état de décrets toujours attendus, tels que celui fixant la liste des communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux.

Le retard de transcription en droit français des directives européennes est tout aussi significatif. Plusieurs années sont souvent nécessaires pour adapter les textes alors que cela devrait logiquement être réalisé simultanément. Deux exemples sont révélateurs :

- un retard de cinq ans pour la transposition de la directive communautaire de 1985 traduite en droit français par le décret 93-245 du 23 février 1993 relatif aux études d'impact et au champ d'application des enquêtes publiques (JO du 26 février 1993, p. 3033). Celui-ci a apporté d'importantes modifications au décret initial de 1977, qui portent à la fois sur le champ d'application de la réglementation, sur la nature des informations à fournir par le pétitionnaire et sur des éléments de la procédure. Le nouveau décret est complété par une circulaire du 27 septembre 1993.
- les articles 6 et 12 de la directive Habitats de 1992 qui ne sont traduits pour partie que depuis décembre 2001 ! Or, ces articles sont fondamentaux, ils ont déjà remis en question plusieurs grand projets : en Loire Atlantique, il s'agit par exemple de la centrale nucléaire du Carnet, du projet d'aéroport de Notre Dame des Landes et, plus récemment, de l'extension portuaire de Nantes – St Nazaire à Donges Est. Toute la difficulté consiste à démontrer qu'il existe réellement un intérêt général majeur du projet, supérieur au maintien des habitats et de la biodiversité, sans qu'aucune autre alternative soit possible (pourquoi ce site et pas un autre, etc.).

Tout ceci appuie la réflexion de F. Ost (1995) qui considère que, « tout comme on semble n'avoir inventé la nature que du jour où l'on a commencé à la détruire, le droit administratif et réglementaire de l'environnement apparaissant le plus souvent comme l'alibi d'une société qui s'acharne à le mettre en coupe réglée. Les compensations sont tardives et toujours insuffisantes ».

Ces délais sont à comparer avec le temps écoulé entre la prise de conscience des problèmes et leur traduction réglementaire. Il suffit de reporter quelques-unes des « *100 propositions de M. Barnier pour une nouvelle politique de l'environnement* » qui datent de 1989 pour rendre compte de cette inertie :

- renforcer l'intervention du ministère de l'environnement et du cadre de vie
- pour les études d'impact, dissocier la maîtrise d'ouvrage de l'analyse de l'état initial du site et des mesures compensatoires
- prévoir le financement et la réalisation d'un bilan a posteriori des effets réels et des aménagements exécutés.
- élargir l'obligation d'étude d'impact aux POS
- la décision portant approbation de tout projet soumis à enquête publique doit comporter obligatoirement une réponse explicite à toute objection ou tout contre-projet ayant fait valoir des préoccupations d'environnement au cours de l'enquête publique.
- dans chaque département, le préfet et le président du Conseil Général doivent mettre en place une formation spécifique à l'intention des commissaires enquêteurs[37]

En attendant une prise en compte effective, les discontinuités temporelles et les conséquences sur la protection d'un site impliqué par ces retards sont multiples :
- le moment de la publication d'un décret devient un moment clé, notamment en cas de recours: avant, la décision d'aménager dépend fortement de l'appréciation du juge, de son interprétation des textes et de la jurisprudence ; après, une grande part de l'ambiguïté disparaît au profit d'un fondement plus précis ;
- l'évolution devient chaotique du fait de décalages entre les moments où sont pensés les textes (passé) et les moments de leur utilisation et des actions d'aménagement (présent). C'est ce qu'essaie d'expliquer JP. Pinot (1998) : « *un aménagement s'inscrit toujours dans un cadre juridique ; comme tous les cadres juridiques, il est incohérent car formé de strates successives de décisions, prises à des dates différentes (et reflétant donc des états de société différents) et par des autorités différentes. On récupère tant bien que mal les lambeaux encore utilisables des législations anciennes, on feint d'ignorer les prescriptions qui aujourd'hui gênent tout le monde, et on greffe là dessus des législations ou réglementations plus adaptées, sinon aux besoins des sociétés, du moins à l'idée que se font de ces besoins les groupes de pression dominants* ».

L'exemple de la construction de bâtiments conchylicoles dans la bande des cent mètres permet d'illustrer bien ces propos : l'un des articles du décret du 26 décembre 2000 substituait la notion de surface hors œuvre brute (SHOB) à celle de surface hors œuvre nette (SHON). Or, les projets d'extension ou d'aménagement créant nécessairement de la surface hors œuvre brute, se retrouvent interdits dans tout espace protégé. La situation devient délicate pour les conchyliculteurs car les services vétérinaires exigent la mise aux normes d'un établissement pour en autoriser l'exploitation, alors que ce décret rend les travaux nécessaires à cette mise aux normes impossibles (précédemment, l'autorisation de construction de 20m2 de SHON permettait la construction de bureaux, toilettes ou autres équipements restant indispensables à l'exercice du métier. Comme suite à cette nouvelle législation, les conchyliculteurs ont voté au sein de leur

[37] Pour les PDLL, cette mesure a été engagée avant 2003 avec la participation de la DIREN.

conseil une délibération demandant l'annulation de ce décret du 26 décembre 2000 rendant applicables ces dispositions.

L'exemple de la conchyliculture permet de mettre en exergue une première contradiction réglementaire générée par le manque d'espace littoral disponible : de plus en plus de normes nationales et européennes imposent la construction de bâtiments supplémentaires, de bassins d'une certaine taille, de sanitaires et cantines à partir d'un certain nombre d'employés, etc. Seulement, la réglementation sur les sites en question, principalement la loi littoral, n'autorise pas ces extensions puisque les dits bâtiments devraient être en continuité avec l'urbanisation existante, et on comprendra que les conchyliculteurs ne peuvent, entre autres pour des raisons de qualité de l'eau, exploiter à proximité de zones d'habitat.
C'est ainsi que « *la maîtrise de l'espace est fondée sur des textes qui parfois entérinent des pratiques mais qui, plus souvent, cherchent à en limiter les effets pervers (ou considérés comme tels, à un moment donné). Elle s'inscrit dans toute une série de lignes, de limites plus que de discontinuités si le juge doit trancher : la nature, par ses dynamiques propres, confronte d'ailleurs le droit contemporain à toute une série de difficultés qui sont, selon la plus ou moins grande souplesse du droit, plus ou moins faciles à résoudre* » (Miossec, 2002).

Enfin, le laxisme réglementaire n'est pas seulement visible dans les retards d'application des législations mais également dans le degré de cohérence de ces dernières. Le régime d'autorisation des installations classées est à ce point de vue exemplaire d'un système qui ne fonctionne pas mais auquel personne ne s'attaque (une fois de plus, l'action des lobbies, ici agricoles, est un facteur déterminant) : entre un régime d'autorisation administrativement trop lourd (qui incite à être contourné) et un régime de déclaration très peu contraignant (par exemple, aucune information au public n'est imposée), rien n'est fait pour institutionnaliser un niveau intermédiaire afin d'obtenir une hiérarchie plus cohérente des outils juridiques.

Inadéquation entre l'espace littoral disponible et quelques mesures de protection générales

La configuration spatiale du littoral ou la nature des milieux amènent parfois les réglementations de protection à bloquer des situations aux dépens de la nature elle-même.
Le projet d'extension d'une station d'épuration pour les communes de La Barre de Monts et Beauvoir/mer dans le marais breton (Vendée) permet d'illustrer cette affirmation. Il s'agit d'un système de lagunage, un des moyens les plus « naturels » et intégrés qui soit. D'un côté, la réglementation relative aux espèces protégées (rares ou endémiques à un milieu) interdit leur destruction ou leur déplacement, de l'autre côté, l'extension de cette station d'intérêt public est censée contribuer à une meilleure gestion environnementale. Or, la configuration spatiale ne permet pas le choix d'autres sites que ceux où se trouve une espèce protégée. Quelle solution est la meilleure pour l'environnement ? La station permettra le rejet dans le milieu d'une eau de meilleure qualité aux dépens du site classé qui sera défiguré, l'écosystème aura été modifié et appauvri… Actuellement, de longues et coûteuses procédures dérogatoires sont en cours, mais la probabilité pour qu'elles aboutissent est très faible, les interrogations demeurent…
Face à une urbanisation qui s'étend constamment, ce type de problème (demande d'équipements plus nombreux) tend à devenir de plus en plus fréquent sur les espaces littoraux sans pour autant que le droit soit apte à y apporter des solutions satisfaisantes.

Le « permissibilisme » des périmètres de protection

L'interprétation dans les études d'impact de la présence d'un périmètre de protection se fait souvent au détriment de l'espace extérieur à ce dernier. Deux remarques majeures méritent d'être faites.

> L'anormale légitimation d'un aménagement réalisé dans un site situé en dehors d'un zonage de protection.

On lit généralement dans les études d'impact que si le site choisi n'est pas protégé, l'équipement prévu peut s'y implanter sans problème, en sous-entendant un intérêt faunistique et floristique nul ou presque. Pourtant, une limite artificielle sur un document graphique est souvent en inadéquation avec les réalités du terrain (arbitraire) et plusieurs exemples peuvent être donnés quand aux dysfonctionnements créés par ces lignes : des conflits d'usages dans le golfe du Morbihan (56) sont ainsi nés de référentiels spatiaux multiples utilisés par différentes administrations (dans ce cas précis, les affaires maritimes administraient l'ouverture des zones de mouillage et la section régionale conchylicole la distribution et la répartition des concessions aquacoles). De la même façon, les périmètres de protection se retrouvent parfois décalés sur les plans après leur approbation. D'une manière plus générale, l'échelle des tracés est trop imprécise pour qu'ils puissent être accompagnés d'une réglementation contraignante dans l'espace.

Un site d'implantation envisagé à proximité d'un périmètre de protection peut de ce fait être rapidement répertorié comme un site sans intérêt car non protégé, ce qui légitimera dans une certaine mesure l'absence d'inventaires faunistique et floristique longs et coûteux…Le problème des limites est donc fondamental, encore plus pour l'espace littoral dont le dynamisme conditionne en partie la mobilité des espèces.

Il est vrai que les zones de conservation sont plus nombreuses sur le littoral que sur d'autres espaces, tant du fait de la grande richesse de sa biodiversité et de ses paysages que de leur fragilité.

Du simple recensement naturaliste aux protections européennes ou internationales, les contraintes réglementaires sont variables. Les zonages sont ainsi multiples et se chevauchent la plupart du temps, qu'il s'agisse d'inventaires (ZNIEFF, ZICO) ou de classements (ZPS, SIC, Ramsar, etc.). La loi Littoral complète ces protections lorsqu'il s'agit de milieux sensibles (L 146-6), de la bande des 100 mètres et des coupures d'urbanisation.

Malgré plusieurs « couvertures protectrices » convergentes, un espace n'est a priori jamais à l'abri d'un projet d'infrastructure lourde : c'est le cas des projets d'extension industrialo portuaire et de franchissement de la Loire qui menacent un site Natura 2000. La DTA « Estuaire de la Loire » actuellement en cours, bien qu'elle classe les zones humides estuariennes en cause comme des espaces exceptionnels à protéger, affirme parallèlement la nécessité de ces aménagements.

La richesse et la sensibilité d'un site passe donc après des exigences économiques, techniques ou sociales (par exemple, le poids des dockers a été souligné dans l'étude du projet Donges Est) et les maîtres d'ouvrage n'hésitent pas dans certains cas à user d'arguments parfois contestables pour justifier leur projet : dans l'exemple du parc éolien des polders du Dain (commune de Bouin, Vendée), l'implantation d'éoliennes sur le rivage a été autorisée dans la bande littorale des cent mètres au motif que les vents ne sont pas aussi puissants s'il y a frottements avec la terre (rugosité), ce qui exige la proximité immédiate de l'eau en réponse à l'art L.146-4 II du Code de l'Urbanisme. L'étude d'impact relative à cet aménagement justifie ainsi l'emplacement des éoliennes; en revanche, le fait que le site soit inventorié en ZNIEFF II, à proximité d'une ZNIEFF I et d'une ZICO, n'est pas véritablement développé.

Si les périmètres de protection, censés informer d'une richesse écologique importante, ne sont pas respectés, qu'advient-il de ce qui n'est pas classé en réserves, sites, parcs ou monument historique ?

> La destruction d'un milieu justifiée par une « promesse » de protection « compensatoire ».
Pour plusieurs projets littoraux étudiés, une partie ou l'ensemble des mesures compensatoires tient dans la mise en place d'un périmètre de protection sur un site voisin. Il s'agit généralement du transfert de gestion ou de la donation d'un espace au CELRL, en compensation de la perte occasionnée par les équipements projetés. Par exemple, la remise de 1500 ha au CELRL par le Port Autonome de Nantes – St Nazaire pour le projet Donges Est peut-elle rendre plus acceptable la destruction d'une cinquantaine d'hectares de vasières et roselières ? Le projet de port vert à Piriac sur mer suivait un objectif similaire, qui consistait à faire don - également au CELRL - d'une « ceinture verte » autour du bassin de plaisance pour éviter toute construction immobilière.

Mais cette démarche est-elle satisfaisante ? Les grands projets qui continuent d'être établis sur des espaces protégés ne cessent de remettre en question la valeur réglementaire de ces zonages. L'exemple précédent du franchissement routier de la Loire pour partie sur la zone humide estuarienne (opération affichée dans le projet de DTA, qui se veut un cadre pour la prise de décision) conduit à s'interroger quant à la pertinence de la préservation d'un espace qui peut quelques années après sa protection être transformé sous réserve de la protection d'un autre espace, et ainsi de suite : c'est l'équilibre de tout un ensemble qui peut à un moment donné être remis en cause ; la question du temps long a ici toute son importance. Toujours pour l'exemple de l'estuaire de la Loire, l'industrialisation de centaines d'hectares de zone humide ajoutée à la construction d'un pont et de liaisons soutenues par des bacs (à ceci s'ajoutant la multiplication ou la densification du réseau de voirie sur les milieux de marais) ne correspond-elle pas à la condamnation des échanges verticaux entre la Brière et le lac de Grand Lieu, deux grandes zones humides d'importance internationale pour les oiseaux migrateurs ? A l'heure où les biologistes montrent toute l'importance de corridors écologiques, ne risque t-on pas ici d'en supprimer un d'ordre majeur ?
Cet exemple soulève le « problème » de la non-prise en compte de la mobilité des espèces dans les décisions d'aménagement : toujours pour le même espace, *l'angélique de l'estuaire* est une espèce végétale endémique de l'estuaire de la Loire classée prioritaire au titre de la directive Habitats. Or, cette plante s'adapte en permanence aux fluctuations du niveau de salinité : sa zone d' « habitat » s'étend ou se réduit selon les années, tantôt vers l'amont ou vers l'aval. Aussi, un aménagement autorisé à un instant T sur un site ne risque-t-il pas de compromettre, quelques années plus tard, la reproduction de cette espèce du fait de l'implantation sur un futur milieu optimal ?

Si la politique de rachat par les associations de protection de l'environnement ou le Conservatoire du littoral peut être considérée comme une des meilleures formes de sauvegarde face à la faiblesse des pouvoirs publics, le fait de devenir propriétaire ou gestionnaire peut être source de contradictions parfois préjudiciables à la protection de l'environnement : ainsi, dans la réserve naturelle des marais de Séné (golfe du Morbihan) gérée par la LPO - mais appartenant à la commune - , une certaine forme de chantage a pu être mise en évidence lors d'un projet d'incinérateur souhaité par les élus locaux : si l'association souhaitait rester gestionnaire, elle ne devait pas s'opposer à tel projet…

312. Des espaces fractionnés par les mesures de protection réglementaires

Alors qu'ils constituent des unités homogènes, de nombreux milieux naturels sont fragmentés par des mesures réglementaires, dont l'application est elle-même déterminée par des limites administratives peu cohérentes avec les entités spatiales. Bien que les avantages des périmètres de protection soient nombreux pour la conservation des écosystèmes, on peut leur reprocher d'augmenter les risques de cantonnement des préoccupations d'environnement aux seules zones protégées : si certains usages

sont autorisés dans un secteur, ceci va favoriser un développement parfois à outrance au vu de la capacité du milieu récepteur, alors qu'un espace voisin protégé restera – dans un premier temps – exempt de tout aménagement, bien qu'il puisse être perturbé indirectement par les activités du premier secteur. D'où l'importance de zones « tampon » comme il existe pour les parcs nationaux…
Au lieu de favoriser la recherche de compromis entre protection et équipement, la « mise en réserve » d'espace tend plus souvent à amplifier les tensions et les conflits : la négociation ne consiste pas à harmoniser le développement (dans le sens d'une gestion durable) mais à négocier un espace protégé contre l'altération d'un autre. Le système qui fait qu'à « *l'intérieur des zones* [de protection], *l'espace est en principe continu et les discontinuités n'apparaissent qu'aux frontières des zones, du fait de l'existence de limites séparatives linéaires, également continues* » (Le Cornec, 1997) n'est guère satisfaisante et introduit plus de ruptures spatiales que de cohérences.
Quoi qu'il en soit, un trait sur la carte, qu'il serve à délimiter un espace de protection ou les vocations d'un PLU, est forcément réducteur en terme de « commencement d'un lieu », agissant finalement comme une frontière où les règles changent.

> L'étude d'impact relative à l'extension du port de Piriac en 2003 présente ainsi une analyse très succincte de l'espace proche du projet qui supporte pourtant plusieurs sites protégés : « cinq sites sont définis sur la commune mais aucun ne concerne le port de Piriac, le site le plus proche étant situé à plus de 600 mètres du port de plaisance. Le projet est donc compatible avec la Loi littoral ». A aucun moment les caractéristiques des sites en question ne sont décrites. Les périmètres de protection du patrimoine architectural sont considérés de manière identique, c'est à dire que tous travaux réalisés de l'autre côté d'une « ligne de protection » ne doit pas poser de problème particulier : ainsi, la ZPPAUP (vieux bourg de Piriac) qui borde le bassin du port est écartée de l'analyse puisque son périmètre s'arrête juste aux limites de la zone portuaire.

En matière d'aménagement, l'instauration d'un zonage peut donc être interprétée de manière simpliste : d'un côté d'une ligne, on ne réalise rien car les contraintes sont trop fortes ; de l'autre côté, tout est permis, d'autant plus qu'un espace proche est *déjà* protégé. Cette approche est le signe d'un manque de volonté pour avoir une vision générale d'un ensemble spatial cohérent, ce qui ne va pas sans poser problème dans le système littoral où les interactions sont constantes. Elle dénote par ailleurs, un certain « mépris » de la nature ordinaire au profit d'une nature « remarquable », alors que si l'on se place dans un système scalaire différent, ce qui peut être considéré comme un espace banal au niveau local peut s'avérer être un espace identitaire important, qui sera menacé sur un temps plus ou moins long (par exemple, un paysage de bocage breton, de marais atlantique…).

Pour la réalisation des études d'impact, les zonages de protection arrangent ; les auteurs se gardent souvent d'aller vérifier la présence d'habitats ou d'espèces à l'origine d'un classement (surtout les nocturnes !) si l'aménagement ne concerne pas directement la zone protégée. C'est ainsi qu'a été sanctionnée une étude d'impact qui n'indiquait pas l'existence d'une réserve naturelle alors que le rejet des eaux résiduaires de l'installation devait s'effectuer dans un bras de rivière inclus dans la zone naturelle[38].
Les éléments naturels, mobiles, ne peuvent être cantonnés au sein de limites artificielles, entièrement et mentalement construites par quelques hommes qui ont à un moment donné ont jugé nécessaire un tracé sur un plan. Encore une fois, l'espace protégé va uniquement servir à légitimer un aménagement dès lors qu'il en est exclu. Les espaces biologiques remarquables, généralement

[38] TA Lyon, 25 avril 1989, *Frapna*, req. 8840335 (in MINER, 1999)

inventoriés (ZNIEFF, site RAMSAR, etc.) ne sont finalement pas pris en compte[39] s'ils ne présentent pas une contrainte réglementaire suffisante telles que les réserves naturelles ou les SMVM (document opposable aux tiers).
Néanmoins, le juge administratif peut appliquer la notion d'erreur manifeste d'appréciation qui demeure particulièrement efficace lorsque des situations ne permettent pas la mise en œuvre de textes précis. C'est ainsi que le tribunal administratif de Caen donna raison à l'Association Faune et Flore[40] qui dénonçait l'exploitation d'une carrière située sur une ZNIEFF. Cette décision, qui souligne le pouvoir d'appréciation et de décision du juge administratif en dehors même de tout texte codifié, suscite l'interrogation au sujet du poids relatif des textes et l'hétérogénéité des décisions en fonction de la sensibilité personnelle du juge aux questions environnementales. Il n'en demeure pas moins que le problème de la validité dans le temps d'un zonage et de son actualisation reste bien réel.

La fragmentation spatiale est une des limites du droit, la législation privilégiant le zonage et l'attribution de différentes vocations (Miossec, 2004) même si la définition de ces zones est concrètement confuse et problématique. La loi Littoral génère les mêmes incohérences spatiales, comme le montre l'exemple de la déviation routière de Beauvoir/mer (Vendée). Le projet reste aujourd'hui bloqué après plusieurs années d'études car un même espace, le marais breton, est coupé par une limite communale : du côté de la commune de Beauvoir, il est protégé au titre des espaces remarquables de la loi Littoral (il s'agit d'une commune littorale de plein droit) ce qui signifie que les routes de desserte y sont interdites et seuls des aménagements légers sont autorisés. De l'autre côté, le marais ne fait l'objet d'aucune protection particulière, toute voirie peut le traverser (figure 60). Comment trouver alors un compromis réglementaire pour le choix d'un tracé compatible avec les contraintes environnementales et sociales (la déviation ne pouvant pas passer trop près du bourg du fait d'un trafic important de camions…) ?
La protection des milieux

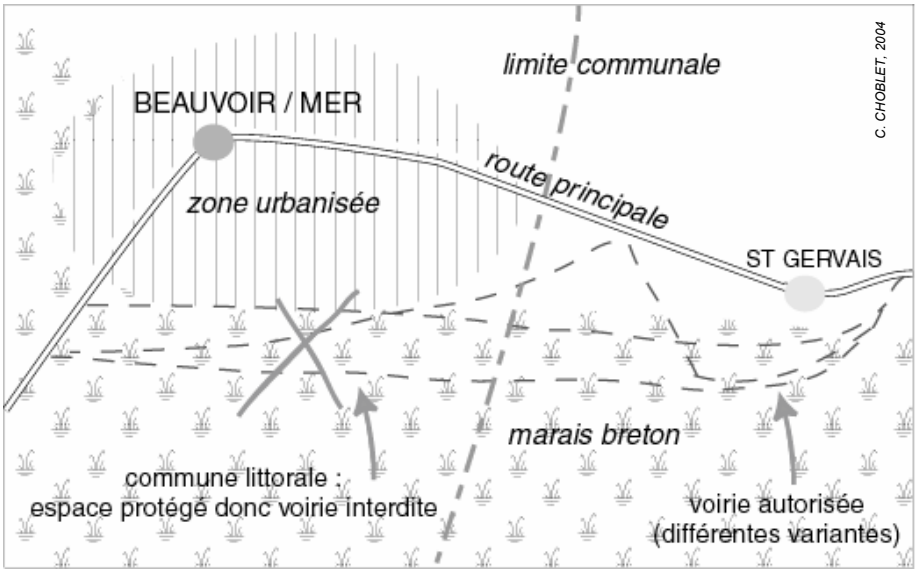


Figure 60 : Configuration complexe pour la déviation de la RD 948 (Beauvoir/mer et St Gervais) sur le marais breton. Etat d'une protection entre zonage réglementaire et limites administratives…

[39] Ainsi, une ZNIEFF ne bloque qu'exceptionnellement un projet et l'étude d'impact vise à démontrer que les inventaires à l'origine de ces classements sont obsolètes car n'ont pas fait l'objet de révisions récentes (l'espace est désormais mité, la zone humide en partie comblée, etc.). De nombreux aménagements réalisés ou en projet se situent dans ces périmètres : extension du terminal portuaire de Fromentine, commune de la Barre de Monts (ZNIEFF I), projet Donges Est (ZNIEFF I et II), projet de station nautique intégrée à Préfailles depuis 1991 (ZNIEFF I)…
[40] TA Caen 10 décembre 1996, req. n° 951809 ; revue Jurisprudence : Le tribunal observe que "les terrains intéressés par l'exploitation autorisée sont situés sur la partie sommitale d'une colline boisée dans la forêt d'Ecouves ; que l'exploitation, qui s'étendra sur une longueur de plus d'un kilomètre, est par ailleurs incluse dans une ZNIEFF qui, si elle n'a pas d'effet juridique, marque cependant l'intérêt du site ; qu'en outre ledit projet se situe dans le parc naturel régional Normandie-Maine ; que compte tenu, tant de la situation du projet que de son importance et de la sensibilité paysagère de la zone, nonobstant les mesures compensatoires prévues, en accordant à la SA des carrières de Noes l'autorisation d'étendre la carrière située sur les communes de Sées et de Bouillon, le préfet de l'Orne a entaché sa décision d'illégalité".

naturels, qui plus est des milieux littoraux, pose ainsi de manière récurrente la question de la traduction de définitions géographiques (mais également écologiques) au sein du langage normatif des juristes. Les échelles spatio-temporelles liées à ces disciplines ne peuvent s'accorder correctement: alors que les règlements nécessitent des contours nets, des frontières intangibles (pour tracer les limites des permis, de l'interdit, instituer les responsabilités…) et la réponse à un problème imminent (temps court, immédiat), les concepts qui constituent le fond de ces normes sont imprécis, variables, globaux et évolutifs (temps long, devenir).

313. Une législation nationale pour des réalités locales… une conformité possible (et souhaitable ?) ?

Au-delà des difficultés du droit à appréhender l'espace sans le zoner, il convient de vérifier son degré d'adaptabilité aux réalités locales. Des lois telles que celles qui instaurent les études d'impact et les enquêtes publiques présentent-elles une efficacité homogène au niveau national ?
Si certains auteurs considèrent que « *la complexité de la société condamne la reproduction à l'identique sur l'ensemble du territoire de dispositifs juridiques ne prenant pas en compte les réalités locales* » (Richard, 1995), nous pouvons affirmer que la complexité des systèmes spatiaux est tout aussi importante, tant dans leur spécificité propre que dans l'interprétation locale qui en est faite. Or, certains objets géographiques utilisés par la législation peuvent différer d'une région à une autre : faut-il par exemple rapprocher les hameaux bretons, nommés « ker », des « villages » ou des « hameaux intégrés » dont fait état la loi Littoral ?

La maille usitée, qui passe directement du global (l'Etat) au local (la commune) est-elle alors appropriée ?
Une enquête réalisée par l'IFEN montre qu'en 1993, sept français sur dix pensent que le pouvoir des régions doit être développé dans le domaine de l'environnement. Les élus régionaux pensent la même chose à la hauteur de 63 % (IFEN, 2000).
La région serait-elle alors un territoire plus cohérent pour appliquer des lois à contre-courant de la généralisation et l'uniformité juridique, autrement dit « *ouvrir la voie, tout d'abord, à un principe de différenciation dans l'application de la loi, et en l'occurrence envisager des régions à statuts spécifiques ou des compétences « à la carte », afin de mieux prendre en compte la diversité des situations locales* » (Richard, 1995) ? Faut-il dépasser le cadre de référence national, qui a peut être eu sa pertinence et son utilité à une époque, mais qui est désormais devenu un carcan dépassé et inapproprié : *« l'heure n'est plus au « prêt à porter » institutionnel, reposant sur la reproduction partout à l'identique de dispositifs conçus par les administrations centrales mais, au contraire, à la généralisation du « sur mesure »* » (Rosanvallon)

Ne faut-il pas faire évoluer la loi en prenant plus en compte la géographie, en l'adaptant aux spécificités locales et régionales ?
C'est à ce sujet qu'est intervenu G. Huet[41] lors d'un récent colloque, dénonçant la non-prise en compte du contexte particulier breton caractérisé par plus de 20 % des installations classées agricoles (soit plus de 30 000 ICPE) sur seulement 6 % du territoire national, avec le lot d'impacts associés : plus de 30 000 tonnes de phosphore épandus par an sur les sols bretons soit plus de 20 % d'émissions gazeuses d'ammonium au niveau national, etc. Il ne peut résulter de cette situation « exceptionnelle » qu'un état de non droit, traduit par le chiffre impressionnant des demandes de régularisation (2/3 des élevages sont en situation irrégulière), de prise d'arrêtés complémentaires

[41] Délégué général de l'association Eaux et Rivières de Bretagne, membre du CDH des Côtes d'Armor et du Comité National de l'Eau / Colloque le juge administratif et l'environnement / 30 janvier 2004, Ecole des Mines de Nantes.

(évitant la réalisation d'une étude d'impact et l'avis du CDH), des incohérences fréquentes entre les plans d'épandage et les zones réellement utilisées pour ces pratiques (trop souvent saturées), etc.

Par ailleurs, l'interprétation des textes et la volonté pour les appliquer varient localement, par exemple, « *l'efficacité de la loi sur le littoral demeure tributaire des conditions de son application* » souligne R. Paskoff (1998).
A ce titre, l'analyse de J. Petit et P. Jatteau à propos de l'aquaculture est intéressante. Les auteurs montrent que l'interprétation individuelle des textes réglementaires, en partie conditionnée par la connaissance des réalités locales, est elle-même source de disparités spatiales. Ceci joue sur la perception des décisions administratives par les professionnels :

> « Le degré de crédibilité de la décision administrative va dépendre de la qualité des arguments apportés par l'agent instructeur. Qu'il s'agisse des aspects juridiques ou des aspects scientifiques, les conclusions prêtent souvent à discussion et, pour un même dossier, il est souvent possible d'arriver à des conclusions différentes, toutes aussi plausibles les unes que les autres. L'expérience des agents instructeurs et leurs réflexions sur la pratique des dossiers d'agrément de pisciculture nous montrent qu'une latitude d'interprétation importante subsiste après utilisation des données juridiques et techniques disponibles : c'est le savoir local et les contraintes particulières connues de l'agent qui vont ainsi fournir les raisons sur lesquelles il établira sa décision. Le traitement des dossiers diffère donc d'une région à l'autre et cela conduit parfois à un sentiment de suspicion chez les professionnels » (Petit & Jatteau, 1999)

Pour ces deux auteurs, les spécificités locales devraient être le fruit d'une plus forte collaboration entre scientifiques et juristes :

> « Traditionnellement, les juristes utilisent les arguments techniques pour justifier le champ d'application de leurs textes. Mais l'extrapolation des données scientifiques par les administrations et les bureaux d'études est faite, la plupart du temps, sans la caution des scientifiques. Ainsi, l'identification et la prise en compte des facteurs locaux (donc l'extrapolation) devraient se faire selon une règle de base commune et applicable à tous. Cette méthode appliquée par l'agent instructeur avec l'aide des acteurs locaux serait la garantie que le projet juridique garde un sens pour les administrés.
> La cohérence des décisions peut être améliorée par une approche mettant en relation plus étroite juristes et scientifiques, pour l'harmonisation des composantes techniques et normatives.
> Une réflexion amont, entre juristes et scientifiques, pourrait sortir les fondements de nouvelles méthodes d'instruction des dossiers concernant l'aquaculture et l'environnement… » (Petit & Jatteau, 1999).

Le flou qui entoure les définitions d'entités géographiques ainsi que les difficiles transpositions aux identités régionales est révélateur de ce manque de dialogue d'abord entre les scientifiques (géographes, sociologues, biologistes, économistes…) puis entre scientifiques et juristes.

32. ETUDES D'IMPACT ET ENQUETES PUBLIQUES, DES FACTEURS MULTIPLES DE DISCONTINUITES

321. Une échelle d'analyse spatio – temporelle inadaptée à la réalisation de l'étude d'impact

Un temps de réalisation trop bref.

Il est peu concevable pour un maître d'ouvrage de consacrer un temps important à la réalisation de l'étude d'impact, alors que son projet est défini et que d'autres études ont préalablement été

effectuées. Il a été vu précédemment que le choix du bureau d'études le moins-disant et qui offrait les délais les plus courts était de mise. Seulement, la période sur laquelle ce dernier devra réaliser l'étude dépendra plus de l'avancée des procédures administratives (décision de lancer l'étude d'impact) que de l'état du milieu. C'est ainsi que les périodes clés de l'évolution d'un espace peuvent être exclues d'une analyse et fausser les résultats de l'étude. La saisonnalité est pourtant un facteur essentiel, tant sur les plans biologiques (cycles de reproduction de la faune, périodes de migrations et d'hivernage de l'avifaune, saison de croissance d'une espèce protégée, etc.), physiques (une plage peut ainsi paraître en état critique en hiver ce qui incitera à mettre en œuvre des moyens de lutte contre l'érosion, alors que cette même plage présentera un profil satisfaisant en été) et sociaux (saison touristique, activités de baignade, périodes propices à la pêche à pied, etc…).
Bien que des données bibliographiques puissent faire état de situations ponctuelles, il faudrait pour avoir des études sérieuses au minimum un an d'observation et de multiples visites du site par les responsables de l'étude. On constate que ce délai n'est jamais de mise (en moyenne de deux à six mois) et que les auteurs d'une étude d'impact se déplacent rarement sur le terrain, exception faite quand des profils topographiques sont demandés (en général, deux à trois dates sont choisies).
Au final, l'état initial d'un site reste très statique, alors que l'environnement - particulièrement littoral - nécessiterait de « *construire un état initial de type dynamique, seul capable de simuler les différentes évolutions possibles* » (Guigo, 1991).

La demande de rapidité d'exécution va favoriser des références à une bibliographie parfois ancienne et peu actualisée, ainsi que la pratique du « copier-coller » quand le bureau d'études a précédemment réalisé des études sur un site identique ou ayant approximativement les mêmes caractéristiques (les études d'impact relatives aux extensions portuaires de Piriac sont à ce titre exemplaires : les états initiaux de 1986, 1995, 1997 et 2003 sont recopiés en quasi intégralité). L'utilisation généralisée de l'informatique facilite ainsi le recopiage des informations, parfois réutilisées de manière abusive (par exemple, dès qu'un projet a lieu sur un milieu bocager, le bureau d'études utilise une partie-type « faune et habitats présents dans les haies », c'est du prêt à l'emploi !).
Les bureaux d'études favorisent ainsi les affirmations faciles (« il n'y a pas telle espèce prioritaire, donc le site n'est pas très intéressant ») plutôt qu'ils ne s'attachent à dresser un inventaire exhaustif des espèces présentes qui aurait le mérite d'inciter le lecteur à se faire sa propre idée de l'écosystème global. Bien sûr, les associations dénoncent vivement cette attitude : « *lorsque le recensement des espèces végétales et animales n'est pas tout simplement absent d'une étude d'impact, la partie qui leur est consacrée est souvent tellement insuffisante voire caricaturale, qu'il est possible d'estimer que la loi n'est pas respectée au moins dans son esprit et que l'enquête publique est incomplète* » (Chezeau[42], 1999).

Une échelle d'étude réduite et inadéquate

Une approche holistique et systémique est nécessaire pour appréhender de manière satisfaisante l'espace littoral. Or, un bureau d'études (toujours par manque de temps) va fixer son analyse sur un espace réduit comprenant le site et ses environs proches, sans tenir compte d'un environnement plus large qui peut pourtant être directement concerné par le projet d'aménagement.

Les effets cumulatifs sont ainsi souvent exclus de l'analyse alors que leurs conséquences sont importantes : l'exemple des installations classées agricoles est un des plus révélateurs : à l'échelle du projet individuel, les impacts ne sont pas forcément préjudiciables à l'environnement, seulement, à

[42] Association Nature Environnement 17 / SEPRONAS (Société pour l'étude et la protection de la nature en Aunis et Saintonge).

l'échelle d'un bassin versant, l'ensemble des élevages ajoutés les uns aux autres va avoir de fortes répercussions sur l'équilibre du milieu en aval : pollution de l'eau, eutrophisation, algues vertes, etc.
L'intégration d'un projet au sein d'aménagements déjà existants (ou de projets en cours) peut être problématique et souligne l'absence d'approche globale de l'espace à une échelle cohérente tenant compte des équilibres environnementaux. Pour réduire ce problème, tout équipement devrait être intégré dans une approche générale d'aménagement du territoire et de planification régionale qui prenne en compte l'ensemble des facteurs à effets cumulatifs et/ou synergiques car ces derniers peuvent être la cause de dégradations irréversibles (ex : associer le déboisement de terrains pour l'aménagement en question alors que les terres avoisinantes sont simultanément exposées à l'érosion). L'examen isolé des projets ne peut suffire pour appréhender toutes les conséquences écologiques pouvant résulter de l'addition de plusieurs projets susceptibles d'exercer une incidence sur la région concernée. Ainsi, l'inventaire de tous les facteurs exogènes doit être mis dans la balance et comparé à la capacité productive ou à la sensibilité des biens naturels, sans oublier de tenir compte des pollutions et nuisances antérieures.

Les impacts d'un projet, qui s'étendent de manière différenciée dans le temps (à court ou moyen terme) et dans l'espace (proche, éloigné) rendent donc obsolète une étude du site et de ses stricts abords. En reprenant l'exemple d'une exploitation agricole, les odeurs font partie des impacts plutôt proches et immédiats (en fonction de paramètres naturels comme les conditions météorologiques), alors que l'eutrophisation du milieu aquatique peut n'être visible que plusieurs années après et sur un site éloigné, même si généralement les impacts diminuent avec la distance.

L'étude de la fréquentation des sites voisins est ainsi écartée, malgré les répercussions que peut avoir un aménagement sur le milieu naturel. L'exemple des extensions successives du port de plaisance de Piriac le démontre une fois de plus : le site de l'île Dumet, au large, fut inscrit du fait de sa richesse ornithologique. Or, le côté insulaire très attractif en fait une étape privilégiée des plaisanciers (sa distance à la côte permettant de faire une sortie à la journée). Pourtant, aucune des études ne s'est intéressée à l'impact que pourrait avoir une augmentation significative du nombre de plaisanciers sur la biodiversité de cette île (qui est désormais pauvre et accaparée par les goélands…) ou du plateau marin autour de cette dernière. Le rayon d'analyse trop exigu de l'étude d'impact ne répond aucunement à ces interrogations alors qu'il s'agit bien d'impacts directs sur l'environnement.
De la même manière, les bénéficiaires d'un projet ne sont pas forcément sur le même espace que ceux qui subissent les impacts. Par exemple, la création d'un port de plaisance peut confronter des populations très différentes, qui se répartissent sur des espaces et une durée variables : les riverains « subiront » l'impact visuel toute l'année, la suppression d'une plage familiale, les conchyliculteurs pourront être affectés quelques années plus tard par un envasement persistant… alors que les touristes plaisanciers profiteront du port et de l'aspect pratique d'un bassin à flot, de même que les commerçants saisonniers.

Finalement, près de quinze années plus tard, le constat d'A. Miossec reste d'actualité quand il déclare que « *l'exposé repose essentiellement sur la compilation de travaux publiés (…). Une grande partie de l'étude d'impact n'est qu'un exposé impersonnel d'autant plus irritant qu'il n'est fondé sur aucune vérification sérieuse sur le terrain (…). La lecture des chapitres donne l'impression que l'auteur de l'étude d'impact, peu familier des problèmes de la recherche à toutes échelles, peu capable de présenter une synthèse de ses lectures (ce qui serait indispensable puisque l'environnement se présente d'abord comme un système cohérent) cherchait avant tout à donner des gages à chaque*

catégorie de chercheurs. Une telle démarche est scientifiquement critiquable, d'autant qu'elle permet au lecteur attentif de relever des contradictions entre les chapitres… »

Les interrelations et rétroactions au sein d'un système sont complexes à qualifier sur le temps long, mais encore plus à quantifier. Ceci est particulièrement vrai pour l'évaluation des impacts sociaux et économiques car peu d'outils et de méthodes permettent leur évaluation correcte. Les effets spatiaux indirects et induits par les répercussions sociales d'un projet sont très peu considérés, comme par exemple les flux et les transferts de population engendrés par la forte attractivité d'un pôle aux dépens d'un autre espace.

Enfin, la concurrence des activités sur un espace réduit comme le littoral implique que le développement ou la création d'un usage (et de l'équipement qui lui est associé) se fasse dans la plupart des cas à l'insu d'un autre.

En partant de l'ensemble de ces constats, P. Senna (1993) établit quatre types de limites :
- l'espace « restreint », qui englobe le site même de l'ouvrage
- l'espace « d'influence » où se font sentir les nuisances de l'ouvrage (en dehors de l'espace restreint) qui sont notamment les impacts sur le paysage, la pollution de l'air, les odeurs et bruits.
- l'ensemble des milieux récepteurs
- l'espace étendu qui comprend, par exemple, les espaces touchés par le transport des matières premières, l'élimination des déchets et la pollution atmosphérique.

Ces limites reflètent la *portée* des impacts, qui peut être appréciée à trois niveaux :
- portée régionale : l'impact sera ressenti par l'ensemble de la population de la zone d'étude
- portée locale : l'impact sera ressenti par une proportion limitée de la population de la zone d'étude
- portée ponctuelle : l'impact sera ressenti par un groupe restreint d'individus

A l'échelle du projet, un manque de globalité est à nouveau vérifié. L'espace est « partitionné », et l'extrait d'un courrier administratif de la DIREN à propos du projet d'extension portuaire de Piriac (2003)[43] le résume bien : « *dans ce dossier, c'est avant tout la rentabilité maximale du secteur portuaire qui a été recherchée en reléguant au second plan la zone de contact terre- mer (…). C'est ainsi que l'on se retrouve avec une partition de l'espace en quatre grands éléments (plan d'eau, parking, estacade en bois et « bac à sable ») qui se juxtaposent plutôt qu'ils ne se complètent et qui n'ont pas fait l'objet d'une analyse de fond tant sur le plan des fonctionnalités que de l'esthétique* ».
L'Architecte des Bâtiments de France chargé du dossier reprenait les mêmes remarques, en insistant sur l'absence d'étude architecturale et paysagère du port dans son espace côtier, alors que le vieux bourg qui borde le bassin portuaire est classé ZPPAUP.
L'étude d'impact du rechargement de la plage de la Baule souligne de manière similaire la vision ponctuelle des phases de réalisation et des travaux ou ouvrages générés par l'aménagement principal : le rechargement de la plage est exposé sans préciser des informations parfois essentielles pour le public : plan de circulation des camions, caractéristiques du site d'extraction (qui, lui, a fait plusieurs années auparavant l'objet d'une EIE et d'une enquête publique), etc.
Ce compartimentage est fréquent pour des ouvrages littoraux tels que les ports de plaisance : l'étude qui porte sur la réalisation ou l'extension d'un port prend rarement en considération les problèmes susceptibles d'être générés par le stationnement (construction de parkings) et la circulation en général.

[43] Courrier rédigé par Eric Binet, alors Directeur de la Diren des Pays de la Loire.

Finalement, comme cela a été soulevé en première partie, on remarque l'inadéquation entre la pratique et la volonté du législateur de ne pas fractionner un projet mais de le prendre en compte dans sa globalité. Ce principe apparaît dans la législation avec le décret du 12 octobre 1977 (article 3) « *en cas de réalisation fractionnée, le montant des travaux à retenir est celui du programme général* » ; puis est renforcé par le décret du 25 février 1993 et la circulaire du 27 septembre 1993 qui recommandent une interprétation extensive de cette notion de réalisation fractionnée d'un programme de travaux : elle doit s'appliquer à chaque fois que les différentes phases ou catégories de travaux, engagées ou non par le même maître d'ouvrage, constituent une unité fonctionnelle et que le principe du programme a été décidé de façon certaine.
En réalité, un maître d'ouvrage a plus intérêt à fractionner son projet dans le temps pour plusieurs raisons : favoriser l'acceptabilité sociale, fatiguer l'opposition, la disperser en créant deux projets parallèles, ce qui fut le cas du port de plaisance de Piriac (deux projets menés de front par la municipalité) ou encore, pour des projets plus imposants, la réalisation de projets simultanés tels que les extensions industrialo portuaires de Donges Est et Port 2000 au Havre qui permettent de diviser les grandes associations nationales de protection.

322. Déficience de l'information et état de la mobilisation publique

Les mesures de publicité de l'enquête, une portée spatiale réduite, inadaptée pour une concertation globale

Les mesures de publicité imposées par la réglementation sont très succinctes et visent un territoire local alors que les impacts peuvent avoir une portée sur un espace étendu, notamment en milieu littoral puisqu'il s'agit d'un espace d'échanges (latéraux, terre- mer…).
Selon le décret du 25 avril 1985, la publicité est organisée comme suit :
- la publication d'un avis à la rubrique des annonces légales dans deux journaux locaux ou régionaux, quinze jours au moins avant le début de l'enquête, et rappelée dans les huit premiers jours de celle-ci dans les mêmes journaux,
- un affichage à la mairie, et sur les panneaux extérieurs réservés aux communications officielles quinze jours au moins avant le début de l'enquête et pendant toute sa durée,
- un affichage sur les lieux du projet de manière visible.
Les lieux et dates de l'enquête sont précisés dans un arrêté du préfet, ou exceptionnellement pour certains types d'enquêtes par le maire, le Président de la Commission communale de remembrement ou le Président du Conseil Général.
Le territoire de référence reste donc la commune, bien que pour des aménagements spécifiques le décret précise que le périmètre d'affichage peut être élargi : c'est le cas des entreprises hydrauliques soumises à autorisation (art 35 « un lieu d'enquête est désigné dans toutes les communes sur le territoire desquelles l'entreprise paraît de nature à modifier de façon notable le régime, le niveau ou le mode d'écoulement des eaux ») et des ICPE (art 40, 4° : « l'ensemble des communes concernées par les risques et inconvénients dont l'établissement peut être la source », « lorsque les communes dont le territoire est touché par ce périmètre sont situées dans un autre département, le commissaire de la République prend l'accord du commissaire de la république de ce département pour que ce dernier y fasse assurer la publication de l'avis »).

Depuis 1985, l'ensemble de ces mesures est resté inchangé malgré le développement des moyens de communication tels qu'Internet. L'information demeure réduite spatialement et dans la durée, ne laissant pas un temps suffisant aux citoyens et associations pour développer des arguments d'opposition ou pour formuler des contre-propositions ; deux semaines sont dérisoires en

comparaison du temps qu'il a fallu pour élaborer le projet dans son ensemble – souvent supérieur à un an, par des personnes théoriquement « spécialistes » de chaque domaine d'étude).

Lorsque l'on analyse les répercussions de cette publicité, on ne peut que constater leur faiblesse : à l'échelle régionale, l'information diffusée dans la presse au sein de la rubrique des annonces légales est invisible puisque la quasi totalité des citoyens ne les lisent pas et la publication de deux avis seulement supposerait de lire les annonces légales attentivement tous les jours.
Ce moyen d'information a un rayon d'action très limité et il est quasiment impossible pour une personne qui habite dans une autre région d'être informée de l'ouverture d'une enquête publique donc de la réalisation future d'un projet d'aménagement[44] : c'est un problème majeur sur le littoral où la population est saisonnière, originaire de multiples régions et sûrement peu disposée à lire les avis administratifs de la presse pendant les vacances…
Ceci complique également la tâche des associations de protection de l'environnement au niveau national : si elles n'ont pas de relais locaux tels que des adhérents sur place ou des contacts informels avec des administrations comme les DIREN, elles ont de sérieuses difficultés à se tenir informées.

A une échelle plus fine, un avis doit être diffusé dans la presse (locale), complété par un affichage en mairie (sur panneaux extérieurs) et sur le site d'implantation. Seulement, ces mesures sont d'une faible efficacité : peu de personnes se déplacent régulièrement en mairie faute de temps (l'affichage y est d'ailleurs le plus discret possible) et le « pancartage » sur le site est généralement peu repérable à partir d'une voie de passage fréquentée (route, chemin de randonnée). De plus, peu de monde sait ce que peut signifier un panneau perdu au milieu d'un champ et ne prend pas la peine d'aller lire l'information… mais à qui la faute ? Quand et comment l'apprentissage de l'éducation civique se fait-il réellement ?
Alors qu'un principe de proportionnalité existe entre l'ampleur du projet et l'étude d'impact, ce n'est pas le cas pour les mesures de publicité ; ainsi, un aménagement qui génère d'importants impacts sur un milieu naturel (par exemple le projet Donges Est) reste parfois inconnu faute d'une publicité suffisante. Au contraire, certains travaux ont tout intérêt à être connus, comme en témoigne la forte médiatisation du réensablement de la plage de la Baule : s'agissant d'une opération touristique, la publicité fut élargie pour que l'information atteigne le maximum de personnes possible dans l'intérêt économique de la commune.

[44] A l'exception des enquêtes relatives à l'expropriation ou à l'établissement des servitudes, pour lesquelles il y a obligation de recourir à une « notification individuelle ».

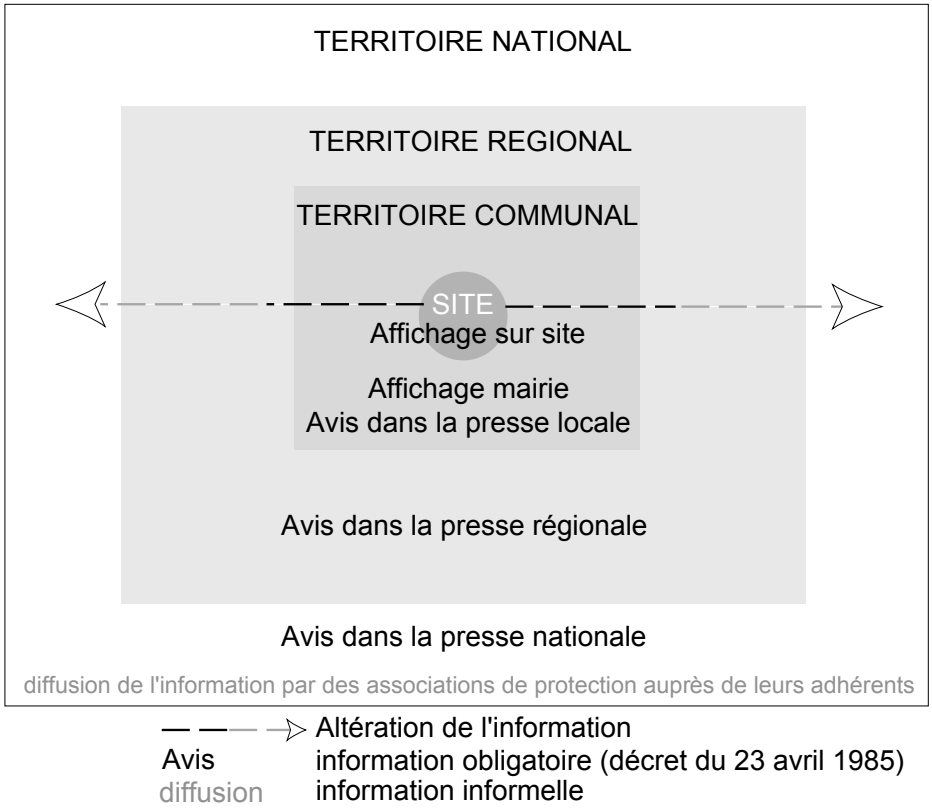


Figure 61 : Du local au national : les échelles de l'information publique

Lorsqu'un rayon d'affichage est imposé, et c'est le cas pour les activités agricoles (tableau 26), celui-ci n'est pas fonction de la sensibilité environnementale du site et de ses interactions avec les milieux plus ou moins proches, mais toujours de seuils « techniques », ici le nombre d'animaux élevés.

Activité	*Seuil*	*Rayon affichage*
Elevage bovin	> 200 animaux	1 Km
Laitier	> 80 animaux	1 Km
Porcin	> 450 animaux	3 Km
Avicole	> 20000 animaux -équivalents	1 Km
Lapins	> 6000 animaux	1 Km

Tableau 26 : rayon d'affichage requis en fonction de la capacité d'élevage

Source : Godard, 2000

Les mesures de publicité ne devraient-elles pas alors, comme pour la détermination des seuils, être fondées sur les caractéristiques du site d'implantation et des impacts potentiels du projet en plus des critères techniques ou financiers ?

Par ailleurs, sur le littoral, le « transfert » des impacts rendrait plus que nécessaire un élargissement de ces mesures de publicité ; que la population soit informée du développement d'équipements en

amont d'un bassin versant (ex : barrages et problèmes de sédimentation, élevages et problèmes de pollution, etc.) ou de la dérive littorale (épis, protection contre la mer, etc.) semble indispensable.
A l'heure actuelle, c'est le préfet qui décide de l'étendue spatiale de l'enquête publique sur les communes où il le juge utile (un affichage en mairie y sera apposé, ainsi que des registres pour les remarques du public). Mais si la dynamique littorale est peu étudiée et que la connaissance ne lui est pas transmise, comment peut-il juger nécessaire d'étendre un périmètre en fonction de cette dynamique ?

Les risques d'une hétérogénéité spatiale de la mobilisation publique

La variabilité de la mobilisation, décrite au chapitre 5, met en exergue deux points fondamentaux. D'une part, de nombreux facteurs conditionnent la participation, tels que l'efficacité des mesures de publicité et du relais de l'information via la presse ou les associations, la date de l'enquête, etc. Certains acteurs favorables au projet, voire à son initiative, peuvent jouer sur plusieurs d'entre eux pour réduire l'expression des opposants. D'autre part, il existe une inadéquation entre le poids des procédures – donc le temps et l'argent qu'elles mobilisent - et la nature de certains types d'aménagements : une enquête relative à la mise en valeur d'un site naturel pour son ouverture au public n'est ainsi pas comparable, sur le plan de la participation, à la création d'un port de plaisance. Or, la procédure réglementaire est similaire… donc inadaptée car trop complexe pour le premier cas et trop « étroite » pour être satisfaisante dans le second.

