

ETUDE DES FACTEURS JURIDIQUES

DU GOLFE NORMAND-BRETON

(TOME III)

RESUME

INTRODUCTION GENERALE

" Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales ou de leurs groupements ayant pour objet :

- la mise en oeuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral,
- la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages du patrimoine,
- la préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau telles que la Pêche, les Cultures Marines, les Activités portuaires, la construction et la réparation navale, et les transports maritimes,
- le maintien ou le développement dans la zone littorale des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat, et du tourisme " (1).

Résultante d'un grand nombre de travaux internationaux et nationaux relatifs au littoral, la Loi du 3 Janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral énonce ainsi en son article 1 un nouveau principe législatif de " coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales ".

(1) Article 1 de la Loi n° 86-2 du 3/1/86 relative à l'Aménagement, la Protection et la Mise en Valeur du littoral (J.O. du 4/1/86 p. 200.)

Dans le cadre d'une analyse relative aux partenaires de l'exploitation d'une zone littorale, acteurs publics administratifs (Titre I.) mais aussi acteurs professionnels et privés (Titre II), l'énoncé de ce principe impliquant une politique coordonnée des actions littorales s'avérait nécessaire. Référence obligatoire il éclaire d'un jour particulièrement intéressant la répartition et l'exercice des multiples compétences relatives au littoral, et permet d'en souligner les contradictions, les interactions et les chevauchements, obstacles aujourd'hui majeurs dans la mise en oeuvre efficace d'une gestion rationnelle du littoral.

En tant qu'entité géographique particulièrement adaptée au recensement des nombreux intervenants participant à cette gestion à des titres très divers, la zone littorale du Golfe Normano-Breton traduit explicitement une certaine complexité administrative. La multiplicité n'est pas en ce domaine facteur de cohérence.

Les progrès réalisés tant au niveau international qu'au niveau national dans le sens d'une meilleure coordination des actions et d'une plus grande concertation au niveau des prises de décision ne doivent pas cacher les lacunes réglementaires et législatives qui subsistent, ni la timidité de l'Etat à établir les bases et les moyens juridiques destinés à leur concrétisation devenue nécessaire.

La coopération établie depuis quelque temps au niveau international ne paraît pas s'appliquer aussi facilement au niveau national ou régional.

De nombreuses organisations internationales, gouvernementales et non gouvernementales (2) sont à l'origine du développement du droit international du littoral et ont reconnu à ce dernier sa spécificité.

(1) Cf. Art. 1 Loi " Littoral " précitée.

(2) Action du Conseil Economique et Social des Nations Unies (définition d'une zone côtière en 1973) de l'O.M.I., de l'U.N.E.S.C.O., de la F.A.O. ...

Les recommandations, les résolutions ou les mesures communautaires pour ce qui concerne l'espace côtier européen sont à l'origine de certaines actions nationales. Les actions du Conseil de l'Europe ⁽¹⁾, de l'O.C.D.E. ⁽²⁾, et de la Communauté Economique Européenne qui devait adopter en 1982 la Charte Européenne du Littoral ⁽³⁾, sont à retenir.

Elles ont établi dans l'ensemble les principes généraux de valorisation du littoral et préconisé l'adoption d'une série de principes de planification et de gestion destinées à la réalisation d'une politique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. Cependant trop peu de leurs dispositions traitent de la coordination des actions de l'ensemble des intervenants publics et privés.

La Charte Européenne du littoral dispose en 1981 qu'il convient " d'assurer le dialogue entre les différentes disciplines trop compartimentées actuellement dans la plupart des pays ".

La spécificité d'un milieu qui ne connaît pas de frontières naturelles et la définition du littoral " Patrimoine commun de l'humanité " imposent peu à peu l'approche des problèmes côtiers dans un esprit de coopération interétatique.

Mais ces principes de coopération transposables au niveau départemental, régional, ou interrégional, ne semblent pas encore avoir trouvé les moyens de se concrétiser de manière permanente au niveau local.

