

Le Conservatoire du littoral, quarante ans après : quel bilan et quelles perspectives ?

*Aurélie Joveniaux*¹

En 1975 était créé le Conservatoire du littoral (CDL)², un établissement public français chargé de mener, pour le compte de l'État et dans un contexte de bétonnage et de privatisation des côtes, une politique d'acquisition³ d'espaces naturels sur les rivages maritimes et lacustres⁴, dans le but à la fois de les soustraire à l'urbanisation et de constituer un patrimoine public de sites naturels définitivement préservés⁵ et ouverts à tous⁶. Un objectif ambitieux lui a été fixé : protéger de 20 à 25 % du linéaire côtier d'ici 2050, afin de préserver alors, avec d'autres dispositifs, un « tiers naturel » du littoral.

Lors de sa création, rares étaient ceux qui misaient sur le succès du Conservatoire. Doté de faibles moyens financiers, l'établissement devait en outre solliciter l'avis des élus locaux concernés avant toute intervention foncière et confier la gestion des terrains acquis à des acteurs locaux, aux collectivités en priorité. La loi du 10 juillet 1975, anticipant la décentralisation, lui imposait ainsi de mener une politique en association avec les élus, soupçonnés à l'époque d'être davantage les alliés des bétonneurs que des défenseurs de l'environnement : un véritable défi.

Hérodote, n° 165, La Découverte, 2^e trimestre 2017.

1. Doctorante en géographie, Institut français de géopolitique, université Paris-VIII Saint-Denis.

2. Abréviation couramment employée pour désigner le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

3. Le CDL peut aussi se voir affecter/attribuer des terrains par l'État.

4. Dans les cantons côtiers en métropole, les départements d'outre-mer et sur les rives des lacs de plus de 1 000 ha.

5. Les terrains classés dans son domaine propre sont imprescriptibles et quasi inaliénables (leur revente nécessite le recours à une procédure lourde, jamais utilisée jusque-là).

6. Dans la limite de la fragilité et de la vocation de chaque espace.

Or le CDL est devenu un acteur majeur des territoires littoraux. Il protège aujourd'hui un patrimoine significatif (720 sites, 165 000 hectares, 13 % du linéaire côtier), en partenariat avec 250 gestionnaires (des collectivités à 80 %). Il est à mi-chemin de l'objectif de protection à atteindre d'ici 2050. Alors qu'il a récemment publié, en 2015, une nouvelle stratégie d'intervention à l'horizon 2050, cet article se propose de dresser un bilan de l'action menée par le Conservatoire durant ces quarante ans et de s'interroger sur la façon dont il se projette dans l'avenir.

Comment le CDL est-il parvenu à conduire une politique concertée et partenariale sur des territoires soumis à de très fortes pressions et à de multiples conflits d'occupation et d'usage ? À quels obstacles et rapports de force s'est-il heurté et sur quels acteurs et outils s'est-il appuyé pour mener son action ? Comment expliquer sa forte légitimité auprès des collectivités et des citoyens, à une époque où l'intervention de l'État est souvent remise en cause ? Quels sont les résultats de la politique menée, avec ses réussites et ses difficultés ?

Se pose également la question des perspectives d'action pour le CDL dans un contexte de tension budgétaire⁷ et alors que les enjeux sur les territoires littoraux se multiplient : pressions anthropiques croissantes, défi de l'adaptation aux changements climatiques... Où et comment agir ? La place, le poids et la légitimité acquis par l'établissement lui permettent-ils de s'impliquer et de peser plus largement, au-delà de son action foncière et de ses sites, sur le devenir des territoires ? Son action pourrait-elle devenir plus difficile et conflictuelle dans les décennies à venir ? La tentative du Sénat, en janvier-février 2017, de « détricoter » la loi Littoral de 1986⁸ (lors de l'examen d'une proposition de loi destinée à adapter les territoires littoraux au changement climatique) montre combien les débats sur l'aménagement et la protection du littoral demeurent vifs, voire pourraient le devenir davantage, dans un contexte de pressions humaines et de risques littoraux accrus, complexifiant les choix à faire.

Quarante ans d'action : quels objectifs, quelle politique, quel bilan ?

1975 : la création d'un établissement tout à fait original

Années 1950-1960 : dans un contexte de Trente Glorieuses et de développement d'un tourisme balnéaire de masse, les constructions se multiplient à grande vitesse le long des rivages. Au début des années 1970, les inquiétudes et

7. Les ressources du CDL sont plafonnées depuis 2012 dans un souci de maîtrise de la dépense publique.

8. Loi qui encadre l'aménagement du littoral, dans le but de le protéger d'un bétonnage massif et du mitage urbain. Les députés ont finalement rejeté les amendements introduits par les sénateurs.

contestations⁹ deviennent de plus en plus fortes, vis-à-vis du bétonnage des fronts de mer¹⁰, au détriment des espaces naturels, des paysages et de l'environnement, mais aussi, sur le plan social, vis-à-vis d'une activité touristique chassant d'autres usages (agricoles et aquacoles notamment) et de l'appropriation croissante par quelques-uns des accès à la mer et de sites remarquables. C'est dans ce contexte que l'État commande en 1971 à la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale (DATAR) une étude sur « les perspectives à long terme d'aménagement du littoral français ». Paru en 1973, le rapport Piquard fait le constat que les textes réglementaires ne suffisent pas à eux seuls à préserver un littoral soumis à des pressions d'urbanisation extrêmement fortes, et préconise la création d'un nouvel outil, inspiré du National Trust britannique¹¹ : un établissement public national, chargé de mener une politique d'acquisition foncière destinée à « *conserver une part [naturelle] de l'espace littoral ; en conserver l'aspect, et en conserver l'accès [pour tous]* » [DATAR, 1973]. Deux ans plus tard, la loi du 10 juillet 1975 donnait naissance à un établissement public original à plus d'un titre, le Conservatoire du littoral.

Première originalité : l'aspect « hybride » de sa mission, au carrefour d'enjeux environnementaux (préserver des espaces et des ressources naturels) et humains (répondre à une demande sociale de nature, offrir un accès à tous aux rivages et à des sites remarquables). Il est prévu que le CDL ouvre ses sites au public, qui pourront également accueillir des activités traditionnelles (pastoralisme, saliculture...) contribuant à la sauvegarde de paysages et de milieux. Cette volonté de protéger des espaces naturels sans en exclure l'homme distingue l'établissement créé en 1975 d'autres dispositifs de protection existants alors, plus exclusifs (comme les réserves naturelles).

Seconde originalité : ses caractéristiques et son fonctionnement, à la fois national et déconcentré, « top-down » et « bottom-up ». Le CDL peut intervenir sur tous les rivages français et ses interventions répondent à des objectifs et principes d'action définis au niveau national. Toutefois, il s'appuie depuis 1982, pour mettre

9. De la part d'associations environnementales, de certains acteurs locaux (élus, habitants, exploitants) s'opposant à des projets touristiques jugés dégradants pour leur cadre de vie et concurrentiels avec des activités traditionnelles, d'acteurs au sein de l'État (un ministère de l'Environnement a été créé en 1971) contestant le choix du « tout tourisme » fait par ce dernier sur le littoral languedocien...

10. Au début des années 1970, la moitié du linéaire côtier métropolitain est urbanisé, le point extrême étant représenté par la Côte d'Azur, dont les rivages sont artificialisés à 92 %.

11. Association à but non lucratif créée en 1895 et acquérant des sites naturels et des monuments historiques dans le but de les préserver et de les ouvrir au public.

en œuvre sa politique, sur des délégations de rivages¹², auxquelles va être accordée une large autonomie afin d'adapter cette politique aux réalités et enjeux des différents territoires. Le CDL dispose de prérogatives fortes de puissance publique : il est autorisé à acquérir des espaces naturels par voie amiable, mais aussi par préemption¹³, voire expropriation. Mais il n'a aucun pouvoir réglementaire sur le plan urbanistique¹⁴ et doit associer les élus et collectivités à sa politique.