Une réflexion plus engagée quant aux effets liés à cette mobilisation imprévisible ou à dimension variable soulève un danger potentiel pour l'aménagement de l'espace. La mesure des inégalités quant à la capacité de certains groupes à s'organiser pour défendre un site pourrait présenter un risque majeur pour la protection de sites pour lesquels, au contraire, les populations locales ou les utilisateurs ne seraient pas à même de s'entendre et de coordonner leurs actions. Ainsi, « *si elle se généralisait, une telle évolution poserait le problème de l'équité spatiale de la protection de l'environnement : n'irait-on pas vers une protection sélective (celle ci serait mieux assurée là ou les groupes affectés seraient les mieux organisés, et non là où les enjeux environnementaux seraient les plus importants)* » (Larrue, 2000).

Une fois de plus, on retrouve l'intérêt incontestable des associations de protection générales qui ont, dans les cas où aucune association nimby n'a l'opportunité d'être créée, les moyens de mobiliser des tiers sans qu'ils soient spécifiquement attachés à l'espace menacé.

323. Les répercussions spatiales liées au partage des acteurs et à la compartimentation des procédures

L'appartenance politique comme facteur de discontinuités

Le syndrome « nimey » (*Not in my electoral year*) est un autre « oui au projet » mais « pas pendant mon mandat » qui conduit à écarter le plus possible les projets susceptibles de soulever des polémiques lors des échéances électorales. Ainsi, les choix d'aménagement ne vont pas être linéaires mais en discontinu, avec des propositions plus controversées au début des mandats suivis par des projets plus légers en fin de course, quand la polémique est susceptible de mettre en danger la réélection. Par ailleurs, la durée des mandats incite à une certaine urgence dans la mise en œuvre d'équipements lourds tels que des ports de plaisance, car il faut que leur rentabilité et leur « succès » soient rapides et incontestables pour étayer la campagne d'un élu souhaitant se représenter aux élections. L'état du milieu n'a que guère d'importance dans ce système où les questions environnementales s'effacent derrière le poids des enjeux politiques, eux-mêmes très liés aux enjeux

économiques. Cet intérêt politique d'une réalisation rapide est totalement incompatible avec la recherche de l'intérêt général et du développement durable qui se mesure sur la durée.

L'impact des procédures réglementaires environnementales est-il alors affaibli, voire anéanti par le rôle de la démocratie représentative dans les processus décisionnels ? Le « *problème de confrontation entre les élus ayant la légitimité de leur pouvoir de décision donné par leur mandat et les observations du public souvent fondées sur le bon sens* » (Koltirine, 2001) reste entier, dans un contexte hérité de la décentralisation qui a favorisé l'aménagement à une échelle territoriale inadaptée car trop réduite, la commune. Or, comme le rappelle P. Senna (1992), « *des conséquences directes et néfastes peuvent venir du fait que l'équipement est souvent conçu strictement par et pour la collectivité concernée* ». Seulement, les décideurs se préoccupent peu des notions de synergie et de complémentarité des équipements sur des territoires proches : c'est ainsi que des « produits » concurrents sont développés sur un espace réduit alors qu'il serait plus utile et durable d'y mettre en place des produits et des usages différents, complémentaires.
Plutôt que de penser à s'équiper en fonction de la demande sociale, de la nature et du niveau d'équipement des espaces voisins, les élus ont longtemps favorisé un développement ponctuel et individualiste.

L'effet politique peut également s'avérer être un frein majeur à une vision élargie de l'environnement car un projet, même en faveur de la protection, peut échouer uniquement du fait de l'appartenance politique de l'élu favorable au projet : les opposants au parti en place vont se déplacer à l'enquête publique même s'ils ne sont pas forcément contre l'aménagement en question. Ce schéma se retrouve notamment lors de la mise en place de structures intercommunales : par exemple, l'adhésion d'un ensemble de communes au sein d'un périmètre (un parc naturel, etc.) est difficile du fait de conflits politiques entre certains élus locaux ou entre ces derniers et les membres de l'organisme chargé de la mission. Dans de telles situations, un simple changement de personne peut suffire à débloquer une situation qui ne posait pas de problème quant à ses principes fondamentaux. Ceci n'est pas seulement le fait des élus mais également d'autres structures comme des associations : par exemple, la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO) fut longtemps opposée au projet de Parc Naturel dans le Golfe du Morbihan (56) : les conflits de personnes sont ainsi parfois plus importants que l'idéologie défendue…

Le manque de concertation préalable à un projet d'aménagement peut créer de vives tensions entre une population et les élus locaux, ces derniers considérant que leur élection signifie que la volonté générale est cohérente avec leur choix. Ceci ne les amène pas à débattre d'un projet qu'ils défendent ou dont ils sont les pétitionnaires. C'est pourtant le cas au moment de l'enquête, d'où la « hargne » de certains maires dans les cas où celle ci ne se déroule pas suivant leurs vœux.
Bien sûr, il n'est pas question que le public prenne la place de l'élu, même si « *la démocratie dépend de deux choses indissociables : l'élection et la participation* » (Brard, 2002). Mais à l'heure actuelle, la culture politique a tendance à rendre l'élu jaloux des prérogatives du public, il craint notamment les associations et les groupements collectifs par peur de la concurrence…
Le rôle de décideur de l'élu n'est cependant pas aussi libre qu'il devrait l'être en théorie : il peut être soumis à de multiples pressions économiques et sociales ; par exemple, devoir accepter l'extension d'une importante ICPE sous peine que cette dernière opte pour une délocalisation ou des licenciements…

Un fractionnement général lié à des procédures compartimentées

L'étude d'impact puis le déroulement de l'enquête publique forment-ils un ensemble cohérent et homogène ? Au regard d'une procédure ou du lien qui l'unit à la seconde, on ne peut pas affirmer qu'à un moment donné une vue générale lie les éléments entre eux et en dégage une unité ou un plus. Plusieurs constats s'imposent.

D'abord, une réalisation fractionnée par les différents spécialistes chargés de la rédaction de l'étude d'impact : une même personne ne pouvant réaliser de manière satisfaisante une étude dans son ensemble (les compétences requises se situant parmi des domaines variés), ce sont alors différents spécialistes qui s'en chargent : hydrographie, analyse paysagère, etc …

De la même façon, la structure même de l'étude d'impact présente des « analyses » d'état initiaux sans valeur puisque les listes d'inventaires sont énumérées les unes après les autres, sans lien particulier, et les causes de changement sont rarement établies qu'il s'agisse de l'état actuel par rapport à un état passé ou d'une projection sur le futur.

Il en résulte qu'à aucun moment une analyse globale n'est effectuée, des interactions sont omises alors qu'une approche holistique est indispensable pour l'espace littoral.

Le même problème se pose lors de l'instruction administrative, puisque chaque administration vérifie la partie du dossier d'étude d'impact sur lequel elle est compétente : la DDASS pour les effets sur la santé, l'Ifremer pour les conséquences sur la ressource halieutique, etc. L'ensemble n'est une fois de plus jamais lu dans son intégralité, le manque de temps et de moyens favorisant cet état de fait. Le contrôle reste ainsi très formel (l'ensemble des points réglementaires est-il traité ? Le résumé non technique a-t-il été réalisé ? Le commissaire enquêteur a-t-il été nommé par le président du tribunal administratif ?), il est souvent critiqué par les associations, qui préconisent pour compenser un recours à une expertise (ou contre expertise).

Enfin, la lecture du public est également fractionnée : l'état initial du site n'est pas souvent lu, les citoyens qui participent fixent plus leur attention sur les impacts potentiels du projet qui pourraient leur nuire directement. Chacun lira ainsi des « morceaux » d'étude sans connaître l'ensemble des caractéristiques du projet (hormis par la lecture du résumé non technique institué depuis 1993). Cette attitude est en grande partie expliquée par le volume et la complexité des dossiers, qui les rendent inaccessibles à des citoyens pourtant intéressés.

Finalement, le commissaire enquêteur est la seule personne susceptible de remédier à ces fractionnements, il dispose d'un temps suffisant pour analyser l'étude d'impact dans sa globalité et se déplacer sur le terrain pour apprécier la réalité spatiale lorsqu'il juge que le bureau d'études n'a pas suffisamment développé l'analyse du site et de son environnement, d'autant plus que ni les administrations ni le juge administratif en cas de contentieux ne pourront facilement se rendre sur les lieux. De plus en plus, le Président du tribunal administratif qui nomme le commissaire enquêteur le charge de contrôler l'étude d'impact tant sur le fond que la forme. Seulement, les commissaires enquêteurs n'y sont pas toujours bien formés et ont leurs propres limites citées précédemment…

Quant aux associations, ce sont peut être les « structures » qui appréhendent le mieux l'espace mais leur avis reste peu pris en compte et trop souvent suspecté.

Seul un suivi permanent et attentif des dossiers, qui tient à la responsabilité individuelle des personnes en charge de leur contrôle, peut permettre une certaine continuité et « traçabilité ». L'intérêt d'un archivage informatique fonctionnel permet par exemple à une administration de ne pas se contredire lorsqu'un projet d'aménagement en suspens revoit le jour quelques années plus tard : si

l'argumentation développée par une administration diffère (par exemple, si la personne qui a donné un avis défavorable a changé de service), sa crédibilité peut être mise en doute.
Des logiciels permettant d'archiver les données sont actuellement en voie d'être installés dans les tribunaux administratifs ; dans d'autres structures, ces bases de données, lorsqu'elles existent, sont créées strictement pour le service attenant (annexe 4), ce qui présente néanmoins l'inconvénient de ne pas faciliter les recoupements d'informations d'administrations similaires (les préfectures, les tribunaux administratifs…) dans différents départements ou régions.

33. UNE APPROCHE PEU DURABLE MARQUEE PAR L'ABSENCE DE PROJECTION DU PROJET SUR LE TEMPS LONG

331. Une prise de décision fondée sur des incertitudes et une connaissance scientifique partielle

Le fait de réaliser des états initiaux peu pertinents est logiquement corrélé à des lacunes de l'analyse des effets du projet sur l'environnement. Pour le littoral, la complexité des milieux se traduit par une ambiguïté concernant les véritables conséquences du projet. L'absence d'affirmations et l'utilisation fréquente du conditionnel soulignent le manque de connaissance et d'étude des sites d'implantation choisis. L'évolution du trait de côte et l'impact d'un équipement sur l'érosion sont des sujets peu abordés du fait de ces incertitudes. Cette question est pourtant préoccupante pour les riverains ou les utilisateurs du secteur littoral concerné, comme en témoignent leurs remarques dans les registres d'enquête. Des expertises ou des analyses complémentaires sont les seuls moyens de compléter l'information contenue dans l'étude d'impact, dès lors que la demande est importante. Le cas s'est présenté lors de l'enquête publique relative à l'extension du terminal portuaire de Fromentine (commune de la Barre de Monts) qui a mobilisé plus de mille personne : malgré la réalisation de modèles mathématiques, il était impossible à la lecture de l'étude d'impact de connaître les modifications courantologiques apportées par le projet, notamment les éventuelles répercussions sur l'envasement, alors que de nombreux conchyliculteurs tiennent leur exploitation à proximité du chenal de navigation.
De même, l'enquête publique relative aux travaux de défense contre la mer réalisés en 1999 sur l'île de Noirmoutier (communes de Noirmoutier en l'île, l'Epine, la Guérinière, Barbâtre) a rassemblé plusieurs centaines de personnes soucieuses des questions d'érosion, mais la commission d'enquête était incapable, malgré un examen minutieux de l'étude d'impact, de préciser si le trait de côte allait se stabiliser ou reculer.

Finalement, ces incertitudes traduisent aussi bien des lacunes scientifiques, et « *bien que la qualité des études d'impact s'améliore d'année en année, la qualité de l'information n'est pas toujours vérifiée* » (Senna, 1992).

332. L'inadaptation du délai de demande des procédures

Les modifications de l'espace ou de la pratique d'usages sur un temps moyen ou long sont peu prises en compte pour certaines autorisations de travaux : un secteur littoral peut alors évoluer selon une échelle de temps inadéquate avec les délais d'exploitation donnés par ces autorisations.
Les opérations de dragage en sont un exemple, avec des autorisations données pour dix ans. Or, cette période ne tient ainsi pas compte des changements rapides qui peuvent affecter un milieu, que ce soit par des phénomènes naturels ou des actions anthropiques.

Ainsi, si une activité se développe sur une côte, la conchyliculture par exemple, ou si les normes réglementaires lui imposent une qualité de l'eau de plus en plus contraignante, le rejet des dépôts de dragage en mer et leur dispersion peut rapidement devenir problématique. Les conchyliculteurs présents lors de l'autorisation d'immersion des vases de dragage ou installés ultérieurement peuvent concevoir d'être informés et concertés, remettant si nécessaire l'autorisation en question.

> Exemple du dragage du port de plaisance de la Noeveillard (Pornic, Loire Atlantique).
En 2000, le Yacht Club International de Pornic, maître d'ouvrage, demande le renouvellement de l'autorisation de dragage, qui vaut pour une durée de dix ans. Selon l'article 17 du décret du 29 mars 1993, aucune enquête publique n'est proscrite pour ce type d'opération. Pourtant, plusieurs acteurs s'inquiètent des impacts engendrés, notamment les ostréiculteurs de la baie de Bourgneuf qui veulent être rassurés sur la qualité de l'eau…

> Exemple d'un contentieux mené par les conchyliculteurs à propos du dragage du port de la Gravette (La Plaine sur mer, Loire Atlantique)
En janvier 1987 est pris l'arrêté préfectoral pour autoriser le déversement de la vase par-dessus la digue du port, c'est à dire à proximité immédiate de la côte où sont installées plusieurs exploitations conchylicoles. Avis favorable du commissaire enquêteur, défavorable de la DDASS… Les conchyliculteurs, qui ne se sont pas sentis concertés, décident de porter l'affaire en contentieux au vu des risques de pollution aquatique que présente l'opération. Une expertise complémentaire est réalisée, mais le recours est cependant rejeté par le tribunal administratif, qui ne juge pas les impacts environnementaux suffisants pour compromettre le projet. Malgré un coût supérieur (environ 610 000 €) qu'aurait nécessité un rejet en mer et qui aurait satisfait l'ensemble des utilisateurs de l'espace, la commune a privilégié une solution plus économique (environ 260 000 €) mais plus risquée et controversée…

333. De la conception à la fin d'un aménagement

Si « *les cadres stratégiques (objectifs retenus ?) et sociaux (quel contexte réglementaire, institutionnel, d'opinion publique.. ?) sont déterminants* [dans les choix d'aménagement], *envisage-t-on suffisamment des scénarios de rupture, des effets de seuils, ou une prolongation des tendances et du contexte (considéré comme idéal lors de l'installation)* » (Cohen de Lara & Dron, 2002) ?

Certains outils tels que l'Analyse du Cycle de Vie (ACV) sont utilisés par les industriels depuis les années 1980. Ils permettent d'étudier les impacts que génère leur process industriel depuis l'extraction des matières premières jusqu'à l'extraction des déchets. Depuis une quinzaine d'années, l'ACV est améliorée par les chercheurs en terme d'élaboration d'indicateur d'impact, d'évaluation d'impact, de modélisation de l'impact des polluants sur le milieu naturel (Bloundi *et al*[45]). Seulement, ce qui est appelé le « cycle de vie » n'est pas, actuellement, transposé aux équipements et l'étude d'impact, qui couvre une tranche de temps réduite, n'autorise pas une telle projection dans le futur.

La première remarque va à l'absence de suivi des effets de l'aménagement, ces derniers n'étant jamais comparés aux effets (ou à l'absence d'effets) anticipés par l'étude. Le sérieux des études n'est ainsi jamais vérifié, ce qui laisse sur le marché des bureaux d'études éventuellement incompétents, mais compétitifs.

[45] Bloundi K., Quaranta G., Duplay J., Hadj Amor R. & Irzi Z., Colloque sur la gestion intégrée du littoral et des écosystèmes associés pour le développement durable, Oujda (Maroc), 27, 28 et 29 mai 2004.

Les seuls contrôles officiels existants à l'heure actuelle concernent les installations classées (dont le nombre fait défaut puisqu'ils ne sont que 740 en 2000 au niveau national, dont beaucoup à temps partiel (Vernier, 2001)) ce qui ne cesse d'exaspérer les défenseurs de l'environnement.
Au même titre que ces contrôles, l'insuffisance de sanctions pénales n'incite aucunement les entrepreneurs à se préoccuper des préjudices environnementaux liés aux aménagements.

Par ailleurs, la fin d'un aménagement est rarement envisagée dans une étude d'impact, alors qu'une telle prospective permettrait de prévoir les conséquences de la fin de l'exploitation d'un équipement (friches touristiques, par exemple). Une réflexion globale spatiale et temporelle devrait permettre d'éviter la concurrence d'aménagements sur un espace commun, c'est dans ce sens qu'une réflexion supra communale est nécessaire, pour ne pas multiplier les projets appelant les mêmes équipements et les mêmes activités.
Ainsi, si l'étude d'impact nécessite la réalisation d'un état initial du site, elle ne permet pas de rendre compte de la transformation apportée au territoire d'implantation du projet. Ne pourrait–on pas alors imaginer une partie, après la description de cet état initial puis du projet, sur la description d'un état « post » projet, qui reprendrait les aspects abordés en première partie et leur modification prévisionnelle liée à l'aménagement ?
L'idée de suivre un projet est de plus en plus présente, et la « *fin des produits* », c'est-à-dire dans notre cas l'abandon d'un aménagement, devient « *un moment de plus en plus stratégique* » (Roqueplo, 1996).
Quelle va être l'évolution d'une structure portuaire ou industrielle d'ici cinquante ans ? Va-t-elle être intégrée dans un patrimoine paysager ou va-t-elle au contraire freiner le développement d'une autre activité, comme le tourisme ?
Cette nouvelle logique de temps peut favoriser un nouveau comportement des citoyens sensibilisés aux problèmes d'environnement à long terme, qui pourront partager ces préoccupations lors de l'enquête publique.

Finalement, « *la responsabilité est une réponse à une interpellation, en amont : l'appel d'une nature qui se donne et qui, patrimoine précieux, s'est enrichie du travail et des significations qu'y ont apportées les générations qui nous précèdent ; en aval, l'appel des générations futures, dont la survie dépendra de la transmission de ce patrimoine. Le « projet » est cela aussi : l'inscription dans la durée, la projection dans un futur sensé* » (Ost, 1995), l'aménagement durable posant les conditions et la possibilité d'un juste milieu.

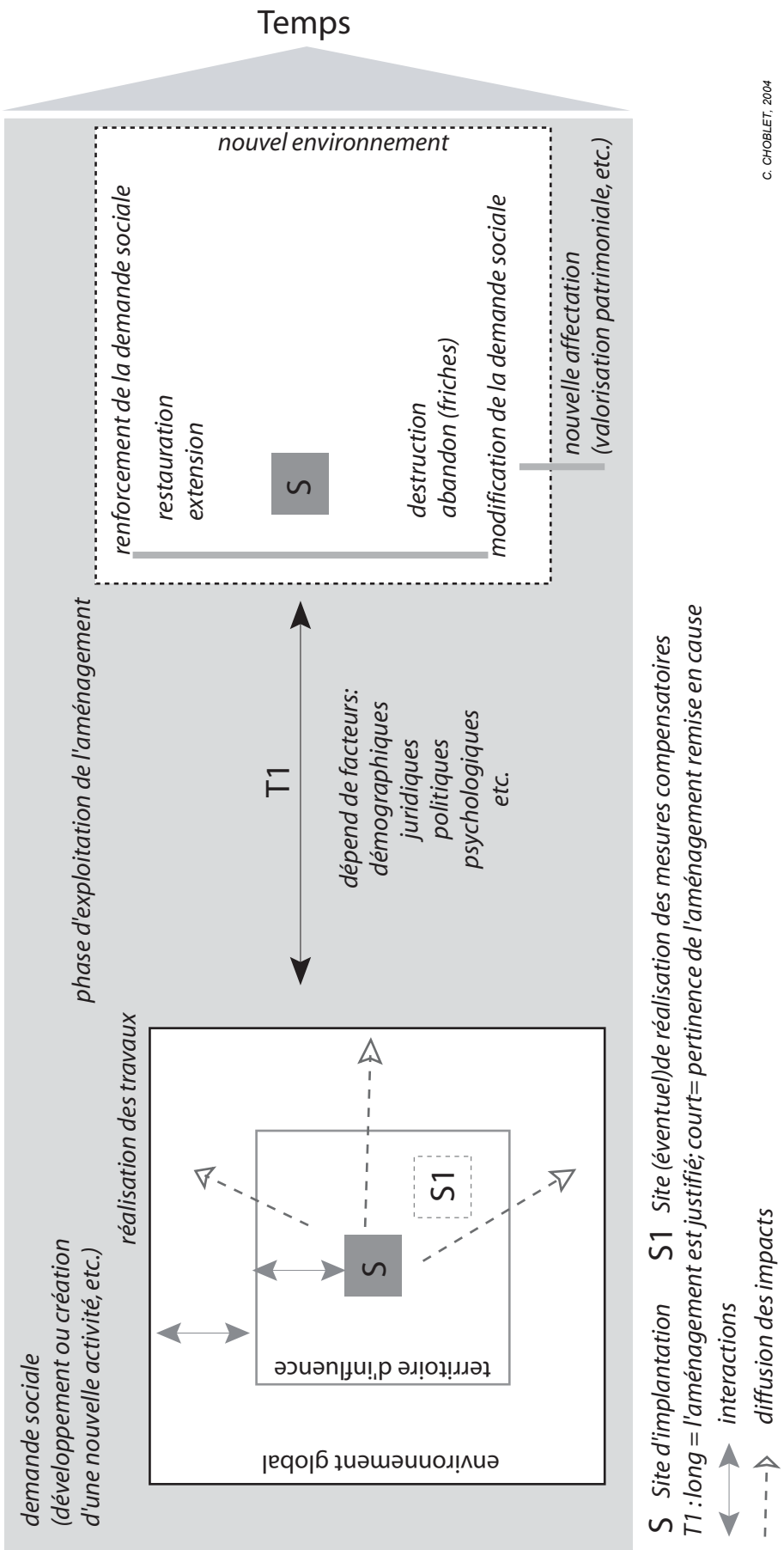


Figure 62 : Evolution du site d'implantation d'un équipement dans son environnement

Enfin, l'évaluation des procédures fait cruellement défaut. Bien que de plus en plus de travaux universitaires portent sur l'évaluation des politiques, l'analyse critique et le retour d'expérience quant à l'efficacité des mesures réglementaires environnementales restent en marge. Comme l'a récemment souligné un rapport du Sénat (n° 421, 2003-2004) à propos de la loi Littoral, un certain nombre d'articles sont longtemps restés lettre morte faute de mesures d'application : le plus symbolique étant probablement l'article 41 qui prévoyait le dépôt d'un rapport annuel par le Gouvernement devant le Parlement sur l'application de la loi et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral. Seulement, un seul rapport a été déposé en dix-huit ans, en 1999 ! Il en est de même pour les études d'impact et les enquêtes publiques, pour lesquelles les différents ministères éditent régulièrement des guides d'utilisation, mais qui ne font l'objet d'aucun rapport établissant un bilan de leur application. La « trace » d'une tentative fut retrouvée sous forme de questionnaire envoyé aux administrations en 1984 (annexe 10), mais aucun document correspondant à une synthèse de ces informations n'a apparemment suivi… Ceci est révélateur de la complexité que représentent ces évaluations, ou du manque de motivation – voire de compétence - des personnes chargées de les effectuer.

Aujourd'hui, peu de réglementations exigent une évaluation environnementale tant au niveau du chantier que de l'exploitation, ainsi qu'une analyse des impacts du projet a posteriori (opérations de gestion et d'entretien) ou encore la définition des conditions de remise en état du site, après cessation de l'exploitation. Il s'agit uniquement :
- des installations classées pour la protection de l'environnement, en particulier les installations de stockage de déchets
- des installations soumises à autorisation au titre de la loi sur l'eau
- des grands projets d'infrastructures de transport
- des projets miniers

C'est peu, d'autant plus que ces évaluations sont réalisées par les bureaux d'études dont les multiples « limites » ont déjà été soulignées…

La pratique veut que les réglementations environnementales conditionnant les choix d'aménagement restent finalement assez éloignées de leurs objectifs initiaux. Interprétées de manière à être les moins contraignantes possibles, voire contournées, elles demeurent soumises à de multiples pressions – politiques, économiques notamment – et orientées par divers facteurs internes ou externes (convictions des élus, poids de certains groupes d'acteurs, état de développement économique, contexte régional…) qui les écartent du rôle qui leur était assigné : contribuer à préserver la nature et à intégrer l'environnement comme une composante essentielle de la prise décision (tableau 27).

Ainsi, bien qu'elles y incitent, les études d'impact et les enquêtes publiques ne permettent pas de développer une réflexion au-delà de préoccupations ponctuelles et locales : dans son ensemble, leur déroulement est dépourvu de toute vision globale. Or, la fragilité du système littoral ne peut s'en contenter au risque de perturber définitivement certains équilibres naturels ou pratiques sociales aux dépens d'une banalisation déjà avancée.
L'emboîtement des échelles spatiales et temporelles est pourtant inévitable et il paraît inconcevable, dans une perspective de développement durable, de dissocier les étapes et les acteurs lors de la mise en œuvre des mesures de protection de l'environnement.

Les aboutissements de ce système fondé sur le domaine juridique, tels que la multiplication des conflits d'usages et des contentieux qui caractérisent l'espace littoral, soulignent clairement son exiguïté et un manque de volonté pour le réformer, malgré le décalage entre les contraintes qu'il représente (temps, argent) et les résultats… Quel en est alors l'intérêt ? Pour qui ? Pour quoi ? Une chose est sûre, c'est loin d'être uniquement pour la nature !…

Mais cette difficulté du Droit à tenir compte d'un environnement spécifique est-elle irrémédiable ? Si le fondement des mesures de protection ne paraît pas en être la cause principale (la volonté du législateur est cohérente), ce sont plutôt les applications qui réduisent la portée des préoccupations environnementales. Aussi, ces procédures ne seraient-elles pas efficaces si elles étaient mieux utilisées et valorisées ? Si oui, par quels moyens ?

Tableau 27 (ci-contre) **: Synthèse des principaux dysfonctionnements attenant aux études d'impact et aux enquêtes publiques**

Dysfonctionnement général	***Conséquences***	***Observations***
Manque de culture environnementale	Désintérêt du maître d'ouvrage pour l'état initial du site Désintérêt du maître d'ouvrage pour l'étude de projets alternatifs Choix de seuils uniquement techniques et financiers, non environnementaux Analyse des méthodes très succincte Absence de suivi = faiblesse des mesures compensatoires (manque de structures, etc.) Absence d'évaluation (manque de structures, etc.) Absence de contrôles à différents niveaux	**L'environnement reste vécu comme une contrainte**
Décalage entre la volonté du législateur et la pratique	Utilisation des zonages de protection à mauvais escient (problème des limites spatiales, légitimation d'équipements « hors protection »…) Statut du commissaire enquêteur peu adapté (fonction, âge, formation à l'environnement, motivations, etc.) Relations entre acteurs peu enclins à l'objectivité et la partialité Inadaptation des moyens de communication ; information limitée Dé crédibilisation de l'action des associations de protection nimby et générales Inaccessibilité des documents techniques (problèmes d'écriture et de lecture) Absence de connaissance du déroulement des procédures	
Système législatif	Retards entre les lois et leurs décrets d'application (poids des lobbies, pression des politiques…) Contradictions réglementaires, au sein même des réglementations de protection Absence d'évaluations	**Insatisfaction générale** **Multiplicité des recours en justice** **Incohérences des issues contentieuses**
Prédominance du domaine économique *Poids des enjeux politiques*	Réalisation des procédures dans l'urgence Effacement des surcoûts et des coûts indirects environnementaux Orientation de l'intérêt général sur d'autres légitimités (économique, sociale…) Inadéquation avec le temps de l'environnement (temps long) Compartimentation des procédures	**Logique inverse au développement durable**
Inadaptation des échelles d'analyse spatiales et temporelles	Absence d'étude des effets cumulatifs / synergiques Fractionnement de l'espace Pas de prise en compte de la nature ordinaire Publicité inadaptée Lectures fragmentées Absence d'un généraliste pour l'écriture / pour la lecture des études d'impact	**Manque de vision globale**

Mauvaise prise en compte de l'environnement

CHAPITRE 8

DE L'OUTIL D'AIDE A LA DECISION A L'OUTIL DE GESTION INTEGREE DES ZONES COTIERES (GIZC)

« *La gestion environnementale n'est pas une question de rapport des hommes avec la nature mais une question de rapport entre les hommes à propos de la nature* »
(Weber, comm. perso *in* David *et al*, 2002).

1. Un potentiel pour la connaissance de l'espace littoral 322

11. Les études d'impact et les enquêtes publiques, un réservoir d'indicateurs géographiques à valoriser 322
12. Vers une meilleure intégration des connaissances scientifiques et pragmatiques dans le processus décisionnel 329

2. A la recherche d'une plus grande cohérence spatiale.....334

21. En poursuivant la voie juridique 334
22. En limitant le recours au Droit..... 342

Le niveau procédural français en matière d'aménagement du littoral apporte une réponse incomplète aux attentes sociales actuelles, de plus en plus attentives à l'environnement. Alors que « *le droit cherche à résoudre les contradictions qui naissent du choc des dynamiques propres à la nature et de celles qui marquent la société, comment le faire de manière à intégrer les contraintes imposées par les différentes dynamiques qui caractérisent la nature littorale ?* » (Miossec, 2002). La difficulté est grande, certes, en témoigne la situation actuelle peu satisfaisante : conflits d'usage et contentieux croissants, malgré des exigences réglementaires également toujours plus nombreuses. S'agit-il d'un problème d'application ? De contrôle ? Le droit est-il suffisant pour mettre en œuvre une politique nationale d'aménagement et de développement durable du territoire qui voudrait défendre le progrès social, l'efficacité économique et la protection de l'environnement, trois intérêts mis sur un plan d'égalité dans la loi n°99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ?

Le chapitre précédent, qui a mis en évidence des dysfonctionnements de plusieurs ordres, laisse penser que le système actuel est perfectible, ceci par différentes méthodes.

La première consiste à mieux utiliser les instruments réglementaires environnementaux : qu'ils ne soient pas seulement considérés comme des contraintes, mais comme des outils de connaissance et de gestion intégrée. Dans cette optique de valorisation de l'information, l'accent sera porté sur les moyens pour améliorer, développer et veiller à la bonne application des procédures.

La seconde propose de réduire les mesures réglementaires, de les simplifier, voire de n'y avoir recours qu'en cas de conflit avéré. L'objectif est de limiter des tensions qui peuvent résulter du déroulement des procédures en favorisant l'intégration de l'ensemble des acteurs dans les choix élargis d'aménagement de leur territoire. Plus de concertation, moins de réglementation, serait-ce là la clé d'une bonne gestion ? Est-il envisageable de s'affranchir des normes pour développer durablement les activités sur l'espace littoral ? N'est-ce pas finalement l'un des objectifs majeurs d'une bonne gouvernance ? Etablir plus de complémentarité entre connaissance scientifique et pragmatique, associée à une large diffusion, ne peut-il pas être un nouveau support à la prise de décision, autre que réglementaire ?

1. UN POTENTIEL POUR LA CONNAISSANCE DE L'ESPACE LITTORAL

11. LES ETUDES D'IMPACT ET LES ENQUETES PUBLIQUES, UN RESERVOIR D'INDICATEURS GEOGRAPHIQUES A VALORISER

111. Des indicateurs environnementaux multiples

Les nombreuses informations contenues dans les dossiers d'études d'impact et les rapports d'enquêtes publiques ne sont aujourd'hui ni utilisées, ni valorisées une fois le projet autorisé ou refusé. Pourtant, ces documents représentent une masse de données renseignant tant sur les milieux physiques, biologiques et paysagers que sur les caractéristiques sociales des territoires concernés par un aménagement (tableau 28).

Indicateurs généraux	***Renseignant sur…***	***Sources d'information***
Physique	Géologie, sédimentologie, courantologie, érosion	Etat initial du site (bibliographie, relevés, mesures de terrain, échantillonnages, profils, etc.) Registres d'enquête
Biologique	Faune, flore, habitats, (indirectement : périmètres de protection)	Etat initial du site (inventaires, classements des sites, etc.) Registres d'enquête
Paysager	Paysage ouvert / fermé ; ruptures / continuités ; etc Inscription dans les documents de planification, zones de protection	Etat initial du site (patrimoine naturel, culturel ; photographies, etc.) Registres d'enquête
Evolution de l'espace et des écosystèmes	Modifications entre état zéro et post-aménagement	Etat initial du site Variantes au projet (variante zéro) Description des impacts Mesures compensatoires Registres d'enquête
Social	Degré de mobilisation et d'appartenance à un territoire Mise en évidence des tensions, conflits d'usages, lobbies, … Confrontation des intérêts (général, particulier) Populations touchées par des impacts permanents/fréquents/ponctuels selon lieu de passage ou de résidence	Etat initial du site (description des activités économiques, données démographiques, etc) Description des impacts (sur les autres activités économiques, pour les riverains, etc.) Registres d'enquête Conclusions du commissaire enquêteur Création d'association nimby Intervention d'associations générales Contentieux

C. CHOBLET, 2004

Tableau 28 : Exemples d'indicateurs géographiques révélés par les deux procédures

L'ensemble de ces informations sur les lieux et les enjeux sociaux, économiques et environnementaux permet de dégager des cadres spatiaux appropriés par les acteurs, où apparaîtraient en filigrane des territoires de la participation publique. Une analyse de ces données conduit ainsi à la définition de

systèmes territoriaux cohérents, dégagés des limites artificielles qui conditionnent actuellement la décision : découpages administratifs, périmètres de protection, etc…
Le tableau montre que les études d'impact renseignent sur de nombreux éléments physiques et leur évolution dans l'espace, notamment à travers l'état initial du site, les variantes au projet (la variante « ne rien faire » permettant la description d'un état de « référence »), la description des impacts ainsi que les mesures compensatoires si elles induisent un suivi de l'aménagement.
Les rapports d'enquête complètent ces points précis car la plupart des intervenants, usager ou riverain du site, connaissent bien le terrain dans son ensemble. Les registres d'enquêtes reflètent l'état des préoccupations citoyennes, qu'elles soient tournées vers le développement économique ou la préservation des milieux naturels. La variabilité de la participation publique et les aléas du déroulement des enquêtes laissent ainsi transparaître des lieux basés sur des valeurs différenciées et des territoires qui ont un sens pour les individus, pouvant « *dès lors faire l'objet de sentiments d'attachement ou d'appartenance - ce qui renvoie non seulement à ses caractéristiques propres [le territoire], mais surtout à sa composante sociale, c'est à dire à la communauté située dans cet espace et identifiée à lui* » (Moquay, 1997).
C'est justement en partant du constat d'une « *impossible adéquation entre les découpages politico-administratifs et les entités spatiales perçues, pratiquées et construites par les populations* » (Grosseti, 1998) qu'il convient d'utiliser les enquêtes publiques dont l'analyse pourrait mener à la construction de banques de données et l'établissement d'indicateurs - qualitatifs et quantitatifs – participant incontestablement à une meilleure connaissance des phénomènes sociaux. La mise en place, le déroulement et l'aboutissement des enquêtes sont autant de clés pour comprendre des évolutions ou des séquences sociales et spatiales, concernant par exemple les temporalités et les cycles de la mobilisation publique (est-elle plus forte lors de certaines saisons, certains jours, certaines périodes ? Quels sont les constats des suites d'une forte mobilisation ?), sur les aires de mobilisation (dépendent-elles du type de projet ? de la nature du milieu ? d'un effet politique ? de quelques « leaders », du relais de l'information ?), son importance ou ses modes d'organisation (création d'associations, diffusion de l'information en amont d'une enquête, recours juridique…). Ces questionnements amènent d'autres interrogations : par exemple, l'appartenance à un même territoire, qu'il s'agisse de proximité spatiale des intervenants ou d'appropriation, prime t-elle sur l'appartenance à un groupe ou à une classe sociale ?

Enfin, l'étude de la répartition des aménagements soumis à étude d'impact et enquête publique met en exergue les identités et les tendances d'évolution structurelle des régions : si une large majorité des projets concerne la création, la révision ou la modification de documents de planification, les parts respectives des équipements les plus fréquents sont caractéristiques : par exemple, la Bretagne se distingue par le nombre très élevé des demandes d'autorisations pour la création d'installations classées.

112. L'intérêt du Système d'Information Géographique (SIG) pour l'aide à la décision en matière d'aménagement

Une valorisation nécessaire de ces données

Actuellement, la dispersion des dossiers au sein des différentes administrations se traduit par une perte importante des données. Souvent, ces dossiers sont classés dès l'instruction administrative achevée, leur connaissance restant confinée aux seules personnes des services concernés. Le manque d'archivage généralisé et l'absence de « mémoire » associée rendent difficile toute recherche précise, même si certaines initiatives individuelles ont déjà permis la création de bases d'informations (annexe 4), devançant une informatisation encore à ses débuts, donc peu homogène d'un service administratif

à l'autre. Pourtant, ces documents présentent des descriptions de milieux parfois très détaillées (surtout sur des dossiers sensibles) ce qui en fait de bons témoins de l'état de l'environnement depuis maintenant une trentaine d'années… Le fait qu'ils ne soient exploités ni par les administrations, ni par les auteurs des études d'impact, ni par les aménageurs, induit une perte de connaissance importante et surtout un recommencement continuel d'études de niveaux plus ou moins satisfaisants plutôt qu'une progression constante de l'état des connaissances. Parfois, un travail complet et précis peut être effectué par un bureau d'études mais rien n'empêchera, quelques années plus tard, un maître d'ouvrage différent de faire réaliser une étude d'impact médiocre concernant le même espace…
Ceci rejoint la réflexion de P. Lascoumes (1999), qui constate qu'il existe de nombreux réseaux de production de données dans la plupart des régions, mais sans aucun lien entre eux ; aussi, en matière d'environnement, « *ce qui s'est passé depuis le début des années 90 a été un perfectionnement de la production des données plutôt qu'une meilleure coordination de ce qui existe* ». Ces « régressions » sont-elles aujourd'hui acceptables quand des moyens pratiques existent pour centraliser et valoriser les informations ?

A ce titre, l'élaboration d'un SIG présente de nombreux avantages pour affiner la connaissance des zones côtières : « la complexité scientifique des zones côtières est telle que l'on ne parviendra probablement jamais à comprendre complètement la dynamique de leurs écosystèmes. Par conséquent, les prévisions d'impacts sur l'environnement dépendront de la disponibilité et de la précision des données » note l'OCDE en 1993. Il y a une dizaine d'années, des outils tels que les SIG représentaient un potentiel pour l'aide à la décision future : « les banques de données gérées par informatique seront d'ici quelques temps des outils d'analyse et de synthèse capables d'aider à la décision [même si] celles-ci seront toujours de l'ordre du jugement humain et une décision politique » (Senna, 1993). Bien que l'outil, perfectionné depuis, compte de nombreux intérêts « sur un plan stratégique, (…) servant à justifier, argumenter et expliquer les orientations de développement auprès des tiers (aménageurs, élus, citoyens, etc.) afin de soutenir et défendre les projets » (Roche, 2000), il n'en demeure que trop peu ou pas utilisé par ou pour les décideurs, les aménageurs et les citoyens.

Les intérêts et possibilités sont multiples (tableau 29) et la création d'une base d'information géographique (BIG) ébauchée dans ce travail pourrait servir de support pour l'élaboration d'un SIG opérationnel (annexes 2 et 3). Un des services administratifs chargé de l'instruction pourrait alors être pressenti pour la mise à jour des bases. Sur ce plan, le récent décret 2002-767 du 1er août 2003 paraît essentiel, la centralisation des études d'impact dans les préfectures facilitant nettement le travail de centralisation de l'information.

> ***Décret n°2003-767 du 1er août 2003***[1]
>
> *Article 5 du décret du 12 octobre 1977 (Décret n° 93-245 du 25 février 1993, article 4 et Décret n° 2003-767 du 1er août 2003, article 4)*
>
> **II.** Il est créé dans chaque préfecture un fichier départemental des études d'impact qui indique pour chaque projet l'identité du maître d'ouvrage, l'intitulé du projet, la date de la décision d'autorisation ou d'approbation du projet et l'autorité qui a pris la décision, le lieu où l'étude d'impact peut être consultée. Ce fichier est tenu à la disposition du public.

Sur le plan de l'aménagement, le SIG devrait permettre de réaliser des représentations successives du même espace afin de visualiser aisément les évolutions dans le temps selon différents critères

[1] Modifiant le décret 77-1141 du 12 octobre 1977 sur les études d'impact pris en application de l'article 2 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976 sur la protection de la nature et le décret n°85-453 du 23 avril 1985 pris pour l'application de la loi du 12 juillet 1983 relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement.

techniques, de croiser des données sociales, spatiales et techniques, de garder les traces des différents projets d'aménagement - qu'ils soient abandonnés ou en suspens -, de concevoir des cartes des potentialités du site[2], de sa capacité, des graphes d'aptitude, qui autoriseraient par exemple la réalisation de véritables états initiaux et projets alternatifs, « *l'idéal n'étant pas de déterminer le site à l'avance et, une fois que le projet est conçu, de faire l'état initial mais de faire l'état initial de plusieurs sites et de diagnostiquer ensuite lequel est le plus adapté pour implanter le projet* » (Guigo, 1991).

Intérêt	***Remédie à :***	***Mesures déjà prises dans ce sens :***
Rassembler le maximum de données	- dispersion dans de nombreuses administrations et services - mauvais archivage -manque d'informatisation	Décret n°2003-767 du 1er août 2003 Création de bases de données sur initiatives individuelles
Homogénéiser les données	- difficulté d'effectuer des analyses statistiques et des recoupements d'informations car les logiciels de traitement sont différents et utilisent des variables dissemblables - fortes disparités régionales	Diffusion de logiciels spécifiques et identiques dans les différentes administrations (préfectures, tribunaux administratifs, DIREN, etc)
Valoriser les données afin d'avoir une vision temporelle et spatiale plus globale	- compartimentation des visions, des contrôles, - mauvaise analyse des différences régionales - une vision trop locale comme il a beaucoup été fait (chaque commune souhaitant un équipement propre (port de plaisance, golf, thalasso…) - manque d'objectivité des bureaux d'études	Au Québec, un système de centralisation et distribution des données existe sous la forme d'un atlas électronique basé sur un cadre écologique (non pas administratif). Réalisé en collaboration avec le ministère de l'Environnement, il permet l'emboîtement des différentes échelles de cadrage (région naturelle, districts écologiques, entités topographiques…).
Synthétiser les données sous forme cartographique	meilleure représentativité visuelle, simplifier la connaissance de ces procédures	- évolution des documents cartographiques au sein des études d'impact - intérêt croissant des collectivités locales pour la mise en place de SIG pour la gestion de leur territoire
Disposer d'instruments de simulation et de création de scénarii	- manque de projets alternatifs cohérents et sérieux	- outils de modélisation
Gagner du temps (donc de l'argent)	- le traitement peu approfondi de certains points (les projets alternatifs, le risque…) absence de production de connaissance et de capitalisation des savoir-faire	

Tableau 29 : L'intérêt du SIG pour la valorisation des données relatives aux études d'impact et aux enquêtes publiques.

[2] Ces cartes, qui tiennent compte des composantes physiques (climat, risques naturels : dynamique / stabilité), biologiques (sensibilité), paysagère (inventaire, perception ; sensibilité) et urbanistique (typologie, morphologie du bâti, architecture ; perceptions), doivent permettre de construire des scénarii en fonction du site, du programme, des partis d'aménagement, etc. (Guigo, 1991).

C. CHOBLET, 2004

Ainsi, les études d'impact pourraient devenir des sources d'informations réutilisables (Falque, 1991):
- par lieu géographique incluant les actions concernant le même espace (par exemple : un bassin versant, une zone humide…)
- par genre ou nature incluant les actions qui ont des caractéristiques communes (par exemple : type d'impacts, variantes…)
Enfin, la consultation de telles bases de données permettrait d'obtenir des états statistiques non pas uniquement sur le type de projet (ICPE, voirie/transport, énergie, etc) comme c'est le cas actuellement, mais plutôt sur la nature du milieu dans lequel l'équipement en question est implanté (littoral, urbain, rural, zones humides, etc…).

SIG et observatoires du littoral

Les observatoires peuvent être considérés comme des structures en charge de la collecte et de la diffusion d'informations géographiques directement liées aux indicateurs (tableau 28) fournis par les études d'impact et les enquêtes publiques : observation des phénomènes physiques, de la démocratie, etc. Un de leurs objectifs est de permettre le retour d'expérience. En ce sens, le SIG apparaît comme un outil indispensable à ces observatoires.
Malgré les nombreuses fonctions que pourraient tenir ces structures pour la connaissance et la gestion des zones côtières, leur mise en œuvre demeure depuis plus de dix ans au stade d'idée : « *la gestion intégrée suppose une étroite coordination entre les divers échelons des pouvoirs publics et les nombreux organismes intéressés. Il faudrait créer des organismes spécialement chargés de la gestion côtière, dont le rôle consisterait à apporter une aide multiforme à la prise de décision : collecte et diffusion d'informations, définition de modalités possibles de développement, estimation et mise en œuvre des programmes choisis, et enfin contrôle et évaluation de leurs résultats* » (OCDE, 1993).
Le rôle d'aide à la décision et à la cohérence des aménagements sur le plan environnemental paraît pourtant essentiel pour l'ensemble des acteurs, tous y trouvant leur propre intérêt : maîtres d'ouvrage, bureaux d'études, associations, décideurs[3], etc.

Enfin, ces observatoires faciliteraient les expertises, réduisant les incertitudes scientifiques qui les caractérisent encore souvent. Ceci viserait d'ailleurs à rapprocher les scientifiques d'une réalité plus opérationnelle :
« *la différence fondamentale entre la recherche et l'expertise est que la recherche vise à augmenter- selon un rythme qui peut être très lent- le stock du savoir ; alors que l'expertise travaille en hâte sur la base du stock disponible au moment précis où elle doit intervenir. Le fait que l'expert soit contraint de transgresser les limites de sa science convoque nécessairement, qu'il en ait ou non conscience, toutes les ressources de sa subjectivité : ses croyances, ses convictions globales, son idéologie, ses solidarités, ses préjugés, sa classe sociale, son appartenance nationale, etc* » (Roqueplo, 1996).

113. Un moyen pour élargir la vision spatio - temporelle

Puisque « l'*aménagement du littoral ne peut pas exister autrement qu'en s'intégrant dans un cadre large, régional ou national* » (Pinot, 1998), une vocation du SIG pourrait être la définition d'unités spatiales identitaires (basées sur la mobilisation, les entités paysagères, etc.) suffisantes et pertinentes pour qu'une étude d'impact sur un site soit conduite suivant une démarche systémique et intègre un

[3] Par exemple, l'Association Nationale des Elus du Littoral (ANEL, 1998) souhaitait il y a plusieurs années la création d'un observatoire national tel qu'un « *Conseil national du littoral » dont la vocation serait de « susciter des retours d'expérience, la capitalisation des savoirs sur le littoral, d'affirmer une politique globale en donnant un cadre général, de mettre en place, uniformiser et évaluer une instrumentation adaptée (réglementaire et financière) afin notamment d'informer, communiquer et conseiller* »…

ensemble plutôt que les abords immédiats du site. Plusieurs initiatives allant dans ce sens ont été constatées sur le secteur d'étude (ci-dessous).

> Sous l'impulsion du Service maritime de la DDE de La Rochelle, le Conseil Général de Charente Maritime a, en 2003, lancé un grand programme d'étude pour la gestion des sédiments marins. Cette étude globale sur la dynamique et la répartition des stocks de sédiments permet de pallier les approches trop locales : le but est de développer un outil préventif pour donner un cadre d'analyse pertinent qui serve de référence à la réalisation des études d'impact. Dans cette optique, un zonage cohérent et des cellules homogènes ont été mis en évidence : par exemple, le littoral de l'île de Ré a été découpé en trois zones puis quatorze cellules. Elles montrent entre autre où se situent les zones d'accumulation et d'érosion, ainsi que les stocks exploitables ou potentiels.
>
> Le premier programme a été lancé sur l'île d'Oléron, suivi par celui de l'île de Ré, qui a été achevé fin 2003. Intitulé « Gestion dynamique des sédiments sur les côtes de l'île de Ré », ce dernier fut réalisé par les bureaux d'études Sogréah et InVivo. Chaque cellule définie y fait l'objet d'une fiche de synthèse qui résume :
>
> - les caractéristiques générales : ouvrages, agitation, transit littoral, déflation éolienne, évolution passée,
> - le fonctionnement des cellules : mécanismes dominants, phénomènes locaux, bilan de la zone, évolution probable de la zone, risque, patrimoine menacé.
>
> L'objectif est finalement de voir dans quelles zones des sédiments pourront être prélevés sans que l'équilibre environnemental soit perturbé, afin de servir aux ré-ensablements de plage de plus en plus pratiqués.

Ce document qui fait désormais état de référence est consultable par tout bureau d'études pour la réalisation d'une étude d'impact sur le secteur. Il a l'intérêt de présenter une certaine neutralité, n'étant pas directement lié à un aménagement particulier et dégagé de l'urgence souvent associée. Enfin, il permet aux administrations d'avoir plus de recul et de sens critique pour le contrôle des parties sédimentologique et hydrologique d'une étude d'impact[4].

De telles expériences, qui visent à développer et partager la connaissance, permettent également de réduire les problèmes de coût des procédures, notamment pour des projets de taille modeste qui ne peuvent supporter de la même manière des études exhaustives et spécialisées. La mise à disposition de ces bases d'information est l'occasion d'une meilleure compréhension de l'environnement local, l'accès aux caractéristiques de multiples zones privilégiant la recherche de sites potentiels (étude de variantes).

Couplées au SIG déjà suggéré, ce sont ces données qui, à terme, permettraient d'avoir une vision globale des impacts d'un futur aménagement, en sachant que ses effets pourront être concentrés localement ou au contraire s'exercer sur de longues distances (accumulation ou transfert de polluants, par exemple). Aussi, en tenant compte des rayons d'action superposés de divers facteurs d'influence et en différenciant leurs incidences en fonction de leur nature et de leur intensité, il est possible de procéder à un zonage territorial en fonction des pressions exercées sur l'environnement, afin de faire ressortir, le cas échéant, les zones critiques au niveau de la région (pollution, habitat…) et de dégager les besoins et priorités d'actions. Complété par des composantes plus classiques[5], le SIG devrait ainsi permettre de cartographier les territoires qui subissent des pressions environnementales

[4] A titre d'exemple, l'étude d'impact relative à un projet d'extraction de granulats marins réalisée au début 2004 par Créocéan fut jugée insatisfaisante au vu de l'étude globale hydro- sédimentaire lancée préalablement par le Conseil Général.

[5] Par exemple, pour l'occupation du sol : utilisation des surfaces, activités, conditions naturelles (formation géologique, dispositions paysagères, bilan hydrique, climat, vents, sol, faune et flore, etc.) ; mais aussi les zones de risques potentiels (pollution, érosion…) ou réels, etc.

(évaluation quantitative et qualitative de ces pressions), ceux qui présentent un environnement équilibré, dont la stabilité peut être, surtout pour le littoral, établie sur un milieu physique et social dynamique.
Par ailleurs, l'élaboration d'un SIG devrait enrayer une « valorisation » des espaces littoraux reposant sur la simple affectation de zonages d'usages ou de protection, mais au contraire favoriser une approche systémique recherchant l'équilibre et la compatibilité entre ressources disponibles et usages.

En plus d'être spatiale, une vision globale se doit d'être temporelle. C'est ce que préconisent la plupart des guides d'aide à la réalisation des études d'impact. Par exemple, la grille d'analyse proposée par le BCEOM (tableau 30) incite à prendre en compte les variantes et le suivi des différentes phases de travaux jusqu'à fin de l'aménagement. La définition de l'avant-projet appuie cette logique: « *bien que toutes les caractéristiques du projet ne soient pas connues à ce stade, il est nécessaire de préciser dans ses grandes lignes le contour du projet et de ses alternatives et variantes, depuis sa construction jusqu'à son fonctionnement (mise en service, exploitation, entretien) et la cessation de son activité* » (BCEOM, 2001).

	Projet envisagé	Partis d'aménagement et variantes étudiés		
		1	2	n
Caractéristiques structurelles du projet Localisation. Emprises du projet et de ses annexes. Capacité (production, accueil, fréquentation).				
Caractéristiques fonctionnelles du projet Produits/matériaux utilisés (nature, volumes). Trafics (véhicules). Consommation énergétique. Volume d'eaux usées rejetées. Rejets atmosphériques. Volume de déchets. Risques technologiques.				
Chantier et construction Volumes de terrassement. Volumes de matériaux de carrières. Trafics pendant le chantier. Durée du chantier et phasage.				
Entretien et maintenance Périodes d'arrêt. Incidences (produits de dragage, de curage, déchets à éliminer…).				
Cessation d'activités Zones de stockage des déchets. Nature des réaménagements.				

