

n° - 008379-01

avril 2014

Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'Etat dans les départements d'outre-mer

Annexe : monographies départementales



CONSEIL GÉNÉRAL
DE L'ENVIRONNEMENT ET DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

Rapport n° : 008379-01

**Audit thématique sur l'application de la loi Littoral
par les services de l'Etat dans les départements
d'outre-mer**

Annexe : monographies départementales

établi par

Bernard Buisson

Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts, coordonnateur

Claude Bonnet

Christian Lévy

Inspecteurs généraux de l'administration du développement durable

Cyril Gomel

Ingénieur en chef des ponts, des eaux et des forêts

Philippe Bonnal

Inspecteur de l'administration du développement durable

avril 2014

Fiche qualité

La mission du CGEDD qui a donné lieu à la rédaction du présent rapport a été conduite conformément au dispositif qualité du Conseil⁽¹⁾.

Rapport CGEDD n° 008379-01

Date du rapport : avril 2014

Titre : Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'Etat dans les départements d'outre-mer

Commanditaire(s) : programme 2012

Date de la commande : 12 juin 2012

Auteur(e)s du rapport (CGEDD) : Bernard Buisson, Claude Bonnet, Christian Lévy, Cyril Gomel, Philippe Bonnal

Coordonnateur : Bernard Buisson

Superviseur : Alain Lecomte

Relecteur(trice) : Françoise Gadbin

Nombre de pages du rapport (sans les annexes) : 84

Les rapporteurs attestent que l'impartialité d'aucun d'entre eux n'a été mise en cause par des intérêts particuliers ou par des éléments de ses activités passées ou présentes.

Sommaire

1. Monographie de la Guadeloupe.....	5
1.1. Contexte.....	6
1.1.1. Géographie.....	6
1.1.2. <i>Bref historique de l'occupation du littoral et de son aménagement.....</i>	<i>6</i>
1.1.3. <i>Situation générale en matière de planification : SAR/SMVM, SCOT, PLU, cartes communales.....</i>	<i>7</i>
1.1.4. <i>Les jeux d'acteurs et processus concernant l'aménagement et la gestion du littoral.....</i>	<i>7</i>
1.2. Modalités d'intervention des services dans l'application des dispositions littorales.....	8
1.2.1. <i>Organisation des services dans la chaîne d'intervention de l'État vis-à-vis des dispositions littorales.....</i>	<i>8</i>
1.2.2. <i>Relations des services de l'État avec les opérateurs nationaux (Conservatoire du littoral, ONF, parc national.....)</i>	<i>9</i>
1.3. Documents régionaux opposables et documents de référence pour l'application des dispositions littorales.....	10
1.3.1. <i>Rôle du SAR/SMVM au regard des dispositions littorales.....</i>	<i>10</i>
1.3.2. <i>Autres outils et documents de référence pour les services (cartographies, inventaires, doctrine.....)</i>	<i>11</i>
1.4. Les services face à la problématique de l'aménagement littoral.....	12
1.4.1. <i>Vision stratégique globale par l'État de la gestion du littoral ?.....</i>	<i>12</i>
1.4.2. <i>Contentieux et veille juridique.....</i>	<i>13</i>
1.4.3. <i>Gestion de la problématique de la construction illégale et de l'occupation sans titre.....</i>	<i>13</i>
1.4.4. <i>Principales difficultés et attentes des services au regard de la problématique de loi Littoral.....</i>	<i>13</i>
1.5. Modalités d'interprétation des dispositions littorales.....	13
1.5.1. <i>Le champ d'application à l'échelle des communes littorales.....</i>	<i>13</i>
1.5.2. <i>La « bande littorale » de la ZPG (disposition adaptée pour les DOM).....</i>	<i>14</i>
1.5.3. <i>La délimitation des espaces proches du rivage.....</i>	<i>14</i>
1.5.4. <i>La qualification des espaces urbanisés et le principe d'urbanisation en continuité.....</i>	<i>14</i>
1.5.5. <i>La capacité d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser.....</i>	<i>14</i>
1.5.6. <i>Les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières.....</i>	<i>14</i>
1.5.7. <i>Les difficultés liées aux installations d'énergie renouvelable.....</i>	<i>15</i>
1.5.8. <i>Les espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation.....</i>	<i>15</i>
1.5.9. <i>Les espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel.....</i>	<i>15</i>
1.5.10. <i>Les espaces boisés significatifs.....</i>	<i>16</i>
1.5.11. <i>L'accès au littoral et la servitude littorale.....</i>	<i>16</i>
1.5.12. <i>La réalisation de routes de transit dans la bande des 2000m.....</i>	<i>16</i>
2. Monographie de la Martinique.....	17
2.1. Contexte.....	18
2.1.1. Géographie.....	18

2.2. Bref historique du littoral et de son aménagement	19
2.2.1. <i>Situation générale de la planification : SAR/SMVM, SCOT, PLU.</i>	21
2.2.2. <i>Les jeux d'acteurs et processus concernant l'aménagement et la gestion du littoral.</i>	23
2.2.3. <i>Modalités d'intervention des services dans l'application des dispositions littorales.</i>	24
2.2.4. <i>Relations des services de l'État avec les opérateurs nationaux et locaux (Conservatoire du littoral, ONF, AG50P, Parc Naturel Régional)</i>	26
2.3. Documents régionaux opposables et documents de référence pour l'application des dispositions littorales.....	29
2.3.1. <i>Rôle du SAR/SMVM au regard des dispositions littorales.</i>	29
2.3.2. <i>Autres outils et documents de référence pour les services (cartographies, inventaires, doctrine...)</i>	29
2.4. Les services face à la problématique de l'aménagement littoral.....	30
2.4.1. <i>Vision stratégique globale par l'État de la gestion du littoral</i>	30
2.4.2. <i>Place des dispositions littorales dans les principales problématiques rencontrées par les services.</i>	30
2.4.3. <i>Quelle gestion de la problématique de la construction illégale et de l'occupation sans titre</i>	31
2.4.4. <i>Principales difficultés et attentes des services au regard de la problématique de loi Littoral</i>	33
3. Monographie de la Guyane	39
3.1. Contexte.....	39
3.1.1. <i>Géographie</i>	39
3.1.2. <i>Bref historique de l'occupation du littoral et de son aménagement</i>	40
3.1.3. <i>Situation générale en matière de planification : SAR/SMVM, SCOT, PLU, cartes communales.</i>	41
3.1.4. <i>Les jeux d'acteurs et processus concernant l'aménagement et la gestion du littoral.</i>	42
3.2. Modalités d'intervention des services dans l'application des dispositions littorales..	44
3.2.1. <i>Organisation des services dans la chaîne d'intervention de l'État vis-à-vis des dispositions littorales.</i>	44
3.2.2. <i>Relations des services de l'État avec les opérateurs nationaux.</i>	47
3.3. Documents régionaux opposables et documents de référence pour l'application des dispositions littorales.....	48
3.3.1. <i>Rôle du SAR/SMVM au regard des dispositions littorales.</i>	48
3.3.2. <i>Autres outils et documents de référence pour les services (cartographies, inventaires, doctrine...)</i>	49
3.4. Les services face à la problématique de l'aménagement littoral.....	50
3.4.1. <i>Vision stratégique globale par l'État de la gestion du littoral ?</i>	50
3.4.2. <i>Place des dispositions littorales dans les principales problématiques rencontrées par les services.</i>	51
3.4.3. <i>Contentieux et veille juridique.</i>	52
3.4.4. <i>Quelle gestion de la problématique de la construction illégale et de l'occupation sans titre ?</i>	52
3.4.5. <i>Principales difficultés et attentes des services au regard de la problématique de la loi Littoral ?</i>	53

3.5. Modalités d'interprétation des dispositions littorales.....	53
3.5.1. Le champ d'application à l'échelle des communes littorales.....	53
3.5.2. La « bande littorale » de la ZPG.....	54
3.5.3. La délimitation des espaces proches du rivage.....	54
3.5.4. La qualification des espaces urbanisés et le principe d'urbanisation en continuité.....	54
3.5.5. La capacité d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser.....	54
3.5.6. Les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières.....	54
3.5.7. Les difficultés liées aux installations d'énergie renouvelable.....	54
3.5.8. Les espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation.....	54
3.5.9. Les espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel.....	55
3.5.10. Les espaces boisés significatifs.....	55
3.5.11. L'accès au littoral et la servitude littorale.....	55
3.5.12. La réalisation de routes de transit dans la bande des 2000m.....	55
4. Monographie de la Réunion.....	56
4.1. Contexte.....	57
4.1.1. Une île contrastée et fortement peuplée, conduisant à une gestion sous contrainte de son littoral.....	57
4.1.2. Une pression exceptionnelle sur le cadre naturel, et plus particulièrement sur le littoral.....	59
4.2. Éléments de stratégie :	61
4.2.1. Document très pédagogique, le DSR est une bonne présentation des items sur l'aménagement et la gestion foncière de l'île.....	61
4.2.2. Un document collégial de bonne facture : le SAR approuvé en 2011.....	62
4.2.3. Le PLU approuvé de la commune de SAINT-PAUL (septembre 2011), un bon exemple.....	64
4.3. Diagnostic du cadre d'action des pouvoirs publics et modalités d'intervention des services dans l'application des dispositions littorales.....	66
4.3.1. Des enjeux de territoire et de société clairement identifiés par la DEAL.....	66
4.3.2. Une organisation plutôt adaptée des services dans la chaîne d'intervention de l'État vis-à-vis des dispositions littorales.....	66
4.3.3. Un rôle crédible du Conservatoire, jugé bon partenaire.....	67
4.3.4. L'organigramme mis en place par la DEAL répond à ces orientations stratégiques et les déclinent en actions régaliennes, mais aussi d'impulsion et de coordination.	67
4.3.5. La relance attendue de l'action partenariale menée par l'Agence d'urbanisme à vocation régionale (AGORAH).....	68
4.4. Une posture dynamique des services face à la problématique de l'aménagement littoral: une volonté d'approche globale et de « gestion intégrée » mer-littoral.....	69
4.5. Place des dispositions littorales dans les principales problématiques rencontrées par les services.....	70
4.5.1. Contentieux et veille juridique. La gestion de la problématique de la construction illégale et de l'occupation sans titre.....	70
4.5.2. Modalités d'interprétation des dispositions littorales (SAR/PADD + doctrine des services vis-à-vis de la loi), situation des POS/PLU au regard de ces dispositions.....	71

4.5.3. L'élaboration des plans de prévention des risques littoraux.....	74
4.6. Un historique assez bousculé de la zone des « 50 pas géométriques » qui explique bien des contraintes sinon contradictions.....	74
5. Monographie de Mayotte.....	80
5.1. Contexte.....	81
5.1.1. Un petit territoire à mi-chemin entre l'Afrique et Madagascar.....	81
5.1.2. Mayotte, département depuis mars 2011.....	83
5.1.3. Démographie : une population jeune à forte composante immigrée.....	83
5.2. Un littoral à forts enjeux.....	84
5.2.1. Une biodiversité terrestre et marine exceptionnelle.....	84
5.2.2. Des risques naturels côtiers importants.....	85
5.3. Une maîtrise difficile de l'urbanisation.....	85
5.3.1. Une pression foncière importante.....	85
5.3.2. La situation du logement qui se dégrade.....	86
5.3.3. Des instruments de planification identiques à ceux de la métropole.....	86
5.4. Modalités d'intervention des services dans l'application des dispositions littorales... 87	87
5.4.1. Organisation des services dans la chaîne d'intervention de l'Etat vis-à-vis des dispositions littorales.....	87
5.4.2. Relations des services de l'État avec les opérateurs nationaux (Conservatoire du littoral, parc marin.....)	89

1. Monographie de la Guadeloupe

Données générales sur le territoire

Population totale	406 000 hab.
Nombre de communes	32
Intercommunalités	un nouveau découpage des intercommunalités est entré en vigueur au 01/01/2014 : toutes les communes sont réparties en 6 EPCI
communes littorales (au sens de l'article L. 321-1 CE)	31
linéaire côtier	537 km



1.1. Contexte

1.1.1. Géographie

La Guadeloupe est un archipel particulièrement varié :

La « Guadeloupe continentale » est elle-même formée par la réunion de deux îles principales, l'une montagneuse et de formation volcanique (Basse-Terre) avec le volcan de la Soufrière, point culminant des Petites Antilles (1467 m), l'autre constituée par un vaste plateau calcaire récifal émergé. Ces 2 îles, de dimensions importantes (quelques dizaines de km) sont séparées par un étroit bras de mer bordé de mangroves, la « rivière salée ».

Les petites îles et archipels dépendant de la Guadeloupe, sont également issus de diverses formations géologiques et présentent des paysages variés : l'archipel des Saintes, constitué des 2 îles principales (2 communes) de Terre-de-Haut et Terre-de-Bas, Marie-Galante (3 communes) et la Désirade (1 commune), outre des îlots inhabités, sont situées à quelques miles des côtes de la Guadeloupe continentale et reliés quotidiennement par bateau.

Par son relief, le cœur de la Basse-Terre, constitué de forêts tropicales humides entourées de terres agricoles, constitue le cœur historique du parc national de Guadeloupe, désormais étendu à la zone maritime du grand cul-de-sac marin. Le développement urbain est donc essentiellement périphérique et littoral.

La Grande-Terre, essentiellement agricole, a connu une urbanisation croissante, concentrée autour de la conurbation pointoise, les bourgs historiques et la « riviera » touristique » qui s'est développée sur sa côte sud. Une forte urbanisation diffuse occupe également le cœur de la Grande-Terre (les grands fonds) et le nord-est de la Basse-Terre, au relief moins marqué et proche de l'agglomération pointoise.

1.1.2. Bref historique de l'occupation du littoral et de son aménagement

L'archipel est historiquement peuplé de populations amérindiennes, dont les derniers représentants sont les indiens caraïbes. Découvert à l'occasion du 2^e voyage de Christophe Colomb à la fin du XV^e siècle, l'archipel connaît une occupation coloniale croissante à des fins agricoles, investissant l'ensemble des espaces valorisables pour les plantations. La traite négrière fournit alors la main d'œuvre. Les bourgs se répartissent alors progressivement et régulièrement sur les littoraux de Basse-Terre et de Grande-Terre. L'abolition de l'esclavage et la fin du système colonial projettent brutalement une population pauvre en recherche de foncier sur le littoral, dans la « zone des 50 pas géométriques », espace littoral de 81,20m de profondeur conservé historiquement en propriété de l'État pour l'avitaillement des navires.

Pendant la 2^e moitié du XX^e siècle, l'économie touristique et immobilière connaît un essor important, encouragée par des investissements défiscalisés et des espaces littoraux attractifs pour le tourisme balnéaire, tandis que se poursuit, du fait de la croissance démographique et du besoin en logement, une urbanisation mal maîtrisée.

L'agriculture et l'agro-alimentaire restent des activités importantes pour la Guadeloupe, malgré les difficultés dans des secteurs phares comme la banane.

Concernant les activités littorales et maritimes :

- Le tourisme balnéaire, avec les activités de loisirs qui l'accompagnent, reste une activité importante, même si une rude concurrence s'est développée avec d'autres îles antillaises (St-Domingue...) plus compétitives.
- la plaisance profite des ressources exceptionnelles de l'archipel, avec un potentiel de développement considéré comme important.

- La pêche traditionnelle, malgré ses potentialités, ne représente aujourd'hui qu'un petit secteur, relativement peu organisé.

1.1.3. Situation générale en matière de planification : SAR/SMVM, SCOT, PLU, cartes communales

Le SAR/SMVM de Guadeloupe

L'actuel SAR/SMVM en vigueur, adopté par décret en conseil d'État le 22 novembre 2011, prend la suite d'un premier document établi en 2001. Des demandes de modification du SAR/SMVM sont cependant formulées pour prendre en compte des projets non prévus et des difficultés d'interprétation du document ont conduit le Conseil régional à confier à un expert juridique une mission d'audit et de propositions pour résoudre les problèmes identifiés.

Les SCoT

La dynamique d'élaboration des SCoT est faible en Guadeloupe : aucun SCoT n'est aujourd'hui approuvé. La taille des communes (avec plusieurs PLU importants et à forts enjeux) et l'existence du SAR laissent peu de place à un projet de territoire de type SCOT, contrairement à la Martinique (davantage de communes sur un territoire plus exigu). Les services de la DEAL investissent en contrepartie dans l'élaboration des PLU.

Les POS/PLU

La révision des POS en PLU apparaît également difficile dans de nombreuses communes de Guadeloupe. Les situations sont très hétérogènes et les services sont conduits à distinguer :

- des communes urbaines importantes, disposant de moyens d'ingénierie : Baie-Mahault (commune disposant de la ressource de la zone d'activités économiques de Jarry, principal poumon économique de l'île), le Gosier, les Abymes. L'État est généralement associé aux procédures dans des conditions satisfaisantes pour les services ;
- des communes moins urbaines mais ouvertes au partenariat avec l'État ;
- des communes avec lesquelles la relation avec les services de DEAL est plus difficile.

1.1.4. Les jeux d'acteurs et processus concernant l'aménagement et la gestion du littoral

Les problématiques littorales sont au cœur de nombreux dossiers.

Parmi ceux présentés par les services de DEAL et touchant les dispositions littorales, sont cités des PLU comme celui de la commune de Baie-Mahault, et différents projets d'aménagement importants (routes littorales, quai de transfert de déchets aux Saintes, projet de stockage d'eau pour lisser la production d'énergies renouvelables...).

Tous ne sont pas aussi sensibles mais la plupart traduisent la méconnaissance (réelle ou affichée) des dispositions de la loi littoral que les services de l'État ont en charge de faire appliquer. Par ailleurs, la localisation des projets et des enjeux conduit à l'implication d'acteurs compétents sur l'ensemble du territoire (services de l'État, Conseil Général, Conseil Régional...) et des acteurs plus focalisés sur le littoral (Conservatoire du littoral, agence des 50 pas géométriques...) ou sur des espaces spécifiques (parc national de Guadeloupe).

L'implication des collectivités dans la gestion des espaces naturels du littoral reste faible, tandis que des opérateurs spécialisés comme le parc national et le Conservatoire du littoral, bien que complémentaires, ne semblent pas toujours avoir trouvé les meilleures synergies possibles.

Beaucoup d'acteurs de l'État sont présents et conduisent à un fort enjeu de coordination, bien identifié par les autorités préfectorales.

Des atouts sont néanmoins visibles : la région semble porter une vision constructive de sa relation aux services de l'État ; sauf cas particuliers, certains acteurs interrogés pensent que la population guadeloupéenne est plus sensible aux enjeux d'environnement que ne le pensent les élus, et que l'enjeu essentiel concerne les occupations sans titre dans la ZPG qui concernent souvent des populations particulièrement défavorisées. Enfin, les principaux maîtres d'ouvrage prennent progressivement l'habitude d'une concertation en amont avec la DEAL sur les grands projets en secteur littoral.

L'exercice des missions régaliennes reste objet de tensions et les aspects relationnels entre les structures et entre leurs représentants restent essentiels.

Les prestataires d'ingénierie, enfin, tant en matière de planification que de projets, sont peu présents sur place et de qualité variable. Un travail d'animation important est mené à l'initiative de la DEAL.

1.2. Modalités d'intervention des services dans l'application des dispositions littorales

1.2.1. Organisation des services dans la chaîne d'intervention de l'État vis-à-vis des dispositions littorales

La DEAL

Service « Aménagement du territoire et organisation du littoral » (ATOL)

Le service ATOL incarne la reconnaissance de l'importance et de la transversalité des enjeux littoraux, en offrant une capacité d'intervention intégrée et adaptée. Héritant des missions en matière de gestion foncière de la ZPG, sa compétence s'est étendue à des problématiques plus larges (gestion du trait de côte, planification territoriale...) en proximité de métiers liés à la connaissance des territoires (SIG, études...), aux aspects juridiques, et depuis peu, à la gestion des sites et paysages. La gestion du DPM en mer est, quant à elle, clairement vue comme une compétence de la DM. Les relations avec la mission développement durable (MDD), unité transversale, sont fréquentes.

Considéré comme particulièrement actif, le service ATOL a organisé son équipe intervenant en planification urbaine en confiant aux agents des compétences thématiques et territoriales, et en tenant compte de la géographie de l'île (Grande-Terre et Basse-Terre).

Service Opérationnel de Conseil et d'Appui (SOCA)

Complémentaire du service ATOL, le SOCA intervient dans le champ des missions des ex pôles territoriaux, assure la police de l'urbanisme sur la ZPG, instruit les actes d'urbanisme pour les communes non autonomes (environ 3000 actes/an) et assure la gestion des recours s'y rapportant. Il continue également d'intervenir dans l'accompagnement des projets urbains.

Service logement et construction (SLC)

Centré sur les problématiques d'habitat, de logement et de construction, le SLC est concerné par l'accompagnement des opérations de RHI et autres aménagements susceptibles de se situer dans des secteurs littoraux (ZPG ou non).

Mission développement durable (MDD)

La MDD assure la mission d'autorité environnementale et la promotion du développement durable. Elle anime le pôle régional environnement et développement durable (PREDD) qui regroupe les principaux acteurs du développement durable en Guadeloupe.

Les autres services thématiques (intervenant dans le champ des risques, de la biodiversité...) n'interviennent pas directement dans le champ des dispositions littorales. Toutefois, certaines problématiques portées par ces services influencent significativement la gestion du littoral : prévention des risques de submersion marine, identification des espaces remarquables du littoral...

Les procédures internes utiles à la prise en compte des dispositions littorales :

Le service ATOL, remplacé par le SOCA, anime tous les 3 mois un « atelier DEAL », instance interne permettant une revue régulière de projet, le partage de vision ou l'élaboration de positions communes. Des réunions sont consacrées aux problématiques littorales. Parfois, des partenaires extérieurs comme le conseil régional peuvent être invités.

Les services soulignent tous l'intérêt en matière d'acculturation réciproque et de construction de positions communes. La création de la DEAL est globalement vue comme positive pour tendre vers une vision partagée des enjeux et de la position de l'État.

La préfecture (contrôle de légalité)

Depuis la RéATE, la direction des collectivités territoriales et de l'action juridique (DICTAJ) assure l'exercice du contrôle de légalité pour les documents et autorisations d'urbanisme, en lien avec l'entité juridique de la DEAL, placée au service ATOL.

Les diminutions d'effectif ne facilitent pas l'exercice de la mission et les priorités sont mises, en matière d'urbanisme, sur les aménagements comportant des enjeux d'assainissement (comme les gros lotissements) et les zones à enjeux dans les PPR.

Analyse de la cohérence de l'intervention de l'État dans l'application des dispositions littorales

Au sein des services de l'État en Guadeloupe, l'intervention concernant les dispositions littorales se trouve largement prise en charge par le service ATOL de la DEAL, désormais bien outillé pour agir.

Si la préoccupation relative à la loi littoral n'est pas récente, elle a pris une dimension plus forte ces dernières années autour de l'élaboration du SAR de 2011, la révision des documents locaux d'urbanisme et différents projets rencontrant des difficultés d'instruction. Comme dans les autres DOM, les problématiques foncières de la ZPG occupent une place très importante dans l'activité des services.

La relation entre l'État et les collectivités locales n'est pas toujours facile, les services de la DEAL ayant la volonté de réussir à accompagner les projets de territoire dans le respect des textes.

1.2.2. Relations des services de l'État avec les opérateurs nationaux (Conservatoire du littoral, ONF, parc national...)

Les différents établissements publics intervenant sur le littoral sont fortement présents en Guadeloupe, à divers titres :

- l'ONF dispose d'un domaine forestier important en Basse-Terre et gère la forêt domaniale du littoral, et s'implique au titre de sa mission d'intérêt général dans la gestion des propriétés du Conservatoire du littoral.
- Contrairement à d'autres DROM, le Conservatoire du littoral en Guadeloupe s'est vu confier une part importante de la ZPG, du fait de la présence de grands domaines naturels qui ont justifié un transfert d'affectation relativement massif. Cette prise de

responsabilité s'inscrit bien dans les termes de la loi de 1996 et les missions de l'établissement mais pose à court terme des problèmes de moyens. Le Conservatoire, qui n'a que 4 à 5 agents sur place, doit en effet à la fois gérer les occupations sans titres héritées du transfert de la ZPG, discriminer entre espaces à forte valeur écologique et espaces dégradés pour établir des priorités, poursuivre ses missions d'acquisition foncière) et mettre en place une gestion pérenne de ses propriétés. Sur ce dernier point, les autres établissements publics (ONF, parc national) constituent des partenaires utiles, compte tenu du faible investissement des collectivités locales en la matière, qui ont pourtant la priorité dans la gestion.

- La DEAL signale l'incohérence entre la zone transférée au Conservatoire du Littoral et ses faibles moyens de cet établissement, qui demande parfois à la DEAL de gérer à sa place, ce qui n'est plus possible avec la baisse des moyens. La mise à plat d'une situation assez chaotique de la propriété (cadastre,...) est un travail lourd impossible avec les moyens actuels, ce qui génère des incertitudes fréquentes sur les affectataires. D'autre part, les terrains des 50 Pas transférés au Conservatoire sont gérés selon les règles nationales de gestion des propriétés de l'Établissement, pouvant être vues localement comme une sanctuarisation intégrale d'espaces dont les caractéristiques justifieraient parfois des adaptations.
- Le Parc national, sur son territoire de compétence, est apprécié pour ses actions de gestion et sa relation au territoire.
- L'agence des 50 pas géométriques n'intervient, comme le prévoit la loi, que dans les secteurs urbanisés et d'urbanisation diffuse.

Si les relations semblent bonnes avec les services de DEAL, le partenariat est jugé par certains interlocuteurs rencontrés comme pouvant être développé davantage, notamment en matière de stratégie. Le Conservatoire, par exemple, regrette que la DEAL n'ait pas réussi à assurer une meilleure cohérence entre sa stratégie d'intervention foncière et les orientations du SAR, et va travailler à la mise en cohérence. Des critiques sont également émises entre opérateurs et par la DEAL en matière de doctrine d'aménagement, certains projets portés par le parc national et surtout l'ONF, étant jugés trop « durs » au regard de la sensibilité des sites et des dispositions du code de l'urbanisme concernant les espaces remarquables.

Par ailleurs, l'incertitude permanente sur le devenir de l'Agence avec des audits fréquents mais contradictoires dans les suites données, crée une confusion au niveau local, peu propice au travail de long terme.

Tous regrettent en revanche les difficultés dans l'exercice des missions de police, y compris l'exécution des décisions de justice ou des contraventions de grande voirie appliquées aux propriétés de l'État dans la ZPG.

1.3. Documents régionaux opposables et documents de référence pour l'application des dispositions littorales

1.3.1. Rôle du SAR/SMVM au regard des dispositions littorales

Approche générale du contenu et modalités d'élaboration

Révision du SAR

La vision du processus de révision du SAR et du contenu du document approuvé en 2011 apparaît contrastée selon les interlocuteurs.

Les plus critiques indiquent que la démarche a souffert de la compétence insuffisante du bureau d'étude prestataire. Le document aurait été établi sans analyse précise de l'existant et des besoins réels en termes d'équipements. Ils jugent notamment que la disponibilité préexistante en foncier est insuffisamment analysée, les projections démographiques

discutables, l'estimation des enjeux de recyclage urbain absente, malgré le potentiel supposé.

Le souci d'une révision globalement consensuelle aurait conduit à obtenir peu d'avancées par rapport au SAR établi en 2001, avec le maintien de certaines imprécisions voire de projets problématiques. Sont cités notamment des projets de ports de plaisance, carrières...

Cette analyse semble se confirmer par le rôle donné à l'attribution des financements nationaux et européens par la Préfecture, qui conduirait à faire le véritable tri des projets au moment de l'établissement du plan de financement, en l'absence de critères de conditionnalité environnementale.

En cela, la force juridique de l'inscription de tel ou tel projet dans le SAR/SMVM paraît problématique à ceux qui considèrent que l'évaluation préalable a été insuffisante. Enfin, les données territoriales en possession de l'Etat, aujourd'hui principalement gérées au niveau du service ATOL de la DEAL, n'ont pas toujours été, du fait du calendrier et des difficultés de mobilisation, pleinement utilisées dans l'élaboration de la position de l'Etat dans le cadre de l'association.

Ces données sont aujourd'hui valorisées dans le cadre des porter à connaissance pour les PLU, au niveau de chaque commune.

Les points de vue plus optimistes voient en priorité les évolutions positives entre les 2 versions du SAR de 2001 à 2011, et considèrent qu'il s'agit d'un document d'orientation, donc susceptible de comporter des formulations générales. Le SMVM, considéré comme opposable aux actes individuels, est admis comme un document plus précis (1/50 000^e). Les difficultés à faire évoluer dans le temps ce type de document ont poussé, selon la DEAL, le Conseil Régional à préféré une formulation parfois plutôt souple.

Les services de DEAL considèrent enfin que les planifications sectorielles issues du Grenelle (SRCAE, SRCE...) ont en revanche été peu intégrées au SAR, car difficilement appropriées à leur propre niveau.

Application du SAR

Selon la DEAL, le SAR de 2001 est considéré comme n'ayant jamais été vraiment décliné dans les POS, créant un décalage important entre l'instruction des autorisations d'urbanisme au niveau communal et les dispositions littorales.

Au regard du contenu du SAR en vigueur depuis 2011, en particulier sa formulation générale sur de nombreux points, la DEAL considère que la mise en place des SCoT pourrait être utile afin de créer un échelon intermédiaire pour combler l'écart avec les POS/PLU actuels.

Le SMVM a fait l'objet d'une concertation jugée satisfaisante avec les élus communaux, ce qui facilite son acceptation au quotidien. Mais des demandes d'évolution sont déjà formulées, comme le cas du projet de stockage temporaire d'eau associé à la production d'énergies renouvelables.

Malgré ces constats, le service SOCA de la DEAL, en charge de l'instruction pour les communes non autonomes, indique ne pas utiliser la référence du SAR/SMVM pour les dispositions littorales et s'en référer uniquement aux documents locaux, considérant que le SAR n'est pas directement opposable aux décisions individuelles.

1.3.2. Autres outils et documents de référence pour les services (cartographies, inventaires, doctrine...)

La gestion transversale de la connaissance des territoires

La gestion de la connaissance partagée au sein de la DEAL relève des services ATOL et MDD.

Celui-ci administre un SIG littoral appuyé sur l'outil Cartélie, qui regroupe les données DEAL et autres données des opérateurs (Conservatoire du littoral, Agence des 50 pas géométriques...). ATOL anime également le club SIG de Guadeloupe qui réunit État et collectivités.

Beaucoup de données relatives au trait de côte sont issues de suivis par le BRGM et l'acquisition du modèle numérique de terrain litto3D a été réalisée (parties terrestres et maritimes)

Les données géolocalisées du SAR/SMVM en vigueur sont disponibles en ligne et les zonages des POS/PLU ont été numérisés par la DEAL.