Les actions nationales, si elles existent, demeurent timides. En 1973 pourtant, " l'éparpillement entre de multiples autorités publiques de responsabilités relatives au littoral et le manque de coordination entre ces autorités " sont considérés par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe comme un obstacle à une action cohérente et harmonisée de protection du littoral.

La séparation reconnue des services administratifs augmentée de la séparation corrélatrice des dispositions ayant trait aux zones littorales s'avère en effet préjudiciable à une globalisation de la gestion. Les efforts accomplis jusqu'à aujourd'hui au niveau national ont plus concernés la planification des politiques globales d'aménagement ⁽¹⁾ que celle des structures et services chargés de les mettre en oeuvre. L'article 1 de la Loi " littoral ", du 3 Janvier 1986 consacre le principe de " coordination " des actions mais son imprécision par rapport aux autres dispositions de la loi en fait plus un souhait qu'une obligation. La coordination reste soumise à la volonté administrative. Le problème de la dispersion des structures administratives a été résolu partiellement au niveau national par la mise en place en 1901 d'un Ministère de la Mer ⁽²⁾ puis d'un Secrétariat d'Etat à la Mer mais ceux-ci ne résolvent pas à des niveaux géographiques restreints ⁽³⁾ l'articulation des multiples services pourvus de compétences applicables au littoral.

(1) Recommandation relative à la protection des côtes en Europe (Assemblée Parlementaire-1971) / Résolution 7 (29) relative à la protection des zones côtières (Comité des Ministres du Conseil de l'Europe 26/10/73).

(2) Recommandation du Conseil (76) du 12/10/76 sur les principes relatifs à la gestion des zones côtières (organisation de coopération et de développement Economique) Cf. " La gestion des zones côtières - analyse d'une Recommandation de l'O.C.D.E. " par H. SMETS dans " Rapport-Congrès Protection littorale S.F.D.E. BORDEAUX, 6-8/ 10/ 77.

(3) Adoptée le 8/10/81 par la Conférence Plénière des actions périphériques maritimes et votée le 18/6/82 par le Parlement Européen.

(1) - Instruments locaux de planification de l'espace tels que Schémas Directeurs (S.D.) et Plans d'Occupation des Sols (P.O.S.), S.A.V.M. et Schémas de Mise en Valeur de la Mer (S.M.V.M.).

- Dispositif juridique global : - Directive d'Aménagement du Littoral, Décret du 25/8/79, - Loi " Littoral " du 3/1/86.

(2) consécutif à la mise en place en 1972 (Décret n° 72-302 du 19/4/72-A.J.D.A. 1972 p. 425) du Groupe Interministériel de coordination de l'action en mer des Administrations, à la création le 20/4/78 du Comité et de la Mission Interministérielle de la mer, et à l'Instruction des Préfets Maritimes en tant que coordinateurs des actions en mer des diverses administrations (Décret du 9/3/78- Infra Titre I CH. I.).

(3) s'il a réuni les services de l'Equipement et des Affaires Maritimes au sein d'un même ministère au Secrétariat d'Etat, le cloisonnement des deux Directions dont ils dépendent perpétue le cloisonnement au niveau local.

. La multiplication des acteurs, les bouleversements intervenus en 1982 et 1983 dans la répartition traditionnelle des compétences en raison des mesures de décentralisation et des mesures de déconcentration qui ont modifié le schéma administratif français précédemment établi en transférant les compétences de l'Etat vers les élus ou en les redistribuant à différents niveaux hiérarchiques des services administratifs développent l'urgence d'une institutionnalisation de la coordination et de la concertation.