La loi du 10 juillet 1975 est à l'origine d'un dispositif concerté et partenarial de protection et de gestion des espaces naturels totalement inédit et novateur, qui implique les collectivités tant dans le processus de décision des interventions foncières du CDL, que dans la définition puis la mise en œuvre des projets sur les sites¹⁵. Les acquisitions du CDL se font en effet au sein de périmètres d'intervention soumis à l'avis des conseils municipaux concernés et de « conseils de rivages », instances consultatives constituées d'élus départementaux et régionaux, avant d'être approuvés par son conseil d'administration¹⁶. Par ailleurs, le CDL ne gère pas lui-même ses sites. Leur gestion est confiée en priorité aux collectivités locales (communes, départements...) qui en font la demande, ou encore à des associations ou établissements publics¹⁷. Le dispositif CDL/gestionnaires repose sur un principe de co-élaboration des projets sur les sites et de partage des responsabilités, tâches et coûts dans leur mise en œuvre. Le Conservatoire prend en charge et réalise les travaux de réhabilitation et d'aménagement sur les sites, tandis que les gestionnaires financent et assurent leur gestion quotidienne (entretien, surveillance). Le Conservatoire, en tant que propriétaire, est garant du bon état de son patrimoine et doit également orienter et encadrer la gestion.

Le fait que le CDL ne dispose d'aucun pouvoir réglementaire sur le plan urbanistique (il ne peut donc ni interdire de construire ni obliger à protéger) et que la loi de 1975 le « contraint » à mener une politique de protection des espaces naturels

12. Le CDL est constitué aujourd'hui de dix délégations de rivages (Manche-mer du Nord, Normandie, Bretagne, Centre-Atlantique, Aquitaine, Languedoc-Roussillon, PACA, Corse, Outre-mer, Lacs).

13. Le droit de préemption est une procédure qui permet à son bénéficiaire, dans les zones où il s'exerce, d'être prioritaire pour l'acquisition d'un bien, dès lors que celui-ci est mis en vente.

14. La décision de rendre un terrain constructible ou pas et le droit des autorisations d'urbanisme relèvent de la responsabilité partagée des collectivités locales et des administrations concernées de l'État.

15. Des principes qui contrastent avec ceux ayant régi jusque-là les dispositifs de protection de la nature créés par l'État. Ainsi, les premiers parcs nationaux instaurés suite à la loi de 1960 ont dans l'ensemble été imposés aux élus et populations locales (périmètres des parcs, vocation et usage des espaces...), sans réelle concertation.

16. Principalement composé d'élus nationaux et de représentants de l'État.

17. Office national des forêts (ONF), parcs nationaux...

concertée et partenariale (il ne peut ni décider ni agir seul) a pu au départ être considéré comme un « handicap ». Comment convaincre des propriétaires de lui vendre des terrains, à des prix généralement moindres que ceux proposés par les promoteurs et les particuliers aspirant à construire, et les élus d'accepter de soustraire des espaces à la construction, source de rentrées fiscales, et de s'impliquer dans leur gestion, une source de dépenses ?

Une politique qui nécessite du temps et des alliances avec des acteurs multiples

En quarante ans d'action foncière, le CDL est presque toujours intervenu avec l'avis favorable des collectivités locales concernées, et a fortement privilégié la voie amiable (70 % des acquisitions effectuées¹⁸). Comment a-t-il procédé ?

Ainsi que le relève Christian Desplats, ancien délégué¹⁹ PACA du CDL, « la logique du Conservatoire, c'est d'avoir l'avis favorable des élus avant toute intervention, même s'il faut attendre cinq ans, dix ans, un changement de maire, etc. Sans ça, ce serait très difficile de mettre ensuite en place une gestion, puisqu'elle est confiée aux collectivités [en priorité] » (entretien). Dans les dix à quinze premières années de son existence, l'action du CDL a souvent été guidée par l'urgence et l'opportunité. Alerté par les services de l'État, des associations environnementales et parfois des élus, il va intervenir en « pompier du littoral », afin de bloquer des projets immobiliers et touristiques. L'établissement cherche également à cette époque à prouver son utilité et à asseoir sa légitimité, face à de nombreux sceptiques, en achetant le maximum de terrains : « Le premier directeur, Pierre Raynaud, disait toujours aux équipes : “Achetez, achetez, sinon on n'existera jamais” » (C. Desplats, entretien).

Dès les années 1970-1980, le CDL va être sollicité par certains maires désireux de défendre leur environnement et leur cadre de vie, menacés par d'ambitieux projets immobiliers envisagés sur leurs territoires. C'est par exemple le cas sur la Côte bleue, à côté de Marseille, où les maires du Rove et d'Ensuès vont faire appel à lui en 1980 pour racheter 3 100 hectares acquis par des sociétés civiles immobilières dans le but de les lotir. Cependant, le CDL se trouve souvent, à l'époque, face à des élus méfiants, voire hostiles. Christophe Lefebvre, ancien délégué Manche-mer du Nord, relate comment, dans les années 1980, sur la Côte d'Opale, « l'ensemble du littoral était détenu par de grands industriels du Nord. Il s'agissait le plus souvent d'immenses réserves de chasse clôturées. [...] Nous expliquions aux élus que nous allions démocratiser l'accès à la mer. Cet argument social, plutôt

18. 26 % des acquisitions se sont faites par préemption et 4 % par expropriation.

19. Terme employé pour désigner le responsable d'une délégation de rivages.

HÉRODOTE

que les grands discours sur la protection de la nature, les a convaincus de nous aider à acheter les sites²⁰ ». Le fait d'ouvrir les espaces au public et d'y accepter certaines pratiques de loisirs ou agricoles, ainsi que l'implication des collectivités dans la gestion des sites ont favorisé l'acceptation de l'intervention du CDL. Le Conservatoire a mené une politique des petits pas : parvenir, souvent à l'issue de longues discussions, parfois à la faveur d'une opportunité foncière, à se rendre propriétaire d'un premier site, y développer un projet avec les acteurs locaux et, si ce partenariat se passe bien, enclencher une dynamique d'intervention plus large.

Si l'action foncière du CDL s'est essentiellement basée durant ces quarante ans sur des démarches de concertation avec les maires et de négociation amiable avec les propriétaires, la menace d'expropriation a parfois été agitée et exceptionnellement mise en œuvre. Le déploiement progressif sur les territoires, au fil des décennies, d'outils réglementaires (sites classés au titre de la loi de 1930²¹, loi Littoral), qui restreignent les possibilités d'urbanisation des espaces naturels, et d'outils juridiques (zones de préemption au titre des espaces naturels sensibles – ZPENS²²), qui permettent au CDL de se porter prioritairement acquéreur en cas de vente, a également fait évoluer, petit à petit, les rapports de force entre les différents acteurs en présence.

Île de Ré : l'alliance des services de l'État, du CDL et du département, afin de préserver des espaces naturels sous très forte pression et spéculation foncières

Dès 1977, les services de l'État et le conseil général de Charente-Maritime (CG17) décident de créer de premières zones de préemption sur les espaces naturels de l'île de Ré. Le CDL et le CG17 vont mener de front une politique active d'acquisition d'espaces naturels s'appuyant sur la possibilité de préempter. En 1987 et 1990, la quasi-intégralité des espaces naturels est par ailleurs classée au titre de la loi de 1930 : une mesure plus ou moins imposée par l'État aux maires,

20. Cité dans « Le Conservatoire, garde des côtes », *Les Échos*, 5 juillet 2001.

21. Qui impose de préserver les sites naturels concernés en l'état. La réglementation interdit toute construction ou aménagement qui viendrait dénaturer ces espaces.