Tableau 30 : Exemple de grille d'analyse
Source : BCEOM, 2001

Inciter à prendre en compte le temps remédie en partie à sa fragmentation et au mauvais couplage actuel temps/efficacité : efficacité réduite des nombreuses et longues réflexions engagées en amont des projets (pour la planification, etc.), suivi du temps court et « précipité »de la décision puis du temps de l'après généralement oublié (pas de contrôle, par exemple).
En terme d'environnement, travailler sur des échelles spatio-temporelles cohérentes du court au long terme permet de se dégager des divers effets (nimby, politique…) et de mieux pallier les écarts usités dans les études d'impact, relatifs à la distance dans l'espace (on détruit là, on reconstruit ici) ; à la distance dans le temps (on détruit maintenant, on reconstruit plus tard) et à la « distance conceptuelle » entre la nature de l'effet dommageable et celui de la compensation.

La multiplicité des atouts du SIG favorise ainsi l'approche systémique indispensable à l'aménagement du littoral, remédiant à la compartimentation des éléments naturels et à la réduction des phénomènes complexes.

12. VERS UNE MEILLEURE INTEGRATION DES CONNAISSANCES SCIENTIFIQUES ET PRAGMATIQUES DANS LE PROCESSUS DECISIONNEL

121. Une association nécessaire et systématique de spécialistes en environnement à chaque étape du projet

La réalisation des études d'impact n'étant pas confiée ou validée par des structures indépendantes et spécialisées, on voit l'intérêt que peut présenter l'intégration de spécialistes en environnement à tous les stades du projet. Mais qui sont ces spécialistes ? Les trouve t-on sur le parcours d'un projet d'aménagement ? S'agit-il des maîtres d'ouvrage ? Des bureaux d'études ? Des administrations ? Des commissaires enquêteurs ? Du juge administratif ???
Si la plupart sont plus proches des préoccupations économiques et dominés par la culture technique, les autres n'ont souvent pas de compétences requises ou suffisantes, restant peu ou pas formés à l'environnement. Il faut l'admettre, le cercle des acteurs intervenant le plus directement dans le processus d'aménagement ne favorise guère une bonne prise en compte de l'environnement. Un regard élargi est nécessaire pour trouver ces spécialistes encore peu intégrés à la prise de décision.

D'un point de vue scientifique, l'environnement reste un domaine récent partagé par de nombreuses disciplines. Abordé sous de nombreux angles (environnement naturel, social, économique…), il reste difficile pour ces dernières d'en avoir une vision systémique : chaque spécialité ayant sa propre entrée en la matière, d'où l'intérêt d'un généraliste. Cette complémentarité des approches n'est absolument pas développée aujourd'hui, dans la réalisation, par exemple, d'une étude d'impact (un bureau d'études n'en a généralement pas les moyens). Aussi, la sollicitation des scientifiques reste encore faible, ils sont à la marge d'un système qui n'estime pas leur contribution indispensable.

Enfin, qui se sent directement concerné par la préservation ou l'amélioration de l'environnement ? Qui y vit, qui le pratique et s'y investit ? Ce sont notamment les associations de protection, composées de citoyens attachés à un ou des lieux qui produisent *in fine* des espaces-vécus, pratiqués, parcourus. Ils en ont une vision plus sensible que les scientifiques, qu'il s'agisse spécifiquement de l'espace, des espèces qu'il supporte ou des usages qu'il permet.

Plusieurs exemples (ci-dessous) montrent que leur association lors de la réalisation de l'étude d'impact, dans la définition ou le suivi des mesures compensatoires, s'avère être une démarche intéressante et constructive pour le maître d'ouvrage, la concertation venant souvent éviter ou remédier à des tensions.

> Exemples de deux projets vendéens pour lesquels l'avis et la participation des associations ont été sollicités en amont :
> - Le parc éolien des polders du Dain, sur la commune de Bouin (85) : en 2001, la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO) a été chargée du volet de l'étude d'impact sur la faune, en privilégiant l'analyse des impacts supposés sur l'avifaune et des mesures compensatoires. Le résultat fut satisfaisant : en plus du chantier réalisé en dehors des périodes de reproduction des oiseaux, un suivi ornithologique fut mis en place avant, pendant et après les travaux, aux frais du maître d'ouvrage[6].
> A propos des éoliennes et afin d'éviter les fréquents recours en justice qui leur sont liés, des associations telles que *Bretagne Vivante* préconisent des études d'impact extrêmement précises (à réaliser sur au moins

[6] Le coût de ce suivi fut chiffré à 7622 € (50 000 F) par an soit 38 112 € (250 000 F) sur 5 ans, auquel s'ajoute l'achat de matériel pour un suivi nocturne : 7622 € (50 000 F). L'ADEME a participé au financement d'une partie de ce suivi afin de récupérer une expérience pour d'éventuelles autres implantations d'éoliennes dans des zones similaires.

un an pour prendre en compte l'ensemble des cycles biologiques) et font régulièrement des propositions : encourager les éoliennes à rotation lente, favoriser leur implantation dans les zones industrielles, prévoir l'entretien des machines (cahiers des charges), etc.).

- Un projet de défense côtière lourde à la Tranche sur mer : à la suite de l'échec de deux enquêtes publiques concernant cet équipement (la première échoue sous la pression des opposants, la seconde due à l'intervention d'un expert universitaire), un autre projet est mis à l'étude en collaboration avec l'Association de Défense de l'Environnement Vendéen (ADEV), qui démontrera une fois de plus l'inutilité du projet, appuyée par un avis défavorable des services maritimes. Résultat : le projet est abandonné avant même l'enquête publique ; le dialogue instauré en amont avec l'association aura ainsi permis d'éviter une longue procédure d'enquête publique.

Toujours en Vendée, l'exemple de Port Bourgenay montre que le dialogue permet non seulement un gain de temps et d'argent pour le maître d'ouvrage, mais surtout une meilleure acceptabilité sociale et environnementale. En 1981, les observations de l'ADEV, citée ci-dessus, ne sont pas prises en compte lors de l'enquête publique relative à la ZAC du port de plaisance. L'association décide alors de mener un recours contre les arrêtés préfectoraux pris pour la déclaration d'utilité publique et la ZAC. Malgré le rejet de ce premier recours en décembre 1983, le préfet demandera deux mois après d'annuler l'arrêté pour insuffisance de l'étude d'impact. Présageant un jugement qui leur serait défavorable, les maîtres d'ouvrage[7] préféreront engager une négociation avec l'ADEV. Les conditions sont posées : l'étude d'impact réalisée en 1981 devra être refaite en collaboration avec la SEPNB, pendant un maximum de huit mois. En contrepartie, l'ADEV renonce à toute action en justice. Cette entente, bien que « forcée », aura au final permis un gain de temps pour les aménageurs (la fin du jugement et l'annulation de la ZAC auraient sans doute retardé tout aménagement de plusieurs années), en même temps qu'une intégration optimale de l'environnement.

Aujourd'hui, la demande des pétitionnaires envers les associations de protection agréées est plus importante, elle leur permet dans une certaine mesure de s'accréditer d'une légitimité que d'autres associations pourront difficilement remettre en question. Du coté des élus[8] et des administrations, les choses bougent également (Article Combat Nature ci-contre).

35 - Ille-et-Vilaine

Echanges « constructifs » avec la Direction Départementale de l'Equipement

En 2003, lors de l'enquête publique sur la déviation de Pont Lagot qui reliera la route nationale RN12 à la rocade nord de Rennes, Eau et Rivières avait posé quelques réclamations, entre autres sur l'impact négatif de ce projet routier sur les populations d'amphibiens.

L'ingénieur de l'Equipement, sensibilisé par ces « remarques inhabituellement constructives », décida de mettre en place un groupe de travail. Depuis, après deux réunions et quelques prospections de terrain, l'expérience s'avère concluante.

En effet, si la construction de cette route va engendrer d'inévitables destructions, on peut se réjouir tout de même de la prise en compte de plusieurs de nos propositions. Des points d'eau (mares) de substitution seront créés de part et d'autre du tracé, les connexions seront maintenues par des passages aménagés sous la route afin d'éviter l'isolement de certaines populations, et enfin, une zone humide remarquable sera conservée et mise à disposition d'une association en ce qui concerne sa gestion.

La Direction Départementale de l'Equipement se félicite de cette procédure de concertation qui évite les rapports conflictuels souvent rencontrés habituellement et espère qu'elle constituera un précédent pour d'autres aménagements futurs. Nous aussi…

∗ **Eau et Rivières de Bretagne Ille-et-Vilaine**, Maison de la Consommation et de l'Environnement, 48, boulevard Magenta, 35000 Rennes. Tél. : 02 99 30 49 94. Fax : 02 99 35 10 67. E-mail : delegation-35@eau-et-rivieres.asso.fr

Combat Nature n° 146 ; août 2004

[7] Il s'agit du Syndicat mixte d'aménagement du Talmondais (alors présidé par le Conseiller Général Maire de Talmont St Hilaire) et la Société de développement de Bourgenay.

[8] L'exemple de la déviation Corsept – Paimbœuf (Nantes-Pornic), citée préalablement, a souligné la volonté des élus pour travailler avec la SEPNB afin de trouver le meilleur tracé possible et éviter que le projet ne tarde encore longtemps.

Plusieurs scénarii sont envisageables pour intégrer de manière plus officielle et plus systématique ces acteurs que sont les scientifiques, notamment les universitaires, et les associations de protection :
>proposer la co-production de l'étude d'impact par un bureau d'études et une association de protection, le niveau régional pouvant être un niveau pertinent pour l'agrément de cette dernière
> généraliser les expertises complémentaires ou contre-expertises
> créer des organismes spécialisés (départementaux ou régionaux) dans un domaine particulier tel que le littoral, chargé d'instaurer un dialogue en amont de l'étude d'impact avec le maître d'ouvrage.
Cette idée rejoint une remarque formulée par A. Miossec en 1990 : « *sans doute cette procédure (l'étude d'impact) serait-elle plus efficace (dans l'esprit du moins qui était celui du législateur) si la rédaction de l'étude d'impact était confiée à un organisme parfaitement neutre (et en principe compétent pour traiter des questions environnementales)* ».

Certains pays ont déjà adopté des telles mesures pour optimiser une qualité certifiée et homogène des études d'impact (et sans doute une plus grande objectivité) : par exemple, « *il existe pour la région wallonne un Conseil de l'environnement, où les bureaux d'études et autres organismes chargés des études d'impact sont agréés* » (Pleinevaux, 1997).

Afin de remédier en partie à la question du financement, la création d'un organisme intermédiaire chargé de redistribuer la réalisation des études d'impact et de rémunérer ses auteurs semble indispensable[9] : son fonctionnement pourrait être établi sur l'estimation du coût global d'une opération, le maître d'ouvrage versant un pourcentage de cette somme à l'organisme en question.
De la même manière, la création d'un fonds commun d'aide à la contre-expertise mérite d'être pensée afin de développer et multiplier les approches, donnant entre autre aux citoyens une vision différente de celle du maître d'ouvrage et aux juges administratifs plus de moyens pour vérifier le fondement même des recours plutôt que leurs vices de forme. En favorisant leur impartialité, ces contre-expertises ou doubles expertises devraient permettre de dégager des conclusions plus objectives que celles des études d'impact actuelles qui ne vont jamais à l'encontre d'un projet. A ce propos, le décret tant attendu qui doit autoriser le commissaire enquêteur à demander une expertise complémentaire aux frais du maître d'ouvrage révolutionnera-t-il le processus[10] ?

Enfin, les aides publiques sont aujourd'hui trop insuffisantes pour l'ensemble des associations de protection ou des revues d'informations écologiques[11] : seule une reconsidération de ses formes d'actions peut autoriser un tel fonctionnement.

Le manque de diffusion de la connaissance environnementale : un frein dans la conception des études d'impact

Aujourd'hui, les administrations et les scientifiques (écoles, universités) ne tiennent que partiellement leur rôle qui consiste à diffuser la connaissance. Au devant de leurs interventions en tant qu'experts, les universitaires ne devraient-ils pas par exemple s'attacher à l'actualisation des inventaires biologiques tels que les ZNIEFF, dont l'absence de protection contraignante soumet à de fortes variations, encore plus pour les milieux côtiers que le mitage ou la sur-fréquentation peuvent anéantir, banalisant alors l'espace. La mise à disposition d'informations régulières et validées sur le plan

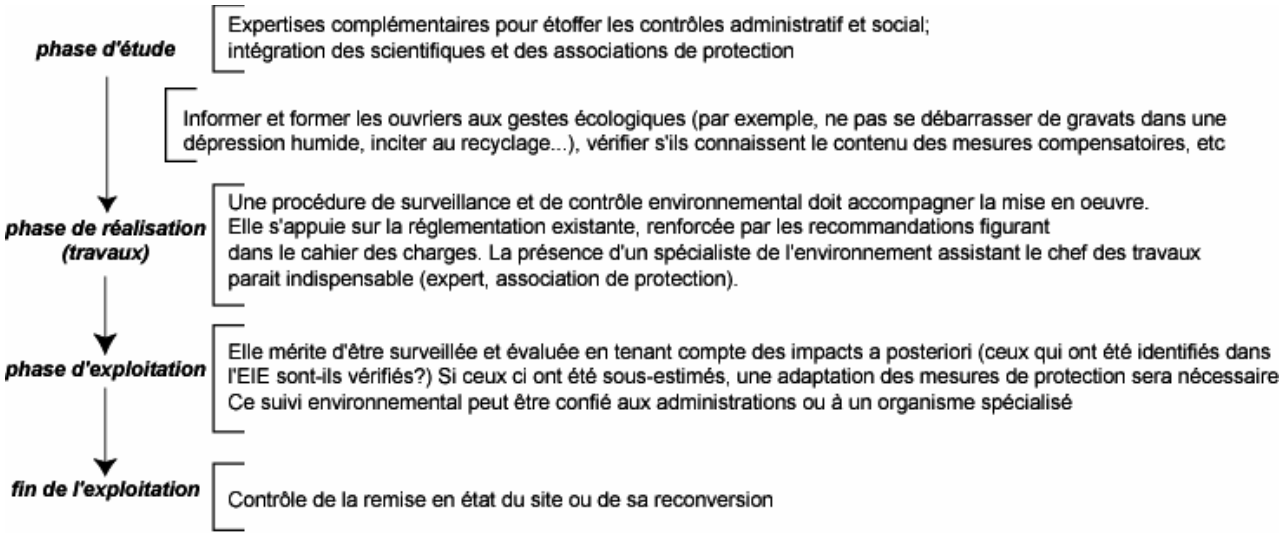
[9] Une telle évolution ne paraît pas impossible, comme le montre le changement de la situation des commissaires enquêteurs vis-à-vis des maîtres d'ouvrage : désignés par le président du tribunal administratif, ils sont ensuite indemnisés par le pétitionnaire via la Caisse des Dépôts et des Consignations, ce qui autorise plus d'objectivité et d'impartialité.
[10] C'est une note bien optimiste !
[11] Tel en témoigne l'arrêt de la revue « Combat Nature » qui, née en 1974, a publié en octobre 2004 son dernier numéro (n°147) : « *ces titres* [écologiques], *très engagés, ne vivent qu'en se serrant sévèrement la ceinture* » peut-on lire dans le journal Le Monde du 27 octobre 2004.

scientifique aiderait les bureaux d'études pour la réalisation d'états initiaux de meilleure qualité, tout en évitant l'argumentation (souvent justifiée….) qui consiste à ne pas considérer une ZNIEFF sous prétexte que les inventaires ne sont pas à jour…
Par ailleurs, on peut imaginer que cet accès à plus de données scientifiques facilite l'étude de projets alternatifs et de leurs impacts, plutôt que de choisir un site unique et analyser son état initial faute de temps et de moyens. Concrètement, les accès à cette information sont de plus en plus nombreux, qu'ils soient technologiques (Internet notamment pour la diffusion de l'information ; le développement des logiciels de traitement cartographique des données - SIG, informatisation des administrations…) ou juridiques (décret d'août 2003 notifiant que l'ensemble des études d'impact doivent être centralisées en préfecture)…

122. Etablir une continuité spatiale et temporelle

Par l'intégration des spécialistes

Afin de remédier aux discontinuités soulignées au chapitre précédent, une attention particulière doit être accordée pour assurer le suivi écologique de la phase d'étude jusqu'à la fin de l'exploitation (figure 62).



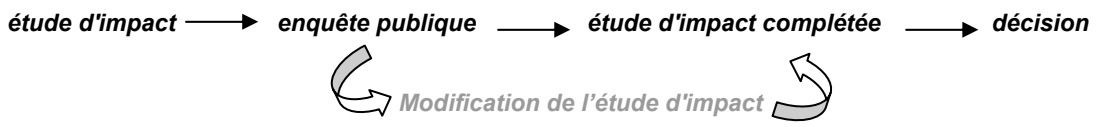
C. CHOBLET, 2004

Figure 63 : Comment assurer une meilleure continuité des préoccupations écologiques ?
Source : De Heer et al, 1998

Il faut noter, à chaque stade, l'importance des expertises et des suivis environnementaux, « *les expertises ouvertes étant probablement la condition d'un exercice démocratique en matière de décisions lourdes et d'environnement* » (Roqueplo, 1996). Dans ce rôle d'expert, les universitaires seraient bien placés du fait de leur neutralité financière envers les institutions administratives et maîtres d'ouvrage.

Par la concertation publique

Actuellement, peu de choses permettent de solidariser les procédures, pourtant liées dans les textes : étude d'impact, enquête publique puis décision. Le système actuel n'est absolument pas rétroactif, d'où sa rigidité certaine : soit le projet franchit étape par étape les « obstacles », soit il est bloqué sans que rien n'incite ses promoteurs à le modifier en fonction du problème sous-jacent en proposant par exemple des alternatives ou des modifications. Cette absence de rétroaction n'est pourtant pas irrémédiable : une étape supplémentaire dans le processus peut venir enrichir l'étude d'impact, en y intégrant davantage la connaissance environnementale locale :



Cette connaissance est bien réelle, comme l'a souligné le commissaire enquêteur chargé de l'enquête relative au réensablement de la plage de la Baule [12] : « *on retrouve pêle-mêle condamnations, encouragements, conseils techniques ou considérations philosophiques* (…) *excellente connaissance du dossier des personnes venues nous rencontrer* ». De la même manière, H. Harms (1999) constate que « *les citoyens expriment souvent des idées réalistes, bien formulées, à la surprise des spécialistes* ». Dès lors, une valorisation s'impose, comme le soutient E. David (*in* Miner & Kempf, 1997), inspecteur des installations classées (DSV du Finistère) à propos des élevages piscicoles : « *il semble intéressant à partir des griefs*[13] *émis par les tiers lors des enquêtes publiques d'essayer d'appréhender une étude d'impact type ainsi que son corollaire obligé, à savoir les mesures prises pour atténuer les nuisances prévisibles d'un élevage en mer* ».
Plusieurs auteurs vantent ainsi l'élargissement de la concertation et des interventions pendant la phase d'élaboration de l'étude d'impact. Selon R. Therivel et S. Thompson (1996), la participation du public à l'élaboration d'un projet renforce le projet, aide à rallier le soutien du public, accroît l'efficacité de la surveillance continue et de l'évaluation des impacts d'un projet, ainsi que des mesures d'atténuation et de restauration.
Afin de mieux reconsidérer l'avis des populations locales et des « riverains », des enquêtes de terrain sont indispensables très en amont, tant sur leur avis quant à l'opportunité du projet mais également sur leurs connaissances, leurs usages et leurs pratiques de l'espace. A l'inverse, une enquête telle que celle effectuée dans le cadre du projet d'extension du port de Piriac est inutile : quel est l'intérêt d'avoir l'avis d'une catégorie d'acteurs directement intéressée par le projet, si ce n'est pour le légitimer ? D'ailleurs, comment une étude d'impact, réalisée par un bureau d'études souvent situé en dehors de la région et dont les auteurs se déplacent peu sur le site, peut-elle rendre compte de l'importance du territoire, compris dans le sens de la relation société / espace, du rapport qui « *combine les dimensions concrètes, matérielles, celles des objets et des espaces, celles des pratiques et des expériences sociales, mais aussi les dimensions idéelles des représentations (idées, images, symboles) et des pouvoirs* » (Di Méo, 1998) ? Comment percevoir les ancrages territoriaux et les phénomènes d'appropriation culturelle et existentielle des lieux sans la participation d'acteurs locaux ? Encore faut-il faire appel à des personnes dont les compétences permettent d'en analyser les résultats : or, trouve-t-on des sociologues ou des géographes dans les bureaux d'études ? Pas vraiment… Et si tel était le cas, maîtres d'ouvrage et décideurs y seraient-ils sensibles ?

Parmi les Etats où la démarche participative est beaucoup plus avancée, le Québec est sans doute le plus intéressant. La démarche participative multicritère (DPM) y est construite sur le principe de l'analyse d'une série de critères ; elle se veut participative dans le sens où les modèles et critères sont déterminés par les acteurs. L'objectif est de définir les préoccupations des populations, qui sont par la suite transformées en critères d'évaluation par une équipe de gestion aidée des experts. Cette équipe formule ensuite plusieurs scénarii avant d'émettre des recommandations. Des logiciels d'analyse multicritères ont également été développés spécialement selon le type d'aménagement (par exemple pour le tracé d'infrastructures linéaires comme des autoroutes : OPTRAC +), qui permettent la conception de nombreuses variantes (définition de zones tampon, prise en compte des éléments attractifs et répulsifs, cartographie des zones de sensibilité…).

[12] L'Echo de la presqu'île Guérandaise, 19 septembre 2003.
[13] Ces griefs sont tant des nuisances directes (gênes visuelles et auditives, odeurs, circulation) qu'indirectes (impact des polluants sur des organismes vivants, modifications biologiques…).

2. A LA RECHERCHE D'UNE PLUS GRANDE COHERENCE SPATIALE

21. EN POURSUIVANT LA VOIE JURIDIQUE

211. De nouvelles adaptations des textes : une nécessité ?

Actuellement, un maître d'ouvrage est libre de réaliser sa propre étude ou de choisir un bureau d'études non spécialiste ou peu compétent pour l'étude d'un milieu particulier, l'objectif étant dans la plupart des cas de dépenser le moins possible, de faire en quelque sorte des économies pour l'élaboration d'un document considéré comme une formalité administrative obligatoire et contraignante. En aucun cas l'étude d'impact n'est identifiée comme un moyen l'aidant à construire son projet ; elle n'est pas vécue comme un apport de connaissance du milieu, du projet et des mesures qui doivent être prises afin d'être le mieux intégrée possible tant écologiquement que socialement parlant. Il en résulte une faible prise en compte de l'environnement et finalement une protection plutôt « molle ». Peut-on alors envisager d'apporter quelques modifications aux textes pour renforcer leur contribution à un aménagement plus respectueux des milieux en place et de la nature en général ?

Avant de proposer certaines voies d'évolution, il convient de rappeler que de nombreuses adaptations ont déjà été apportées aux textes, recherchant toujours plus de transparence et de cohérence. Il s'agit par exemple, dans le désordre :
- du *résumé non technique* de l'étude d'impact, obligatoire depuis 1993,
- de l'obligation de *dénomination de l'auteur de l'étude d'impact*[14], qui contribue à davantage responsabiliser les auteurs de l'étude,
- de *l'intégration d'un volet santé*[15] qui rend obligatoire l'étude des effets du projet sur la santé et la présentation des mesures envisagées pour les supprimer, les réduire et les compenser. Celle-ci doit permettre l'évaluation des impacts en valeur relative - augmentation des effets - et en valeur absolue - effets cumulés, mais aussi apprécier les effets cumulatifs par rapport aux nuisances existantes, et identifier les populations exposées pendant la phase chantier et sur la phase exploitation,
- d'*éviter les projets fractionnés* dans le temps ou dans l'espace : le décret d'origine sur les études d'impact (décret du 12 octobre 1977, art 3) avait souhaité qu'en cas de réalisation fractionnée, le montant des travaux à retenir soit celui du programme général. De nombreux exemples littoraux ont montré que les maîtres d'ouvrage ne tenaient pas compte de cette disposition (par exemple le port de plaisance de la Forêt Fouesnant, en 1987, avec un programme immobilier traité séparément). Pour limiter ces abus, le décret du 25 février 1993 et la circulaire du 27 septembre 1993 recommandent une interprétation extensive de cette notion de réalisation fractionnée d'un programme de travaux : elle doit s'appliquer à chaque fois que les différentes phases ou catégories de travaux, engagées ou non par le même maître d'ouvrage, constituent une unité fonctionnelle et que le principe du programme à été décidé de façon certaine,
- de la *proportionnalité de l'étude d'impact avec le projet*[16].
- de l'*indépendance financière du commissaire enquêteur*[17],

[14] Article 1 du décret du 25 février 1993.
[15] Article 19 de la loi n° 96-1236 du 30 décembre 1996 sur l'air et l'utilisation rationnelle de l'énergie (JO du 1er janvier 1997) modifiant l'article 2 de la loi du 10 juillet 1976.
[16] Article 2, alinéa 1 du décret du 25 février 1993.
[17] Le décret n°94-873 du 10 octobre 1994 relatif à leur indemnisation place le tribunal administratif en position intermédiaire entre le pétitionnaire et le commissaire enquêteur.

Des évolutions sectorielles ont également pu être relevées, telle que l'*étude d'incidence* imposée par la *loi sur l'eau*, qui concerne notamment les installations classées dont certains aspects relèvent de la nomenclature eau.

> Ce document supplémentaire à l'étude d'impact doit être joint, indiquant compte tenu des variations saisonnières et climatiques, les incidences de l'autorisation d'exploiter sollicitée sur la ressource en eau, le milieu aquatique, l'écoulement, le niveau et la qualité des eaux, y compris de ruissellement, ainsi que sur chacun des éléments mentionnés à l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992, en fonction des procédés mis en œuvre, des modalités d'exécution des travaux ou de l'activité, du fonctionnement des ouvrages ou installations, de la nature, de l'origine et du volume des eaux utilisées ou concernées. Ce document précise, s'il y a lieu, les mesures compensatoires ou correctives envisagées et la compatibilité du projet avec le schéma directeur ou le schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) et leurs objectifs de qualité des eaux.
>
> Ce document indique enfin :
>
> - les communes où l'autorisation d'exploiter sollicitée paraît de nature à faire sentir ses effets de façon notable sur la vie aquatique, notamment des espèces migratrices, ou sur la qualité, le régime, le niveau ou le mode d'écoulement des eaux ;
> - les moyens de surveillance prévus et, si l'autorisation d'exploiter présente un danger pour les intérêts protégés par l'article 2 de la loi du 3 janvier 1992, les moyens d'intervention en cas d'incident ou d'accident;
> - les éléments graphiques, plans ou cartes utiles à la compréhension des pièces précitées avec notamment : point kilométrique et plans de génie civil des ouvrages prélevant ou déversant des eaux dans le réseau hydrographique superficiel, coordonnées, parcellaire cadastral et coupe prévue des ouvrages de prélèvement des eaux souterraines.

Enfin, des mesures ponctuelles sont parfois exigées pour compléter l'étude d'impact en fonction du site d'implantation de l'aménagement. Parmi celles-ci, *l'évaluation des incidences*, imposée par le Commission Européenne dès qu'un projet d'aménagement s'inscrit dans les limites d'un *site Natura 2000*[18]. L'évaluation comprend un état des lieux, un diagnostic au vu de la sensibilité du milieu et de la situation du projet, la description des incidences et des mesures d'atténuation (ci-dessous). Elle fait l'objet d'un chapitre particulier dans l'étude d'impact.

> Contenu du document d'évaluation des incidences (fixé par le nouvel article R. 214-36 du Code Rural) :
>
> I- " a) Une description du programme ou du projet, accompagnée d'une carte permettant de localiser les travaux, ouvrages ou aménagements envisagés par rapport au site Natura 2000 ou au réseau des sites Natura 2000 retenus pour l'évaluation et, lorsque ces travaux, ouvrages ou aménagements sont à réaliser dans le périmètre d'un site Natura 2000, d'un plan de situation détaillé ;
>
> " b) Une analyse des effets notables, temporaires ou permanents, que les travaux, ouvrages ou aménagements peuvent avoir, par eux-mêmes ou en combinaison avec d'autres programmes ou projets dont est responsable le pétitionnaire ou le maître d'ouvrage, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites.
>
> " II. - S'il résulte de l'analyse mentionnée au b ci-dessus que les travaux, ouvrages ou aménagements peuvent avoir des effets notables dommageables, pendant ou après la réalisation du programme ou du projet, sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire complète le dossier d'évaluation en indiquant les mesures

[18] Article L. 414-4 du Code de l'Environnement (transposition de l'article 6.3 de la Directive Habitats) : « *Les programmes ou projets de travaux, d'ouvrage ou d'aménagement soumis à un régime d'autorisation ou d'approbation administrative, et dont la réalisation est de nature à affecter de façon notable un site Natura 2000, font l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site. Les travaux, ouvrages ou aménagements prévus par les contrats Natura 2000 sont dispensés de la procédure d'évaluation mentionnée à l'alinéa précédent* ».

de nature à supprimer ou réduire ces effets dommageables, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes.
" III. - Lorsque, malgré les mesures prévues au II, le programme ou projet peut avoir des effets notables dommageables sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du ou des sites, le dossier d'évaluation expose en outre :
" 1. Les raisons pour lesquelles il n'existe pas d'autre solution satisfaisante et les éléments qui permettent de justifier la réalisation du programme ou projet dans les conditions prévues aux III ou IV de l'article L. 414-4 du code de l'environnement ;" 2. Les mesures que le maître d'ouvrage ou le pétitionnaire envisage, en cas de réalisation du programme ou projet, pour compenser les effets dommageables que les mesures prévues au II ne peuvent supprimer, ainsi que l'estimation des dépenses correspondantes.

Ces étapes, qui ont à un moment donné reflété un état peu satisfaisant, n'ont pas pour autant remédier à la plupart des dysfonctionnements exposés dans le chapitre précédent. Dans quel sens les évolutions mériteraient-elles alors d'être poursuivies ?

Définir des seuils environnementaux et rendre plus pertinents les projets alternatifs

« *L'environnement fonctionne comme un ensemble de seuils, qui cèdent plus ou moins facilement sous l'accumulation d'équipements de taille modeste. Il faudrait pouvoir recourir à des méthodologies construites sur la probabilité d'apparition et de dépassement de seuils*» (Neboit-Guilhot & Davy, 1996). C'est justement au titre de la prévision et du traitement du risque que l'introduction de seuils environnementaux devrait, en complément des critères techniques ou financiers, conditionner la réalisation d'une étude d'impact et d'une enquête publique. Cela semble indispensable pour l'espace littoral, pour lequel la connaissance des milieux naturels et des dynamiques sociales (potentialités du milieu naturel : ressources naturelles, capacité d'absorption, d'auto épuration, contraintes physiques et humaines ; sensibilité du milieu : fragilité des sols, des écosystèmes ; compatibilité entre les usages : utilisations concurrentes, compatibles ou complémentaires d'une même ressource ou d'un même espace…) permet d'identifier des entités géographiques dont les seules caractéristiques imposeraient les procédures : par exemple, un stade d'érosion calculé sur une période précise, le nombre d'espèces protégées, le niveau de pollution, etc. *A fortiori*, la présence de périmètres de protection jouerait très en amont des projets. C'est ainsi un état environnemental qui conditionnerait la pertinence d'un aménagement plutôt que des facteurs exogènes (coût ou nature de l'équipement) ; la démarche devant favoriser, avant la recherche d'une meilleure intégration possible d'un équipement dans un site défini, la prospection même d'un site pour une implantation optimale de l'équipement en question.

Par ailleurs, l'étude des projets alternatifs mérite d'être renforcée et réorientée. Pour chacun d'eux, l'étude d'impact devrait afficher l'impact réel et contestable du projet (état des risques prévisibles /moyens pour y faire face) afin de réduire les incertitudes et les risques perçus.
Dans de nombreux pays, les études d'impact imposent une analyse très détaillée des impacts attenants à différents projets : il s'agit au demeurant d'élaborer de véritables *projets alternatifs*, non pas seulement des *alternatives au projet*. Bien sûr, le nombre de projets soumis à étude d'impact est nettement plus faible qu'en France : faudrait-il alors créer une catégorie spéciale d'équipements soumis à ce principe, afin de ne pas « surcharger » inutilement des projets de valorisation, au risque de revenir à une situation privilégiant des variantes « alibi » qui servent plus à légitimer un projet qu'à orienter un choix ?…

212. Réajuster le Droit aux spécificités territoriales locales par la Géographie

D'une part, après avoir souligné plusieurs incohérences internes aux procédures étudiées ou attenantes au droit de l'environnement dans son ensemble, il convient de s'interroger sur le peu d'emprise de la géographie dans le domaine du droit et ses conséquences. Comme le souligne A. Miossec (2004), « *de toutes les disciplines avec lesquelles les géographes ont successivement envisagé de collaborer, la science juridique et la science politique sont sûrement celles qui ont semblé exercer le moins d'attrait. Cette situation est paradoxale car, à mesure que les géographes se faisaient aménageurs, la part du droit dans leur formation restait et reste encore largement limitée* ». Cet état de fait se traduit non seulement par des définitions réglementaires peu adaptées aux entités spatiales globales, mais également par des contradictions enfreignant une protection efficace de la nature.

D'autre part, l'échelon local mérite d'être mieux intégré dans un processus établi par des instances étatiques ou supranationales pour agir à son niveau. Par exemple, la mise en place du réseau Natura 2000, lié à la Directive européenne Habitats de 1992, a entraîné l'hostilité du fait de l'absence évidente de concertation locale, interprétée comme un mode bureaucratique imposé et éloigné des représentants d'activités locales. Les retards permanents sont le fruit d'un manque de continuité entre le global et le local. Résultat : l'absence d'une concertation sociale adaptée crée des discontinuités spatiales. L'adaptation locale de textes de droit peut être intéressante pour éviter l'extrapolation des données scientifiques par les administrations et les bureaux d'études qui est faite, la plupart du temps, sans la caution des scientifiques. C'est ce constat que mettent en avant J. Petit et P. Jatteau (1999), accusant les arguments techniques qu'utilisent traditionnellement les juristes pour justifier le champ d'application de leurs textes : « *L'identification et la prise en compte des facteurs locaux (donc l'extrapolation) devraient se faire selon une règle de base commune et applicable à tous. Cette méthode appliquée par l'agent instructeur avec l'aide des acteurs locaux serait la garantie que le projet juridique garde un sens pour les administrés (…). La cohérence des décisions peut être améliorée par une approche mettant en relation plus étroite juristes et scientifiques, pour l'harmonisation des composantes techniques et normatives. Une réflexion amont [entre ces acteurs] pourrait sortir les fondements de nouvelles méthodes d'instruction des dossiers concernant l'aquaculture et l'environnement…* ».

Le risque d'homogénéisation par le droit et sa permissivité, voire sa déviance, lié à une insuffisante prise en compte des spécificités locales, peut pourtant paraître contraire aux tendances actuelles : « *face au mouvement de mondialisation des échanges, des communications et aux tendances vers une uniformisation des usages, des cultures, on assiste à une recherche de racines, à une quête de lieux* » (Lardon *et al*, 2001)

Une meilleure intégration des réalités spatiales locales doit permettre, dans une certaine mesure, de se dégager du problème des normes. C'est ce qu'explique Barnouin (2002) à propos des nitrates : « *Si l'on connaît aujourd'hui parfaitement les mécanismes de ruissellement et d'assimilation des nitrates, leur rôle et leur influence sur les métabolismes végétaux, on ignore par contre souvent quelle est la variabilité de leur impact selon les sites. Nous vivons dans un système qui a besoin de normes pour faire la police sur ces questions. Malheureusement la nature ne fonctionne pas comme ça : une petite rivière qui rejette une quantité inférieure aux normes peut dans certains endroits s'avérer avoir plus d'impact sur le littoral qu'une grosse rivière dépassant les normes mais se jetant dans un site à dispersion élevée. Le rôle des chercheurs est là : comprendre les écosystèmes à des échelles suffisamment fines pour adapter au mieux la gestion du milieu « réel »* ».

Le droit serait-il alors plutôt un obstacle à la cohérence spatiale ?

Les réponses apportées par la voie juridique attenant aux questions de gestion intégrée sont discutables. Le zonage et l'affectation de différentes vocations spatiales ont déjà été soulignés, leur « *« effet frontière » fondant, sur les littoraux comme ailleurs, une certaine « injustice spatiale », au nom d'un déterminisme juridique bien plus contraignant que toutes les autres contraintes* » (Miossec, 2002). Par ailleurs, l'échec ou la difficile mise en œuvre des SMVM, des DTA, des Pays soulignent la difficulté qu'a l'Etat pour fixer et faire appliquer ses propres orientations en matière d'aménagement territorial.

L'empilement des textes et les lourdeurs administratives n'incitent guère à utiliser correctement les outils qui, créés par un Etat centralisé, sont mis à disposition des collectivités locales. Ce système de « top-down[19] » ne correspond pas aux attentes des acteurs d'un aménagement compatible avec les réalités de terrain.

Depuis toujours, les hommes ont partagé l'espace et établi des frontières, créé des territoires « artificiels », tels que les découpages administratifs. Ne faut-il pas aujourd'hui repenser des unités fonctionnelles dont les limites ne seraient pas fixes mais à géométrie variable ?

Ne faut-il pas réserver à d'autres disciplines que le droit la définition de ces unités, et ne recourir au droit seulement pour la gestion des conflits, donc beaucoup plus en aval, pour être moins contraignant qu'il ne l'est aujourd'hui ?

La prolifération actuelle des normes, plus comprises comme des contraintes que comme des références, conduit à un contentieux important qu'il ne faut pourtant pas interpréter comme une pathologie en lui-même : il n'est que « *le symptôme d'une pathologie qui se trouve ailleurs. Ce n'est pas en brisant son thermomètre que l'on guérit un malade, c'est au contraire en combattant le mal à sa racine*» explique E. Le Cornec (1997) au sujet du contentieux. Et si la racine tenait justement à la difficulté rencontrée par le droit pour appréhender des territoires différents de ceux qu'il construit lui-même et tente de légitimer à travers les textes réglementaires ?

La multiplication des textes législatifs que ne suivent ni décrets d'application, ni évaluation, est-elle révélatrice de la « fuite » d'un appareil réglementaire aujourd'hui peu enclin à gérer un espace et à s'adapter à la diversité des situations ? A propos des études d'impact, la situation actuelle n'est guère différente du constat de J.P Courtiau[20] qui, en 1984, notait déjà que :

- la saisine de l'administration régionale n'est pas automatique, la consultation étant liée à la plus ou moins grande sensibilité des services instructeurs au patrimoine et à ce type de procédure, au recours d'une association de protection de l'environnement ou à l'instruction mixte à l'échelon central à l'initiative des ministères concernés,
- le contrôle des études d'impact est exercé très en aval et les documents sont déjà ficelés et arrêtés lors des dates de l'enquête publique (étude d'impact alibi, contrôle alibi),
- les marges d'interventions sont très étroites.

L'auteur regrettait aussi le fait que l'étude d'impact apparaisse comme un simple document administratif plutôt que comme l'occasion d'une réflexion approfondie à propos d'un projet en relation avec son contexte. Vingt ans après et de nombreuses « adaptations » réglementaires plus tard, ses propos pourraient être les mêmes…

Toute la difficulté consiste donc à mener et garantir une application réglementaire cohérente et rationnelle (application uniforme du droit sur l'ensemble du territoire national, avec une interprétation du juge cohérente avec la volonté du législateur) afin de ne pas créer de déséquilibre territorial, tout en tenant compte de réalités locales très hétérogènes. Ceci rejoint « l'idée de base » de R. Paskoff (1993) selon laquelle « *il ne faut surtout pas être prisonnier de principes rigides et absolus. Les décisions doivent être prises en tenant compte des situations particulières, après une étude*

[19] Top-down : du haut vers le bas ; dans le cas présent, de l'Etat vers les collectivités territoriales.
[20] « *Etude d'impact : sept ans après, l'outil fonctionne-t-il encore ?* » Combat Nature n° 66, nov. 1984 ; p.48-51.

approfondie de la tendance évolutive du rivage et des risques qui lui sont associés, des enjeux économiques et sociaux, de l'intérêt offert par les faites de nature. Des réponses rationnelles au comportement morpho-sédimentaire des littoraux peuvent alors être proposées aux aménageurs et aux décideurs. En anticipant sur les événements, elles évitent les désastreuses mesures prises au coup par coup, dans l'urgence et dans le désordre (…) ».

213. Un renforcement indispensable (et inévitable) des moyens de suivi, de contrôle et de police

En l'état actuel, une application peu rigoureuse des réglementations environnementales est constatée. Or, dans une perspective de conservation de la logique réglementaire, les moyens pour contrôler le suivi écologique paraissent indispensables pour éviter le contournement de la législation, préjudiciable à l'environnement.
Les valeurs induites par les dispositions réglementaires font partie d'instruments incitatifs parmi d'autres, qu'il s'agisse de mesures éthiques (codes de bonnes pratiques, par exemple) ou économiques (redevances, aides financières, subventions pour mise en conformité, pour pratiques respectueuses de l'environnement, taxe sur une pollution émise, système de consignation …). Leur portée semble pourtant réduite lorsqu'elles interviennent seules : « *la réglementation directe peut être jugée trop statique. Par exemple, une fois le permis délivré, le pollueur n'est plus tenu de s'adapter aux changements économiques ou technologiques : il faut donc axer les politiques et les réglementations sur une mise en conformité initiale aussi bien que sur le maintien de cette conformité* » (OCDE, 1993). La combinaison des mesures économiques avec l'appareil réglementaire apparaît ainsi comme le moyen le plus efficace pour la mise en œuvre des politiques de gestion des zones côtières ou dans d'autres domaines, comme le souligne C. Larrue (2000) dans le cadre de la lutte contre la pollution des eaux : « *les instruments réglementaires ont un impact limité sur les comportements des agriculteurs. Cependant, il peut y avoir un impact positif quand la politique réglementaire est accompagnée d'une politique incitative financière (subventions pour mises en conformité…)* ».

> Pour le littoral en particulier, il faut noter qu'il existe des contraventions de grande voirie, dressées par exemple pour l'occupation illégale du domaine public maritime (400 contraventions de ce type chaque année d'après la DTMPL). Cependant, malgré la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité, qui a donné un statut législatif aux gardes du littoral et leur a attribué des fonctions de police judiciaire, ceux-ci n'ont pas de compétence pour dresser des contraventions de grande voirie alors même qu'une telle extension permettrait de renforcer la protection du domaine public. Le régime des contraventions de grande voirie présente en effet plusieurs avantages : obligation de poursuite, responsabilité objective, possibilité de condamner à une remise en état, poursuites visant à la réparation des dommages causés… Les changements se font, mais toujours par petites étapes…

Faut-il mette en place une police de l'environnement ?

La police de l'eau[21] et les inspecteurs des installations classées[22] sont en France les deux principaux Corps chargés du contrôle de l'environnement et du respect des normes dans leur domaine respectif. Ils ont la possibilité de réprimer les infractions, mais disposent-ils vraiment de moyens suffisants pour le faire ? Le cas particulier des ICPE, préalablement soulevé, montre clairement que non.
En dehors de ces cas, il n'existe pas de police chargée de la surveillance de l'environnement en général, qui pourrait par exemple assurer les suivis et les contrôles écologiques post-aménagement.

[21] Par l'intermédiaire des Missions Inter-Services de l'Eau (MISE) au niveau départemental.
[22] Rattachés aux DRIRE et DSV.

Bien que plusieurs pays aient déjà mis en place de telles dispositions (ci-dessous) et malgré la Convention d'Espoo[23] qui recommande des « analyses a posteriori » dans son article 7, le suivi n'est ni imposé par le droit français, ni par la directive communautaire relative aux EIE ; l'obligation pour le maître d'ouvrage de réaliser les mesures prévues dans l'étude d'impact est donc dépourvue de toute portée juridique.

Des législations novatrices à l'étranger

Source : De Heer *et al*, 1998

Californie

La Californie instaure les EIE en 1970. La loi a été modifiée en 1988 pour tenir compte de la surveillance post réalisation. Elle vise le contrôle des mesures environnementales prescrites (et non le suivi des impacts). Un système de gestion très efficace a été mis en place pour vérifier que toutes les mesures de protection de l'environnement ont été effectivement réalisées. Le coût du contrôle effectué par l'administration est à la charge du requérant.

Canada

Le Canada introduit les EIE pour tous les projets fédéraux en 1973 sous la forme d'un décret. Après de larges consultations, une réforme complète voit le jour en 1992. En 1995, la loi canadienne sur l'évaluation environnementale et quatre règlements d'application entrent en vigueur. Cette loi introduit l'obligation d'étudier la pertinence d'un programme de suivi des impacts. Ce dernier doit permettre de vérifier la justesse de l'évaluation environnementale du projet et d'évaluer l'efficacité des mesures contre les effets négatifs. Tous les grands projets prévoient une surveillance et un suivi environnemental très poussé.

Pays-Bas

En 1981, les Pays-Bas adoptent une loi introduisant les EIE. Elle prévoit un suivi environnemental obligatoire lors de la réalisation du projet et après sa mise en service. Un programme d'évaluation, intégré dans le rapport d'impact, précisera quels aspects doivent être étudiés, qui entreprendra l'évaluation, de quelle manière et quand. L'autorité compétente doit prévoir un suivi de l'activité projetée. Elle doit vérifier que les effets sont effectivement ceux que le rapport d'impact a prévu, dans les limites décrites, et si les méthodes de prévision du rapport sont adéquates. Si les effets sont plus défavorables que prévu, l'autorité doit prendre les mesures nécessaires pour les limiter (normes plus restrictives, conditions supplémentaires ou acceptation du non-respect des normes). Un rapport d'évaluation doit être publié.

Cette « lacune » en aval du processus ne fait que renforcer un état de contrôle peu satisfaisant dès l'amont, car trop rapide et formel lors de l'instruction administrative par les services de l'environnement. Dès l'amont, la vérification des impacts du projet varie déjà considérablement en fonction des moyens financiers et des compétences des différents services, ce qui amène M. Prieur (2001) à penser que « *la procédure eut été plus satisfaisante si on avait obligé le pétitionnaire à soumettre son étude au contrôle officiel d'un organisme spécialisé* ». Plus de vingt ans après, le constat de S. Herbrard (1982) vaut toujours : « *les mécanismes* [actuels] *de contrôle de l'article 2 de la loi de juillet 1976 sont incapables de veiller efficacement à la qualité des études d'impact et à la conception des aménagements. Tout repose finalement sur la bonne volonté du maître d'ouvrage* ». Seulement, cette bonne volonté n'est pas chose courante chez les maîtres d'ouvrage du fait, par exemple, que ce soit seulement leur responsabilité civile qui est engagée si l'ouvrage présente lors de son exploitation de nombreux impacts non envisagés par l'étude d'impact - bien que cette dernière ait

[23] La Convention d'Espoo porte sur l'évaluation de l'impact sur l'environnement dans un contexte transfrontalier; elle est signée le 25 février 1991, entre en vigueur le 10 septembre 1997 et est ratifiée en droit français par la loi 2000.328 du 14 avril 2000. Elle a pour objet de vérifier si les conditions énoncées dans les textes autorisant ou approuvant l'activité sont bien respectées et si les mesures correctives sont efficaces, ainsi que d'examiner tout impact dans un souci de bonne gestion, pour dissiper les incertitudes et pour vérifier l'exactitude des prévisions antérieures afin d'en tirer des leçons pour les activités du même type qui seront entreprises à l'avenir (appendice V – Espoo).

été réalisée sous la responsabilité du maître d'ouvrage -. Pour y remédier en partie, M. Prieur (2001) conseille d'instaurer une responsabilité pénale pour limiter la falsification volontaire des effets négatifs du projet sur l'environnement : « *on devrait plutôt envisager une responsabilité pénale. La loi sur les études d'impact ne prévoit aucune incrimination spéciale du fait d'étude d'impact sciemment inexacte. Cette lacune est regrettable d'autant plus que dans d'autres lois sur l'environnement, de telles dispositions ont été prévues (relatives aux produits chimiques, à l'élimination des déchets et à la récupération des matériaux, par exemple)* ». Aussi, une évaluation régulière des impacts mériterait d'être comparée aux effets (ou à l'absence d'effets) anticipés par l'étude. Ceci permettrait à la fois de vérifier (et valider) les compétences des bureaux d'études et d'engager la responsabilité des maîtres d'ouvrage, notamment pour la réalisation des mesures compensatoires. Pourquoi ne pas imaginer de « sanctionner » ces derniers si les impacts de l'aménagement s'avèrent beaucoup plus forts dans la réalité et s'il est démontré que les connaissances techniques et scientifiques permettaient de les évaluer de manière satisfaisante ?

Enfin, si la mise en place d'une police de l'environnement peut paraître être une solution satisfaisante pour inciter un maître d'ouvrage à s'inquiéter du suivi écologique, encore faut-il que le périmètre d'action de cette police soit cohérent pour permettre un contrôle efficace. J. Morand-Devillier (2001) pose à ce sujet plusieurs conditions intéressantes : d'abord, « *un Etat gendarme est préférable à une commune-gendarme* » ; toutefois, « *la gestion de l'environnement a tendance à se décentraliser et requiert des actions de proximité (déchets, eaux usées, permis de construire)* » mais « *le cadre des collectivités territoriales apparaît trop étroit, avec des limites administratives artificielles inadaptées à une gestion intégrée des écosystèmes* ». Ainsi, l'idéal serait d'établir de nouvelles circonscriptions administratives plus fondées sur les milieux naturels ou la biogéographie, par exemple (cellules littorales, bassins pour la gestion de l'eau, écorégions…).

A priori, on peut penser que le renfort des moyens de contrôle développerait un souci écologique plus fort, que des textes plus rigoureux motiveraient les services administratifs chargés de la surveillance, etc. C'est sans compter sur des limites permanentes et difficilement résorbables : d'abord, parce que le droit, qui a vocation à traduire l'intérêt général, ne peut satisfaire l'ensemble des acteurs pour qui cette notion varie considérablement (Lascoumes, 1999). Ensuite, parce qu'une théorie juridique, si prometteuse soit elle, n'est rien sans la volonté politique de la mettre en œuvre (Ost, 1995). Enfin, parce qu'un décalage existera toujours entre la connaissance scientifique et les décisions parlementaires, largement influencées par le poids des lobbies. A quoi cela sert-il d'accumuler des connaissances si les décisions n'en tiennent pas compte[24] ?.

Mais l'exigence de plus de fermeté est-elle une solution durable et sociologiquement acceptable ? Les investissements pour déployer plus de moyens de contrôle se feront-ils au détriment d'autres actions de protection ? Un renforcement en engendrera-t-il un suivant, qui générera à son tour d'autres contournements plus pervers ? Autant de questions qui n'incitent pas à considérer d'emblée cette solution comme la meilleure…

[24] A titre d'exemple, les pollutions occasionnées par les élevages intensifs sont maintenant bien connues (marées vertes, etc.), mais cela n'empêche pas le gouvernement de relever les seuils d'autorisation des ICPE (par exemple, les nouveaux élevages de poulets passeraient de 20 000 à 35 000 sans contrôle : *CN n° 146, août 2004*). De la même manière, alors que l'IFEN publie une enquête sur les perceptions de la chasse par les français (avec également des statistiques sur les accidents de chasse), les parlementaires décident d'étendre les périodes de chasse.

22. EN LIMITANT LE RECOURS AU DROIT

> « La nature propre de l'équité consiste à corriger la loi, dans la mesure où celle ci se montre insuffisante, en raison de son caractère général » (Aristote[25])

L'aménagement du territoire doit-il sans cesse être réglementé et légiféré ? Entre une rigidité excessive du droit et le problème du dialogue entre juristes et scientifiques (Romi, 1999), est-il opportun d'insister dans cette direction ?
Faut-il alors envisager de moins recourir au droit pour conserver des territoires locaux à dimension humaine, des territoires qui présentent une différence, une identité, c'est-à-dire qui sont "appropriés, organisés, qui ont un sens et qui donnent du sens à ceux qui y vivent ou qui y exercent des activités, et qui, pour ceux qui ne sont pas du lieu, présentent une spécificité (Lardon *et al*, 2001) ?
L'ordre économique et social qui caractérisait le contexte de mise en place du droit des études d'impact et des enquêtes publiques a changé ; le rapport à l'environnement n'est plus le même - il s'est accru - et la demande de démocratie participative est plus importante. Il convient donc d'analyser quels pourraient être les apports d'un système plus basé sur la concertation et de s'interroger sur les moyens et possibilités pour favoriser cette dernière.

221. Etablir la confrontation au sein de la concertation

L'idée générale est d'amener la logique actuelle qui consiste à confronter les partis (un gagnant, un perdant) à évoluer vers une collaboration responsable où le bénéfice est mutuel (les gains s'additionnent au lieu de se neutraliser) (Ost, 1995) : c'est le principe même d'une gestion intégrée.
Toutefois, cette collaboration n'est possible que lorsque la connaissance est à peu près homogène : la connaissance de l'environnement, d'abord, mais également celle des procédures qui apparaît aujourd'hui de plus en plus indispensable. Puisque s'investir, c'est d'abord connaître, il n'est pas question d'être expert en la matière mais juste d'avoir une connaissance globale, qui s'inspire généralement d'expériences plus pragmatiques. Or, aujourd'hui, trop peu d'acteurs sont véritablement sensibilisés et informés quant aux risques écologiques et aux impacts environnementaux que peuvent entraîner certains équipements.
Plusieurs points méritent d'être soulignés pour modifier cet état : responsabiliser davantage les acteurs, étendre l'information et renforcer l'éducation, simplifier les procédures pour favoriser leur compréhensibilité, multiplier les échanges et le débat.