L'article 1 de la loi littoral, et l'article L 110 du Code de l'Urbanisme au titre duquel " le territoire français est le patrimoine commun de la nation ... chaque collectivité publique en étant le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences "... et ... harmonisant " dans le respect de leur autonomie réciproque leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace ", ⁽¹⁾ ne peuvent suffire à l'établir, négligeant à la fois de citer l'ensemble des partenaires publics et privés et les moyens concrets de sa mise en place effective. Le littoral reste saturé par une multitude d'acteurs publics et privés interactifs dont les objectifs souvent divergents, mais la technicité et la spécialisation profiteraient d'un rassemblement au sein d'une structure qui ne soit ni occasionnelle ni ponctuelle. A ces raisons de fonds s'ajoutent de nombreuses raisons de fait qui seront développées au cours de cette analyse.

Celle-ci, limitée aux principaux intervenants intéressés à l'administration et à la gestion du Golfe Normano-Breton, reflète une situation semblable à d'autres zones littorales du point de vue des structures du Partenariat. Elle distingue en fonction de leur essence, origine purement administrative, ou origine professionnelle et privée, les nombreux acteurs du littoral ; deux collectivités territoriales régionales, trois collectivités territoriales départementales, cent quinze collectivités territoriales

communales ainsi qu'une dizaine de services extérieurs de l'Etat, généraux et spécialisés possédant à titre principal ou accessoire des pouvoirs applicables sur ce littoral, constituent les acteurs publics administratifs ; de nombreux organismes institués sous forme d'associations ou encore d'établissements publics interprofessionnels, qui seront placés dans la seconde partie de l'étude en raison de ce caractère professionnel, constituent les acteurs professionnels et privés ⁽¹⁾ dont certains investis de compétences directement applicables sur cette zone côtière, forment de véritables dynamiques au sein de la réglementation, de la gestion ou encore de la protection du littoral.

Le Tome III de l'Etude des Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton porte particulièrement sur les problèmes de répartition des compétences tant au niveau public que professionnel et privé.

L'étude est placée sous le jour de trois grandes lignes juridiques directrices, constituées par les lois de décentralisation, les textes de déconcentration, et la loi " littoral " premier dispositif législatif global, relatif au littoral. Ces réformes récentes ont modifié sensiblement les rapports entre acteurs publics et privés compétents sur le littoral.

(1) Art. 35 Loi du 7/1/83 relative à la répartition des compétences entre Région, Département commune et Etat (J.O. du 9/1/83 p. 215).

(1) Le Golfe Normano-Breton représente : 1515 km² de surface, 695 kms de linéaire côtier, une population permanente (en 1984) de 292.000 Habitants concentrée dans deux secteurs principaux, la Rance et l'Ouest de la baie de SAINT-BRIEUC, environ 1.300 concessionnaires conchylicoles et 2.200 marins artisans (en 1987), 34 % de linéaire côtier utilisé intensivement pour le tourisme sur 235 kms de côtes (cf. Bilan du Golfe Normano-Breton p. 160).

TITRE I

LES ACTEURS PUBLICS ADMINISTRATIFS DU LITTORAL

La complexité des relations administratives est un des derniers obstacles à une rationalisation de la gestion du littoral. L'analyse des compétences et des pouvoirs attribués aux " acteurs publics " du littoral est dominée par deux réalités ; la nouveauté d'un partenariat élargi depuis peu aux collectivités territoriales régionales, départementales et communales d'une part (CHAP. I) ; la multiplicité des services administratifs de l'Etat investis de tâches générales ou spécialisées, fréquemment confrontée aux besoins de coordination et de concertation, d'autre part (CHAP. II) ⁽¹⁾.

Le jeu des volontés administratives régionales, départementales, ou locales, traduit une situation administrative inégale sur le littoral du Golfe Normano-Breton.

CHAPITRE I. UN PARTENARIAT NOUVEAU : LES COLLECTIVITES TERRITORIALES DU LITTORAL, REGIONALES, DEPARTEMENTALES, ET COMMUNALES.

Les collectivités territoriales sont entrées depuis 1946 dans l'ordre Constitutionnel qui garantit également la libre administration. Les réformes de décentralisation engagées en 1982, ont révélé cette dimension nouvelle qui prend une valeur particulière au sein des collectivités territoriales régionales, départementales, ou communales ayant une façade maritime. " Les communes, les départements et les régions, constituent en effet le cadre institutionnel de la participation des citoyens à la vie locale et garantissent l'expression de cette diversité " ⁽¹⁾.