22. Depuis 1976, les départements peuvent mener une politique de protection foncière des espaces naturels et, pour ce faire, bénéficier d'un droit de préemption dans des « périmètres sensibles » institués par les préfets. En 1985, les « périmètres sensibles » deviennent des « espaces naturels sensibles » (ENS). Avec la décentralisation, l'ensemble de la compétence ENS est transféré aux conseils généraux, désormais à l'initiative de la création des ZPENS. Le CDL peut exercer dans ces zones un droit de préemption par délégation ou substitution.

en échange de la construction du pont (mis en service en 1988). Ainsi que le relève Léon Gendre, conseiller général en charge de l'environnement au CG17 de 1985 à 2015, « pour que les terrains puissent tomber dans l'escarcelle du CDL ou du CG17, il fallait auparavant les dévaloriser [ou tout du moins affirmer leur statut non constructible à travers le classement] » (entretien).

Sur l'île de Ré, la protection des espaces naturels a dans un premier temps été vécue par la majorité des élus comme une figure imposée par l'État. À partir des années 1990-2000, ceux-ci vont progressivement reconnaître l'intérêt de cette politique et s'y associer.

Afin de mener son action foncière, le CDL s'est donc allié avec différents acteurs (des maires, mais aussi les services de l'État, les départements...) et appuyé sur différents outils, parfois contraignants. Si 70 % des acquisitions du CDL ont été réalisées à l'amiable durant ces quarante ans, 40 % d'entre elles se sont faites avec l'appui de zones de préemption progressivement mises en place et pouvant inciter des propriétaires à vendre.

Le CDL a pu jouer au départ (et joue parfois encore) un rôle de bras armé de l'État en matière de protection du littoral. Il est venu en renfort d'outils réglementaires, très limités dans les années 1970-1980, considérablement renforcés depuis, mais loin d'être toujours respectés et suffisants pour protéger les espaces naturels. Au début surtout intervenu sur sollicitation des services de l'État ou d'associations environnementales pour préserver de l'urbanisation des espaces naturels, il va, assez vite, faire l'objet de demandes d'intervention de plus en plus nombreuses de la part des collectivités, ceci pour les aider à restaurer, aménager pour le public et gérer durablement des espaces naturels.

*Le CDL de plus en plus sollicité, non pas pour « interdire »,
mais pour « permettre de faire »*

La mission du CDL ne consiste pas seulement à acheter des espaces naturels, mais aussi, en partenariat avec les gestionnaires²³, à restaurer et préserver la qualité écologique et paysagère des lieux et à favoriser des usages récréatifs et productifs respectueux de l'environnement sur les sites. La maîtrise foncière d'un espace peut s'avérer indispensable pour y entreprendre des travaux de réhabilitation et d'aménagement. En 1999 déjà, Jean-Philippe Lacoste, délégué Normandie au CDL, observait que « l'intervention du CDL est actuellement moins sollicitée pour

23. En 2015, 43 % des sites du CDL sont gérés par des départements ou syndicats mixtes départementaux, 39 % par des communes ou syndicats mixtes locaux, 13 % par des associations et 5 % par des établissements publics.

interdire la réalisation d'un projet d'urbanisation que pour permettre de faire, de prendre des mesures indispensables pour restaurer ou garantir la pérennité d'un territoire » [Lacoste, 1999]. Ce constat s'est renforcé. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette évolution : le renforcement de la réglementation urbanistique (avec le vote de la loi Littoral en 1986), la demande sociale croissante de nature, l'augmentation de la fréquentation et des pressions d'usage sur les espaces naturels. Les collectivités territoriales ont pris conscience de l'intérêt d'avoir des espaces naturels préservés et ouverts au public, qui renforcent l'attractivité résidentielle et touristique de leurs territoires, et du soutien que pouvait leur apporter le CDL dans ce but, à la fois sur le plan financier (en prenant en charge l'acquisition des terrains et les travaux de réhabilitation et d'aménagement²⁴), technique (en les faisant bénéficier d'un savoir-faire acquis en matière de génie écologique et d'accueil du public) et « politique » (en jouant un rôle de médiateur et de conciliateur entre les différents usagers des espaces).

Le CDL et ses partenaires gestionnaires doivent ensemble *faire des choix*. Faut-il laisser les milieux se fermer ou les maintenir ouverts en introduisant du pâturage ? Quels équipements mettre en place pour le public (simple sentier, panneaux pédagogiques) ? Quels usages accepter ? Le CDL cherche sur ses sites à bâtir, avec les élus et les autres acteurs locaux, des projets qui répondent aux orientations nationales de l'établissement²⁵, tout en prenant en compte les réalités et attentes des territoires. L'élaboration et la mise en œuvre de projets durables et partagés sont loin d'être toujours simples. Le Conservatoire doit en permanence discuter, convaincre les élus et les usagers (de loisirs, agricoles) de la pertinence des orientations qu'il fixe. Des conflits surgissent régulièrement, des compromis sont parfois faits.

En baie de Somme par exemple, chasseurs et Conservatoire se sont violemment opposés concernant l'avenir des huttes de chasse que ce dernier rachetait et rasait, afin d'assurer la tranquillité de l'avifaune. Suite aux protestations énergiques des chasseurs [...], le Conservatoire est revenu sur sa politique de destruction systématique des huttes. Des autorisations d'occupation temporaires (AOT) sont négociées au cas par cas, parfois jusqu'au décès de l'ancien propriétaire. L'apaisement a été permis par cet « ajustement » [Gérard, 2009].

Face à des pratiques locales très ancrées et à un groupe d'acteurs puissant et influent, le CDL a choisi ici de négocier une évolution progressive des pratiques.

24. Les moyens modestes du CDL limitent toutefois ses capacités d'intervention, ce qui va conduire certaines collectivités, lorsqu'elles le peuvent, à participer financièrement et/ou directement aux travaux.

25. Équipements pour le public légers et réversibles ; refus des interventions lourdes sur la nature (sauf exceptions justifiées) et recours à des techniques « souples », s'appuyant sur les dynamiques naturelles des écosystèmes, etc.

Ne gérant pas lui-même ses sites et devant s'appuyer sur les élus et acteurs locaux pour ce faire, et considérant par ailleurs qu'il est souvent vain et contre-productif de vouloir bousculer les équilibres et les pratiques d'un territoire du jour au lendemain, en passant en force, le Conservatoire «ajuste» parfois son action (l'objectif de réduction de la pression de chasse est maintenu, mais échelonné dans le temps).