Responsabiliser les acteurs de l'aménagement

Citoyens, maîtres d'ouvrage, élus, Etat… La responsabilité de chaque acteur est engagée dans la recherche du développement durable. Seulement, cela peut sembler difficile dans un monde qui va de moins en moins vers la responsabilisation des personnes : il suffit de regarder le nombre et la nature des procès dans la vie quotidienne ou les recours multiples aux assurances pour s'apercevoir d'une fuite évidente des responsabilités. Or, tant que les citoyens n'auront pas assimilé qu'il s'agit de leur environnement dont le maintien de la qualité est partagé par chacun d'eux, ils ne s'en sentiront pas responsables.
Cette prise de conscience vise l'ensemble des acteurs, et encore davantage ceux qui ont des activités susceptibles de nuire à l'environnement : par exemple, « *l'opération M.A.E*[26] *a montré qu'avec une animation de qualité, l'opérateur économique (agriculteur dans ce cas) peut aussi être protecteur de l'environnement* » (Bernard *et al*, 1999).

[25] Ethique à Nicomaque.
[26] Il a été question de l'évaluation des mesures agri- environnementales dans cinq régions.

Aussi, « *pour assurer une bonne protection de l'environnement, il faudrait pouvoir s'appuyer tant sur le droit que sur une nouvelle civilité (...). Il est contraire à la jurisprudence de limiter la responsabilité dans le cadre unique du droit ; le droit n'est qu'un catalyseur de la responsabilité* » (C. Lepage, *in* Collège des Hautes études pour l'Environnement, 1998). Il importe d'étendre ce domaine de la responsabilité à la protection de l'environnement dans son ensemble, notamment la conservation des milieux naturels, alors qu'il concerne surtout aujourd'hui les atteintes à la santé humaine. F. Ost (1995) défend ce point de vue et note la « *difficulté de mobiliser l'opinion publique et d'obtenir son assentiment à propos de mesures de conservation, certainement moins populaires que des mesures anti-pollution. Alors que celles-ci ont un effet direct dont la population se sait être la bénéficiaire immédiate, celles là, au contraire, ont des effets à long terme qui profiteront à des inconnus. De plus, la menace que représente la pollution est tangible, alors que la disparition d'une espèce ou la raréfaction d'une ressource ne laisse, par définition, aucune trace* ». Le développement durable passera nécessairement par un changement de logique. « *Hier, nous nous persuadions d'avoir hérité la terre de nos parents, aujourd'hui, nous pensons l'emprunter à nos enfants* », déclare F. Ost, parmi d'autres. Peut-être sommes-nous plutôt dans un état intermédiaire à ces deux modes de pensée ?

Si la responsabilisation passe par la connaissance, la connaissance passe elle-même préalablement par l'information. Les citoyens sont-ils suffisamment informés ? Nous ne sommes pas aujourd'hui dans « *une société de l'information, mais de la désinformation qui suppose que les citoyens sont lucides, éclairés, informés… alors que pas du tout.* » (Gaudin[27]).
La publicité, moyen efficace pour diffuser cette information, reste minimaliste. Non seulement l'information relative à un projet est très tardive (quinze jours avant la date de l'enquête publique), mais elle reste également circonscrite spatialement. Le chapitre précédent a montré que les mesures de publicité de l'enquête étaient ainsi en retrait des moyens de communication actuels, et inadéquates avec l'attente sociale. Un élargissement de ces mesures reste dépendant de la bonne volonté du pétitionnaire, ce qui n'est pas toujours satisfaisant. Toutefois, il serait délicat d'imposer les mêmes mesures de publicité pour tous les aménagements, ce qui, une fois de plus, handicaperait les petits projets.
La centralisation des études d'impact dans les préfectures serait l'occasion de compléter le minimum actuellement prescrit par la mise en ligne sur le Web des dates et des projets soumis à enquête publique sur l'ensemble d'une Région. Dans l'idéal, ce site pourrait informer des conclusions de l'enquête (avis, réserves, etc.).
Il ne semble pas difficile d'améliorer la lisibilité des enquêtes publiques simplement : par exemple, les annonces légales parues dans les journaux devraient être intégrées dans les pages réservées à la commune en question, non pas en petits caractères noyés dans toutes les autres annonces légales qui n'intéressent que les professionnels ; ces annonces devraient être répercutées par d'autres médias plus à la mode que la presse écrite, c'est à dire la télévision ou la radio ; enfin, l'information devrait impérativement se situer dans des lieux fréquentés par les citoyens, les lieux du quotidien : boulangerie, maisons de la presse, brasseries, écoles, etc… car qui a le temps, aujourd'hui, de faire un détour journalier en mairie ?

Sur la question particulière des lieux, force est de constater que si l'on parle beaucoup de démocratie participative, il reste difficile de trouver des lieux permanents de cette démocratie. Il s'agit le plus souvent de lieux temporaires : un chapiteau à l'occasion d'une rencontre de quartier, la salle municipale, etc. Il manque un lieu identifiable par tous, un local qui pourrait par exemple faire partie

[27] Thierry Gaudin, « Prospectives du 21e siècle », Rencontres 2002 Université et Cité, organisées par la Ville et l'Université de Nantes sur le thème « connaissances – risques – décisions »

d'un observatoire de la démocratie (l'échelon départemental ou inter-départemental semblant intéressant). Les fonctions de telles structures seraient nombreuses :
- informer des débats publics,
- favoriser l'évaluation démocratique des politiques publiques,
- éduquer à la participation publique,
- accompagner les actions citoyennes.

On peut imaginer l'accès à tous les registres d'enquête publique dans un tel lieu (avec par exemple pour chaque enquête une permanence du commissaire enquêteur, les deux ou trois autres demeurant sur la commune). Plusieurs personnes pourraient être chargées d'expliquer en cas de besoin le fonctionnement et l'objectif des procédures, ou plus concrètement d'aider à formuler et valider des propositions. Sur le plan technique, JC. Hélin et R. Hostiou proposaient déjà, en 1984, « *la mise en place d'agences techniques qui seraient mises à la disposition des associations et qui les aideraient, d'une part, à déchiffrer les projets auxquelles elles sont soumises, et d'autre part, à étudier des variantes ou élaborer leurs propres solutions* ».

L'éducation (du moins le manque d'éducation) à l'environnement et à la démocratie reste un problème majeur de notre société. Dans le premier cas, les choses évoluent peu à peu, qu'il s'agisse de l'enseignement scolaire (les structures d'accueil pour sensibiliser à la nature se multiplient : à titre d'exemple, l'Ecole pour la Nature et l'Homme a été créée par la Fondation Nicolas Hulot sous l'impulsion de la Communauté de communes du Pays de Muzillac (Morbihan), elle fut inaugurée le 21 octobre 2004 en présence du Ministre de l'écologie, Mr. Lepeltier) même si l'écologie n'est pas une discipline au même titre qu'une autre dans les cursus académiques.
Les « sorties nature » sont également de plus en plus prisées (souvent sous l'impulsion d'associations de protection ou d'organismes spécialisés tels qu'*Ecopôle* à Nantes). Néanmoins, seuls 3 % des Français sont véritablement engagés au sein d'une association de protection de la nature[28], et les cercles naturalistes restent peu développés : par exemple, la Société des Sciences Naturelles de l'Ouest de la France (SSNOF), qui coopère avec le Muséum d'Histoire Naturelle de Nantes, ne compte que 400 membres (à comparer par exemple avec les 650 000 habitants de l'agglomération nantaise…).
Dans le cas de la culture démocratique, l'éducation reste très limitée voire inexistante. Où apprendre ce que sont les études d'impact et les enquêtes publiques, si ce n'est lorsque l'on est directement confronté à un projet d'aménagement ? L'information actuellement disponible est surtout destinée aux acteurs directement visés par les procédures : guides techniques pour la réalisation des études d'impact pour les bureaux d'études, pour la conduite des enquêtes publiques pour les commissaires enquêteurs. En dehors de ces cas, ce sont presque exclusivement les grandes associations de protection qui relaient l'information auprès de leurs adhérents.
L'instruction civique, cette discipline plutôt rébarbative enseignée au collège, ne pourrait-elle pas être plus adaptée aux besoins actuels et faire par exemple l'objet d'une ou deux journée dans l'année (les lycéens seraient plus concernés que les collégiens) sur les moyens d'investissement dans la vie publique, l'aménagement du territoire et la protection de l'environnement ? Si l'on considère que ce sont en partie les enfants qui éduquent leurs parents… Le désintérêt des citoyens vis-à-vis de la politique est révélateur de cette exclusion du monde civique, comme le montrent plusieurs sondages : « *environ 60 % des citoyens français ne s'intéressent pas à la politique, 10 % ne sont pas inscrits sur les listes électorales, auquel s'ajoute un fort abstentionnisme lors des élections* »… (Braud, 1991)

[28] Selon une étude de B. Maresca, sociologue au Centre de Recherche pour l'Etude et l'Observation des Conditions de vie (CREDOC), colloque ERB du 13 décembre 2003.

Au-delà, c'est une véritable réflexion sur le développement durable qu'il conviendrait d'engager à travers les nombreuses disciplines de l'enseignement secondaire, dont la géographie. Y. Veyret (2004) montre comment les préoccupations environnementales, qui conduisent à cette réflexion plus globale, peuvent être abordées au sein des programmes scolaires, de la classe de quatrième jusqu'à la terminale.

Cette éducation à l'environnement et à la démocratie, plus homogène, contribuerait peut-être à réduire la « sélection sociale » qui s'opère actuellement sur l'ensemble des procédures de concertation, laquelle est caractérisée par une « *sur-représentation des couches moyennes et des retraités et la sous-représentation des jeunes et des couches populaires*» (Gontcharoff, 2002), et surtout compenser certaines difficultés du droit : « *on répond par du droit à des questions qui relèvent de la gestion des antagonismes socio-spatiaux et qui supposent du bon sens, du réalisme, un sens certain du compromis et, surtout, une éducation permanente des groupes d'acteurs* » (Miossec, 2004).

Mais l'éducation peut-elle se suffire à elle-même ? Plusieurs actions doivent l'accompagner, telles que la simplification des procédures pour permettre une meilleure acceptation sociale du droit. Il est indispensable que les lois soient comprises par les décideurs et les citoyens: meilleure accessibilité de la codification[29], simplification des régimes d'enquêtes, etc. Seulement, les lois de simplification sont souvent critiquées car elles ont le don de rajouter une « couche juridique » supplémentaire plutôt que de synthétiser les existantes…
Selon R. Hostiou[30], la légistique[31] n'a pas favorisé l'intelligibilité du droit et une meilleure écriture des textes aurait sans doute permis d'éviter des incohérences et des complications (par exemple à propos de la désignation du commissaire enquêteur par le président du tribunal administratif ou par le préfet), tout en simplifiant sa lecture.
Le thème de la simplification est fréquent mais concrètement, l'aménagement du territoire a du mal à se dégager de l'emprise juridique qui a toujours été présente. La technicité des normes, qui joue contre leur transparence, conduit pourtant à une insécurité permanente des textes juridiques (obsolescence dans la hiérarchie de textes), « *l'excès de règles et leur mutation constante provoquant leur délégitimation* » (Charbonneau, 1988).
Il importe donc aujourd'hui de ne pas plus réglementer la concertation en elle-même, déjà marquée par le contraste entre une pratique embryonnaire et un fort degré d'organisation juridique (de l'enquête publique, par exemple), mais les moyens pour favoriser cette concertation.

La simplification doit également concerner le langage scientifique. La communication ne peut exister sans langage commun entre scientifiques et non initiés (ingénieurs, techniciens, citoyens, administrations, élus, usagers…). Ce langage qui permet de transmettre la connaissance, donne généralement de bons résultats : R. Paskoff (1993) en témoigne à propos des recalibrages effectués sur les dunes aquitaines. A la suite d'un échange entre scientifiques de l'Université de Bordeaux, les ingénieurs et techniciens ont pris connaissance des mécanismes naturels et compris l'incohérence de leurs actions (terrassements à blanc, avec destruction totale de la végétation) : « *les praticiens se sont [alors] transformés en « jardiniers de la dune », respectant ainsi, autant que faire se peut, les processus naturels de son édification* ». Il apparaît tant nécessaire de créer plus de liens entre chercheurs d'horizons différents en multipliant les programmes interdisciplinaires (notamment entre le droit, l'économie, la géographie, la sociologie, la biologie) (figure 63). Le partage de la

[29] Un code (par exemple celui de l'expropriation) renvoyant souvent à la lecture d'un autre code (celui de l'environnement). Cette législation par référence est peu lisible : au lieu de faire un texte compréhensible qui en reprend un autre en l'intégrant, une référence est faite à un autre texte.
[30] Colloque le juge administratif et l'environnement / 30 janvier 2004, Ecole des Mines de Nantes
[31] Art d'écrire et rédiger les textes

connaissance permettrait dans une certaine mesure d'instaurer la contradiction, l'idée étant de ne pas imposer des connaissances mais d'inciter chaque acteur à se cultiver sur le sujet à débattre afin, par exemple, d'avoir un recul suffisant pour comprendre et analyser une étude d'impact.

Dans cette optique, l'intervention des scientifiques doit s'attacher à la recherche d'unités spatiales cohérentes pour l'ensemble des partenaires du projet, qui permettent d'expliciter leurs différents points de vue sur l'espace et de décider en commun. Un tel rapprochement chercheurs/non initiés est primordial pour les acteurs en charge du développement territorial afin de mieux appréhender les dimensions spatiales dans les décisions publiques (Lardon *et al*, 2001). Cette confrontation des approches, finalement complémentaires, favoriserait l'articulation des représentations scientifiques et techniques avec celles des populations et des acteurs locaux (prise en compte des pratiques et des savoirs), permettant dans certains cas de pallier les incertitudes techniques ou scientifiques qui rendent plus risquée la prise de décision.

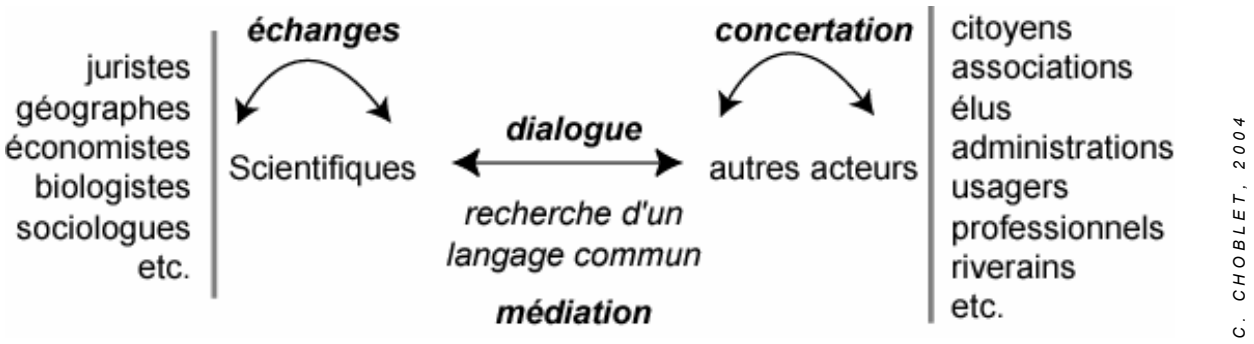


Figure 64 : La construction d'un système de concertation

En 1993, le rapport de l'OCDE soulignait déjà l'importance d'une participation active du public pour la gestion durable, au même titre que l'analyse des ressources humaines, financières et politiques, ou encore de l'intérêt de s'affranchir des strictes frontières administratives (plutôt tenir compte de l'arrière pays, des eaux territoriales, etc.) et de gérer les effets externes (pollutions, etc.). « *C'est le rapprochement des connaissances multidisciplinaires, qu'elles soient scientifiques et techniques ou bien empiriques, comme celle des autochtones, qui offrira le plus de promesses, à notre avis, pour une bonne gestion intégrée des ressources côtières* » (OCDE, 1993).
Dans ce sens, les contre-expertises qui pourraient être réalisées à la suite des études d'impact doivent être consultables et compréhensibles par le public. La présence d'un médiateur est également une demande forte pour que les connaissances de l'expert soient partagées avec les décideurs et les citoyens, même si les associations jouent en partie ce rôle.

La question de la communication est essentielle pour favoriser l'acceptabilité : il ne s'agit pas d'imposer mais de faire comprendre une action, que ce soit auprès d'élus ou de citoyens. Par exemple, des procédures comme les études d'impact, les enquêtes publiques, ou l'application de législations telles que la loi Littoral ou la Directive Habitats (réseau Natura 2000) sont plus vécues comme des contraintes que comme des outils de développement durable car leur finalité n'a pas bien été interprétée :

Extraits du journal Le Monde du 25 avril 2001

" On nous impose des secteurs que des "scientifiques" ont décidé sans même nous consulter, déplore Robert Heronneau, qui fut maire d'Echillais jusqu'aux dernières municipales. Quand la Znieff (zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique ou floristique) a été créée, je l'ai appris le jour où nous venions de boucler le POS après quatre ans de travail. Nous n'avons rien contre les choix environnementaux, mais il ne faut pas seulement tenir compte des animaux, mais aussi des gens qui y vivent". Le plus pessimiste d'entre eux [Elus] est peut-être Jean-Louis Martin, maire de Port-des-Barques. Sa commune, 1 534 habitants l'hiver, cinq ou six mille l'été, s'enfonce comme un coin dans la rade de l'île d'Aix. " C'est fini, nous ne pouvons plus rien faire. Nous étions en train de réviser le POS. Je n'ai pas pu m'empêcher de dire, à la dernière réunion avec les services de l'Etat, que si j'avais su, je n'aurais jamais mis tout cela en route. "

		Moyens	***Limites***	***Solution potentielle***
Encourager le débat	**De manière formelle**	Organiser davantage de réunions publiques	Ne peut pas être imposé pour tous les projets	Imposer un minimum en fonction des seuils (environnementaux, techniques et financiers) auxquels est soumis le projet
		Recourir plus régulièrement aux référendums	Ne peut pas être utilisé dans tous les cas, au risque de lasser les citoyens	Hiérarchisation nécessaire de l'information
		Avoir des commissaires enquêteurs plus représentatifs de la société en général (commerçant, étudiant, etc.)	Peu de connaissance de cette fonction en dehors des administrations, faible rémunération	Informer sur la fonction, renouvellement plus fréquent des commissaires enquêteurs, remise à jour les listes (tous les cinq ans par exemple)
	De manière informelle	Multiplier les échanges entres scientifiques et autres acteurs	Langage différent, difficile compréhension, diffusion limitée	Présence de médiateur, vulgarisation de la science, construction d'outils d'aide à la décision
		Créer des structures spécialisées	Manque de volonté gouvernementale, manque de moyens financiers	Intensifier les actions des universitaires et des associations de protection

C. CHOBLET, 2004

Tableau 31 : Exemples de différents moyens formels ou informels pour favoriser le débat

Dans un certain sens, favoriser la concertation permettrait de changer de logique en passant du modèle DAD[32] (Décider, Annoncer, Défendre) à un modèle plus complet où la décision ne viendrait qu'au stade final :

Etudier – Consulter – Annoncer – Discuter (trouver un consensus) – Décider

Concertation

[32] Après avoir décidé d'un ouvrage à réaliser et de ses caractéristiques, les porteurs du projet l'annoncent afin qu'il puisse être financé et ratifié (par exemple avec une DUP), puis le défendent contre ses opposants (Armour, 1999).

La concertation, faite de débats préalables aux décisions, est un niveau supérieur de la participation et de la consultation où l'avis des parties prenantes est demandé (Joliveau *et al*, 2000). Malgré son potentiel, le système politique français incite peu à instaurer cette phase de concertation, encourageant le technocratisme et le pouvoir personnel plutôt que la collégialité. Le mouvement ascendant (« bottom-up ») qui consiste à faire remonter l'information du citoyen au décideur n'est pas favorisé, ni par le système de décision ni par les instruments législatifs. Selon G. Gontcharoff[33] (ADELS), la loi organise au contraire le descendant (du politique au citoyen). Il cite l'exemple des villes de plus de 80 000 habitants dans lesquelles la mise en place de conseils de quartier est imposée par la loi, au risque de ne pas fonctionner, car n'étant pas fondé sur un découpage spatial ayant fait l'objet d'un dialogue entre habitants, citoyens et décideurs (élus). Difficile, donc, de légiférer sur la démocratie locale sans concertation préalable.
Dans l'idéal, l'élu devrait être un décideur « éclairé » par les observations des citoyens de sa commune (en plus des avis scientifiques), devant trancher en toute connaissance de cause. Le débat est le meilleur moyen de confronter les approches : « *qui dit débattre dit battre, combattre, donc polémique et affrontement des opinions. La diversité des positions s'organise autour de ce centre qui fait débat. Ni conversation, ni négociation, le débat suppose l'espace public, compose le jeu démocratique* » (Gauducheau, 2002).
En revanche, il ne faut pas que l'objectif du débat soit d'obtenir l'adhésion du public à une décision déjà prise, mais bien d'acquérir une information sur l'opinion du public dans un but d'aide à la décision, voire former le public (Castagna *et al*, 2002).
Pourtant, la situation actuelle est encore loin de ce stade : citoyens et associations ont beaucoup de mal à accéder aux documents avant l'enquête publique, qui reste mal vécue par les maîtres d'ouvrage qui la considèrent comme un cap difficile à passer et non comme un moment d'échange constructif. Les résultats de l'enquête ne sont pas susceptibles de modifier la décision, le projet étant défini bien avant. L'environnement est d'ailleurs le premier domaine pour lequel la Commission d'Accès au tribunal administratif se trouve saisie pour refus de communication de pièces, ce qui montre l'opacité des études d'impact et le manque de transparence général des procédures (Collège des Hautes études pour l'Environnement, 1998).

Au final, l'intérêt d'une réflexion commune paraît évident : bien que plus longue (sans comparaison cependant avec les lenteurs de l'élaboration normative ou l'instruction administrative…), donc coûteuse à court terme, une décision qui suit une concertation efficace sera plus satisfaisante sur le plan environnemental et probablement plus économique à long terme. C'est cette démarche qui a été choisie au Québec, où l'étude d'impact fait l'objet de plusieurs expertises avant d'être présentée au public. L'intérêt de la concertation n'est pas perçu de la même manière en France, où le strict minimum, imposé par l'article 300-2 du Code de l'urbanisme, ne vise même pas à instaurer le dialogue : de ce fait, à aucun moment *l'opportunité* d'un projet ne fait l'objet de concertation (Lafont, 1997). L'information et la participation publique restent au stade de principe (donc pas imposé) au sein des mesures législatives, comme le rappelle l'article L.110-1 du le Code de l'environnement (modifié par l'article 132 de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002) :

> 4° du II de l'article L. 110-1 du code de l'environnement : « Le principe de participation, selon lequel chacun a accès aux informations relatives à l'environnement, y compris celles relatives aux substances et activités dangereuses, et le public est associé au processus d'élaboration des projets ayant une incidence importante sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. »

[33] Démocratie ou pédagogie participative ? Rencontre le 11 octobre 2003 à Bouguenais.

Planche1 Le golfe du Morbihan, exemple d'une concertation informelle

Données sur l'espace

Surface : 11450 ha

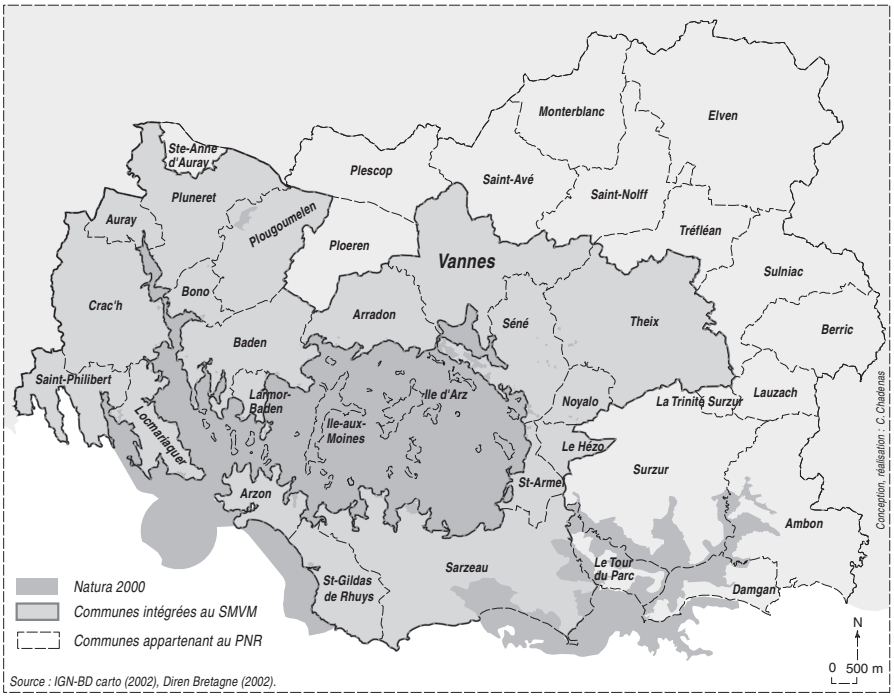
20 km de long, 16 km de large

goulet de 900 m de large

250 km de linéaire de côtes, dont 72% urbanisées

45000 navires immatriculés dans le département depuis 1960

Baisse de 51% des exploitations agricoles entre 1988 et 1997



Données sur la production conchylicole

ostréiculture, mytiliculture, vénériculture (palourdes) et cérastoculture (coques)

2400 concessions pour 1600 ha

occupation: 14% du Golfe, soit 25% de l'estran

baisse de 59% du nombre de concessionnaires entre 1980 et 2000

Source : SRC

Le Parc Naturel Régional (38 communes concernées) et le Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) sont longtemps restés au stade du projet. Leur aboutissement proche (2004 – 2005) est en grande partie lié aux actions coordonnés par une structure spécialisée, le Syndicat Intercommunal d'aménagement et de gestion du Golfe du Morbihan (SIAGM). Ces deux « périmètres » de gestion sont complémentaires, le SMVM ayant une valeur réglementaire sur les espaces maritimes et proches du rivage, alors que la charte du PNR reste un document contractuel sur le bassin versant du Golfe. Sur cet espace qui peut être qualifié de cohérent, les principales actions de coordination et de concertation ont par exemple été :

- d'informer, par la diffusion d'un bulletin et de plaquettes auprès des différents acteurs,
- l'organisation de réunions avec l'ensemble des acteurs d'un même espace (action locale)*,
- l'organisation de réunions entre les mêmes acteurs sur l'ensemble du Golfe*,
- le rassemblement de la totalité des acteurs du Golfe lors de forums (exemple : les partenaires du Golfe en 2001).

(élus, administrations, socio-professionnels, associations d'usagers)*

Les nombreuses activités sur cet espace ont amené les acteurs et usagers à s'entendre, à la suite des multiples rencontres et confrontations. La mise en place d'une charte agri – conchylicole ou le dialogue entre la Section Régionale Conchylicole (SRC) et l'Union des Associations des Navigateurs de Morbihan (UNAM) montrent que la concertation informelle permet une gestion des problèmes sans la nécessaire intervention des outils réglementaires (qui n'ont d'ailleurs pas su résoudre ces conflits, voire les ont provoqués…).

LA CHARTE AGRI - CONCHYLICOLE

Un outil né de la concertation

1996-97: les exigences sanitaires imposées aux deux professions par l'Europe créent des tensions de plus en plus vives (interdiction d'épandre dans la bande des 500 m; classement des zones ostréicoles selon la qualité des eaux, etc). Le dialogue, engagé plusieurs années durant entre la SRC et la Chambre d'agriculture, se concrétise par la création de commissions paritaires locales agriculteurs/conchyliculteurs sur la majeure partie des bassins conchylicoles morbihannais (Sarzeau, Etel, etc). L'objectif est double: maintenir les activités primaires sur le littoral, et assurer une qualité bactériologique irréprochable aux eaux littorales. La prochaine étape est l'élargissement de la concertation aux autres acteurs, notamment les municipalités.

LA CONCERTATION DIRECTE ENTRE ACTEURS

Un remède au cloisonnement administratif

Jusqu'en 1997, les autorisations de concession sont délivrées par les Affaires maritimes et les mouillages par la DDE. Ne travaillant pas toujours avec les mêmes référentiels spatiaux (différentes échelles, projections, etc), les décalages sur les plans se traduisent sur le terrain par des gênes; par exemple, les plaisanciers devaient passer dans les concessions pour l'accès à leur embarcation. Aujourd'hui, ces conflits sont en grande partie résolus par une écoute mutuelle entre la SCR et l'UNAM (regroupement des associations de plaisanciers).

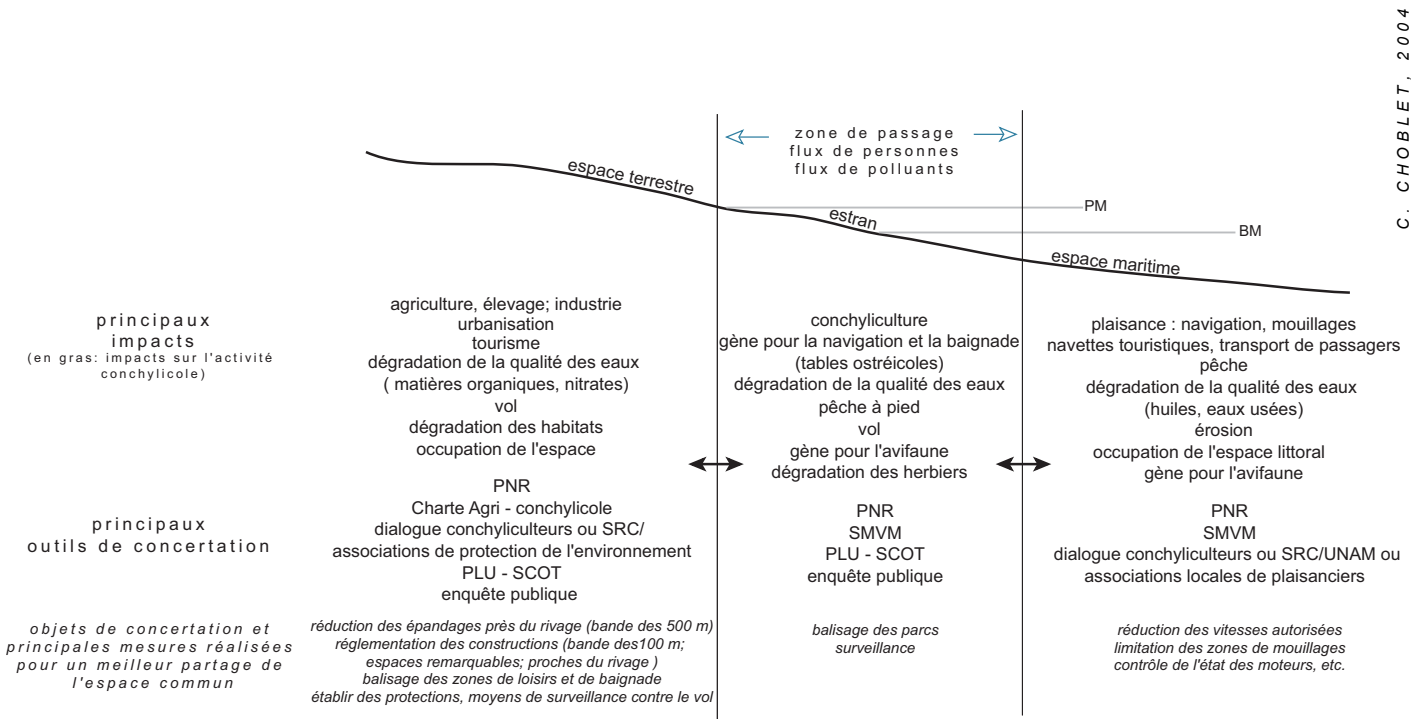


Figure 65 : Impacts des activités et concertation dans le golfe du Morbihan

La figure 64 illustre, avec quelques exemples d'activités, quels sont les principaux impacts générés et les moyens qui existent pour réduire les conflits qui leur sont liés. Les mesures déjà réalisées à la suite de la concertation montrent qu'un espace convoité et commun comme l'est le Golfe du Morbihan peut fonctionner si chaque acteur engage le dialogue avec les autres usagers plutôt que la confrontation ou l'ignorance. Les interactions entre usages et les répercussions environnementales sur un vaste espace de la terre à la mer montrent bien la nécessité d'une approche systémique.

Aujourd'hui, ce sont donc les actions informelles (planche 1) qui, au-delà des réglementations générales ou spécifiques à la participation publique, permettent de gérer des territoires et prendre des décisions en s'appuyant sur les populations concernées et non en donnant l'impression d'agir contre elles, cela en « *encourageant et valorisant les solidarités locales existantes, au sein de territoires appropriés et reconnus par elles, pour formuler ces projets* » (Lebahy, 2002). Les décisions tendent alors à ne plus être subies mais choisies, acceptées car communes ; l'évolution des espaces vécus reposant (presque) entièrement sur l'engagement responsable de l'ensemble des acteurs. L'exemple du Golfe du Morbihan souligne un autre intérêt de la concertation qui, pour l'échelon local, apparaît comme un antidote aux rigidités d'une administration centralisée donc trop peu adaptée aux réalités de terrain. En France, d'autres secteurs cohérents servent actuellement de sites pilotes pour la mise en place d'une gestion intégrée privilégiant justement la concertation : la côte d'Opale[34], Mont st Michel[35], Baie de Bourgneuf[36], etc.

Un idéal de concertation encore inexistant pour l'aménagement local en France

Plusieurs modes de participation ont été étudiés par différents auteurs (Donnet-Kamel, 2002 ; Ost, 1995). Parmi les principaux, on trouve les *conférences publiques de consensus* : un panel de 15 à 20 personnes profanes et diversifié va être « instruit » (avec des formations techniques et environnementales, par exemple) puis confronté avec plusieurs experts. L'objectif est de permettre un débat contradictoire, ce sont les profanes qui mènent le débat. Cette procédure longue et coûteuse (5 à 8 mois), s'attache le plus souvent à des questions générales (OGM, nucléaire…) sans but opérationnel immédiat. C'est également le cas des *jurys de citoyens*, d'origine allemande. Il s'agit du choix d'un panel d'une quinzaine de citoyens qui va entendre successivement quatre ou cinq approches différentes du problème posé, pouvant à tout moment formuler des questions. Pour ces deux procédures, les avis du panel sont rendus publics et largement diffusés au niveau national (presse, médias…).

Ces conférences rejoignent l'idée d'une « expertise publique » (Roqueplo, 1996) ou encore de « *forums hybrides* » (Ost, 1995) qui prendrait le modèle judiciaire de la plaidoirie comme référence : les causes adverses sont plaidées sous forme d'une confrontation directe et publique entre avocats, en présence du juge et des jurés à qui il revient de prendre la décision finale. Cette expertise publique devrait permettre à toutes les personnes qui le souhaitent d'assister aux débats ou d'en prendre ultérieurement connaissance. Ceci tendrait à interdire l'instauration d'un consensus fondé sur la dissimulation. L'expertise publique se joue sur une scène où les experts sont confrontés en même temps, donc peuvent se contester mutuellement (ce qui n'est pas le cas de la contre expertise). Cette confrontation permettrait de plus de diminuer la responsabilité individuelle des experts.

Toutefois, ce nouvel « espace public de l'expertise », développé aux Etats-Unis et introduit en Europe dans les années 1990 (d'abord au Danemark) vise encore plus largement la préparation des débats parlementaires sur les choix technologiques que les projets d'aménagement. Pourtant, le principe qui consiste à placer les citoyens au centre d'un processus d'évaluation publique et contradictoire remplacerait avantageusement l'enquête publique pour un certain nombre de grands projets non soumis à la Commission nationale de débat public (CNDP), dont l'intervention, rare, peut être accusée d'un certain manque de neutralité (suspicion du public face à un projet qui reste à définir).

La concertation, qui doit se faire le plus en amont possible sur l'opportunité même d'un aménagement, pourrait se calquer sur les *scénarios workshops* (danois[37]), plus adaptés au niveau

[34] Mise en place d'un programme sur 3 ans qui contribue à l'élaboration d'un schéma d'aménagement du littoral - Côte d'Opale ; séminaire tenu à Boulogne sur mer, sur le thème de « la Gestion intégrée des zones côtières et les collectivités territoriales » le 17 décembre 2004, etc.

[35] Projet de recherche URBAMONT, suivi par GECOBAIE (vers une gestion concertée de la baie du Mont St Michel et ses bassins versants).

[36] Suite au CIAT du 3 septembre 2003, lancement d'une opération pilote de GIZC en baie de Bourgneuf.

[37] A noter qu'au Danemark, ces « workshops » (groupes de travail) concernent notamment l'écologie urbaine.

local, dont l'objectif est de faire délibérer ensemble – par le dialogue - des groupes d'acteurs impliqués : les décideurs (élus, représentants administratifs), les experts (scientifiques, juristes, urbanistes…), les représentants des milieux professionnels et les citoyens. Ces groupes travaillent séparément, puis ensemble, sur des scénarii possibles.

Ces quelques exemples amènent à penser que l'aménagement, s'il réussit à tenir compte de l'ensemble des attentes ou si les négociations sont satisfaisantes, pourrait se passer d'une partie des procédures juridico- administratives. Pourquoi ne pas réglementer et imposer des normes seulement dans les cas litigieux ? Une chose reste certaine : la mobilisation des territoires passe par la mobilisation de tous les acteurs, du citoyen à l'élu, jusqu'à l'Europe. Aussi, « *pour les littoraux qui gagnent, la ligne de conduite est tracée : aux conflits fait place la concertation, au cavalier seul succède le partenariat, au sectoriel se substitue le socio-spatial* » (Miossec, 1998).

222. Redistribution des acteurs et impacts sur la décision

Un pouvoir de co-décision citoyen, pourquoi pas ?

Une des bases de notre démocratie consiste à donner l'accès au citoyen aux décisions qui sont prises et qui le concernent. En cela, information, formation et concertation sont les piliers de la démocratie. Néanmoins, « *qu'importe que le citoyen soit informé et compétent s'il ne peut véritablement prendre part aux décisions qui le concernent ?* » (Mercier, 2001).

Dès 1961, le Club Jean Moulin a engagé sa réflexion sur l'Etat et le citoyen « la décentralisation : rêve d'intellectuels ou nécessité pour la démocratie ? ». Ainsi, il y a déjà plus de cinquante ans, ses auteurs affirmaient que « *les citoyens membres d'une collectivité doivent pouvoir largement participer aux mécanismes de prises de décisions. Il doit y avoir une information complète sur tous les problèmes qui se posent et sur les solutions envisagées* » (Club Jean Moulin, 1968). Mais qu'en est-il aujourd'hui ?

Le citoyen, que l'on écoute dans le meilleur des cas mais à qui aucun pouvoir direct n'est donné, n'est pas toujours pas incité à participer à l'aménagement de son territoire. S'il veut obtenir quelques résultats, il devra généralement créer ou intégrer une association : les retombées de ses actions resteront de toute façon très réduites en comparaison de son investissement en temps et en argent. L'absence de partage de la décision remet ainsi en cause le rôle des outils démocratiques dans le processus décisionnel. Seulement, le partage du pouvoir a l'inconvénient de remettre en cause la légitimité de l'élu (Richard, 1995), ces derniers admettent difficilement la probabilité d'une démocratie délibérative qui donnerait une vraie place aux acteurs civiques. Les élus défendent ainsi leur poids décisionnel hérité d'une culture « autoritaire » (pourtant de moins en moins acceptée) comme l'exprime le Sénateur-Maire de Chinon, Y. Dauges : « *on envisage des référendums locaux pour rapprocher responsables et citoyens. C'est bien si les référendums gardent un rôle consultatif, car il serait dangereux de mettre en cause les décisions des assemblées élues au suffrage universel direct* ». Les amendements lors des projets de lois suivent ce principe en faisant perdre toute leur consistance aux réformes attendues ; par exemple, lors de la discussion du projet de la loi Barnier est apparue l'idée de soumettre à enquête publique des projets alternatifs susceptibles de révéler des opinions dissidentes[38]… ce qui ne fut pas retenu (Chassandre & Falque, 1997).

Aussi, « *prétendre que nous sommes en phase d'abandon de la démocratie représentative en faveur de la démocratie directe est une approche binaire erronée et fallacieuse* » (Castagna *et al*, 2002). Ces

[38] L'idée était d'obliger les pétitionnaires à soumettre à enquête publique plusieurs projets alternatifs, de façon à ce que les réactions du public ne soient pas seulement d'acceptation ou de refus, mais de choix. L'autre effet attendu par ces propositions était que, dans un contentieux, les requérants auraient pu tirer de la présentation de projets alternatifs – dissidents par rapport au projet principal – des arguments pour contester le projet final retenu.

deux modes de démocratie représentative et participative sont encore très distincts : selon P. Lazar[39], la première consiste à confier à un petit nombre de personnes le pouvoir de décision (*pouvoir de décision d'un petit nombre de personnes*), alors que la seconde permet à chacun de participer au débat d'idée, mais pas forcément à la décision (*non pouvoir de décision d'un grand nombre de personnes*). Il serait alors nécessaire de passer de la démocratie délégative à la démocratie dialogique (A-H Mesnard[20]), qui supposerait dans un premier temps de faire confiance aux représentants de l'opinion publique et de définir plus clairement leur rôle dans la démocratie.

Malheureusement, la complexité des questions démocratiques ne trouve que peu d'écho à travers les programmes de recherche ou d'action initiés par le gouvernement. A ce titre, G. Gontcharoff, de l'association pour la démocratie et l'éducation locale et sociale (ADELS), précise qu'il existe seulement deux ou trois observatoires de la démocratie en France (à Paris), compris comme des lieux indépendants du pouvoir qui observent la démocratie. Une telle structure avait été créée à Niort mais fut fermée car trop gênante, son rôle consistant entre autres à observer, faire des réflexions critiques ou recommandations aux élus…
Difficile cependant de considérer ces observatoires comme totalement impartiaux, lorsqu'ils sont eux-mêmes créés par des hommes politiques et s'adressent indirectement à d'autres hommes politiques. Est-ce un moyen de faire entendre l'opposition ? La critique devient elle-même critiquable… et le jugement de l'impartialité difficile à la lecture de quelques réflexions : « *notre démocratie de représentation devient peu à peu une démocratie de cooptation qui trouve sa légitimité dans la prétendue complexité des problèmes de société, et dans le seul respect des règles et hiérarchies convenues et préétablies. La représentation politique s'en trouve dangereusement affaiblie, et avec elle la puissance publique*[40] »

En résumé, on peut considérer la concertation comme un support à la démocratie, qui consiste finalement « *à répondre à l'appel des citoyens et à leur permettre de contribuer eux-mêmes à l'élaboration des réponses à leurs besoins* » (IFSA, 1997). Est-ce vraiment la voie vers laquelle la société se dirige ? A en croire le bilan dressé lors du colloque de l'IFSA en 1997, il s'agirait plus d'un idéal que d'une réalité :
« *D'une part, on ne se comprend pas toujours. La complexité croissante de la société pose un problème de communication et de compréhension des règles de vie publique. La réglementation accumulée, les lenteurs et les lourdeurs des procédures, les dysfonctionnements de l'appareil administratif, la superposition des niveaux territoriaux d'administration, la médiatisation faussement simplificatrice, troublent la perception des institutions et entretiennent une opacité qui empêche l'accès à la chose publique.*
D'autre part, en ce qui concerne la participation, le dévoiement des mœurs tenant à la défense catégorielle individuelle des intérêts ou au phénomène de corruption, contribue au recul civique et provoque une sorte de refroidissement de la notion d'intérêt général, ce qui décourage la participation de la population ».

Encore une fois, la recherche d'unités spatiales cohérentes semble indispensable, car « *le brouillage des territoires comme de l'action publique accroît l'indifférence des populations vis à vis du politique* » (Biarez, 2000).

Dans ce sens, des règles précises doivent également veiller à ne pas favoriser « *l'anxiété sociale*» produite par « *la diffusion généralisée d'informations concernant les controverses entre savants et*

[39] Rencontres 2002 - Université et Cité : connaissances – risques – décisions
[40] Selon l'Observatoire de la Démocratie, propos recueillis sur le site : http://www.od-internet.com

experts, ou portant sur le caractère normal de l'incertitude et sur l'étendue de l'ignorance de ceux qui sont socialement reconnus comme sachant plus que les autres. Il pourrait alors y avoir ''décharge'' des citoyens sur des autorités qu'ils jugent compétentes pour s'occuper de problème environnementaux qui, pensent-ils, ne sont pas de leur ressort » (Godard, 1997).
Le risque peut aussi être retourné, et « *il ne faut pas négliger le risque de voir le monde politique – sur un grand nombre de questions qu'il n'arrive pas à résoudre - se précipiter sur des conférences de la sorte pour que les responsables soient quelques citoyens, par la suite facilement critiquables* » (Roqueplo, 2002).

Pourtant, dans quelques pays où la pratique du débat ou du référendum est plus courante, ce « risque » n'est pas visible et incite au contraire à participer à la vie publique. Dans certains états américains, la législation offre par exemple aux citoyens la possibilité de proposer et voter des lois moyennant la présentation d'une pétition avec suffisamment de signatures. Certaines pétitions (organisée par les parlementaires) peuvent également subordonner l'entrée en vigueur d'une loi adoptée par le congrès de l'Etat (*Mandatory referendum*). Il existe même la possibilité de démettre, par un vote populaire, un responsable public des fonctions qu'il tient d'une élection préalable (procédures dites de *Recall*). Ceci est encore inimaginable dans un pays comme la France, où les mécanismes de la démocratie représentative priment (Richard, 1995). Bien sûr, ce système ne peut fonctionner qu'à la suite d'une large information du public et d'une grande transparence. L'intérêt des citoyens pour des rencontres telles que les *Public hearings* (réunions où chacun intervient à son tour, selon les règles codifiées du *Robert's Rules of Order*) montre la méfiance des américains à l'égard de la démocratie représentative : leur système, plutôt basé sur la démocratie directe, s'oppose ainsi à la France où les citoyens se déplacent en masse pour aller élire leurs représentants, mais s'estiment quittes, cette formalité accomplie, de leurs devoirs civiques.

Dans tous les cas, donner une part du pouvoir aux citoyens devrait permettre de rendre plus objectives les décisions d'élus « *pour lesquels toute prise de décision est nécessairement biaisée par leur stratégie d'accession – ou de maintien – du pouvoir* » (Roqueplo, 1996) alors qu'un panel de citoyens n'est pas concerné par cette problématique du pouvoir.
Si, pour certains, il semble « *évident qu'il ne s'agit pas d'élaborer des textes réglementaires pour favoriser la démocratie* » (Biarez, 2000), le rôle du droit ne serait-il pas justement d'assurer les garanties de débats adaptés aux sujets soumis à concertation (projets d'aménagement, questions d'éthique…) ?
Puisque aujourd'hui « *autour de la table de la concertation, tous les acteurs n'ont pas le même pouvoir décisionnel* » (Gagnon, 2001), il convient de mieux répartir ce pouvoir en en redistribuant une partie aux citoyens pour mieux comprendre quelles sont leurs attentes, mais aussi pour mettre à profit leur connaissance du territoire, complémentaire de toute approche scientifique. Reste à savoir s'il faut engager la concertation avec l'ensemble des citoyens en développant la participation individuelle (pas seulement sous forme d'association) ou opérer une sélection, comme le soumet B. Rigaldies (1996) : « *la participation la plus opérationnelle et la plus efficace se situe au plan des leaders, qu'ils soient légitimes (élus, présidents d'associations), ou seulement reconnus (par leur expérience, leur compétence ou leur rayonnement). C'est bien auprès d'un échantillon de ces leaders dûment choisis que peuvent se déceler les vérités profondes de l'opinion, libérées des humeurs et des individualismes qui en brouillent toujours la lecture directe* ». En cas de positionnement trop fermé de certains de ces acteurs ou de divergences trop importantes, la décision devra toutefois être prise et imposée dans le respect des majorités dégagées.

Mieux définir le rôle de l'Etat

Le risque lié au technocratisme de l'intervention étatique a déjà été souligné : une action menée par des décideurs politiques éloignés spatialement, qui plus est éloignés de la société civile, entraînera des blocages, détournements, et au final l'ineffectivité des mesures. Selon la même logique, le « lissage » juridique du territoire national, en plus d'être lui aussi peu effectif, se traduit par de nombreuses disparités régionales dans l'application des procédures. Ainsi, Y. Bonnot relève en 1996 que « *l'organisation politico-administrative de la politique maritime et littorale en France semble souffrir autant d'un défaut de conception d'ensemble que de la juxtaposition de services très différents par leur culture et leurs missions* », tout en soulignant l'exigence d'une politique globale et cohérente pour le maritime, et non seulement une superposition de politiques sectorielles.

Malgré les incohérences de ses actions, l'Etat reste cependant indispensable dans les domaines de l'aménagement du territoire et de la protection de l'environnement ; son rôle régulateur et ordonnateur permet, en plus d'éviter certains abus et l'hétérogénéité des territoires, de contrôler la légitimité d'interventions et de pouvoir des élus ou des pétitionnaires, encore peu remise en cause ou inquiétée par un contre-pouvoir citoyen. Cependant, ce « retour » d'un l'Etat qui n'a pas toujours été à même de bien aménager son territoire (échec des SMVM, par exemple) et qui engage à nouveau une vague de décentralisation peu responsable donc peu acceptée (car non suivie de financements nécessaires) reste délicat. Les nouvelles missions d'aménagement (MIAT) sur les côtes du Languedoc-Roussillon et d'Aquitaine peuvent en témoigner. Sur les littoraux, la question reste sensible du fait de la place tenue par les espaces publics : la fonction d'une structure globale chargée de l'intérêt général se pose plus qu'ailleurs, ce dernier ne pouvant se trouver dans la somme des intérêts particuliers de chaque commune.
On peut supposer que l'Etat, s'il choisit de ne pas créer de structures spécialisées dans l'environnement littoral, subventionne alors la protection et les actions de concertation en aidant par exemple les associations de protection, directement ou indirectement (subvention, aide pour les recours, aides pour les contre-expertises…). Cependant, de telles ambitions semblent éloignées des priorités actuelles du gouvernement, qui a par exemple décidé de ne pas renouveler des contrats tels que les emplois-jeunes[41], qui présentaient de nombreux intérêts pour les associations. La situation est même plutôt sombre pour le milieu associatif, durement touché par le gel ou la restriction des crédits de l'Etat via ses différents Ministères (Environnement, Sport, Culture, etc.). Pourtant, dans un contexte de décentralisation qui leur est déjà pesant, les collectivités ne peuvent prendre en charge le fonctionnement des associations : « *c'est impossible économiquement et malsain politiquement* » remarque le Président de la Région PACA[42]. Ce qui permet de rappeler que, dans la question particulière du financement des aménagements, le rôle de l'Etat est aussi de chercher le meilleur compromis possible entre les volontés politiques et scientifiques, les logiques ne conduisent pas toujours aux mêmes choix concernant par exemple l'implantation d'un équipement sur le littoral.

Aujourd'hui, les logiques du *top-down* et du *bottom-up* agissent séparément selon les actions d'aménagement. Pourtant, sans interconnexions, la première n'est pas meilleure que la seconde et vice-versa. A chaque niveau, un acteur (ou groupe d'acteurs) se trouve à la fois dans l'une et l'autre des positions : du monde à l'Etat nation ; de l'Etat aux régions ; des élus aux citoyens… il importe de retourner ce mouvement, qui fonctionne sans vraiment prendre en compte le premier échelon, les citoyens en l'occurrence.

[41] La fin de ces contrats est programmée pour 2007 (près de 100 000 bénéficiaires depuis 1998)
[42] Extrait de l'article du journal Le Monde du 7 décembre 2004 « *l'Etat impose l'austérité au mouvement associatif* ».

Pour de nombreux acteurs, l'Etat devrait se munir de structures capables d'expertiser l'impact et l'utilité d'aménagements locaux : « *La France devrait donc se doter d'une Agence nationale indépendante munie d'une capacité d'expertise scientifique, technique et financière et d'une autorité morale à la hauteur des enjeux économiques, sociaux, écologiques des ouvrages et projets d'aménagement touchés par les enquêtes publiques. L'utilité a un prix, celui de l'indépendance. L'Agence en sera la garante*» (Brard[43], 1996). C'est par exemple le cas au Canada, où les études d'impact sont intégrées dans un processus d'expertise et de concertation (*publics hearings*) très élaboré. « *Les ressources engagées pour les EIE sont sans doute au niveau le plus haut du monde. De très nombreuses équipes et agences, chercheurs, services gouvernementaux, etc… y sont impliqués* » (Wood, 2003).

Un organisme tel que le CETMEF[44] (ou encore les CETE, le CEMAGREF, etc), mis en place en 1999, mériterait d'être développé. Il s'agit d'un service technique à compétence nationale dépendant du Ministère chargé de l'Equipement, ayant entre autre comme missions de fournir des avis et expertises (L'Her, 2004). Au-delà d'un rapprochement nécessaire avec le Ministère de l'Ecologie et du développement durable, une telle structure, étendue à l'ensemble de la zone côtière, pourrait permettre :
- de favoriser les échanges et les discussions avec les acteurs locaux : associations de protection, professionnels…
- de centraliser les études d'impact pour augmenter le stock de la connaissance, les laissant en consultation libre par les bureaux d'études, les citoyens… (ce qui semble plus judicieux que les préfectures),
- un contrôle objectif (ce qui substituerait cette tâche aux DIREN), voire une association à la réalisation des études d'impact concernant un espace côtier.