Les études thématiques

Quelques démarches notables et traduisant l'investissement des services dans la problématique littorale ont été portées à connaissance de la mission, en particulier :

- une étude menée par les services de l'État en 2008 pour définir une approche transversale des enjeux littoraux. Celle-ci a servi pour l'élaboration du volet SMVM, comme « point 0 » croisant les enjeux et l'application des textes. La mise en pratique reste à confirmer à travers les documents de planification et les projets. La préconisation de créer un observatoire du littoral a été en partie suivie ;
- une étude visant à identifier les espaces naturels remarquables du littoral, conduite en 2011-2012, ce calendrier n'ayant pas permis d'en intégrer directement les résultats dans l'élaboration du SAR. Cette étude, qui a permis d'actualiser avec précision des travaux plus anciens menés par la DIREN, est déclinée en fiches communales. Celles-ci, outre la caractérisation des espaces, donne des perspectives de gestion. Les maires ont été associés au comité de pilotage, ce qui en facilite l'appropriation ;
- des études régulières du BRGM sur l'érosion côtière ;
- une étude interservices DEAL-DIECTE-DM sur filière nautisme et ses potentialités de développement.

De son côté, la Région a engagé un expert juridique pour une mission d'identification des difficultés d'interprétation du SAR/SMVM qui se traduira notamment par un « guide de lecture » du document.

1.4. Les services face à la problématique de l'aménagement littoral

1.4.1. Vision stratégique globale par l'État de la gestion du littoral ?

La Guadeloupe est l'un des DROM pour lequel les enjeux littoraux apparaissent clairement prédominants par rapport aux autres enjeux territoriaux : dimension archipélagique, présence d'espaces naturels littoraux encore relativement préservés, potentiels de développement du nautisme, de la pêche, du transport maritime, des énergies renouvelables, enjeux de réhabilitation de l'habitat insalubre situé dans la ZPG et gestion des risques littoraux... Bien que ne disposant pas d'un document de référence qui lui soit propre, l'État (autorités préfectorales, services...) connaît ces enjeux, qui occupent une part importante de son activité.

Les relations entre l'État et le Conseil Régional autour de l'élaboration et de la mise en œuvre du SAR ont permis de faciliter le partage des visions et, à travers les initiatives d'un service comme le service ATOL de la DEAL, l'État développe sa capacité d'analyse et d'accompagnement du territoire. La DEAL reprend une part de ces éléments dans son DSR. A cela s'ajoute le rôle d'opérateurs comme le parc national, dont le travail d'animation territoriale, notamment autour de l'élaboration de la charte qui a suivi dans le temps l'élaboration du SAR, enrichit les éléments à disposition de l'État.

A un niveau plus opérationnel, des stratégies existent, comme celle initiée par la DEAL pour l'établissement d'une stratégie de gestion du DPM, conformément à la circulaire ministérielle du 20 janvier 2012, I et la mise en place d'une stratégie de gestion du trait de côte intégrant la gestion des différents risques. Un groupe de travail pour la gestion des AOT a été mis en place par la DEAL pour assurer une vision partagée des décisions de l'État dans ce domaine.

1.4.2. Contentieux et veille juridique

Les services de la DEAL soulignent le faible niveau de contentieux du fait des tiers concernant les dispositions littorales. Le cas de l'EPHAD de Saint-Anne est cité de façon emblématique. L'État lui-même reste prudent, y compris dans les actions de police sur la ZPG, suite à une ou deux affaires ayant conduit à des démolitions finalement remises en cause. Les services regrettent à ce sujet que des cas isolés aient freiné une dynamique d'ensemble.

1.4.3. Gestion de la problématique de la construction illégale et de l'occupation sans titre

La Guadeloupe se distingue des autres DOM par l'importance d'espaces littoraux peu urbanisés, mais régulièrement objet d'occupations sans titre, et la concentration de l'habitat informel et insalubre dans les parties urbanisées de la ZPG. Contrairement à la Martinique, peu de grandes propriétés sont concernées et l'enjeu social est généralement prépondérant.

L'ensemble des services souligne la difficulté à conduire jusqu'à leur terme les actions de justice et la difficulté à les faire appliquer dans tous les cas. Ils estiment par exemple à une trentaine le nombre de contraventions de grande voirie non exécutées.

Si la police de l'environnement apparaît globalement dotée et coordonnée, les polices de l'urbanisme fonctionnent en parallèle et disposent de beaucoup moins de moyens pour agir.

1.4.4. Principales difficultés et attentes des services au regard de la problématique de loi Littoral

Dans le contexte guadeloupéen, les services de DEAL voient la loi littoral comme un réel enjeu dans la relation État – Collectivités, tant pour la révision des documents d'urbanisme que l'examen de projets d'aménagement significatifs. De ce fait, ils expriment un intérêt pour le fait de bénéficier d'échanges avec les autres DEAL et le niveau central, et d'expertise de la part du RST sur des sujets parfois techniques. Des problématiques comme les espaces remarquables du littoral focalisent leur attention et nécessitent selon eux une expertise pointue, d'autant qu'ils se trouvent confrontés à la position de certains élus souhaitant directement remettre en cause certaines dispositions de la loi pour leur territoire.

1.5. Modalités d'interprétation des dispositions littorales

1.5.1. Le champ d'application à l'échelle des communes littorales

En Guadeloupe, une seule commune (Saint-Claude) n'est pas une commune littorale. De leur côté, les collectivités perçoivent le sens du périmètre du SMVM mais peuvent avoir plus de difficultés à admettre le fait que des dispositions s'appliquent à l'ensemble de la commune. Le cas des Grands Fonds (centre de la Grande-Terre) est cité.

1.5.2. La « bande littorale » de la ZPG (disposition adaptée pour les DOM)

La problématique majeure de la ZPG en Guadeloupe est d'ordre foncier, avec les occupations sans titre de la ZPG situées en zone rouge de PPR : l'estimation est de 2000 sur 8000, soit 25 % des occupations. Le constat pourrait empirer si le risque Tsunami était pris en compte en plus du risque submersion. Des débats nourris ont pu avoir lieu localement, impliquant la DEAL, l'Agence des 50 pas géométriques... avec sollicitation du niveau central du ministère sur les questions juridiques. La position de ce dernier pourrait cependant être mise en cause dans le cadre de contentieux intentés suite à des refus de cession de parcelles bâties de la ZPG situées en zone rouge au PPR. La synergie sur les projets d'aménagement s'améliore cependant, avec l'examen systématique des projets en atelier DEAL.

Quant aux espaces naturels, les problématiques foncières dominent également, du fait des occupations préexistantes dans la ZPG transférée au Conservatoire du littoral et de différentes occupations plus récentes sur les terrains naturels, quels que soient leurs gestionnaires.

Dans les deux cas, il n'a pas particulièrement été fait mention de l'application des dispositions littorales.

1.5.3. La délimitation des espaces proches du rivage

- quelle mise en place des compensations le cas échéant ?

Le périmètre retenu pour le nouveau SMVM établi en 2011 reprend celui de 2001. Les services considèrent qu'il ne relève pas pleinement des critères de référence mais estiment ne pas avoir pu avancer davantage sur ce sujet dans le cadre de l'élaboration du SAR.

1.5.4. La qualification des espaces urbanisés et le principe d'urbanisation en continuité

Cette disposition n'a pas particulièrement été évoquée, en dehors du lien avec la problématique d'installation d'équipements d'énergies renouvelables (Cf. infra).

1.5.5. La capacité d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser

Comme pour la Martinique, l'INSEE prévoit une stagnation voire légère diminution de la population de la Guadeloupe à l'horizon 2040. Le décalage apparaît important avec les perspectives adoptées pour le SAR, qui suppose un accroissement de population de l'ordre de 50 000 habitants. Ce décalage interroge. Par ailleurs, le vieillissement attendu de la population devrait conduire à repenser l'aménagement, ainsi que les besoins en services. Le sujet de la capacité d'accueil n'a pas particulièrement été évoqué.

1.5.6. Les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières

Les services n'ont pas particulièrement soulevé de difficulté au titre de cette disposition, mais signalent en revanche la situation particulièrement vulnérable de l'activité agricole, en forte régression et victime de l'étalement urbain, ainsi que d'une situation foncière particulière

(difficulté de l'opérateur SAFER local réduisant ses capacités de régulation du marché foncier agricole).

Cette question renvoie aux modalités d'application de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme (disposition d'urbanisation en continuité), selon les orientations retenues dans le SAR.

1.5.7. Les difficultés liées aux installations d'énergie renouvelable

Les difficultés rencontrées dans le cas de projets d'installations de production d'énergies renouvelables sont clairement apparues aux services de DEAL et à la mission, sous la forme de quelques situations emblématiques. Ainsi en est-il du projet de stockage d'eau en Grande-Terre, envisagé en espace remarquable, les dispositions de la loi littoral et du SMVM ne permettant pas une telle implantation. Le cas des parcs de grand éolien a été traité par ailleurs dans le cadre de la loi Brottes, probablement nourri d'exemples antillais. Les questions posées sont d'une part, la capacité dans la définition de la règle du SAR/SMVM d'anticiper de nouveaux usages de l'espace et nouveaux types d'équipements, dont les besoins sont parfois difficiles à prévoir, d'autre part d'éviter que ces nouveaux besoins trouvent systématiquement des solutions d'implantation dans les espaces remarquables, sans une analyse suffisante des différents enjeux et des solutions alternatives envisageables.

Des difficultés similaires existent pour l'implantation de quais de transfert des déchets dans les îles du Sud.

1.5.8. Les espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation

La DEAL évoque, face à la pression foncière et à l'insuffisante mise à jour des POS/PLU, la difficulté à faire vivre cette disposition dans le temps, en particulier pour les coupures transversales au littoral dans les secteurs les plus urbanisés.

1.5.9. Les espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel

Par la géographie de la Guadeloupe, les espaces remarquables du littoral constituent l'une des dispositions les plus importantes et les plus sensibles de ce territoire. D'où les travaux historiquement menés par la DIREN puis mis à jour en 2011-2012 par la DEAL, en lien avec les collectivités, pour caractériser précisément les espaces remarquables. Le fait qu'une part significative des espaces identifiés dans les années 1990 n'aient pas fait l'objet d'une protection concrète et ont été détériorés pose aujourd'hui la question du statut à leur accorder.

Par ailleurs, le champ d'application communal pose visiblement question : d'une part, les espaces remarquables identifiés sont concentrés dans le périmètre SMVM du SAR, alors que la disposition n'est pas reliée à ce périmètre, d'autre part, des opérateurs comme le parc national considèrent que la protection qu'il assure sur les forêts en cœur de parc ne justifie pas la superposition de la notion d'espace remarquable, qui contraint fortement les possibilités d'aménagement.

Beaucoup des projets évoqués à la mission par les différents acteurs locaux sont confrontés à cette disposition, qui n'est pas remise en cause dans son principe mais dans ses conséquences.

1.5.10. Les espaces boisés significatifs

Cette disposition n'a pas été mentionnée par les services.

1.5.11. L'accès au littoral et la servitude littorale

La mise en place de la servitude a été engagée suite aux décrets parus à l'automne 2010.

La mise en œuvre du sentier littoral est vue comme l'occasion de tisser un lien entre opérateurs, DEAL et communes et de réaliser un examen minutieux des occupations dans la ZPG. Des premiers tronçons ont été réalisés à titre expérimental (secteurs du Moule et de Gosier...) et les sentiers réalisés sur les propriétés du Conservatoire du littoral et de l'ONF, notamment en Grande-Terre, complètent utilement le réseau, l'ONF assurant une maîtrise d'œuvre dans le cadre de sa mission d'intérêt général. L'accès au littoral du plus grand nombre est globalement bien accueilli par la population mais la création de la servitude de passage sur les propriétés privées sera probablement source de difficultés, voire de contentieux.

1.5.12. La réalisation de routes de transit dans la bande des 2000m

Cette disposition concerne clairement un ou plusieurs dossiers à enjeux, notamment la réalisation d'un contournement et accès sur la commune de Port-Louis.

2. Monographie de la Martinique

Données générales sur le territoire

Superficie	1128 km ²
Population totale	397.693 (recensement Insee 2010)
Densité population	352 habitant /km ²
Taux de croissance annuel de la population	0,3 % (métropole 0,7%)
Taux de chômage	25,5 % en 2009 (métropole 11,2%)
Nombre de communes	34
Intercommunalités	3 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : <ul style="list-style-type: none"> • Communauté de communes de Nord Martinique : 8 communes (CCNM) ; • Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique : 4 communes (CACEM) ; • Communauté d'agglomération de l'Espace Sud de Martinique : 12 communes (CAESM)
Communes littorales au sens de l'article L 321-1 du code de l'environnement	27 communes
Linéaire côtier	350 km



2.1. Contexte

2.1.1. Géographie

Située à 7000 km de l'hexagone, la Martinique est une région mono-départementale. Elle se distingue des autres départements français par sa petite taille, 1128 km², et sa forte densité démographique (352 habitants/km²), la plus élevée après celle de l'Île-de-France. Elle s'étend sur une longueur de 60 km et une largeur de 30 km. D'origine volcanique, l'île se caractérise par un relief varié et accidenté, associant montagnes au Nord (avec la montagne Pelée, volcan culminant à 1397m et les Pitons du Carbet à 1196m) à une alternance de plaines et de mornes arrondis au centre et au sud.

Les côtes très découpées, 300 km de linéaires côtiers, offrent de nombreuses baies et anses. Les îlets, au nombre de 48, ponctuent ce linéaire et constituent des écosystèmes fragiles et précieux comme les espaces naturels remarquables qui recouvrent une superficie totale de près de 23.000 hectares.

Sur les 34 communes qui constituent la Martinique, 27 sont littorales et concentrent la majorité de la population.

Les côtes très découpées de la **façade Sud** abritent de nombreuses plages avec une végétation adaptée qui s'organise en bandes parallèles aux rivages : une frange pionnière de plantes rampantes, une frange arbustive protégée de la submersion, et une forêt littorale zone la plus élevée de la plage.

Les grandes baies et les plaines peu étendues et fragmentées **du centre de l'île** font l'objet de nombreux aménagements et infrastructures du fait de leur faible relief. La plaine la plus importante (75 km²) accueille l'aéroport. Les secteurs des fonds de baie abritent les mangroves. L'arrière-mangrove prend souvent l'aspect de prairies. La forêt marécageuse, menacée de disparition, reste limitée à deux stations sur la commune de la Trinité



Les côtes Nord des façades Caraïbe et Atlantique peu découpées, se présentent sous forme de mornes et parfois de falaises abruptes. Les plages très exposées aux vents de la côte sont peu fréquentées.

Les 48 îlets entourant la Martinique, principalement au large de la côte Atlantique constituent des habitats naturels. 15 îlets font l'objet d'un arrêté de protection du biotope.

L'île doit concilier les contraintes propres aux caractéristiques de sa géographie avec les impératifs d'un développement équilibré. Elle est fortement exposée aux aléas naturels. Les différents aléas ont été cartographiés et classés par niveau selon leur intensité et leur occurrence dans les PPR qui limitent les possibilités d'aménagement de l'espace dans les zones à risques et s'imposent au règlement d'urbanisme.

En outre, son exigüité génère une pression foncière aiguë sur le littoral et les terres dédiées à l'agriculture. Ce phénomène soulève de véritables enjeux de préservation des espaces

naturels et agricoles, en particulier contre les pollutions et l'artificialisation des sols, notamment du fait des constructions illégales. De plus les infrastructures de transports, contraintes par le relief mais aussi par l'urbanisation anarchique, tendent à la saturation et les transports en commun sont encore peu développés.

Le centre de l'île constitue avec l'agglomération de Fort-de-France le principal pôle d'activité économique de la Martinique. Depuis dix ans, on observe une tendance à la relocalisation de la population du centre vers le Sud. En revanche la zone Nord souffre d'un certain isolement lié à une desserte en infrastructure de transports insuffisante.

2.2. Bref historique du littoral et de son aménagement

La bande littorale sur lequel se concentre une proportion importante des centres-bourgs et des quartiers appartient au domaine public maritime de l'État (DPM) sur une largeur de 81,2m à compter du rivage. Héritage de l'histoire, cette bande littorale, appelée zone des cinquante pas géométriques (ZPG), constitue une spécificité ultramarine.

Dès le départ, sous l'Ancien régime, cette bande a été considérée par ses occupants comme « res nullius » c'est-à-dire libre d'établissement et de construction pour s'y installer. C'est cette perception initiale qui explique, malgré son attachement au domaine public, le flux continu d'installation dans cette zone au cours des siècles.

Au XVIII^{ème} siècle, des artisans s'y sont installés, auxquels ont succédé de nombreux esclaves affranchis, dépourvus de ressources. Leur installation sur cette zone s'est faite dans des conditions d'urbanisation souvent anarchiques, génératrices d'insalubrité. L'existence de ce « bien commun » permettait de pallier l'absence de partage des terres et des richesses à la suite de l'abolition de l'esclavage.

Cette conception très ouverte de la domanialité publique a longtemps été partagée par l'administration chargée de la gestion de ce patrimoine qui a, dès le départ, consenti de nombreuses dérogations au principe d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité. Parallèlement, l'extension d'un habitat illégal et le développement d'une urbanisation sauvage se sont développés, sans que les pouvoirs publics n'aient su ou voulu apporter une réponse adaptée à ce mouvement généralisé.

Afin de permettre une meilleure régularisation de ces situations et pour favoriser le développement des îles, la ZPG a été transférée dans le domaine privé de l'État en 1955, ce qui a mis fin à son imprescriptibilité. La remise en ordre escomptée n'a eu qu'une faible portée. En effet, l'arrêté portant clôture des opérations de délimitation prévu par le décret qui constitue le point de départ pour faire valoir la prescription acquisitive n'a jamais été publié, alors qu'à La Réunion les dispositions particulières du décret du 13 janvier 1922 ont permis aux occupants d'obtenir massivement des titres par le seul jeu de la prescription acquisitive.

Sous la V^{ème} République, dans un mouvement de balancier visant à sauvegarder la réserve domaniale et à protéger le littoral contre les spéculations immobilières, la loi littoral du 3 janvier 1986¹ a réincorporé dans le domaine public maritime de l'État les parcelles de la ZPG qui se situaient encore dans le domaine privé de l'État. Elle supprime le droit de cession mais maintient le droit de propriété des personnes qui peuvent en justifier. Elle établit la différenciation entre les espaces naturels et les espaces urbanisés et d'urbanisation diffuse et exclut du domaine public maritime les terrains appartenant à des personnes publiques autres que l'État.

Pour répondre à la demande sociale des occupants de la ZPG, le législateur a assoupli, en 1996, le principe d'inaliénabilité en prévoyant des possibilités de cession des terrains occupés dans les zones urbanisées et d'urbanisation diffuse.

¹Loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

Elle prévoit en outre de remettre gratuitement au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL), les espaces naturels.

Outre le poids de l'histoire, l'appartenance de la ZPG au domaine public maritime, n'a pas rempli l'objectif escompté de protection et d'aménagement maîtrisé du littoral. puisque de nouveaux occupants sans titre s'installent et construisent dans cette zone.

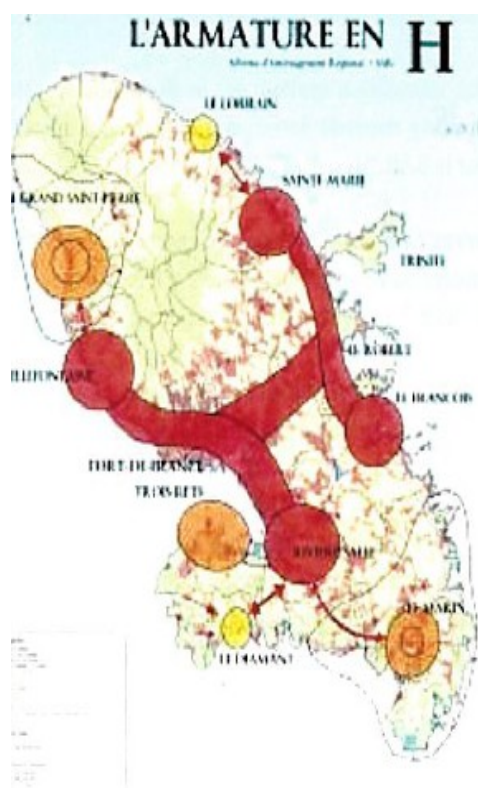
Le mitage du littoral aujourd'hui « s'est développé d'une manière non contrôlée par les communes face à la pression foncière et immobilière » notamment dans la partie Sud, de Trinité jusqu'au Lamentin, y compris dans des sites protégés très sensibles et dans des espaces éloignés de la tache urbaine existante.

L'agence des cinquante pas géométriques, créée par la loi de 1996, pour régulariser la situation des occupants sans titre et assurer l'aménagement de la ZPG n'a atteint que partiellement ses objectifs.

Au fil des siècles, l'armature urbaine de la Martinique s'est développée en « H » avec une forte concentration sur le barreau central, un montant vertical côté mer des Caraïbes qui relie Bellefontaine à Rivière-Salée et un autre côté Atlantique, qui relie Sainte-Marie au François. Le barreau horizontal va de Fort-de-France/Lamentin au Robert/Trinité.

Trois pôles urbains se distinguent :

- La grande agglomération du centre qui domine avec 4 communes : Case-Pilote, Schoelcher, Fort-de-France et Le Lamentin. Cette zone concentre une bonne part de l'habitat et des activités.
- Le triangle du Sud autour des communes de Ducos, Rivière Salée des Trois-Îlets. Ce secteur combine logements, activités et espaces agricoles.
- Le barreau de l'Atlantique qui comprend : Sainte-Marie, La Trinité, Le Robert et Le François. Cette zone se caractérise par la prédominance de zones d'habitat et de zones agricoles.



En dehors de ces trois « pôles-urbains » l'armature urbaine comporte deux pôles déportés que sont « Le Marin » au Sud de l'Île et le « Grand Saint-Pierre » au Nord.

Concernant les activités littorales et maritimes :

- La Martinique compte 8 ports de pêche. L'arrêté préfectoral du 7/10/2010 interdit la pêche dans trois zones des côtes de l'île en raison des risques de contamination à la chlrodécone. Selon la Direction de la mer (DM) la production halieutique pourrait aujourd'hui n'atteindre que 4 000 t. (25 % de la consommation locale), au lieu des 8 142 t. en 2008 .
- S'agissant du secteur du tourisme, il enregistre des résultats mitigés en 2012 du fait de la vétusté des structures hôtelières et d'une forte concurrence des autres îles de la Caraïbe (trafic aérien en baisse, touristes moins nombreux, en revanche multiplication par deux du nombre de croisiéristes).

2.2.1. Situation générale de la planification : SAR/SMVM, SCOT, PLU.

1 - Le SAR /SMVM

Le SAR en vigueur, approuvé en 1998, définit trois orientations majeures : préserver et organiser les espaces pour l'exploitation optimale des richesses, développer une armature urbaine forte et rationaliser le réseau de communications. Le bilan du SAR élaboré par l'Agence d'urbanisme et d'aménagement de la Martinique (ADUAM) en 2008 fait apparaître que les objectifs sont loin d'être atteints.

L'objectif de préserver 40 000 ha d'espaces agricoles était irréaliste, puisque la surface agricole utile n'était déjà que de 32 000 ha en 1995 et de 26 000 ha en 2006, soit environ 23% du territoire.

La consommation d'espaces, le plus souvent agricoles, a conduit à une baisse de la densité de 10%, contrairement aux objectifs de densification du SAR de 1998, la part de logements collectifs dans la construction neuve ayant tendance à diminuer. De même, le rééquilibrage géographique espéré ne s'est pas réalisé. Ce mitage urbain accroît la saturation du réseau de transport qui devient un enjeu crucial.

La révision du SAR pour la période 2014-2029, engagée réellement depuis la fin 2012, est programmée pour 2014 par le conseil régional. Le projet a fait l'objet de remarques substantielles de l'État : en particulier, le préfet a souligné la nécessité de décourager, et non de développer l'urbanisation diffuse.

Le volet SMVM du SAR de 1998 n'a pas pu empêcher la progression de l'urbanisation dans les espaces remarquables.

Le SMVM a défini des zones de protection forte qui correspondent à la juxtaposition des secteurs concernés par les espaces remarquables du littoral (art. L 146-6 du code de l'urbanisme) où ne sont admis que des aménagements légers et les coupures d'urbanisation (art. 146-2 du CU) où n'est admise que l'extension limitée des constructions existantes.

Le bilan établi par l'ADUAM fait état des évolutions suivantes :

- sur les 27 communes concernées par le SMVM, 213 constructions nouvelles ont été identifiées dans les zones à protection forte, surtout au Sud, dont 36 dans la ZPG et 26 dans les espaces boisés classés ;
- seules les communes dotées d'un PLU sont en compatibilité avec le SMVM. Celles dotées d'un POS utilisent des espaces de protection forte en zones urbaines ;
- dans la ZPG la progression de l'urbanisation a été de 110 ha.

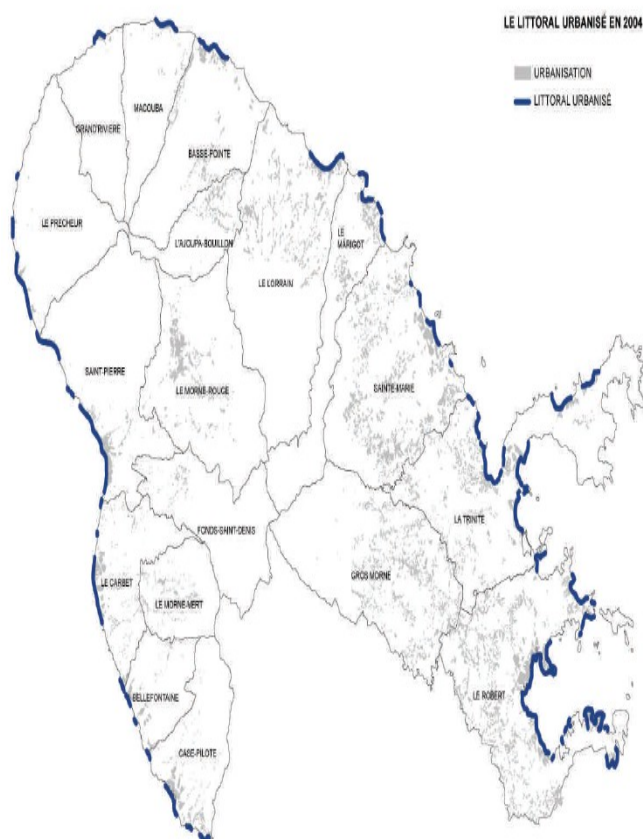
De plus le SMVM de 1998 manque d'une vision maritime du littoral.

2 - Les SCoT

Les trois structures intercommunales de Martinique se sont engagées dans l'élaboration d'un SCoT. Seule celle du Nord de la Martinique (CCNM) dispose d'un SCoT approuvé (juin 2013). Son élaboration s'est poursuivie pendant dix ans. Il s'inscrit dans une logique de mise en compatibilité par rapport au SAR de 1998, notamment au regard des dispositions de la loi littoral en particulier celles qui figurent au chapitre particulier valant SMVM. Cela dit, le SCoT n'a pas pour ambition de décliner, comme le SAR, les orientations et les modalités d'application de la loi littoral, aussi l'évoque-t-il peu. Or le littoral côtier de la CCNM représente 188 km, soit plus de la moitié du linéaire côtier martiniquais. 29 % du littoral est urbanisé essentiellement sur la ZPG, dont 351 ha d'espaces classés en zone « U » avec 145 ha sur Le Robert.

Le document d'orientation générale (DOG) du SCoT prévoit que les extensions urbaines se fassent prioritairement en continuité avec l'urbanisation existante, en protégeant les espaces naturels et agricoles.

Le SCoT de la Communauté d'agglomération du Centre de la Martinique (CACEM) a été engagé en 2004, repris en 2008 et se poursuit encore. Il en est au stade du PADD, relativement léger sur le fond, qui traite essentiellement des questions économiques.



Celui de la communauté d'agglomération de l'Espace Sud (CAESM) se construit depuis 2010.

3 - Les PLU/POS

EPCI	PLU opposable	POS opposable	Aucun Doc Urb.	Total communes
CACEM	4	-	-	4
CCNM	8	9	1	18
CAESM	8	3	1	12
Total	20	12	2	34

(source CGEDD)

Deux communes sont sans document d'urbanisme : Rivière Pilote (CAESM) et Fonds-Saint-Denis (CCNM).

Vingt communes ont des PLU opposables, notamment toutes celles de la CACEM.

Enfin 12 communes sont dotées de POS.

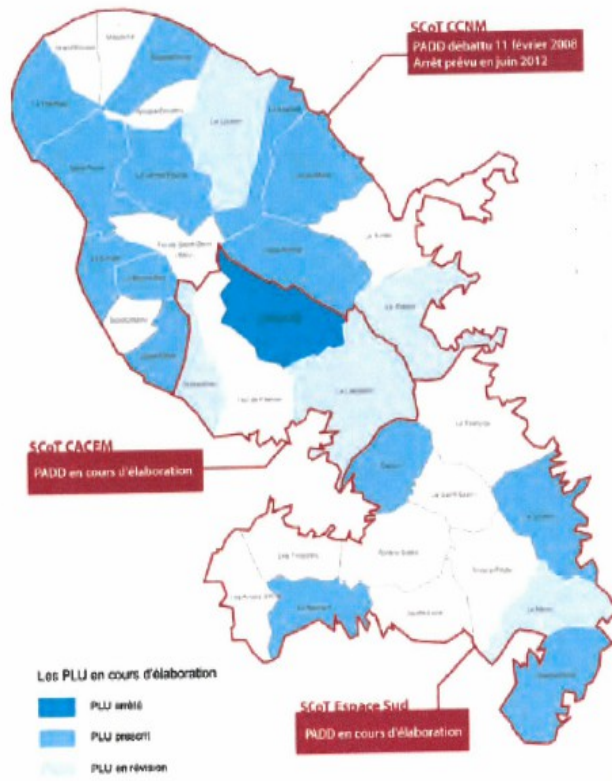
Ainsi, le tiers des documents d'urbanisme sont des POS souvent anciens (Ste-Anne approbation 13/04/1993), rarement rendus compatibles avec les dispositions de la loi littoral contenues dans le SMVM.

S'agissant des PLU, le porter à connaissance (PAC) de l'État n'est pas systématique voire rendu hors des délais raisonnables, l'avis du préfet est peu suivi par la commune et le contrôle de légalité sur la base du volet SMVM du SAR reste insuffisant.

De plus, le fait que les révisions des PLU prennent très longtemps ne facilitent pas le suivi de leur procédure par les services de l'État (DEAL en particulier).

Trois recours en annulation auprès du tribunal administratif ont cependant été engagés à l'initiative de l'État : Saint-Esprit, Ducos et Le Robert.

Documents de planification : les chantiers en cours



Il est observé que les recours des tiers, en particulier les associations de défense de l'environnement, sont pratiquement inexistantes.

2.2.2. Les jeux d'acteurs et processus concernant l'aménagement et la gestion du littoral.

De nombreux acteurs participent à la gestion du littoral (État, collectivités locales, Conservatoire du Littoral, ONF, Agence des 50 pas géométriques, établissement public foncier...) sans qu'elle soit toujours concertée.

C'est pourquoi il serait utile qu'une gouvernance partagée soit mise en place, du type « conseil des rivages » du Conservatoire du littoral, qui a fait les preuves de son efficacité, en s'appuyant sur le SAR/SMVM. Pour ce faire il est nécessaire que les élus locaux le décident en concertation avec l'État.