En référence à ce principe le législateur a choisi de confier la responsabilité principale sinon entière d'un groupe d'attributions à la catégorie de collectivité la plus à même de les prendre en charge. Cette volonté s'est exprimée au travers des transferts de compétences intervenus en 1983, qui ont réalisé une spécialisation des trois catégories de collectivités territoriales : La région pour l'impulsion du développement économique et des politiques de l'emploi, de la planification et de l'aménagement du territoire ; le département pour l'organisation des grands équipements et services publics, les actions de solidarité et de péréquation (organisation des complémentarités " ville-campagne) ; enfin les communes pour la maîtrise du sol, l'urbanisme, et les équipements de proximité ⁽²⁾.

(1) Art. 1. Loi du 7/1/83.

(2) " Libre administration et décentralisation " M. BOURJOL - " Vertus et limitation de la décentralisation ". Coll. 5/85, Cahiers du Droit Public p.70.

L'analyse de l'exercice des compétences littorales des collectivités territoriales présentes sur la zone côtière du Golfe Normano-Breton permet d'apprécier l'impact effectif de la décentralisation intervenue en 1983 ; cette dernière s'est mise en place lentement, plaçant les collectivités locales devant les difficultés liées aux transferts à savoir principalement une insuffisance de moyens financiers pour certaines collectivités et un manque immédiat de personnel et de services qualifiés. Dans l'ensemble cependant, l'analyse révèle une volonté des Régions, communes ⁽¹⁾ et Départements à entrer dans le jeu décisionnel face au rôle toujours présent de l'Etat dont l'intervention est nécessaire pour rationaliser l'occupation souvent anarchique du littoral.

Outre leurs pouvoirs généraux d'intervention en matière économique dans les secteurs d'activités littorales, chaque collectivité territoriale dispose d'un domaine d'action prépondérant ; les régions Bretagne et Basse-Normandie connaissent une extension de leurs attributions dans le cadre de la Planification et de l'intervention économique et dans les domaines spécifiques des aides aux secteurs des Pêches et des Cultures Marines ; les départements des Côtes-du-Nord, Ille-et-Vilaine et Manche, sont chargés de gestion sur le littoral, au travers des multiples transferts de compétences intervenus en matière de Ports de commerce et de pêche, d'aides financières aux travaux d'aménagement de cultures marines, d'environnement et d'aménagement du littoral ⁽²⁾ ; les 115 communes " littorales " dont les maires ont vu s'étendre leur pouvoir de Police en mer, maîtrisent l'aménagement et la gestion des sols sous le contrôle de l'Etat, à travers leurs nouveaux pouvoirs de décisions relatifs à l'urbanisme littoral, les opérations d'aménagement touristique, la gestion des ports de plaisance.

Appliquées au littoral cette spécialisation générale, augmentée d'attributions spécifiquement littorale accroît considérablement le rôle des collectivités territoriales en zone côtière. Elle augmente aussi les risques de trop grande disparité régionale ou locale auquel l'Etat répond à la fois, en droit, par l'intermédiaire de la maîtrise de la production normative relative

(1) Les communes littorales sont les plus timides en terme d'action économique par manque d'habitude et de moyens.

(2) - Inscription des voies littorales au Plan Départemental des itinéraires de promenade et de randonnée.
- Pouvoir de gestion des espaces littoraux sensibles (Périmètres Sensibles)

à ces zones ⁽¹⁾, et en fait, au moyen notamment de l'impact de ses services techniques, réencadrant ainsi les compétences transférées.