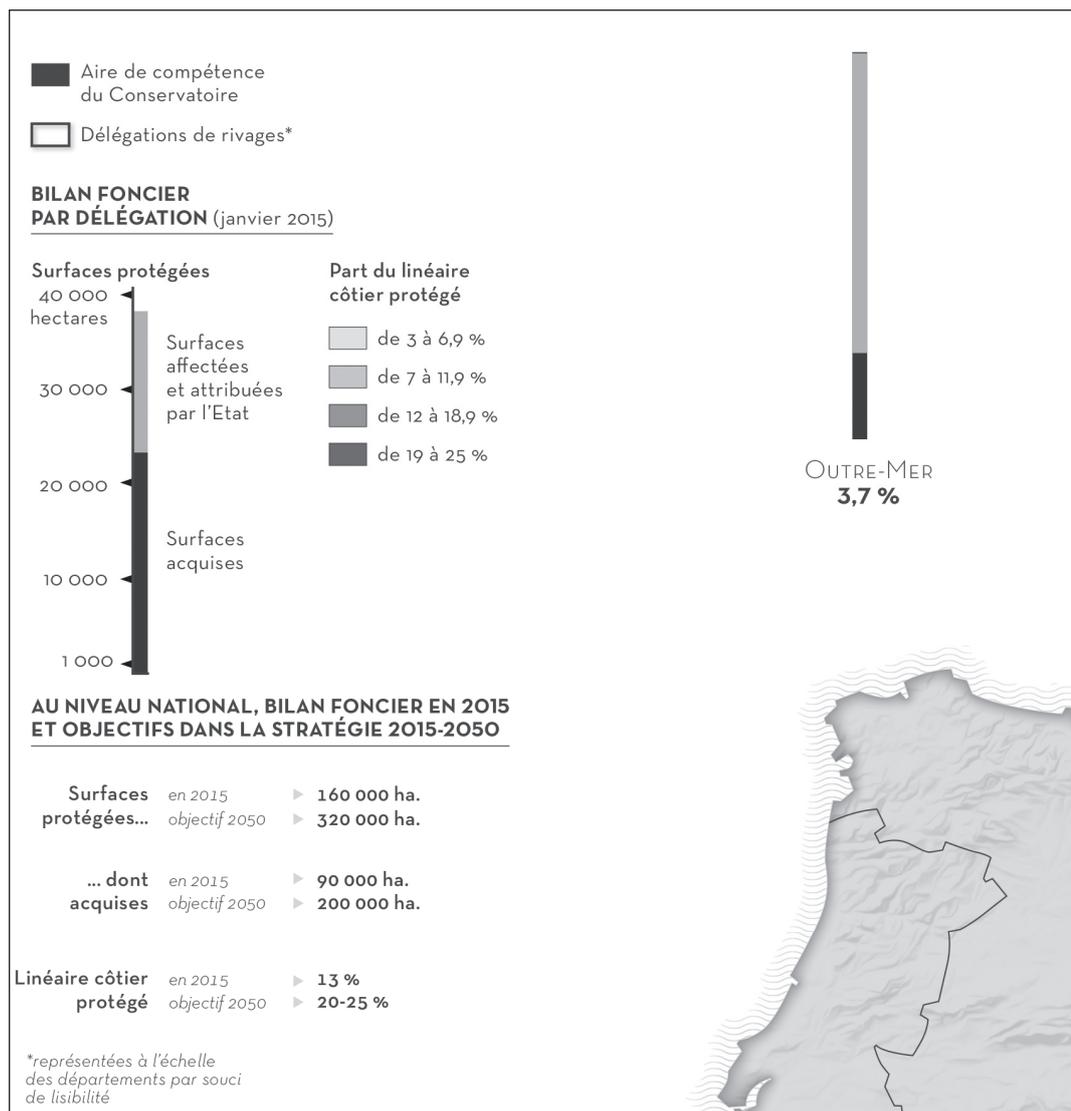
Certains défenseurs de l'environnement souhaiteraient voir le CDL adopter une attitude plus stricte en matière de limitation et d'encadrement des usages sur ses sites. D'autres acteurs dénoncent une «mise sous cloche» des espaces, comme en 2015, sur l'île de Ré, lorsque le Conservatoire a refusé d'accéder à la demande de certains élus et agriculteurs qui voulaient y cultiver des pommes de terre selon un mode classique, impliquant l'usage de pesticides et l'irrigation. Il semble difficile de parler d'espaces naturels «sanctuarisés», lorsque l'on sait que les 700 sites du CDL n'accueillent aujourd'hui pas moins de 40 millions de visiteurs par an, ainsi que 1 000 exploitants agricoles et aquacoles (soit plus qu'avant l'acquisition des espaces). La posture du CDL, consistant à vouloir concilier protection des espaces d'un côté, ouverture au public et à certains usages socioéconomiques de l'autre, a permis d'entraîner le ralliement de nombreux élus et acteurs à sa politique. C'est toutefois un défi complexe, qui nécessite de la part du CDL de se positionner face à des usages et des projets pas toujours durables.

Quarante ans après, un bilan positif, avec certaines interrogations

Sur le plan foncier, l'action menée par le CDL durant ces quarante ans est saluée dans l'ensemble. Celui-ci est parvenu, avec un budget très modeste²⁶, à conduire une politique d'acquisition foncière dynamique et régulière (tableau 1). Depuis une dizaine d'années, l'État lui affecte/attribue également du domaine public à un rythme accéléré (notamment, en outre-mer, de vastes surfaces de mangroves).

Le plan foncier du CDL varie selon les territoires (carte 1). Ainsi, l'objectif de protection de 20 à 25 % du linéaire côtier est déjà atteint en Corse ou en Hauts-de-France. Dans certains secteurs (comme la Côte d'Azur, aux rivages artificialisés à 92 % dès les années 1970), il ne pourra jamais l'être. L'action foncière du CDL est tributaire de multiples facteurs. En Bretagne, le parcellaire extrêmement morcelé

26. Le budget actuel du CDL oscille entre 55 et 60 millions d'euros (M€) (soit quatre fois moins que le budget de la Ville de Paris pour l'entretien de ses espaces verts). Il repose pour l'essentiel sur le produit d'une taxe, le droit annuel de francisation des navires (DAFN), attribué au CDL depuis 2006 (38,50 M€ en 2016). Le reste provient de subventions (Europe, Agence de l'eau, régions et départements). Avant l'affectation du DAFN au CDL, son budget, dépendant de dotations de l'État (autour de 20/25 M€ au début des années 2000), était bien moindre.