1 - L'État

Pour traiter de la problématique des dispositions de la loi littoral au sein de l'État, les partenaires techniques naturels de la DEAL sont les opérateurs publics : Conservatoire du littoral, ONF, Agence des 50 pas Géométriques, à qui ils demandent des avis et contributions au moment des procédures d'élaboration et de révision des documents

d'urbanisme. Cependant, ces contributions sont souvent partielles voire absentes pour différentes raisons : faiblesses des moyens (exemple : Conservatoire) ou des postures différentes de celles portées par la DEAL (exemple : ONF qui peut avoir une vision d'aménageur et pas de garant des dispositions littorales relatives aux espaces remarquables, comme à la plage de la Brèche à Trinité),

Ces partenariats seraient pourtant utiles, car l'État, avec la fin de son assistance technique auprès des collectivités locales, a perdu beaucoup de sa technicité en matière de planification.

AU moment où le SAR est révisé, l'État doit être présent dans son dire régalien mais aussi en formulant des propositions, ce que résume un agent de la DREAL : « il ne faut pas que la Région révisé toute seule le SAR » .

2 - Les communes

Elles ont peu de capacités techniques pour gérer le littoral et sont peu enclines à prendre des responsabilités de gestion qu'elles estiment revenir à l'État, ce dernier étant souvent critiqué pour son laxisme sur la gestion de la ZPG, élément permettant aux communes de justifier leur faible engagement. Malgré leurs faibles moyens, elles perçoivent le potentiel économique et touristique du littoral (plages) donc d'une forme de gestion et quelques communes commencent à s'engager dans la gestion de la ZPG (cas du François).

Concernant les PLU/POS, les élus, selon la DEAL, les voient plutôt comme une contrainte dans la gestion quotidienne. De fait, les dispositions de la loi littoral sont jugées contraignantes, raison de la difficulté à aboutir à des documents compatibles avec le SAR/SMVM.

3 - L'ONF

Gestionnaire de la FDL qui lui est confiée par l'État ou le Conservatoire du littoral, à travers l'exercice de ses missions de police de l'environnement, il est l'un des principaux services à même de contrôler l'urbanisation illégale sur les espaces naturels du littoral, dès l'étape des défrichements inopinés. Cela dit il considère que la loi littoral n'est pas suffisamment appliquée par les services de l'État et les communes. En revanche le partage des missions entre l'ONF, le Parc régional naturel (PRN) et le Conservatoire du littoral semble clair.

2.2.3. Modalités d'intervention des services dans l'application des dispositions littorales

2.2.3.1. Organisation des services dans la chaîne d'intervention de l'État vis-à-vis des dispositions littorales

Les services de l'État interviennent dans la procédure d'élaboration des documents d'urbanisme, depuis le dire de l'État à l'amont (PAC, document d'association...) jusqu'au contrôle de légalité du document approuvé par la collectivité territoriale, en passant par la phase d'association à l'élaboration. En dehors des actes de planification, l'État exerce son contrôle de légalité sur les décisions individuelles (permis de construire, permis d'aménager, déclarations préalables notamment).

La DEAL

Créée le 1^{er} janvier 2011, la DEAL est organisée pour veiller à l'application de la loi littoral dans les différents domaines qui relèvent de sa compétence : urbanisme, droit des sols, foncier, construction, environnement notamment. Plusieurs services et mission s'assurent de cette application :

- **Service connaissance prospective et développement territorial (SCPDT)**

Ce service est directement en charge de veiller à l'application des dispositions de la loi littoral au titre des avis qu'il est amené à rendre en urbanisme (SAR, SCOT, PLU et décisions individuelles). En cela il fait vivre la doctrine d'application de la loi littoral au niveau local. Il assure la gestion de la connaissance partagée des territoires pour l'ensemble de la DEAL et des autres services de l'État, à partir des données statistiques et géomatiques dont il a la responsabilité. Il est également, dans ce domaine, l'interlocuteur naturel des trois intercommunalités martiniquaises : Sud, Centre et Nord.

Depuis peu ce service assure la coordination de la lutte contre les constructions illicites en relation avec la Mission Enquêtes Publiques et Affaires Juridiques (MEPAJ) et le Sous-Préfet de Trinité.

- **Service Paysages, Eau et Biodiversité (SPEB)**

Il participe à l'avis rendu par la DEAL sur les documents d'urbanisme et les opérations d'aménagement. Il assure le suivi des inventaires environnementaux, la gouvernance de l'eau au travers de la MISEN et le suivi de la gestion du littoral. A ce titre, il gère les autorisations d'occupation temporaire (AOT) sur le DPM, participe aux cessions gratuites et onéreuses de terrain sur la ZPG, aux redélimitations du trait de côte, à la mise en œuvre des servitudes d'accès au littoral et à celle du sentier du littoral.

Il est l'interlocuteur privilégié du Conservatoire du Littoral et de l'agence des 50 pas géométriques sur toutes les questions relatives aux régularisations d'occupation de terrain sur la ZPG, aux problématiques sur les dents creuses et la difficulté à céder des terrains nus pour construire du logement social et sur les plans d'aménagement.

- **Service Risques, Énergie et Climat (SREC)°**

Au-delà de l'instruction des ICPE susceptibles d'être concernées par les dispositions de la loi littoral, le SREC a pour mission l'élaboration et la révision des PPRN. Depuis 2004, les 34 communes de la Martinique sont couvertes par des PPRN dont la révision est en cours et devrait aboutir rapidement.

- **Le travail collectif et transversal**

La création d'un comité de pilotage des « Dires de l'État » garantit la régularité d'un mode d'échanges entre les services sur les documents de programmation et les projets à enjeux suivis par la DEAL. Il contribue à nourrir une démarche pluridisciplinaire et à l'élaboration de positions communes et argumentées, notamment sur l'application de la loi littoral.

Une note de service du 31 août 2012 en fixe précisément les contours et les modalités de fonctionnement. Ce comité présidé par le directeur adjoint « nature, eau, aménagement et urbanisme » se réunit hebdomadairement.

La Préfecture : contrôle de légalité et constructions illicites

- **Le contrôle de légalité :**

Depuis la création de la DEAL, le contrôle de légalité des décisions individuelles (PC, PA, DP) prises par les maires est assuré par les services de la préfecture (bureau du contrôle de légalité). Parmi les axes prioritaires du contrôle, ceux relatifs aux décisions situées dans des zones à risques (risques naturels et technologiques) ou des zones agricoles, forestières, de conservation du patrimoine naturels et paysager ont été retenus. Un contrôle aléatoire d'actes non prioritaires concernant des demandes situées sur la ZPG est également prévu. Cela dit, les services de la préfecture sont confrontés à des difficultés de moyens pour assurer leur mission de

contrôle et se plaignent aussi d'une transmission erratique des dossiers par les communes.

Le contrôle de légalité des documents d'urbanisme est exercé par la DEAL (SCPDT) pour le compte du préfet. Dans l'ensemble, les processus sont bien établis. En revanche des améliorations sont nécessaires avec les services de la préfecture (délais de transmission des dossiers, réactivité par rapport aux avis rendus).

- **Les constructions illégales**

Compte tenu de l'ampleur du problème, le scepticisme est de mise, comme l'exprime un agent de la DEAL «on ne démolit pas en Martinique les constructions illicites, les contrevenants sont bien organisés et défendus par une association locale importante, les services de l'État n'osent pas intervenir». Sans qu'il soit possible de mesurer précisément le phénomène, il est nécessaire que les pouvoirs publics y remédient. Le préfet fait de la lutte contre les constructions illégales une priorité. Pour ce faire l'État a signé des conventions avec quatre communes littorales (Carbet, Trinité, Gros-Morne et Case Pilote) pour la mise en application de mesures opérationnelles pour lutter contre les constructions illégales.

Dans les espaces naturels dont il assure la gestion, l'ONF réussit occasionnellement à faire démolir et fait dans la mesure du possible, appliquer les décisions de justice. Il s'agit le plus souvent de constructions de petite envergure.

Analyse de la cohérence de l'intervention de l'État dans l'application des dispositions littorales

- Dans les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme l'intervention de l'État sur l'application de la loi littoral est réelle (exemple : comité de pilotage des dires de l'État à la Deal).
- La prise en compte par les communes de l'avis de l'État dans les PLU/POS reste insuffisante.
- L'État n'exerce que très partiellement son contrôle de légalité au regard de la loi littoral notamment sur les décisions individuelles, au motif que ces dispositions ne sont pas retenues comme totalement prioritaires.

2.2.4. Relations des services de l'État avec les opérateurs nationaux et locaux (Conservatoire du littoral, ONF, AG50P, Parc Naturel Régional)

Les opérateurs nationaux occupent une place importante dans les DROM et en particulier aux Antilles. Au-delà des opérateurs traditionnels, Conservatoire du littoral et Office national des Forêts, il existe un troisième opérateur, l'Agence des 50 Pas Géométriques, qui joue, aux Antilles, un rôle déterminant sur la ZPG.

Le conservatoire du Littoral

Le conservatoire du Littoral, qui dispose d'une petite antenne de 3 agents, a pour mission de préserver et valoriser les espaces naturels et littoraux qu'il a acquis ou s'est vu affecter par l'État. Il a aussi pour vocation de laisser le libre accès du rivage au public. Propriétaire de ces espaces, il en fait assurer la gestion en priorité par les collectivités locales, ou le parc naturel régional et l'Office national des forêts.

Le patrimoine régional que protège aujourd'hui le Conservatoire s'étend sur 2.000 ha. avec comme objectif à terme la protection de 3.500 ha terrestres et 1.500 ha marins.

Sur ce périmètre on trouve la partie terrestre qui correspond à la ZPG (espaces naturels dont forêt du littoral) et les espaces en eau qui correspondent aux mangroves, aux plages aux herbiers et aux récifs.

En Martinique, une grande partie de ce littoral est gérée pour le compte du Conservatoire par l'ONF. S'agissant des communes, leur implication dans cette gestion se fait lentement en raison de l'absence de volonté d'en assurer la charge.

Le Conservatoire contribue peu, faute de temps et de moyens, aux procédures d'élaboration des documents d'urbanisme alors que les enjeux sont réels. Par ailleurs contrairement aux autres opérateurs, ONF, Agence des 50 pas géométriques et PNR, le Conservatoire semble moins bien identifié par les acteurs locaux, y compris les usagers qui croient parfois, par confusion avec l'Agence des 50 pas géométriques, que « son rôle est d'acquérir des terrains pour permettre de construire ».

Sur le SAR, le Conservatoire porte une appréciation positive sur celui en vigueur et se dit surpris de sa révision.

L'Office National des Forêts

L'ONF intervient notamment sur les espaces naturels littoraux. Cela représente en Martinique :

- 1.836 ha de forêt domaniale du littoral (FDL) beaucoup dans le Sud, la Caravelle. Après, beaucoup de petits tronçons.
- 1.269 ha de forêt du Conservatoire ;
- 1.857 ha de mangroves du DPM.

Pour ce qui est de la forêt domaniale, qui représente environ 50% du trait de côte de la Martinique, îlets inclus, l'ONF en assure la gestion. Globalement, on constate un respect de la forêt tropicale humide, contrairement à la forêt sèche. Pour ce qui est de la Mangrove une prise de conscience se fait jour.

L'ONF, en sa qualité de gestionnaire de la FDL et de servitudes, donne son avis, en tant que personne publique associée (PPA) au moment de l'élaboration des documents d'urbanisme. Certains maires sont parfois réticents à l'associer .

Sur le fond, l'ONF regrette que les espaces boisés classés soient souvent déterminés, sans discernement, dans les PLU.

Par ailleurs le lien de compatibilité entre les règles du SAR et leur déclinaison à travers les POS/PLU pose question à l'ONF st insu : plus de 500 permis auraient ainsi été délivrés en espaces remarquables du SAR depuis son approbation, sur la base des POS.

L'ONF considère que l'État et les communes doivent se donner les moyens de faire appliquer la loi et qu'on ne peut pas occuper gratuitement l'espace, sinon règne un sentiment d'impunité..

L'agence des 50 pas géométriques

Bénéficiant d'un soutien fort des services de l'État, l'agence emploie 20 personnes. Elle exerce son activité sur 1035 ha de secteurs urbains (U) ou d'urbanisation diffuse (UD) soit 29 % du total de la ZPG. Forte d'une expertise juridique, financière et technique, l'agence des 50PG présente un bilan positif au terme de sa durée de vie programmé en 2016.

Urbain /Diffus					Naturels
13909					738
potentiel régularisable				non régularisable	
8118				5791	
avis favorable			att de décision .	en cours d'inst.	non instruits
4061			182	2177	1698
offre de cession			sans offre de cession		
2620			1441		
titre		titre attente paiement		aucun titre	
2020		458		142	
agence	autres (Etat)	agence	autre (Etat)		
632	1388	392	66		

En termes d'aménagement des 1.035 ha en zones U et UD, l'agence a engagé des études sur 734 ha et, sur ce total 720 ha ont été approuvés par les communes.

La DEAL collabore efficacement avec l'agence en cherchant à être associée le plus en amont possible sur les problématiques d'aménagement : érosion du littoral, trames vertes et bleues.

Cela dit, certains projets suivis par l'agence sont connus plus tardivement de la DEAL, à l'occasion des réunions PLU/POS des PPA. (exemple de la commune de Ducos). Ça nécessiterait des relations plus suivies entre la DEAL et l'AG 50P. En outre, la participation de la DEAL au conseil d'administration de l'agence est parfois jugée imprécise par celle-ci. Or avant chaque CA et selon l'ordre du jour, les représentants de la DEAL sont identifiés selon leurs domaines de compétence respectifs (financement logement, risques littoraux, gestion domaniale, etc...) et participent au Conseil ainsi qu'assez souvent le dir adjoint en charge de l'aménagement. La coordination des services DEAL est selon le cas effectuée préalablement en Edir ou par un point spécifique en réunion des "Dires de l'Etat", Les points délicats peuvent en complément être évoqué avec le commissaire du gouvernement (en général la directrice de l'action interministérielle de la préfecture).

Cet effort de coordination doit souvent se passer de manière très contrainte, les dossiers du CA n'étant remis que quelques jours avant la réunion.

Depuis 2008 et cela tous les 2 ans, l'agence organise un forum « Bodlanmè » pour alerter les élus et le public sur la situation préoccupante du littoral. Les services de l'État participent largement aux réflexions et échanges lors de ces forums.

L'agence est très présente et écoutée. Dès qu'une problématique concerne le littoral, on se tourne systématiquement vers l'agence, pour qu'elle apporte une réponse.

Le Parc Naturel Régional

Opérateur disposant d'une compétence de gestion d'espaces naturels littoraux et non littoraux, il a une vision globale du sujet, est bien identifié par les acteurs locaux (contrairement au Conservatoire du littoral) et outil au service des collectivités et non de l'État (contrairement à l'ONF).

La Charte du PNR appliquée à partir de 2012 identifie un certain nombre d'espaces remarquables et naturels à protéger. L'État participe financièrement aux études et aux opérations nécessaires aux actions de préservation

2.3. Documents régionaux opposables et documents de référence pour l'application des dispositions littorales

2.3.1. Rôle du SAR/SMVM au regard des dispositions littorales

Révision du SAR

Les dispositions de la loi littoral sont traduites dans le SAR/SMVM actuel (décret en CE du 23 décembre 1998, modifié par le décret du 20 octobre 2005). Les services de la DEAL, en charge du suivi des procédures d'urbanisme, s'assurent que les dispositions des SCoT et PLU sont compatibles avec celles du SAR sans qu'elles soient spécifiquement analysées sur tous les items de la loi littoral.

Les services de l'État (DEAL) considèrent que les dispositions de la loi littoral sont globalement bien prises en compte dans le SAR/SMVM. Des améliorations rédactionnelles seront certainement nécessaires lors de sa révision mais plus pour limiter des marges d'interprétation que pour préciser telles ou telles dispositions de la loi.

Sur les espaces naturels, il n'y a pas de remise en cause des grands ensembles, même si l'objectif de préserver 40.000 ha d'espaces agricoles était irréaliste alors que la surface utile en 1995 n'était déjà plus que de 32.000 ha et 26.000 en 2006, soit 23 % du territoire.

Au-delà de la question des constructions illégales, il n'y a pas a priori d'alerte particulière sur l'application de la loi littoral. Pour ce qui est des PLU, il existe des différences avec le SAR/SMVM mais pas spécifiquement sur les dispositions de la loi littoral.

La révision du SAR a été réellement engagée fin 2012. S'il est adopté en 2014, il couvrira la période 2014-2029. Le diagnostic du SAR a fait l'objet d'observations substantiellement de l'État ; en particulier le préfet a souligné la nécessité de décourager et non de développer l'urbanisation diffuse pour limiter la consommation des espaces agricoles et améliorer les transports.

Incidence des circulaires d'application de mars et juillet 2006

Ces circulaires ne sont pas appliquées par les services de l'État qui en méconnaissent l'existence notamment celle sur la sécurisation des actes d'urbanisme (circulaire de mars 2006) qui n'est pas connue et appliquée par la préfecture. Celles-ci n'ont cependant pas été spécifiquement diffusées dans les DROM.

2.3.2. Autres outils et documents de référence pour les services (cartographies, inventaires, doctrine...)

La DEAL s'est dotée d'un outil de recueil de données performant en matière d'environnement et d'urbanisme organisées au sein d'un Système d'Information Géographique (SIG).

Le pôle Connaissance en assure le suivi et le met à la disposition de l'ensemble des services de la DEAL et le cas échéant de ses partenaires et des usagers via son site Internet.

Il réalise lui-même ou participe à des travaux d'analyse et de synthèse des données dont il dispose, en concertation avec les autres services de la DEAL ou avec des structures partenaires (Insee, DRFiP, notamment). Il est donc un acteur majeur de la connaissance du territoire et contribue à ce titre aux démarches de planification et au suivi de leur mise en œuvre.

Il est le correspondant technique et administratif DEAL de l'association SIG 972.

Par ailleurs la DEAL dispose d'une base de données sur les 49 îlets avec pour chacun d'eux un diagnostic environnemental.

Indépendamment de ces données géolocalisées la DEAL partage la connaissance et l'analyse des territoires et des projets au sein du « comité des dires de l'État » qui procède d'une démarche transversale et contribue à des positions argumentées du service.

2.4. Les services face à la problématique de l'aménagement littoral

2.4.1. Vision stratégique globale par l'État de la gestion du littoral

Le principal constat que formule les services de l'État (DEAL) sur le littoral est son urbanisation constante sans qu'elle soit suffisamment contrôlée. Alors qu'il existe une multiplicité d'outils de planification complémentaires mais pas toujours compatibles entre eux. Le SAR et son volet SMVM font figure de cadre idéal pour prendre en compte la préservation du littoral y compris dans une vision prospective.

L'ensemble des cadres de la DEAL est conscient de la nécessité d'avoir une vision stratégique du littoral, dès lors que s'y concentrent les principaux enjeux du territoire.

La révision du SMVM aurait été une bonne occasion de travailler de concert avec le conseil régional pour actualiser cette vision avec également en toile de fond le SRCE. Malheureusement le calendrier imposé par la Région a conduit le groupement de bureaux d'études en charge de la révision du SAR à organiser dans des délais courts des rencontres pré-formatées avec une place pour les échanges très limitée. Depuis cette séquence, le dossier s'est « assoupi » car la Région a mis 18 mois à valider le cahier des charges de la consultation du SRCE puis a attribué le marché cofinancé par l'Etat/DEAL.

A noter que le PASE à travers notamment l'action sur les sentiers littoraux identifie bien certains des enjeux. Le sujet de la cession des parcelles des 50 pas géométriques en zones U et Ud aux bailleurs sociaux en est une autre illustration. Tout comme les réflexions engagées sur la mitigation des risques liés aux aléas littoraux (cf PPRN révisé).

Tous ces sujets portés par la DEAL à travers différents services font qu'elle est reconnue comme l'acteur clé de la gouvernance littorale en Martinique.

2.4.2. Place des dispositions littorales dans les principales problématiques rencontrées par les services

L'exiguïté de la Martinique, conjuguée à son relief accidenté et à son insularité, fait très souvent porter l'extension du tissu urbain sur les espaces naturels, notamment ceux du littoral. Pour préserver ces espaces tout en veillant à ne pas paralyser le développement économique de l'île, la loi littoral de 1986 a consacré un chapitre spécifique pour les DOM. Il vise à assouplir les principales règles de droit commun de la loi littoral, notamment le principe d'inconstructibilité.

Le domaine public maritime est plus étendu en outre-mer et donc en Martinique qu'en métropole. En effet il comprend aussi le littoral situé entre la limite haute du rivage et la limite supérieure de la ZPG. Au sein de la ZPG, le code de l'urbanisme différencie les possibilités d'urbanisation selon qu'il s'agit d'une zone urbanisée, d'un secteur à urbanisation diffuse ou d'espaces naturels :

	Zone urbanisée	Urbanisation diffuse	Naturels	total
Hectares	712	323	2557	3592
%	20 %	9 %	71 %	100 %

Ces zones sont délimitées par arrêté préfectoral. La gestion des zones U et Ud est évidemment perfectible. Malgré les efforts récents pour accentuer la présence de l'État avec l'appui des communes, le bilan est mitigé comme cela est signalé.

Le recours il y a quelques années à des transferts de gestion globale auprès de certaines communes n'a pas été satisfaisant : peu de respect du cahier des charges, absence de retour vers l'État sur ce qui est fait dans le cadre de ces conventions notamment en terme d'AOT. Il n'apparaît pas opportun de poursuivre cette démarche.

Le constat de certaines zones aujourd'hui assez densément peuplées bien que situées en zone N conduit à s'interroger sur l'actualisation du découpage qui n'a cependant d'intérêt que si les zones N résiduelles peuvent être réellement sanctuarisées. La charte du PNRM pourrait y aider tout comme l'effort entrepris sur la création de sentiers littoraux instaurant du passage et donc facilitant la surveillance.

La mise en œuvre de servitudes de passage devra aussi être envisagée.

Au-delà de la limite haute de la ZPG les espaces proches du rivage n'acceptent qu'une urbanisation en extension de celle existante. Enfin, dans le reste du territoire, s'applique le droit commun régissant l'urbanisation du littoral.

Malgré ces contraintes, des disponibilités foncières existent mais elles restent difficilement mobilisables pour la construction de logements. Le diagnostic territorial élaboré dans le cadre de la révision du SAR fait ressortir des disponibilités foncières, en décalage toutefois avec les attentes exprimées par les usagers.

2.4.3. Quelle gestion de la problématique de la construction illégale et de l'occupation sans titre

Les constructions illicites constituent en Martinique, comme d'ailleurs dans la plupart des régions et départements d'outre-mer, un phénomène dont l'ampleur est importante, sans qu'il soit possible de le mesurer précisément. Toutefois sur la seule ZPG, l'agence des 50 Pas géométriques estime leur nombre à 14.647 en 2012 se répartissant comme suit :

	Zone N	Zone U	Zone UD	Total	% résidences principales
1985	420	8.912	1.079	10.411	NC
2012	738	12.719	1.190	14.647	60 %
Évolution	75 %	43 %	10 %	41 %	-

(Source Mission CGEDD)

Une part non négligeable de ces infractions se situe en zone rouge PPR inondation marine, glissement de terrain (25% des constructions illicites).

Les élus parlent de laxisme de l'État dans la ZPG pour justifier leur faible volontarisme. Ce discours, et le fait que l'État n'ait pas les moyens suffisants pour contrôler et sanctionner ces illégalités, est largement connu de la population, ce qui ne dissuade pas l'implantation continue de nouvelles constructions illégales.

Ce phénomène de constructions illicites qui se poursuit a pourtant des effets négatifs sur les politiques locales dans plusieurs domaines : la prévention des risques naturels, la protection

des espaces naturels, la lutte contre l'habitat insalubre. En outre, il contribue à dégrader les finances des collectivités territoriales.

Or, sans un contrôle suffisant des constructions, sans un contrôle des autorisations du droit des sols et de leurs effets sur le terrain, sans rappel systématique des obligations réglementaires et sanction de leur non-respect éventuel, il y a peu de doute sur le fait qu'une part significative des constructions continueront à être édifiées sans permis de construire.

Polices de l'urbanisme et de l'environnement

Urbanisme	
	Moyenne 2010-2012
PV Deal	12,5
PV communes	34,5
PV autres	3
Total	50
Avis de l'Etat reçus	51
Avis de l'Etat donnés	51
AIT communes	21,5
AIT Etat	0
Mesures exécutoires	1
Jugements suite à PV	15,5
Astreintes	14
liquidation astreintes	0
Exécution d'office	0

Environnement	
	Moyenne 2011-2012
Contravention G. Voirie	
PV Deal	6
PV autres serv. Etat	0
Jugements nombre	6,5
Jugement astreintes	0
Jugement amendes	0
liquidation astreintes	0
exécution d'office	0
Autorisation administrative	
nombre	0
nombre de PV	0
nombre de saisie de matériaux	0
Référé expulsion	
nombre de référés	0,5
propositions de relogement	0
jugement de démolition	0

(source Deal Martinique et Mission F. Antilles/CGEDD 2013)

Le préfet de Martinique l'a bien compris et a rappelé à ses services, mais aussi aux maires qui ont des responsabilités dans ce domaine, la nécessité de lutter contre les constructions illicites. Il a affiché cette action comme prioritaire pour l'État et entrepris de signer 4 premières conventions avec des communes volontaires (Carbet, Trinité, Gros-Morne et Case Pilote) qui ont pour objet d'examiner les conditions de régularisation des constructions illicites, mais aussi de renforcer la coordination et l'efficacité des services opérationnels afin d'empêcher toute nouvelle construction illicite. La mise en place de brigades mixtes (État et collectivités) permet un quadrillage le plus performant et réactif possible du littoral, afin d'éviter l'intervention au stade d'une construction terminée. Cette collaboration passe aussi par des actions de formation dispensées aux agents des communes, ce qui permet de rapprocher les cultures de travail et de ne pas laisser penser aux maires que l'État fait le travail à la place des communes.

Des réunions mensuelles sont organisées sous la responsabilité du sous-préfet de Trinité en charge de la coordination de cette mission, avec l'ensemble des services de l'État concernés (DEAL, Parquet, DAF, DRFIP, ONF..) et les communes qui ont conventionné, pour faire le point sur l'état d'avancement des procédures.

Des progrès sont encore possibles, par exemple que les agents verbalisateurs des collectivités locales disposent d'une compétence intercommunale.

Sur le DPM, la contravention de grande voirie est curieusement peu utilisée par la DEAL alors que c'est une procédure réactive : le tribunal administratif jugeant plus rapidement que le TGI (3 mois contre 3 ans au TGI).

La DEAL estime par ailleurs que le nombre de réunions avec le Parquet, pour discuter des dossiers à problème et définir une politique de contrôle, est insuffisant. Par ailleurs le Parquet ne demande pas de compte sur l'exécution des décisions de justice.

En outre, la DEAL juge la procédure d'assermentation et de commissionnement en police de l'urbanisme trop lourde (« véritable parcours du combattant ») avec les services de l'administration centrale. La DEAL suggère que cette procédure soit déconcentrée, comme c'est déjà le cas en matière de police de l'environnement.

Les jugements de remise en état des lieux (démolition des constructions illicites) sont difficiles à faire exécuter, y compris parce qu'il est difficile de pouvoir mobiliser les entreprises locales de travaux pour de tels marchés. Les agents appréhendent aussi d'engager une procédure d'exécution d'office et regrettent de ne plus disposer de moyens opérationnels suffisants en propre.

S'agissant de la police de l'environnement, un programme inter-services de contrôle a été mise en place dès 2012 au sein de la Mission Inter services de la police de l'environnement (MIPE) qui regroupe les services de la gendarmerie, la police, ONCFS, DEAL, gardes du PNR. Une convention qui vise à coordonner les actions entre ONEMA, ONCFS, le parquet et les autres services de l'État a été signée.

2.4.4. Principales difficultés et attentes des services au regard de la problématique de loi Littoral

Le Domaine Public Maritime (DPM)

Les services font remarquer que la délimitation du DPM n'est pas toujours précise (exemple en zone militaire). De plus la signalétique est parfois absente, surtout sur la partie urbanisée de la ZPG. En revanche, le Conservatoire du Littoral comme l'ONF signalent au public les espaces dont ils sont propriétaires ou qu'ils gèrent.

S'agissant des procédures de classement ou de déclassement du domaine public, les arrêtés correspondants ne sont pas toujours connus.

En outre les principaux opérateurs du DPM considèrent qu'il faudrait cadastrer le DPM pour faciliter la régularisation de son occupation.

Concernant les autorisations d'occupation temporaire (AOT), une réflexion devrait être engagée, car bon nombre d'entre elles sont accordées sans discernement par les communes. Il en est différemment de celles attribuées par l'État

L'AOT ne doit pas devenir un dispositif permettant qu'une vie résidentielle se développe sur le DPM (deux secteurs sont particulièrement ciblés : la baie du Robert et celle du François).

Il reste un autre enjeu celui de la mangrove qui est sur le DPM tout en relevant du régime forestier.. Il est à noter qu'une convention a été signée entre le propriétaire (CERL) et les gestionnaires (ONF, PNRM) avec pour ambition de coordonner la surveillance et l'exercice de la police de l'environnement.

Dans ce contexte où plusieurs opérateurs interviennent, l'agence, l'ONF, le Conservatoire, la DEAL, une stratégie coordonnée sur le plan départemental de la gestion du DPM est nécessaire La Direction de l'eau et de la biodiversité (DEB) l'a d'ailleurs demandée dans une circulaire du 20 janvier 2012.

Le sentier du littoral

La Martinique comme les autres départements d'outre-mer peut bénéficier d'un outil supplémentaire pour faciliter l'accès du public au rivage, la servitude de passage des piétons sur le littoral (décret du 30 octobre 2010). Cette servitude permet de faire passer le sentier du littoral sur des propriétés privées et des terrains publics (collectivités territoriales, Conservatoire du littoral, ONF, domaine public maritime non affecté).

En permettant la surveillance et l'accès, les sentiers littoraux contribuent à la préservation du littoral et d'accès du public au domaine public maritime.

Entre les collectivités territoriales, le Conservatoire du littoral et les services de l'État, un partenariat s'est développé qui donne des résultats. Les sentiers peuvent être intégrés dans les plans départementaux d'itinéraires de randonnées pédestres et bénéficier alors de la taxe départementale des espaces naturels sensibles (TDENS).

Il existe une réelle problématique d'accès au littoral en Martinique. Certains secteurs côté versant Caraïbe sont difficilement accessibles.

Les Îlets (cf annexe jointe)

Au nombre de 48, les îlets de la Martinique appartiennent pratiquement tous au DPM et sont classés en forêt domaniale du littoral sauf deux reconnus comme privés : Chancel et Hannibal. Pour autant, de nombreux occupants d'îlet contestent ce classement en DPM et revendiquent la propriété par voie de recours contentieux de propriété, y compris devant la Cour européenne des droits de l'Homme.

La plupart des îlets sont soumis à un arrêté préfectoral de protection de biotope (APPB).