Dans une perspective de développement durable, il manque donc au fonctionnement actuel d'une telle structure la connaissance des aspects environnement naturel (biodiversité…) et sociétaux (étude de la démocratie par le biais des enquêtes publiques, par exemple). Pour cela, des passerelles avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres semblent indispensables.
Par ailleurs, si l'on se réfère au dernier rapport du Sénat (2004) qui annonce clairement les objectifs pour la gestion intégrée des zones côtières (« renforcer la concertation, la planification et la décentralisation »), un des moyens soumis est bien la création d'un Conseil national du littoral afin de favoriser la concertation au niveau national. « Présidé par le Premier ministre, il comprendra à parité, d'une part, des représentants du Parlement et des collectivités territoriales des façades maritimes de métropole et d'outre-mer, d'autre part, des représentants des établissements publics intéressés, des milieux socioprofessionnels et de la société civile représentatifs des activités et des usages du littoral (les associations de protection de l'environnement seraient représentées dans cette catégorie)» (Rapport n° 1740).

Pour restaurer l'esprit même de la loi, et « pour se donner les moyens d'un développement durable et maîtrisé », le rapport souligne que « la prise en compte des évolutions sociales et économiques et une modernisation du droit doivent accompagner un engagement déterminé des élus dans le jeu de la « planification décentralisée ».

[43] Avocat, président de France Nature Environnement, Bulletin CNCE N¨°28 juillet 1996.
[44] Décret n°98-980 du 2 novembre 1998 portant création du Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales (JO du 3 – novembre 1998).

Créer des relations systémiques, non hiérarchiques.

En 1968, le Club Jean Moulin décrit un système hiérarchisé, partagé entre différentes collectivités aux légitimités variables (figure 66):

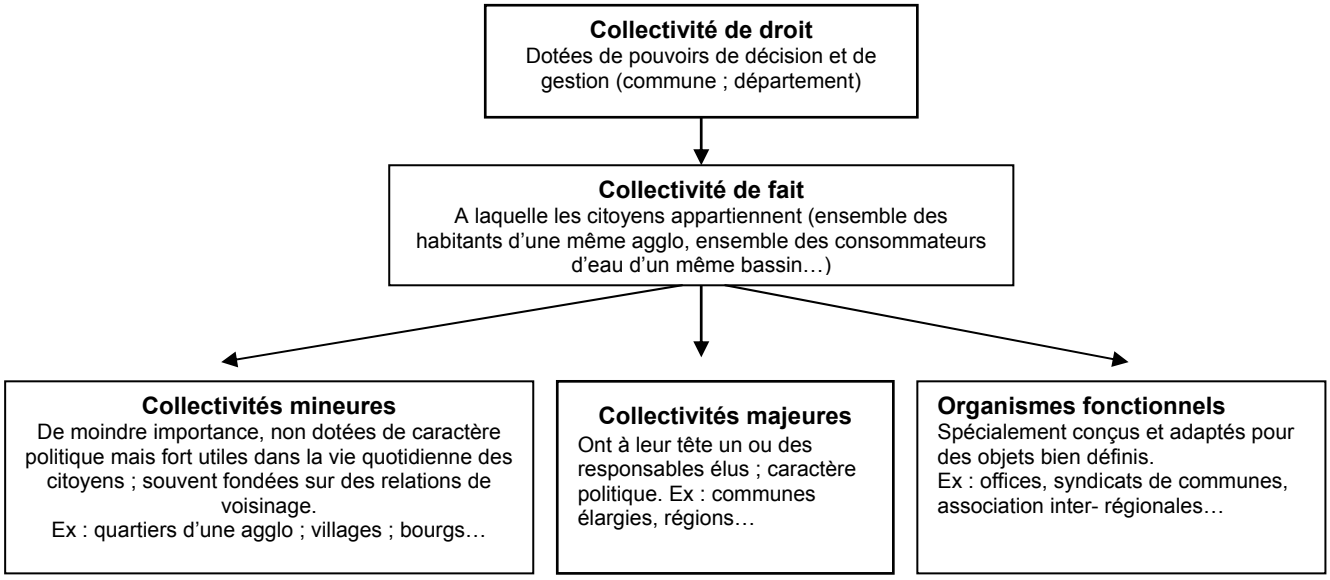


Figure 66 : Répartition des fonctions au sein des Collectivités, d'après le Club Jean Moulin, 1968

Les Collectivités de droit ont un impact direct sur les Collectivités de fait ; les Collectivités mineures et les organismes fonctionnels ne semblant pas pouvoir influencer quelque décision… Le système tend aujourd'hui vers plus d'interactivité et la formation de cadres dont l'emprise est directe sur les éléments du système (figure 67).

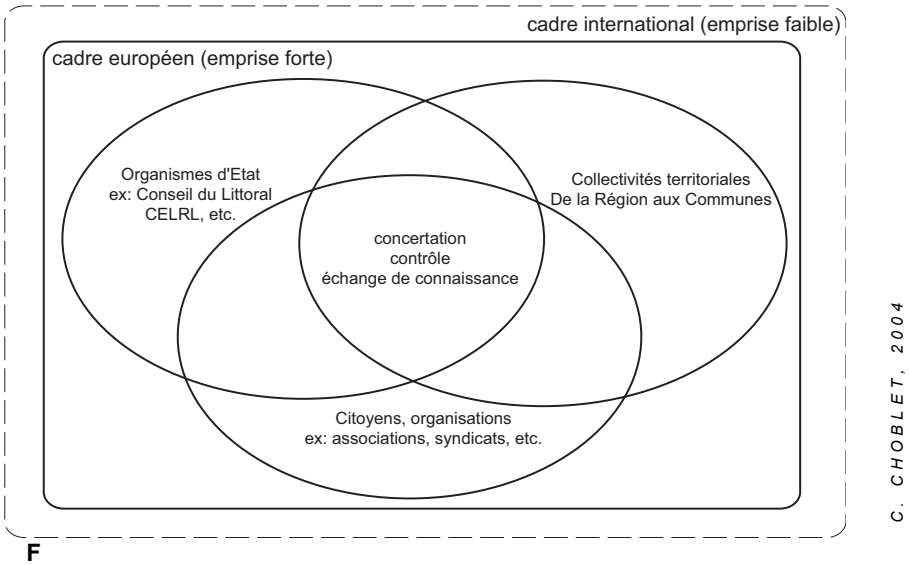


Figure 67: Interactivité et réciprocité entre acteurs

Cet état recherché par la gouvernance ne peut être satisfait sans une remise en cause des priorités politiques, dont l'emboîtement actuel reste peu cohérent avec les objectifs de développement durable (figure 68). L'évaluation des politiques semble être un moyen intéressant pour rétablir un équilibre entre ces priorités.

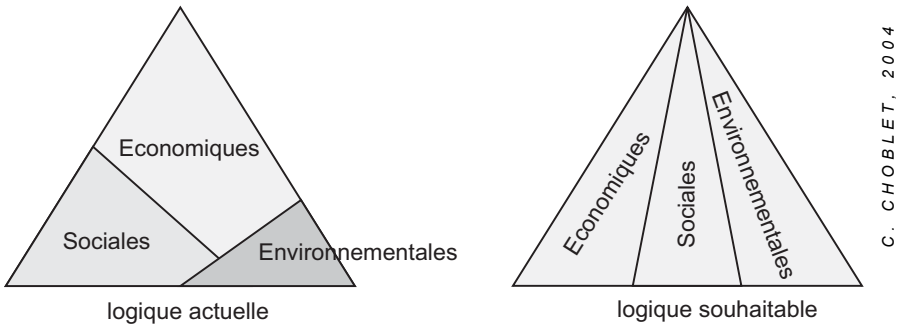


Figure 68 : Esquisse des pyramides des priorités politiques

Evaluation et études d'impact appliquées aux plans et programmes

Au-delà de l'absence d'évaluations régulières des lois qui font cruellement défaut pour l'analyse de la performance du système français (juridique, politique et administratif), il faut souligner le manque d'évaluation des études d'impact en France, dont les tenants et les aboutissants restent totalement inconnus en comparaison d'autres pays (ci-dessous).

Aux Etats-Unis, les EIE sont centralisées pendant deux ans à l'Agence pour la protection de l'environnement, elles y sont consultables par le public. Un site Web permet de se renseigner sur les EIE, qui sont recensées dans une base de données. Cependant, il n'y a pas de recensement des aboutissements des EIE (décision finale, aboutissement du projet, évolution des coûts…) ce qui ne permet pas de connaître la véritable valeur et le poids des EIE (qualification et quantification des aspects positifs ou négatifs restent impossibles ; ainsi que le suivi sur le moyen et long terme) (WELLES, 1997)

Aux Pays Bas, un rapport annuel d'évaluation est effectué (environ mille EIE ont été réalisées en dix ans, pour cinq cents décisions) par un comité d'évaluation qui s'entretient avec les différents acteurs (services de l'Etat, groupes d'intérêt, entrepreneurs…).

Au Canada, il existe depuis 1992 une Agence des études environnementales[45] déclinée en sept Offices. Elle réalise et publie chaque année un rapport qui prend note de toutes les études réalisées et des remarques du public. Un rapport est ainsi fait chaque année au Parlement sur l'activité de l'Agence et des administrations associées pour établir les résultats et un diagnostic sur l'état de la prise en compte du développement durable, résumer à l'aide de statistiques les études environnementales, les coûts… Tous les cinq ans, un rapport de synthèse est réalisé : le Ministère de l'environnement commissionne douze agences indépendantes pour préparer un document qui servira de support à la discussion, cette dernière mobilisant ensuite plusieurs centaines de personnes ; relayée par un site Internet qui a été visité par plus de 14000 personnes.

En Australie, un rapport est produit chaque année faisant état de l'ensemble des EIE et des rapports publics. Le Département de l'environnement présente des statistiques sur le nombre et le type des projets, la participation du public, etc… les rapports sont centralisés dans la librairie du Département à Canberra, où ils sont consultables par le public. Il existe également un site Web relatif à la loi sur la Protection de l'environnement et la conservation de la biodiversité[46].

Ainsi, les systèmes d'évaluation des études d'impact diffèrent selon les pays : C. Wood (2003) remarque par exemple que s'ils sont développés aux Pays Bas, au Canada et en Australie (parmi ces trois pays, seule l'Australie n'impose pas un rapport quinquennal), ils ne sont que partiels aux Etats-Unis et peuvent être considérés comme inexistants au Royaume Uni, en Nouvelle Zélande et en Afrique du Sud. Dans ces trois derniers Etats comme en France, il existe cependant quelques documents et informations relatifs aux études d'impact, mais trop peu de ressources sont engagées pour permettre quelque évaluation.

En plus de son évaluation perfectible, la réalisation même d'une étude d'impact relative aux plans et programmes présente, sur le plan théorique, une grande avancée. Cette évaluation environnementale, qui peut être définie comme « *l'ensemble de la démarche destinée à analyser les effets sur l'environnement d'un projet d'aménagement, d'un programme de développement ou d'actions stratégiques pour mesurer leur acceptabilité environnementale et éclairer sur les décisions à prendre*[47] », fut consacrée par la directive communautaire n°2001/42/CE « relative à l'évaluation des

[45] Canadian Environnemental Assessment Agency (CEAA)

[46] Environnement Protection and Biodiversity Conservation Act (EPBC Act, 1999). Cette loi dispose entre autre que les actions susceptibles d'avoir un impact significatif sur une question d'importance environnementale nationale sont assujetties à un processus rigoureux d'évaluation et d'approbation. Une action inclut un projet, un développement, une entreprise, une activité ou des séries d'activités.

[47] Revue Environnement 4/03 : « Les plans doivent être testés » (p. 34).

incidences de certains plans et programmes sur l'environnement », adoptée en 2001 par l'Union européenne. Elle demande qu'une étude des incidences environnementales soit réalisée pour les plans d'aménagement du territoire, ensuite soumise à discussion auprès des autorités environnementales et du public (Art. 6). De la même manière que les études d'impact classiques, lorsque ces plans concernent une zone de frontière, il y a consultation des Etats membres concernés (Vabderhaegen, 1999). Le principal objectif de la directive est d'intégrer les préoccupations environnementales le plus en amont possible, dans la conception des politiques et des décisions de planification qui en découlent, pour ne plus se limiter à des actions « réparatrices ». Bien sûr, cette démarche ne rendra pas superflue l'étude d'impact des projets, en revanche, elle contribuera à mieux la cibler, voire à l'alléger. Cette étude d'impact sur les plans et programmes [aussi appelée Evaluation environnementale stratégique (EES) ou Evaluation stratégique de l'impact sur l'environnement (ESIE)] constitue un complément à l'étude d'impact réalisée au niveau des projets d'aménagement parce qu'elle intervient à un stade antérieur et à un niveau supérieur de la planification (Ruchti & Hilty, 1998).

	Etude des impacts d'un projet	***Etude stratégique des impacts (ESIE)***
Objet	Contrôle du respect de la législation sur la protection de l'environnement	Prise en compte à un stade précoce des aspects environnementaux
	Optimisation du projet	Optimisation des décisions de planification et de principe
Rapport avec le développement durable	Contrôle de la durabilité, dans la mesure où il est prévu dans la législation environnementale	Contrôle des objectifs du développement durable
Zone d'influence géographique	Locale et régionale	Régionale, nationale et internationale

C. CHOBLET, 2004

Tableau 32 : Comparaison entre l'EIE, réalisée au niveau du projet, et l'ESIE, réalisée à un niveau supérieur
D'après Ruchti & Hilty, 1998

Elle permet de ce fait de détecter à un niveau supérieur – en particulier à celui de l'aménagement du territoire – les effets globaux d'un projet, avec ses conflits potentiels, ses avantages et ses inconvénients. Variantes et solutions de rechange peuvent alors être présentées à temps. L'EES est donc très différente de l'EIE inscrite dans la loi française[48].

Globalement, l'EES ne doit pas être considérée « *comme un processus qui permet d'apporter des réponses à des acteurs en quête de certitudes, mais comme un processus qui conduit des acteurs ayant des certitudes à se poser des questions* » (Larrue & Lerond, 1999). Le fait de s'interroger sur les impacts des orientations stratégiques rejoint pleinement le principe de précaution, et complète les actions et décisions ponctuelles et immédiates. A ce stade, la concertation avec l'ensemble des acteurs, dont les citoyens, ouvrirait le débat sur l'opportunité même des aménagements et des plans de gestion territoriaux (tableau 33).

[48] Cf. réf. Précédente.

Objet de l'intervention lors du projet d'aménagement	Débat	Intérêt	Portée
Opportunité	Politique	Economique / politique	Décisive
Choix	Public	Social / environnemental / économique	Réduite

C. CHOBLET, 2004

Tableau 33 : La portée aujourd'hui réduite de l'intervention publique

Une fois encore, la France et l'Europe pourraient prendre exemple sur les « études d'impact programmatiques » américaines. Le champ d'application des EIE y est beaucoup plus large puisqu'il concerne toutes les actions du gouvernement fédéral (programmes, plans et politiques[49]). La participation du public aux études programmatiques est très sollicitée, puisque plusieurs centaines de dossiers sont envoyés aux administrations, universitaires, chercheurs, associations et autres acteurs intéressés. Le contenu de l'étude d'impact tiendra obligatoirement compte de ces remarques et auditions publiques. La discussion publique a lieu entre le rapport provisoire et le rapport final : l'administration a trente jours pour donner son avis, après avoir eu l'obligation d'étudier toutes les variantes raisonnables. Bien que ceci alourdisse considérablement les frais et les délais, « *l'intervention de consultants extérieurs et la participation du public à toute les phases importantes permet d'élargir les points de vue et de limiter les risques d'erreurs* » (Falque, 1991). C'est ainsi que les études d'impact programmatiques peuvent durer plusieurs années : à titre d'exemple, un programme de gestion et d'élimination de la végétation parasite a mobilisé vingt quatre intervenants majeurs sur trois ans, pour un coût équivalent à dix millions de francs (1 525 000 €).
D'après P. Chassandre et M. Falque (1997), le contenu de ces études stratégiques ressemble à celui des études d'impact françaises :

- exposé de l'objectif de l'action
- justification de la réalisation de l'étude (*screening*) et exposé de la méthodologie retenue
- présentation détaillée des variantes, à savoir au minimum la variante envisagée par le requérant, la variante la plus favorable à l'environnement et la variante zéro (gérée sans initiative retenue) avec examen de leurs conséquences environnementales, économiques et sociales
- exposé des mesures compensatoires

En France, l'application reste peu concrète car l'évaluation des politiques est un domaine trop éloigné des préoccupations réelles des citoyens. Pourtant, le fait qu'elle ne concerne qu'un nombre réduit d'actions fédérales (environ deux cents par an aux Etats-Unis) mériterait qu'on leur porte attention, ce qui permettrait peut-être de relativiser la participation publique lors des nombreux projets : connaître les grandes orientations d'aménagement d'un territoire amènerait aussi les citoyens à se positionner : s'ils sont en accord avec ces dernières (qui ont fait l'objet d'une concertation), leur attention sera moindre.
Ces études stratégiques ont l'autre grand avantage de réduire les discontinuités spatiales : c'est comme si les impacts de plusieurs projets au sein d'un même territoire cohérent étaient regroupés au sein de la même étude (ce qui permet par exemple de souligner les impacts cumulatifs et/ou synergiques) : la vision recherchée est bien globale, en intégrant la dimension locale par le biais de la concertation. En plus d'être soumis à enquête publique, l'ensemble des documents de planification devraient ainsi faire l'objet d'une évaluation stratégique : DTA, SMVM, SCOT, etc. c'est en partie ce

[49] « Un *programme* est un plan détaillé pour résoudre un problème particulier et donc mettre en œuvre un plan / Un *plan* est un schéma général pour mettre en œuvre une politique / Une *politique* est un ensemble d'idées ou d'objectifs acceptés par les responsables pour servir de base à leurs décisions » (Falque, 1991).

qu'a essayé d'instaurer la loi SRU en obligeant à la réalisation d'un Plan d'aménagement pour le développement durable (PADD) lors de chaque création ou révision du PLU. De telles actions ne peuvent être que profitables à la gestion des zones côtières, par le renfort des solidarités entre l'espace maritime, littoral, et l'arrière pays.

Pour le littoral, le renforcement de la planification au niveau local se fait parallèlement à la volonté de simplification : ceci incite l'Etat, qui a eu des difficultés à établir cette planification par les SMVM, à encourager le concours des collectivités territoriales par le biais des SCOT. Selon le Sénat (rapport n° 1740), « *pour des raisons de simplification et de sécurité juridique, le SCOT a vocation à devenir le document de planification de référence pour le littoral* ». Certains de ses principes posent des contraintes, telles que la règle de constructibilité limitée dans les communes situées à moins de quinze kilomètres du rivage de la mer qui ne sont pas couvertes par un SCOT (article L. 122-2 du code de l'urbanisme), et il est question d'étendre aux SCOT la possibilité, actuellement réservée aux SMVM, de déterminer les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et d'y édicter les sujétions particulières. Le souci de simplicité invite les collectivités à élaborer des chapitres valant SMVM à l'intérieur des SCOT, l'accord de l'Etat restant nécessaire pour les dispositions concernant le volet maritime (le chapitre « maritime » du SCOT étant délivré par le préfet).

En guise de conclusion, le tableau 34 reprend les principaux points développés préalablement pour assurer une meilleure cohérence spatiale lors des actions d'aménagement : nécessité d'augmenter la connaissance, renforcer l'efficacité des études d'impact, favoriser la concertation et repenser les articulations entre global et local. Ceci concourt au développement durable, qui représente finalement «*un objectif réalisable si, d'une part les planificateurs et les ingénieurs trop souvent mal informés des contraintes qu'impose la nature, d'autre part les décideurs et usagers fréquemment guidés dans leurs choix et dans leurs comportements par le court terme, acceptent de bon gré des limitations dans leurs interventions* » (Paskoff, 1993).

Favoriser la concertation	**Augmenter la connaissance** : Exploiter des outils tels que les SIG pour valoriser les données contenues dans les études d'impact et les enquêtes publiques ; Création de lieux spécifiques : observatoires de l'environnement, de la démocratie (meilleure compréhension du projet et des procédures) ; Renforcement des actions d'information et d'éducation ; Repenser un système de co-décision (responsabilisation des acteurs) ; Confronter les approches scientifiques / pragmatiques ; Encourager la participation du public à la construction du projet (projets alternatifs soumis à enquête publique, débats sur l'opportunité même des projets, etc.) ;	Renforcer la cohérence spatiale
Repenser les articulations entre local et global, la continuité spatiale et temporelle	**Renforcer l'efficacité et le suivi des études d'impact** : Intégrer des spécialistes environnementaux (universitaires, associations de protection…) ; Développer des études de référence sur des espaces suffisants ; Prévoir l'analyse des impacts post-aménagement (amélioration des procédures de surveillance et d'évaluation) ; Privilégier l'approche spatialisée plutôt que technique et économique (définition de seuils environnementaux) ; Dissocier les aspects économiques et sociaux des questions environnementales ; Repenser le rôle de l'Etat : compenser son désengagement, évaluer ses programmes, renforcer les outils de planification spatiale et leur évaluation (études d'impact stratégiques), etc.	

Tableau 34 : Quelques actions en faveur d'une plus grande cohérence spatiale

A la question *faut-il renforcer et développer la voie réglementaire ou au contraire trouver des mesures alternatives pour réduire le recours à cette dernière et aux complications qu'elle génère* (conflits, contentieux…), la seule réponse satisfaisante semble être la recherche d'un compromis entre les deux…

Par ailleurs, il apparaît clairement que la protection de l'environnement naturel, si elle doit être mieux appréhendée dans l'étude d'impact, nécessite impérativement que les enquêtes publiques deviennent de véritable procédure démocratique qui soient intégrées dans un contexte plus large de gouvernance, réaffirmant en partie le principe de démocratie directe au sein de la démocratie représentative. Dans ce cadre, la transmission d'information et de connaissance doit être envisagé très en amont afin que l'objectif d'une enquête publique soit de débattre en toute connaissance de cause, préalablement à une décision qui appartiendra au représentant de l'intérêt général, qu'il soit reconnu au niveau national ou européen.

CONCLUSION GENERALE

Si les études d'impact et les enquêtes publiques, et plus globalement les procédures réglementaires environnementales, présentent une mise en œuvre parfois contestable, elles ont néanmoins un impact évident sur l'évolution des territoires et des rapports Nature/Société. Cet interface, sous-jacent tout au long de ce travail, notamment à travers le terme environnement, est lui-même révélé par une approche d'interface : entre plusieurs domaines (politique, économique, social), entre les acteurs (scientifiques / non initiés), entre local et global (citoyens/ Europe, monde), entre démocratie directe et représentative ; entre droit et actions informelles, entre réglementation et concertation...

Cependant, malgré l'emprise du cadre juridique, une certaine autonomie demeure dans les choix d'aménagement finalement fortement conditionnés par le jeu des acteurs. Celui-ci, représentatif des enjeux – si nombreux sur l'espace littoral – s'avère ainsi fondamental dans la mise en œuvre d'un droit dont la conception même est rendue délicate par la complexité de l'espace étudié, compte tenu de la variété et de la variabilité de ses éco-socio-systèmes. Les interprétations du droit, liées aux stratégies d'action des acteurs, soulignent alors de nombreuses limites en matière de protection des milieux naturels. Dans la pratique, le stade de la prise en considération est rarement dépassé, souvent peu relayé par une cohésion sociale qui pourrait assurer cette préservation.

La voie législative, vectrice d'effets de seuils et de discontinuités spatio-temporelles

Dès lors, il est difficile d'affirmer qu'aujourd'hui les études d'impact ou les enquêtes publiques vont dans le sens d'une gestion intégrée des zones côtières (GIZC) qui préconise, tel qu'on peut le lire dans un récent Rapport au Sénat (2004), « *d'identifier à une échelle pertinente l'ensemble des enjeux et des acteurs concernés pour définir, au sein d'une structure de concertation, une gestion partenariale de long terme afin de conduire des actions de protection et de valorisation associant tous les acteurs du littoral : Etat, collectivités, acteurs socio-économiques et citoyens, [ainsi que] la mise en place de structures permanentes de gestion et de suivi* ». De la même manière que pour les deux procédures étudiées, on observe un décalage entre ce concept de GIZC accaparé par le Droit et sa mise en pratique qui ne semble pas favoriser la cohérence spatiale, voire y pose même certains obstacles.

Au-delà d'une partition administrative et juridique de l'espace, l'analyse a révélé plusieurs effets de seuils contribuant plus à établir des discontinuités et des ruptures spatiales qu'une intégration qui permettrait le maintien d'un équilibre naturel. Sur ce plan, les études d'impact dont le rôle consiste en partie à prévenir ces discontinuités montrent une nette insuffisance ; elles sont finalement peu aptes à exiger une vision globale. Dans le même sens, le rejet ou le contournement des procédures réglementaires conduit à des applications hétérogènes et peu efficaces, qui soulignent l'importance de l'appropriation des instruments et des mesures de protection par les différents acteurs afin de renforcer leur utilité.

Outre les seuils spatiaux, ce travail met en évidence plusieurs seuils temporels favorisés par le déroulement des procédures, en dissociant plusieurs temps sans réelles connexions : temps de l'étude (*avant*), temps de la décision, de la réalisation (*pendant*), du suivi, de l'évaluation (*après*) avec toujours la primauté du temps court (de l'économie, du politique) sur le temps long de l'environnement. Selon le même principe, le temps court de la participation est à opposer au temps long de la concertation dont devrait pourtant pouvoir se prévaloir un véritable système de gouvernance.

Des potentialités à développer

Liées à cette question du temps, les recherches prolongeant ce travail pourraient davantage s'intéresser à la mémoire, à la traçabilité (informatique...) des procédures administratives qui font défaut alors qu'elles sont indispensables pour pallier les ruptures spatio-temporelles qu'engendre par exemple le fractionnement des projets d'aménagement. L'idée d'élaborer un SIG va dans ce sens, afin d'assurer un suivi et une cohérence des décisions dans le temps, sans dépendance des mémoires individuelles.
Au-delà, il a été question de montrer en quoi certaines mesures réglementaires pouvaient être utilisées pour améliorer l'état des connaissances de ces territoires littoraux, qu'il s'agisse de milieux naturels ou de pratiques sociales (territoires de la participation notamment). Puisque imaginer un système sans normes et sans droit est utopique, il serait nécessaire d'exploiter et de valoriser l'application des outils juridiques pour qu'ils ne soient plus uniquement perçus comme de simples contraintes mais comme des outils d'aide à la décision, facteurs essentiels du développement durable. Finalement, comment leur contribution peut-elle permettre d'instaurer et d'assurer, via un système de diffusion de l'information, une véritable médiation environnementale ?

Il importe pour cela de connecter, plutôt que de superposer, les mesures qui relèvent de l'idéal (trop souvent éloignées ou mises à l'écart des champs opérationnels), de l'acceptabilité socio-économique et du court terme :
- les mesures de l'idéal sont ici celles qui s'affranchissent des préoccupations économiques et politiques, donc du court terme qui leur est lié. Les acteurs que l'on peut associer à ce domaine sont par exemple les chercheurs, la Commission Européenne, etc.
- les mesures qui relèvent de l'acceptabilité socio-politique se situent sur une échelle de temps intermédiaire (moyen terme : par exemple sur plusieurs mandats). Les actions de planification en font partie (DTA, PNR, SMVM, SCOT…) tant par leur durée que par l'étendue des territoires d'intervention. Le rôle régulateur de l'Etat ou les grandes associations de protection sont des acteurs clés de ce niveau.
- les actions menées sur le court terme (sensibilisation, publicité, incitation à la participation…) ont aussi leur importance, bien que leur efficacité soit variable en fonction des acteurs (élus, administration, associations…).

A tous ces échelons, la compréhension et la définition des articulations et interactions local/global, créées et représentées par chaque acteur ou groupe d'acteurs avant la décision sont nécessaires : ainsi, en complément à la citation introductive de R. Brunet, il est possible d'affirmer quelle importance ont les réponses locales à une institutionnalisation globale, dont dépendent finalement l'aménagement et la gestion durable des territoires littoraux. La préservation des milieux naturels côtiers est, de ce fait, de plus en plus contrôlée par deux acteurs qui ont un poids croissant dans la prise de décision à des échelles d'intervention différentes : il s'agit, d'une part, des grandes associations de protection, qui fonctionnent par relais d'information, donc de manière assez informelle et, d'autre part, de l'Europe dont l'intervention est cette fois-ci induite par la législation, garante de l'intérêt général à un niveau supra national.
Ainsi, l'Etat et les réglementations nationales interfèrent avec ces nouveaux acteurs qui ne manqueront pas d'agir dans un contexte peu évolutif en faveur de la protection des espaces côtiers, au regard par exemple de l'allègement prévu de la loi Littoral, que le Sénat souhaite plus permissive afin de laisser davantage de liberté aux élus. Or, il s'avère qu'un parallèle est souvent de mise entre la volonté d'équiper le littoral et l'absence de réceptivité aux procédures concertatives, ce

qui laisse plus présager des scénarii d'affrontement que des perspectives de confrontation constructive…
Or, ce travail, s'il a souligné une efficacité modérée des procédures réglementaires pour la protection de la nature, a à l'inverse confirmé le poids croissant de la voie contentieuse, infléchissant fréquemment la décision. Cet impact indirect fort et ses incidences rendent l'intervention du législateur peu satisfaisante. Sur un espace où les conflits d'intérêts et d'usages ont toujours existé, on peut alors se demander si les outils juridiques ont favorisé la réduction de ces conflits, ou s'ils ont seulement changé les modes et les moyens d'intervention des différents acteurs, voire même s'ils ne sont pas eux-mêmes la source des conflits…

Dans quelle direction élargir la recherche ?

Si, dans un sens, on peut considérer que les bases juridiques ont le mérite d'exister et qu'il s'agit désormais de les conforter, les pistes de réflexion doivent cependant privilégier la comparaison avec d'autres pays moins institutionnalisés, tant dans un cadre européen qu'international. A ce titre, l'expérience du Canada sur les questions de culture démocratique et de pratiques environnementales peut être riche d'enseignement. Une comparaison des systèmes de décision et de choix en matière d'aménagement et d'environnement entre la France et différentes nations pourrait constituer un prolongement de ce travail.
A l'échelle du territoire national, le regard peut être étendu à d'autres espaces :
- des façades maritimes non Atlantiques, la Méditerranée par exemple où l'application de certaines législations telles que la loi Littoral est davantage reconnue comme difficile,
- des espaces non littoraux (montagnards, urbains, ruraux…) qui permettraient de vérifier les relations entre la complexité et l'état de connaissance d'un espace et des enjeux qu'il supporte avec l'application plus ou moins rigoureuse et pertinente des mesures de protection.

Cet élargissement est tout aussi important que des analyses à grande échelle, qui privilégieraient l'étude des projets sur un territoire réduit (un département par exemple) : ceci permettrait de réaliser des inventaires exhaustifs et d'aborder plus précisément certains points (impacts, mise en place des mesures compensatoires et de leur suivi, etc.) remettant en cause, si nécessaire, les choix pris en amont de la décision. Une étude plus fine peut également être envisagée à l'échelle d'un projet, en comparant son avancement et sa mise en œuvre par rapport à un aménagement similaire, ou encore sur un milieu ou dans un environnement comparable. Ce type d'exercice, qui nécessiterait un travail de terrain plus important et une production cartographique associée permettrait, par exemple, d'affiner la connaissance des territoires de la participation ou de la conservation, variables selon les enjeux et stratégies des acteurs. La finalité resterait la même, s'agissant de mieux connaître l'impact du droit sur la cohérence spatiale et temporelle, directement lié à un objectif de développement soutenable.

Ce travail de thèse et les pistes qu'il faudrait suivre pour le compléter visent ainsi directement à l'exploration de territoires cohérents pour la mise en place de la GIZC. Il intègre donc des préoccupations déjà anciennes mais peu formalisées. Cette recherche présente de ce point de vue un domaine d'actualité, en témoignent par exemple les orientations définies lors du CIADT du 14 septembre 2004 à la suite duquel la DATAR et le Secrétariat général de la mer ont lancé un appel à projets. Ce dernier vise à promouvoir un développement équilibré des territoires par une gestion intégrée des zones côtières, telle qu'elle a été définie par la recommandation européenne « GIZC » du 30 mai 2002. Plusieurs manifestations ont également eu l'occasion, récemment, de développer

ces thématiques, tel que, récemment, le colloque organisé par le Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable « Prospective du littoral, prospective pour le littoral » (1 et 2 mars 2005).

D'un point de vue géographique, les indicateurs fournis par les études d'impact et les enquêtes publiques semblent pertinents pour initier cette recherche de territoires qui pourraient ensuite faire l'objet d'une planification (on retrouve ici le domaine de l'acceptabilité socio-économique évoqué préalablement).

Des réflexions à prolonger autour de la notion d'intégration

Enfin, des pistes sont aussi à ouvrir sur la notion d'intégration : peut-on parler de gestion intégrée sans co-décision ? Qui intégrer (les scientifiques, les associations de protection, le public et son savoir local…)? Qu'intégrer (l'environnement naturel et social, les impacts et les coûts collectifs, le long terme…)? Par quels moyens et avec quelles conséquences spatiales (concertation, réglementation…)?

Chacun de ces questionnements suscite à son tour de nouvelles interrogations, dont certaines pourraient faire l'objet de prolongements à cette recherche, par exemple, l'intégration des connaissances scientifiques. Quelle peut être la place d'universitaires issus de différents champs disciplinaires tant en amont du droit, c'est-à-dire lors de son élaboration, qu'en aval, privilégiant, par exemple, en phase de concertation, des approches complémentaires et contradictoires vis-à-vis d'un aménagement spécifique et de sa durabilité.

Pour ce faire, la connaissance doit servir de base à toute intégration, qu'il s'agisse de la connaissance du système littoral, des projets et de leurs impacts, des procédures ou encore des processus de décision. A son tour, la connaissance doit être associée à la reconnaissance : il s'agit ici de reconnaître les pratiques, valeurs, légitimités et intérêts de chacun puisque c'est ce qui crée l'identité d'un territoire, même si ces intérêts paraissent parfois lointains dans le cas d'instances nationales, européennes ou internationales. Aujourd'hui, la faiblesse qui caractérise les enquêtes publiques et les autres procédures participatives ne peut suffire à maintenir la diversité des territoires côtiers. Dans ce sens, seule l'application du Droit doit être homogène, sans pour autant qu'il ne génère lui-même une homogénéité spatiale.

Gouvernance et gestion intégrée des territoires se confondent entièrement à l'issue de ce travail, rejoignant l'idée de Garnier (1999) qui estime que « *le système de gouvernance doit assurer à la fois une veille des opportunités, permettant de conserver la diversité et la capacité d'initiative du territoire et une intégration de ces opportunités et de ces initiatives à un objectif commun de reproduction (durabilité) d'une part, et de pilotage (compétitivité) d'autre part, du territoire* ». Pour ce faire, une médiation continue doit être recherchée, afin d'inciter « *chaque individu, chaque organisme, chaque institution, à agir en fonction du bien de l'ensemble, cet ensemble étant perçu comme étroitement lié au devenir de son environnement naturel* » (Bodiguel, 1997).
Seules et en l'état actuel, les études d'impact et enquêtes publiques sont incapables d'assurer une bonne prise en compte des milieux naturels, ne permettant ni une diffusion suffisante de la connaissance, ni des temps suffisants de concertation, ce qui fait perdurer une certaine inertie des citoyens dans leur investissement environnemental, renforcée par l'absence de répercussions des modes de participation sur les processus décisionnels actuels. Ce travail de thèse, qui insiste sur la nécessité de compléter les procédures étudiées par d'autres mesures, réglementaires ou non, mérite d'être poursuivi. En plus de valoriser des outils déjà existants, même à un stade embryonnaire

(observatoires de la nature et de la démocratie, évaluation des plans et programmes, etc.), d'autres procédures issues du droit de l'environnement décèlent-elles des indicateurs intéressants et exploitables pour la GIZC ?
Un travail sur certains documents de planification ou périmètres de protection semble à cet effet intéressant, en tant qu'instruments agissant sur des espaces et des pas de temps intermédiaires (SCOT, SMVM, PNR, DTA…).

La protection des milieux naturels côtiers et, de manière plus globale, la prise en compte de l'environnement littoral ne pourra se faire correctement sans la réaffirmation des principes démocratiques. Toute logique d'action, qu'elle soit politique, scientifique ou autre, défend sa propre légitimité, s'approche plus ou moins d'un intérêt général, mais n'est finalement que rarement incompatible avec les autres…
On peut alors espérer que le rôle des politiques n'est plus seulement, comme le constatait Aristote, il y a plus de deux mille ans, d'agir sans forcément connaître[1], mais au contraire de connaître les jeux et les enjeux afin de rendre la décision la plus intégrée possible.
Parmi ces enjeux, le domaine économique retient l'attention, et justifierait une étude approfondie quant à sa place au sein du rapport Homme/ Nature. Le prolongement de la recherche sur ce sujet pourrait se baser sur le constat du philosophe Edgar Morin, qui souligne dans « La méthode » les nombreux obstacles à la constitution d'un système juridique, d'une gouvernance et d'une conscience commune dans notre système d'économie libérale. Ainsi défend-il l'idée que *« pour émerger, la Société-monde a besoin d'une politique de l'humanité qui se substituerait à la politique du développement »*…

[1] « La politique a une fin, non pas la connaissance mais l'action » (Aristote : Ethique à Nicomaque, – 350 BP).

BIBLIOGRAPHIE

ADEME, 2001. *Manuel préliminaire de l'étude d'impact des parcs éoliens*. Valbone**,** GEOKOS Consultant à la demande de l'ADEME (France), 158 p.

AFITE, 2000. *Installations classées pour la protection de l'environnement : comment prendre en compte l'aspect santé dans l'étude d'impact.* Paris**,** Actes du Colloque du 15 juin 2000, 130 p.

ALLAIN S. & EMERIT A., 2003. Projets d'aménagement hydraulique, concertation et planification participative de bassin : une approche en terme d' ''Action Publique Négociée''. *Natures Sciences et Sociétés,* vol. 11, n°3, pp. 255-265.

ALZIEU Cl., 1999. *Dragages et environnement marin: état des connaissances*. Paris, ed. Ifremer, pp. 167-186.

ANDRE P. (ss. dir.), 1999. *L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratiques.* Canada, Presses internationales polytechniques, 416 p.

ANEL, 1998. *La France du littoral, constats et propositions*. Groupe de travail sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, Rapport final, janvier 1998.

Atelier central de l'environnement, 1977. *L'étude d'impact sur l'environnement.* Neuilly sur Seine, 14 p.

ARMOUR A., 1999. La modernisation des processus démocratiques de prise de décision : du conflit à la coopération dans les implantations d'équipements. *Espaces et Sociétés,* n° 97-98, pp. 133-154.

AUDHUI J. & PIECHACZIK X., 2002. Projets publics d'aménagement, les nouvelles règles du jeu. *POUR*, n° 176, *Débat public, les voies de la démocratie*, GREP – Paris, pp. 124-129.

AUGER A., 1988. *Grandeur et misère d'une procédure d'évaluation environnementale : l'étude d'impact*. Grenoble, Mémoire de MST, Institut de géographie alpine, 85 p.

BATIE SS. & MABBS-ZENO CC., 1985. Opportunity costs of preserving coastal wetlands : a case study of a recreational housing development. *Land econ*., n° 61, pp. 1-9.

BARON-YELLES N., GOELDNER-GIANELLA L., VELUT S. (ss. dir.), 2002. *Le littoral, regards, pratiques, savoirs.* Hommage au professeur Fernand Verger, Paris, ed. de l'ENS, 450 p.

BARNOUIN B., 2002. Le littoral sous surveillance renforcée. *Sciences Ouest,* n° 192, p 14.

BARRIERE M., LAPOIX F., MERILLON Y., MURET J-P., 1984. *L'environnement, l'écologie : nuisances, pollutions, énergie, gestion des espaces naturels, étude d'impact…* Paris, Syros, 204 p.

BCEOM & Danish Hydraulic Institute, 2000. *Modélisation prospective de la Loire estuarienne (tranche N° 2).* Synthèse Générale et annexes, rapport piloté par l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne, l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire, la Communauté Européenne, le Fonds européen de développement régional, l'Etat, le Port Autonome Nantes-Saint Nazaire, les Voies Navigables de France.

BCEOM, 2001. *L'étude d'impact sur l'environnement : Objectifs - Cadre réglementaire - Conduite d'évaluation*. Paris, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, 153 p.

BECET J.M., 1987. *L'aménagement du littoral*. Paris, PUF, Coll. Que sais-je ? n° 2363, 127 p.

BECET J.M., 2002. *Le droit de l'urbanisme littoral*. Rennes, PUR, DIDACT Droit, 253 p.

BERQUE A., 1986. *Le sauvage et l'artifice. Les Japonais devant la nature*. Paris, Gallimard, 314 p.

BERNARD C. *et al*, 1999. Enseignement de l'évaluation ex-post de mesures agri-environnementales dans cinq régions. *Aménagement et nature,* n° 134, pp. 81-92.

BERNARD N., 1993. *Ports de plaisance et structuration de l'espace littoral finistérien*. Thèse de Doctorat, Université de Brest, 257 p.

BERTRAND M., 2004. Le rôle du commissaire enquêteur dans sa relation avec le public. *L'enquête publique* n° 52, pp. 33-37.

BLATRIX C., 1996. Vers une démocratie participative ? In Chevallier J., *La Gouvernabilité*, Paris, PUF, pp. 299-313.

BODIGUEL M. (ss. dir.), 1997. *Le littoral entre nature et politique*. Paris, L'Harmattan, 233 p.

BOURNY R., 2000. *Guide du commissaire enquêteur ou du bon usage de l'enquête publique*. Montbéliard, CNCE, 188 p.

BONNOT Y., 1996. *Politique maritime, aménagement du littoral, aménagement du territoire.* Actes de la journée du 15 octobre 1996, Secrétariat général de la Mer & DATAR.

BOUSQUET B., 1990. Définition et identification du littoral contemporain. *Revue juridique de l'environnement*, n° 4, pp. 451-468.

BRARD L., 2002. Pour un humanisme naturaliste, entretien avec L. BRARD. In COLLIN JF. (Coord.) La nature n'est plus ce qu'elle était. *Cosmopolitiques*, n°1, La Tour d'Aigues, Cosmopolitiques & Editions de l'Aube, pp. 106-113.

BRAUD P., 1991. *Le jardin des délices démocratiques*. Paris, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, 273 p.

BRUNET R., FERRAS R., THERY H., 1993. *Les Mots de la géographie, dictionnaire critique.* Paris, La documentation française, 518 p.

Bulletins du CPNS (Comité pour la protection de la nature et des sites à St Gilles Croix de Vie ; 1996, 1997, 1998).

CANTER L., 1996. *Environmental Impact Assessment*. University of Oklahoma, Irwin McGraw Hill, 2nd ed., 660 p.

CASTAGNA B., GALLAIS S. & ROY JP., 2002. *Pour une fabrique de la démocratie* (Centre d'étude du débat public). *POUR*, n° 176, *Débat public, les voies de la démocratie*, GREP-Paris, pp. 71-76.

CAUE 17, 2000. *Royan années 50, parcours d'architecture du XXe siècle*. Royan culture, ed. confluences, 55 p.

CLAEYS-MEKDAD C., 2001. Le rôle des associations loi 1901, leur évolution vers l'environnement. *Mer et littoral,* n° 48, pp. 87-88.

CEMAGREF, 1980. *Etude d'impact sur l'environnement des projets de développement de l'aquaculture*. Bordeaux, Division Aménagements littoraux et aquaculture, 2 vol, 58 p.

CHAPPÉ F., 2002. Identification et mise en valeur du patrimoine maritime. Actes du colloque *Zone Côtière : Quels outils pour quelle gestion ?* 21 et 22 mars 2002, Lorient, pp. 23-29.

CHARBONNEAU S., 1988. La nature du droit de la prévention des risques technologiques. *RFDA,* n° 4.

CHARLIER B., 1999. *La défense de l'environnement : entre espace et territoire*. Thèse de doctorat, Université de Pau et des Pays de l'Adour, 753 p.

CHASSANDRE P. & FALQUE M., 1997. *Le Moniteur,* n° 4881, pp. 82-85.

CHAUMET M., 1993. *Conduire l'enquête publique : une démarche de commissaire enquêteur*. Paris, ed. Juris service, 224 p.

CHEZEAU G., 1999. Les inventaires faune et flore dans les études d'impact soumise à enquête publique en Charente Maritime. *Annales de la Société des Sciences Naturelles de la Charente Maritime*, pp. 985-991.

Club Jean Moulin, 1968. *Les citoyens au pouvoir, 12 régions, 2000 communes*. Paris, Seuil, Coll. Jean Moulin, 189 p.

COHEN DE LARA M. & DRON D., 1998. Evaluation économique et environnement dans les décisions publiques. *Responsabilité et environnement,* n° 12, Paris, éditions ESKA, Série trimestrielle des annales des Mines, pp. 90-107.

Collège des Hautes études pour l'Environnement, 1998. Environnement et responsabilité, entre le dire et le faire. *Responsabilité et environnement,* n° 9, Paris, éditions ESKA, Série trimestrielle des annales des Mines, pp. 4-12.

Commission of the European Communities, 1993. *Report from the Commission of the Implementation of Directive 85/337/EEC and Annexes for all Members States*. COM (93) 28, vol. 13, Brussels, CEC.

CONCHOU O., 1997. *Compte rendu des travaux préparatoires : bilan de vingt années de pratique des études d'impact et perspectives d'évolution*. *Vingtième anniversaire des études d'impact en France.* Actes du colloque du 18 novembre 1997, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, dir. de la Nature et des Paysages, Hieaux Reus Partner, 52 p.

CORBIN A., 1990. *Le territoire du vide. L'Occident et le désir de rivage*, *1750-1840.* Paris, Flammarion, Coll. Champs-Flammarion, 416 p.

CORLAY JP., 1997. Avant-propos du colloque Continuités et ruptures sur les littoraux européens : de la mer de Barents à la Méditerranée et de l'Atlantique à la mer noire. *Cahiers Nantais, Littoral 95*, n° 47-48, pp. 7-9.

CORLAY JP., 1999. La recherche scientifique et la gestion intégrée des zones côtières. *Bulletin de l'AGF*, n° 2, pp. 158-168.

CORRE S., JACQ E., MOULLEC B., 1999. Quantification et survie des bactéries dans les eaux du Coët-Dan. *Pollutions diffuses : du bassin versant au littoral*, Plouzané, IFREMER, pp. 157-168.

CREOCEAN, 1998. *Etude d'impact relative au réensablement de la plage de la Grande Conche*. 73 p.

COURTIAU JP., 1984. Etude d'impact : sept ans après, l'outil fonctionne-t-il encore ? *Combat Nature*, n° 66, pp. 48-51.

DATAR, 1973. *Littoral français, perspective pour l'aménagement*. Rapport de M. Piquard au Gouvernement, 266 p.

DAUPHINE A., 1979. Le concept d'environnement. *Analyse spatiale*, pp. 25-34.

DAUPHINE A., 2001. *Risques et catastrophes. Observer, spatialiser, comprendre, gérer*. Paris, Armand Colin, 288 p.

DAUPHINE A., 2003. *Les théories de la complexité chez les géographes*. Paris, coll. Economica, 248 p.

DAVID G., ANTONA M., DENIS J. & HENOCQUE Y., 2002. L'aménagement intégré de la zone côtière, propositions méthodologiques. Actes du colloque *Zone Côtière : Quels outils pour quelle gestion?* 21 et 22 mars 2002, Lorient, pp. 45-50.

Délégation à la qualité de la vie (Atelier central de l'environnement), 1988. *L'étude d'impact des ports de plaisance.* Paris, Secrétariat d'Etat auprès du Premier ministre chargé de l'environnement, 112 p.

DE HEER J., RUCHTI S., SUTER E., DESCLOUX M. & TUROLLA F., 1998. Quel est l'impact des études d'impact ? *Revue Environnement,* n° 4, pp. 25-28.

DELAVELLE S. & OGER P., 1999. Evolution démographique dans le grand Ouest. *Octant*, n° 79, pp.16-17.

DONNET KAMEL D., 2002. Petit tour dans le monde des démarches participatives. *POUR*, n° 176, *Débat public, les voies de la démocratie*, GREP-Paris, pp. 83-88.

DREYFUS F. & D'ARCY F., 1989. *Les institutions politiques et administratives de la France*. Paris, coll. Economica, 3e ed., 459 p.

DURAND DASTES F. & MERLIN P., 1989. *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*, Paris, PUF, 902 p.

FALQUE M., 1991. *Les études programmatiques aux Etats-Unis.* Paris, ministère de l'Environnement, Atelier Central de l'Environnement, 98 p.

FOURNIAU J M., 2002. Concurrence entre collectivités ou débat public : les ambiguïtés de la Duscai. *Responsabilité et environnement,* n° 26, Paris, éditions ESKA, Série trimestrielle des annales des Mines, pp 19-22.

GAGNON C., 2001. Gouvernance environnementale et évaluation des impacts sociaux : vers une citoyenneté responsable. In LAURIN S., KLEIN J-L., TARDIF C. (ss. dir.), *Géographie et société, vers une géographie citoyenne*. Presses de l'Université du Québec, 320 p.

GARNIER L., 1999. Une expression organisationnelle du développement durable. In BENHAYOUN G., GAUSSIER N., PLANQUE B. (ss. dir.), *L'ancrage territorial du développement durable, de nouvelles perspectives*. Paris, L'Harmattan, Coll. emploi, industrie et territoire, 351 p.

GAUDUCHEAU I., 2002. Débat, mode d'emploi. *POUR*, n° 176, *Débat public, les voies de la démocratie*, GREP-Paris, pp. 57-59.

GAUSSIER N., 1995. *Vers une formulation spatiale du nimby*. Centre d'Economie Régionale, Université de Droit, d'Economie et des Sciences d'Aix-Marseille III, 23 p.

GLASSON J., THERIVEL R. & CHADWICK A., 1999. *Introduction to Environmental Impact Assessment*. London, Taylor and Francis Group, 2nd ed., 496 p.

GODARD O., 1997. *Le principe de précaution dans la conduite des affaires humaines*. Paris, ed. de la Maison des sciences de l'homme, 351 p.

GODARD E., 2000. *Les études d'impact : analyse critique et constats*. Mémoire de maîtrise, IGARUN, Université de Nantes, 93 p + annexes.

GONTCHAROFF G., 2002. Quand les militants prennent la parole. *POUR*, n° 176, *Débat public, les voies de la démocratie*, GREP-Paris, pp. 96-101.

GRAVIER JF., 1947. *Paris et le désert français*. Paris, Le Portulan, 414 p.

GROSSETI M., 1999. *Territoires et réseaux*. Nantes, Séminaire Le lien social, 11 et 12 mai 1998, pp. 57-69.

GUIGO M. *et al*, 1991. *Gestion de l'environnement et études d'impact*. Paris, Masson, 231 p.

GUINEBERTEAU T., 1994. *L'aménagement littoral de la façade atlantique : les schémas spécifiques aux espaces côtiers*. Thèse de doctorat, IGARUN, Université de Nantes, 379 p.

GUTH MO., 1997. *Vingtième anniversaire des études d'impact en France.* Actes du colloque du 18 novembre 1997, Paris, ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement, dir. de la Nature et des Paysages, Hieaux Reus Partner, 52 p.

HARMS H., 1999. La participation des citoyens dans les processus d'élaboration de décisions en politiques publiques. *Aménagement et nature*, n° 134, pp. 117-120.

HARDIN G., 1968. The tragedy of the commons. *Science,* 162, n° 20, pp. 1243-1248.

HART, Stuart L., 1984. The coast of environmental review : assessment methods and trends. In HART Stuart L., GORDAN A. Enk and HORNICK W.F., 1984. *Improving Impact Assessment : Increasing the Relevance and Utilisation of Scientific and Technical Information*. Boulder, CO, Westview Press, 440 p.

HELIN JC., 2001. La participation des citoyens, quelles avancées ? In *AJDA* : *Droit de l'aménagement, de l'urbanisme, de l'habitat ; dossier spécial loi solidarité et renouvellement urbains*, Paris, Dalloz, 723 p.

HEBRARD S., 1982. *L'étude d'impact sur l'environnement, révolution et évolution.* Thèse de doctorat, Paris II, 652 p.

HERVOUET P., 1982. *L'étude d'impact du remembrement du Poiré-sur-Vie : réflexion méthodologique.* Mémoire de maîtrise, IGARUN, Université de Nantes, 90 p.

HELIN J-C & HOSTIOU R. (ss. dir.), 1984. Les associations, l'environnement et le droit. *Economica*, Travaux et recherches, 161 p.

HILTY N. & RUCHTI S., 1998. Défendre les intérêts de l'environnement dès le départ. *Magazine Environnement* n° 2, pp. 16-18.

HOLLICK M., 1986. Environmental impact assessment : an international evaluation. *Environmental Management* n° 10, pp. 157-78.

HOSTIOU R. & HELIN JC., 1993. *Droit des enquêtes publiques.* Paris, ed. Le Moniteur, Coll. l'Actualité Juridique, Paris, 393 p.

IFEN, 2000. *La sensibilité écologique des français à travers l'opinion publique*. Orléans, Ifen, 187 p.

IFSA, 1998. *Administration : droits et attentes des citoyens*. Colloque de l'IFSA des 4 et 5 décembre 1997, Institut français des sciences administratives. Paris, La documentation française, 148 p.

JOLIVEAU T., MOLINES N., CAQUARD S., 2000. *Méthodes et outils de gestion de l'information pour les démarches territoriales participatives, un regard France-Québec*. Rapport réalisé dans le cadre du 15e appel d'offre Jacques Cartier, CRENAM, 56 p.

KOLTIRINE R., 2001. Utilité publique, débat public. *Aménagement et Nature,* n° 140, pp. 7-28.

LABEY D., 1973. Peut on donner un prix à la nature ? La valeur de l'Environnement. *Aménagement et Nature,* n° 30, pp. 1-2.