LE CONSERVATOIRE DU LITTORAL, QUARANTE ANS APRÈS

PAR DÉLÉGATIONS DÉBUT 2015 ET OBJECTIFS À L'HORIZON 2050

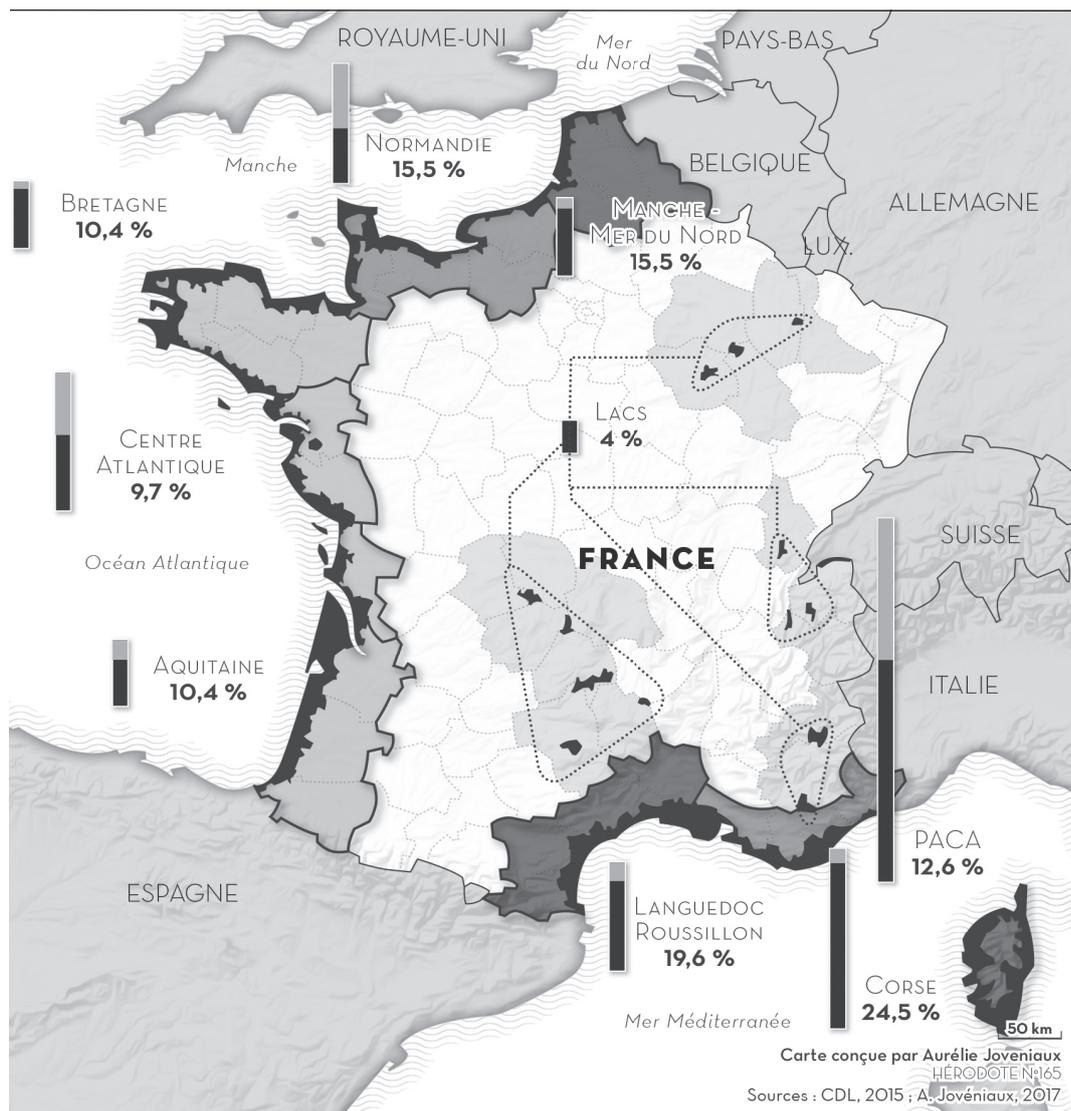


TABLEAU 1. – BILAN DE L'ACTION FONCIÈRE DU CDL

	Surfaces acquises	Surfaces affectées/ attribuées par l'État	Domaine protégé	Linéaire côtier protégé en métropole	Rythme d'acquisition sur la décennie passée
1985	25 000 ha	–	25 000 ha	6 %	2 500 ha/an
1995	45 000 ha	–	45 000 ha	9 %	2 000 ha/an
2005	65 000 ha	20 000 ha	85 000 ha	10 %	2 000 ha/an
2015	90 000 ha	70 000 ha	160 000 ha	13 %	2 500 ha/an

fait de l'action foncière un véritable travail de fourmi, alors qu'il a été possible en Corse ou en Camargue de racheter de très vastes surfaces d'un seul tenant. Les interventions foncières du CDL sont fonction des autres dispositifs de protection en présence : en Aquitaine, de vastes forêts domaniales sont ainsi protégées et gérées par l'ONF le long des côtes. Depuis une dizaine d'années, le CDL cherche à renforcer son action en outre-mer et sur les rives des grands lacs, des zones où son intervention a été plus tardive.

Malgré la loi Littoral, l'action foncière du CDL et les autres dispositifs de protection, l'artificialisation du littoral s'est poursuivie à un rythme inchangé et élevé. En métropole, sur la période 2000-2012, l'artificialisation a progressé deux fois plus vite que sur le reste du territoire : 15 % des surfaces des communes littorales sont désormais artificialisées, alors que la moyenne métropolitaine est de 5 %²⁷. Le CDL protège aujourd'hui 4 % de leurs surfaces. Sans l'ensemble des outils de protection qui ont été progressivement déployés sur le littoral, et notamment l'action foncière du CDL, la disparition d'espaces naturels et agricoles aurait été bien plus importante.

En ce qui concerne la gestion patrimoniale des sites du CDL, le bilan est dans l'ensemble positif, même si des questions se posent. Un partenariat très dynamique s'est mis en place avec les collectivités, qui ont pour certaines choisi dès les années 1980-1990 d'aller au-delà de la gestion et d'aider le CDL à restaurer et aménager les sites, en participant financièrement et/ou directement aux travaux, celui-ci disposant de moyens limités pour ce faire. Sur le plan des projets menés, le Conservatoire a été, durant ces quarante ans, un vecteur majeur de pratiques nouvelles et « durables », sur le plan de l'aménagement et de la gestion des espaces

27. Observatoire de la mer et du littoral, « Occupation du sol dans les communes littorales métropolitaines en 2012 et évolution depuis 2006 », 2015.

naturels ainsi que du tourisme. Ses sites sont toutefois inégalement préservés et mis en valeur. Certaines collectivités disposent en effet d'un budget très modeste pour entretenir et surveiller les espaces (notamment les petites communes, même si elles sont généralement soutenues financièrement par les départements²⁸). Le Conservatoire peine lui-même à assurer pleinement ses missions de propriétaire, qui croissent au fur et à mesure de l'extension de son patrimoine, ses moyens financiers et humains n'ayant pas augmenté en conséquence, même s'ils ont été renforcés en 2005. Des travaux de restauration et d'aménagement sont parfois reportés. L'établissement rencontre également des difficultés à remplir correctement son rôle de pilotage et de suivi de la gestion et des usages²⁹ sur l'ensemble de ses sites, de plus en plus nombreux. En 2015, sur ses 700 sites, seuls la moitié sont restaurés et aménagés et font l'objet de dispositifs de gestion complets et pérennes [CDL, 2015]. Les efforts à accomplir dans ce domaine restent donc importants. Les questions posées sont à la fois financières et organisationnelles (comment rendre les dispositifs de gestion plus efficaces ?).

Le CDL a pris, durant ces quarante années, une place croissante sur les territoires littoraux. En tant que propriétaire de multiples sites sur les différents rivages, il pèse sur les choix d'aménagement et de gestion des territoires au sens large, sa présence favorisant ou, au contraire, contrariant la mise en place de certains projets. Sur ses sites, il cherche à introduire de nouvelles pratiques, qui peuvent diffuser ensuite sur le reste des territoires. L'expérience et la légitimité qu'il a acquises amènent les élus et services de l'État à solliciter fréquemment son avis lors de l'élaboration de schémas et plans d'urbanisme, stratégies et projets territoriaux. Il s'intègre à de nombreux projets, dans lesquels il est force de proposition et dont il facilite la mise en œuvre. Sa stratégie d'intervention à l'horizon 2050³⁰, dans laquelle il définit des zones sur lesquelles il projette d'intervenir dans le futur, est l'occasion de réflexions et de débats avec les autres acteurs. Même si ces zones d'intervention envisagées ne sont que des orientations, non prescriptives, elles sont un signal envoyé aux acteurs des territoires (le CDL s'intéresse à ces zones et envisage d'y intervenir, notamment en cas de menaces) et peuvent influencer sur les comportements et pratiques.

28. *Via* la part de la taxe d'aménagement mobilisable à des fins de protection des espaces naturels sensibles.

29. Réalisation des plans de gestion, conventions de gestion et d'usage, suivi et évaluation des actions menées...

30. La première stratégie à l'horizon 2050 a été publiée en 1995. Depuis, le CDL publie tous les dix ans une stratégie actualisée, en fonction de l'évolution du contexte et des enjeux sur les territoires.

HÉRODOTE

Une légitimité forte : sur quoi repose-t-elle ?

Alors que l'action de l'État, son rôle et ses modes d'intervention sont de plus en plus fréquemment questionnés depuis les années 1980-1990, avec la décentralisation et la montée en puissance de nouveaux paradigmes de l'action publique (gouvernance territoriale, démocratie participative), le CDL jouit donc, dans l'ensemble, d'une légitimité forte auprès des collectivités et des populations. Si des dispositifs de protection tels que les parcs nationaux ont suscité des conflits et des contestations qui ont conduit à leur réforme au début du XXI^e siècle, le Conservatoire fait pour l'instant l'objet d'un fort consensus. Sur quoi repose-t-il ?

En 2001, l'ancien ministre de la Mer Louis Le Pensec relevait que :

L'une des originalités du Conservatoire est que son action et sa légitimité sont perçues comme distinctes de celle de l'État – ou plus exactement de l'appareil étatique. Le Conservatoire apparaît comme un organisme exerçant une mission au service de la nation plutôt que comme un démembrement de l'administration. En agissant essentiellement par la concertation et le partenariat, le Conservatoire a acquis une image à mi-chemin entre l'établissement classique et la fondation à l'anglo-saxonne [Le Pensec, 2001].