Le sujet des îlets est emblématique pour l'État. Une fois qu'il a fait reconnaître sa propriété, l'enjeu est d'être un propriétaire crédible, de bien gérer et protéger ces espaces, au-delà de la délivrance des AOT. Les enjeux de biodiversité sur les îlets imposent que l'État mette en place un plan de gestion : diagnostic environnemental, juridique, d'occupation (maîtrise de leur fréquentation) et fasse preuve d'une gestion exemplaire.

Autres difficultés

Un des principaux enjeux environnementaux du littoral est son assainissement (pollutions diffuses, décharges, remblais). L'agence des 50 Pas Géométriques s'emploie à y remédier au travers de ses aménagements.

D'autres sujets ont été évoqués, comme celui de la sédimentologie liée à l'extension du port de

Fort-de-France, notamment le devenir des sédiments pour étendre les terre-pleins : clapage en mer (baie du marin), injection dans la fosse de Dillon, ou création d'une mangrove artificielle par dépôt des sédiments.

L'interface terre-mer pose des questions techniques et de compétence pour les services de l'État : sur le DPM, se succèdent d'une part la bande des 50 pas géométriques et d'autre part la partie maritime proprement dite. Le SDAGE révisé devrait avoir une vision plus précise de ces espaces.

En outre des relations de travail plus fréquentes sont à organiser entre la DEAL et la Direction de la Mer. C'est aussi vrai avec le comité des pêches.

Concernant les régularisations d'occupation de la ZPG, elles ne se font qu'à un rythme limité du fait d'une procédure lourde et un coût souvent dissuasif des cessions pour les intéressés. Pour faciliter la régularisation de ces occupations, une solution pourrait être le recours au bail emphytéotique ou à l'AOT. Cela dit lorsque le maintien de l'occupant n'est pas possible (zone à risque, occupation récente, immeuble autre qu'habitation), se pose son relogement et son indemnisation (loi Letchimi).

PROBLEMATIQUE DE LA FREQUENTATION DES ILETS EN MARTINIQUE

Un quarantaine de sites remarquables

Au nombre de 48, les îlets de la Martinique constituent un patrimoine régional unique dont la préservation et la gestion doivent être assurées au bénéfice de tous. Ils sont le théâtre d'enjeux environnementaux, économiques et culturels très divers. La question de l'organisation de leur fréquentation est d'importance.

Dans plusieurs baies des côtes Atlantique et Caraïbe, ces îlets supportent une fréquentation diversifiée, sujette à des conflits d'usages entre exploitants touristiques, pêcheurs, plaisanciers, groupes festifs, habitants, etc... L'équilibre entre occupation et protection - usage privatif et mise à disposition du public, reste à trouver.

La quasi totalité des îlets est soumise au régime forestier, gérée de ce fait par l'ONF, alors qu'une demi-douzaine d'îlets relève du régime des « cinquante pas » et sont gérés par la DEAL. Quelques un sont propriété du Conservatoire du Littoral et il faut noter le cas particulier des îlets de la réserve ornithologique de Sainte Anne.

Sur la quasi totalité des îlets, s'appliquent des mesures réglementaires de protection (protection de biotopes, sites inscrits, sites classés, réserve ornithologique) , avec plus ou moins d'efficacité.

Les communes (et les baies) concernées sont : Sainte Marie, La Trinité, Les Trois Ilets, Le Prêcheur, le Diamant, Sainte Anne, Le Vauclin et singulièrement, pour ce qui est du problème de la fréquentation, le Robert et le François.

Un problème de fréquentation double

-La fréquentation liée à l'occupation par un habitat diffus

Dans beaucoup d' îlets (11 très dégradés et 10 très préservés) existe un habitat diffus, hétérogène, composé à la fois d'équipements hôteliers, de résidences secondaires plus ou moins luxueuses et d'habitat de fortune appartenant depuis plusieurs générations à des familles de marins-pêcheurs. L'équilibre entre usage privatif et public est central.

la question da la privatisation par validation de titres

La commission instituée par la loi de 1996 (loin n° 96-1241 du 30 décembre 1996) et les longues procédures judiciaires qui ont suivi ses décisions, ont amené à la validation de certains titres de propriété foncière sur les îlets . C'est le cas de l'îlet Chancel et de l'îlet Hannibal, au Robert par exemple. Les propriétaires des fonds dominants et de la bande littorale sont hostiles aux débarquements traditionnels sur ces territoires, alors que la pratique touristique se poursuit et que l'édilité n'accepte pas cette privatisation d'un élément considéré comme patrimonial.

la question de la privatisation par l'usage des accès : ponton

De nombreux appontements à caractère privatif, rarement réguliers, se développent sur l'ensemble des îlets (plus de 200 pontons recensés au François et au Robert pour un secteur d'étude, sans inclure toute la façade littorale de ces deux villes) sans que leur impact ne soit évalué. Le lien avec la fréquentation des îlets est évident. Des heurts ont déjà pu avoir lieu en certains endroits, lors d'accostages de ces pontons par des visiteurs n'habitant pas les îlets. La brigade littorale du François a elle même signalé une hostilité à son égard lors de ces accostages. L'ONF est obligée d'inscrire dans ses conventions d'occupation avec les occupants des fonds dominants, au droit de la forêt littorale qu'elle a en gestion, la liberté d'accès au ponton pour ses équipes.

-La fréquentation touristique

Ce problème se pose essentiellement dans les baies du Robert et du François (îlets Oscar, Thierry, Chancel, Madame,) et à l'îlet Chevalier de Sainte Anne. Il faut noter que pour les 28 îlets retirés naturels mais toujours très fragiles, ils ne sont pas accessibles à la fréquentation du public, sauf pour des activités encadrées de connaissance ou de découverte, limitées dans le temps et l'espace.

Le cas Mongin

Le cas de cet opérateur touristique qui exploite les îles du François illustre parfaitement l'aspect néfaste de la surfréquentation des îlets par un tourisme de masse, peu organisé en ce qui concerne la limitation de son impact sur ces milieux fragiles. Après des années de procédures, le tribunal de Fort de France a déclaré Monsieur MONGIN coupable des infractions qui lui étaient reprochées et par son jugement en date du 02/07/2010, Il a ajourné le prononcé de la peine avec mise à l'épreuve jusqu'au 18 mai 2011 ; avec exécution provisoire dans le cadre de cette mise à l'épreuve : régulariser administrativement et judiciairement l'occupation illégale de l'îlet Oscar (et de la Pointe Courchet). Le contrevenant a ensuite été condamné à la remise en état des lieux . Monsieur Mongin a présenté en sous préfecture du Marin un projet d'activité qui est impossible dans le cadre juridique actuel d'une part et opposé au projet d'ensemble municipal d'organiser la fréquentation des îlets du François . Son programme n'est pas recevable; Il ne s'est pas mis en règle en ce qui concerne les injonctions du tribunal et aucune démarche formelle n'existe sur la régularisation de l'occupation du domaine de l'Etat sur l'îlet Oscar. Noter que l'affaire Mongin est devenue politique avec une forte implication d'un comité de soutien qui oppose le traitement fait à Monsieur Mongin, à celui « non » fait à Monsieur Delucy de Fossarieu, occupant de l'îlet lui aussi.

Un impact sur le milieu

-Les impacts sur le milieu naturel

Ces milieux sont fragiles, recèlent des aspects historiques à valoriser ; le problème de l'organisation de l'assainissement et des rejets d'eaux usées, dans le cas des îlets occupés par un habitat diffus, suffit à illustrer le type d'impact recensés sur ces milieux fragiles. Reste également la présence de nuisibles (rongeurs, cabrits,) ou encore le problème de l'enlèvement des ordures, soit issues de l'habitat en place, soit ramenées par les marées. La fréquentation de masse induit des prédations sur des espèces végétales, la détérioration des sentiers de découverte, des pollutions sonores, etc... Les mouillages non organisés altèrent substrats et biocénoses.

-L' impact spécifique des pontons

Les observations de pontons sur le terrain nous ont permis d'identifier des impacts négatifs sur certains herbiers et parfois une quasi absence d'impact, ceci en relation avec le mode d'édification des ouvrages.

C'est essentiellement la question du sur-nombre de pontons qui impacte le milieu, en terme de préservation des écosystèmes et aussi en terme de paysage.

Une démarche de gestion intégrée

-les programmes de l'ONF

Un programme de gestion intégrée des îlets du François a été étudié récemment par l'ONF; Un aménagement concerté de l'îlet Saint Aubin à Sainte Marie est lancé également dans la même optique.

-les plans de gestion de la DEAL

La DEAL ambitionne une mise en valeur des îlets qu'elle a en gestion, à titre exemplaire, dans une démarche de développement durable à l'échelle de chaque baie.

Dans le cas spécifique des îlets d'habitat diffus, elle a commandé une étude portant sur les îlets Anonyme et Lapin au FRANCOIS, à titre expérimental. Un plan de gestion devra être mis en route cette année et en 2012. (CF. illustration jointe).

Le même travail est lancé pour d'autres îlets relevant du domaine public maritime, gérés par la DEAL dans la baie du Robert, dans la limite des crédits disponibles.

Par ailleurs, la mutualisation des appontements est un moyen efficace de limitation de l'impact des pontons sur ces milieux et de régulation de la fréquentation des sites. Des pontons « mutualisables » ont été repérés dans les zones étudiées. La définition d'un ponton mutualisable a été établie en fonction :

- de son accès (accès par la route obligatoire),
- de sa capacité d'accueil
- de son accessibilité en bateau (profondeur suffisante aux abords, exposition faible à la houle).

-les projets des municipalités les plus concernées

Le maire du François qui défend la nécessité d'une exploitation raisonnée des îlets de la baie du François a proposé un programme d'aménagement en ce sens. Son programme s'inscrit dans cette logique et dans la recherche du maintien de l'accès public au littoral, politique hautement défendue par le Ministère.

La question de la sur-fréquentation de certains îlets du François déborde par ailleurs sur ceux de la commune voisine du Robert, laquelle envisage une réglementation stricte du trafic de visiteurs sur l'îlet Madame et l'interdiction de départs vers cet îlet ailleurs que depuis le ponton départemental du centre bourg.

Ces municipalités soutiennent un projet de sentier littoral – piloté par le Carbet des sciences – qui serait lourdement impacté par une fréquentation non régulée des îlets de leurs baies.

Rappelons pour mémoire qu'une charte de gestion des îlets de Martinique existe ; elle a été initiée par l'UAG et la DIREN en 2000 et devrait pouvoir servir de cadre à la mise en oeuvre de mesures coordonnées de régulation de la fréquentation des îlets, en vue de leur protection et mise en valeur.



Plans de gestion des îlets Lapin et Anonyme – localisation.

3. Monographie de la Guyane

Données générales sur le territoire

Population totale	264 000 hab (recensement 2013)
Nombre de communes	27
Intercommunalités	3 intercommunalités : communauté d'agglomération centre-littoral (CACL), communautés de communes de l'ouest guyanais (CCOG), communauté de communes de l'est guyanais (CEEG)
communes littorales (au sens de l'article L. 321-1 CE)	12
linéaire côtier	environ 350 km



Carte des communes littorales (source : ONML)

3.1. Contexte

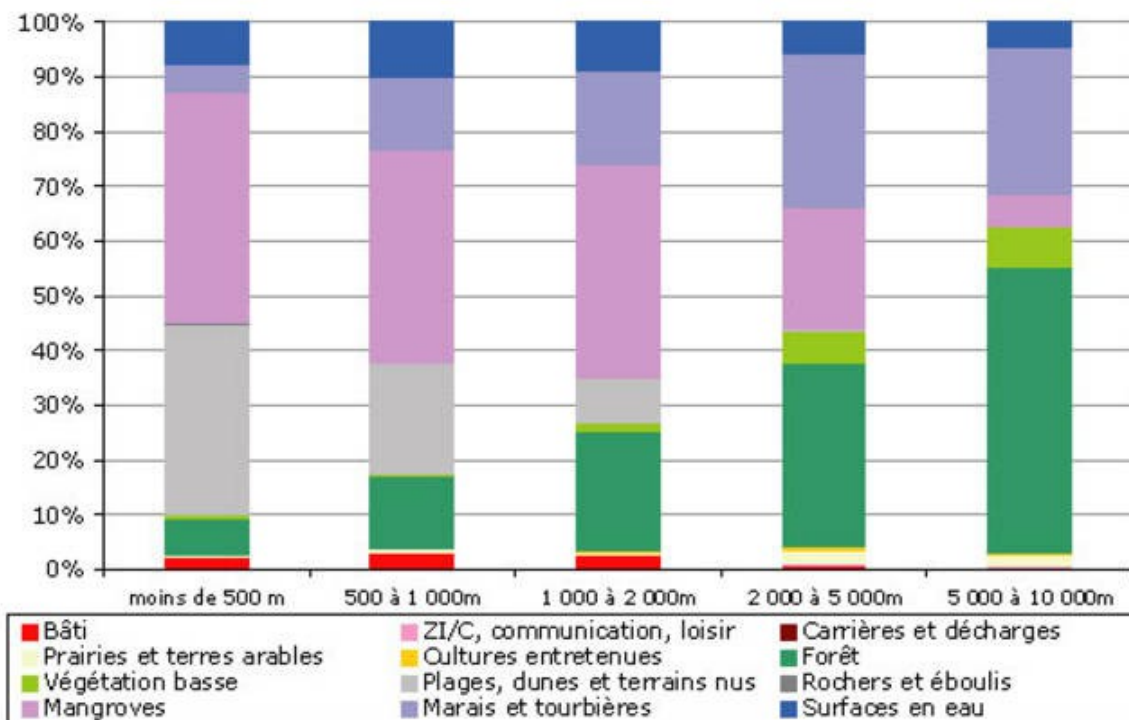
3.1.1. Géographie

La Guyane est le seul DROM en situation continentale.

Il comporte une côte basse majoritairement sablo-vaseuse occupée par de vastes mangroves, particulièrement mobiles. On note quelques côtes rocheuses basses

(notamment sur l'île de Cayenne), la présence de grands estuaires (Larivo, Mana, Maroni...) et quelques plages ouvertes sur l'océan (Rémiré, Kourou, Awala-Yalimapo). La dynamique très importante des mangroves, qui suit les trains sédimentaires constitués de vases fines, fait varier le trait de côte d'une année sur l'autre sur des profondeurs considérables (parfois de 300 à 400m par an)

En situation rétro-littorale, on trouve les traces d'anciens trait de côte (notamment des dunes blanches, plus ou moins colonisées par la végétation), des savanes, des terres cultivées et, pour une grande part du territoire, la forêt tropicale humide.



occupation du sol sur le littoral de Guyane en fonction de la distance à la mer
(Source : BD Carto Dom 2004, traitements Ifen, Observatoire du littoral)

La plupart des communes y sont de très grande superficie : 18 des 19 communes les plus étendues de France sont guyanaises (18 000 km² pour Maripasoula contre moins de 15 pour la moyenne des communes françaises).

Dans la zone côtière, elles sont délimitées de façon perpendiculaire au littoral, avec des espaces distants parfois de plus de 100km de la côte (cas de Mana, Régina...).

3.1.2. Bref historique de l'occupation du littoral et de son aménagement

Depuis les débuts de la colonisation (XVI^e siècle), l'occupation humaine est essentiellement concentrée dans une bande côtière de quelques km en retrait du littoral. En effet, la frange littorale, constituée de mangroves mouvantes et insalubres, est difficile à investir et ne présente que peu d'intérêt. Font exception les zones rocheuses et sableuses (île de Cayenne, rivage de Kourou) et les estuaires (St Laurent du Maroni, Awala-Yalimapo...), qui ouvrent sur la mer.

Les acteurs rencontrés dans le cadre de l'audit soulignent le fait que « *le littoral de Guyane est globalement peu perceptible et le développement du territoire lui a jusqu'ici tourné le dos* ». La culture créole, tournée vers la valorisation agricole de l'espace plutôt que vers la mer ou la forêt, y contribue. Les fleuves ont une image ambivalente : à la fois axe de liaison terre-mer et frontière entre territoires.

Cette occupation humaine parallèle au littoral, le long de l'axe principal de communication est-ouest (RN 1) a généré un développement urbain linéaire, concentré autour des infrastructures, équipements et services. Les conséquences dommageables de cette forme urbaine ont été pointées par les services : accroissement des déplacements, disparition progressive des coupures d'urbanisation, rupture de continuité entre les espaces terrestres et maritimes, densité insuffisante de l'habitat en profondeur pour rentabiliser certains équipements.

S'y ajoutent les secteurs en forte croissance démographique et économique : la communauté d'agglomération centre littoral (CACL) regroupant les 3 communes de l'île de Cayenne (Cayenne, Rémiré-Montjoly, Matoury) et sa première couronne (Monstinéry, Macouria, Roura), l'est (Saint-Georges) profitant de l'activité frontalière avec le Brésil et surtout l'ouest (St-Laurent-du-Maroni), en situation frontalière avec le Surinam, qui connaît une véritable explosion démographique : les services s'accordent pour y voir l'espace à plus fort enjeu pour l'avenir, dans la mesure où se pose la capacité de la puissance publique à maîtriser et organiser le développement.

Le seul secteur présentant une attractivité littorale « classique » (occupation résidentielle attirée par le front de mer) se situe sur la commune de Rémiré-Montjoly, qualifié par certains de « Nice guyanais » : les services audités font part d'une tendance à la privatisation de la bande littorale, notamment dans le secteur de Montravel (route des plages), d'une urbanisation historiquement diffuse mais de plus en plus continue sous forme de lotissements ou permis groupés... Les coupures d'urbanisation sont désormais rares et la tendance se poursuit, malgré l'entrée en vigueur du SAR.

Sur la commune de Cayenne, le littoral est en partie urbanisé et privatisé (y compris par des institutions publiques ayant leurs propriétés en bordure de littoral). Il fait l'objet d'une reconquête progressive sous forme de petits parcs et grâce à la création progressive d'un sentier littoral.

Concernant les activités littorales et maritimes :

- la pêche est aujourd'hui en situation difficile (gisement crevettier en perte de vitesse). Contrairement à la métropole, le réinvestissement des zones portuaires est faible (cas du vieux port de Cayenne).
- les autres activités sur le domaine maritime sont en développement : pêche sportive autour des îles du Salut, transport de personnes, extractions de granulats marins envisagée comme alternative pour la filière du BTP. Les inventaires et protections environnementales sur le milieu marin en sont à leurs débuts.
- On ne note pas d'unités touristiques majeures. Une est cependant en projet sur la colline du Montabo (île de Cayenne), une autre sur la Pointe Liberté (rive gauche de l'embouchure du Larivo à Macouria). Malgré ces perspectives, le tourisme n'est pas orienté vers le littoral mais plutôt vers la forêt et son patrimoine naturel.

3.1.3. Situation générale en matière de planification : SAR/SMVM, SCOT, PLU, cartes communales

Le SAR/SMVM de Guyane

Le SAR actuellement en vigueur a été élaboré en 2002.

Une première révision a été engagée en 2003, suivie de 2 arrêts infructueux en 2007 et 2009. Il y a aujourd'hui perspective d'aboutissement de la procédure en 2014.

Les SCoT

Seul un SCoT est approuvé en Guyane, sur le territoire de la CACL.

Les services de la DEAL estiment que le projet de territoire n'est pas très abouti, s'inspirant de l'image du « collier de perles » (partir des pôles d'urbanisation existants pour les relier par une conurbation). La problématique majeure des transports et déplacements n'est pas traitée à la hauteur de l'enjeu. La territorialisation des surfaces à urbaniser et du nombre de logement à produire a cependant été réalisée, en parallèle du lancement d'un observatoire foncier.

Les services soulignent la difficulté pour le SCoT à trouver sa place entre le SAR et les documents d'urbanisme communaux (POS/PLU). Dans le champ des dispositions littorales, sa valeur ajoutée est considérée comme faible, à l'exception des précisions apportées pour certaines coupures d'urbanisation (notamment entre Cayenne et Macouria, dans le secteur du Larivo mais pas suffisamment sur Rémiré). Certains éléments de projet portés par le SCoT sont même jugés par les services à la limite de la compatibilité avec le SAR. De fait, ils indiquent que le SCoT ait été approuvé malgré une lettre d'observation mettant en avant les fragilités juridiques.

Même s'il ne s'agit pas d'un apport du SCoT, les services notent l'abandon, dans la version approuvée, d'un axe parallèle à la RN1 dans la bande des 2000m, traversant les marais Leblond.

Le projet de SCoT de la CCOG peine à avancer. Le territoire est vaste et interroge sur sa cohérence. Des réflexions supra-communales s'engagent par ailleurs entre la CACL et Kourou.

Les POS/PLU

Selon les services, la planification locale en urbanisme souffre de plusieurs handicaps : défaut de volonté de la part des communes pour faire aboutir les procédures, défaut de compétence d'ingénierie et écart entre le droit et la réalité des pratiques.

Les services soulignent que les révisions engagées traînent en longueur et aboutissent difficilement, avec des délais courants de révision de 4 à 7 ans minimum.

Le POS de la commune de Rémiré-Montjoly, en révision depuis 2002, est considéré comme un POS dormeur. Établi en 1988, et peu révisé par la suite, il comporte d'importantes réserves foncières jugées non compatibles avec différentes réglementations (risques, loi littoral). La commune, autonome pour l'instruction des autorisations d'urbanisme, applique uniquement le règlement du POS. De nouveaux enjeux incitent cependant la commune à poursuivre la révision du POS en PLU.

De façon générale, les services de la DEAL considèrent la plupart des POS/PLU de Guyane incompatibles avec certaines dispositions littorales du SAR/SMVM.

3.1.4. Les jeux d'acteurs et processus concernant l'aménagement et la gestion du littoral

Le développement et l'aménagement urbains en Guyane comportent des spécificités liées à l'histoire et la géographie du territoire :

- **La faiblesse de l'ingénierie territoriale**, tant publique que privée, au service de collectivités aux ressources généralement limitées (en dehors de Sinnamary, qui bénéficie des retombées du CSG). Il n'existe aucun bureau d'étude privé local pour la planification, en dehors de l'agence d'urbanisme (ODEG). Celle-ci a, de fait, un quasi-monopole sur les PLU (hors Kourou et Rémiré-Montjoly). Les services soulignent des insuffisances dans la procédure d'association, jusqu'à l'absence de compte-rendus. Les progrès existent mais sont lents.

- **Une faible appétence de la part des collectivités locales de porter des démarches de planification urbaine.** La dynamique intercommunale reste faible voire absente. Dans certains cas, la planification urbaine est vue comme devant simplement entériner les volontés locales, indépendamment des textes.
- **Une relation généralement difficile entre l'État et les collectivités locales, en matière de planification et d'aménagement :** pour la raison précédente, certaines communes, voyant l'État comme le garant des contraintes à respecter, n'associent désormais ce dernier qu'à minima et le plus tard possible à leur démarche de planification, ou tentent de contourner les difficultés procédurales (ex. : proposition de zonage naturel du CSG à Sinnamary pour ne pas relever de l'obligation d'évaluation environnementale du PLU). Les situations délicates ou conduisant à des projets d'avis défavorables de l'État sur le projet arrêté sont fréquentes. Les projets jugés incompatibles avec les réglementations font l'objet de conflits parfois difficiles. Leur traitement s'avère d'autant plus délicat pour les services, lorsqu'il s'agit d'opérations déjà engagées sur le plan foncier (ex. : secteur inondable de 500 ha à Macouria, acquis par 3 opérateurs pour une opération proche de la RN1, alors que la zone n'est pas constructible au SAR, inondable et incompatible avec les dispositions littorales). Les réglementations environnementales ou urbanistiques ne semblent pas un frein suffisant pour certaines mutations foncières voire l'engagement de certains projets, parfois portés par des établissements publics d'aménagement ou opérateurs agissant pour le compte de l'État.
- **La part des constructions illégales :** l'urbanisation « spontanée » est un modèle urbain répandu et la planification urbaine peine à anticiper ou même à suivre des évolutions parfois très rapides. Loin du modèle de ville durable prôné en métropole, le développement urbain guyanais s'adapte surtout à la disponibilité foncière et à la proximité des réseaux et équipements, le long des axes de circulation. L'occupation illégale de terrains publics ou privés semble aussi facilitée par le manque de surveillance des terrains par leurs propriétaires (au-delà de 48h d'occupation illégale, une décision de justice est nécessaire pour procéder à l'expulsion). Les services soulignent aussi l'écart de temps parfois long s'écoulant souvent entre l'achat du terrain et la construction (le temps de disposer des moyens de financer les travaux), qui augmente le risque d'occupation.
- **La problématique des « espaces ruraux de développement » :** l'État, principal propriétaire du foncier guyanais, a cédé progressivement des terrains aux collectivités locales, opérateurs publics, privés et particuliers. Dans les zones les plus urbanisées (Cayenne, Rémiré, Matoury), le domaine privé de l'État n'existe pratiquement plus. En revanche, dans des espaces naturels proches des axes de communication, sont identifiés au SAR des « espaces ruraux de développement », au statut hybride et objet d'un mécanisme de conversion en espaces urbanisés constructibles. Le système fait intervenir une mise en concession d'un terrain de l'État pour activité agricole, permettant l'implantation d'une habitation sur un terrain « agricole » d'une superficie de quelques milliers de m². Au terme de la concession (de 5 ans), la vérification insuffisante des conditions d'exploitation agricole conduit à la cession définitive du terrain au concessionnaire, au prix agricole. Ce terrain est alors objet de divisions pour l'implantation de nouvelles constructions à usage d'habitation sur la parcelle, indépendamment des règles d'urbanisme classant le terrain en zone agricole. La mission note la récurrence avec laquelle cette situation déviante, en engageant la responsabilité de l'État, a été signalée par les services. Ces seuls espaces occupent d'énormes surfaces hors de toute agglomération ou secteur d'équipement et représentent « *la capacité d'accueil de 3 à 4 fois le développement de la Guyane* ».

La zone littorale est concernée à Macouria, le long de la RN1, sous la forme de pseudo-lotissements agricoles, dont la faisabilité est entérinée dans les documents de planification

(POS, PLU, SAR), en possible contradiction avec les dispositions de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme.

3.2. Modalités d'intervention des services dans l'application des dispositions littorales

3.2.1. Organisation des services dans la chaîne d'intervention de l'État vis-à-vis des dispositions littorales

La DEAL

Constituée au 1er janvier 2011, la DEAL est organisée efficacement pour faire appliquer les dispositions littorales. 2 entités (SCPE, MPSDD) assurent en outre la transversalité utile à la mobilisation des compétences et à l'intégration des problématiques.

Service connaissance, planification et évaluation (SCPE)

Le SCPE est un petit service transversal métier issu d'entités préexistantes à la création de la DEAL. Il gère la connaissance partagée (statistique et géomatique, 6 ETP), l'évaluation environnementale (1 ETP), le suivi des démarches de planifications SCOT et SAR (3 ETP), ainsi que le partenariat associatif (1 ETP). Les avis rendus par le service sur les SCOT et SAR intègrent les contributions des services thématiques. Réciproquement le SCPE fournit des contributions à l'instruction de leurs dossiers.

Le SCPE est donc directement confronté à l'enjeu d'application des dispositions littorales dans les cas des SCOT et du SAR (PAC, association, avis). Il est responsable plus largement de la doctrine sur le sujet de la loi littoral.

Service Aménagement, urbanisme, construction, logement (SAUCL)

Le SAUCL est un service d'une cinquantaine de personnes, intervenant dans l'urbanisme, l'aménagement, le logement et la construction, ainsi que l'assistance aux collectivités (une unité d'appui sur Cayenne et une mission sur Saint-Laurent du Maroni).

Le service est concerné directement par les dispositions littorales à 2 titres : le suivi des PLU (PAC, association, avis) et l'instruction des autorisations d'urbanisme, qui relèvent de l'unité urbanisme du pôle aménagement et urbanisme. Indirectement, le service intervient pour le compte de l'État en tant que financeur via le fonds régional d'aménagement foncier urbain (FRAFU) concernant les opérations d'intérêt général.

Le service a connu des difficultés importantes d'effectifs et reste fragilisé, notamment dans le domaine de l'application du droit des sols, même si les communes deviennent progressivement autonomes dans l'instruction en franchissant le seuil des 10 000 habitants.

Service milieux naturels, biodiversité, sites et paysages (SPNBSP) :

Dans le champ des dispositions littorales, outre sa contribution éventuelle aux avis établis sur les documents d'urbanisme ou les autorisations de projet, le SPNBSP intervient indirectement et à plusieurs titres :

- réalisation et suivi des inventaires biologiques, en lien avec la protection des espaces naturels du littoral (ZNIEFF, zones humides...)
- gestion des protections réglementaires au titre de la nature et des sites
- relations avec le Conservatoire du littoral

Le service dispose d'une vision des enjeux relatifs au patrimoine naturel en lien avec les dispositions littorales. Le secteur littoral semble relativement bien inventorié du fait de

l'accessibilité de sites proches des axes de circulations (et objet de projets, donc davantage prospectés). En revanche, les milieux spécifiques et rares qui s'y trouvent, notamment certaines savanes, sont mal reconnues comme élément remarquable de patrimoine.

Mission prospective et stratégie du développement durable (MPSDD)

Il s'agit d'une mission transversale qui intervient en interne en faveur de l'intégration du développement durable et en externe sur élaboration des démarches SRCAE, PCET, Agenda 21. Son intervention dans le champ des dispositions littorales n'est qu'indirecte et concerne, outre la contribution aux avis, des réflexions menées, en lien notamment avec le service FLAP, sur l'évolution trait de côte (notamment étude locale menée en partenariat avec la commune de Rémiré).

Service fluvial, littoral aéroportuaire et portuaire (SFLAP)

Le SFLAP est un service technique ayant évolué avec le départ de l'essentiel des compétences portuaires (création du grand port maritime), aéroportuaires, et phares et balises (vers la DM) pour se recentrer sur la gestion du domaine public fluvial et maritime. Le service pilote la mise en œuvre de la stratégie de gestion intégrée du trait de côte, perçue comme un axe important de la politique ministérielle, développe la connaissance des espaces et milieux, aujourd'hui très lacunaire, gère concrètement la ZPG (délimitation du DPM/DPF, police de grande voirie sur DPM/DPF) pour le compte de l'État et suit la mise en œuvre de la servitude littorale. Le SFLAP conduit des études sur ces sujets, seul ou en partenariat.

Service risque, énergie, mines et déchets (SREMD)

Ce service intervient indirectement dans les problématiques littorales à travers le pilotage des PPR (littoraux, inondations) et des avis rendus dans le cadre de leur application. Les dispositions littorales ne servent pas particulièrement de référence dans ce sujet régalien mais des cohérences existent. La relation DEAL – collectivités sur le sujet des PPR est complexe, le service se plaignant d'être mobilisé par les communes pour avis technique, alors que celles-ci sont normalement autonomes pour l'instruction. La situation oblige le service à répondre dans le délai d'instruction de l'autorisation, afin de ne pas endosser la responsabilité d'une éventuelle autorisation contredite par les dispositions du PPR.

Les procédures internes utiles à la prise en compte des dispositions littorales :

La transversalité apparaît effective entre services, pour l'instruction des dossiers qui le nécessitent.