L'élargissement des compétences littorales accordées aux trois niveaux de collectivités est en effet contre-balancé depuis 1986 par l'établissement au-dessus de celle-ci d'un cadre juridique national destiné à éviter de trop grandes disparités locales et à favoriser la protection uniforme de ces zones sensibles. La loi littoral à ce titre réencadre principalement la liberté des autorités communales, instaure des dispositions protectrices plus ou moins fortes des espaces littoraux en fonction de la proximité de l'eau, et règle par exemple les problèmes de police des baignades et activités nautiques. Mais elle laisse en suspens certaines questions primordiales telles le règlement éventuel de concurrences entre collectivités intéressées par la gestion des espaces littoraux ⁽²⁾, les difficultés financières des communes ⁽³⁾ ou la création possible d'une institution nouvelle de concertation au niveau régional ⁽⁴⁾.

Le littoral du Golfe Normano-Breton constitue au regard des compétences littorales des Régions, Départements et Communes concernées une zone de décentralisation réelle mais surveillée.

CH. II. UN PARTENARIAT MULTIPLE : LES SERVICES EXTERIEURS DE L'ETAT COMPETENTS EN ZONE LITTORALE

Jusqu'aux réformes de 1982, l'administration d'Etat constituée par l'ensemble des autorités formant le pouvoir exécutif et de leurs services, constituait l'essentiel de l'armature administrative française sur les territoires maritimes et terrestres. Les réformes de décentralisation et les mesures de déconcentration ⁽¹⁾ qui l'ont réorganisée n'ont pas beaucoup entamé le poids prépondérant qu'elle conserve sur le littoral au travers de ses organes locaux ou Services Extérieurs de l'Etat, organes d'exécution des administrations centrales répartis sur l'ensemble du territoire. On peut les classer en deux catégories ; d'une part les services investis de missions et de tâches d'administration générale, (I.) également chargés de la coordination des activités de la majorité des Services Extérieurs dans les Départements et les Régions (Décret du 10/5/82) à savoir sur le littoral, les Commissaires de la République de Département et de Région, et les Préfectures Maritimes, d'autre part les services investis de tâches administratives spécialisées, souvent techniques, placés sous l'autorité des précédents. (II).

Tous ces services sont en principe organisés dans le cadre géographique du Département qui constitue la circonscription administrative de droit commun de l'administration locale ⁽²⁾ mais certains d'entre eux sont organisés de manière complémentaire ou alternative dans un cadre géographique différent, souvent régional ⁽³⁾ en ce qui concerne l'action en zone côtière.

(1) Loi " Littoral " du 3/1/86, précitée.

(2) cf. art. 25 " loi littoral " ; mesures de coordination des opérations d'aménagement, protection et mise en valeur de chaque côté du rivage, souvent insuffisantes.

(3) Malgré l'extension possible de la taxe de séjour aux communes littorales.

(4) Le Projet de la loi " littoral " prévoyait la création d'institution nouvelle de concertation réservant aux Régions un rôle majeur.

(1) La déconcentration consiste en une redistribution des compétences à l'intérieur de l'administration de l'Etat de l'échelon central vers les échelons locaux.

(2) non modifiée par les Décrets du 10/5/82. (J.O. du 11/5/82 p. 1335).

(3) au niveau communal, cantonal, ou d'arrondissement, ou encore spécifique en raison des exigences de l'activité en cause (ex. : Direction Inter-Départementale de l'Industrie.)

Sur le littoral du Golfe Normano-Breton, l'observation de la vie administrative révèle la multitude des services chargés d'intervenir aux titres divers de la réglementation, de l'instruction ou du contrôle des activités, dans le cadre de circonscriptions administratives non moins nombreuses, dont deux régions Maritimes et deux régions Terrestres qui se connaissent peu et séparent en deux parties distinctes d'un point de vue administratif les espaces terrestres et marins du Golfe, ne facilitant pas l'approche juridique globale de cette entité géographique. Elle révèle également au sein de ces services administratifs le manque de connexion dans l'exercice de chaque compétence, et entre chacun d'eux des différences d'esprit, et en conséquence une approche souvent différente d'un même problème. Les nombreuses compétences susceptibles d'être exercées par eux sur le littoral sont ainsi dispersées, parfois complémentaires, parfois concurrentes.