La légitimité du CDL s'appuie sur de multiples éléments :

– Une mission (préservé un patrimoine naturel littoral, source de vie, d'aménités et de richesses, pour tous et pour toujours) qui, au fil des décennies, est devenue pour un nombre croissant d'acteurs d'intérêt général. La (quasi-)inaliénabilité des terrains acquis est la clef de voûte de cette politique nationale et de long terme, qui vise à dépasser les intérêts particuliers et immédiats, dans le but de « préserver l'avenir » et de transmettre un patrimoine en bon état aux générations futures.

– La prise en compte des enjeux et intérêts locaux (notamment socioéconomiques) et le fait de mener une politique « avec » les collectivités et acteurs locaux. Ce qui a pu au départ être perçu comme une faiblesse est aujourd'hui considéré comme l'une des grandes forces de l'établissement (même si elle n'est pas sans contraintes ni dérives possibles).

– La proximité avec le terrain, grâce aux délégations de rivages déconcentrées, et le fait d'avoir jusqu'à présent conduit une politique cherchant à s'appuyer sur le dialogue, la concertation et la recherche de consensus, plutôt qu'à imposer des choix par la contrainte ; ceci en « laissant le temps au temps » et en faisant preuve de souplesse et de pragmatisme, l'action menée étant adaptée aux réalités des territoires et passant parfois par certains compromis³¹.

31. Ce que certains, qui souhaiteraient voir mettre en œuvre une action plus rapide dans son déroulement et plus radicale dans ses principes, peuvent voir comme des faiblesses...

– Des projets de préservation et de valorisation des sites réussis.

La légitimité du CDL se nourrit de multiples éléments entrecroisés. La remise en cause de l'un ou de l'autre (par exemple, la perte de proximité avec les territoires, ou des sites en mauvais état) pourrait remettre en cause cette légitimité.

Quelles perspectives pour le CDL? Nouveaux enjeux, nouveaux rôles

La difficile priorisation de l'action, dans un contexte de tension budgétaire et d'enjeux multiples

En 2005, suite à des alarmes récurrentes sur l'insuffisance des moyens attribués au CDL pour répondre à ses différentes missions – maintenir un rythme d'acquisitions permettant de protéger le « tiers naturel » du littoral d'ici 2050, ceci dans un contexte de hausse du prix du foncier, mais aussi assurer, avec les gestionnaires, la bonne conservation et valorisation d'un patrimoine croissant –, le président de la République, Jacques Chirac, a annoncé, à l'occasion du 30^e anniversaire de l'établissement, la décision de pérenniser et d'augmenter ses ressources (de 40 % environ), en lui affectant le produit d'une taxe : le droit annuel de francisation des navires (DAFN). Cette décision majeure traduit de la part du gouvernement un fort soutien au CDL et à sa mission, jugée essentielle pour protéger le littoral. Toutefois, depuis 2012, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, la part de la taxe reversée au Conservatoire est plafonnée³².

Dans sa stratégie 2005-2050, le CDL avait évalué à 270 000 hectares l'objectif de maîtrise foncière à atteindre d'ici 2050³³. En 2012, la Cour des comptes a relevé l'(in)adéquation des moyens financiers de l'établissement avec cet objectif (qui impliquerait d'acquérir 5 200 hectares/an, alors que ses moyens actuels ne lui permettraient guère de dépasser 3 000 hectares/an). Et de conclure : « Si l'objectif d'acquisitions doit être maintenu, il sera indispensable de trouver d'autres sources de financement, par le déplafonnement du DAFN ou tout autre moyen. *A contrario* [...], il conviendra certainement de revoir les objectifs d'acquisitions à la baisse » [Cour des comptes, 2013].

32. À 37 M€ de 2012 à 2015. En 2016, le montant du produit du DAFN affecté au CDL a été porté à 38,50 M€.

33. Notons que la publication d'une stratégie répond à des visées multiples : opérationnelles (identifier les espaces naturels à enjeux, à protéger), mais aussi politiques et communicationnelles (exprimer, vis-à-vis des acteurs locaux, son intérêt pour certains espaces/argumenter, vis-à-vis de l'État, le besoin de moyens supplémentaires).

Une des problématiques que le CDL a dû prendre en compte dans le cadre de l'élaboration de sa nouvelle stratégie 2015-2050 est donc financière : quelles sont les solutions envisageables pour à la fois préserver ses capacités d'intervention foncière et permettre la poursuite des actions d'aménagement et de gestion des terrains ? Une série de questions se pose :

Sur le plan foncier : le CDL doit-il revoir son objectif d'acquisition à la baisse ? Développer, ainsi que le suggère la Cour des comptes, des outils alternatifs à l'acquisition (servitudes et contrats) susceptibles de protéger certains espaces à moindre coût³⁴ ? Face à des moyens limités, l'établissement est en tout cas confronté à la question de la priorisation de son action. Dans un contexte d'extension de son aire de compétence³⁵, et de multiplication et intensification des enjeux (pressions humaines croissantes, effets du changement climatique et risques côtiers), cette priorisation n'est pas évidente. Le choix d'une intervention dépend de multiples facteurs : enjeux de protection et de gestion, mais aussi autres acteurs et outils mobilisables.

Sur le plan de la gestion patrimoniale : quels choix d'aménagement et de gestion faire ? Les collectivités sont, elles aussi, dans une situation de tension budgétaire et certaines craignent de ne pouvoir prendre en charge la gestion de nouveaux sites du CDL³⁶ : le dispositif partenarial CDL/gestionnaires pourrait-il à terme être questionné ? Doit-il évoluer ?

Au-delà de la contrainte financière, l'accroissement des pressions et enjeux complexifie les choix à faire, pour le CDL et les autres acteurs des territoires littoraux. Les interventions foncières du Conservatoire pourraient-elles devenir de plus en plus difficiles, dans un contexte de raréfaction de l'espace disponible et de concurrence accrue pour la maîtrise des sols ? Mais le CDL pourrait aussi être de plus en plus sollicité pour répondre à des enjeux qui s'accroissent. Sur ses sites, il est confronté à des questions de plus en plus ardues : conciliation entre protection et fréquentation croissante³⁷ ; effets du changement climatique (érosion/submersion, etc.), soulevant la question de l'adaptation à ces derniers. Que ce soit sur le plan de l'action foncière ou de la gestion de ses sites, les choix à faire doivent l'être en concertation avec les collectivités et les services de l'État. Comment le

34. L'hypothèse de leur coût moindre est toutefois questionnée par divers experts et acteurs, estimant qu'un système de servitudes étendu devrait nécessairement donner lieu à indemnisation et que, à long terme, le coût de cette indemnisation serait plus coûteux que celui de l'acquisition.

35. Notamment au domaine public maritime (2002) et aux zones humides des départements côtiers (2005).

36. Les gestionnaires des sites du CDL dépensent actuellement 55 M€/an et emploient 900 « gardes du littoral ».

37. La fréquentation de ses sites est passée de 30 à 40 millions de visiteurs par an sur cette dernière décennie.

CDL se projette-t-il et quelle est sa capacité à peser et à agir sur des territoires littoraux où les problématiques d'aménagement et de gestion sont de plus en plus complexes et sensibles ?

Quelques conflits récents : que traduisent-ils et comment le CDL y répond-il ?