Le comité de projet, instance mensuelle animée par la MPSDD, permet une revue collective et régulière de dossiers : documents de planification avant les consultations formelles, projets portés par des services en interne (ex. modernisation des ZNIEFF, guide de prise en compte des milieux naturels dans les études d'impact, délimitation du DPM...). Il est aujourd'hui apprécié et permet à la MSPDD d'envisager un renforcement de son contenu, dans une approche davantage stratégique.

La préfecture (contrôle de légalité)

Parallèlement à la création de la DEAL, les services de la préfecture se sont vus confiés l'exercice du contrôle de légalité dans le domaine de l'urbanisme. La direction de la relation avec les collectivités locales et affaires juridiques rassemble les bureaux en charge du contrôle de légalité, le bureau du contentieux (qui centralise la gestion du contentieux de l'État) et un bureau assurant l'appui aux services et leur coordination.

La direction fait part des difficultés rencontrées : transmission non systématique par les collectivités des actes qu'elles produisent (ce qui entraîne, de fait, leur nullité, mais sans que cela semble produire un effet dissuasif), faiblesse de moyens face à des collectivités parfois appuyées par des experts juridiques et avocats rodés à la confrontation avec l'administration... Le défaut d'application du droit dans de nombreux dossiers fragilise les positions de l'administration, celle-ci étant invitée à « tenir compte des particularités locales », notamment en matière de construction illégale. Les quelques opérations exemplaires de démolition entreprises sur la base de décisions de justice (exemple donné à Cayenne, hors secteur littoral) restent sporadiques et s'avèrent insuffisamment dissuasives, face à une régularisation de fait, « massive et médiatisée », imposée par la réalité sociale et encouragée par certains décideurs locaux.

Sur l'exercice même du contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme, la mission relève que la loi littoral n'est pas connue par les interlocuteurs rencontrés et confondue avec la problématique des PPR littoraux ou mouvements de terrain, qui semblent être les seuls motifs occasionnels d'observations dans le domaine environnemental sur les autorisations d'urbanisme. La mission relève également que le champ d'application de la loi Littoral n'est pas connu, 5 communes seulement étant citées (sur les 15 concernées) comme relevant des dispositions littorales.

Il y a peu de contentieux à l'initiative de l'État. Seuls certains cas sont cités, relatifs à des autorisations d'urbanisme délivrées sur la commune de Rémiré-Montjoly et contestées par l'Etat au regard des dispositions du PPR, ou des dossiers d'occupation illégale de la bande littorale. Les raisons du choix d'intervenir sur tel ou tel dossier n'apparaissent pas toujours explicitement, donnant l'image d'un manque de stratégie d'intervention : ainsi, un référé portant sur un dossier d'occupation illégale dans la zone des pas géométriques, en aléa élevé, concerne une construction réalisée en 1968, donc difficile à justifier aujourd'hui par rapport à des faits plus récents. Les services rencontrés relèvent eux-mêmes une « systématisation des mauvaises jurisprudences ».

S'agissant de la qualité des mémoires et argumentaires de l'Etat, la mission n'a pas procédé à leur expertise mais s'interroge cependant sur les effets liés à la dissociation forte entre l'expertise technique (aujourd'hui en DEAL) et l'expertise juridique de la préfecture, les deux étant fortement imbriquées dans le domaine concerné.

Le contrôle de légalité relatif aux documents de planification apparaît, quant à lui, absent, et justifié une intervention en amont.

Malgré toutes ces difficultés, les équipes en charge du contrôle de légalité en préfecture estiment exercer leur responsabilité en proposant, lorsqu'ils l'estiment nécessaire, des lettres d'observation et des déférés, sans préjuger de la suite réservée par l'autorité préfectorale à leur proposition.

Analyse de la cohérence de l'intervention de l'État dans l'application des dispositions littorales

Les éléments recueillis par la mission font apparaître les éléments suivants :

- les dispositions littorales ne sont qu'un sujet parmi d'autres, noyées dans un contexte de défaut global de maîtrise des processus d'urbanisation par la puissance publique,
- S'agissant de la planification, une intervention de l'État (DEAL) cohérente tout au long du processus (du PAC à l'arrêt du projet) : l'organisation interne à la DEAL et son fonctionnement semblent plutôt favorables au croisement des regards et à la mobilisation d'une expertise de qualité, même si l'ensemble des dispositions littorales n'est nécessairement pas mobilisé, compte tenu des priorités et particularités du territoire,
- S'agissant des autorisations d'urbanisme, une faible intervention de la DEAL dans leur préparation du fait de la proportion croissante de communes autonomes,

- Un frein à l'efficacité de cette intervention à l'amont, du fait de l'attitude peu ouverte des collectivités elles-mêmes,
- compte tenu de la relation État – collectivités, des difficultés pour l'autorité préfectorale à porter des avis critiques sur les documents d'urbanisme, qui implique l'exigence de messages forts à l'amont
- la faiblesse du contrôle de légalité relatif à l'application des dispositions littorales.

3.2.2. Relations des services de l'État avec les opérateurs nationaux

Les opérateurs de l'État occupent une place importante, compte tenu des missions qu'ils assurent.

Implanté depuis quelques années seulement et disposant de moyens limités (2 agents et 1 VCAT), le Conservatoire du littoral dispose déjà de quelques terrains emblématiques (Îles du Salut, Marais de Kaw...) et focalise aujourd'hui son intervention sur la préservation des mangroves les plus intéressantes de Guyane, sans recherche d'exhaustivité.

Sa maîtrise foncière et son rôle d'opérateur dépend donc essentiellement de transferts de gestion de terrains dans la zone des 50 pas géométriques, avec des difficultés liées à :

- la compréhension du sens de son intervention par l'autorité préfectorale (qui entérine les transferts de gestion ou d'affectation), ainsi que par les élus locaux (qui lui voient un rôle d'aménageur plus étendu que ce que sa mission, limité à une mise en valeur écotouristique du patrimoine naturel, lui permet) ;
- l'impopularité persistante des mangroves auprès de la population guyanaise, celle-ci étant encore vues comme sources de nuisances réelles ou supposées, sans contrepartie.
- Le caractère naturel de ces espaces qui ne permet pas de valorisation agropastorale, usage généralement favorable à la reconnaissance de l'action de l'établissement.
- La lente montée en responsabilité des collectivités locales dans la gestion des sites du Conservatoire, qui conduit, selon les principes de l'établissement, à un partenariat impliquant l'affectation d'agents de surveillance et d'entretien. L'ONF continue d'assurer, grâce à la convention de mission d'intérêt général (MIG) signée avec le MEDDE pour 3 ans, le rôle de gestionnaire, palliant aujourd'hui au faible engagement des collectivités.

Si le Conservatoire peut apparaître comme un outil intéressant pour la préservation des espaces naturels littoraux les plus remarquables de Guyane, l'application des dispositions littorales est vue par l'établissement comme essentielle à son action :

- pour sécuriser le statut de la ZPG
- pour sécuriser l'inconstructibilité qui permet l'intervention foncière du Conservatoire. Dans le cas des marais Leblond, entre Cayenne et Matoury, le Conservatoire intervient avec difficulté du fait des discussions ayant trait à la constructibilité du secteur.

A ce titre, le Conservatoire émet des inquiétudes quant à la révision du SAR en cours : zones humides, zones à enjeux pour l'extraction de sable (dunes reliques)...

Les relations sont vues comme bonnes de part et d'autres entre la DEAL et l'antenne locale du Conservatoire, la mission notant cependant que les liens pourraient gagner à être plus réguliers, y compris dans un partage de l'approche stratégique.

3.3. Documents régionaux opposables et documents de référence pour l'application des dispositions littorales

3.3.1. Rôle du SAR/SMVM au regard des dispositions littorales

Révision du SAR

Le SAR, avec son volet SMVM, constitue la référence pour l'application des dispositions littorales.

De l'avis unanime des services rencontrés, la version en vigueur, approuvée en 2002, a le mérite d'exister et de constituer un cadre minimal, mais ne constitue pas pour autant une référence satisfaisante.

Elaboré sur des bases antérieures à 2002, il semble avoir été établi par agglomération des POS existants alors (limitant la remise en cause de l'existant) et est considéré par les services comme trop imprécis (cartographie 1/50 000^e) pour être décliné de façon satisfaisante dans les SCOT/PLU actuels. S'agissant des dispositions littorales, l'insuffisance des données et inventaires de l'époque (notamment sur les espaces naturels) et le manque de caractérisation des espaces a conduit à des délimitations insuffisantes et limitées la bande côtière.

Enfin, selon les services, le volet SMVM n'apparaît pas clairement individualisé par rapport au reste du document du SAR, alors que sa portée juridique est très différente.

La révision, engagée depuis 2003, s'avère difficile puisqu'elle n'est pas encore achevée à ce jour. Les services font valoir :

- les deux échecs d'approbation en 2007 et 2009, sur la base de versions arrêtées jugées incompatibles avec les textes ; les services soulignent ici le rôle utile que joue le niveau central du ministère en lien avec le Conseil d'État, en s'appuyant sur les analyses des services ;
- les limites de moyens dont disposent les services du conseil régional et l'ODEG ;
- la participation des collectivités locales à l'exercice qui reste insuffisante, en l'absence de relais par les intercommunalités et la faible présence des communes aux ateliers organisés ;
- les intérêts en faveur de l'aboutissement de la révision, qui se font plus pressants, notamment de l'arrivée à terme des actuelles gisements sabliers autorisés, des extensions étant envisagées dans des espaces aujourd'hui classés espaces remarquables du littoral dans le SAR en vigueur (à Sinnamary et Iracoubo).

Les dispositions littorales et le statut des espaces ruraux de développement sont au cœur des enjeux de la révision :

- si la connaissance des territoires s'est améliorée, elle reste lacunaire, notamment concernant la biodiversité (des pans entiers du territoire étant peu accessibles et prospectés,)
- la géographie ne facilite pas toujours l'identification de limites pertinentes, par exemple pour le périmètre SMVM lui-même ou les espaces proches du rivage (la RN1 ne pouvant servir de référence dans l'Ouest Guyanais)
- les versions 2007 et 2009 maintenaient le concept d'espaces ruraux de développement, de façon incompatible avec les dispositions littorales et d'autres dispositions du code de l'urbanisme.

Concernant le dire de l'État, un document d'information (la procédure de révision du SAR ne prévoyant pas de porter à connaissance) a été adressé à la collectivité régionale, contenant un volet spécifique sur les dispositions littorales.

Par la suite, en 2011, la DEAL a produit avec la DHUP une note d'enjeux globale sur le SAR/SMVM, proposant une redélimitation des périmètres afin de faciliter la cohérence

d'application : espaces proches du rivage, espaces remarquables (en lien avec le volet SRCE)... les coupures d'urbanisation sont, en revanche, renvoyées à une délimitation plus locale (SCOT/PLU). La prise en compte des risques s'avère plus délicate, car elle réinterroge le potentiel de densification d'espaces déjà urbanisés à proximité de la RN1. La prise en compte optimale des risques supposerait de privilégier les points hauts, pouvant par ailleurs accueillir de forts enjeux de biodiversité (savanes sèches).

La note invite également à une clarification voir à un tri par priorité des projets et infrastructures envisagées sur le littoral.

Application du SAR

Les services soulignent qu'en dehors de cas particuliers (carrières...), l'opposabilité directe du SMVM aux actes individuels a globalement été peu mise en œuvre, jusque récemment. La mise en compatibilité des POS/PLU est également insuffisante, malgré le temps écoulé depuis l'adoption du SAR en 2002 (ex. : cas du POS de Rémiré-Montjoly). La mise en révision précoce du SAR en 2003 aurait conduit à une attitude attentiste de la part des communes.

Dans tout les cas, l'évaluation de l'application du SAR de 2002 n'apparaît pas une préoccupation prioritaire du conseil régional.

3.3.2. Autres outils et documents de référence pour les services (cartographies, inventaires, doctrine...)

La gestion de la connaissance des territoires

La gestion de la connaissance en DEAL constitue un enjeu fort de la nouvelle organisation : elle implique le recensement et la mise en partage progressive de l'ensemble des données et études pouvant être valorisées par l'un ou l'autre des services métier.

Les 2 entités transversales MPSDD et SCPE travaillent conjointement à ce chantier de long terme, dont ils soulignent les difficultés : le défaut d'habitudes de partage, une capitalisation insuffisante et hétérogène, et l'oubli régulier des travaux déjà existants (accentué par l'important turn-over des agents dans les DROM). Le fait de manquer de données et études précises ou actualisées sur certains sujets n'empêche pas un manque de valorisation de la connaissance déjà existante. Un recensement à t0 et la constitution d'une base de donnée à jour des études a été effectué par la MPSDD.

Les données statistiques et géolocalisées sont quant à elles mises en commun et gérées par le SCPE.

Le service fait valoir le projet de mise en place d'un SIG littoral, qui répondrait à de multiples attentes, avec cependant un manque de moyens aujourd'hui pour le réaliser.

Un projet de document de référence pour les dispositions littorales

Devant les enjeux de déclinaison des dispositions littorales dans le SAR/SMVM et les SCoT et PLU, la DEAL a engagé l'élaboration d'un document de référence de type DDALL (document départemental d'application de la loi littoral) concentré sur les secteurs prioritaires du centre littoral : île de Cayenne, Macouria, Kourou. Il vise à comporter des propositions écrites de prescription, avec orientations sur la valorisation du littoral.

La mission, pilotée par le SCPE, a été confiée à un cabinet d'études métropolitain.

Le rendu du prestataire est jugé globalement décevant, manquant d'argumentaire et insuffisamment prospectif dans le champ de la valorisation du littoral. Il s'appuie principalement sur les critères de la plaquette établie par la DGUHC de 2006 et comporte

quelques lacunes. Le volet d'analyse territoriale est intéressant mais reste faible dans sa vision stratégique et prospective du territoire.

La DEAL juge intéressante la proposition la délimitation des espaces proches du rivage, avec des critères adaptés au contexte (articulant des éléments de reliefs, d'urbanisation, de voirie et d'hydro/géomorphologie), pouvant inciter le conseil régional à faire évoluer le projet de SMVM, dans la période de finalisation du dossier. En revanche, l'approche des coupures d'urbanisation, essentiellement appuyée sur des critères d'espaces remarquables, lui apparaît limitée et décevante.

Enfin, la DEAL espère par cette approche de structuration du territoire, revenir sur la situation actuelle des espaces ruraux de développement sur la frange littorale, au moins les secteurs concernés par ce document.

L'étude, dont les éléments ont déjà été transmis de façon informelle au Conseil Régional, constituera une forme de « PAC complémentaire ».

Les études thématiques

Quelques démarches notables ont été portées à connaissance de la mission, en particulier :

- la mise à jour des inventaires ZNIEFF par le SPNBSP, qui a été conduite en priorité dans la zone littorale. Ce travail, préalable à la mise en œuvre d'éventuelles mesures de protection et de gestion, fournit désormais la vision patrimoniale la plus complète possible, en particulier entre l'île de Cayenne et Sinnamary/Iracoubo (enjeux d'urbanisation mais aussi d'exploitation de ressources minérales), qui n'existait pas il y a encore 3 ans. Ces études sont la base d'une revalorisation du patrimoine littoral par rapport au patrimoine forestier ;
- une étude diachronique réalisée par l'ONF sur l'occupation des sols de la zone littorale depuis 15 ans à travers 3 dates (1997, 2001, 2004). Celle-ci, tout en montrant la très forte mutation d'occupation dans cette période, effectue le croisement avec des données patrimoniales (milieux naturels peu présents, sous fortes pressions...) pour identifier les enjeux. La DEAL considère que cette étude permet de préfigurer une cartographie dans le cadre du REDOM (réseau écologique dans les DOM), avec une cohérence entre le réseau des espaces protégés et les enjeux écologiques du territoire ;
- le lancement d'études sur la connaissance du milieu marin, avec une première étude des habitats rocheux conduite par l'agence nationale des aires marines protégées ;
- diverses études pilotées par le SFLAP pour améliorer la connaissance hydrodynamique, sédimentaire...

3.4. Les services face à la problématique de l'aménagement littoral

3.4.1. Vision stratégique globale par l'État de la gestion du littoral ?

La mission fait le constat suivant :

- Une part importante des cadres rencontrés dispose, à titre personnel, d'une vision stratégique du territoire, en particulier sur le littoral. Le contexte très spécifique de la Guyane incite probablement au recul critique et à la manière d'adapter l'intervention de l'État aux réalités et opportunités. Le pragmatisme domine et les visions convergent globalement.
- Cette vision du territoire n'est cependant pas formalisée de façon collective. Le SAR/SMVM constitue l'objet duquel les services de l'État se mobilisent mais celui-ci

relève de la maîtrise d'ouvrage du conseil régional. Le SAR n'est pas en tant que tel, la production d'une vision territoriale par l'État.

- Cette vision stratégique du territoire se traduit dans une stratégie d'intervention de l'État, qui n'est pas formalisée : elle existe à les choix décrits ci-dessus concernant la production de connaissance, d'études ou de doctrine ciblées sur des besoins jugés prioritaires.
- Si la perspective d'un « DDALL » répond effectivement au besoin de l'État de clarifier sa doctrine sur l'application des dispositions littorales, il ne résout pas la difficulté d'application de ces dispositions.

Par ailleurs, les services et opérateurs expriment globalement :

- le fait de continuer à disposer d'une ingénierie plus active sur ces questions que celle des collectivités locales et leurs prestataires
- un besoin d'appui en continu par des services extérieurs au territoire, qu'il s'agisse du RST pour des réflexions à caractère technique (le CETE de Rouen étant critiqué pour sa présence insuffisante → vers un CETE outre-mer ?) ou de l'administration centrale dans le cadre de la procédure relative au SAR.

Sur le fond, les problématiques suivantes sont mises en avant :

- les enjeux environnementaux en Guyane se renforcent dans la zone côtière, qui concentre à la fois les populations, les risques, un patrimoine naturel peu représenté (savanes...) et des ressources convoitées.
- l'île de Cayenne (Cayenne et Rémiré-Montjoly) et, dans une moindre mesure, Kourou et Awala-Yalimapo, connaissent des problématiques de front de mer (gestion du trait de côte...). Seule la commune de Rémiré-Montjoly connaît une forte attractivité littorale. Il y a donc des situations très hétérogènes d'une commune à l'autre.
- le poids de la construction illicite encombre l'action des services mais n'est pas considérée comme « une excuse pour ne rien faire ».
- l'investissement de l'espace maritime, aujourd'hui limité, peut demain se développer (exploitation de ressources minérales, activités nautiques...), impliquant une approche terre-mer continue, qui fait défaut aujourd'hui.
- le réseau des espaces protégés est globalement moins complet sur le littoral qu'ailleurs, avec des milieux peu représentés dans les protections environnementales de Guyane.
- La mise en place d'une gestion intégrée nécessite des éléments de connaissance prospective et d'évaluation (ex. : analyse coût/avantage, impact du changement climatique sur l'île de Cayenne...) qui font aujourd'hui défaut
- La stratégie de gestion du DPM reste à établir, compte tenu des particularités du territoire.

3.4.2. Place des dispositions littorales dans les principales problématiques rencontrées par les services

La situation guyanaise est particulière :

- le contexte géographique (territoire tournant le dos à la mer), démographique et urbanistique (explosion du besoin en logement, habitat spontané, développement urbain non contrôlé), socio-économique et politique (pauvreté, économie informelle...)

fait des dispositions littorales un sujet non prioritaire pour l'État, au regard d'autres enjeux.

- le champ géographique d'application des dispositions littorales à l'ensemble du territoire des communes littorales conduit à devoir appliquer la loi très loin dans les terres. Cette situation n'est pas porteuse de sens, même si l'application des dispositions littorales constitue un outil efficace contre le mitage de l'espace.
- Des situations particulières existent (centre spatial guyanais, lac de barrage de Petit-Sault...) appelant une application adaptée des dispositions littorales.

De façon pragmatique, les services voient un sens réel aux dispositions littorales pour encadrer la pression foncière sur une commune littorale attractive comme Rémiré-Montjoly, et un sujet majeur, dans le cadre du SAR, pour organiser le territoire entre littoral et rétro-littoral. Ils en perçoivent aussi les enjeux économiques directs : cas des projets de carrières de sable en espace remarquable.

3.4.3. Contentieux et veille juridique

Le contentieux à l'initiative de l'État est faible et n'est pas motivé par l'application des dispositions littorales (quelques cas concernant principalement les risques).

Le contentieux des tiers n'est pas développé en Guyane. On note cependant un essor récent.

Parmi les documents de planification, la carte communale de Roura et du PLU de Saint-Laurent-du-Maroni font l'objet de recours. Dans le premier cas, il s'agit d'une situation particulière (différent entre le Maire et un opérateur touristique). Dans le seconde, il s'agit d'agriculteurs mobilisés du fait de la réduction de la surface agricole de la commune.

Concernant les autorisations individuelles, les services signalent le cas d'un premier permis attaqué sur la base des dispositions littorales (une usine de transformation de poisson à Dégrad des Cannes, sa localisation proche d'habitations riveraines ayant suscité le recours).

Les services ne signalent pas d'intervention d'associations, absentes de la problématique.

3.4.4. Quelle gestion de la problématique de la construction illégale et de l'occupation sans titre ?

Les services portent la réglementation en urbanisme avec engagement, mais ont conscience de ne pouvoir la faire appliquer correctement. La construction illégale et l'occupation sans titre dépassent largement les moyens conventionnels de l'État pour y faire face.

Leurs inquiétudes concernent principalement les zones qui conjuguent une certaine accessibilité (proximité des axes routiers), le statut d'espaces ruraux de développement et une forte sensibilité environnementale (espaces remarquables du littoral, zone humide...) comme à Macouria, ou bien les secteurs à risque modéré dans le secteur de l'île de Cayenne, les terrains les plus propices étant déjà occupés. Le cas de Macouria illustre l'existence d'un marché foncier et de transactions parallèle au système officiel (faible nombre d'inscription aux hypothèques par rapport aux mutations réellement opérées, prix de convenance supérieur au prix officiel), accéléré par l'ordonnance foncière de 1998. La plupart des branchements aux réseaux et équipements s'effectue dans un cadre illégal. Le statut des pluri-actifs n'est pas non plus clarifié alors que la constructibilité en zone agricole est accordée de façon systématique.

La gestion de la ZPG génère moins d'inquiétude. Celle-ci est difficile à matérialiser en raison des dynamiques littorales et l'occupation reste limitée. Le Conservatoire du littoral signale le rôle efficace de la MIG ONF pour assurer des missions de surveillance et de police.

Les opérations spectaculaires de démolition sont considérées comme anecdotiques au regard du phénomène général.

La construction illégale est aussi un obstacle à la mise en œuvre des projets : est cité le cas d'une ZAC de 100ha prévue à Saint-Laurent du Maroni, pour 4000 logements. 3000 personnes étaient déjà installées sur site, obligeant à une opération de relogement préalable à la ZAC.

De façon générale, les services s'accordent à considérer que la problématique du foncier est réelle : la cession du foncier par l'État aux particuliers (dans le sens du slogan « la terre aux guyanais ») mais aussi aux collectivités (forme de transfert de ressources à des collectivités sans moyens) s'effectue selon eux de façon trop systématique et sans véritable contrôle, ouvrant la voie à différentes formes de déviances. Entre autres conséquences, le mode d'urbanisation pratiqué chasse les agriculteurs de la proximité des villes et crée paradoxalement pour eux une réelle difficulté d'accès au foncier.

Dans ce contexte, le discours relatif à l'économie d'espace et à des formes urbaines plus fonctionnelles leur semble inaudible.

3.4.5. Principales difficultés et attentes des services au regard de la problématique de la loi Littoral ?

Malgré la particularité de la situation guyanaise, le sujet des dispositions littorales mobilise les services et aboutit à différentes attentes, principalement :

- la confirmation du champ d'application communal de la loi littoral, qui pose question en Guyane, de même qu'une adaptation des outils comme le SRCE dont l'approche générique sur les continuités écologiques n'est pas forcément pertinente partout en Guyane
- le développement d'un travail en réseau entre DROM et avec le niveau central, notamment sur les SAR
- une expertise disponible et compétente accessible aux DROM au sein du RST
- Le maintien d'une présence forte du niveau central dans l'instruction des SAR
- Un appui dans la constitution d'un SIG littoral performant et adapté aux problématiques du territoire
- Une clarification des exigences à porter dans le dire de l'Etat, aux différents niveaux de planification (SAR/SMVM, SCOT, PLU).
- Une attention soutenue quant au respect des différentes réglementations, dont les dispositions littorales, pour toutes les opérations d'aménagement engageant la responsabilité de l'Etat, notamment dans le cadre de la future OIN.

3.5. Modalités d'interprétation des dispositions littorales

3.5.1. Le champ d'application à l'échelle des communes littorales

Les services s'interrogent sur la pertinence du champ d'application communal de la plupart des dispositions, exemples à l'appui (hameau de Cacao sur la commune de Roura, Mana...). De ce fait, ils ne font pas de l'application des dispositions littorales une priorité dans de tels cas.

Si elle ne résout pas des questions de légalité formelle, cette approche pragmatique permet de conserver un sens à la notion de zone littorale.

3.5.2. La « bande littorale » de la ZPG

La gestion de la ZPG pose d'abord des questions de délimitation (caractère particulièrement mobile du trait de côte) pouvant engendrer des difficultés dans la gestion des occupations mais aussi dans l'organisation de la gestion (cas par exemple de la convention Conservatoire du littoral – ONF).

3.5.3. La délimitation des espaces proches du rivage

La notion d'espace proche du rivage n'est pas toujours évidente à mettre en œuvre, au regard du littoral guyanais, et pose la question des critères permettant d'en assurer la délimitation : éléments de relief, routes... Cette disposition est cependant connue des services en charge de veiller à son application, et des réflexions précises ont accompagné la position de l'État dans le cadre du SAR/SMVM.

Sa mise en œuvre dans les PLU reste un enjeu.

3.5.4. La qualification des espaces urbanisés et le principe d'urbanisation en continuité

Cette disposition, d'effet potentiellement majeur, est difficile d'application compte tenu du développement urbain guyanais, et conduit à la problématique des espaces ruraux de développement.

3.5.5. La capacité d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser

Cette disposition n'a pas été abordée dans le SAR de 2002, qui définissait uniquement des enveloppes par bassin mais pas de rythme d'évolution.

Une approche de la capacité d'accueil a été menée dans le SCOT de la CACL, ce que les services considèrent utile sur le fond. Ils attendent que ce sujet soit traité dans le nouveau SAR/SMVM

3.5.6. Les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières

La gestion de la constructibilité agricole évoquée ci-dessus dépasse les critères de cette seule notion, à laquelle les services n'ont visiblement pas recours.

3.5.7. Les difficultés liées aux installations d'énergie renouvelable

Les services n'identifient pas d'enjeux majeurs à ce sujet en Guyane.

3.5.8. Les espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation

Il s'agit d'une disposition importante pour les services et citée à plusieurs reprises, concernant les zones les plus soumises à pression foncière littorale comme la commune de Rémiré-Montjoly.

Un travail spécifique a été mené dans le cadre de l'étude « DDALL » sur ce sujet.

3.5.9. Les espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel

Il s'agit d'une disposition majeure pour le territoire guyanais, au regard de ses caractéristiques, et l'objet d'importants conflits d'intérêt : extraction de matériaux, zones humides, monts intérieurs de Cayenne, savanes sèches...

Les services concernés invoquent régulièrement cette disposition, en perçoivent l'enjeu et le rattachent à celui de la connaissance du patrimoine naturel, encore insuffisante en Guyane.

Ils soulignent cependant la nécessité d'une approche pondérée, au regard du territoire (ex. : la Mangrove n'a pas la même rareté qu'aux Antilles).

3.5.10. Les espaces boisés significatifs

Le caractère massivement boisé du territoire guyanais interroge sur la notion d'espace boisé significatif dans les communes littorales.

Les services soulignent avoir réfléchi au sujet et disposer d'un historique : certaines forêts sont classées en EBC, voire disposent d'un zonage N spécifique. Les nouvelles dispositions réglementaires du code de l'urbanisme ne sont cependant plus adaptées à un pastillage à grande échelle. Il est parfois difficile de distinguer des zones N « remarquables » par rapport aux autres.

Les services concernés sont aujourd'hui prêts à réexaminer cette question sur la base d'une actualisation des critères de valeur biologique. L'idée d'un partenariat avec le CEL et l'ONF est évoquée.

3.5.11. L'accès au littoral et la servitude littorale

La servitude littorale, en cours de mise en place sur l'île de Cayenne et notamment sur la commune de Cayenne, est perçue par les services comme un enjeu social majeur permettant à la population guyanaise de découvrir son littoral et de le rendre accessible à tous.

La DEAL comme le Conservatoire du littoral font cependant part de difficultés de mise en œuvre (présence de propriétés de l'administration d'État jusqu'en bord de mer et faiblesse de la maîtrise d'ouvrage des collectivités pour la réalisation de travaux et d'entretien). Le CEL propose le cas échéant de porter la maîtrise d'œuvre de l'opération, en mobilisant les crédits de la DEAL.

3.5.12. La réalisation de routes de transit dans la bande des 2000m

Cette disposition a récemment concerné, selon les services, 2 dossiers au moins : le projet abandonné d'une nouvelle route dans les marais Leblond (île de Cayenne) et un projet de piste desservant Saint-Elie.

4. Monographie de la Réunion

Données générales sur le territoire

Superficie	2512 km ²
Population totale	817.000 (1/1/2009 Insee)
Densité population	325 habitant /km ²
Taux de croissance annuel de la population	1,48 % entre 1999 et 2007 (métropole 0,7%)
Taux de chômage	29,5 % en 2011 (métropole 11,2%)
Nombre de communes	24
Intercommunalités	5 établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) : <ul style="list-style-type: none">• Communauté d'Agglomération du Sud (CASUD) : 4 communes• Communauté Intercommunale des Villes Solidaires (CIVIS) : 6 communes• Communauté Intercommunale du Nord de La Réunion (CINOR) : 3 communes• Communauté Intercommunale Réunion Est (CIREST) : 6 communes• Territoire de la Côte Ouest (TCO) : 5 communes
Communes littorales au sens de l'article L 321-1 du code de l'environnement	19 communes
Linéaire côtier	210 km



4.1. Contexte

4.1.1. Une île contrastée et fortement peuplée, conduisant à une gestion sous contrainte de son littoral

Située dans l'océan Indien, à 800 km à l'est de Madagascar, l'île de La Réunion, au climat tropical, constitue avec Mayotte les seuls départements français de l'hémisphère Sud, à quelque 10 000 km de la métropole. D'origine volcanique, elle est marquée par son relief impressionnant : le Piton des Neiges culmine à plus de 3000m, le volcan encore actif de la Fournaise à 2630m, le reste de l'intérieur de l'île étant occupé par d'autres Pitons, cirques et remparts hors normes qui ont fait l'objet d'un classement comme Bien du patrimoine mondial de l'humanité (UNESCO 2010).

L'île de La Réunion fait partie intégrante du 9^e « hot spot »² de biodiversité mondiale intitulé : « Madagascar et île de l'Océan Indien » et caractérisé par un nombre d'espèces endémiques élevé et de pressions assez fortes s'exerçant dessus. L'état de conservation sous forme relictuelle des habitats et espèces inféodées aux milieux littoraux de l'île en témoigne qu'ils soient terrestres ou marins.