LACOUR C., 1995. Les fondements théoriques de l'intégration de l'aménagement et de l'environnement. In *L'aménagement face au défi de l'environnement*. Paris, ed. Adicueer, pp. 21-39.

LAFONT J., 1999. Mise en perspective de l'évaluation environnementale des plans et programmes par rapport à l'étude d'impact des projets. *Aménagement et Nature*, n° 134, pp. 16-18.

LARDON S., MAUREL P., PIVETEAU V. (ss. dir.), 2001. *Représentations spatiales et développement territorial*. Paris, HERMES Science Publication, 437 p.

LARRERE C., 2002. Avons nous besoin d'une éthique environnementale ? In COLLIN JF. (coord.), La nature n'est plus ce qu'elle était. *Cosmopolitiques*, n°1, La Tour d'Aigues, Cosmopolitiques & Editions de l'Aube, pp. 69-85.

LARRUE C. & LEROND M., 1999. Evaluation environnementale des contrats de plan Etat-Région. *Aménagement et nature,* n° 134, pp. 127-138.

LARRUE C., 2000. *Analyser les politiques publiques d'environnement*, *Logiques politiques*. Paris, L'Harmattan, 207 p.

LASCOUMES P., 1994. *L'éco-pouvoir, environnements et politiques.* Paris, ed. La Découverte, pp. 226- 264.

LASCOUMES P., 1995. Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement, l'exemple des lois montagne et littoral. *Revue française de science politique*, vol. 45, n° 3, pp. 396-419.

LASCOUMES P., 1998. La scène publique, nouveau passage obligé des décisions ? Devoirs et pouvoirs d'information dans les procédures de consultation. *Responsabilité et environnement,* n° 10, Série trimestrielle des annales des Mines, pp. 51-62.

LASCOUMES P., 1999. Les nouvelles modalités de la décision publique dans le domaine de l'environnement et la place de l'évaluation environnementale des plans et programmes. *Aménagement et Nature*, n° 134, pp. 24-26.

L'HER J., 2004. Activités du Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales (CETMEF) dans le domaine de l'aménagement du littoral. *BAGF,* n° 3, pp. 315-320.

L'HÔTE V., 1997. Evolutions récentes des équipements touristiques du littoral entre la Vilaine et la baie de l'Aiguillon (France). *Cahiers Nantais, Littoral 95*, n° 47-48, pp. 149-156.

LEBAHY Y., 2002. *Le pays maritime : un outil d'aménagement global et de gestion responsable des territoires maritimes et côtiers*. Actes du colloque *Zone Côtière : Quels outils pour quelle gestion?* 21 et 22 mars 2002, Lorient, pp. 51-57.

LE BOUËDEC G., 2002. L'évolution de la perception des zones côtières du XVe au XXe siècle. Actes du colloque *Zone Côtière : Quels outils pour quelle gestion ?* 21 et 22 mars 2002, Lorient, pp. 5-13.

LECOURT A., 2003. *Les conflits d'aménagement : analyse théorique et pratique à partir du cas Breton*. Thèse de doctorat, Université de Rennes 2 Haute Bretagne, UFR Sciences Sociales, Département de Géographie et Aménagement de l'Espace, 363 p.

LE CORNEC E., 1997. *La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme.* Thèse de doctorat en droit public, Université de Paris I (Panthéon-Sorbonne), 950 p.

LEGRAIN D., 2000. *Le Conservatoire du Littoral*. Paris – Arles, Actes Sud, Dexia éd., 97 p.

MARINI P., 1998. *La politique littorale et maritime de la France : enjeux et perspectives*. Association nationale des élus du littoral (ANEL). *Littoral, politiques contractuelles et aménagement du territoire,* XIXe journées nationales d'étude, Biarritz, 175 p.

MARRIOTT B., 1997. *Environmental Impact Assessment : a practical guide*. New York, McGraw Hill, 320 p.

MAUVAIS JL. & GOARNISSON R. (coord.), 1997. *Etat de l'environnement sur la façade atlantique*. Plouzané, ed. Ifremer, Presses de Cloître imprimeurs, 140 p.

MERCERON M., 1999. Marées vertes en Bretagne, état actuel des connaissances. In MERCERON M. (coord.), Actes du Colloque des 23 et 24 septembre 1999, *Pollutions diffuses : du bassin versant au littoral*. Saint-Brieuc-Ploufragan, Ispaia-Zoopôle, éditions IFREMER, pp. 49-60.

MINER MC & KEMPF M. (Coord.), 1999. *Aquaculture et environnement : réglementation et pratique des élevages de poissons marins*. Actes du colloque du 2 et 3 octobre 1997. Brest, Ifremer, 188 p.

MINER MC., 1999. L'aquaculture marine face à la procédure des installations classées : rigueur du principe et pratiques diversifiées. *Aquaculture et environnement : réglementation et pratique des élevages de poissons marins*. Brest, Ifremer, pp. 123-136.

Ministère de l'Environnement et du cadre de vie, 1981. *L'étude d'impact sur l'environnement*. Paris, Imp Steff, 16 p.

Ministère de l'Environnement (DNP), 1992. Actions environnement, études d'impact, guide pratique de la jurisprudence administrative (1979-1992). *Les cahiers de l'environnement,* n° 7, 51 p.

Ministère de l'Environnement et du cadre de vie, délégation à la qualité de la vie, ministère de l'Agriculture, direction de l'Aménagement, 1981. *L'étude d'impact sur l'environnement : le remembrement*. Paris, 2 fasc. 24 p. + 63 p.

Ministère de l'Environnement et du cadre de vie, 1980. *Guide pour l'élaboration de l'étude d'impact sur l'environnement d'une décharge contrôlée.* Neuilly sur Seine, Direction de la prévention et des pollutions, (Service des déchets) et Délégation à la qualité de la vie (Atelier central de l'environnement), 62 p.

Ministère de l'Environnement, 1991. *Le guide de la nouvelle enquête publique*. Paris, Délégation à la qualité de la vie, 26 p.

MIOSSEC A., 1986. Cassandre et Pénélope. A propos de quelques cas d'aménagement sur le littoral de la Bretagne et de la Vendée. *Norois*, n° 132, pp. 505-515.

MIOSSEC A., 1990. Etudes d'impact et enquêtes d'utilité publique en matière d'aménagement de l'espace littoral : les Français sont ils bien informés ? *Cahiers Nantais*, n° 35/36, pp. 235-257.

MIOSSEC A., 1990. L'évolution des milieux naturels fragiles du littoral. *L'aménagement et la protection du littoral (l'après loi littoral).* Journées littoral des 17 et 18 mai 1990, Faculté de droit et des sciences politiques de Nantes, Centre de Recherche sur l'Urbanisme et l'Aménagement Régional (CRUAR) et Institut de Géographie et d'Aménagement Régional de l'Université de Nantes (IGARUN), pp. 1-19.

MIOSSEC A., 1993. *La gestion de la nature littorale en France Atlantique, étude comparative (Royaume-Uni, Pays-Bas, Espagne, Etats-Unis).* Thèse d'Etat, Tome 1, Université de Bretagne Occidentale, 469 p.

MIOSSEC A., 1997. Aménagement et milieux naturels : le littoral français entre ruptures et continuités. Colloque Continuités et ruptures sur les littoraux européens : de la mer de Barents à la Méditerranée et de l'Atlantique à la mer noire. *Cahiers Nantais Littoral 95*, n° 47-48, pp. 395-400.

MIOSSEC A., 2004. *Les littoraux entre nature et aménagement*. Paris, Sedes, Coll. Campus, 3e ed., 191 p.

MIOSSEC A., 2002. Une discontinuité majeure : les littoraux. In GAMBLIN A (ss. dir.), *Limites et discontinuités en géographie*. Paris, Sedes, pp. 95-106.

MIOSSEC A., 2004. Encadrement juridique, aménagement du littoral, gestion du littoral : les géographes et le droit. *BAGF,* n° 3, pp. 288-297.

Missions littorales : passé, présent, futur. 2003. *Diagonal,* n° 159, pp. 30-52.

MOLES A., 1995. Vers une psycho-géographie. In BAILLY A., FERRAS R., PUMAIN D., *Encyclopédie de géographie*. Paris, Economica, pp. 159-187.

MOQUAY P., 1997. Le sentiment d'appartenance territoriale. In GAUTHIER M., *Pourquoi partir ? La migration des jeunes d'hier et d'aujourd'hui*. Ste-Foy (Qc), ed. de l'IQRC, pp. 243-256.

MOREAU A., 2000. *L'enquête publique : bouclage de la RD n°5 à l'Herbaudière*. Mémoire de maîtrise, Université de Nantes, Faculté de Droit, 64 p.

MORAND-DEVILLER J., 2001. *L'environnement et le droit*. Paris, Politiques locales, L.G.D.J, 104 p.

MORAND-DEVILLER J., 2002. *La commune, l'urbanisme et le droit*. Paris, Politiques locales, L.G.D.J, 114 p.

MORVAN Y., 1996. Régions maritimes et aménagement du territoire. In *Politique maritime, aménagement du littoral, aménagement du territoire.* Actes de la journée du 15 octobre 1996. Paris, Secrétariat général de la Mer & DATAR, pp. 2-12.

NEBOIT-GUILHOT R. & DAVY L., 1996. *Les français dans leur environnement*. Paris, Nathan, 382 p.

NOEL JF., 1996. Economie et risque écologique. In FAUGERES L. & VILLAIN-GANDOSSI C. (coord.), *Risques, nature et société*. Actes du séminaire "Delphes I", Université de Paris I. Paris, Publications de la Sorbonne, 252 p.

OCDE, 1993. *Gestion des zones côtières, Politiques intégrées*. Paris, OCDE, 142 p.

OST F., 1995. *La nature hors la loi, l'écologie à l'épreuve du droit*. Paris, ed. La découverte, 346 p.

PALANCHON A., 1977. *L'étude d'impact en France, éléments de pathologie*. 255 p.

PARAZELLI M., 2001. Penser géographiquement l'exercice de la citoyenneté. In LAURIN S., KLEIN J-L. & TARDIF C. (ss. dir.), *Géographie et société, vers une géographie citoyenne*. Presses de l'Université du Québec, pp. 271-287.

PASKOFF R., 1993. *Côtes en danger*. Paris, Masson, Coll. Pratiques de la Géographie, 250 p.

PASKOFF R., 1998. *Les littoraux, impact des aménagements sur leur évolution*. Paris, Masson & Armand Colin, 3e ed., 260 p.

PHILIPPONNEAU M., 1999. *La géographie appliquée, du géographe universitaire au géographe professionnel*. Paris, Armand Colin, 299 p.

PETIT J. & JATTEAU P., 1999. Interactions entre la pisciculture et l'environnement : présentation du groupe de travail et de ses principales conclusions. *Aquaculture et environnement : réglementation et pratique des élevages de poissons marins*. Brest, Ifremer, pp. 17-21.

PIECHACZYK X., 2000. Les commissaires enquêteurs et l'intérêt général. Synthèses et Recherches, Centre de prospective et de veille scientifique, Direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques ; ministère de l'Equipement, des Transports et du Logement. *2001 Plus*, n° 54, 57 p.

PINCHEMEL P. & G., 1997. *La face de la Terre*. Paris, Armand Colin, 5e ed., 517 p.

PICHAUD C., 1980. *Des hommes dans l'industrie touristique vendéenne*. La Roche-sur-Yon, CEAS, 59 p.

PIERRE JC., 2002. Entretien avec JC. PIERRE : De la lutte pour la protection du saumon sauvage au projets de pays. In COLLIN JF. (coord.) La nature n'est plus ce qu'elle était. *Cosmopolitiques*, n° 1, La Tour d'Aigues, Cosmopolitiques & Editions de l'Aube, pp. 114-128.

PINOT J-P., 1997. *Du système géomorphologique littoral naturel au système de gestion du littoral*. Brest, UBO, 49 p.

PINOT J-P., 1998. *Principes et méthodes de la gestion et de l'aménagement des littoraux*. Brest, UBO, 131 p.

PIQUOT J.F., 1999. *24 mois de fonctionnement du CDH d'Ille et Vilaine ou le Temps du Tango*, *étude de juin 1997 à mai 1999*. Maxent, Comité de défense des 4 cantons, 400 p.

PLEINEVAUX C., 1997. L'évolution des pratiques européennes dans le domaine de l'évaluation environnementale. *Vingtième anniversaire des études d'impact en France*. Actes du colloque du 18 novembre 1997, Hieaux Reus Partner, 52 p.

POINT P., 2002. Eléments économiques pour une gestion du littoral. *Océanis*, vol 28, n° 1-2, pp. 57-88.

POUJADE R., 1975. *Le Ministère de l'impossible*. Paris, Calmann-Levy, 278 p.

Préfecture du Finistère, Direction départementale de l'Equipement, EDF, Ademe, 2002. *Charte départementale des éoliennes du Finistère*. Quimper, Cosmic Communication, 39 p.

PRIEUR L., 1999. La réservation des sites aquacoles par les documents d'urbanisme. *Aquaculture et environnement : réglementation et pratique des élevages de poissons marins*. Brest, Ifremer, pp. 85-96.

PRIEUR M., 2001. *Droit de l'environnement*. Paris, Editions Dalloz, 4e ed., 944 p.

RAFFIN JP., 2002. Nature « naturelle », nature humanisée : vrai ou faux débat ?. In COLLIN JF. (coord.), La nature n'est plus ce qu'elle était. *Cosmopolitiques*, n° 1, La Tour d'Aigues, Cosmopolitiques & Editions de l'Aube, pp 49-60.

RICHARD P., 1995. *Le temps des citoyens, pour une démocratie décentralisée.* Paris, PUF, Politique d'aujourd'hui, 215 p.

RIGALDIES B., 1996. *Le projet de territoire*. Monteuil, ed. du Papyrus, 117 p.

ROUGERIE C & BEROUCHAVILI N., 1991. *Géosystèmes et paysages ; bilan et méthodes*. Paris, A. Colin, 302 p.

ROBIN F-X, 1998. *Les études d'impact en Loire Atlantique : bilan et perspectives 1994 – 1997*. Mémoire de MST, IGARUN, Université de Nantes, 115 p. + annexes.

ROCHE S., 2000. *Les enjeux sociaux des systèmes d'information géographique, le cas de la France et du Québec.* Paris, L'Harmattan, 157 p.

ROMI R., 1998. *Les collectivités locales et l'environnement*. Paris, ed. locales de France, L.G.D.J, E.J.A, 149 p.

ROMI R., 1999. *Droit et administration de l'environnement*. Paris, ed. Montchrestien, E.J.A, Coll. Domat Droit Public, 3e ed., 535 p.

ROQUEPLO P., 1997. *Entre savoir et décision, l'expertise scientifique*. Paris, INRA ed., 111 p.

ROQUEPLO P., 2002. Entretien avec R. Roqueplo sur la conférence de citoyens a propos de l'utilisation des OGM. *Responsabilité et environnement,* n° 26, Série trimestrielle des annales des Mines, pp. 5-12.

ROUXEL M., 2000. Résidences secondaires : les pieds dans l'eau. *Octant*, n° 82, pp. 14-18.

ROUXEL M., DECOURT O., TARDIEU F., 1999. Densité de peuplement en Bretagne. *Octant*, n° 79, pp. 10-15.

Secrétariat général de la Mer & DATAR, 1996. *Politique maritime, aménagement du littoral, aménagement du territoire*. Rapport du Groupe Atlantique (groupe de prospective maritime et littorale de la façade Atlantique), Actes de la journée du 15 octobre 1996, 416 p.

SIVARDIERE J., 2001. Projets de grandes infrastructures de transport : la démocratie bafouée. *Aménagement et Nature*, n° 140, pp. 41-52.

SENAT, 2004. *L'application de la loi littoral : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire*. Rapport d'information de Mr P. Gélard, n° 421, Commission des Affaires économiques, Commission des Lois, Groupe de travail sur l'application de la Loi Littoral, 2003-2004, 95 p.

SENAT, 2004. *Rapport d'information de Mr. J. Le Guen sur l'application de la loi littoral*, n° 1740, déposé par la Commission des Affaires économiques, de l'environnement et du territoire, enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 21 juillet 2004.

SENECAL G. & BOUVIER N., 2001. L'environnement sous le signe du sujet, aspects des territoires en devenir. In LAURIN S., KLEIN J-L. & TARDIF C. (ss. dir.), *Géographie et société, vers une géographie citoyenne*. Presses de l'Université du Québec, pp. 109-122.

SENNA P., 1992. *La prise en compte du milieu naturel, au travers de la procédure d'étude d'impact sur l'environnement, lors de projets d'aménagement touristique de type récréatif*. Mémoire de DESS, Université de Paris I Panthéon Sorbonne, Institut de recherches et d'études supérieures du tourisme, 131 p.

SENNA P., 1993. *Coût de l'environnement dans la pratique des mesures compensatoires.* Mémoire de DEA Tourisme International, Université de Paris V René Descartes – Conservatoire National des Arts et Métiers, 70 p. + annexes.

Service d'études techniques des routes et des autoroutes, Centre de la sécurité et des techniques routières et le Centre d'études sur les réseaux, les transports, l'urbanisme et les constructions publiques, 1996. *Le dossier d'étude d'impact : guide méthodologique*. Bagneux : SETRA, Lyon : Certu, 75 p.

SZARKA J., 1999. Gouvernance, cultures politiques nationales et administration de l'environnement. *Espaces et sociétés*, n° 97-98, pp. 17-39.

SHABMAN L. & BERTELSON MK., 1979. The use of development value estimates for coastal wetland permit decisions. *Land econ*., n° 55, 2, pp. 213-222.

SOGREAH, 2003. *Etude d'impact relative aux travaux de rechargement de la plage de La Baule*. 62 p + figures et annexes.

STEINEMANN A., 2001. Improving alternatives for environmental impact assessment. *Environmental Impact Assessment Review*, 21, pp. 3-21.

THERIVEL R. & THOMPSON S., 1996. *Strategic Environmental Assessment and Nature Conservation*. Report to English Nature, Peterborough, UK, 80 p.

THEYS J., 1993. *L'environnement à la recherche d'une définition*. Orléans, Ifen, pp. 3-4.

Université de Nantes, Faculté de droit et des sciences politiques, 1985. *Environnement et démocratie, la réforme de l'enquête publique*. Journées d'études des 25 et 26 octobre 1985, Faculté de droit et de science politique de Nantes, 225 p.

THOREZ P., 1999. Géographes, élus, citoyens, le géographe acteur politique. Paris, Sénat, 9 janvier 1998, Colloque Le géographe, acteur politique, Commission de géographie appliquée, *Acta Geographica*, n° hors série.

VABDERHAEGEN M., 1999. Présentation de la directive plans et programmes. *Aménagement et Nature,* n° 134, Actes du colloque d'Angers, 10 et 11 septembre 1998, pp. 14-15.

VERNIER J., 2001. *L'environnement*. Paris, PUF, Coll. Que sais-je, 6e ed., 127 p.

VEYRET Y., 2000. *La France : milieux physiques et environnement*. Paris, Armand Colin, Coll. Cursus, 192 p.

VEYRET Y., 2004. Environnement et développement durable dans les programmes de géographie. *Historiens et géographes,* n° 387, pp. 253-259.

WELLES H., 1997. The CEQ NEPA Effectiveness Study : learning from our past and shaping our future. In CLARK, E.R. and CANTER L. (eds), *Environmental Policy and NEPA : Past, Present and Future*. Boca Raton, FL, CRC Press, 345 p.

WOOD C., 2003. *Environmental Impact Assesment, a comparative review*. Malaysia, printed by Pearson Prentice Hall, second edition, 405 p.

WORMS J P., 2002. Réhabiliter la délégation démocratique. *POUR*, n° 176, *Débat public, les voies de la démocratie*, GREP-Paris, pp. 151-157.

Sites Internet :

Textes de lois et décrets : www.legifrance.fr

Site de la DIREN : www.pays-de-la-loire.ecologie.gouv.fr

Site du Ministère de l'écologie : www.envir.gouv.fr

Site de la CNCE : perso.wanadoo.fr/cnce/

Site de la DATAR : www.datar.gouv.fr

Environnement Magazine (Suisse) : http://www.umweltschweiz.ch/buwal/fr/

Vocabulaire de Géomorphologie, Base créée par JP. Pinot : http://www.oceano.org/io/voca/index.php

TABLE DES FIGURES, TABLEAUX ET PHOTOS

FIGURES

Figure 1 : Carte générale de la zone d'étude 18
Figure 2 : Relations simplifiées entre procédures et acteurs 31
Figure 3 : Les composantes du système littoral : actions, interactions et rétroactions. 39
Figure 4 : Le système littoral, un équilibre menacé en permanence, ... 40
Figure 5 : Les principaux processus naturels de la dynamique littorale 41
Figure 6 : L'érosion côtière, au croisement de facteurs naturels et anthropiques 42
Figure 7 : Ouvrages de défense contre la mer et facteurs d'érosion 43
Figure 8 : Les constructions en front de mer, un élément perturbateur du système 44
Figure 9 : La commune littorale, un territoire dépendant de son environnement 44
Figure 10 : Relations conflictuelles autour d'une nature sollicitée 48
Figure 11 : L'opposition entre principes de justification 53
Figure 12 : les aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur les espaces portuaires et leurs impacts 65
Figure 13 : les aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur les espaces littoraux non portuaires et leurs impacts 68
Figure 14 : Les aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur les espaces faisant l'objet d'une protection particulière et leurs impacts 72
Figure 15 : Les équipements urbains, de tourisme et de loisir soumis à étude d'impact et/ou enquête publique et leurs impacts 75
Figure 16 : La protection de la nature, des tournures parfois excessives 80
Figure 17 : Rappel de la réglementation nationale relative aux espaces côtiers 86
Figure 18 : Représentation spatiale de quelques principes d'aménagement de la Loi Littoral 88
Figure 19 : Comparaison des dispositions relatives à la protection de la nature en général et à la protection du littoral en France 89
Figure 20 : Esquisse d'une navette dans les compétences Etat/Collectivités 96
Figure 21 : L'évolution d'une culture participative 99
Figure 22 : L'intervention de la CNDP préalable à l'enquête publique 103
Figure 23 : Le jeu des acteurs, un emboîtement de logiques 110
Figure 24 : Organigramme des services de l'Etat dans le domaine de l'environnement 112
Figure 25 : Déroulement type d'une procédure d'autorisation pour une ICPE 114
Figure 26 : L'étendue spatiale des impacts d'un aménagement 130
Figure 27 : Les discontinuités entre territoires d'appartenance, d'actions, de passage avec les territoires d'impacts ressentis 131
Figure 28 : Relation entre appropriation spatiale et mobilisation publique 132
Figure 29 : La place des scientifiques et des experts dans les étapes de la décision : des possibilités plutôt que des réalités 133
Figure 30 : Des acteurs partagés entre intérêt général et particulier 138
Figure 31 : L'aménagement : un jeu d'influence 138
Figure 32 : Localisation des trois études de cas 143
Figure 33 : Localisation de la commune de Royan 148
Figure 34 : Dynamique hydro – sédimentaire et projets d'aménagements 152
Figure 35 : Localisation des sites potentiels d'extraction 154
Figure 36 : Illustration de la méthode de refoulement mise en œuvre à Chatellaillon 157
Figure 37 : Localisation du site d'extraction et comparaison de la solution par transport terrestre ou maritime 167
Figure 38 : Localisation du port de Piriac-sur-mer 174
Figure 39 : Piriac sur mer, une situation propice à la plaisance 175
Figure 40 : Unique illustration de l'EIE permettant d'imaginer le projet dans son ensemble 177

Figure 41 : Comparaison des deux projets portuaires....178
Figure 42 : Variante est-ouest (A) et prolongement de la digue Est (B)....180
Figure 43 : Port de Piriac avant 1986....182
Figure 44 : Port de Piriac après les travaux de 1987-88....182
Figure 45 : Port de Piriac après les travaux de 1996-97....183
Figure 46 : Port de Piriac après les travaux d'extension 2003-04....183
Figure 47 : Etat d'avancement des travaux en mars 1997....186
Figure 48 : Activités et biodiversité autour de Piriac, vue d'ensemble....191
Figure 49 : Localisation du projet Donges Est....200
Figure 50 : Répartition des terminaux sur la Loire....200
Figure 51 : Proposition du Port pour l'amélioration technique et économique de l'entretien du chenal de navigation dans l'estuaire de la Loire....203
Figure 52 : L'évolution du site Donges Est....206
Figure 53 : Milieux naturels et projets d'extension industrialo-portuaire dans l'estuaire de la Loire....207
Figure 54 : Des surfaces de vasières en forte régression....215
Figure 55 : Le risque de contre-proposition....255
Figure 56 : Quelques facteurs d'intégration ou d'exclusion du public dans les processus de concertation....261
Figure 57 : Evolution du nombre de conflits d'aménagement en Bretagne entre 1947 et 2002 ;....268
Figure 58 : Exemple de projet alternatif....275
Figure 59 : Le déroulement d'un projet d'aménagement, responsable d'une mauvaise prise en compte de l'environnement ?....288
Figure 60 : Configuration complexe pour la déviation de la RD 948 (Beauvoir/mer et St Gervais) sur le marais breton....299
Figure 61 : Du local au national : les échelles de l'information publique....307
Figure 62 : Evolution du site d'implantation d'un équipement dans son environnement....314
Figure 63 : Comment assurer une meilleure continuité des préoccupations écologiques ?....332
Figure 64 : La construction d'un système de concertation....346
Figure 65 : Impacts des activités et concertation dans le golfe du Morbihan....350
Figure 66 : Répartition des fonctions au sein des Collectivités, d'après le Club Jean Moulin, 1968....357
Figure 67: Interactivité et réciprocité entre acteurs....357
Figure 68 : Esquisse des pyramides des priorités politiques....357

TABLEAUX

Tableaux 1 et 2 : La situation littorale renforce la conflictualité, exemple de la Bretagne....48
Tableau 3 : Synthèse des principaux aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur les espaces côtiers....57-58
Tableau 4 : Exemple de conditions particulières pour les communes sans PLU....59
Tableau 5 : Recensement des aménagements soumis à enquête publique dans le Finistère entre 1986 et 1994....60
Tableau 6 : Répartition des enquêtes publiques en PDLL de 1999 à 2001....61
Tableau 7 : Les créations et extensions de ports de plaisance sur la façade atlantique finistérienne....63
Tableau 8 : Les installations classées en Loire Atlantique....70
Tableau 9 : Les installations classées en Charente Maritime en 2001....70
Tableau 10 : Pressions azotées et phosphatées dans les sols (quantités annuelles en kg /ha)....70
Tableau 11 : Associations nimby et autres associations environnementales en Bretagne....123
Tableau 12 : Les espaces de référence des associations d'après l'analyse de leur libellé....123
Tableau 13 : Relation espace/ intérêt général ou particulier....124
Tableau 14 : Des relations entre confrontation et dialogue....127
Tableau 15 : Exemples de facteurs conditionnant la variabilité de la mobilisation publique....131
Tableau 16 : Grille de contraintes....154
Tableau 17 : Les thèmes abordés par le public....160
Tableau 18 : Annexe A de l'EIE relative au réensablement de la plage de La Baule....165

Tableau 19 : Etat de la participation lors de la première enquête publique relative à l'aménagement du bassin à flot 185
Tableau 20 : Evolution du trafic total (en tonnes) du Port de Nantes - St Nazaire 201
Tableau 21 : Chronologie du projet d'extension Donges est 202
Tableau 22 : Quelques positions d'acteurs autour du projet Donges Est 211-212
Tableau 23 : Résultat de la participation publique lors de l'enquête 221
Tableau 24 : Exemple d'analyse des méthodes pour la réalisation de l'état initial du site 248
Tableau 25 : Répartition des avis des commissaires enquêteurs pour les départements du Finistère et du Morbihan, en 2000 et 2001 264
Tableau 26 : Rayon d'affichage requis en fonction de la capacité d'élevage 307
Tableau 27 : Synthèse des principaux dysfonctionnements attenant aux études d'impact et aux enquêtes publiques 317
Tableau 28 : Exemples d'indicateurs géographiques révélés par les deux procédures 322
Tableau 29 : L'intérêt du SIG pour la valorisation des données relatives aux études d'impact et aux enquêtes publiques 325
Tableau 30 : Exemple de grille d'analyse 328
Tableau 31 : Exemples de différents moyens formels ou informels pour favoriser le débat 347
Tableau 32 : Comparaison entre l'EIE, réalisée au niveau du projet, et l'ESIE, réalisée à un niveau supérieur .....
Tableau 33 : La portée aujourd'hui réduite de l'intervention publique 360
Tableau 34 : Quelques actions en faveur d'une plus grande cohérence spatiale 362

PHOTOS

Photo 1 : engraissement de l'extrémité Est de la plage 150
Photo 2 : perré et enrochements 150
Photo 3 : ganivelles et port de plaisance 150
Photo 4 : Les effets limités des enrochements 153
Photo 5 : Port de Pornichet (44) 164
Photo 6 : Remblaiement du site Donges Est (1973-1974) 206
Photo 7 : Remblaiement du site Donges Est (1975-1980) 206
Photos 8 et 9 : Affichage de l'avis d'enquête publique sur la route (impasse) menant au site de Donges Est 220

GRAPHIQUES

Graphique 1 : Répartition des enquêtes publiques en Loire Atlantique, 2001 61
Graphique 2 : La prééminence des installations classées en Bretagne et Pays de la Loire 61

ANNEXES

1 - Liste des personnes rencontrées
2 - Modèle de formulaire pour l'élaboration du SIG
3 - Liste des aménagements recensés dans les différentes administrations
4 - Exemple d'une fiche d'évaluation des projets (Préfecture de Quimper)
5 - Extrait des propositions du groupe de travail pour la gestion intégrée des zones côtières, Rapport du Sénat 2004
6 - Propositions concernant la Commission des sites ; extrait du Rapport d'information sur l'application de la loi littoral n°1740 (Assemblée nationale, juillet 2004)
7 - Les enquêtes publiques et Internet : réactions d'un citoyen utilisateur
8 - Lettre-type SEPNB
9 - Allocution d'Eric Binet
10 - Questionnaire d'évaluation envoyé aux administrations en 1984
11- Schémas évaluation
12 - Questionnaire envoyé aux administrations dans le cadre de la thèse
13 - Arret Lappel Bank

1 - Liste des principales personnes rencontrées
(Ordre chronologique de rencontre)

Mr R. HOSTIOU, Professeur de Droit à l'Université de Nantes
Mme M-C. BORDE, Association UMIVEM, Lorient
Mme C. TOUREAUX, DDE de Vannes
Mr J-M. BECET, Professeur de Droit, Université de Brest
Mr JEANNEAU, (ex)Président de l'ADEV, Nantes
Mr LEGER, Président du Tribunal administratif de Rennes
Mr Y. PONSARD, Président des commissaires enquêteurs de Vendée
Mme TEXIER REHAULT, Responsable des enquêtes publiques au Tribunal administratif de Rennes
Mme FRESNET, Préfecture de Nantes, Service des études d'impact (Aménagements littoraux)
Mr TOULOUSE, Préfecture de Nantes, Service ICPE
Mme JARDIN, Préfecture de Nantes, Service ICPE
Mme RONDET, Préfecture de Nantes, Service Loi sur l'Eau
Mlle C. LEJENT, Responsable des enquêtes publiques au Tribunal administratif de Nantes
Mr CAILLAUD, Préfecture de la Roche/Yon, Commission des sites, aménagement des communes littorales
Mr J-L VASSEROT, Ville de Nantes, (ex)Directeur de l'environnement
Mr TINEVEZ, Préfecture de Charente Maritime, Responsable du bureau de l'environnement
Mme AUDONNET, Préfecture de Charente Maritime, Service enquête publique / littoral
Mme THORAVAL, DIREN Pays de la Loire, Service aménagement sites et paysages, section urbanisme et paysage : communes littorales / section Infrastructures.
Mr J-F STRUILLOU, Chargé de recherche CNRS en Droit, Université de Nantes
Mr A. GROVEL, Commissaire enquêteur (projet Donges-est), Nantes
Mr H. HORNOIS, Juriste à la SEPNB, Nantes
Mr LEMMONIER, Préfecture de Vannes, Service urbanisme
Mr PASQUEAU, SIAGM du Golfe du Morbihan
Mr D. LEDAN, SIAGM du Golfe du Morbihan
Mr DREANO, SRC Bretagne, Golfe du Morbihan
Mr G. PREVERT, DIREN Bretagne, Chargé des études d'impact et des projets d'aménagement
Mr DULON, CCI de St Nazaire, Direction des ports et équipements
Mr CIENIEWSKI, CCI de St Nazaire, Direction des ports et équipements
Mr G. DUDUY, DDE de La Rochelle, Service Maritime
Mr J. MOUSSET, DDE de La Rochelle, Service Maritime
Mr E. BINET, Mission d'Inspection Générale du Territoire, Nantes

2 – Modèle de formulaire pour l'élaboration du SIG

(exemple d'une retenue d'eau à Port les Barques, Charente Maritime)

2

CARACTERISTIQUES DE L'AMENAGEMENT ET DU SITE

Département: 17

Commune: Port des Barques

Nom du site: pointe des Anses; site class

Caractéristiques du site: DPM, 100 m

Etat d'avancement du projet: réalisé

Type d'aménagement: retenue d'eau de mer

Caractéristiques de l'aménagement: extension de la retenue d'eau de mer pour baignade - 1 ha -, aménagement et réhabilitation de la pointe des Anses, concession d'engagé / doit permettre le desenvasement du port ostréicole des Anses par effet de chasse / Construction d'une digue avec vannes + déroctage d'une partie de l'estran rocheux + aménagement estran pour former la plage.

Nom du maître d'ouvrage:

Fonction: commune

Date du projet initial: 01/01/1999

Date du début des travaux:

Date de l'arrêté préfectoral:

Date du 2e arrêté préfectoral:

Périmètres de protection

- [ ] ZPS
- [ ] ZCO
- [ ] Natura 2000
- [ ] Parc Naturel
- [ ] Réserve Naturele
- [x] Site Classé
- [ ] Site Inscrit
- [x] Zone ND / espace remarquable
- [ ] Site Remsar
- [ ] ZNIEFF

Coût: 2-3MF

Superficie: >2000m2

Réglementation: loi 2-05-1930 (A) / loi sur l'eau : 3.3.1 (A), 5.3.0 (D) ; demande de concession sur DPM : décret du 29.6.79

Principaux impacts négatifs du projet

- [x] Paysage
- [ ] Faune / flore
- [ ] Habitats
- [x] Sédimentologie
- [ ] Courantologie
- [ ] Brut
- [x] Pollution eau
- [ ] Pollution sols
- [ ] Economie
- [ ] Pollution air

Autre :

Principaux impacts positifs du projet

économie - tourisme

ETUDE D'IMPACT

Auteur de l'étude: Alidace

Date de l'étude: 11/04/1999

Date de la 2e étude:

Qualité de l'étude: moyenne

Etude réalisée en collaboration avec une association de protection de l'environnement: [ ]

Nombre de pages: 100-200

variantes: non étudiées

mesures compensatoires: non étudiées

Remarques: Problème de compatibilité avec la loi littoral, qui interdit toute construction, tout exhaussement ou affouillement du sol dans un espace remarquable. / Le Préfet laisse traîner l'affaire car le site est choisi comme futur site Natura 2000 ; préterd à une étude d'impact insuffisante. Le maire est très remonté et demande au préfet que « la frange littorale concernée, constituée d'une vasière nauséabonde, soit retirée de ce classement afin de pouvoir faire partie de l'étude de réhabilitation établie ». après 3 ans, le projet n'a toujours pas abouti propos du conseil municipal : « situation quasi caricaturale de ce qu'une législation stricte et tatillonne peut imposer à la collectivité la met dans un état traumatisant. » « contraintes de la loi littoral, devant par la suite suivre les directives du SMVM, territoire en l'instance de classement en site naturel et bordé par 3 sites Natura 2000. le Conseil Municipal se rend compte que cette superposition de réglementations, appliquées sans discernement, est en train de constituer un couvercle protectionniste inacceptable pour la population. » « anarchie de réglementations qui bloquent, pour des raisons souvent difficilement compréhensibles, tous les projets de développement durable légitimement envisagés par la population locale! »

2

ENQUETE PUBLIQUE

commissaire enquêteur | Date de l'enquête: 13/07/2000 | Avis: Favorable

Port des Barques | Date 2e enquête: | Avis:

Avis des administrations

DIREN	Défavorable	Ifremer	Réserves
DRIRE		DDAF	
DDE		Port	
DDASS		Affaires maritimes	Réserves
		Autre :	

Raisons / recommandations :

risque de pollution dans zone ostréicole = risque de conflits ostréiculteurs/ touristes ; il faut des analyses d'eau et un entretien régulier ; I marque une étude paysagère

Mobilisation et position des acteurs

Principaux acteurs défavorables

Principaux acteurs favorables: résidents ; commerçants ; touristes

mobilisation du public: faible | Concertation préalable:

☒ **Contentieux** | Durée du contentieux: | ☐ Expertise complémentaire

Requérants

Noms des requérants

Remarques

Pas d'intervention de la section Régionale conchylicole de Marennes Oléron
Il interviennent F, surtout de personnes profitant du tourisme

3 - Liste des aménagements recensés dans les différentes administrations

dep	Commune(s)	Type aménagement	Caractéristiques aménagement
17	Dolus d'Oléron	port de plaisance	extension du port, construction d'une cale ostréicole de mise à l'eau / cale + parking + endigage
17	Port des Barques	retenue d'eau de mer	extension de la retenue d'eau de mer pour baignade - 1 ha -, aménagement et réhabilitation de la pointe des Anses, concession d'endigage / doit permettre le désenvasement du port ostréicole des Anses par effet de chasse / Construction d'une digue avec vannes + déroctage d'une partie de l'estran rocheux + aménagement estran pour former la plage.
17	Royan	ré ensablement de plage	Réensablement par remblaiement hydraulique et mécanique à partir de sables dragués dans le chenal d'accès de la Gironde Dragage = 240 000 m3 de sable, qui devra être exempt de toute contamination bactériologique te chimique Le rechargement doit se faire sur environ 1000 m ; complément annuel de 5000 m3 de sable accumulés le long de la jetée du port de Royan ; pente de 3%. - rallongement de l'exutoire du marais de Rivault de 90 m pour que la vidange du marais n'entraîne pas de sables.
17	Ars en Ré	port de plaisance	extension prévue à 500 m de distance avec le 1er bassin / Nouveau bassin de plaisance= 2.5 ha, 2 m de profondeur ; 200 à 250 places – 18 MF – Parking de 125 places (4000 m2) / Sanitaires, aménagement paysager Sur les 100 000 m3 produits du creusement, les sables devront recharger les plages et les argiles consolider certaines digues. Il est prévu de clapper les produits de dragage du nouveau port en mer au banc du Bucheron
17	Nieul sur mer ; L'Houmeau	port de plaisance	Réorganisation de la zone d'échouage (1 ha) et mise en valeur du port
17	La Rochelle	port de commerce/industrie	construction d'un quai et création d'un poste roulier pour l'achèvement du terminal forestier de Chef de Baie / Creusement jusqu'à – 9 m CM ; creusement d'une souille de 300 m de long et 45 m de large à – 14 m CM ; construction de 250 m de quai ; réalisation d'une plate forme sur pieux = extraction de 250 000 m3 de sédiments par dragage + 350 000 m3 par déroctage. Les vases sont de bonne qualité. Zone de dépôt du Lavandin. Une partie du déroctage devrait servir à remblayer l'anse St Marc
17	La Rochelle	port de commerce/industrie	Création nouveaux terre – pleins, avec édification d'une digue de 1150 m de long, soit environ 11 ha de terres pleins réalisés en plusieurs phases.
17	Marennes	retenue d'eau de mer	Partie terrestre = 1.44 ha Partie maritime = rechargement en sable (création d'un cordon dunaire de 500 m de long sur 100 m de large) ; création d'une retenue d'eau de 5 ha, soit au total = 11 ha
17	Royan	port de plaisance	Le port de pêche et de plaisance est devenu trop petit (600 places) : la ville de Royan a délibéré favorablement en avril 1991 pour une extension de 350 à 400 places en eau profonde Coût = 44 MF HT, hors mesures compensatoires Projet subventionné par le Conseil Général dans le cadre du plan nautique départemental ; le projet figure au SD de la presqu'île d'Arvert Projet : Plan d'eau de 3.3 ha, 270 bateaux de 9 à 12 m + parking de 185 places Déroctage + dragage à – 2.50 m ; 3 digues , plusieurs pontons. Dragage annuel de 90 000 m3 (les matériaux sont refoulés à l'extérieur de l'îlot du bac, en face de la conche de Foncillon
17	multiples	aménagements hydrauliques	Barrage de la Trézence / - plan d'eau amont de 6 millions de m3 (220 ha ; toujours en eau, destiné à des activités de loisirs) + - plan d'eau aval de 41,5 millions de m3 (630 ha) coût = 370 MF à 440 MF au total / Projet élaboré dans les 80's (la philosophie et la politique était alors différente ; peu de sens aujourd'hui)
17	Bourcefranc	ré ensablement de plage	Contexte : démaigrissement de la plage, menace pour une route à proximité qu'il aurait fallu protéger par un enrochement, mais le problème central était l'exhaussement d'un haut fond marin, le Saut de Barat, qui entravait le renouvellement des eaux des parcs à huîtres et gênait la navigation pour les activités ostréicoles de cette partie du bassin Marennes – Oléron. Il fallait opérer à des dragages, mais au lieu de les rejeter en mer, ils ont été utilisés pour le ré ensablement vu que les teneurs en métaux lourds étaient sans danger (très inférieur aux seuils critiques). Un volume de 117 000 m3 de sédiments fut déversé sur une longueur de 1250 m = plage élargit de 70 m. coût = 5,4 millions de francs
44	Saint Brévin les Pins	éolien	RD 213 - Aménagement au lieu-dit "Les Pierres Couchées"
44	Guérande	éolien	Dossier de faisabilité d'éoliennes
85	Saint Hilaire de Riez	aménagement du littoral	Etude d'aménagement du littoral -avis pour JLG
85	Noirmoutier en l'ile	lotissement	Création d'un lotissement au lieu-dit "Les Prés Patouillards"
85	Longeville sur mer	lotissement	Création de lotissements au lieu-dit "La Conche"
85	Notre Dame de Monts	équipement touristique	Création d'un équipement touristique "Jardin du vent"
85	Ile d'Yeu	urbanisme	Déplacement plateforme hélicoptère sur aérodrome - AVIS POUR JE
85	Bouin	urbanisme	Agrandissement de la coopérative maritime (Port du Bec)
85	Saint Jean de Monts	camping	Extension du camping "le Bois Joly"
85	La Tranche sur Mer	urbanisme	Travaux d'installation d'un poste de secours dans le secteur du phare
85	L'Aiguillon sur Mer	urbanisme	Aménagement du site "des Caves"
85	Notre Dame de Monts	camping	Projet d'extension du camping "Le lagon bleu"
85	Longeville sur Mer	lotissement	Création de logements au lieu-dit "Le Rocher"
85	Château d'Olonne	aménagement du littoral	Aménagement du littoral - séquence n°1
85	Marais breton	voirie	Déviations Beauvoir-sur-Mer/Saint Gervais et Beauvoir-sur-Mer/La Barre-de-Monts
85	Saint Jean de Monts	camping	Extension du camping "Le Clarys"

dep	Commune(s)	Type aménagement	Caractéristiques aménagement
85	La Faute sur Mer	lotissement	Aménagement d'un lotissement privé d'habitations "rue des Voiliers"
85	Château d'Olonne	aménagement du littoral	Aménagement du littoral - séquence n°1
85	Saint Jean de Monts	parc de loisirs	Parc des lions de mer (SA SEALAND)
85	Ile d'Yeu	carrière	Extension de la carrière
85	Brem sur Mer	éolien	Installation d'éoliennes
85	Brem sur Mer	éolien	Installation d'éoliennes
85	Longeville sur Mer	lotissement	Création d'un lotissement d'habitations au lieu-dit "La Conche"
85	Longeville sur Mer	lotissement	Création d'un lotissement privé d'habitations au lieu-dit "Le Pain Perdu"
85	Brétignolles sur Mer	lotissement	Création d'un lotissement privé d'habitations au lieu-dit "Le Fief des Plantes"
85	Saint Jean de Monts	lotissement	Projet d'aménagement d'un lotissement privé d'habitations "Domaine de Manderley"
85	Saint Jean de Monts	camping	Extension du camping "Le Tropicana"
85	Le Fenouiller	urbanisme	Ouverture à l'urbanisation d'une zone II NA (L 122-2)
85	Beauvoir sur Mer	urbanisme	Extension de la step dans le marais
85	Noirmoutier en l'ile	urbanisme	Ouverture à l'urbanisation d'une zone II NA "Les longues Pièces" (L 122-2)
85	Longeville sur mer	lotissement	Création d'un lotissement privé d'habitations au lieu-dit "L'Aveneau"
85	Saint Hilaire de Riez	urbanisme	Aménagement d'un ensemble immobilier au lieu-dit "Le Quart des Matelots"
85	Noirmoutier en l'ile	autres infrastructures portuaires	Aménagement d'une zone de récupération des déchets - carénage des bateaux - port de l'Herbaudière
85	Saint Gilles Croix de Vie	port de plaisance	Aménagement du port de plaisance
85	Beauvoir sur Mer ; Saint Gervais	voirie	RD 948 - Déviation de Beauvoir-sur-Mer/Saint-Gervais
85	Château d'Olonne	urbanisme	Projet d'urbanisation du secteur "Les Prés de la Clais"
85	Château d'Olonne	urbanisme	Ouverture à l'urbanisation de secteur des Bourrelières
44	Batz sur mer, Guérande, La Baule, Le Croisic, Le Pouliguen, Pornichet	assainissement	système d'assainissement du SICAPG (syndicat intercommunal regroupant Batz/mer, Guérande, La Baule, le Croisic, le Pouliguen, Pornichet. / Total : 35500 logement assainissement collectif (août 2000) 3713 logement assainissement non collectif (août 2000) l'ensemble du dispositif d'assainissement est concerné : -réseaux de collecte -réseaux de transfert -station d'épuration de Livery -rejet en mer
85	St Hilaire de Riez ; Bretignolles sur mer	ouvrages de défense contre la mer	travaux de défense contre la mer sur le littoral des communes de St Hilaire de Riez et Bretignolles sur mer (côte de lumière) + concession d'endigage et d'utilisation du DPM nécessaire à la réalisation des travaux. Travaux de stabilisation et de confortement de la falaise / la plupart des travaux consistent en la mise en place d'enrochements + obturation de failles par béton. Superficie concession d'endigage= 1150 m2 Coût total=3 135 600 F TTC (2 600 000 F HT) soit 1 320 000 pour St Hilaire et 1 280 000 pour Brétignolles.
44	Mesquer	port de plaisance	projet d'aménagement du port de Kercabellec, (rive gauche) / ouverture d'une nouvelle zone de dépôt à terre des produits de dragage coût : 1 505 000 F HT
85	Noimoutier en l'île, L'Epine, La Guérinière, Barbatre	ouvrages de défense contre la mer	enrochements
85	Notre Dame de Monts ; Saint Jean de Monts ; St Hilaire de Riez	piste cyclable	projet d'aménagement d'un sentier cyclable du littoral / C'est plus un itinéraire vélo qu'un sentier, empruntant soit les trottoirs,, la route, et parfois faisant l'objet de + d'aménagement.
44	Le Croisic	ouvrages de défense contre la mer	Confortement de la dune du Castouillet ; dans la partie la plus étroite du cordon : enrochements avec cheminement de 2 m de large en tête de celui ci ; prévoit plantes et semis + rechargement en sable. Volonté de limiter le caractère artificiel.
44	Le Croisic	ouvrages de défense contre la mer	ouvrage de protection du littoral
85	La Barre de Monts	équipement touristique	extension du terminal portuaire de Fromentine / - Réalisation d'un terre plein de 2, 35 ha protégé par des enrochements, avec une plate forme sur pieux de 5350 m2 dont le front d'accostage permettra d'accueillir un navire de 50 m - Réalisation d'une voie d'accès portuaire - Création d'une souille draguée (espace permettant de recevoir temporairement les matériaux issus du dragage
44	Givrand	station d'épuration	extension de la station d'épuration de Givrand / Il y a surcharge des 2 stations déjà existantes en été, et les rendements épuratoires sont donc médiocres= projet d'extension.
44	Asserac	sentier piéton	chemin côtier
44	La Plaine sur mer	dragage / immersion en mer	déversement de la vase par dessus la digue (donc à proximité côte)
44	Le Croisic	dragage / immersion en mer	Déroctage du chenal d'accès (1987) Demande de permis d'immersion (1987/89) / Extraction de 40 000 m3 de sable pour ramener les fonds de – 0.5 à –1.20/-1.50 m afin d'augmenter les possibilités de rentrée et sortie dans le port. Aménagement du quai des Canonnières (1991) /

dep	Commune(s)	Type aménagement	Caractéristiques aménagement
44	La Turballe	autres infrastructures portuaires	réaménagement du vieux port / Déroctage à la cote –1.5m pour le maintien du bassin à flot par toutes les marées ; les 100 000 m3 de matériaux extraits sont destinés à être utilisés pour la réalisation d'un terre plein qui entraînera la disparition du platier rocheux et 5000 m2 de plage nouveaux appontements pour 300 bateaux plaisance + 40 pêche coût = 22 MF
44	La Turballe	autres infrastructures portuaires	réaménagement du vieux port / Projet de réaménagement du bassin + terre pleins à l'intérieur des limites administratives du port (pas de DUP nécessaire donc possibilité de passer outre l'avis D du commissaire enquêteur. Projet très semblable au 1er, terre pleins=21 000 m2 Coût = 19 400 000 F
44	Pornic	dragage / immersion en mer	Vieux port : point de rejet au pied de la digue ouest du port ; dragage par aspiration avec refoulement des sédiments d'octobre à avril Noeveillard : immersion en mer (chenal de la Pierre après les tourelles de Notre Dame et du Caillou)
44	La Turballe	golf	projet d'aménagement d'un golf
44	Pornichet	aménagement du littoral	Extension du vieux port d'échouage, aménagement des dunes détente et loisirs ; réduction des nuisances(odeurs, envol de sable) / - construction sur les rochers du Cuit d'une digue + enrochements (+ 5m) légèrement incurvée vers l'est à son extrémité - déroctage des rochers à l'intérieur du périmètre de mouillage - enlèvement des poches de vase, remplacées par du sable fin pour remise à niveau - mise en place de mouillage sur chaîne mère - aménagement de la dune coût = construction épi + enrochements + aménagement cale : 1 570 000 F confection digue : 1 450 000 F aménagement haut de plage : 2 490 000 F
44	La Plaine sur mer	infrastructure aquacole	Plusieurs projets d'ouverture ou extension d'élevages conchylicoles
44	Préfailles	port de plaisance	Projet de station nautique intégrée : création d'une zone multisite de 21 ha (port + ZAC) / - construction d'un port de plaisance (avec capacité de 800 places à terme) digue ouest de 610 m de long à la cote +9.5 m à + 10.5 m digue est de 595 m de long plan d'eau d'environ 17 ha déroctage du fond du port à – 2 m à –3 m CM capacité : 800 places pour la plaisance + environ 20 places pour pêche terre pleins = environ 6 ha coût total = 80 MF TTC - ensemble d'équipements de loisirs et commerces ZAC de 36 ha divisés en : - un ensemble de constructions et équipements d'attraction sur 26.8 ha (environ 10 000 lits) : résidences, hôtels, centre nautique, etc. - zone de camping, 9.2 ha coût total = 250 MF - ensemble résidentiel pour une clientèle régionale et européenne / Espace concerné par le projet : 36 ha sur le domaine terrestre + 27 ha sur DPM, 650 m de linéaire côtier. / forte fréquentation pour la pêche à pied
44	La Turballe	immersion en mer des produits de dragage	demande d'immersion de 22000 m3 dont 1200 provenant d'un déroctage coût = 2 190 000 F HT
44	La Plaine sur mer	dragage / immersion en mer	Dragage d'entretien du port de la Gravette
44	La Baule ; Le Pouliguen	port de plaisance	extension du port / Creusement d'un bassin, mise en place de pontons Il s'agit d'une extension du port de 0.4 ha (soit + 80 bateaux, le port est actuellement à 850 places) Coût = 12 453 000 F TTC
44	Piriac	port de plaisance	aménagement d'un bassin à flot / Fermeture digue Est + mur + déroctage à –0.2 m CM pour : Accueil de 500 bateaux ; quai de 25 m ; cale de mise à l'eau ; parkings ; sanitaires / Coût = 21,7 MF HT / surcout estimé à + de 2 MF par la CCI
44	La Baule ; Le Pouliguen	dragage / dépôt à terre	Dragage du port de la Baule – le Pouliguen /dépôt à terre / Les travaux doivent durer 4 mois (novembre à avril) extraction de 70 000 à 80 000 m3
44	Batz sur mer	voirie	Aménagement RD 774 ; déviation villages de Trégaté et Kervalet ; 1997
44	Mesquer	autres infrastructures portuaires	reconstruction digue de protection du Toulru, Mesquer ; 1997 / Démolition de la digue existante, construction d'une nouvelle digue avec cheminement piétonnier Accueil d'une trentaine de bateaux Coût = 2.14 MF TTC
44	La Baule	voirie	voie de liaison RD 192 La Baule – route Bleue ; 1998
44	Le Croisic	autres infrastructures portuaires	Aménagement de port Charly – Le Croisic ; 1999 / A la date du projet, il y a environ 40 bateaux en mouillage non organisé, pas de gestion. Force des courants = difficulté de navigation à proximité de l'estacade: L'estacade à été interdite au public par AP du 16- 4- 93 car trop dangereuses (vétusté). Projet : nouvelle promenade sur estacade sur pieux métalliques , 50 places pour bateaux de 6 à 8 m ; déroctage et démontage de l'ancienne estacade dont les produits seront immergés en mer.
44	La Baule ; Le Pouliguen	dragage / immersion en mer	rejet produits de dragage, port de La Baule – le Pouliguen ; 2000 demande d'autorisation de rejet en mer des produits de dragage du port de plaisance Durée d'autorisation sollicitée : 10 ans 80 000 m3 de sédiments à draguer soit 130 à 170 j de dragage, 6 h/j
44	Pornic	dragage / immersion en mer	rejet produits de dragage, 2000
44	La Turballe	infrastructures pêche	aménagement quai de débarquement, port de pêche de la Turballe ; 2000 permis d'immersion en mer des vases de dragage / Prolongement du quai de déchargement de Garlahy sur 120 m de long + étendue de la plate forme de bout de quai de 20 m Pas d'extension du plan d'eau abrité Coût = 18 MF HT
44	La Turballe	émissaire en mer	construction d'un émissaire en mer des eaux épurées par la station d'épuration
44	La Turballe	émissaire en mer	construction d'un émissaire en mer pour le rejet des eaux traitées de la station d'épuration de Livery (maintien