Moment de crise aiguë en 2010 : le port du Havre envisage d'empiéter sur des terrains du CDL

Fin 2009 : à l'issue d'un débat public portant sur un projet d'extension des infrastructures du Grand port maritime du Havre, dans l'estuaire de la Seine, celui-ci envisage l'hypothèse consistant à déclasser des terrains appartenant au domaine propre du CDL³⁸, afin de les rendre aliénables et d'y construire une zone d'activités (en échange de quoi il lui remettrait des terrains de valeur écologique plus forte dans un autre secteur). Branle-bas de combat au Conservatoire : en plus de trente ans d'action, une telle perspective n'avait jamais été envisagée. Si elle se concrétisait, elle pourrait faire vaciller la solidité de l'établissement dans son ensemble. Elle montrerait qu'il est possible de déclasser des terrains du CDL pour leur donner une vocation autre que naturelle. Le principe d'inaliénabilité des terrains acquis, clef de voûte de sa politique, qui fait sa légitimité et sa force, serait remis en cause. Une première entorse à la règle pourrait faire jurisprudence³⁹ ; ses sites ne seraient plus perçus comme des espaces à la protection irréversible. « Il y a eu un véritable bras de fer. Nous sommes allés voir les élus, un à un⁴⁰. On leur a expliqué que la solution envisagée par le port créerait un précédent qui pourrait ouvrir la boîte de Pandore. Tous les parlementaires ont perçu la chose. Il y a eu une très forte mobilisation. Ça s'est tranché au cabinet du ministre de l'Environnement » (J.-P. Lacoste, délégué Normandie du CDL, entretien). Début 2010, le gouvernement tranche finalement en faveur du CDL. L'enjeu politique, consistant à défendre le principe d'inaliénabilité de ses terrains et à ne pas créer de précédent qui pourrait avoir une portée nationale, a été jugé plus important que l'enjeu économique en présence.

L'événement décrit montre à la fois le poids et la force du CDL... mais aussi sa fragilité. On voit comme la présence du Conservatoire influence sur les projets qui peuvent être menés sur les territoires. Ressort également le fait qu'il dispose

38. Cette possibilité est envisagée par la loi. Elle nécessite de recourir à une procédure lourde (accord des ¾ des membres du conseil d'administration du CDL et décret en Conseil d'État), qui n'a jusqu'alors jamais été engagée.

39. Elle pourrait entraîner des demandes similaires sur d'autres territoires.

40. Le CDL va mobiliser notamment les élus nationaux de son conseil d'administration.

HÉRODOTE

de solides et puissants soutiens : de nombreux élus nationaux sont ici montés au créneau pour défendre ses principes fondateurs. Mais l'issue de cet événement, qui a donné lieu à un « véritable bras de fer », n'était pas jouée d'avance. Cet épisode montre qu'une remise en cause du principe d'inaliénabilité des terrains du CDL est envisageable. Si une situation semblable se reproduisait, l'arbitrage rendu serait-il à nouveau en sa faveur ? Sur des territoires littoraux de plus en plus artificialisés d'un côté, protégés de l'autre (cas dans l'estuaire de la Seine), où l'espace disponible se raréfie, le CDL continuera-t-il à être considéré comme un allié en faveur d'un développement durable des territoires, ou son action pourrait-elle être de plus en plus perçue comme un frein au développement urbain et économique des territoires, et contestée ?

La possibilité d'acheter, « arme de persuasion » en faveur de la gestion durable de certains espaces

Marais Vernier (estuaire de la Seine) : la politique d'acquisition du CDL dans le marais sud soulève en 2009 de vives protestations de la part d'une association de propriétaires de terrains de chasse, inquiets de le voir acheter de plus en plus de parcelles. Suite à des discussions, le CDL et l'association vont aboutir à l'accord suivant : lors de la mise en vente de terrains, le Conservatoire ne les achètera pas si les potentiels nouveaux propriétaires sont prêts à s'engager, à travers un contrat inscrit dans l'acte de propriété, à avoir une gestion respectueuse de l'environnement. Sinon, il les achètera. Suite à cet accord, deux contrats ont été signés entre le CDL et des acquéreurs, en 2010 et 2016.

L'estuaire de la Seine est un territoire sur lequel les enjeux de protection sont extrêmement nombreux (les périmètres d'intervention du CDL couvrent 10 000 ha...). Disposant de moyens limités, le CDL ne peut intervenir partout. L'accord passé en 2009 concerne des espaces sur lesquels l'action foncière n'est pas forcément indispensable pour les gérer durablement. Il faudra voir dans le temps si les contrats passés sont respectés et efficaces, mais ils peuvent contribuer, en complément d'une politique d'acquisition dans les secteurs à enjeux les plus forts, à préserver le marais Vernier.

L'accord passé est une réponse du CDL aux contestations d'acteurs locaux, inquiets de le voir prendre une place croissante et ayant le sentiment d'être exclus de leur propre territoire. Cet exemple montre, là encore, la façon dont le Conservatoire adapte son action au contexte (négociation d'un compromis). Et soulève cette question : jusqu'où le CDL pourra-t-il aller dans le futur en termes de maîtrise foncière, sur le plan de l'acceptabilité sociale ? Existe-t-il un seuil, qui peut varier selon les endroits, à partir duquel les gens se sentent dépossédés de leur territoire ? Explorer,

en complément de l'action foncière, la voie contractuelle, tel qu'il le fait ici⁴¹, pourrait-il parfois être une solution ?

Si le CDL n'avait pas la possibilité d'acheter, il n'aurait pas pu passer l'accord décrit. L'association de propriétaires cynégétiques l'a accepté, car ses membres souhaitent que les terrains demeurent entre les mains de propriétaires privés. La possibilité dont dispose le Conservatoire, si des dérives sont observées, d'acheter à nouveau dans le secteur, est l'« arme de persuasion » en faveur d'une gestion durable de ces espaces. Il n'aurait sans doute pas été possible pour le CDL d'établir un tel accord dans les débuts de son intervention. C'est également la place qu'il a petit à petit prise sur le territoire, en tant que propriétaire et en tant qu'acteur (davantage reconnu), qui le rend plus légitime aux yeux des acteurs locaux pour proposer et encadrer le dispositif contractuel décrit. Le Conservatoire a la capacité désormais de peser sur la protection et gestion d'un site naturel sans nécessairement tout acheter.

Baie d'Authie : débats et tensions autour de la question de la gestion des risques littoraux

Dès les années 1980, et de manière avant-gardiste à une époque où prédominait une politique de fixation du trait de côte, le CDL a défendu sur ses sites le principe consistant à accepter la mobilité des rivages, dans la mesure du possible. Les choix de gestion du trait de côte⁴² sur ses sites tiennent compte toutefois des enjeux humains situés à l'arrière (biens et populations). Sur certains d'entre eux, des phénomènes d'érosion et/ou de submersion posent d'ores et déjà la question de la gestion et de l'adaptation aux aléas et risques littoraux ; aléas et risques qui devraient augmenter dans les décennies à venir avec le changement climatique. Sur les territoires, le CDL cherche à favoriser des démarches d'adaptation basées sur : l'acceptation des évolutions en cours et l'anticipation de celles à venir, la nécessité parfois de relocaliser certains biens et activités, et de nouveaux modes de gestion des risques. Des zones naturelles à l'interface entre terre et mer, sur lesquelles est mise en œuvre une gestion souple du trait de côte en acceptant sa mobilité,

41. Et sur d'autres territoires. Le recours par le CDL, en complément de son action foncière, à des dispositifs contractuels, reste actuellement très limité. Nécessitant des moyens humains et du temps pour être encadrés, ils sont par ailleurs loin d'offrir les mêmes possibilités que la maîtrise foncière pour aménager et gérer les espaces.

42. La mobilité des rivages est à l'origine d'échanges terre-mer essentiels pour la biodiversité et permet aux écosystèmes de s'adapter. Sur les sites du CDL, la construction d'ouvrages de protection, figeant le trait de côte, est exclue, sauf exception (aucune alternative possible, pour protéger les populations et biens en arrière).

HÉRODOTE

peuvent en effet jouer, outre un rôle essentiel sur le plan écologique et biologique, un rôle tampon d'atténuation de l'énergie des vagues et des tempêtes. Couplées à des digues rétro-littorales, elles peuvent permettre de protéger les enjeux humains situés en amont à moindre coût que des protections en front de mer. Ces principes, en rupture avec une approche fixiste de défense du trait de côte, peuvent être difficilement acceptés sur certains territoires.