A noter le décret du 21 février 2007, portant création de la Réserve Naturelle Nationale Marine (35 km² sur environ 40 km de linéaire côtier) intégrant une partie des récifs coralliens de la côte ouest de l'île et le décret du 2 janvier 2008 portant création de Réserve Naturelle Nationale de l'Étang St Paul la zone humide arrière littorale la plus importante de l'île.

Son environnement littoral, sa forêt tropicale, ses massifs volcaniques et ses plantations de canne à sucre en font une île de paysages riches en couleurs qui connaît une attractivité résidentielle et une activité touristique importante qui impactent évidemment le territoire : les secteurs intérieurs de l'île mais surtout le littoral qui concentre les centres urbains -principalement à l'ouest et au sud, qui forment pratiquement aujourd'hui une grande conurbation. Les communes sont pour autant peu nombreuses, généralement vastes et fort peuplées..

D'une superficie totale de 2 512 kilomètres carrés, l'île est bordée par 210 kilomètres de côtes dont près de la moitié en côtes rocheuses et un tiers de côtes à galets, et seulement 25 kilomètres de plage de sable blanc corallien (récif frangeant) et 14 km de sable noir, situées à l'Ouest et au Sud. Volcan émergé en situation isolée dans l'océan, elle n'offre pratiquement pas d'abri naturel pour la navigation et présente une faible accessibilité nautique, hormis la baie de Saint-Paul. Ces données géographiques concentrent les enjeux sur certaines portions du littoral (aménagement, activités, érosion...).

La population de La Réunion est estimée au 1er janvier 2009 à 817.000 habitants avec une proportion de jeunes considérable, dont près de la moitié est au chômage. La densité de 325 habitants/km², se révèle la plus importante de tout l'outre-mer, en offrant un métissage assez remarquable, plutôt bien vécu au regard de la diversité des origines régionales. La pauvreté visible est assez bien répartie et concerne pareillement une fraction de la population d'origine européenne.

L'accroissement naturel non moins remarquable -fort proche des pays en développement- est le moteur de la croissance démographique réunionnaise, puisqu'il constitue 95 % de l'augmentation de la population depuis 1999. La variation de population due au mouvement migratoire, qui était très favorable à l'île durant la décennie 1990, a fortement diminué depuis. Sa population devrait atteindre voire dépasser tout de même le million d'habitant à l'horizon 2030 avec une proportion encore accrue de populations jeunes. Les tensions corrélatives sur le sol, sur ses utilisations, déjà prégnantes, prennent et prendront d'autant plus d'acuité.

Aussi les besoins en logement à La Réunion s'affichent-ils importants notamment en logement social, et depuis de longues années : les programmes lancés sont appréciables et ont même connu une croissance remarquable avec des dotations de financements publics conséquentes (5000 logements financés globalement soit un nombre supérieur à la région Languedoc-Roussillon par exemple). Mais ils sont loin de couvrir les besoins locaux amplifiés par un désir naturel d'amélioration de son cadre de vie, et par un mouvement de décohabitation au profit des jeunes classes d'âge. En outre, des équipements publics essentiels sont à créer ou à mettre à niveau dans de nombreux domaines : eau potable,

² Un point chaud ou hotspot de biodiversité est une zone géographique contenant au moins 1500 espèces végétales endémiques mais qui a déjà perdu au moins 70 % des espèces présentes dans leur état originel. La surface totale des points chauds ne représente que 2,3 % de la surface de la Terre. A l'heure actuelle, 34 zones sont des points chauds. Plus de 50 % des espèces végétales et 42 % des espèces de vertébrés terrestres vivent dans ces points chauds

assainissement, déchets, énergie, transports collectifs. L'île est en perpétuelle dynamique d'aménagement face à l'enjeu de lutte contre les formes les plus diverses d'habitat insalubre (qui possède une délégation territoriale ANRU très active avec plus particulièrement trois sites d'intervention majeur sur le littoral : Saint-Denis, Saint-Pierre et Saint-Leu). Cet habitat insalubre est à relier à l'importance historique de l'habitat informel et précaire évalué à 16 000 logements minima, mais sans doute plus proche de 25 000. Il s'agit là d'une cible correspondant à quelque cinq années pleines de production de logements sur la seule cible de logements sociaux.

Du fait d'un foncier restreint, l'équilibre entre l'habitat, les activités économiques et agricoles, la préservation des milieux naturels est fragile. Avec plus de 80 % de la population localisée sur la frange littorale, des conflits d'usage s'exercent sur cet espace particulièrement sensible. Les richesses naturelles de l'île sont soumises à d'évidentes pressions auxquelles l'habitant est encore peu réceptif dans sa vie quotidienne.

L'île de La Réunion est une des régions françaises les plus exposées aux risques naturels majeurs. Chaque année, et surtout durant l'été austral, elle est affectée par des phénomènes naturels qui perturbent sa vie économique et impactent son environnement. Au regard de la classification proposée par le Ministère de l'Écologie, La Réunion est en effet concernée par six des sept aléas majeurs (inondation, mouvements de terrain, cyclone, séisme, volcanisme, feux de forêt), ceci dans des intensités et amplitudes variables. Le littoral est particulièrement concerné car il regroupe sur un même territoire des aléas importants : submersion marine, érosion du trait de côte, inondation par débordement de cours d'eau et des enjeux tout aussi significatifs puisque les grandes agglomérations se situent toutes sur la bande côtière. Le littoral réunionnais est donc un espace à risques naturels très important et la prise en compte de ceux-ci dans les politiques publiques d'aménagement et de gestion est une priorité.

4.1.2. Une pression exceptionnelle sur le cadre naturel, et plus particulièrement sur le littoral

Sur les 24 communes de l'île, 19 sont littorales, dont certaines fort étendues depuis la côte en remontant vers les Hauts. Elles sont regroupées en 5 intercommunalités.

L'exiguïté de l'espace habité produite par le contexte géo-morphologique et la croissance démographique se traduit par des enjeux exacerbés et des conflits d'usages manifestes entre différents intérêts.

Le potentiel aussi bien touristique, économique que culturel du littoral, comme le souligne une note de synthèse de la DEAL adressée à la mission, « en fait un territoire à la fois précieux et très convoité. Toutefois, ce potentiel reposant sur des équilibres écologiques fragiles, sa vulnérabilité est d'autant plus forte qu'il est sollicité ».

On retrouve cette même tonalité inquiète dans le diagnostic du SAR -Partie « Etat initial de l'environnement » (chapitre 4) : « Au-delà des paysages spectaculaires des cirques et du volcan, la qualité exceptionnelle des paysages est omniprésente sur l'île. Elle fait partie intégrante de l'identité réunionnaise et contribue largement à la qualité du cadre de vie ». Le diagnostic se poursuit avec un appel à un traitement d'exigence : « les paysages du pourtour de l'île sont peu à peu dégradés par l'étalement de l'urbanisation du fait du mitage, ou d'une périurbanisation calquée sur les modèles métropolitains. La maîtrise de l'étalement urbain, au travers d'un aménagement structuré autour de l'identité réunionnaise, est une condition essentielle au maintien d'un cadre de vie de qualité ».

Les littoraux, jusqu'aux mi-pentes situés en co-visibilité, sont touchés par diverses atteintes, comme le souligne la DEAL à la mission :

- **l'urbanisation massive** « les paysages littoraux s'abstraient difficilement de la présence du bâti, les pentes des planèzes étant propices à de vastes co-visibilités. Aussi les espaces littoraux proprement sauvages sont-ils rares et précieux sur une côte très densément habitée. »

- les constructions illégales, sans permis.

- les **réseaux routiers, industries et infrastructures** qui artificialisent l'espace et sont porteurs de nuisances.

« Outre l'urbanisation, les paysages littoraux souffrent en certains points de privatisation, et presque partout de l'intense circulation des véhicules concentrés sur les routes littorales historiques que sont les RN 1 et RN2. »

- **L'érosion** qui, dans certains cas, entraîne non seulement le recul des paysages terrestres naturels mais aussi leur disparition au profit de l'artificialisation. (ex : disparition des plages à Saint-Pierre évoquée à la section *Services protecteurs*). Dans le décompte des types de côtes, il faut en effet mentionner les quelque 45 km de linéaire côtier comme « côtes artificialisées intégralement » soit 18% de la part du littoral.

- **la fréquentation peu maîtrisée** des espaces naturels, par les résidents locaux ou les visiteurs de passage.
- La typologie et la cartographie des habitats littoraux terrestres de l'île sur la frange 0-50m d'altitude conditionné par l'influence marine, montre que nombre d'habitats naturels sont forcement dégradés et n'existent plus que sous forme relictuelle ici où là et pourtant caractéristiques d'espèces à forte valeur patrimonial (lézard vert de Manapany ou sites de pontes de tortues marines, espèces protégées faisant l'objet de Plan Nationaux d'Action)

Au-delà de la connaissance indispensable des données de propriété de l'espace littoral relevant du DPM (domaine public maritime), la gestion du trait de côte et des espaces littoraux doit « permettre la mise en œuvre d'une stratégie intégrant l'analyse des mécanismes à l'œuvre à une échelle hydro-sédimentaire adaptée, identifiant les pressions actuelles et futures d'origine naturelle ou anthropique, les options envisagées et la justification du parti retenu. » (plaquette pédagogique élaborée avec la Région en liaison avec le BRGM, à destination aussi des résidents et des touristes, valant guide de gestion de l'érosion du littoral).

La configuration de l'île, soumise à des pluies très abondantes pendant la saison humide du climat tropical a abouti à la formation d'innombrables "ravines" ou "rivières" dont le devenir n'est pas sans conséquence sur les rivages aval et ajoutent aux problématiques d'ensemble.

L'existence d'une « zone des 50 pas géométriques » depuis 1876 et aujourd'hui relevant du DPM, doit prendre en compte les droits des tiers existant à la date de publication de la loi littoral de 1986. Ces strates de droits ayant pu intervenir depuis de nombreuses décennies s'ajoutent à un certain nombre d'occupations illicites, permanentes ou temporaires qui n'en sont pas moins de sérieux défis pour les acteurs de la puissance publique -dont les collectivités territoriales elles-mêmes qui n'offrent pas le même volontarisme.

Le DPM, inaliénable et imprescriptible, est géré pour le compte du préfet dans sa partie terrestre par la DEAL et en mer par la DMSOI.

Le diagnostic du territoire établi lors de l'élaboration du SAR et du SMVM de 1995 a conduit à définir pour ce dernier, au niveau du littoral terrestre, un périmètre incluant tous les espaces potentiellement à enjeux, notamment les «*Espaces Proches du Rivage*», dans lequel il définit des orientations et édicte des prescriptions et la zone déjà évoquée dite des « 50 pas géométriques ».

L'analyse à cet égard du tableau de critères réalisé pour présenter les principaux sites stratégiques de l'île, zone par zone à partir d'un bassin urbain caractéristique centré au départ sur le littoral, est éclairante. Les tendances lourdes de « risques » sont associées à chaque sous-ensemble défini et permettent de mettre en perspective les enjeux de développement global auxquels chacun est exposé, quelle que soit son ampleur (exemples de l'entité Sainte-Rose, Sainte-Marie ou Saint-Paul).

L'analyse des éléments de PLU déjà approuvés -par exemple la petite commune de Sainte-Rose (côte Est) en 2006, aujourd'hui en révision, illustre « un maillage cohérent du territoire » (PLU aujourd'hui en révision). La préservation des espaces agricoles est effectivement à l'honneur mais combinée à l'exigence de protection et de valorisation du patrimoine naturel et du paysage. Il est bien affiché l'objectif de « préserver et mettre en valeur les espaces littoraux en organisant l'accès et de fréquentation de ces sites jugés « espaces naturels sensibles », tout en protégeant par ailleurs « les éléments du relief: les pitons, la Rivière de l'est, l'Enclos et les falaises littorales ». Sur un autre item des Orientations d'aménagement, on peut vérifier avec satisfaction le souci de maintenir les coupures d'urbanisation.

4.2. Éléments de stratégie :

Le document de stratégie régionale (DSR) de la DEAL (2011) contient des éléments de réponse qui répondent aux enjeux posés par le SAR.

4.2.1. Document très pédagogique, le DSR est une bonne présentation des items sur l'aménagement et la gestion foncière de l'île.

Prenant acte d'un patrimoine naturel exceptionnel (point 1), la DEAL doit mesurer la portée d'un développement économique récent durement affecté par la crise de 2009 (point 2), et tirer les conséquences d'une occupation du territoire contrastée dès lors que la population est concentrée pour les 4/5 sur la frange littorale (point 3).

A titre d'exemple révélateur, dans le cadre de Grenelle, 131 espèces ont été ciblées pour faire l'objet d'un plan national de restauration. Parmi celles-ci, 14 sont uniquement présentes à La Réunion et sont affichées comme devant faire l'objet de la définition d'un plan national d'action en 2010 (PNA). Par ailleurs, l'actualisation de l'état des lieux des masses d'eau, conformément aux obligations de la directive européenne cadre sur l'eau, laisse présager d'un risque de non atteinte du bon état en 2015 au regard notamment pour le domaine marin des pressions liées à l'assainissement non collectif, au ruissellement, à la fertilisations des sols, aux traitements phytosanitaires... qui impactent également les ressources en eau potable.

« L'émergence sensible de ressources polluées en nitrates, pesticides ou chlorures (salinisation des ressources littorales) invite à consolider les dispositifs de protection. L'étalement et le développement urbains et les activités agricoles et industrielles contribuent à la dégradation de la partie aval des cours d'eau, des zones humides littorales, des lagons ».

Il est particulièrement intéressant de corréliser à cet égard la formulation explicite de deux diagnostics partagés, tels qu'ils apparaissent dans ce DSR comme dans le schéma régional d'aménagement (SAR) impliquant directement les élus.

Le DSR souligne en effet avec force « Le littoral réunionnais présente une grande partie des problématiques identifiées par le Grenelle de la Mer ».

S'ensuit une liste finalement impressionnante de fragilités ou de handicaps: une forte sollicitation par la démographie, les activités économiques, les infrastructures, le tourisme et l'énergie (potentialités en énergies marines); une biodiversité terrestre et marine remarquable mais fragile et vulnérable; des transferts bassins versants- milieu marin qui se révèlent rapides et complexes; une diversité d'aléas en matière de risques naturels (érosion côtière, submersion marine, inondation..) dans un contexte de changement climatique; des connaissances peu structurées; des acteurs multiples peu coordonnés; des conflits d'usages. Un aménagement global du littoral doit être mis en œuvre, privilégiant la requalification et la densification des espaces urbains, le maintien des espaces naturels du littoral. Le Grenelle de la Mer propose des modalités de gestion et de gouvernance adaptées auxquelles les pouvoirs publics de l'île ont eu recours avec un réel sens de l'opportunité en matière notamment de gestion intégrée (GIZC/GIML -voir plus loin 4.3)

En regard, un point de focalisation contenu dans le SAR sur ce « cadre de vie attractif mais fragile » et relatif aux espaces naturels réunionnais est intéressant à relever pour vérifier le degré de risque de dérive sur le devenir de ces espaces, notamment sur la frange littorale :

« la synthèse des fonctions affectées aux espaces naturels met en évidence une fonction essentielle pour 87% d'entre eux, avec une répartition inégale selon leur localisation. Les espaces littoraux affichent ainsi 83% de leur superficie sur leur fonction essentielle avec un reliquat de 2.350 ha en espaces autres ou libres soit 17%. Ce dernier chiffre reste modeste par comparaison avec celui portant sur les mi-pentes (41% en fonctions autres contre 59% seulement en fonction essentielle sur un total de 17 250ha). « L'enjeu porte ainsi au total sur les 23.000 ha des espaces naturels restants qui concernent principalement des espaces interstitiels situés sur les mi-pentes et les espaces littoraux. Friches agricoles ou terrains non mis en valeur, ils doivent pouvoir trouver une vocation nouvelle et participer à la structuration du territoire en retrouvant une fonction adaptée à leur localisation et leurs caractéristiques. Et l'interpellation du document sur cet item est sans équivoque: « les espaces naturels réunionnais, d'une grande diversité depuis les espaces littoraux jusqu'aux hauts ruraux, sont souvent peu mis en valeur et menacés par les activités humaines et l'étalement urbain, en dépit des fonctions essentielles qu'ils assurent. Espaces riches en biodiversité, paysages patrimoniaux, corridors écologiques, espaces de respiration entre les zones urbaines et espaces tampons contre les pollutions et les inondations sont les piliers de l'image et de l'équilibre du territoire ».

L'enjeu pour le projet d'aménagement du SAR -voir infra 2.2- est de préserver ces espaces naturels aux fonctions essentielles en y empêchant les extensions d'urbanisation, et en orientant les développements urbains nécessaires vers les 23.000 ha d'espaces actuellement en friches ou sans vocation particulière. »

4.2.2. Un document collégial de bonne facture : le SAR approuvé en 2011

Le chapitre individualisé du Schéma d'Aménagement Régional (SAR), valant Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), régi dans les DROM par l'article L.4433-15 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)- a pour objet de fixer «les orientations fondamentales de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral».

Le SAR de La Réunion a été approuvé par décret en Conseil d'État le 21 novembre 2011. L'analyse de l'état initial de l'environnement de son chapitre individualisé valant SMVM a permis d'identifier cinq enjeux principaux pour le littoral réunionnais qui sont tous de grande portée.

Un soin tout particulier a été mis à la correction des réserves qui ont pu apparaître dans le processus. Dans l'avis final du préfet en date du 8 novembre 2010, toutes les modifications réclamées dans l'avis précédent du 26 octobre ont bien été enregistrées, de sorte que le document apparaît très fouillé et complet. Ainsi, l'état initial du SMVM a été complété par les usages actuels des espaces maritimes sur le périmètre d'étude. De même les différents supports cartographiques du SAR et du SMVM ont été harmonisés afin de lever toutes les ambiguïtés. Par ailleurs la représentation graphique du bi-pôle de l'Est qui laissait entrevoir la possibilité d'un continuum urbain de Saint-André à Saint-Benoît a été modifiée. Concernant les dispositions sur les équipements relatifs aux stations d'épuration des eaux usées et au traitement des déchets, elles ont été complétées afin de ne pas compromettre l'adjonction d'installations de valorisation. Enfin, les possibilités d'implantation d'équipements d'énergies renouvelables en coupure d'urbanisation ont été strictement encadrées afin de ne pas remettre en cause le caractère naturel de ces espaces (chapitre VII-3 : La prise en compte du rapport environnemental et des consultations auxquelles il a été procédé).

Les enjeux affichés ne manquent pas en effet d'ambition :

1 – Protéger Le patrimoine du littoral terrestre et du front de mer (écologique, paysager, culturel)

- Qualité et diversité des habitats et des espèces du milieu continental.
- Qualité et diversité des paysages.
- Qualité du patrimoine culturel.
- Qualité du cadre de vie et nuisances (pollutions sonores,olfactives,visuelles,de l'air...).

2 – Protéger contre l'érosion du trait de côte

- Non-aggravation du niveau de l'aléa.
- Non-aggravation du niveau de risque (lié à la vulnérabilité des milieux, des biens et des personnes).

3 – Protéger la qualité des eaux et des écosystèmes et des milieux aquatiques continentaux et marins

- Qualité des masses d'eaux côtières.
- Qualité et diversité des habitats et des espèces du milieu marin.
- Risques de pollutions des milieux aquatiques continentaux et marins.

4 – Gérer les risques naturels dans l'espace littoral

- Non-aggravation du niveau de l'aléa.
- Non-aggravation du niveau du risque (lié à la vulnérabilité des milieux, des biens et des personnes).

5 – Mettre en valeur les ressources naturelles du littoral par une gestion économe et respectueuse de l'environnement

- Développement des énergies renouvelables.
- Réponse aux besoins en ressources de matériaux par une gestion économe et respectueuse de l'environnement.
- Protection des nappes littorales contre les intrusions salines.

Le SMVM prévoit la délimitation et des prescriptions particulières pour trois types d'espaces à protéger au titre de la loi Littoral :

1. les Espaces naturels remarquables du littoral à préserver,
2. les coupures d'urbanisation
3. les espaces proches du rivage.

De plus, conformément à l'article 3 du **Décret n°86-1252 du 5 décembre 1986 relatif au contenu et à l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer, le SMVM** « mentionne les projets d'équipement et d'aménagement liés à la mer tels que les créations et extensions de ports et les installations industrielles et de loisirs, en précisant leur nature, leurs caractéristiques et leur localisation ainsi que les normes et prescriptions spéciales s'y rapportant. »

Au final, il appartient aux documents d'urbanisme locaux (SCoT, PLU ou Cartes communales) de se conformer à la législation sus-citée tout comme aux prescriptions suivantes prévues par le SMVM.

Les initiatives publiques n'ont pas manqué depuis deux ans pour entrer dans cette dynamique d'aménagement maîtrisé du territoire, à partir d'un diagnostic clairement partagé.

Un SCoT particulièrement emblématique au regard de la pression démographique qu'il doit gérer (TCO, Ouest de l'île) a été approuvé, il ne comporte pas de chapitre individualisé valant SMVM mais renvoie au SMVM, inclus dans le SAR. Un second SCoT, celui de la CINOR (Nord de l'île) approuvé fin 2013, fait siennes également les dispositions du SMVM du SAR.

Un autre SCoT est en cours d'élaboration et un en cours de révision.

Sur les 19 communes littorales, deux PLU ont été approuvés depuis l'approbation du SAR (Saint-Paul et Saint-Denis) et ont été considérés compatibles avec le SAR et le SMVM, les 17 autres ont leur PLU actuellement en révision.

Les jeux d'acteurs sont complexes et une bonne gouvernance reste à mettre en oeuvre -et surtout à prolonger dans le temps- sur cet espace, du fait de son attractivité, son exigüité, et devant prendre en compte les conflits d'usage ainsi que la multitude d'acteurs concernés

4.2.3. Le PLU approuvé de la commune de SAINT-PAUL (septembre 2011), un bon exemple

Le fait que le premier PLU à être validé concerne Saint-Paul, la collectivité la plus étendue du département -et l'une des plus exposées à la pression démographique comme foncière- est un encouragement à généraliser un processus vertueux avec le relais de services techniques locaux. Saint-Paul est en effet emblématique de toutes les problématiques complexes à traiter en parallèle.

Avec ses quinze orientations d'aménagement portant sur sept secteurs différenciés comme autant de « bassins de vie » dont trois sur le littoral, le projet originel arrêté en septembre 2011 entend respecter justement les « bassins de vie » liés à l'histoire des zones de peuplements et de la culture locale. Il cherche « à apporter de la densité et à resserrer une urbanisation qui a eu dans le passé trop tendance à s'étaler et à miter le territoire ».

L'analyse plus précise de quelques orientations liées à la préservation de ce littoral Ouest, est intéressante à souligner, à travers la combinaison d'actions d'envergure qui illustrent bien

la volonté communale d'un aménagement global et équilibré. Il s'agit en effet d'une zone reconnue particulièrement fragile du fait d'une concentration humaine déjà notable, et de son attractivité régulièrement entretenue par des flux touristiques saisonniers qui se focalisent sur la seule bande côtière de l'île offrant des zones de baignade permanentes .

Dans le « bassin de vie Saint Paul-centre », le front de mer sera réaménagé en tant qu'application du projet de Renouveau urbain (PRU) lancé par la ville en 2004, pour permettre « l'ouverture de la ville sur la mer qui se traduira par la délocalisation des services publics concernés et l'implantation de logements, commerces et services y compris hôtels et équipements touristiques ». L'affichage est ambitieux avec une nouvelle offre résidentielle (entre 500 et 800 logements dont un tiers de logements sociaux) tout en permettant une animation et une attractivité renforcée du front de mer. Dans un autre bassin de vie (Saint-Gilles les Bains), site balnéaire très exposé entre la RN1a et l'océan, l'enjeu est majeur pour la redynamisation touristique de l'Ouest de l'île, cadre de vie apprécié de 30 000 résidents permanents. Secteur intégrant le port de plaisance et plusieurs plages fortement fréquentées, le périmètre urbanisé notamment à côté de la plage des Roches noires comporte un foncier potentiellement intéressant appartenant à l'Etat, à la Poste, à l'intercommunalité TCO et à la commune.

Un dernier site stratégique

Celui de l'Ermitage-Les-Bains, couvrant une partie de la ZAC de Saint-Gilles, lancée il y a près de 30 ans, ainsi que la partie plus intérieure, de l'autre côté de la RN1a, et englobant au final la partie littorale. La formulation retenue pour cette orientation d'aménagement est claire : « donner de l'épaisseur au territoire pour permettre l'accueil de nouvelles activités, tout en réduisant la pression sur la partie littorale ». Les actions de revalorisation de l'espace littoral de même que la protection du littoral et de la plage complètent les orientations. Sur ce secteur de 100 ha dont 10 en foncier public disponible rapidement, l'ambition est multiple avec l'accompagnement d'évolutions de certains équipements publics ou de loisir : centre de vacances communal, camping, village Corail ou centre équestre. Par ailleurs la préservation des espaces boisés est prévue.

La direction des services techniques municipaux rencontrée par la mission affiche une claire détermination pour faire respecter ce PLU.

A noter que la commune de St Paul est particulièrement concernée par la RNNMR et la mise en œuvre de son plan de gestion, qui comprend notamment la résorption des points noirs de rejet dans la réserve, qu'ils soient diffus liés aux ruissellements d'eau superficielles avec lessivages des matières en suspension ou directs. L'adoption d'un schéma directeur des eaux pluviales est à l'étude sur le territoire communal et devrait permettre de résorber les inondations de la Saline et de l'Ermitage, accrus par l'artificialisation des sols en amont, tout en orientant l'écoulement lors des fortes pluies vers des exutoires naturels sans nuire aux objectifs de l'arrêté de création de la réserve marine. Enfin, une mise en cohérence des autorisations d'occupation temporaires sur le DPM délivrées par la commune doit être inéluctablement recherchée avec les autorisations d'activités en domaine marin et dans le périmètre de la réserve naturelle marine en particulier après avis de la DEAL et de la RNNMR.

4.3. Diagnostic du cadre d'action des pouvoirs publics et modalités d'intervention des services dans l'application des dispositions littorales

4.3.1. Des enjeux de territoire et de société clairement identifiés par la DEAL

Les orientations stratégiques du document de stratégie régionale (DSR) établi par la DEAL sont à la hauteur des enjeux territoriaux, notamment les orientations n°2 et 3 qui visent à répondre « à la demande sociale en habitat ». Un service entier y est dorénavant dédié, couvrant également la lutte contre l'habitat insalubre sous toutes ses formes et les actions d'amélioration de l'habitat existant.

L'orientation 2 affiche l'ambition « de contribuer au développement et à l'aménagement durable des territoires et du littoral, appelant à une mobilisation de tous les acteurs. La dynamique se veut répondre aux objectifs environnementaux qui se déclinent plus finement, relatifs à la maîtrise de la consommation d'espace et la lutte contre le mitage, à la gestion durable des ressources naturelles, à la préservation de la biodiversité et des paysages, à la lutte contre le changement climatique, et enfin à la prévention et la gestion des risques naturels.

L'orientation 3 affiche la nécessité « de connaître et faire connaître, valoriser, évaluer, contribuer à préserver et restaurer le patrimoine naturel terrestre et marin réunionnais exceptionnel. ». Ces rôles de pédagogie et « d'ensembliser » avec une traduction opérationnelle apparaissent comme la forte valeur ajoutée voulue pour la DEAL.

Les services de la DEAL interviennent particulièrement lors de la révision des documents de planification (porter à connaissance, dire de l'État, PPA, avis d'AE, enfin contrôle de légalité) et en appui des collectivités sur la gestion des déplacements, et sur l'instruction des projets (études d'impacts, dossiers loi sur l'eau, ICPE et dossiers relatifs aux énergies).

La DMSOI intervient sur la partie maritime (une convention cadre fixe les interventions respectives de la DEAL et la DMSOI sur le littoral). Quant aux services de la Préfecture, ils interviennent en matière de contrôle de légalité des autorisations d'urbanisme, intégralement délivrés par les communes (à l'exception des PC État).

La prise en compte des risques naturels est une priorité du DSR. Elle trouve une déclinaison spécifique sur le littoral par l'affirmation de la nécessité de réaliser à court terme des PPR littoraux.

4.3.2. Une organisation plutôt adaptée des services dans la chaîne d'intervention de l'État vis-à-vis des dispositions littorales.

Les relations des services de l'État avec les opérateurs nationaux très divers (Conservatoire du littoral, ONF, PN...) ont été correctement formalisées et se révèlent globalement confiantes et efficaces. Il en est de même pour le partenariat de certains de ces organismes avec les collectivités, notamment le conseil général. « Concilier protection foncière et gestion des sites est nécessaire pour préserver ces milieux littoraux vulnérables (dont le Conservatoire a la charge soit 1.500 ha répartis en 16 sites -voir infra). Un partenariat fort lie l'établissement au conseil général pour la mise en oeuvre et la coordination de la gestion des sites, opérée sur le terrain par les communes, les intercommunalités ou des associations », est-il souligné dans le document de présentation des actions du Conservatoire.

Dans le cadre de la gestion de la Zone des 50 pas Géométriques (ZPG), un groupe de travail DPM a été mis en place, sous l'égide de la préfecture. Ce GT est présidé par la sous-préfecture de Saint-Paul, et regroupe les principaux acteurs de l'État de la gestion et de l'aménagement, qui interviennent sur la ZPG : DEAL, DRFIP, DMSOI, ONF, Conservatoire

du Littoral. Y sont abordés les problématiques rencontrées pour la gestion de ce territoire (partage d'informations, problématique foncière, occupations illégales, titres d'occupation...). Une feuille de route est en cours d'élaboration, précise la DEAL dans une note d'actualisation adressée à la mission (automne 2013).

4.3.3. Un rôle crédible du Conservatoire, jugé bon partenaire

Le Conservatoire du littoral mérite une mention particulière, . Les enjeux sont divers selon les versants de l'île mais tout aussi stratégiques. La superficie contrôlée par le Conservatoire à La Réunion approche quasiment 1.500 ha avec quelques grosses parcelles acquise pour l'intérêt du patrimoine naturel qu'elles recèlent comme les forêts de « Bois blanc & Grande Chaloupe », ou le patrimoine historique et culturel comme les salines de la « Pointe au sel », ou le patrimoine paysager telle que la « Savane du Cap Lahoussaye ». Une stratégie de transfert de gestion du DPM au droit des sites acquis par le Conservatoire du Littoral a été initiée avec les services de l'État, mais la difficulté de conventionner avec des opérateurs compétents et pérennes demeure difficile. Le Conservatoire du littoral mène actuellement une réflexion dans le cadre de la révision de sa stratégie d'intervention à long terme.

4.3.4. L'organigramme mis en place par la DEAL répond à ces orientations stratégiques et les déclinent en actions régaliennes, mais aussi d'impulsion et de coordination.