dep	Commune(s)	Type aménagement	Caractéristiques aménagement
			et prolongation de l'émissaire déjà existant)
44	St Michel Chef Chef	aménagements hydrauliques	réhabilitation ouvrages des Gatineaux ; 2002
44	St Nazaire	carrière	demande de concession de granulats marins au large de St Nazaire (3000 m) ; 2002 / Production sollicitée : 600 000 m3 soit 900 000 t sur 10 ans, soit 6 millions de m3 en 10 ans Sables alluvionnaires Superficie : 2 m2 ; cote de fond = 9,5 CM de moyenne (marnage = 6 m
44	Donges	port de commerce/industrie	Extension portuaire : Coût de la 1ere tranche = 58 millions € (380 MF) Le projet demandera à moyen terme un réaménagement de la RD 100 (déviation : MO = CG de Loire Atlantique) Les travaux consistent en (1ere phase): - aménagement des accès terrestres (routes /fer) - aménagement digue principale en front de Loire (600 m de long) - digue de retour sud est (240 m de long) est (560 m)et ouest (600 m) pour contenir et protéger les remblais - réalisation d'une digue de périphérie au nord sur 920 m de long pour séparer la zone remblayée de la zone humide - linéaire de quai de 500 m - zone d'emprunt de matériel sableux - remblaiement de 51 ha de terre pleins - poste sablier en amont du quai - dragage pour rétablissement du chenal et la zone d'évitage à –8.60 m pour l'accès des navires - creusement de souilles devant les quais à –13.60 m pour le stationnement quelque soit la marée
44	Pornic	port de plaisance	aménagement d'un bassin à flot
44	Pornic	station d'épuration	
44	Piriac sur mer ; St Molf	station d'épuration	
44	Donges	station d'épuration	
44	Pornic	dragage / immersion en mer	dragage avec rejet en mer
44	Les Moutiers en Retz	aménagements hydrauliques	aménagements du secteur du Collet
44	Les Moutiers en Retz	station d'épuration	station d'épuration pour Baie de Bourgneuf
44	Le Croisic	golf	extension du golf
44	Pornichet	dragage / immersion en mer	dragage du port
44	Saint Nazaire	port de commerce/industrie	reconstruction et aménagement des chantiers de l'Atlantique
44	Pornichet	port de plaisance	création d'un bassin
44	Les Moutiers en Retz ; Bourgneuf ; Bouin	autres infrastructures portuaires	endiguement de l'étier de Millac, extension du port avec rétablissement de la voirie
44	Guérande	station d'épuration	demande pour station d'épuration Livery - dossier non abouti
44	Saint Brévin les Pins	drainage	St Père en Retz/ Corsept / Paimboeuf/ St Brévin les Pins : drainage
44	Le Pouliguen	dragage / dépôt à terre	La Baule : Port de plaisance le Pouliguen, travaux de dragage et dépôt à terre des vases
44	La Baule	aménagements hydrauliques	
44	Guérande	drainage	
44	Saint Brévin les Pins	station d'épuration	
44	La Baule ; Guérande	voirie	dédoublement RD 99
44	Les Moutiers en Retz ; Bourgneuf	voirie	aménagement RD 13
44	Pornic	drainage	
44	Montoir	port de commerce/industrie	extension TMDC 90 m
44	Saint Nazaire	port de commerce/industrie	remblaiement du site des chantiers de l'Atlantique; extension zone industrialo - portuaire
44	Pornic	assainissement	
44	Saint Nazaire	dragage / immersion en mer	permis d'immersion des produits de dragage issus de la base sous marine
44	Guérande	drainage	
44	Montoir	infrastructures pêche	aménagements portuaires
44	Saint Nazaire	dragage / immersion en mer	dragage bassin de St Nazaire
44	Montoir	port de commerce/industrie	extension du TMDC de 250 m
44	Saint Molf	station d'épuration	renouvellement de l'autorisation pour station d'épuration
44	Pornic	aménagements hydrauliques	restauration du canal de Haute Perche

dep	Commune(s)	Type aménagement	Caractéristiques aménagement
44	Saint Brévin	station d'épuration	plan d'épandage des boues de station d'épuration
44	Saint Nazaire	dragage / immersion en mer	dragage bassins
44	Le Croisic ; La Turballe	dragage / immersion en mer	dragage port de pêche et de plaisance
44	Saint Nazaire ; Saint Brévin les Pins	ouvrages de défense contre la mer	travaux de protection par enrochements des piles du pont RD 213
44	Montoir	autres infrastructures portuaires	terminal agro -alimentaire
44	Saint Molf	station d'épuration	
44	Montoir	autres infrastructures portuaires	extension du quai
44	La Baule	aménagements hydrauliques	réduction des flux de matières polluantes
44	Saint Brévin les Pins	assainissement	renouvellement d'autorisation pour le système d'assainissement
44	Saint Nazaire	dragage / immersion en mer	dragage, entretien bassin C
85	Bouin	éolien	Les 8 éoliennes pourraient fournir environ 1% de la production électrique de Vendée Puissance de chaque éolienne : entre 1,5 et 1,8 MW Production annuelle : 20 à 30 Kwheure Total puissance installée = 14,4 MW
85	Saint Jean de Monts	parc de loisirs	Aménagement d'un parc marin d'attraction / - Parc marin de lions de mer à St Jean de Monts
85	La Tranche sur mer	ouvrages de défense contre la mer	Projet de défense côtière lourde
85	Talmont Saint Hilaire	port de plaisance	ZAC port de Bourgenay
85	L'Aiguillon sur mer	autres infrastructures portuaires	Rénovation du port de l'Aiguillon /mer - construction d'estacades - construction d'un quai - protection des berges rénovation – modernisation _ extension (+ de places pour la pêche et la mytiliculture ainsi que pour la plaisance)
85	St Gilles Croix de Vie	aménagement du littoral	Restauration de la dune de la Garenne: 1er projet = construire un mur de béton entre mer et dune ; 2e projet = Entre 1979 et 1981, pose de 7000 m de ganivelles selon les courbes de niveau, sur les 5 ha de la dune, + plantation de 250 000 plants d'oyats.
56	Guidel ; Ploemeur	piste cyclable	Itinéraire cyclable de Guidel- plage à Kerroch / Actuellement, les vélos utilisent la route RD 152, très fréquentée donc dangereuse ; de plus, la piste permettra de limiter le stationnement anarchique des véhiculent le long de la route, coté mer
56	Carnac	équipement touristique	Restauration et aménagement du site mégalithique de Carnac / Coût = 100 MF ; financement = Etat, région Bretagne, département, CEE, mécénat
56	Séné	mise en valeur d'espaces naturels	Marais de Séné : protection et mise en valeur, notice explicative et d'impact / Equipement pour l'accueil du public : centre de découverte sur emplacement d'une ancienne ferme appartenant à la commune de Séné ; donc non soumis à loi littoral
56	Plouhinec	port de plaisance	aménagement et extension du port du passage neuf / - un môle de protection constituant un abri plus sur pour les bateaux - un mur de quai remplaçant les enrochements - doublement de la capacité d'accueil - transfert de gestion du DPM (de l'Etat à la commune de Plouhinec)
56	Concarneau	mise en valeur d'espaces naturels	projet d'aménagement de la zone NDs au Cabellou, Concarneau
29	Bénodet	port de plaisance	Restructuration et extension des installations portuaires de plaisance de Bénodet
29	Brest	port de commerce/industrie	Création d'un poste roro dans le port de commerce de Brest, passerelle roro
29	Camaret sur mer	port de plaisance	Extension des installations de plaisance et aménagement de terre pleins / dragage et déroctage de la souille à -1,50 m / cout = 7 MF
29	Crozon	dragage / dépôt à terre	Etude d'incidence relative aux travaux de dragage dans le port de Morgat / dragage du port et clapage des matériaux sur le site de la plage du Portzic
29	Loctudy	port de plaisance	Création du port de plaisance ; impact hydraulique et sédimentologique; mise en service en 1991 / il s'agit de l'extension du port de pêche ; dans le cadre naturel de l'embouchure de la rivière de Pont l'Abbé.
29	Loctudy		Protection de la plage des sables blancs
29	Plobannalec	autres infrastructures portuaires	extension des infrastructures portuaires de Lesconil
29	Plouzané	autres infrastructures portuaires	construction (ou réamenagement?) de la calle
29	Concarneau	autres infrastructures portuaires	création d'une cale sèche à Concarneau, dérivation du Moros, dragage
29	Guipavas	autres infrastructures portuaires	reconstruction du quai Est de la pyrotechnie de St Nicolas
44	La Baule ; Pornichet	ré ensablement de plage	réacheminement de 370000 tonnes de sable de Montoir à la plage de la Baule
44	Le Croisic	mise en valeur d'espaces naturels	restauration des pelouses sommitales

dep	Commune(s)	Type aménagement	Caractéristiques aménagement
44	Le Croisic	récifs artificiel	immersion par des fonds de 20 m dans la baie du Croisic
85	Ile d'Yeu	récifs artificiel	immersion de récifs par des fonds de 20 à 45 m au large de l'île d'Yeu
29	Crozon	dragage / dépôt à terre	dragage de 20 000 m3 de sable dans por de Morgat pour réalimenter le plage du Portzic
29	Crozon	port de plaisance	construction d'un ouvrage de défense, éventuellement associée à une extension du port de plaisance, orienté est-ouest pour fermer le port jusqu'au chenal à l'extremité de l'enrochement actuel
29	Bénodet	port de plaisance	restructuration du port pour limiter envasement et prise au vent
29	Concarneau	port de plaisance	déroctage envisagé entre le port de plaisance et la quai Pénéroff pour faire passer la capacité d'acceuil de 336 à 585 places; cout = 20 MF
29	La Foret Fouesnant	port de plaisance	aménagement des terre pleins (après 17 ans d'immobilisme) + lancement d'un programme immobilier et creusement del'îlot Skoën en vue de l'extension de la capacité du port de 170 places
56	Lorient	port de plaisance	extension du port de plaisance de 70 places / ponton supplémentaire de 300 mètres de long côté ouest du port, pour une moyenne de 70 places
29	Loctudy	port de plaisance	construction du port, 410 places sur ponton ; cout = 31 182 000 F
29	Audierne	port de plaisance	aménagement du port pour la plaisance, 122 places sur ponton; cout = 2 900 000 F
29	Combrit	port de plaisance	création du port ; port naturel , cout = 6 149 000 F ; 350 places sur ponton
29	Concarneau	port de plaisance	reconstruction du port après l'ouragan de 1987 ; 328 places sur ponton, cout = 7 166 000 F
17	Chatelaillon	ré ensablement de plage	ré ensablement de la plage = 800 000 m3 de sable en provenance de la côte d'Oléron (en exédant)
56	Sauzon	mise en valeur d'espaces naturels	Restauration et mise en valeur par le conservatoire du littoral de la pointe des poulains : il y a eu une enquête publique mais pas d'étude d'impact car travaux < 1 MF / fin de la première phase prévue en Juin 2004 : revégétalisation des lieux et restructuration des accès, création d'un parking ; coût évalué à 578 645 F / seconde phase juqu'à 2005 = valorisation de la villa de Sarah Bernhardt (villa Lysiane) qui sera transformée en point accueil- information. Coût total des travaux= 1,83 million € - subventionné à 80% environ (Europe, Etat, Région,Département).
56	Sarzeau	mise en valeur d'espaces naturels	protection et valorisation du littoral ; coût > 12 MF donc étude d'impact + enquête publique. A la demande des élus, l'avis de la CDS a été sollicité (alors que ce n'était pas obligatoire)
56	Ile aux Moines	thalassothérapie	Thalassothérapie (centre Bretagne Tonique), projet stoppé très en amont, n'a même pas été jusqu'à l'étude d'impact et l'enquête publique
44	Le Pouliguen	éolien	éolien offshore / implantation de 20 éoliennes au large du Pouliguen (environ 50 MW)
56	Groix	éolien	parc éolien offshore de 100 MW
17	La Rochelle	éolien	implantation d'une éolienne de 80 m de haut, 2 MW (soit pour 2000 foyers environ) ; en semi offshore - construction passerelle- ; implantation le long de la promenade Chef de baie, à environ 50 m de la plage / projet avec ambition touristique : 2 nacelles installées, boutiques, aire de stationnement : pour environ 50 000 visiteurs par an / cout = 3 M€
17	Les Portes en Ré	port de plaisance	port de plaisance en eau profonde avec digue d'environ 800 m; en projet depuis une cinquantaine d'année
17	La Rochelle	port de plaisance	port de plaisance sur 40 ha; 3600 places
17	La Rochelle	port de plaisance	extension du port de plaisance des Minimes par le creusement d'un nouveau bassin de 900 places ; grace à la construction d'une nouvelle digue le long du chenal d'accès au Vieux port
17	La Couarde	mise en valeur d'espaces naturels	depuis janvier 2003, un recul d'une dizaine de mètres après tempête. La dune est remontée avec 21 000 m3 de sable pris sur le Banc du Bûcheron, par camions spéciaux, opérant à marée basse au large du bois de Trousse-Chemise (taux de granulométrie plus important que le sable en place actuellement). Pour fixer la dune, installation de boudins en géotextile de 1,5 m de profondeur sur 7 mètres de large, sur trois couches qui se superposent en partie,chacun des boudins étant fixé dans le sol et ce sur 350 mètres de côte. Ils seront recouverts, en pente douce par le sable rapporté. La réparation sera complétée par des plantations en haut de la dune, la pose de dispositifs de protections éoliennes et contre le piétinement. Cette formule a été préférée aux enrochements prévus initialement pour des raisons à la fois esthétiques, de coût et techniques. Environ 30 rotations de huit camions, chaque jour, entre Les Portes et La Couarde.
17	Aytré	port de plaisance	
29	La Foret Fouesnant	port de plaisance	création d'une ZAC avec projet immobilier (marina) projet = installation d'une ville close sur l'îlot Skoen, constructions de 18 m de haut avec commerces et appartements + 2e programme immobilier de l'anse du Gouérou + terrain vers plage de Kerleven pour logements. / Les 1ers travaux devaient mener à la mise en service du port en 1972 ; consistaient en : creusement du chenal à la côte -1.2 m ; dragage des bassins ; construction de 2 digues en enrochements ceinturant le port (130 et 200 m) ; remblaiement pour les terre pleins. 780 000 m3 de matériaux sont déblayés et 625 000 m3 servent de remblais
17	Les Mathes	port de plaisance	station intégrée, port de 500 places
17	Fouras	port de plaisance	station intégrée, port de 350 places
17	Mortagne sur Gironde	port de plaisance	bassin à flot, 200 places sur pontons; hauteur d'eau moyenne 3 m ; 2,30 m minimum
85	Ile d'Yeu	port de plaisance	Port Joinville ; 440 places
85	Brétignolles sur Mer	port de plaisance	
85		port de plaisance	
44	L'Herbaudière ; Préfailles	carrière	renouvellement de la concession du Pilier, par décret du 9 avril 1998, qui porte sur l'extraction de sables et de graviers. Elle couvre un quadrilatère de fonds marins d'environ 8,2 km2, au Nord de l'île du Pilier, à égale distance (5 km) de la pointe de St.-Gildas et de la pointe de l'Herbaudière. Sa durée est de 20 ans / extraction de 70 millions de m3 (cube de 500 m de côté) à l'aide d'une flotte de cinq navires équipés d'un système de dragage hydraulique
85	L'Epine	port de plaisance	extension du port du Morin
85	Noirmoutier en l'île	port de plaisance	extension du port de l'Herbaudière, cout = 45 MF
85	St Gilles Croix de Vie	port de plaisance	extension du port

dep	commune	type d'aménagement
29	Concarneau	Aménagement zone littorale
29	Concarneau	Déclassement d'une partie du terre-plein portuaire de l'Anse du Lin
29	Loctudy	Restructuration du bassin de la criée au port
29	Brest	Extension de l'arsenal
29	Landerneau	Concession d'endigage et utilisation du domaine maritime
29	Logonna-Daoulas	Concession d'endigage
29	Saint Nic	Création d'un centre public de surveillance des plages

dep	commune	type d'aménagement
56	Arzon	extension du port du Crouesty
56	Lorient	Ancienne base sous-marins : projet de déclassement domaine public maritime
56	Lorient	déplacement de la gare maritime Lorient-Groix
56	Locmiquélic	déviation sur la RD 111 et transfert de gestion du domaine public départemental
56	Locmiquelic	extension du port de Penn-Mané
56	Carnac	restauration et aménagement du site mégalithique
56	Larmor Plage	construction d'une cale d'embarquement à Kerguelen
56	Lorient	concession d'endigage à Kérolay
56	Lorient	déclassement du domaine public maritime situé au nord de la base sous-marine
56	Quiberon	concession d'endigage en vue de l'extension de la promenade pour piétons "quai de Belle-Ile
56	Gâvres	Aménagement du port de Ban Gâvres
56	Lorient	utilisation du domaine public maritime par une canalisation traversant le Scorff
56	Sarzeau	Organisation de zones de mouillage sur le littoral
56	Sarzeau	création d'une structure pour les activités nautiques
56	Le Bono	Organisation des zones de mouillage
56	Damgan	Restructuration du lotissement mytilicole de Cromenac'h
56	Etel	transfert de gestion d'un terrain appartenant au domaine public maritime
56	Saint Armel	création de zones de mouillages et d'équipements légers
56	Saint Pierre Quiberon	Concession d'endigage
56	Guidel	transfert de gestion d'un terrain du domaine public maritime au domaine public communal
56	Belz	Extension des limites du port de Saint Cado
56	Locmiquelic	Aménagement paysager d'anciens terre-pleins "Anse de Normandeze"
56	Caudan Et Lanester	emprise sur le domaine public maritime pour élargissement d'une route
56	Arzon	Organisation de zones de mouillage sur le littoral
56	Riantec	transfert de gestion de terrains appartenant au domaine public maritime
56	Pénestin	Réhabilitation espace côtier du Loguy, de la Mine d'Or, et du Marescle
56	Larmor-Baden	autorisation d'occupation temporaire du domaine maritime pour des mouillages
56	Séné	occupation du domaine public maritime (mouillage sur la rivière Noyalo)
56	Baden	utilisation temporaire du domaine public maritime

4 – Exemple d'une fiche d'évaluation des projets (Préfecture de Quimper)

RECENSEMENT DES ETUDES MARITIMES

Titre de l'étude ou du document :	Extension des installations de plaisance et aménagement de terre-pleins
Nature de l'étude :	Etude d'Impact
Secteur de littoral concerné : Commune de :	CAMARET SUR MER Port
Objet de l'étude / du document :	Extension des installations de plaisanc
Thèmes abordés dans l'étude :	

Installations Classées	✔	Climatologie		Geologie	✔	Biotique	
Bruit	✔	Houle		Geotechnique	✔	Paysage	
Danger	✔	Courantologie		Sedimentologie	✔	Economie	

Ouvrage ou secteur concerné :	Port du Styvel
Date de l'étude :	08/1993
BE auteur de l'tude :	SCE / CREOCEAN
Adresse : Ville :	Nantes / La Rochelle
Département :	44
Maître d'Ouvrage :	Commune de Camaret sur Mer
Maître d'Oeuvre :	DDE
Localisation de l'étude au .sein de la D.D.E. :	SMFA / EMS
Observations :	Etude d'impact valant étude d'incidence pour clapage des matériaux de dragage
Date de l'enregistrement :	06/2001

mardi 3 septembre 2002

5 - Extrait des propositions du groupe de travail pour la gestion intégrée des zones côtières, Rapport du Sénat 2004

1. Renforcer la concertation, la planification et la décentralisation

– *Soutenir la création du Conseil national du littoral et encourager sa mise en place rapide (modification de la loi);*

– *Simplifier la planification en incluant dans les schémas de cohérence territoriale (SCOT) un volet maritime approuvé par le préfet et en supprimant les schémas de mise en valeur de la mer (modification de la loi) ;*

– *Utiliser plus systématiquement la possibilité offerte aux communes de demander le transfert de la gestion du domaine public maritime au droit de leur périmètre et compenser ce transfert par l'affectation d'une part du produit de la redevance pour occupation du domaine public maritime ;*

– *Enserrer le dépôt du référé-suspension dans un délai de quatre mois à compter de la notification de l'autorisation au bénéficiaire (modification réglementaire) ;*

– *Encourager les expérimentations tendant à promouvoir une gestion intégrée du littoral, sur le modèle du projet de gestion de la baie de Bourgneuf.*

2. Adapter les règles d'urbanisme afin de permettre un meilleur équilibre entre protection et aménagement

– *Publier le décret d'application de l'article L. 146-6-1 du code de l'urbanisme, relatif à la reconstruction des bâtiments existants dans la bande des cent mètres, et celui de l'article L. 321-9 du code de l'environnement, relatif aux concessions de plage (modification réglementaire) ;*

– *Permettre aux SCOT ou, à défaut, aux plans locaux d'urbanisme (PLU), de justifier, avec l'accord du préfet, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité est compatible avec les objectifs de protection du littoral (modification de la loi) ;*

– *Etendre aux espaces proches du rivage l'exception relative aux espaces urbanisés qui s'applique dans la bande des cent mètres (modification de la loi) ;*

– *Hiérarchiser les protections dans les espaces remarquables en protégeant plus strictement les espaces les plus remarquables et en permettant, sur les autres espaces, aux SCOT et aux PLU de comporter un plan d'aménagement ayant reçu l'accord du préfet après avis de la commission des sites, notamment afin de permettre aux activités économiques traditionnellement implantées de se maintenir ou de se développer (modification de la loi) ;*

– *Permettre aux SCOT, pour les quatre plus grands lacs de plus de 1.000 hectares (Bourget, Serre-Ponçon, Annecy, Léman), d'instituer, en accord avec le préfet coordonnateur de massif et après avis du comité de massif, une limite au-delà de laquelle seule la « loi montagne » s'applique (modification de la loi) ;*

– *Appliquer aux autres lacs de plus de 1.000 hectares, au terme d'une période transitoire, la « loi montagne » à l'exclusion de la « loi littoral » (modification de la loi) ;*

– *Etendre aux départements d'outre-mer, par décret en Conseil d'Etat, les dispositions législatives relatives aux servitudes de passage applicables en métropole (modification réglementaire).*

3. Réformer le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres

– *Accroître les moyens humains et financiers du Conservatoire du littoral (modification de la loi) ;*

– *Placer le Conservatoire à la tête d'un réseau d'établissements publics agissant pour son compte et sous son contrôle à la gestion desquels les collectivités territoriales seraient associées (modification de la loi) ;*

– *Etendre le régime des contraventions de grande voirie au domaine du Conservatoire du littoral (modification de la loi).*

6 - Propositions concernant la Commission des sites

Extrait du Rapport d'information sur l'application de la loi littoral n°1740

(Assemblée nationale, juillet 2004)

2. Clarifier le rôle de la commission des sites

La loi littoral a instauré un large pouvoir de consultation au profit des commissions départementales des sites, perspectives et paysages. Ainsi, l'article L. 146-4-I du code de l'urbanisme prévoit que les constructions liées aux activités agricoles incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du préfet après avis de la commission départementale des sites. En outre, en l'absence de PLU ou de SCOT, l'urbanisation des espaces proches du rivage peut être réalisée avec l'accord du préfet après motivation de la demande de la commune et avis de la commission départementale des sites. Par ailleurs, la réalisation de constructions nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau dans la bande des 100 mètres est soumise à enquête publique conformément à la loi du 12 juillet 1983. La même remarque peut être faite à propos de la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection des espaces qualifiés de remarquables au titre de l'article L. 146-6 du code de l'urbanisme.

L'avis de la commission départementale des sites est donc requis dans de très nombreux cas d'application de la loi littoral, ce qui est ressenti par de nombreux élus comme une formalité administrative longue et parfois inutile.

Il parait nécessaire de préciser dans ces articles du code de l'urbanisme que l'avis de la commission des sites n'est que consultatif, ce qui a d'ailleurs fait l'objet d'une précision par le Conseil constitutionnel dans une décision du 5 mai 1998. En effet, la loi littoral semble lier systématiquement l'autorisation du préfet de département à l'avis de la commission des sites, ce qui semble suggérer qu'il s'agit d'un avis conforme. Il s'agit donc de clarifier la loi littoral sur ce point en précisant qu'il s'agit d'un avis consultatif.

Proposition n° 2 : Préciser que l'avis de la commission des sites n'est que consultatif.

En l'état actuel du droit, la commission des sites comprend 6 représentants des services de l'Etat, 3 conseillers généraux, 3 maires et 6 personnalités qualifiées désignées par le préfet dont 2 représentants d'associations agréées, 2 représentants des organisations professionnelles agricoles et sylvicoles, plus éventuellement 5 personnalités qualifiées lorsque la commission siège dans ses formations compétentes en matière de sites et paysages, de protection de la nature, de faune sauvage captive ou de publicité. Les élus locaux n'y disposent par conséquent que d'une voix marginale. Il apparaît nécessaire de modifier sa composition pour renforcer le poids de ces élus.

Proposition n° 3 : Modifier la composition de la commission des sites, afin de renforcer la présence des élus.

Enfin, il apparaît que les associations agrées participant activement à la commission des sites, passent par ailleurs des marchés publics avec l'Etat, les collectivités locales ou leurs établissements publics notamment pour réaliser des études sur les espaces proches du rivage ou sur les espaces remarquables ou toute autre étude environnementale.

Ces études sont ensuite prises en compte dans le cadre de la révision du plan local d'urbanisme ou du schéma de cohérence territoriale. Ces associations, majoritaires dans la commission des sites, demandent ensuite souvent l'annulation des documents d'urbanisme auxquels elles ont participé. Il semble donc nécessaire de prévoir que toute association titulaire d'un marché public de service, par lequel l'Etat ou une collectivité territoriale ou un établissement public lui a confié une étude utile à l'élaboration d'un document d'urbanisme ne peut, ensuite, demander l'annulation de ce document devant le tribunal administratif.

Proposition n° 4 : Éviter que les associations participant à la commission des sites ne puissent être fondées, dans le cadre de l'élaboration d'un PLU ou d'un SCOT, à demander l'annulation de ces documents alors qu'elles y ont participé.

7 - Les enquêtes publiques et Internet : Réactions d'un citoyen utilisateur

Bonjour,
Depuis un an et demi j'ai participé à quatre enquêtes publiques. En Cornouaille.

-cochons (extension) le long d'une ZNIEFF (zone nationale d'intérêt écologique pour le faune et la flore) jouxtant une zone achetée par le conservatoire du littoral. 18 mois plus tard le préfet n'a pas daigné annoncer sa décision!

- poulets (extension régularisation) là où, à 90 m de profondeur, on trouve 81 mg/l de nitrate et où l'épandage de fientes se fait sur des champs qui reçoivent déjà des boues de station d'épuration !

- immersion en mer, à 1500 m des plages de la commune (voir cochons) de 300.000 tonnes de résidus de dragage pour la construction d'une cale sèche. Les ACH ont fermé, La Seyne/mer ou la Ciotat ça va pas fort, les cales sèches de Brest ou Lorient battent de l'aile et les sous-traitants licencient : ce sont tous des nuls ! Nous, chez nous, on fait du chantier naval et du neuf pour 95 millions sur fonds publics: pourquoi se priver ?

- nouvelle route de 9 km de long, de transit littoral (interdite par le loi de même nom) pour joindre une voie express qu'on peut atteindre par ailleurs en roulant 6,2 km ! ceci pour 56 millions sur fonds publics (encore une fois pourquoi se priver ?).

Le bien fondé du message n'est pas en fait de savoir si les projets sous tendus sont bons.
Il s'agit de rappeler qu'à chaque fois :

- j'ai (nous, citoyens avons) 4 semaines pour décortiquer un dossier ficelé par des techniciens de haut vol qui ont passé 1 an ou plus à l'élaborer; ils ont fait appel à des sociétés lorsque nécessaire (analyse de sol, analyse de bruit, impact sur la faune etc.) . Les agriculteurs font appel à des sociétés spécialisées qui vous font des études agropédologiques par exemple et touchent (les agriculteurs) des subventions des conseils généraux. Ces bureaux d'étude rendent souvent des dossiers où le "copier-coller" se repère comme le nez au milieu de la figure. L'étude de la route ci dessus a coûté 1 million de francs.

- J'ai donc 4 semaines mais un seul dossier (souvent 80 ou 100 pages) . Il est en mairie à consulter aux heures ouvrables. Si je suis astreint à oeuvrer à ces mêmes heures pour gagner ma vie, il me reste le samedi matin; mais un seul dossier disais je. Seule chance restante pour consulter à loisir le dossier c'est que personne ne s'intéresse à ces enquêtes qui peuvent généralement poursuivre leur (rond rond de :-)) chemin; sauf si une personne a un intérêt particulier à défendre : elle viendra consulter une page précise et s'en ira. Mais vous ne pouvez reprocher à une personne qui vous a précédé de monopoliser le dossier une matinée.

Si une page m'intéresse particulièrement il peut être nécessaire d'en avoir copie; cas d'un tableau d'analyse, d'un plan coté. Chaque page A4 me sera facturée 1 francs (arrêté ministre budget 29 mai 1980/JO 3/6/80) mais un plan en A3 beaucoup plus.

Ce système du XIX siècle est encore en vigueur. Il prouve le peu d'intérêt que porte l'Etat à l'avis du citoyen.
Or l'Internet permettrait de redonner vigueur à la participation citoyenne.
Tout ces dossiers sont dès leur confection numérisés même les plans; il suffit que le Préfet publie ces dossiers sur un site à lui ; que cette publication devienne active avant la fin de l'année 2000 , pour rentrer d'un bon pied dans le XXI ème siècle. Nous aurions aussi la possibilité de monter un forum pour chaque enquête, de partager nos connaissances en répondant aux questions que se posent les uns les autres. Nous aurions le dossier au complet sur notre écran, à étudier à loisir, nous pouvons imaginer qu'il serait possible de questionner aussi le chef de projet, l'agriculteur, le laboratoire, l'ingénieur de l'Equipement, le juriste de la préfecture ou du Conseil Général !
Serait ce une transparence nouvelle...dangereuse ?

(…)Je rajoute encore une idée ! Ma mairie, la vôtre, a un panneau d'affichage officiel; on y trouve tous les documents qui sont obligatoirement affichés pour que la procédure soit validée: ban de mariage, permis de construire, déclaration de travaux, interdiction de faire du feu, destruction de nuisibles , enquêtes publiques etc.
Les papiers, quand ils ne sont pas mis sur plusieurs couches, à l'abri d'une vitre, donc inconsultables, sont généralement placés dans un ordre aléatoire. Si je m'astreins à les consulter 2 fois par mois, il me faut reprendre la lecture- exploration au niveau zéro. Quelle perte de temps sans tenir compte des torticolis ou lumbagos.
Il parait simple que tout ceci soit mis, par commune, sur Internet.
Consultable à domicile
NB: En fait le déclic dans mon esprit a été provoqué par la lecture de l'article de Patrick Viveret (Supplément au Monde Diplomatique, mai 2000) intitulé "Pour redonner sa noblesse à l'action politique" Si ce n'est fait, lisez le.

par Jean Pierre Gestin jean-pierre.gestin@wanadoo.fr le 09/05/2000
relevé sur le site : http://www.admiroutes.asso.fr/action/theme/democratie/enquete.fr

8 - Lettre-type proposée par la SEPNB

Nom :
Prénom :
Adresse :

A . . . . . le . . . . . .

Objet : Enquête publique relative à l'obtention d'un titre minier pour l'extraction du maërl sur l'archipel des Glénan, ouverte du 15/10 au 15/11/2003 à la Préfecture du FINISTERE.

Monsieur le Commissaire Enquêteur,

Par la présente, nous venons nous opposer à la demande d'obtention d'un titre minier présentée par le groupement des extracteurs de maërl des Glénan, concernant l'extraction d'un volume de maërl de 100 000 m^3 par an pendant 20 ans sur l'archipel des Glénan.

Les bancs de maërl forment un écosystème complexe offrant un grand nombre de niches écologiques propices au maintien d'une grande diversité biologique et, à ce titre, sont protégés par la Directive 92/43 en tant qu'habitat naturel d'intérêt communautaire.

Le maërl est une algue calcaire à croissance très lente (environ de 0,5 mm/an) dont les ramifications constituent un réseau où vivent jusqu'à 800 espèces animales et plus de 100 espèces d'algues. Les bancs de maërl permettent l'ensemencement de la baie et de l'archipel en bars, turbots, coquilles Saint-Jacques, palourdes… Les oiseaux plongeurs viennent s'y nourrir.

Le maërl est utilisé comme fertilisant, comme complément en alimentation animale, dans le traitement de l'eau… **mais des solutions de substitution existent**.

Les extractions de maërl perturbent l'intégrité du milieu naturel : panache turbide pendant l'utilisation des suceuses, dépôts vaseux, probable impact sur l'érosion des îles… Elles épuisent une ressource qui a mis des milliers d'années à se constituer et entraînent un appauvrissement biologique de l'archipel et de la baie de Concarneau.

En conséquence, nous vous demandons d'émettre un avis défavorable sur ce dossier.

Veuillez agréer, Monsieur le Commissaire Enquêteur, l'expression de nos salutations les meilleures.

9 - Allocution d'Eric Binet
Nantes, septembre 2003

Monsieur le Préfet, Mesdames et Messieurs les élus,
Mesdames les présidentes, Messieurs les présidents, Chers collègues directeurs et directrices, Chers amis,

Merci, Monsieur le préfet, de nous offrir cette belle réception, et ainsi la possibilité de nous parler, de nous dire les uns aux autres quelques mots estimables. Cet accueil qui respecte la mémoire d'un parcours me touche beaucoup.
J'ai eu plusieurs chances dans ma vie professionnelle à Nantes, et d'abord fin 1997, juste avant de prendre mes fonctions, celle d'apprendre à Montpellier, simultanément la fin du projet du Carnet et l'arrivée de M. Michel Blangy comme préfet de la région Pays de la Loire et puis, en été 2002, l'annonce de votre arrivée pour le remplacer.
De M. Blangy j'ai apprécié la métronomie lisse qui, ayant écouté patiemment les parties pour trouver le point d'équilibre du moment, s'y tenait. A votre égard, mon admiration porte sur cette élégance particulière, douée d'une lucidité, qui n'est pas aride mais traversante, et qui vous permet d'ôter une à une les pelures d'un problème pour l'aborder au cœur, à l'essentiel, sans que jamais ne cesse simultanément une intuitive attention à autrui. Ainsi, j'ai été à bonne école. Et la vôtre je l'avais déjà fréquentée à Bastia, j'avais donc fait mes classes. Aussi c'est naturellement comme vous le dîtes qu'il faut prendre ce qui a eu lieu et ce qui arrive, et je vais tenter d'être fidèle à la fois au portrait élogieux que vous avez dessiné pour nos hôtes, et aussi aux pointes qui font la saveur de la vie. Je vais donc, à votre école, ne pas tout dire, mais parler vrai.

Dans son récent récit de courage qu'elle a intitulé « Est-ce dans ce monde-là que nous voulons vivre ? », qui est un écho au « Est-ce ainsi que les hommes vivent ? » d'Aragon, Eva Joly a une phrase terrible : « l'administration est un corps indifférent à tout, sauf à sa propre tranquillité ». C'est vrai, ce grand corps indifférent a peu de mémoire et, lorsqu'il a encore celle des dossiers, il n'a plus celle des personnes. Il est vrai aussi que la solidarité de l'institution s'arrête là où commence sa tranquillité, et qu'il est donc souvent difficile de distinguer l'incurie involontaire de l'incurie intentionnelle, mais dans des secteurs comme le nôtre, si le travail est possible, et lorsque nous voulons travailler, quel maelström, pas de tranquillité ! Pour vous donner une idée de ce travail, je ne vais pas nommer les nombreux dossiers traités - vous avez évoqué, Monsieur le préfet, les plus importants - mais seulement raconter les étapes par lesquelles passe notre mission, telle qu'elle est vécue en toute neutralité politique.

Les « priorités », vous le savez, sont toujours économiques et sociales. Il faut donc d'abord obtenir que l'environnement ne soit pas omis, ni oublié ni sciemment exclu.
Puis, s'il n'est pas passé sous silence, le deuxième travail est d'éviter qu'on ne fasse qu'en parler, et parfois abondamment, mais seulement dans des déclarations d'intention, des porter-à-la-connaissance dévoués, des états des lieux prolixes, voire même des diagnostics lucides, mais sans objectifs, de simples voeux, des aimables recommandations très lisses, parfaitement justes et générales, incontestables et bienveillantes, anodines. La planification va bon train, on est bien en amont, on est bien comme il faut, mais il n'y a pas d'actions concrètes, il n'y a pas d'aval.

Si vous n'avez pas été abandonné, si l'environnement n'a pas été perdu en cours de route, le troisième travail est de vérifier qu'il n'est pas traité seulement en termes accessoires ou « décoratifs », cette manière d'« habiller » les projets, sans jamais analyser leur réelle opportunité, leur utilité au regard des trois aspects du développement durable, comme si les projets étaient indiscutables et qu'il ne fallait qu'en améliorer les mises en espace, comme si l'environnement était un réceptacle inerte et qu'il n'y avait pas d'effets de retour des impacts étudiés sur le projet lui-même, et donc sur son cahier des charges et sur ses configurations. Il n'y a pourtant pas lieu de transférer les effets négatifs sur les générations qui nous suivent.

Si à un moment, enfin, l'environnement se trouve non seulement considéré, mais intégré dans le projet, s'il n'est plus seulement à l'extérieur ou à sa périphérie, vous vous apercevez qu'il concerne à la fois la gestion interne des opérateurs, le management des institutions, l'ingénierie recherchant la qualité et non pas seulement « le résultat dès que possible et au moins-disant », et aussi la concertation externe, cet ensemble que l'on appelle aujourd'hui la « gouvernance ». Il est donc normal que notre quatrième travail soit de contribuer précisément à ces conditions d'intégration du projet.

Nous savons en effet que le développement durable est une mystification si l'environnement est désintégré pour favoriser toujours plus d'aménagements dits curatifs toujours plus lourds et plus sophistiqués, figurant certes dans le produit intérieur brut, mais toujours plus coûteux, si l'environnement n'est pas intégré de manière anticipée, préventive, concertée, et parfois même précautionneuse, osons ce terme en ces premiers temps de multi-crises.

Nous croyions toucher au but mais l'administration, dont je suis solidaire, sollicite deux vertus : l'attention et la précision de l'écriture, et il faut savoir ce que deviennent nos avis. Subsistent-ils ? Ne sont-ils pas écrasés dans les jeux de la procédure ? En voici seulement quelques-uns.
Ne serions-nous pas sollicités à un moment de la procédure où les choix sont déjà faits ? Ou bien dans des délais impossibles à tenir ? Ou bien dans une pathologie de la concertation qui la rend à proprement parler indéfinie, si bien qu'on ne sait plus où on en est, si on prend des avis « de principe » pour des avis sur pièces, à quelle étape on se trouve d'un dossier puisqu'il est en modification permanente, qui arbitre et sur quoi porte ou a déjà porté l'arbitrage ?
Autre cas, notre avis arrive bien, mais il est absorbé dans une synthèse pâteuse où il n'y a plus ni arête ni relief, et où l'on ne peut plus identifier ce qui est précisément favorable et ce qui est formellement dirimant, si bien que les clauses suspensives ne sont pas respectées et que les recommandations ne se trouvent pas reprises dans l'écriture de la décision.
Troisième évaporation de notre travail : les dossiers sont fractionnés, si bien qu'on ne peut plus percevoir les effets environnementaux significatifs, lesquels n'apparaissent que s'il y a présentation du projet globale et intégrée. Alors, on gère juridiquement chaque délivrance d'autorisation pour chaque dossier déposé sans jamais aborder leur effet cumulatif sur les milieux récepteurs, Enfin, après avoir mené de manière strictement parallèle, et donc non convergente les instructions au titre de législations distinctes s'appliquant à un même dossier, on justifie le moment venu, la seconde autorisation par le fait que la première a été donnée, et la troisième par la seconde, or notre avis n'était pas sollicité pour celle d'avant, donc « on passe ».

Tels sont, très simplifiés, les agréments quotidiens de notre charge, qui expérimente la transversalité et le rôle de l'Etat. Dire oui, et oui tout de suite, c'est éviter de longues discussions, éviter de s'exposer à devoir argumenter. L'administration n'a pas de temps à perdre, elle est donc conduite, nous dirons « économiquement » à donner des suites favorables. D'ailleurs le juge l'y incite puisqu'il l'oblige à motiver toute décision défavorable - et si les décisions favorables devaient également être motivées, ose-t-on l'imaginer ? Quand on pense à ce qu'un avis défavorable suscite de réunions, de contestation sur la pertinence de ce qui s'appelle toujours, inlassablement, des « contraintes » environnementales, et jamais des enjeux ou des atouts, une autorité environnementale qui existerait et croirait à son avis, risquerait de se saturer elle-même. De plus, le service instructeur fait rarement sien un avis négatif émis par une DIREN, donc il le transmet souvent tel quel au demandeur, heureux de ne pas porter le chapeau, et parfois secrètement ravi que des raisons environnementales puissent justifier le refus d'un projet dont il sait l'irréalisme économique ou social.

Et c'est là que vient la critique la plus insidieuse à notre égard : quel plaisir ont-ils à dire non ? Pourquoi ne sont-ils pas consentants - n'est-ce pas un défaut de transparence ? C'est donc une fonction à supprimer. Certes, Alain avait dit : penser c'est dire non, mais la pensée est-elle appropriée ? Elle pourrait nous faire sortir des schémas préétablis. Et puis un diplomate dit oui, ou peut-être, mais jamais non. Ils sont trop rares ceux qui comprennent qu'il y a des refus qui n'ont rien de commun avec le passéisme, des pessimismes de la raison qui emportent des optimismes de la volonté, des non et des peut-être qui préparent dialectiquement des oui bien meilleurs, réfléchis, ajustés, durables tant pour les ressources que pour les milieux naturels, et donc pour celui qui y habite.
Car, chaque fois que nous parlons de nature, il est un bon esprit pour nous rappeler que la beauté ne peut se passer de l'homme. « Mais, rappelait Camus, il est non moins vrai que l'homme ne peut se passer de la beauté et c'est ce que notre époque fait mine d'ignorer » (L'exil d'Hélène, in L'été, 1959, Gallimard).

On voudrait confondre avec le « mécontentement ardent qui (vous) anime à l'âge d'étudiant » - la formule est de Krishnamurti (Collected Works, Kundal/Hunt Publishing, Dubuque, Iowa, USA, 1991-92, vol.7, p.212), le mécontentement qui, à tout âge, est nécessaire pour dé-couvrir, ne pas recouvrir les faits, ne pas s'engluer dans les écritures, saintes ou non, les systèmes politiques qui, sous couvert de la noble mission de pacifier les esprits, les incite à se soumettre, et il est vrai qu'il est aisé de se satisfaire dans les conventions, dans la répétition, la routine, l'hypocrite « passez, il n'y a rien à voir ». Cette découverte seule est libératrice et créative.

Tous les travaux que vous avez eu l'amabilité de rappeler, Monsieur le préfet, sont donc bien présents à mon esprit et à mon cœur. Je les ai vécus avec ceux - dont beaucoup sont ici - qui m'ont fait confiance et m'ont donné leur estime. Je pense tout d'abord aux trois excellents SGAR successifs, MM. Berthier, Debry et Paille avec lesquels il nous a été très agréable de travailler. Je remercie chacun, collègues des autres services et établissements publics de l'Etat, partenaires des collectivités territoriales, du monde éducatif et socio-professionnel, membres d'associations, avec les responsables desquels il y a toujours eu respect mutuel de nos vocations propres - et je remercie particulièrement une équipe de DIREN toujours plus ressourcée, plus nette, plus conséquente. Pendant ces quelques années nous sommes passés de 42 à 64 agents, et mon autre chance a été d'avoir deux adjoints exceptionnels, Dominique Aribert qui a veillé sur la maison de 1992 à 2001 et Jacques Butel depuis décembre 2001.

Grâce aux chefs de service, Anne Fontaine, Jean Peetson puis Daniel Robbe, Marie-Christine Brun, Pascal Provost, grâce à chaque travail accompli par chaque collaborateur, de la planification la plus intentionnelle à la gestion la plus concrète - et je veux souligner à ce sujet le concours précieux à mes côtés d'abord de Martine Evain puis de Laurence Conan - nous avons eu la conviction que nous travaillions durablement pour l'intérêt général, pour la santé de l'homme, pour sa respiration, son eau, ses ressources terrestres, la beauté de ses sites, la réduction des risques inhérents à son existence, pour l'éducation en faveur d'une humanité informée et participante du monde qui l'entoure et de la décision qui l'engage.

Il y a des moments particuliers dans la vie, des moments dits de seuil, de rupture, qui sont des moments de possible éveil, et à ce moment-là Simone Signoret a raison : la nostalgie n'est plus ce qu'elle était. Dans l'accélération du temps qui passe, serait-ce que la nostalgie elle-même aujourd'hui s'éloignerait ? Il n'y a plus de désir de retour, plus de douleur de cet inassouvi. Tout ce qui a été vécu garde sa valeur, mais son poids est déplacé. En quelques mois, le paysage change, des perspectives se referment tandis que cette apparente étreinte du passé vous sourit autrement, un élan et un effort s'effacent, ce qui n'empêche d'ailleurs jamais le possible retour du refoulé.

Notre ministère n'a qu'à peine plus de 30 ans, et moi je n'en ai que 26 à son service, dont 23 de responsabilité de direction. Il n'est pas encore temps de le quitter, mais une césure s'est produite. Je ne sais pas ce que nous allons devenir. Nos ressources humaines ont cessé de croître, nos ressources financières sont suspendues. Alors, ne manquons pas de rechercher la mise en œuvre de cette Charte que le président veut inclure dans la constitution de notre République, en l'adossant à son préambule.

Je pars donc à nouveau vers cette jeunesse qui nous bouscule et nous élance, solitude non isolée. Je vais, je marche, je respire, j'attends, je partage, je me libère, je décèle et j'apprécie l'aspect positif des faits. A Nantes, cette belle ville accueillante, conviviale et culturelle, qui a aussi séduit ma femme, Isabelle, et Eléonore, ma dernière fille, nous restons, attachés.
Et puis, autre continuité imparable, je ne quitte pas les charmes de la littérature grise aux hermétismes troubles, alliant le style plombé aux délices des renvois, la pensée unique avec ses formules publicitaires écrites en lettres énormes qui viennent se perdre dans les clauses toutes petites d'inapplicabilité, les notes devenues le lendemain inactuelles, et les rapports dont l'utilité doit toujours rester incertaine afin que leurs auteurs se rappellent que leur dignité demeure celle des serviteurs inutiles.

Nous nous retrouvons ainsi intermittents, parce qu'en vérité décalés entre la scansion dévoratrice du quotidien et le temps humain qui, lui, est orienté par l'œuvre à venir et sa maturation, intermittents placés entre l'élégance et l'absence d'espoir, et qui doivent en garder la politesse, assurer la sauvegarde du sourire, et donc heureux par nécessité, puisque c'est à eux qu'il est demandé de faire œuvre humaine, c'est à dire de trouver du sens au théâtre de l'absurde et, à défaut de le trouver, très naturellement de l'inventer, et même d'en faire leur métier. Préférons l'humain à toute déclaration humaniste. Il faut, chaque fois que c'est possible, choisir entre l'autorité qui appelle et suscite le service, à la fois personnel et public, et celle qui méprise ou oublie, et ainsi écarte et démobilise. Je reprendrai dans la grande aventure humaine, y compris dans cette République heureusement laïque, le témoignage de tous les prophètes, et notamment des chrétiens, et tenterai de servir le meilleur avec détermination, en me souvenant de chacun parmi les ardents démunis. Dans les landes de Bretagne se trouvent ces fleurs d'indigence dont Chateaubriand disait qu'elles étaient les seules qui, à sa boutonnière, ne se fanaient pas.

10 – Questionnaire d'évaluation, 1984

Le questionnaire qui suit a pour objet d'éclairer le Ministère de l'Environnement sur la pratique des études d'impa telle qu'elle est vécue par les administrations déconcentrées l'Etat, intervenant soit en qualité de services instructeurs p le contrôle de ces études, soit en qualité de maîtres d'ouvrag publics dans la conception d'un projet donnant lieu à la réalisation d'une étude d'impact.

Ce questionnaire comporte une vingtaine de questions regroupées par rubriques. Chaque série de questions correspon un champ de préoccupations rentrant dans le cadre des objecti généraux du bilan.

- Une première série de questions porte sur le champ d'application des études d'impact : il s'agit de chiffrer le nombre d'études d'impact réalisées au cours de l'année écoulé isolant la part des études d'impact qui obéissent au critère financier. La connaissance de ces chiffres devrait permettre d'évaluer les conséquences d'un relèvement de seuil.

- Il est important de recueillir des données sur le c des études d'impact, afin de pouvoir évaluer à la fois la cha financière qui en résulte pour l'aménageur et l'investissemen ainsi réalisé pour la gestion de l'environnement au stade des études préalables au projet.

- Une troisième série de questions porte sur la réalisation des études, en particulier sur la détermination d l'auteur ou des auteurs de ces études. Les réponses obtenues devraient permettre aux services de l'environnement de mieux orienter les actions de formation, la diffusion de documents méthodologiques et la gestion des données d'environnement.

- Tous les éléments qui pourront être fournis sur les modalités de publicité des études d'impact et les demandes de communication exprimées par le public sont du plus grand intérêt : ces questions visent à une amélioration de l'information du public sur les projets d'aménagement et sont directement liées à l'action du Ministère de l'Environnement le cadre de la loi du 12 juillet 1983 portant démocratisation enquêtes publiques et protection de l'environnement.

- Les questions ayant trait à l'exercice du contrôle études d'impact lors de la réception du dossier du projet répondent au souci d'évaluer les moyens dont vous disposez po effectuer cette tâche et de déterminer les besoins supplémentaires requis (personnel, formation, documentation) la mener à bien. Le recours aux services de la D.R.A.E. dans cette perspective constitue également un élément d'informatio primordial.

- La dernière rubrique du questionnaire études d'impact porte sur les effets des études d'impact : il s'agit d'évaluer les incidences des études d'impact sur l'évolution des projets et sur la décision finale au regard des deux des objectifs assignés à l'étude d'impact : aide à la conception du projet et aide à la décision.

Une rubrique séparée porte sur les notices d'impact dont il est important de chiffrer le poids relatif par rapport aux études d'impact.

Vos réponses seront précieuses à plusieurs titres puisque le Ministère de l'Environnement est guidé entre autres par le souci d'évaluer les difficultés pratiques de gestion d'un outil nouveau afin d'y apporter, si nécessaire, les remèdes voulus et d'évaluer la distance entre les principes qui ont donné naissance à cette nouvelle réglementation et les résultats auxquels elle permet d'aboutir.

Il importe donc que ces réponses soient aussi précises et sincères que possible et qu'elles soient le cas échéant assorties des commentaires que vous jugerez utiles pour donner tout son poids à cette opération.

Tout nouvel outil a besoin d'une période de rodage et peut, si le besoin s'en fait sentir, être soumis aux réajustements qui s'imposent. En nous prêtant votre concours pour mener à bien cette évaluation, vous favoriserez ces correctifs et oeuvrerez dans le sens d'une amélioration du système.

MINISTÈRE DE L'ENVIRONNEMENT

DÉLÉGATION A LA QUALITÉ DE LA VIE

NEUILLY, LE -8 FEV 198

VU LE PREFET

Atelier Central
de l'Environnement
DQV/ACE N°
MT/GB poste 30.69
FORAGS

Le Ministre de l'Environnement

à

Monsieur le Préfet, Commissaire
de la République du département de
CHARENTE MARITIME

Objet : Bilan de la pratique des études d'impact

A l'heure où la décentralisation ouvre la voie à une ère nouvelle dans l'aménagement du territoire, la prise en compte de l'environnement par les aménageurs, quels qu'ils soient, fait plus que jamais partie des grandes priorités de mon Ministère.

L'étude d'impact, conçue pour éclairer l'aménageur lors de l'élaboration de son projet, aider le décideur dans ses choix et informer le public sur l'aménagement de son cadre de vie, est un outil essentiel de gestion de l'environnement.

La loi du 12 juillet 1983 portant démocratisation des enquêtes publiques et protection de l'environnement qui vise en particulier une amélioration des conditions de la décision publique intègre largement cette procédure.