Ce fut le cas par exemple en baie d'Authie, à la limite de la Somme et du Pas-de-Calais. Face à l'accélération de l'érosion d'un cordon dunaire, propriété du CDL, entraînant des risques à terme de rupture de ce dernier et de submersion des terres arrières, s'est posée en 2010 la question de la stratégie à adopter. Le Conservatoire suggère alors de construire une digue rétro-littorale sur le polder agricole qui se trouve en arrière de la dune, afin de protéger les habitations situées en amont du polder et de laisser évoluer librement le trait de côte jusqu'à cette digue. Lutter contre l'érosion lui semble en effet une solution trop onéreuse, à l'efficacité incertaine et non durable dans le temps. C'est toutefois celle-ci qui va avoir la faveur des élus et populations, très réticents à l'idée de voir des terres agricoles faire l'objet d'entrées marines. Les collectivités s'orientent en 2011 vers un projet de rechargement massif du cordon en sable, et sollicitent l'autorisation et des subventions de l'État, qui va suspendre sa décision à une analyse coûts-bénéfices dans le cadre d'un programme d'actions de prévention des inondations (PAPI). En 2015, celui-ci tranche finalement en faveur du projet de digue rétro-littorale. Manifestation des populations, protestation des élus. Cette même année, le CDL a lancé un programme Ad'Apto sur dix territoires, et notamment en baie d'Authie. Celui-ci vise à mener une réflexion prospective avec les acteurs locaux sur les changements en cours et les différents scénarios d'adaptation possibles. Le but est de montrer qu'un projet d'adaptation acceptant la mobilité de l'interface terre-mer sur des espaces naturels préservés est possible et peut offrir divers avantages et opportunités.

Les enjeux d'adaptation aux changements en cours sont extrêmement complexes et sensibles. Il est logique que des craintes et oppositions s'expriment, face à des projets impliquant de fortes mutations des représentations et des pratiques. Le CDL, en tant que gros propriétaire d'espaces naturels côtiers, est impliqué dans les enjeux évoqués. S'il ne veut pas que soient mises en place sur ses sites des solutions lourdes et impactantes pour les milieux, visant à défendre à tout prix le trait de côte, il lui faut sensibiliser, convaincre les acteurs locaux de l'intérêt d'une autre approche. C'est ce qu'il cherche à faire en impulsant et animant sur certains territoires des réflexions collectives, visant à faire émerger des projets d'adaptation « durables » et concertés, dont il cherche à faciliter la mise en œuvre⁴³.

43. Dans le cas décrit, le CDL se propose de racheter les terrains qui seraient situés devant la digue rétro-littorale, ainsi que l'emprise qu'elle occuperait, afin de faciliter la mise en œuvre du projet.

Une ambition sélective, du fait de moyens limités, mais un poids de plus en plus fort

Les moyens limités du CDL lui imposent d'être sélectif dans ses choix. Ainsi, il n'est jusqu'à présent que peu intervenu sur le domaine public maritime, depuis que la loi de 2002 l'autorise à le faire. Il décline certaines propositions d'intervention, qui ne lui semblent pas prioritaires. En ce qui concerne la question des risques côtiers, il reste extrêmement prudent sur les rôles qu'on pourrait vouloir lui faire jouer. Suite à la tempête Xynthia, le CDL a racheté certains terrains sinistrés. S'il est pertinent qu'il intervienne afin de reconstituer des zones naturelles tampons entre terre et mer, il n'a pas vocation à intervenir partout. Or, face à la montée des eaux et à la délimitation de zones à risques, il sera probablement fort sollicité, pour racheter des terrains menacés et qui ne sont plus constructibles. Le Conservatoire n'a pas pour mission non plus de défendre les biens et les personnes⁴⁴ et précise dans sa stratégie de 2015 qu'il « n'intervien[dra] pas dans les zones d'interface étroites et en présence d'enjeux économiques importants déjà très rapprochés de la mer » [CDL, 2015].

Sur des territoires où les pressions s'exacerbent et les enjeux se multiplient, protéger et gérer durablement le littoral impose plus que jamais l'implication conjointe des différents acteurs et l'articulation des politiques et actions. La stratégie 2015-2050 du CDL a été élaborée en concertation avec les services de l'État, collectivités et autres acteurs, afin de déterminer les zones sur lesquelles son intervention est la plus nécessaire. Son objectif de maîtrise foncière à l'horizon 2050 y est ajusté à ses moyens financiers et à son rythme d'acquisition actuel (non plus 270 000 hectares, comme affiché en 2005, mais 200 000 hectares). Avec les attributions/affectations de l'État, le CDL envisage ainsi de protéger 320 000 hectares d'ici 2050. Au-delà des zones sur lesquelles il prévoit d'intervenir, le Conservatoire a identifié dans sa stratégie 400 000 hectares de « zones de vigilance », à surveiller et sur lesquelles des enjeux pourraient appeler la mobilisation d'autres acteurs et outils. Celui-ci indique qu'il pourra éventuellement, dans ces zones, « donner son avis sur l'outil qui lui semble le plus adapté à une protection suffisante du tiers naturel littoral » [CDL, 2015]. En complément de son action foncière, il envisage également la possibilité, dans certains secteurs, de développer des outils contractuels. Le CDL cherche donc aujourd'hui, en s'appuyant sur le poids et la légitimité qu'il a acquis, à favoriser des dynamiques multi-acteurs de protection du littoral. On a vu qu'il pouvait également être à l'initiative de réflexions collectives visant à faire émerger des projets de territoire « durables » à une échelle qui dépasse celle de ses sites, notamment sur des sujets sensibles et novateurs encore peu portés localement (gestion souple du trait de côte

44. Bien qu'il prenne en compte ces enjeux, lorsque ceux-ci se posent sur les sites qu'il possède.

HÉRODOTE

par exemple). Mais il laisse ensuite les collectivités et autres acteurs locaux porter les projets. Et ses moyens humains et financiers modestes limitent sa capacité à animer de telles initiatives...

Les deux objectifs principaux du CDL demeurent, avant toute chose, la progression foncière vers la protection du tiers naturel d'ici 2050 et la bonne préservation / valorisation de son patrimoine. Sur ce dernier point se pose aujourd'hui la question de faire évoluer certains dispositifs de gestion de ses sites, en faisant « remonter » la gestion des communes vers les communautés de communes, agglomérations et métropoles, dans un souci de gestion plus efficace et intégrée de ces derniers, avec des moyens plus conséquents et des économies d'échelle. Ce processus, déjà à l'œuvre en certains endroits, nécessite de continuer à associer étroitement les communes au dispositif de gouvernance, pour être accepté. Dans un contexte en mutation, le CDL cherche à s'adapter à de nouveaux enjeux, à consolider et élargir ses partenariats. Si la légitimité qu'il a acquise lui permet aujourd'hui de peser plus fortement sur le devenir des territoires, elle est aussi suspendue à sa capacité à poursuivre correctement ses différentes missions, notamment sur le plan de la gestion patrimoniale. Outre la question des moyens financiers, se pose le défi de plus en plus complexe consistant à continuer à faire converger sur ses sites enjeux environnementaux et humains dans un sens durable, face à une demande sociale croissante de nature, ou encore la question des risques côtiers.

Bibliographie

- CONSERVATOIRE DU LITTORAL (CDL) (2015), *Stratégie d'intervention 2015-2050*, Document national.
- COUR DES COMPTES (2013), *Observations définitives – Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres – Exercices 2006 à 2010*.
- DATAR (1973), *Littoral français, perspectives pour l'aménagement*, rapport de Michel Piquard au gouvernement, La Documentation française, Paris.
- GÉRARD Y. (2009), « Une gouvernance environnementale selon l'État ? Le CDL entre intérêt général et principe de proximité », *VertigO*, vol. 9, n° 1, mai.
- LACOSTE J.-P. (1999), « Le CDL, 1975-1998. La politique de protection des espaces naturels en France », *Hérodote*, n° 93, vol. 2, p. 165-178.
- LE PENSEC L. (2001), *Vers de nouveaux rivages – La refondation du Conservatoire du littoral*, rapport au Premier ministre, La Documentation française, Paris, 207 p.