La DEAL a un pôle aménagement-habitat que coordonne l'un des adjoints au directeur dont le champ de compétences s'intitule expressément « coordination littorale et territoriale ». Elle dispose en effet de deux services recomposés dans le nouvel organigramme, clairement identifiés et calibrés sur les différents enjeux de compétence en matière d'aménagement durable, d'énergie et climat (SADEC) et d'autre part le service eau et biodiversité (SEB). Dans les deux cas, plusieurs personnels sont déployés en antenne territoriale (8 au SADEC au sein des antennes Est et Sud et 3 cadres pour le SEB).

Le SADEC, 43 agents, réunit toutes les compétences d'ingénierie amont, face notamment aux services « opérateurs » ou financeurs aval dont tout particulièrement le Service en charge des enjeux habitat. On retrouve différentes unités comme celle de l'aménagement planification, celle du droit des sols, celle du littoral, des paysages et sites, l'unité déplacements et l'unité climat énergie. Il s'y rajoute des unités spécifiques focalisées sur l'immobilier de l'État, les constructions publiques ou encore la qualité de la construction. Ce service se présente comme l'une des zones de convergence des anciennes DDE et DIREN.

Le SADEC se présente comme un service facilitateur et régulateur face à des maîtres d'ouvrage et décideurs en collectivités locales qui sont susceptibles de déployer de fortes compétences (compétences inégales suivant les collectivités). En effet, il n'existe plus de missions ATESAT. Les services techniques plutôt consistants qui se sont mis en place (dans les grandes collectivités : Saint-Denis, Saint-Pierre, Saint-Paul, EPCI) assurent l'instruction des permis comme le reste des communes de La Réunion.

L'autre service concerné, le SEB comporte 32 agents dont une grande majorité de cadres A/A+ (20 au siège) répartis entre 3 unités, biodiversité marine et terrestre, police de l'eau et du domaine public, et enfin politique de l'eau et des milieux aquatiques. Les compétences sont essentiellement régaliennes correspondant à celle d'une DDTM mais il s'y ajoute une dimension stratégique et connaissance des territoires (telle que l'état des lieux des masses d'eaux pour l'élaboration du SDAGE, la Stratégie Réunionnaise de Biodiversité, la définition de la TVB, etc.) correspondant à celle d'une DREAL. Ce service a également en charge l'animation de la Mission Inter-Service de l'Eau et de la Nature qui comprend tous les

services de l'État (dont la DMSOI, la DJSCS, la DAAF) mais également certains établissements publics (dont l'ONF et le Conservatoire du Littoral) et les Réserves Naturelles ce qui permet de faciliter les actions concertées relatives à l'Eau, la Nature, les Paysages et les sites. Le SEB assure également une animation de la MIPE (Mission Inter-service des Police de l'Environnement) et gère la tutelle de la Brigade Nature de l'Océan Indien qui comprend de agents de l'ONEMA, de l'ONCFS et du Parc National. Les clés d'entrée autorisant ses capacités d'action sont ainsi complémentaires de celles du SADEC.

Le service « Connaissance, évaluation, développement durable », le SCED, est également impliqué dans les questions littorales. Ce service a une vocation également transversale, stratégique et de long terme sur l'ensemble des missions de la DEAL. Il développe une capacité interne d'analyse stratégique et de prospective fondée sur la connaissance du territoire et de ses projets. Il est responsable de la gestion et valorisation de la connaissance (statistiques logements/construction, données, SIG, documentation, pilotage étude et prospective). Il appuie le préfet dans sa fonction d'autorité environnementale, il mène les actions de promotion et d'éducation au développement durable et pilote avec la Région le suivi de la territorialisation du Grenelle. Il assure enfin l'instruction ou le suivi des fonds européens, des contrats de plan État-Région, et le pilotage de l'Agence d'urbanisme Agorah.

Enfin le service « Prévention des risques naturels et routiers » intervient en terme d'acquisition de connaissance sur l'exposition aux risques naturels et sur la mise en place des PPR L.

4.3.5. La relance attendue de l'action partenariale menée par l'Agence d'urbanisme à vocation régionale (AGORAH)

Cette agence d'envergure régionale se veut un relais de l'action publique depuis 20 ans (création comme Association en juillet 1992 mais affiliée au réseau national et notamment de la FNAU). Le financement de la structure et des 15 collaborateurs est partagé entre Etat et Région et l'objectif premier assigné est d'appuyer les réflexions et les initiatives des collectivités -manquant souvent de moyens d'expertise- pour répondre aux exigences du SAR.

Présidé par un membre du Conseil Régional avec la vice-présidence dévolue au DEAL, il offre un partenariat fort entre acteurs publics représentés par la préfecture et le Conseil général mais aussi avec les relais de la DEAL et la DDAF. De plus l'adhésion de membres stratégiques comme tous les présidents des communautés d'agglomérations (membres de droit), la SAFER et le CESER, l'ADR entre autres (agence de développement de la Réunion) conforte une volonté d'afficher une stratégie commune et des engagements communs au plus près du terrain.

L'agence a constitué plusieurs observatoires visant l'habitat et le foncier, le foncier économique, celui des transports et des déplacements, celui des risques naturels, liste complétée en 2012 par l'observatoire des déchets, exigence devenue indispensable.

Les 4 axes retenus dans le programme de travail pour 2012 soulignent l'ambition de cet organisme qui doit conforter un nouveau dynamisme dans ses rôles d'appui (centre d'observation de l'aménagement, centre d'expertises de cet aménagement, centre de ressources, d'information et de communication).

La mise en œuvre du SAR « constitue l'ossature des activités de l'agence. L'approbation du SAR entraîne une demande forte en matière d'expertises spécifiques, d'aide au suivi,

d'évaluation et modalités de mise en compatibilité des documents d'urbanisme avec le SAR, en aidant à la consolidation de la réflexion autour du suivi des indicateurs SAR-SCoT/PLU. » L'AGORAH se voit ainsi chargée d'animer plusieurs groupes de travail thématiques SAR comme ceux concernant l'habitat, économie et tourisme, espaces urbanisés selon les zones dense, étalée ou dispersée. Le suivi de l'espace urbain de référence du SAR complète les responsabilités attribuées à un organisme dont l'apport stratégique comme opérationnel ne peut être sous-estimé. Enfin, l'animation d'un groupe SIG partenarial et des travaux géomatiques associés autour de la plate-forme géomatique mutualisée (PEIGEO/SEXTANT/CARMEN...) introduit dans l'axe III (centre de ressources et d'information) devrait aider les collectivités à approfondir la connaissance du territoire. La consolidation du SIG afin de renforcer son interopérabilité, ses performances et la sécurisation de ses données est un objectif essentiel pour affirmer une valeur ajoutée crédible à l'agence, avec l'interpénétration des observatoires et le besoin de partage des données entre partenaires. La migration programmée de ces données vers la plateforme PEIGEO permettra à l'AGORAH de se mettre en conformité avec la directive européenne INSPIRE tout en améliorant l'efficacité générale du dispositif.

Il reste que cet organisme a dû faire face « à une prise de conscience en 2011: la nécessité de refonder l'Agence et d'accélérer un processus nécessaire de réorganisation » selon les mots de sa présidente. L'établissement a en effet connu des difficultés de gouvernance ainsi qu'une recherche active d'un nouveau directeur, contexte dont la mission en 2012 avait été informée et qui avait justifié un rapport particulier du CGEDD conduisant à quelques recommandations. Une remobilisation était attendue à partir du conseil d'administration réuni en mai 2011 et a entendu se manifester dès le programme de travail engagé pour 2012 marquant le 20^e anniversaire (programme communiqué à la mission).

La DEAL précise fin 2013 qu'une étude sur la stratégie de l'agence a été lancée sur la période 2014-2020 en vue de définir un plan d'action à partir d'un état des lieux interne-externe et d'un diagnostic des forces et faiblesses sur les différents paramètres ou indicateurs de gestion de cet outil régional.

L'année 2014 devrait concrétiser, sur ce diagnostic partagé, l'approfondissement d'orientations de moyen terme tenant compte des acquis des périodes précédentes et des constats revalidés entre l'État et les élus.

4.4. Une posture dynamique des services face à la problématique de l'aménagement littoral: une volonté d'approche globale et de « gestion intégrée » mer-littoral.

Dans sa note d'actualisation adressée à la mission à la fin 2013, la DEAL souligne qu'une volonté de vision stratégique globale a été affichée et concrétisée par l'État pour ce défi ambitieux de la gestion du littoral (au regard du contenu du SAR/PADD + volet SMVM et plus généralement : présent et futur).

La vision stratégique du littoral a été définie par le SMVM. Les services de l'État sont garants de la bonne application des orientations et des prescriptions portées par le schéma, ainsi que de leur traduction dans les documents d'urbanisme.

Conformément à la circulaire du 20 janvier 2012, la déclinaison pour l'île de La Réunion de la Stratégie de gestion intégrée et durable du DPM est en cours de finalisation au sein de la DEAL. Ses responsables conviennent de la faire partager avec les services de la DMSOI et de la Préfecture. Une présentation au Groupe de Travail sur le DPM est envisagée début 2014.

Dans le contexte d'évolutions législatives récentes qui a vu l'introduction dans le code de l'environnement du concept de « gestion intégrée de la mer et du littoral- GIML », la circulaire du 20 janvier 2012 insiste sur l'importance de l'élaboration par ces services de l'État de « stratégies de gestion du DPM naturel (DPMn) a minima au niveau départemental qui définiront notamment les enjeux et les orientations de la gestion du DPMn au regard de la protection de la biodiversité et de la qualité des eaux continentales et marines ».

En ce sens, une gestion intégrée et durable du DPM a pour objectif que les occupations, les usages et les aménagements sur le DPM s'inscrivent dans des perspectives de développement durable, en conformité aussi bien avec sa vocation d'espace public libre d'accès, qu'avec les impératifs écologiques et paysagers de son environnement.

Cette stratégie en cours d'élaboration a pour objectif de concilier ou réconcilier les différents enjeux, qui se confrontent sur le DPM.

Jusqu'à aujourd'hui, au regard de la diversité des acteurs veillant à la préservation du littoral et de la variété d'études menées à son égard, aucune vision claire et globale des enjeux portant sur le DPM n'a permis d'arbitrer en toute efficacité.

La DEAL affiche son rôle pilote de l'opération sur le DPM terrestre avec l'appui de la DMSOI sur le DPM maritime.

Une démarche expérimentale « Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral » a été effectivement inscrite au Livre Bleu Sud Océan Indien et arrêtée en concertation avec toutes les parties prenantes, suite aux Assises de la Mer tenues à Saint-Pierre en décembre 2011. Sont prévus la création d'ateliers pour arrêter des actions concrètes tout comme l'affichage d'une coordination scientifique dévolue à l'Université de la Réunion.

Une note d'actualisation sur une gestion intégrée de ce type concernant la communauté d'agglomération de la côte Ouest a été réalisée par la DEAL et est proposée en annexe (automne 2013).

4.5. Place des dispositions littorales dans les principales problématiques rencontrées par les services

Le littoral est appréhendé en tant que territoire, il bénéficie donc d'une approche globale recoupant les problématiques thématiques : eau, risques, biodiversité, enjeux d'habitat...

4.5.1. Contentieux et veille juridique. La gestion de la problématique de la construction illégale et de l'occupation sans titre.

La DEAL souligne que le champ n'a pas à ce jour fait l'objet d'un travail spécifique, dans la mesure où un état des lieux précis des occupations et de la propriété foncière est nécessaire et reste à mener. Ce constat réaliste du service au regard de la variété des bassins d'habitat -et de la pression démographique associée aux phénomènes divers de précarité- a été réitéré à la mission à la fin 2013 mais ne doit pas occulter les initiatives engagées qui crédibilisent l'action de la DEAL.

La problématique du contentieux pénal de l'urbanisme (CPU) a correspondu à une somme de démarches de la DDE puis de la DEAL sur environ une décennie, recherchant l'exemplarité et l'efficacité face à la multiplicité de cas d'illégalité pour des raisons de laxisme autant que d'inexpérience des communes. La bande littorale offre toujours des cas de construction illégale, en dur ou de fortune. Pour éviter qu'ils ne se multiplient au gré de

l'inaction de la puissance publique (notamment des collectivités pour les permis de leur compétence), des actions fortes ont été engagées par l'administration d'État en étroite liaison avec les procureurs pour cibler les exemples les plus significatifs et faire oeuvre de pédagogie.

La démarche décrite dans la note du DEAL au préfet en avril 2012 a structuré une action d'envergure portant sur un contentieux de masse avec un suivi de 250 à 300 procédures par an (dont la moitié sur la côte Ouest) et des décisions de justice qui suivent ordinairement les propositions de l'administration, ce qui confirme le crédit du service dans son travail . En 2010, la répartition des sanctions demandées portait pour un tiers une démolition, et pour un autre tiers une amende, le reste trouvant une issue transactionnelle acceptable. Il était important de réguler en effet le flux de dossiers reçus dans le service (exemple de 234 en 2010) par rapport au nombre d'avis techniques transmis au Parquet (seulement 122), ce qui illustre un vrai problème d'engorgement avec le temps.

Cette note proposant une action concertée avec les procureurs, ciblée sur les cas d'infraction significatifs s'est conclue par un protocole d'accord du 10 décembre 2012 entre le préfet et les deux procureurs de l'île et a fait l'objet d'une communication vers les élus locaux -jugée encore inégale par la DEAL et qui devra s'amplifier en 2014. Les premiers résultats se font toutefois sentir selon la DEAL, avec la mise en recouvrement des astreintes judiciaires concernant le contentieux pénal de l'urbanisme. Cette démarche clairement affichée a permis d'obtenir de nombreuses démolitions « spontanées » et évité d'engager les frais de démolition en exécution d'office sur le budget de l'Etat.

Un autre point de satisfaction relevé par la DEAL porte sur les résultats de la prise en charge par les communes du CPU dans les zones urbaines des PLU. L'un des objectifs de la DEAL à terme est qu'elle n'intervienne plus que très rarement en zone urbaine pour se concentrer sur les secteurs à enjeux de l'Etat (zone agricole, naturelle et à risques) et sur l'exécution des décisions de justice. Une collaboration de qualité est mentionnée notamment entre la commune de Saint-Denis et la DEAL en ce domaine avec des échanges de plaintes et une information mutuelle sur le suivi des dossiers.

La DEAL souligne cependant une inquiétude relative à certaines pratiques d'élus locaux consistant à avoir recours à des permis tacites ou « illégaux » pour couvrir les contrevenants. Cette pratique pose la question du dimensionnement des moyens (quelques agents) affectés au contrôle de légalité et des suites données par l'État aux procédures menées sur fondement d'illégalité.

4.5.2. Modalités d'interprétation des dispositions littorales (SAR/PADD + doctrine des services vis-à-vis de la loi), situation des POS/PLU au regard de ces dispositions

Dans les espaces proches du rivage l'extension de l'urbanisation n'est admise que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ; des opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma régional valant SMVM

En plus des opérations d'aménagement identifiées, le SMVM autorise :

- dans les espaces urbains de référence : toutes les opérations

- dans les zones préférentielles d'urbanisation : les opérations de moins de 10ha identifiées par le SCOT ou le PLU sous réserve qu'elles ne constituent pas un démantèlement des opérations de plus de 10 hectares identifiées au SMVM
- hors des zones préférentielles d'urbanisation : les projets à vocation touristique non prévisible à la date d'approbation du SMVM

La qualification des espaces urbanisés (adaptée aux DROM) et le principe d'urbanisation en continuité : les espaces urbanisés n'ont pas été délimités. Le SAR définit la zone urbaine. Dans le cadre de la stratégie de gestion intégrée et durable du DPM en cours d'élaboration, il est prévu que cette zone urbaine soit actée comme zone de référence.

La capacité d'accueil des espaces urbanisés et à urbaniser : est évoqué le principe de densification pour limiter la consommation d'espace.

Les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières : Sur le littoral, les activités agricoles sont pour la plupart en coupures d'urbanisation, dont les principes posés par le SAR- SMVM sont les suivants :

Les espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation

Le SAR / SMVM prévoit qu'aucune construction nouvelle n'est possible dans les coupures d'urbanisation. Peuvent cependant y être autorisés :

- la réhabilitation des bâtiments agricoles existants et leur extension dans le cas où celle-ci est nécessaire à leur mise aux normes et que son impact environnemental et paysager soit réduit ;
- les aménagements nécessaires à la mise en culture et à l'exploitation agricole des terrains concernés, à l'aquaculture et à l'exploitation forestière, sous réserve de faire l'objet d'une intégration paysagère;

La valorisation des coupures d'urbanisation peut être assurée par :

- l'aménagement de zones destinées à la fréquentation touristique, aux loisirs ou à des pratiques sportives ne nécessitant que des équipements légers, sous réserve que cet aménagement soit compatible avec l'intérêt écologique de la zone, qu'il n'entraîne ni une artificialisation des milieux, ni une imperméabilisation des sols et qu'il soit situé dans des espaces qui ne font pas l'objet d'une exploitation agricole ou qu'il n'est pas envisagé d'affecter à un usage agricole, notamment à raison de leur inclusion dans des périmètres d'irrigation future ;
- l'exploitation des carrières, sous réserve que la remise en état du site restaure le caractère naturel ou agricole initial de la coupure.

À titre exceptionnel, peuvent être autorisées dans les coupures d'urbanisation, sous réserve de démontrer qu'aucun autre emplacement ou aucune autre solution technique n'étaient envisageables à un coût supportable pour la collectivité et à condition de garantir leur « transparence écologique » :

- . la réalisation d'infrastructures de transport de personnes, de marchandises ou d'énergie ;
- . les installations de distribution, de traitement ou de stockage de l'eau.

Il est à noter que la loi littoral et sa modification récente, adoptée dans le cadre de la loi « Brottes », limite sensiblement le nombre de projets éoliens susceptibles d'être réalisés à La Réunion, du fait de l'interdiction d'implantation de projets éoliens dans des espaces proches du rivage situés en zones naturelles ou agricoles. Les espaces proches du rivage correspondent en effet presque entièrement au périmètre du SMVM, très étendu dans certains secteurs de l'île.

Le cas particulier des installations d'énergie renouvelable

« La mer constitue une source énergétique inépuisable, sa mobilisation alors que La Réunion recherche son autonomie énergétique constitue un enjeu de premier ordre. Alors que les phases d'expérimentation ne sont pas toutes abouties, le défi du SMVM est d'anticiper sur la mise en œuvre de technologies non éprouvées à ce jour » (SAR, 2011).

L'océan constitue en effet un vaste réservoir d'énergie exploitable sous diverses formes. A noter que le milieu marin recèle nombre d'espèces patrimoniales et protégées qui génère également une activité économique forte pour l'île : whale-watching, plongée... et nécessite par conséquent un développement des installations d'ENR en mer compatible avec la conservation des espèces et des espaces.

Type d'exploitation et applicabilité à La Réunion

L'énergie marémotrice. Faible car pas assez de marées

L'énergie éolienne offshore. Faible car trop de houles

L'énergie houlomotrice. envisageable

L'énergie thermique des mers (ETM). envisageable

L'énergie des courants sous-marins (hydraulicité) envisageable

De ce fait, le SMVM prévoit 13 zones d'exploitation des énergies de la mer dans les communes suivantes :

Sainte-Rose, La Possession, Le Port, Petite-Île, Saint-Philippe, Saint-André, Saint-Benoît, Saint-Denis, Saint-Joseph, Saint-Paul, Saint-Pierre, Sainte-Marie.

- **Les espaces remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel**

SAR – SMVM : Les dispositions qui sont applicables dans ces espaces sont celles des articles L.146-6 et R.146-2 du code de l'urbanisme. Il revient aux documents d'urbanisme locaux de procéder à leur délimitation précise ainsi que d'identifier les espaces naturels remarquables de moindre taille.

L'article L.146-6 fait obligation à tous les documents et décisions relatifs à la vocation des zones ou à l'occupation et à l'utilisation des sols de préserver ces espaces.

Il prévoit toutefois que « la réalisation de travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux peut être admise, après enquête publique » et que « des aménagements légers peuvent y être implantés lorsqu'ils sont nécessaires à leur gestion, à leur mise en valeur notamment économique ou, le cas échéant, à leur ouverture au public ».

La nature et les modalités de réalisation de ces aménagements sont définies par l'article R.146-2.

- **L'accès au littoral et la servitude littorale**

Un travail spécifique, piloté par le département est en cours dans le cadre du Comité d'orientation Stratégique du Tourisme (COST), regroupant l'État, La Région et le Département afin de mettre en œuvre le *sentier du Tour de l'île*. Des échanges ont d'ores et déjà eu lieu entre la DEAL, le département et les intercommunalités qui sont actuellement à l'initiative des sentiers littoraux existants. La SPPL n'a pour l'instant pas été mise en œuvre, mais pourrait s'avérer être une solution pour les tronçons restant à créer.

4.5.3. L'élaboration des plans de prévention des risques littoraux

Deux communes sont déjà couvertes par des plans de prévention des risques couvrant spécifiquement les aléas littoraux (Le Port, La Possession).

La caractérisation des aléas selon les préconisations du guide national « élaboration des PPR littoraux » récemment publié est terminée pour toutes les communes de St Paul à St Joseph et est en cours pour les communes du nord et de l'est.

Un porter à connaissance de ces informations est prévu à la fin du premier trimestre 2014 et les concertations pour les phases suivantes de l'élaboration des PPRL sont prévues à court terme pour 2 communes.

L'objectif global est la couverture de l'ensemble des communes par des PPR littoraux d'ici 3 à 4 ans.

4.6. Un historique assez bousculé de la zone des « 50 pas géométriques » qui explique bien des contraintes sinon contradictions

La mission a pu bénéficier d'un focus de la DEAL relatif à l'historique spécifique de la zone côtière ZPG à La Réunion qui rend compte des étapes progressivement franchies sur près de trois siècles et de l'état actuel de cette zone. Il a paru intéressant de rappeler cette succession de décisions qui composent le panorama actuel, suite à cette sédimentation d'éléments qui ont représenté autant de sujets de préoccupation à différentes époques. Les notions de validité d'un titre de propriété pour un particulier, de domaine public devenu privé de l'État, de capacité d'aliénation par ce dernier sont autant de problématiques juridiques que les services d'État compétents localement doivent bien maîtriser pour défendre l'intérêt public, sans pénaliser pour autant les droits des tiers expressément invoqués dans la loi de 1986.

L'histoire du régime juridique de la ZPG réunionnaise a été marquée par un enchaînement de normes législatives et réglementaires contradictoires autorisant l'aliénation de parcelles entre 1922 et 1986. Le décret le plus récent de 1989 a lui-même ajouté une strate nouvelle de nouveaux droits en autorisant certaines cessions de terrains situés sur cette zone qui étaient occupés justement avant la loi de 1986 (loi littoral).

Le mitage légal ou illégal combiné aux droits des tiers s'appliquant aujourd'hui sur la zone atténue la limite entre la propriété publique, les propriétés privées légales et les appropriations sans titres. Pour comprendre les difficultés de gestion du DPM terrestre et les différentes situations juridiques en présence sur la ZPG, il est nécessaire de revenir sur les grandes étapes de son histoire qui doit composer un fond de culture indispensable pour les responsables concernés en DEAL quand ils se retrouvent en vis-à-vis de services des collectivités ou évidemment face à des requérants privés dans une volonté controversée de régularisation..

- **9 novembre 1723 Lettre du directeur de la Compagnie des Indes** (alors propriétaire de l'île) au gouverneur de l'île

Première mention de la ZPG à la Réunion dépendant du propriétaire de l'époque dans une logique déjà de protection, elle est alors rattachée au Domaine de la Couronne : « Dans les terres que vous concéderez à l'avenir au nom de la Compagnie, vous conserverez, le long

du bord de mer, cinquante pas de cinq pieds chacun de profondeur, que vous nommerez les cinquante pas de la Compagnie, (...) sans permettre d'abattre les bois qui se trouvent sur ce terrain et qui sont la sûreté de la colonie »

Aucune disposition particulière ne suit cette lettre, et bien des concessions sont accordées sans mentionner la réserve dans les titres jusqu'en 1807 (Fortier, 2005).

- **3 décembre 1757 Dépêche ministérielle de M. de Moras**

Sa vocation initiale- ici confirmée- est de l'ordre de la défense et de l'approvisionnement, elle est alors destinée à la réserve de bois, à la défense des îles faces aux tentatives d'invasion, à l'avitaillement et à l'entretien des navires :

« l'objet de cette réserve était d'avoir de quoi établir, dans le contour des îles, les bourgs, paroisses, forts, retranchements, batteries et autres ouvrages publics et nécessaires, tant pour leur décoration que pour leur défense ».

- **5 mai 1807 : Arrêté Decaen**

Il confère une valeur législative à la ZPG et définit la limite inférieure de la ZPG : « ligne des rivages balisés par la haute mer aux plus hautes marées » « Ce texte n'ayant pas d'effet rétroactif, toutes les concessions faites avant 1807 sont susceptibles de prescription. » (Fortier, 2005)

- **21 août 1825 Ordonnance organique**

« aucune portion des cinquante pas géométriques réservés sur le littoral ne peut être ni échangée ni aliénée ». L'existence de cette zone permet concrètement de compenser la limitation du DPM qui, dans les DOM, n'est matérialisée que par une bande de terrain très étroite en bord de mer, en raison de la faible amplitude des marées.

- **4 mai 1876 Arrêté gubernatorial :**

Il prescrit officiellement la délimitation de la ZPG car auparavant, l'administration s'était contentée de faire procéder à des délimitations sectorielles à l'échelle communale.

Article 1 : « il sera procédé par le directeur du génie militaire à la reconnaissance des réserves des pas géométriques, dans les diverses communes de l'île (...) ».

Article 3 : « il sera procédé (...) à l'établissement, par commune, de plans cadastraux, parcellaires des portions de pas géométriques occupées (...) ». Entre 1876 et 1879 des bornes sont alors posées à 81,21m au moins du rivage Sur tout le littoral à l'exception du Grand Brulé et de la falaise comprise entre la Possession et Saint Denis. A partir de ce bornage, des plans de la limite supérieure des pas géométriques sont dressés par le Génie de la Marine et approuvés en Conseil Privé par le gouverneur. Sur ces plans, la limite inférieure représentait la ligne du rivage telle qu'elle existait à l'époque. Il n'y eut pas de procédure de délimitation proprement dite. Avis du 31 mai 1892 et décision contentieuse du 16 mars 1894. Le Conseil d'État estime que la réserve des 50 pas géométriques fait partie du Domaine Public Maritime

- **Décret du 13 janvier 1922**

Il admet l'aliénation, dans certains cas et à certaines conditions, de parcelles situées dans la zone des cinquante pas. Les ventes accordées confèrent des titres de propriété "définitifs et incommutables" aux détenteurs des terrains.

Malgré les cessions rendues possibles, ce décret n'a pas eu pour effet de déroger à l'imprescriptibilité de la zone (pas de prescription acquisitive possible avant 1955)

- **Décret n° 55-885 du 30 juin 1955**

Il fait passer les parties non aliénées de la zone dite "des cinquante pas géométriques" du domaine public au domaine privé de l'État.

Les titres de propriété délivrés à La Réunion en exécution du décret du 13 janvier 1922 bénéficient d'une validation automatique.

Les droits de propriété acquis ne sont pas remis en question et ouvrent à leur titulaire la possibilité de les céder à d'autres particuliers.

Enfin, en rendant possible la prescription trentenaire, il permet de régulariser la situation des occupants titulaires d'un droit ou ayant bâti.

Il étend à La Réunion les dispositions du décret du 21 février 1852 sur la délimitation des rivages de la mer (abrogé par le décret de 1961)

- **Décret n°61-561 du 3 juin 1961** Prévoit que les limites de la mer seraient déterminées par arrêté du Préfet
- **15 novembre 1962** Lettre circulaire n°1132 du Ministre d'État chargé des Départements d'Outre-mer
- **18 décembre 1962** lettre du service central

Un inventaire des terrains de la ZPG est demandé. Entre 1962 et 1964, les directeurs des communes et ceux des Impôts dressent un état des lieux de la situation

juridique des différentes parcelles de la ZPG.

- **De 1976 à 1978** : établissement du plan cadastral à La Réunion.

- **3 janvier 1986 : loi littoral**

Face à la pression foncière liée au développement de l'offre touristique, la « loi littoral » du 3 janvier 1986 a intégré la ZPG au Domaine Public Maritime (sous réserve des droits des tiers) permettant ainsi la sauvegarde de la bande littorale et son affectation à un usage public.

Cette loi instaure de grands principes de l'aménagement du littoral et constitue depuis lors la clef de voûte de cette problématique de maîtrise territoriale -publique ou privée- et devient pour autant un pilier de la gestion de la ZPG. (voir infra)

- **13 octobre 1989** décret d'application relatif à la zone des 50 pas qui permet à l'État de céder aux particuliers certains terrains occupés avant 1986, *en vertu d'un titre administratif de jouissance ou sur lesquels des constructions ont été édifiées antérieurement à l'entrée en vigueur de la loi,*

A N N E X E

La GIML engagée sur la Côte Ouest (Gestion intégrée de la mer et du littoral)

L'« expérimentation de gestion intégrée de la mer et du littoral » (GIML) est l'une des actions prévue au **Livre Bleu sud Océan Indien**. Cette « opération pilote », envisagée sur une partie du territoire de la communauté d'agglomération du Territoire de la Côte Ouest (TCO), intégrera le continuum « terre-mer » du Maïdo à la limite de la mer territoriale (12 milles nautiques).

Le **portage** et le **pilotage du projet** seront assurés par le TCO (Services Techniques + Elue référente)

Côté **État**, le SGAR, chargé de la mise en œuvre du « Livre Bleu sud Océan Indien », a confié la coordination dudit projet à La DEAL.

Pour la gouvernance de cette action, La DEAL mettra en place un « groupe projet » qui réunira l'ensemble des services de l'État et ses partenaires institutionnels concernés par la « thématique » (DMSOI/DAAF, Parc National, GIP Réserve Naturelle Marine, etc). L'animation de ce groupe se fera sous la responsabilité du Directeur adjoint de la DEAL (D. COURTIN) en lien avec le responsable chargé de la « coordination littorale » (P. TALEC).

Financement de l'opération (600 k€ sur 2 ans) :

Feder (mesure 3.22) : 360 k€

TCO (maîtrise d'ouvrage): 120 k€

État : 60 k€

Région Réunion : 60 k€

CONTEXTE

Le Livre Bleu Sud Océan Indien piloté par la Préfecture de La Réunion et officialisé lors des Assises de la Mer de Saint-Pierre, le 10 décembre 2011, comprend dans son dispositif, la mise en œuvre d'une démarche de Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral (GIML), sur la côte ouest réunionnaise. Comme précisé précédemment l'expérimentation se déroulera sur une partie du territoire de la commune de Saint-Paul entre le cap de la Houssaye et la Pointe de trois Bassins et intégrera les espaces allant du haut des bassins versants à la limite de la mer territoriale.

Ce projet, en appréhendant la problématique des espaces littoraux et marins dans leur globalité (continuum bassins versants/espaces côtiers), répond aux différentes démarches édictées au niveau national et/ou européen par le Grenelle, Livre Bleu, directive cadre sur l'eau/stratégie marine pour le milieu marin... Ce cadre intégrateur permettra d'asseoir la complémentarité des politiques maritimes et terrestres et de mettre en place un mode de gouvernance novateur alliant une analyse multisectorielle à l'élaboration de diagnostics partagés par l'ensemble des acteurs du territoire concerné.