Je souhaite que cet outil remplisse pleinement les objectifs que lui a assignés le législateur. A cet effet, il me semble indispensable de suivre de près son évolution. Concrètement, il s'agit aujourd'hui de faire le bilan de sept années de pratique des études d'impact sur l'environnement et de recenser les difficultés rencontrées par les différentes catégories d'acteurs concernés.

.../...

Papier récupéré et recyclé.

14, BOULEVARD DU GÉNÉRAL-LECLERC - 92524 NEUILLY-SUR-SEINE CÉDEX
TÉLEX DENVIR 620602 F - TÉLÉCOPIEUR G 2/A (1) 745-04-74
TÉLÉPHONE : (1) 758-12-12

Les services de l'Etat dans les régions et dans les départements jouent un rôle déterminant dans la réalisation des objectifs définis par le législateur : ils se sont vu confier la responsabilité du contrôle des études d'impact dans le cadre de l'instruction des dossiers de projets d'aménagement et ils constituent à ce titre un rouage essentiel de la procédure. Par ailleurs, ils ont la responsabilité de la conduite d'un certain nombre d'études concernant des projets publics d'aménagement.

J'ai donc décidé de procéder à une enquête auprès de ces services pour faire avec eux le point de leur pratique et pouvoir évaluer les moyens dont ils disposent, les besoins qu'ils souhaitent voir satisfaits, les modifications ou améliorations qu'ils jugent nécessaires pour donner aux études d'impact leur pleine efficacité.

Cette enquête se présente sous la forme d'un questionnaire dont vous trouverez ci-joint un certain nombre d'exemplaires. Ils sont destinés à ceux de vos services qui instruisent à titre principal les dossiers de projets ayant fait l'objet d'une étude d'impact sur l'environnement. Chaque questionnaire devra être accompagné d'un exemplaire de la présente lettre.

Pour faciliter le traitement des réponses, les questionnaires devront être retournés à mon Ministère en une seule fois. Vous désignerez donc la personne ou le service qui sera chargé de centraliser ces questionnaires et qui servira le cas échéant d'interlocuteur à mes propres services.

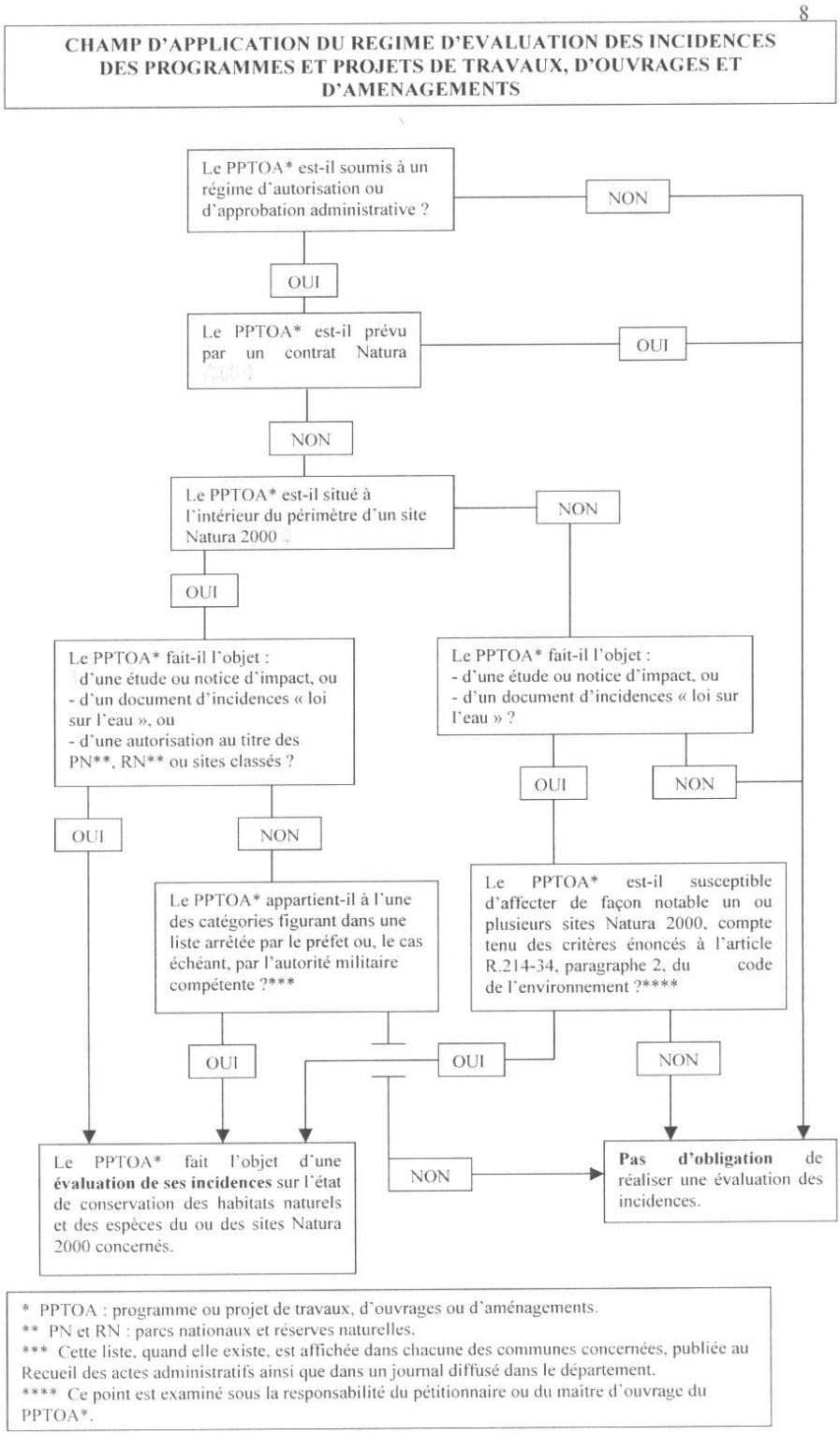
Cette opération, pour porter ses fruits, doit se dérouler dans les meilleurs délais.

Pour ma part, je souhaite que vous apportiez vos observations et commentaires personnels à cette enquête. Ils me seront des plus précieux.

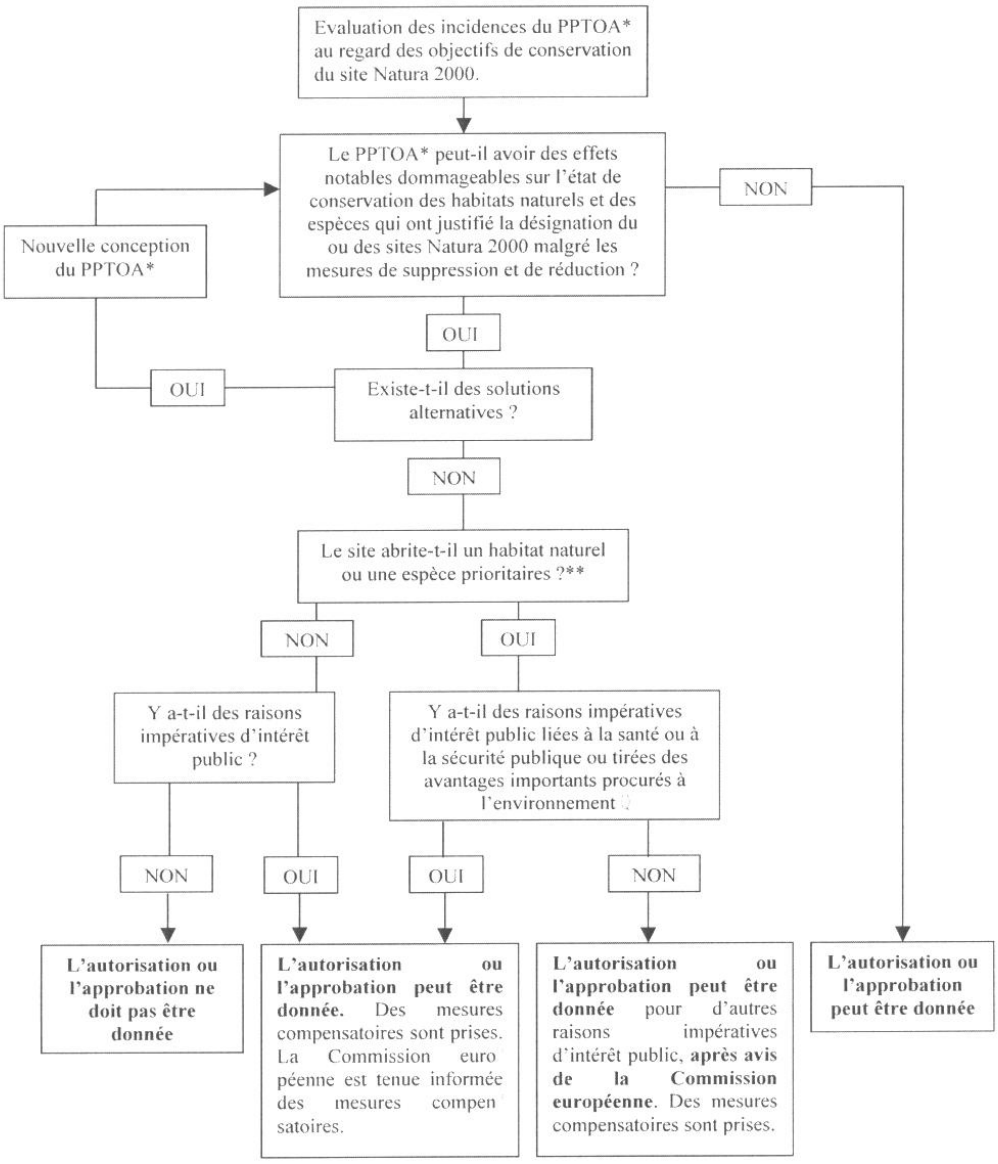
Le Délégué à la Qualité de la Vie

Jean-Claude ROURE

11 - Schémas évaluation



EXAMEN DES PROGRAMMES ET PROJETS DE TRAVAUX, D'OUVRAGES ET D'AMENAGEMENTS



* PPTOA : programme ou projet de travaux, d'ouvrages ou d'aménagements.
** Les habitats naturels et les espèces prioritaires figurent dans l'arrêté du 16 novembre 2001 relatif à la liste des types d'habitats naturels et des espèces de faune et de flore sauvages qui peuvent justifier la désignation de zones spéciales de conservation au titre du réseau écologique européen Natura 2000 selon l'article L.414-1-I du code de l'environnement.

12 - Questionnaires envoyé aux administrations dans le cadre de thèse

Claire CHOBLET
63, rue des trois Rois
44000 Nantes
☎ 02.40.93.14.66
e-mail : claire_choblet@hotmail.com

A l'attention de :
Exemple du Morbihan

Objet : questionnaire concernant les études d'impact et les enquêtes publiques Loi Bouchardeau dans les communes littorales du Morbihan.

Nantes, le 08 février 2002

Monsieur,

Doctorante en géographie à l'Université de Nantes, je prépare une thèse sur les études d'impact et les enquêtes publiques sur le littoral atlantique français. Un des objectifs de ce travail est, à travers l'étude et l'analyse de ces procédures à l'échelle globale, de mieux comprendre les interactions entre acteurs et décideurs de l'aménagement littoral.

J'essaie actuellement d'obtenir des données statistiques sur ces deux procédures dans les différents départements du littoral atlantique français, mais la dispersion des dossiers dans plusieurs administrations complique mes recherches. Aussi, je vous adresse un questionnaire en attendant de vous rencontrer ultérieurement, et vous remercie de le diffuser dans les différents services concernés. Bien sûr, si vous jugez que des éléments importants n'ont pas été abordés dans le questionnaire, n'hésitez pas à m'en faire part car cela me permettra de mieux préparer mes enquêtes de terrain.

Ces réponses sont d'une grande importance pour la suite de mon travail, aussi, vous remerciant par avance de l'attention et du temps que vous consacrerez à ma demande, je vous prie d'agréer, Monsieur, mes sincères salutations.

Claire CHOBLET

Merci de retourner le questionnaire ci-joint (même incomplet) à l'adresse ci-dessus

Espace d'étude : **communes littorales du Morbihan.**

***I** / Les aménagements littoraux*

▸ Indiquer la nature et le nombre de projets soumis à étude d'impact depuis le décret d'application de la Loi du 10/07/1976 sur la protection de la nature ? Ces aménagements ont-ils été soumis à une enquête publique selon les modalités de la loi Bouchardeau du 12/07/1983 ?

Type d'aménagement	***nombre et date de réalisation***	***enquête publique (oui / non)***
❒ Aménagements portuaires		
❒ Endiguements, remblais, enrochements, épis, etc.		
❒ Dragage		
❒ autre :		
❒ Loisirs		
❒ Ports de plaisance		
❒ Campings		
❒ Golfs		
❒ autre :		
❒ ICPE (installations classées pour l'environnement)		
❒ Agricoles		
❒ Carrières		
❒ Déchets		
❒ Industries		
❒ Loisirs		
❒ Routiers		
❒ autre :		
❒ Urbanisme		
❒ ZAC		
❒ Commerce		
❒ autre :		
❒ Transport		
❒ Eau/ assainissement		

- ❐ Stations d'épuration
- ❐ autre :

❐ Remembrements

❐ autres aménagements :

-

-

▸ Quels sont les projets d'aménagements en cours dans les communes littorales de votre département ?

▸ Certains projets sont-ils (ou vont-ils) passés en Commission de débat public ? Lesquels ?

▸ Certains projets ont-ils généré un contentieux, ou ont-ils été soumis à un sursis à exécution ? Pour quelle(s) raison(s) majeure(s) ?

▸ Certains projets ont-ils échoué ? Pourquoi ?

II / *L'application du droit*

▸ Rencontrez-vous des difficultés à appliquer certains articles réglementaires ? Pouvez-vous préciser lesquels, et expliciter quelle raison majeure est à l'origine de ces difficultés ? (Loi littoral, Loi Bouchardeau, Loi sur la protection de la nature, Loi sur l'eau, Loi SRU, etc.)

▸ Pensez-vous que les dispositions juridiques, administratives et financières des communes concernées permettent une réelle prise en compte de ces deux procédures ?

III / *Les dossiers d'études d'impact*

- Les dossiers sont-ils complets et conséquents ? Y a t-il des évolutions significatives (sur la qualité des illustrations, la définition des mesures compensatoires, les études de variante, etc.) ?

- Les mesures compensatoires sont-elles généralement suivies ? Certains aménagements posent-ils des problèmes (ou en ont posé) par rapport à ces mesures ? Que pensez-vous de ce principe de mesures compensatoires ?

- Quels aménagements littoraux font (ou ont fait) l'objet de contrôles de ces mesures compensatoires ? L'Etat est-il engagé pour effectuer un suivi de certaines opérations ?

IV / *Recherche de données*

- Pouvez-vous m'indiquer les principaux organismes et administrations (ou les personnes) détenant des informations sur les études d'impact et les enquêtes publiques dans le département ?

- Y a t-il possibilité de consultation de certains dossiers (récents ou archivés) dans votre administration ?

- Où peut-on accéder aux bilans des opérations de contrôle et de suivi des impacts d'un aménagement ?

13 - Arrêt de la Cour du 11 juillet 1996, *Lappel Bank*

Regina contre Secretary of State for the Environment, ex parte: Royal Society for the Protection of Birds.
Demande de décision préjudicielle: House of Lords - Royaume-Uni.
Directive 79/409/CEE concernant la conservation des oiseaux sauvages - Directive 92/43/CEE concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages - Délimitation des zones de protection spéciale - Pouvoir d'appréciation des Etats membres - Considérations économiques et sociales – Lappel Bank. Affaire C-44/95.
Recueil de Jurisprudence 1996 page I-3805

Environnement ° Conservation des oiseaux sauvages ° Directive 79/409 ° Choix et délimitation des zones de protection spéciale ° Critères pouvant être pris en considération ° Exclusion des exigences économiques, même au titre d'un intérêt général primant les objectifs écologiques ou de raisons impératives d'intérêt public majeur (Directives du Conseil 79/409, art. 2 et 4, § 1 et 2, et 92/43, art. 6, § 4).

L' article 4, paragraphe 1 ou 2, de la directive 79/409, concernant la conservation des oiseaux sauvages, qui oblige les États membres à prendre des mesures de conservation spéciale pour certaines espèces, et notamment à classer en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés à leur conservation, doit être interprété en ce sens qu' un État membre, lors du choix et de la délimitation d' une zone de protection spéciale, n' est autorisé ni à tenir compte, lors du choix et de la délimitation d' une zone de protection spéciale, des exigences économiques mentionnées à l' article 2 de la directive, ni même à faire intervenir de telles exigences au titre d' un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par celle-ci.
Dans le même contexte, un État membre ne peut pas non plus tenir compte d'exigences économiques dans la mesure où elles répondent à des raisons impératives d'intérêt public majeur telles que visées à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvage, inséré dans la directive 79/409. En effet, si cette dernière disposition a élargi l' éventail des raisons pouvant justifier une atteinte aux zones de protection spéciale déjà classées, en y incluant expressément des raisons de nature sociale ou économique, elle n' a toutefois pas introduit de modification pour ce qui concerne le stade initial du classement visé à l' article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive 79/409, de sorte que le classement des sites en zones de protection spéciale doit en tout cas s' effectuer selon les critères admis en vertu de ces dernières dispositions.

Dans l' affaire C-44/95, ayant pour objet une demande adressée à la Cour, en application de l' article 177 du traité CE, par la House of Lords (Royaume-Uni) et tendant à obtenir, dans le litige pendant devant cette juridiction entre
Regina et Secretary of State for the Environment,
ex parte: Royal Society for the Protection of Birds,
en présence de Port of Sheerness Ltd,
une décision à titre préjudiciel sur l' interprétation des articles 2 et 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1),
LA COUR,
composée de MM. G. C. Rodríguez Iglesias, président, D. A. O. Edward, J.-P. Puissochet et G. Hirsch, présidents de chambre, G. F. Mancini, J. C. Moitinho de Almeida, P. J. G. Kapteyn, C. Gulmann (rapporteur), J. L. Murray, P. Jann et M. Wathelet, juges, avocat général: M. N. Fennelly,
greffier: Mme L. Hewlett, administrateur, considérant les observations écrites présentées:
° pour la Royal Society for the Protection of Birds, par MM. R. Gordon, QC, et R. Buxton, solicitor,
° pour le Port of Sheerness Ltd, par MM. S. Isaacs, QC, et C. Lewis, barrister, mandatés par M. C. Holme, solicitor,
° pour le gouvernement du Royaume-Uni, par M. J. E. Collins, Assistant Treasury Solicitor, en qualité d'agent, assisté de MM. S. Richards et A. Lindsay, barristers,
° pour le gouvernement français, par Mme C. de Salins, sous-directeur à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, et M. J.-L. Falconi, secrétaire des affaires étrangères à la même direction, en qualité d' agents,
° pour la Commission des Communautés européennes, par Mme C. O' Reilly et M. M. van der Woude, membres du service juridique, en qualité d' agents, vu le rapport d' audience,
ayant entendu les observations orales de la Royal Society for the Protection of Birds, représentée par MM. R. Gordon et R. Buxton, du Port of Sheerness Ltd, représenté par M. S. Isaacs, du gouvernement du Royaume-Uni, représenté par MM. J. E. Collins, S. Richards et A. Lindsay, du gouvernement français, représenté par M. R. Nadal, secrétaire adjoint des affaires étrangères à la direction des affaires juridiques du ministère des Affaires étrangères, en qualité d' agent, et de la Commission des Communautés européennes, représentée par Mme C. O' Reilly, à l' audience du 7 février 1996,
ayant entendu l' avocat général en ses conclusions à l' audience du 21 mars 1996,
rend le présent Arrêt

1 Par ordonnance du 9 février 1995, parvenue à la Cour le 24 février suivant, la House of Lords a posé, en application de l'article 177 du traité CE, deux questions préjudicielles relatives à l'interprétation des articles 2 et 4 de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages (JO L 103, p. 1, ci-après la "directive sur les oiseaux").
2 Ces questions ont été soulevées dans le cadre d'un litige opposant une association pour la protection des oiseaux, la Royal Society for the Protection of Birds (ci-après la "RSPB"), au Secretary of State for the Environment (ministre de l'Environnement, ci-après le "ministre") au sujet d'une décision portant désignation d'une zone de protection

spéciale pour la conservation des oiseaux sauvages.
3 La directive sur les oiseaux, dont le champ d'application comprend toutes les espèces d'oiseaux vivant naturellement à l'état sauvage sur le territoire européen des États membres auquel le traité est d'application, prévoit en son article 2 que les États membres prennent toutes les mesures nécessaires pour maintenir ou adapter la population de toutes ces espèces d' oiseaux à un niveau qui corresponde notamment aux exigences écologiques, scientifiques et culturelles, compte tenu des exigences économiques et récréationnelles.
4 Selon l'article 3 de la directive sur les oiseaux, les États membres, compte tenu des exigences mentionnées à l'article 2, prennent toutes les mesures nécessaires pour préserver, maintenir ou rétablir, entre autres par la création de zones de protection, une diversité et une superficie suffisantes d'habitats pour toutes les espèces protégées.
5 Aux termes de l' article 4, paragraphe 1, de cette directive, les espèces mentionnées à l' annexe I font l' objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat, afin d' assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution. Les États membres classent notamment en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation de ces espèces dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la directive.
6 Selon le paragraphe 2 de cet article, "Les États membres prennent des mesures similaires à l'égard des espèces migratrices non visées à l'annexe I dont la venue est régulière, compte tenu des besoins de protection dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la présente directive en ce qui concerne leurs aires de reproduction, de mue et d'hivernage et les zones de relais dans leur aire de migration. A cette fin, les États membres attachent une importance particulière à la protection des zones humides et tout particulièrement de celles d'importance internationale".
7 Enfin, aux termes de l'article 4, paragraphe 4, "les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter dans les zones de protection visées aux paragraphes 1 et 2 la pollution ou la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux, pour autant qu'elles aient un effet significatif eu égard aux objectifs du présent article. En dehors de ces zones de protection, les États membres s'efforcent également d'éviter la pollution ou la détérioration des habitats".
8 La directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages (JO L 206, p. 7, ci-après la "directive sur les habitats"), dont le délai de transposition a expiré en juin 1994 pour le Royaume-Uni, prévoit, en son article 7, que les obligations découlant de son article 6, paragraphes 2, 3 et 4, se substituent aux obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive sur les oiseaux, en ce qui concerne les zones classées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, ou reconnues d'une manière similaire en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de cette même directive. Les paragraphes 2, 3 et 4 de l' article 6 de la directive sur les habitats sont rédigés comme suit:
"2. Les États membres prennent les mesures appropriées pour éviter, dans les zones spéciales de conservation, la détérioration des habitats naturels et des habitats d'espèces ainsi que les perturbations touchant les espèces pour lesquelles les zones ont été désignées, pour autant que ces perturbations soient susceptibles d' avoir un effet significatif eu égard aux objectifs de la présente directive.
3. Tout plan ou projet non directement lié ou nécessaire à la gestion du site mais susceptible d'affecter ce site de manière significative, individuellement ou en conjugaison avec d'autres plans et projets, fait l'objet d'une évaluation appropriée de ses incidences sur le site eu égard aux objectifs de conservation de ce site. Compte tenu des conclusions de l'évaluation des incidences sur le site et sous réserve des dispositions du paragraphe 4, les autorités nationales compétentes ne marquent leur accord sur ce plan ou projet qu'après s'être assurées qu'il ne portera pas atteinte à l'intégrité du site concerné et après avoir pris, le cas échéant, l'avis du public.
4. Si, en dépit de conclusions négatives de l'évaluation des incidences sur le site et en l'absence de solutions alternatives, un plan ou projet doit néanmoins être réalisé pour des raisons impératives d'intérêt public majeur, y compris de nature sociale ou économique, l'État membre prend toute mesure compensatoire nécessaire pour assurer que la cohérence globale de Nature 2000 est protégée. L'État membre informe la Commission des mesures compensatoires adoptées.
Lorsque le site concerné est un site abritant un type d'habitat naturel et/ou une espèce prioritaires, seules peuvent être évoquées des considérations liées à la santé de l'homme et à la sécurité publique ou à des conséquences bénéfiques primordiales pour l'environnement ou, après avis de la Commission, à d'autres raisons impératives d'intérêt public majeur."
9 Le Royaume-Uni n'a transposé cette directive qu'en octobre 1994.
10 Le 15 décembre 1993, le ministre a décidé de désigner l'estuaire et les marais de Medway comme zone de protection spéciale (ci-après la "ZPS"). En même temps, il a décidé de ne pas inclure dans cette ZPS une aire d'environ 22 hectares sur le Lappel Bank.
11 Il ressort de l'ordonnance de renvoi que l'estuaire et les marais de Medway constituent une zone humide d'importance internationale de 4 681 hectares sur la côte nord du Kent, visée par la convention de Ramsar. Elle est utilisée par nombre d'espèces d'oiseaux aquatiques et d'échassiers comme aire de reproduction et d'hivernage et comme zone de relais durant la migration de printemps et d'automne. En outre, ce site abrite des populations en cours de reproduction d'avocettes et de sternes naines, qui sont des espèces visées à l'annexe I de la directive sur les oiseaux.
12 Quant au Lappel Bank, il consiste en une zone de plaines boueuses intertidales qui, à son extrémité nord, jouxte directement le Port de Sheerness et se trouve géographiquement à l'intérieur des limites de l'estuaire et des marais de Medway. Le Lappel Bank présente plusieurs des importantes qualités ornithologiques de l'ensemble de la zone. Bien qu' il n' abrite aucune espèce visée aux fins de l'article 4, paragraphe 1, de la directive sur les oiseaux, certaines espèces y sont présentes en beaucoup plus grand nombre que dans d' autres parties de la ZPS de Medway. Le Lappel Bank est une composante importante de l'écosystème estuarien d'ensemble et la perte de cette zone intertidale entraînerait probablement une réduction des populations d'échassiers et de sauvagines de l'estuaire et des marais de Medway.

13 Le Port de Sheerness est actuellement le cinquième port du Royaume-Uni pour la manutention des marchandises et du fret. Il s'agit d' une entreprise commerciale prospère qui bénéficie d'une situation favorable pour son trafic maritime et pour ses principaux marchés intérieurs. Ce port, qui est du reste un important employeur dans une région qui connaît de graves problèmes de chômage, a projeté son extension en vue de l'agrandissement des installations destinées au stockage des voitures et à des activités à valeur ajoutée portant sur les véhicules et sur le marché des produits fruitiers et papetiers, et ce afin de mieux concurrencer les ports continentaux offrant des possibilités semblables. Or, le Lappel Bank est la seule zone dans laquelle le Port de Sheerness pouvait envisager de manière réaliste de s'étendre.
14 Aussi, le ministre a décidé de ne pas inclure le Lappel Bank dans la ZPS de l'estuaire de Medway, estimant que la nécessité de ne pas entraver la viabilité du port et la contribution significative que son extension dans la zone du Lappel Bank fournirait à l'économie locale et nationale devaient l' emporter sur la valeur de cette zone quant à la conservation de la nature.
15 La RSPB a saisi la Divisional Court de la Queen' s Bench Division d'un recours en annulation de cette décision du ministre, soutenant que ce dernier n'avait pas le droit, au regard de la directive sur les oiseaux, de tenir compte de considérations économiques au stade du classement d'une ZPS. La Divisional Court a donné tort à la RSPB. En appel, la Court of Appeal a confirmé cette décision. La RSPB a donc porté le recours devant la House of Lords.
16 Doutant de l'interprétation à donner à la directive, la juridiction nationale a décidé de surseoir à statuer et de poser à la Cour les questions préjudicielles suivantes:
"1) Un État membre est-il en droit de tenir compte des considérations mentionnées dans l'article 2 de la directive 79/409/CEE, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages pour le classement d' une zone en zone de protection spéciale et/ou pour la délimitation d' une telle zone en application de l'article 4, paragraphes 1 et/ou 2, de cette directive?
2) En cas de réponse négative à la question 1, un État membre peut-il néanmoins tenir compte de certaines considérations de l' article 2 dans le cadre du processus de classement dans la mesure où:
a) elles répondent à un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par la directive [application du critère que la Cour européenne a établi notamment dans l'affaire 57/89, Commission/Allemagne (' affaire des digues de la Leybucht ') pour une dérogation aux exigences de l'article 4, paragraphe 4;
b) ou répondent à des raisons impératives d' intérêt public majeur telles que celles qui peuvent être prises en considération au titre de l' article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages?"
Sur la première question
17 Par cette question, la juridiction de renvoi vise en fait à savoir si l'article 4, paragraphe 1 ou 2, de la directive sur les oiseaux doit être interprété en ce sens qu'un État membre est autorisé à tenir compte des exigences économiques mentionnées à son article 2 lors du choix et de la délimitation d'une ZPS.
18 A titre liminaire, il convient de rappeler que, selon le neuvième considérant de la directive sur les oiseaux "la préservation, le maintien ou le rétablissement d' une diversité et d' une superficie suffisantes d'habitats sont indispensables à la conservation de toutes les espèces d'oiseaux [visées par la directive]", que "certaines espèces d' oiseaux doivent faire l'objet de mesures de conservation spéciale concernant leur habitat afin d' assurer leur survie et leur reproduction dans leur aire de distribution" et, enfin, que "ces mesures doivent également tenir compte des espèces migratrices".
19 Ce considérant trouve sa traduction formelle dans les articles 3 et 4 de ladite directive. A cet égard, la Cour a rappelé, dans l' arrêt du 2 août 1993, Commission/Espagne (C-355/90, Rec. p. I-4221, point 23, ci-après l' "arrêt sur les marais de Santoña"), que la première de ces dispositions impose des obligations présentant un caractère général, à savoir l'obligation d' assurer une diversité et une superficie suffisantes d' habitats pour tous les oiseaux visés par la directive, tandis que la seconde contient des obligations spécifiques concernant les espèces d' oiseaux énumérées à l' annexe I et les espèces migratrices non visées à cette annexe.
20 Selon le gouvernement du Royaume-Uni et le Port of Sheerness Ltd, l'article 4 de la directive sur les oiseaux ne peut être considéré indépendamment de l'article 3. A cet égard, ils observent que l' article 4 prévoit, pour certaines espèces méritant un intérêt particulier, une application spécifique de l'obligation générale imposée par l'article 3. Dès lors que cette dernière disposition permet de tenir compte des exigences économiques, il devrait en aller de même pour l' article 4, paragraphes 1 et 2.
21 Le gouvernement français parvient à la même conclusion en observant que, lors de la création d' une ZPS, les États membres prennent en considération l'ensemble des critères mentionnés à l'article 2 de la directive sur les oiseaux, qui a une portée générale, et donc, entre autres, les exigences économiques.
22 Ces arguments ne sauraient être accueillis.
23 En effet, il convient d'abord de relever que l' article 4 de la directive sur les oiseaux prévoit un régime de protection spécifiquement ciblé et renforcé tant pour les espèces énumérées à l'annexe I que pour les espèces migratrices, qui trouve sa justification dans le fait qu'il s'agit respectivement des espèces les plus menacées et des espèces constituant un patrimoine commun de la Communauté (voir arrêt du 23 mai 1990, Van den Burg, C-169/89, Rec. p. I-2143, point 11).
24 Or, tandis que l'article 3 de cette directive prévoit la prise en compte des exigences mentionnées à l'article 2 pour la mise en oeuvre des mesures de conservation générale, parmi lesquelles figure la création de zones de protection, l'article 4 n'opère pas un tel renvoi pour la mise en oeuvre des mesures de conservation spéciale, et notamment la création de ZPS.
25 En conséquence, compte tenu de l'objectif de protection particulière poursuivi par l'article 4 et de ce que, selon une jurisprudence constante (voir, notamment, arrêt du 19 janvier 1994, Association pour la protection des animaux sauvages e.a., C-435/92, Rec. p. I-67, point 20), l'article 2 ne constitue pas une dérogation autonome au régime de protection établi par la directive, force est de constater que, comme il ressort de l' arrêt sur les marais de Santoña, points 17 et 18, les exigences écologiques posées par la première disposition ne doivent pas être mises en balance

avec les intérêts énumérés dans la seconde et, en particulier, avec les exigences économiques.
26 En fait, ce sont les critères contenus dans les paragraphes 1 et 2 de l'article 4 qui doivent guider les États membres dans le choix et dans la délimitation des ZPS. Or, il résulte de l'arrêt sur les marais de Santoña, points 26 et 27, qu'il s'agit de critères de nature ornithologique, et ce nonobstant les divergences existant entre les différentes versions linguistiques de l'article 4, paragraphe 1, dernier alinéa.
27 Au vu de ce qui précède, il y a lieu de répondre que l'article 4, paragraphe 1 ou 2, de la directive sur les oiseaux doit être interprété en ce sens qu'un État membre n'est pas autorisé à tenir compte des exigences économiques mentionnées à son article 2 lors du choix et de la délimitation d'une ZPS.
Sur la seconde question
Sur la première partie de la seconde question
28 Par la première partie de la seconde question, la juridiction nationale cherche à savoir si l'article 4, paragraphe 1 ou 2, de la directive sur les oiseaux doit être interprété en ce sens qu'un État membre peut, lors du choix et de la délimitation d'une ZPS, tenir compte d'exigences économiques au titre d'un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par cette directive.
29 Dans l'arrêt du 28 février 1991, Commission/Allemagne (C-57/89, Rec. p. I-883, points 21 et 22, ci-après l' "arrêt sur les digues de la Leybucht"), la Cour a déclaré que les États membres, dans le cadre de l'article 4, paragraphe 4, de la directive sur les oiseaux, ne peuvent réduire la surface d'une ZPS que pour des raisons exceptionnelles, à savoir des raisons correspondant à un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par la directive. Or, dans ce contexte, les exigences économiques ne sauraient, selon le même arrêt, entrer en ligne de compte.
30 Il ressort par ailleurs de l'arrêt sur les marais de Santoña, point 19, que, dans le cadre de l'article 4 de cette directive, envisagé dans son ensemble, les exigences économiques ne sauraient en tout état de cause correspondre à un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par celle-ci.
31 Dès lors, sans même qu'il soit nécessaire de prendre position sur la pertinence éventuelle des raisons d'intérêt général supérieur aux fins du classement d' une ZPS, il y a lieu de répondre à la première partie de la seconde question que l'article 4, paragraphe 1 ou 2, de la directive sur les oiseaux doit être interprété en ce sens qu'un État membre ne peut pas, lors du choix et de la délimitation d' une ZPS, tenir compte d'exigences économiques au titre d'un intérêt général supérieur à celui auquel répond l' objectif écologique visé par cette directive.
Sur la seconde partie de la seconde question
32 Par la seconde partie de la seconde question, la House of Lords demande en substance si l'article 4, paragraphe 1 ou 2, de la directive sur les oiseaux doit être interprété en ce sens qu' un État membre peut, lors du choix et de la délimitation d' une ZPS, tenir compte d' exigences économiques dans la mesure où elles répondent à des raisons impératives d'intérêt public majeur telles que visées à l'article 6, paragraphe 4, de la directive sur les habitats.
33 Le gouvernement du Royaume-Uni estime que cette question ne concerne que l'hypothèse où la décision de classement est intervenue après l'expiration du délai de transposition de la directive sur les habitats. L'espèce au principal étant différente, il ne serait pas nécessaire de répondre à une telle question.
34 Sur ce point, il suffit de rappeler que, selon une jurisprudence constante, il appartient aux seules juridictions nationales, qui sont saisies du litige et doivent assumer la responsabilité de la décision judiciaire à intervenir, d'apprécier, au regard des particularités de chaque affaire, tant la nécessité d' une décision préjudicielle pour être en mesure de rendre leur jugement que la pertinence des questions qu'elles posent à la Cour. Le rejet d' une demande formée par une juridiction nationale n' est possible que s'il apparaît de manière manifeste que l'interprétation sollicitée du droit communautaire n'a aucun rapport avec la réalité ou l' objet du litige au principal (voir, notamment, arrêt du 28 mars 1996, Ruiz Bernáldez, C-129/94, non encore publié au Recueil, point 7). Tel n'est cependant pas le cas dans l'espèce au principal.
35 En conséquence, il y a lieu d'examiner la seconde partie de la seconde question posée par la juridiction de renvoi.
36 Il importe d'abord de rappeler que l'article 7 de la directive sur les habitats prévoit notamment que les obligations découlant de son article 6, paragraphe 4, s'appliquent, en substitution des obligations découlant de l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive sur les oiseaux, aux zones classées en vertu de l'article 4, paragraphe 1, ou reconnues d'une manière similaire en vertu de l'article 4, paragraphe 2, de ladite directive à partir de la date de la mise en application de la directive sur les habitats ou de la date de la classification ou de la reconnaissance par un État membre en vertu de la directive sur les oiseaux si cette dernière date est postérieure.
37 A cet égard, il convient de relever que, comme le soutient la Commission dans ses observations, l'article 6, paragraphe 4, de la directive sur les habitats, tel qu'inséré dans la directive sur les oiseaux, a élargi, à la suite de l'arrêt sur les digues de la Leybucht, où il était question de la réduction d' une zone déjà classée, l'éventail des raisons pouvant justifier une atteinte aux ZPS, en y incluant expressément des raisons de nature sociale ou économique.
38 Ainsi, les raisons impératives d'intérêt public majeur qui peuvent, aux termes de l'article 6, paragraphe 4, de cette directive, justifier un plan ou un projet ayant pour conséquence d'affecter une ZPS de manière significative englobent en tout état de cause les raisons d'intérêt général supérieur, telles que dégagées dans l'arrêt sur les digues de la Leybucht, et peuvent, le cas échéant, comprendre des raisons d'ordre social ou économique.
39 Il convient ensuite de constater que si l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive sur les habitats, en tant qu'il modifie l'article 4, paragraphe 4, première phrase, de la directive sur les oiseaux, a instauré une procédure permettant aux États membres d'adopter, pour des raisons impératives d'intérêt public majeur et sous certaines conditions, un plan ou un projet portant atteinte à une ZPS et donc de revenir de cette façon sur une décision de classement d'une telle zone en en réduisant la surface, il n'a toutefois pas introduit de modification pour ce qui concerne le stade initial du classement d' une zone en ZPS visé à l'article 4, paragraphes 1 et 2, de la directive sur les oiseaux.
40 Il s'ensuit que, même sous l'empire de la directive sur les habitats, le classement des sites en ZPS doit en tout cas s'effectuer selon les critères admis en vertu des paragraphes 1 et 2 de l'article 4 de la directive sur les oiseaux.

41 Or, les exigences économiques, en tant que raison impérative d'intérêt public majeur permettant de déroger à l'obligation de classer un site selon sa valeur écologique, ne sauraient entrer en ligne de compte à ce stade, ce qui n'empêche pas, comme l'a relevé à juste titre la Commission, qu'elles puissent être prises en compte de suite dans le cadre de la procédure prévue à l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive sur les habitats.
42 Il y a donc lieu de répondre que l article 4, paragraphe 1 ou 2, de la directive sur les oiseaux doit être interprété en ce sens qu'un État membre ne peut pas, lors du choix et de la délimitation d'une ZPS, tenir compte d'exigences économiques dans la mesure où elles répondent à des raisons impératives d'intérêt public majeur telles que visées à l'article 6, paragraphe 4, de la directive sur les habitats.
Sur les dépens
43 Les frais exposés par les gouvernements français et du Royaume-Uni, ainsi que par la Commission des Communautés européennes, qui ont soumis des observations à la Cour, ne peuvent faire l'objet d'un remboursement. La procédure revêtant, à l'égard des parties au principal, le caractère d'un incident soulevé devant la juridiction nationale, il appartient à celle-ci de statuer sur les dépens.

Par ces motifs,
LA COUR,
Statuant sur les questions à elle soumises par la House of Lords, par ordonnance du 9 février **1995, dit pour droit:**

1) L'article 4, paragraphe 1 ou 2, de la directive 79/409/CEE du Conseil, du 2 avril 1979, concernant la conservation des oiseaux sauvages, doit être interprété en ce sens qu'un État membre n'est pas autorisé à tenir compte des exigences économiques mentionnées à son article 2 lors du choix et de la délimitation d'une zone de protection spéciale.

2) L'article 4, paragraphe 1 ou 2, de la directive 79/409 doit être interprété en ce sens qu'un État membre ne peut pas, lors du choix et de la délimitation d'une zone de protection spéciale, tenir compte d'exigences économiques au titre d'un intérêt général supérieur à celui auquel répond l'objectif écologique visé par cette directive.

3) L'article 4, paragraphe 1 ou 2, de la directive 79/409 doit être interprété en ce sens qu'un État membre ne peut pas, lors du choix et de la délimitation d'une zone de protection spéciale, tenir compte d'exigences économiques dans la mesure où elles répondent à des raisons impératives d'intérêt public majeur telles que visées à l'article 6, paragraphe 4, de la directive 92/43/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

TABLE DES MATIERES

Remerciements ***5***
Sommaire ***7***
Table des sigles ***9***

Introduction ***11***

Partie I. L'aménagement du littoral, entre institutionnalisation étatique et pratique locale ***33***

Chapitre 1. Le littoral, un espace complexe et aménagé ***37***

1. Les spécificités de l'espace littoral : rappels 39

11. Un système entre dynamique naturelle et sociale 39
111. La dynamique physique 41
112. Les interventions et équipements sur le littoral 42
113. La dynamique sociale 45

12. Le littoral, un espace convoité entre intérêt général et intérêts particuliers 47
121. Un espace d'enjeu 47
122. Un espace approprié 48
123. La protection de la nature littorale entre nécessité écologique et développement économique 51

2. Etat des principaux aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur le secteur littoral étudié 54

21. La prise en compte du littoral dans les textes relatifs aux études d'impact et aux enquêtes publiques 54
211. Les textes conditionnant la réalisation d'une étude d'impact 54
212. Les textes relatifs aux enquêtes publiques 55
213. Synthèse des aménagements soumis à étude d'impact et/ou enquête publique sur le littoral 56

22. Sur le terrain : précisions réglementaires (spécifiques) et état des aménagements 62
221. L'activité portuaire 62
222. Travaux ou ouvrages réalisés en dehors des ports en milieu maritime ou côtier 65
223. Agriculture, aquaculture et industrie 68
224. Les opérations d'urbanisme 72

Chapitre 2. La prise de conscience d'une nécessaire protection de la nature et sa traduction réglementaire : contexte, évolutions ***77***

1. L'investissement du terrain réglementaire ***79***

11. Le mauvais état de l'environnement : du diagnostic au remède juridique 79
111. L'éveil des politiques publiques d'aménagement 79
112. L'emprise réglementaire : le tournant des années 1970 80
La concrétisation de la protection de la nature par l'instauration des études d'impact 81

12. Le reflet des préoccupations environnementales à travers les terminologies : entre défense et conservation ; de la nature à l'environnement 82
121. Au sein du tissu social et associatif 82
122. A travers la lecture des textes juridiques 83

13. Alertes et tentatives de sauvetage d'une nature littorale menacée 85
131. Les premières grandes initiatives étatiques pour la protection des milieux côtiers 85
132. La loi Littoral de 1986 et l'évolution d'un cadre réglementaire spécifique 88

2. La protection de l'environnement, un enjeu multi-scalaire 91

21. L'effacement de l'Etat au profit des collectivités locales et de l'Europe 91
221. Un engagement étatique tardif et en retrait 91
212. La protection de l'environnement et le jeu de la décentralisation 93
213. L'environnement : un intérêt général de plus en plus défendu par l'Europe au dépend de l'Etat 97

22. L'émergence de la participation comme moyen de protection à grande échelle 98
221. Naissance et évolution des enquêtes publiques 98
222. Les amorces d'un système de co-décision local 101

Chapitre 3. De la conception d'un aménagement à sa réalisation, rôle et logiques d'acteurs 107

1. De l'élaboration du projet au contrôle administratif de l'étude d'impact 111

11. Les initiateurs de l'étude 111
111. Le maître d'ouvrage 111
112. Les bureaux d'études 111

12. La première étape du contrôle administratif 112
121. Quelles sont les administrations qui contrôlent l'étude d'impact ? 112
122. Le contrôle dans la pratique, une responsabilité peu assumée par l'Etat 115
123. Les relations de la DIREN avec les autres acteurs de l'aménagement 116

2. Le contrôle social : qui, quand et comment ? 117

21. Les commissaires enquêteurs 117
211. Des « détectives» de l'aménagement du territoire ? 117
212. Qui sont ceux qui se considèrent comme des « honnêtes hommes » ? 119
213. Compétence et avis du commissaire enquêteur : une portée décisive ? 120

22. L'intervention des citoyens à l'enquête publique : qui sont-ils, quelles sont leurs motivations ? 120
221. Les individuels et les voisins non regroupés 122
222. Les associations de proximité 123
223. Les associations générales et régionales 124

23. La participation du public dans la pratique 128
231. Constats généraux 128
232. La variabilité de la mobilisation publique 128
233. Les territoires de la participation sur le littoral 129

3. Des contrôles spécifiques pour la décision 132

31. L'apport des scientifiques 133
311. L'expert, un représentant de la connaissance scientifique 133

32. Les ultimes contrôles politiques et juridiques 134
321. Les décideurs de fait 134
322. L'Europe 135
323. Le juge administratif 137

Partie II La prise en compte de l'environnement littoral dans les études d'impact et les enquêtes publiques, Eclairage par trois études de cas
..... 141

Chapitre 4. Le réensablement de la plage de la Grande Conche à Royan
..... 145

1. Caractéristiques du réensablement de la plage de Royan 148

11.Rappel du contexte 148
111. Présentation 148
112. Lutter contre l'érosion de la partie centrale de la Grande Conche : une priorité 149

12. Présentation de l'étude d'impact et de l'enquête publique 150
121. Description générale des procédures 150
122. Lecture critique des chapitres de l'étude d'impact 151
L'état initial du site 151
Description du projet 153
Analyse des impacts prévisibles du projet sur l'environnement 155
Les raisons du choix du projet 156
Les mesures destinées à réduire ou à compenser les impacts du projet sur l'environnement 157
Analyse critique de la méthode d'évaluation des impacts 158

13. Une enquête publique sans complications 158
131. Déroulement de l'enquête publique 158

2. Analyse globale du réensablement de la grande conche 160

21. Critiques générales de l'étude d'impact : une prise en compte limitée de l'espace 160
22. Quelques limites de la voie réglementaire 161

3. Le rechargement de la plage de La Baule (Loire Atlantique) : un contre exemple ? 162

31. Le rapport de la commission d'enquête 162
32. Une étude d'impact parfois peu explicite 163
Le rechargement par transport terrestre : révélateur des limites de la prise en compte environnementale 165
Le coût 165
Les impacts écologiques 166
33. Premier bilan des rechargements etudiés 168

Chapitre 5. L'Aménagement du port de plaisance de Piriac sur mer 171

1. Doucement… mais sûrement 174

11. Présentation 174
Contexte 175
12. La première extension spatiale du port traditionnel : 1986 / 88 176
13. Priorité à la plaisance : une volonté forte révélée par deux grands projets de développement 177
14. Du port d'échouage au bassin à flot : 1995 / 98 179
15. L'aboutissement du « tout à flot » avec la dernière extension de 2003 180

2. La création du bassin a flot : une participation publique en deux temps, trois mouvements 184

21. Une première enquête publique marquée par l'opposition au projet 184
22. Le recours en justice ou l'espérance des associations 185
23. Une seconde enquête publique pour la reprise des travaux 187
24. L'enquête publique relative à l'extension du port de Piriac, 2003 187

3. Bilan des procedures liees aux aménagements du port de piriac 190

31. L'absence de vision complète et globale 190
32. Une justification orientée et économique 192
33. L'engrenage temporel 193

Chapitre 6. Le projet d'extension industrialo-portuaire de Donges Est sur l'estuaire de la Loire 197

1. Un site, un projet, des acteurs 200

11. L'évolution du projet 200
12. Le projet actuel 205
13. L'encadrement réglementaire général du site et des territoires 208
14. Le contexte socio-politique 209

2. L'encadrement réglementaire specifique 212

21. Réglementation liée à l'extension portuaire 212
22. Lecture de l'étude d'impact 214
L'état initial du site 214
Les impacts 216

Le choix du projet 217
La justification du projet 217
Les mesures compensatoires 218
L'analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances 219

23. Déroulement de l'enquête publique 219
Remarques sur l'enquête publique 222

3. Un projet révélateur d'Interactions complexes entre système spatio-temporel et des jeux d'acteurs ... 222

31. Le temps, facteur déterminant des transformations spatiales 222
L'évolution du contexte politico-administratif dans la durée 222
L'implication européenne 222
Quel intérêt général ? 224

32. Des ajustements temporels à l'origine de dysfonctionnements 224
Le temps et l'application du droit 224
Du court au long terme : quand les références scientifiques font défaut 225

33. L'enjeu d'un acteur contre les enjeux d'un espace 225
Une extension vers l'amont peu judicieuse ? 226
Un coût environnemental difficile à évaluer 226

34. Les lacunes de l'étude d'impact 227
Partage de l'espace et mesures compensatoires 227
Le manque de vision globale spatiale et temporelle 228

Partie III. Lecture critique des études d'impact et des enquêtes publiques, propositions pour un aménagement intégré de l'espace littoral 235

Chapitre 7. Des révélateurs de dysfonctionnements 239

1. De la conception à l'application des procédures : un manque de culture environnementale 242

11. Définition et déroulement des procédures : des inadéquations entre la volonté du législateur et la pratique. 242
111. Ordre ou désordre des chapitres dans l'étude d'impact ? 242
112. Le choix de seuils financiers et de critères techniques : une limite forte 244
113. L'analyse des méthodes : un désintérêt consternant mais peu étonnant… 247
114. Des mesures compensatoires favorables au maintien d'un équilibre « naturel » ? 248
115. L'absence de contrôle dans la pratique, une porte ouverte aux dérives réglementaires 250

12. Intégration ou exclusion du public ? 253
121. La recherche de la démocratie remise en doute… 253
122. L'éviction des associations de protection 257
123. Le problème d'écriture, de lecture et d'accessibilité de l'information 260
124. Les commissaires enquêteurs et l'environnement 262
125. Une impartialité peu favorisée par les relations entre acteurs… 265
126. Le recours aux experts en environnement : une pratique sous utilisée 267

13. Des recours en justice synonymes d'échec 268
131. Les actions contentieuses : une issue révélatrice de l'inadéquation entre les procédures et la demande sociale 268
132. Les limites du jugement administratif 270

2. L'association des domaines économiques et environnementaux : un frein à la protection 272

21. Le coût des procédures administratives 272
211. Les études d'impact ou la recherche du meilleur prix 272
212. Un frein aux exigences réglementaires en matière de projets alternatifs 274
213. L'absence d'évaluation des surcoûts 276

22. Le coût de l'environnement 277
221. Comment mesurer sa valeur et évaluer le coût des transformations de l'espace ? 277

222. L'analyse des coûts collectifs des pollutions et nuisances et des avantages induits pour la collectivité : quel apport ? 281
223. Coût de l'environnement ou rentabilité économique de l'environnement ? 283

23. La prise de décision sous influence du monde économique 284
231. La justification économique d'un projet aux dépens de ses impacts environnementaux : l'urgence invoquée 285
232. Des étapes procédurales dictées par l'argent 287
233. Les préoccupations publiques : la question centrale du coût du projet pour le contribuable 290

3. Le manque d'approche systémique et globale : état des discontinuités 292

31. Les « intermittences » de la protection 292
311. La protection entre laxisme et immaturité réglementaire 292
312. Des espaces fractionnés par les mesures de protection réglementaires 297
313. Une législation nationale pour des réalités locales… une conformité possible (et souhaitable ?) ? 300

32. Etudes d'impact et enquêtes publiques, des facteurs multiples de discontinuités 301
321. Une échelle d'analyse spatio – temporelle inadaptée à la réalisation de l'étude d'impact 301
322. Déficience de l'information et état de la mobilisation publique 305
323. Les répercussions spatiales liées au partage des acteurs et à la compartimentation des procédures 308

33. Une approche peu durable marquée par l'absence de projection du projet sur le temps long 311
331. Une prise de décision fondée sur des incertitudes et une connaissance scientifique partielle 311
332. L'inadaptation du délai de demande des procédures 311
333. De la conception à la fin d'un aménagement 312

Chapitre 8. De l'outil d'aide à la décision à l'outil de gestion intégrée des zones côtières 319

1. Un potentiel pour la connaissance de l'espace littoral 322

11. Les études d'impact et les enquêtes publiques, un réservoir d'indicateurs géographiques à valoriser 322
111. Des indicateurs environnementaux multiples 322
112. L'intérêt du Système d'Information Géographique (SIG) pour l'aide à la décision en matière d'aménagement 323
113. Un moyen pour élargir la vision spatio - temporelle 326

12. Vers une meilleure intégration des connaissances scientifiques et pragmatiques dans le processus décisionnel 329
121. Une association nécessaire et systématique de spécialistes en environnement à chaque étape du projet 329
122. Etablir une continuité spatiale et temporelle 332

2. A la recherche d'une plus grande cohérence spatiale 334

21. En poursuivant la voie juridique 334
211. De nouvelles adaptations des textes : une nécessité ? 334
212. Réajuster le Droit aux spécificités territoriales locales par la Géographie 337
213. Un renforcement indispensable (et inévitable) des moyens de suivi, de contrôle et de police 339

22. En limitant le recours au Droit 342
221. Etablir la confrontation au sein de la concertation 342
222. Redistribution des acteurs et impacts sur la décision 352

Conclusion générale 365
Bibliographie 371
Table des figures, tableaux et photos 383
Annexes 386
Table des matières 419