Ce territoire est fortement urbanisé, et bénéficie d'une forte attractivité. Il est confronté à des enjeux touristiques, économiques, patrimoniaux (protection des récifs - Réserve Naturelle Marine - sites sensibles), ainsi qu'à des risques naturels forts (certaines zones sont soumises aux risques d'inondations, de marée, de tempête ou de houle cyclonique). Les

conflits d'usage y sont très sensibles - notamment sur le littoral et les mi-pentes - et impactent le milieu marin, la ressource en eau, les paysages...

Dans ce contexte, il est apparu légitime de confier le **pilotage de l'expérimentation GIML au TCO**. Cette collectivité, en lien avec les services de la Préfecture et de la DEAL de La Réunion, finalise actuellement un dossier qui élargera sur les crédits FEDER disponibles sur la mesure 3.22 relative aux milieux aquatiques.

ÉTAT D'AVANCEMENT

La DEAL a confié, en **fin d'année 2012**, la réalisation d'une première mouture du dossier «GIML» à l'association LittOcéan. Cette mouture a été transmise en **mars dernier** au TCO qui élabore actuellement le dossier qui sera présenté pour instruction au FEDER.

Notification de l'appel d'offre en octobre 2013 au groupement CIRAD/DAPP/Université de la Réunion/IFREMER/UÉT.

Le dossier comprend actuellement quatre volets :

Volet 1 : connaissances, données et savoirs :

Collecte, mise en cohérence des données « historiques » disponibles sur le territoire du TCO dans les domaines des risques, de l'agriculture, de l'urbanisme, socio-économique, espaces naturels, qualité des eaux, usages, pêche...

Utilisation de ces données pour alimenter le volet 2, afin de définir les enjeux du territoire et proposer des actions et projets d'aménagement concrets à mettre en œuvre à court, moyen et long terme afin de préserver les espaces littoraux et marins et pérenniser les activités qui en dépendent et découlent.

Volet 2 : simulation, scénarii d'évolution, actions à mettre en œuvre :

*Sur la base des « données historiques » recueillies dans le cadre du volet 1, des modèles décrivant les interactions entre les différentes thématiques seront produits afin de réaliser une analyse diachronique de l'occupation du sol et des usages associés et caractériser les dynamiques d'évolution du territoire. Ces simulations et analyses multifactorielles et sectorielles permettront, en lien avec les acteurs du territoire, de proposer, après avoir qualifié et hiérarchisé les enjeux du territoire, une planification cohérente et optimisée des espaces considérés. Cet outil de simulation s'appuyant sur les développements en cours dans le cadre du projet « **DESCARTES** » servira de support au « volet 3 » relatif à la concertation et à la gouvernance.*

Volet 3 : Concertation, gouvernance :

Afin que les parties prenantes et les acteurs locaux s'approprient la démarche GIML une série d'ateliers seront mis en place. Leurs représentants respectifs participeront ainsi à l'élaboration des diagnostics et débattront des résultats issus des différentes simulations transcrites notamment sous forme cartographique.

Les scénarii et les enjeux de territoire issus de ces réflexions seront traduites sous forme d'actions concrètes à mettre en œuvre à court, moyen et long terme.

La **coordination « scientifique »** des volets 1, 2 et 3 sera assurée par l'Université de La Réunion.

Volet 4 : Pilotage du projet, communication :

Une équipe projet sera mise en place avec un recrutement spécifique dédié au projet GIML. Cette équipe aura en charge le suivi administratif et financier du dossier. Elle sera également chargée de l'animation du projet et devra s'assurer de l'adéquation des actions menées avec le programme entériné au niveau de l'instruction FEDER et du comité technique associé. Des « séminaires » seront organisés régulièrement et permettront de vérifier et valider les orientations prises et de proposer d'éventuelles adaptations. Pour mener à bien cette opération l'équipe projet du TCO s'appuiera sur un comité de pilotage (COPIL). Ce COPIL aura pour mission de suivre et valider les orientations et les actions proposées dans le cadre de la mise en œuvre de la GIML.

Comité de pilotage :

TCO, DEAL, Préfecture/sous Préfecture de Saint Paul, DAAF, Région, Mairie Saint-Paul, OLE, GIPRNM, Parc national, Comité Régional des pêches, Chambre d'agriculture, Représentant monde économique, Coordinateur scientifique issu de l'université ...

Le 1^{er} comité de pilotage s'est déroulé le 11 février 2014.

5. Monographie de Mayotte

Données générales sur le territoire

Superficie	Mayotte est un petit territoire (375 km ²) composé de deux principales îles : Grande Terre et Petite Terre.
Population totale	212 645 (recensement août 2012)
Densité population	570 habitants par km ²
Taux de croissance annuel de la population	3,1 % (métropole 0,7 %)
Taux de chômage	26 % en 2007 (métropole 11,2%)
Nombre de communes	17 et aucune intercommunalité
Communes littorales au sens de l'article L 321-1 du code de l'environnement	16
Linéaire côtier	292 km
Îlots et lagon	Une trentaine d'îlots et un lagon de 1.100km ²

5.1. Contexte

5.1.1. Un petit territoire à mi-chemin entre l'Afrique et Madagascar



Située dans l'Océan Indien entre l'équateur et le tropique du Capricorne, à mi-chemin entre Madagascar et l'Afrique, Mayotte est un petit archipel volcanique, d'une superficie de 375 km², six fois plus petite que La Réunion. Il forme la partie orientale de l'archipel des Comores. Il est constitué de deux îles principales, Grande-Terre (363 km²) et Petite-Terre (11 km²). S'y ajoute une trentaine de petits îlots situés dans un lagon qui s'étend sur plus de 1.100 km².

L'île principale, Grande-Terre, découpée et pentue, est formée de 6 massifs érodés dont le point culminant est le Mont Bénara (660 m). Elle concentre, autour de Mamoudzou, l'activité économique de l'archipel.

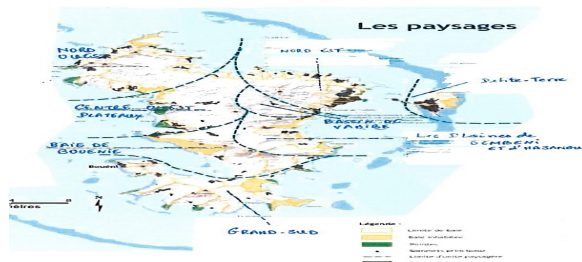
L'îlot de Pamandzi et le rocher de Dzaoudzi, reliés par une digue appelée le Boulevard des Crabes, constituent Petite-Terre. C'est sur cette île, à Dzaoudzi que se situe le chef-lieu administratif de Mayotte.

Petite-Terre et Mamoudzou sont les zones les plus urbanisées.

Le relief de Mayotte est très accidenté du fait de son origine volcanique. Il n'offre que peu de possibilités d'urbanisation, excepté sur sa bande littorale. L'île présente à raison de 65 % de sa surface des pentes d'inclinaison supérieure à 15 % avec une altitude de plus de 300m.

Des paysages divers se succèdent :

- Le Nord-Ouest se caractérise par une forte opposition entre les plateaux agricoles intérieurs et le littoral marqué par des pentes très abruptes, avec le mont Dziani Bolé ; Ce relief configure en presque île cette zone.
- Le Nord-Est offre un paysage qui se démarque du reste de l'île. Les baies sont peu profondes et l'urbanisation se développe sur des pentes de plus en plus fortes.
- Au Centre-Est, le Bassin de Vahibé est perché entre deux importantes vallées. Il a conservé son aspect



traditionnel à l'écart des paysages dégradés du Nord-Est.

- Au Centre-Ouest, les vastes plaines et plateaux agricoles qui s'étirent jusqu'au littoral avec qui ils n'entretiennent que peu de relations : accès difficile au lagon.
- La Baie de Bouéni au Centre-Sud-Ouest : la plus grande des baies encadrée par les pointes de Sada et de Bougoudranavi qui se font face. Grandes étendues avec la présence de crêtes peu élevées.
- Au Centre-Est se situent les plaines de Dembéni et de d'Hajangua, plaines alluviales les plus larges de la côte orientale dominées au Nord par le mont Maévadoani et au Sud par le Bépilipili.
- Au Sud, le Grand Sud se caractérise par des anses plus ouvertes sur la côte Est avec des baies très étroites cadrées par de longues pointes littorales. La forêt y est également présente.
- La Petite Terre à l'extrême Est de la Grande-Terre, à cheval sur la barrière de corail entre le lagon et l'océan avec des reliefs spectaculaires tels que les cratères d'explosion et des paysages remarquables : vasière des badamiers et lac Dziani.

L'occupation et l'organisation du territoire sont le reflet de ce relief accidenté qui offre peu de disponibilités foncières pour les activités humaines. La localisation des voiries répond aussi à ces contraintes. Elles suivent le pourtour de l'île et sont peu nombreuses à l'intérieur des terres.

La population se concentre massivement sur la bande Nord-Est de l'île. Ce phénomène de déséquilibre démographique s'est accentué durant la dernière décennie.

Depuis environ 20 ans les espaces, peu ou pas perturbés par l'activité humaine, se sont réduits sensiblement. Seuls résistent les espaces inaccessibles et non propices à la valorisation par l'homme. Ainsi, durant la période 1987-2002, la surface des forêts chute de plus de 50 % (6.000 ha de forêt transformés) alors que celles des zones urbanisées et cultivées augmentent respectivement de 111 et 121 %.

La trentaine d'îlots, isolés dans le lagon, à l'abri de l'océan, contribuent à la diversité des paysages littoraux, marquants notamment les paysages du Nord-Est où ils sont les plus nombreux.

Mayotte est entourée d'un lagon de 1.100 km², l'un des plus grands et des plus beaux du monde, à la biodiversité remarquable, délimité par une barrière de corail longue de plus de 160 km, elle-même coupée par une dizaine de passes.

Le climat est de type « tropical humide » (moyenne annuelle des températures : 25,6°C) avec deux saisons, l'été austral, d'octobre à mars, saison des pluies et l'hiver austral, saison sèche d'avril à septembre.

5.1.2. Mayotte, département depuis mars 2011

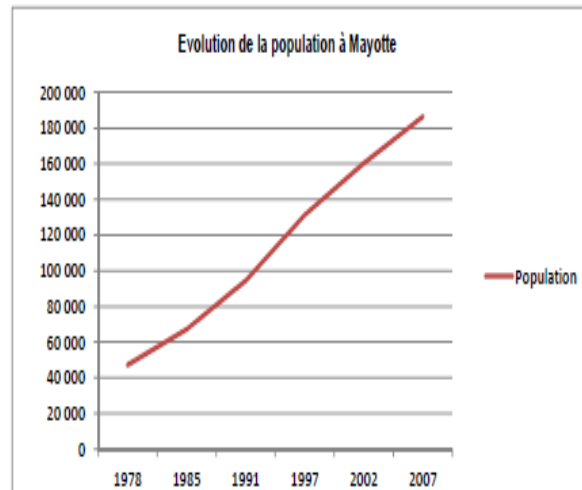
La loi organique n° 2009-969 du 3 août 2009 relative à l'évolution institutionnelle de la Nouvelle-Calédonie et à la départementalisation de Mayotte, stipule dans son article 63 qu'à compter de la première réunion suivant le renouvellement de son assemblée délibérante en 2011, la collectivité départementale de Mayotte est érigée en une collectivité régie par l'article 73 de la Constitution, qui prend le nom de "Département de Mayotte" et exerce les compétences dévolues aux départements d'outre-mer et aux régions d'outre-mer ». Ceci est effectif depuis le 31 mars 2011.

Cette transformation nécessite un alignement progressif, jusqu'en 2014, du système juridique de Mayotte à celui de la métropole. Ainsi au regard de l'urbanisme, l'adaptation et l'application du code de l'urbanisme est effectif depuis 2013.

5.1.3. Démographie : une population jeune à forte composante immigrée

La population mahoraise est issue d'un métissage entre les populations d'origine bantoue et les différentes vagues d'immigration, principalement malgache.

En 10 ans, cette population a connu une croissance de 42% pour atteindre 186 452 habitants en 2007. En août 2012, 212 645 personnes vivent à Mayotte. La population de Mayotte a augmenté de 26 200 habitants depuis 2007, soit 5 240 habitants de plus en moyenne chaque année.



L'île se caractérise par une très forte densité : 511 habitants au km² ce qui fait de Mayotte le département le plus dense après ceux d'Île-de-France.

Un mahorais sur deux vit au Nord-Est de l'île (Mamoudzou et Koungou sont ainsi les deux communes les plus peuplées de l'île avec respectivement 57 300 et 26 500 habitants. La population est de plus en plus concentrée autour d'un pôle urbain, Mamoudzou, qui absorbe plus de 53 000 habitants (28 % de la population totale). Les villages en périphérie de Mamoudzou et les communes avoisinantes ont, de leur côté, affiché des taux de croissance sensiblement supérieurs (la population de Koungou a cru de 6 % par an entre 2007 et 2012).

La natalité élevée et l'immigration, essentiellement clandestine, en provenance des îles voisines, sont à l'origine de cette croissance démographique très importante : le taux d'accroissement annuel moyen enregistré entre les deux derniers recensements est de 3.1 %.

En 2007, l'INSEE évaluait la part d'étrangers au sein de la population à 40,7 % (15 % en 1990). Seuls 20 % seraient en situation régulière. Cette immigration, essentiellement comorienne et plus précisément anjouanaise, s'explique par les liens historiques, économiques, culturels et familiaux qui existent entre les îles de l'archipel des Comores.

Mayotte est le plus jeune département français. Selon le recensement de 2007, plus d'un habitant sur deux (54 %) a moins de 20 ans, pourcentage le plus élevé de tous les territoires français, et la proportion de personnes âgées de plus de 60 ans s'élève à 3,7% (contre respectivement 24 % et 21 % pour la France métropolitaine). Cette caractéristique s'explique par un très fort excédent naturel, lié à la progression du nombre de naissances et à la diminution du taux de mortalité à la naissance.

Entre 7 000 et 8 000 naissances sont recensées en moyenne chaque année. Le taux de mortalité infantile reste cependant quatre fois supérieur au taux observé en métropole. Le taux de fécondité était en effet de 5 enfants par femme en 2007, contre respectivement 2 enfants en métropole et 2,45 à La Réunion. Cet indice varie fortement selon la nationalité : il s'élève à 3,4 pour les femmes mahoraises et à 6,4 pour les femmes étrangères.

Selon l'Insee, en se fondant sur le prolongement des tendances actuelles, la population mahoraise avoisinerait, à l'horizon 2022, les 300.000 habitants et 377.000 en 2030 soit le doublement de la population actuelle.

5.2. Un littoral à forts enjeux

5.2.1. Une biodiversité terrestre et marine exceptionnelle

La richesse de la biodiversité marine et côtière du territoire est majeure, avec par exemple 765 espèces de poissons et 24 espèces de mammifères marins (25% des espèces mondiales) inventoriées à Mayotte. Le lagon est un élément fondamental de cette richesse naturelle.

Mayotte dispose d'une diversité d'outils propres à définir et mettre en œuvre une stratégie de protection : trois aires marines protégées (AMP) réglementées par des arrêtés préfectoraux (cantonement de pêche), le parc naturel marin de Mayotte créé en 2010, les réserves forestières gérées par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL). La surveillance des espaces naturels est réalisée par la brigade de la Nature, créée en 2004.

Le conservatoire du littoral (deux permanents) mène une politique d'acquisition et de gestion selon des conditions du droit commun en métropole. Le conservatoire possède désormais une série de sites importants. Toutefois au titre des périmètres d'intervention une part importante subsiste au titre des périmètres complémentaires « à acquérir » qui ne font pas l'objet d'acquisition alors qu'une grande partie concerne la zone des 50 pas géométriques (ZPG). Cette action sera de nature à améliorer le cadre d'action au titre des occupations illégales de terrain et de maîtrise de l'utilisation du foncier.

En dépit de ces outils, les espaces naturels et les populations d'espèces sauvages font l'objet d'atteintes constantes : braconnage, pêches illégales, défrichements illégaux de forêt.

Face à ces atteintes les services de l'État ont engagé une politique de surveillance et de contrôle de ces espaces ainsi que de sensibilisation de la population aux problématiques environnementales. Ils veillent en outre à la prise en compte du patrimoine naturel riche et diversifié dans l'élaboration des documents d'urbanisme et des projets d'aménagement.

5.2.2. Des risques naturels côtiers importants

Cette pression démographique, outre qu'elle rend difficile l'action foncière raisonnée, engendre à terme des risques majeurs liés aux constructions inondables sur le littoral, qui n'ont pas été anticipés.

À côté des pressions anthropiques importantes sur les milieux, des aléas naturels divers pèsent sur le territoire et entraînent des risques significatifs pour la population. L'île est sujette à de nombreux aléas tels que les inondations, les submersions marines ou les mouvements de terrain. Les menaces du réchauffement climatique sont aussi présentes comme la montée des eaux, l'augmentation de la température et l'acidification de l'océan.

L'arrêté préfectoral du 22 août 2007 fixe la liste des communes de Mayotte exposées à un ou plusieurs risques majeurs et pour lesquelles s'applique le droit à l'information du public.

La couverture des 17 communes de l'île par un Plan de Prévention des Risques naturels (PPR), avec prise en compte des aléas hydrauliques et des mouvements de terrain est en cours), et une finalisation prévue de cette procédure en 2013 pour les cinq premières communes, et à l'horizon 2014-2015 pour les 12 autres. Dans l'attente de ce plan l'interdiction de l'extension de l'urbanisation sur les zones où les risques naturels sont forts est de droit en application de l'article R 111-2 du code de l'urbanisme « *Le projet peut être refusé ou n'être accepté que sous réserve de l'observation de prescriptions spéciales s'il est de nature à porter atteinte à la salubrité ou à la sécurité publique du fait de sa situation, de ses caractéristiques, de son importance ou de son implantation à proximité d'autres installations.* »

5.3. Une maîtrise difficile de l'urbanisation

5.3.1. Une pression foncière importante

Mayotte est un territoire aux surfaces constructibles limitées. Sur une superficie de 375 km², l'île dispose d'une réserve foncière théoriquement constructible d'environ 40% de son territoire. En fait seuls 13 % de son territoire est réellement constructible, compte tenu des contraintes liées aux aléas naturels, dont le plan d'aménagement et de développement durable (PADD) tient compte, aux documents d'urbanisme et aux différentes réglementations concernant les risques naturels et le littoral.

Le marché foncier légal ne concerne qu'une très faible part de l'offre potentielle

Cette situation est liée à plusieurs facteurs :

- La non-disponibilité réelle des terrains situés sur la ZPG appartenant à l'Etat, avec des habitants titulaires de droits temporaires d'occupation (AOT), souvent non encore enregistrés, alors qu'ils se croient propriétaires. Cela dit la cession gratuite de terrains aux communes pour la réalisation de constructions ou d'opérations d'aménagement et aux opérateurs sociaux pour la construction de logements sociaux est possible. Les procédures de cession sont en cours.
- La lenteur du processus de régularisation des titres de propriété des occupants de terrains appartenant au Conseil Général (c'est-à-dire tous les terrains sans titre hormis ceux du DPM, essentiellement la ZPG), démarré en 1996 et qui n'a abouti aujourd'hui que pour un tiers environ des titres à régulariser (environ 13 000 titres non régularisés sur 23 000).
- Le morcellement très important des terrains en parcelles, notamment dû aux problèmes d'indivision.
- La complexification de l'attribution de propriétés liées à la stabilisation seulement très récente des patronymes.
- L'absence d'un observatoire foncier (veille foncière, enregistrement des transactions et des mutations).
- La base limitée actuelle de la taxe foncière (la mise en place en 2014 de la fiscalité locale bouleversera la répartition actuelle des impôts)

5.3.2. La situation du logement qui se dégrade

Le développement urbain, comprenant à la fois le développement de l'habitat, des équipements et services collectifs, des activités économiques et des interventions sociales, n'a pas suffisamment suivi la croissance démographique de l'île. L'urbanisation s'est effectuée de façon spontanée et peu encadrée, largement sur le littoral (en raison du relief et de la nécessité historique, en raison de l'insuffisance du réseau routier, de circuler par la mer) et en partie sur la Zone des Pas Géométriques.

Sur le plan quantitatif, l'évolution importante du parc de logement (+20 % entre 2002 et 2007), avec un développement de l'habitat en dur reste néanmoins insuffisante pour faire face aux besoins de la population. Par ailleurs la production de logement se trouve freinée par :

- la faible disponibilité de terrains réellement constructibles (environ 13% de la superficie du territoire) et disponibles (occupations coutumières et usages spontanés, propriétaires non-connus ou non-régularisés) ;
- le coût du foncier très élevé qui décourage les intentions d'accession à la propriété ;
- l'accessibilité des logements soumis d'une part à la condition de situation légale sur le territoire français du demandeur, et à l'existence de revenus réguliers mêmes faibles.

L'Insee dans les résultats du recensement d'août 2012 confirme que le parc de logement (résidences principales, qui sont 86% des logements) augmente, mais moins vite que la population.

L'habitat précaire subsiste dans la plupart des communes en particulier près des bassins principaux d'emploi (Mamoudzou et Kawéni, qui abrite le plus grand « bidonville » de France). 25 % des foyers n'ont pas accès à l'eau (absence de réseaux ou insolvabilité des ménages) et 23 % n'ont pas accès à l'électricité.

Le relief difficile pousse l'essentiel de la population à se concentrer sur le littoral. En effet 62 des 72 villages de l'île sont côtiers, et une partie a été édifiée sur la ZPG. La pression d'habitat sur le littoral restera encore très forte compte tenu de ces éléments.

5.3.3. Des instruments de planification identiques à ceux de la métropole

Mayotte dispose d'un document d'urbanisme territorial, le Plan d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) approuvé par décret pris, après avis du Conseil d'Etat, le 22 juin 2009. Le Conseil Général a prescrit en mars 2010 la révision générale de ce document dont l'élaboration datait de 2005 ainsi qu'une révision partielle pour intégrer le développement en cours de la filière aquacole. Ces procédures, bien que toujours d'actualité, n'ont pas beaucoup avancé durant cette année 2012. La loi sur la départementalisation de Mayotte de décembre 2010, fait évoluer ce document en Schéma d'Aménagement Régional (SAR), comme dans les autres DROM.*

Le PADD en vigueur identifie six objectifs pour les dix prochaines années :

- Favoriser une répartition plus équitable des équipements et services collectifs sur le territoire mahorais ;
- Appliquer le principe de précaution à la gestion de la ressource en eau ;
- Protéger et gérer durablement les espaces naturels patrimoniaux terrestres et marins ;

- Préserver les capacités de circulation des marchandises entre la plate-forme portuaire de Longoni et Mamoudzou ;
- Localiser un nombre limité de sites d'accueil potentiels pour des projets de développement touristiques d'envergure ;
- Maîtriser le développement de l'agglomération de Mamoudzou en confortant l'armature urbaine et villageoise actuelle.

Le projet de SAR qui remplacera le PADD s'oriente vers un aménagement du territoire par pôles (quatre ou cinq au total), avec une densification de l'habitat. Ce projet a fait l'objet d'une consultation des services de l'État qui ont formulé plusieurs remarques.

D'autres documents de planification ont été élaborés : schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE), plan d'élimination des déchets ménagers et assimilés (PEDMA), schéma directeur de l'aménagement agricole et rural de Mayotte (SDAARM), schéma régional des infrastructures et des transports (SRIT).

Les outils utiles à la construction et l'urbanisme sont récents et ont été consolidés d'abord par l'ordonnance de 2005 portant actualisation du droit de l'urbanisme permettant la réalisation des plans locaux d'urbanisme (PLU), et rendant applicable la loi littoral à Mayotte puis par deux ordonnances d'avril et mai 2012 étendant à Mayotte le code de l'urbanisme et le code de la construction et de l'habitation.

Toutes les communes, sauf celle de Sada, disposent depuis 2011 d'un PLU approuvé. La planification des PLU réalisés est généralement d'assez bonne facture mais la réglementation associée a révélé des difficultés d'application compte tenu de leur inadaptation à la situation locale. La construction à Mayotte se caractérise par un taux particulièrement élevé de bâtiments réalisés sans permis de construire (de l'ordre de 40 à 50 %). Un nombre important de demandes concerne donc des régularisations. Seule la commune de Mamoudzou dispose de son propre service d'instruction.

5.4. Modalités d'intervention des services dans l'application des dispositions littorales

5.4.1. Organisation des services dans la chaîne d'intervention de l'Etat vis-à-vis des dispositions littorales

La DEAL comprend cinq services métiers rattachées à la direction.

- service développement durable des territoires (SDDT) ;
- service environnement et prévention des risques (SEPR);
- service appui équipements collectifs (SAEC) ;
- service infrastructures, sécurité et transports (SIST) ;
- secrétariat général (SG)

Les deux premiers services (SDDT et SEPR) interviennent dans la problématique de la mise en œuvre de la loi littoral notamment au titre :

- **de la régularisation dans la ZPG.**

Les décrets modifiant le régime juridique de la zone dite « des cinquante pas géométriques » à Mayotte ont été publiés en septembre 2009, permettant la cession de ces terrains appartenant au domaine public maritime de l'État, à titre onéreux, ou à titre gratuit pour les seules collectivités, en vue de la réalisation d'opérations d'aménagement. Les demandes sont nombreuses. La DEAL assure l'instruction technique de ces dossiers.

Les opérations de régularisation dans la ZPG sont effectuées au cas par cas dans des délais assez longs, essentiellement dus aux réticences des occupants à devoir payer des frais de cession. La politique de régularisation de la ZPG en cours nécessite un encadrement pour ne pas remettre en cause l'aménagement et le développement des communes.

L'élaboration, dans certaines situations de plan d'aménagement de secteur serait de nature à accompagner les communes dans ce domaine. Cela dit la DEAL n' a pas les moyens de cet accompagnement ni sur le plan humain et financier

- **de l'instruction des permis de construire**

Toutes les communes de Mayotte sont désormais dotées d'un Plan Local d'Urbanisme (PLU). Ces documents, élaborés dans des délais contraints, par des équipes municipales qui ont fait à cette occasion l'apprentissage de leur compétence en matière de planification, présentent des difficultés d'application (le taux de refus des PC est de 50 %) et n'intègrent pas certaines réflexions en cours ou achevées après leur approbation (SRIT, SDAGE, etc.). Dix communes sont engagées dans des procédures de modification, voire de révision simplifiée pour améliorer la mise en œuvre de leur document d'urbanisme. Ces derniers devront faire l'objet d'une simplification réglementaire pour s'adapter aux situations locales tout en veillant à répondre aux grands enjeux communaux et supra communaux. Le besoin en conseil et assistance de la DEAL dans le suivi et l'évolution des documents reste donc très élevé d'autant que l'inadaptation des règlements des PLU au contexte local est une source importante des contentieux en urbanisme.

- **du contrôle de légalité**

À Mayotte comme en métropole, le dispositif de contrôle de légalité dont l'exercice relève de l'autorité préfectorale s'appuie, en la matière, sur la DEAL. L'unité contrôle de légalité est à juste titre indépendante du service d'instruction et rattachée au secrétariat général de la DEAL.

Toutes les communes de l'archipel sont dotées d'un PLU et le nombre de permis de construire délivrés à Mayotte augmente annuellement de 10 % en moyenne.

La Préfecture de Mayotte sollicite l'avis technique, au titre du contrôle de légalité, de la DEAL pour tout ce qui concerne la délivrance d'actes individuels d'urbanisme (permis de construire, permis d'aménagement, déclarations préalables et certificats d'urbanisme).

Ce contrôle occupe actuellement à temps plein 2 agents de catégorie B et connaît une rapide montée en charge (800 dossiers traités en 2011).

Cette fonction essentielle exercée pour le compte de la préfecture occupe outre les deux agents de la cellule toute la chaîne hiérarchique de la DEAL (visa du directeur avant transmission à la préfecture).

Les suites judiciaires du contrôle de légalité sont pour l'instant assez modestes.

- **de la prévention des risques**

L'établissement des Plans de prévention des risques naturels (PPRN) est donc en bonne voie, mais l'efficacité de ces plans dépendra en grande partie de la prise de conscience par

la population et ses élus de la réalité de l'exposition aux risques. Difficulté partagée avec la prévention des risques technologiques. Cette mission se heurte en effet à une faible mobilisation des collectivités locales (en témoignent les difficultés récurrentes pour faire respecter les responsabilités de celles-ci pour l'entretien des cours d'eau, voire des ravines, et même en amont pour clarifier leur dévolution entre département et communes). Un fort sentiment général de fatalisme demande une politique d'information préventive très ambitieuse et des efforts particuliers de la DEAL, efforts qu'il lui faudra selon toute évidence soutenir dans la durée.

La mise en œuvre de **la directive inondation**, enfin, mérite un développement particulier. En effet la méthodologie nationale, qui passe successivement par l'évaluation préliminaire des risques d'inondation (PGRI), l'identification des territoires à risques importants (TRI), la cartographie des risques et enfin l'élaboration de plans de gestion des risques d'inondation (PGRI), est difficilement transposable à Mayotte. D'un côté, des cartographies précises de submersion marine ont déjà été conduites, de l'autre les données et outils sur lesquels s'appuie la démarche en métropole ne sont pas disponibles dans l'île. La DEAL souhaite, à juste titre, disposer d'un appui extérieur pour préciser la démarche applicable à ce territoire.

5.4.2. Relations des services de l'État avec les opérateurs nationaux (Conservatoire du littoral, parc marin...)

Le conservatoire du littoral (deux permanents) mène une politique d'acquisition et de gestion selon des conditions du droit commun en métropole. Le conservatoire possède désormais une série de sites importants. Toutefois au titre des périmètres d'intervention une part importante subsiste au titre des périmètres complémentaires « à acquérir » qui ne font pas l'objet d'acquisition alors qu'une grande partie concerne la ZPG et qu'ils ont été approuvés par le conseil d'administration du conservatoire. Aucune explication à cette situation si ce n'est celle d'un manque de moyens de la part du conservatoire. L'État doit se saisir de ce sujet et contribuer à clarifier cette situation afin qu'il soit procédé au transfert de propriété nécessaire. Cette action sera de nature à améliorer le cadre d'action au titre des occupations illégales de terrain et de maîtrise de l'utilisation du foncier.

Dans le domaine des polices de l'urbanisme et de l'environnement, il faut noter l'absence de véritable plan de contrôle coordonné entre les différents services (État, établissements publics et collectivités territoriales) compétents. Les équipes apparaissent dispersées, des moyens nautiques existent mais sont attachés à leur service respectif, et la priorité de la lutte contre l'immigration illégale les rend finalement assez peu disponibles. Le parc naturel marin, soumis à la forte influence d'un conseil de gestion dominé par les pêcheurs, est très peu présent dans le domaine de la police.

Il faut enfin souligner l'absence d'un véritable système d'information géographique (SIG) qui serait un apport important pour l'ensemble des acteurs des services de l'État et les collectivités.

**Ministère de l'écologie,
du développement durable
et de l'énergie**

**Conseil général de
l'environnement
et du développement durable**

7e section – secrétariat général

bureau des rapports
et de la documentation

Tour Pascal B - 92055 La
Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 73