SECTION I. LES SERVICES EXTERIEURS D'ADMINISTRATION
GENERALE OU L'EXERCICE THEORIQUE DES
POUVOIRS LITTORAUX.

Les compétences littorales confiées aux services administratifs généraux sur le littoral du Golfe Normano-Breton sont exercées sur les espaces maritimes par les deux Préfets Maritimes de la 1ère et de la 2ème Région Maritime, et sur les espaces terrestres (1) par les deux Commissaires de la République des Régions (2) de Bretagne et de Basse-Normandie et les trois Commissaires de la République des Départements (3) des Côtes du Nord, d'Ille et Vilaine, et de la Manche.

Ils se trouvent investis depuis les mesures de déconcentration de compétences nouvelles, retirées à certains services spécialisés (4) qui ont ainsi perdu un monopole de décision, et forment un deuxième échelon de décisions déconcentrées. Les procédures permises dans la mise en vigueur de ces mesures ne modifie pas beaucoup en réalité, l'ancienne répartition des pouvoirs.

§ I. LES PREFETS MARITIMES, ACTEURS ADMINISTRATIFS
GENERAUX SUR LA ZONE MARINE DU GOLFE
NORMANO-BRETON.

Les Préfets Maritimes ont été investis par
Décret du 9 Mars 1978 (5) en tant qu' " autorité administrative unique "

(1) y compris le Domaine Public Maritime immergé (sol et sous-sol de la Mer Territoriale).

(2) COREP. R.

(3) COREP. D.

(4) Décrets du 10/5/82 (Précités).

(5) Décret n° 78-272 (v.o. du 11/3/78 - R 1020)

représentant de tous les Ministres, de l'exercice des droits souverains en mer et des attributions de Police administrative générale.

Les deux Préfets Maritimes du Golfe Normano-Breton sont actuellement, en vertu de ce texte, représentants de l'Etat (1) à l'échelon local dans leur région maritime, délégué du Gouvernement en matière de police administrative générale en mer et autorité chargée de coordonner les actions de l'Etat en mer. Relevant statutairement du Ministre de la Défense en tant qu'Officier Général de la Marine, ils exercent à la fois des responsabilités civiles qui seules entrent dans le cadre de l'étude et des responsabilités militaires (2).

En vertu de ce même Décret, ils ont notamment la responsabilité générale du sauvetage et de l'aide médicale en mer, de la préparation de la lutte contre la pollution (3), de la protection de l'environnement marin (4) et du respect des règles de navigation dans la Mer Territoriale (5). Leur action se base par ailleurs sur différents textes spéciaux au titre desquels ils exercent la police des eaux et rades (6) sont investis de la protection des côtes et du cabotage (7) de la police et de la réglementation de la circulation du stationnement nautique dans la Mer Territoriale, de la protection des installations du Plateau Continental (8) de la réglementation et de la police des engins nautiques sportifs à hélices, de la neutralisation des explosifs dans la Mer Territoriale et sur le rivage, (9) et de la navigation dans les chenaux d'accès portuaires (10).

On distingue au sein de ces domaines d'actions très étendus leurs pouvoirs réglementaires, leurs pouvoirs d'action directe sur les eaux maritimes et leur pouvoir général de coordination des actions de l'Etat en mer.

(1) représentant de tous les Ministres et non uniquement du Ministre de la Défense.

(2) En tant que Commandant Opérationnel et Territorial.

(3) Décret du 12/10/78.

(4) Loi du 7/7/76 modifiée.

(5) Décret du 6/2/85.

(6) Ordonnance du 14/6/1844.

(7) Ordonnance du 17/12/1828.

(8) Décret du 1/2/1930 - Instruction Ministérielle (Equipement, Transport, Défense) du 16/6/76.

(9) Décret du 4/3/76.

(10) Article R. 351-2 du Code des Ports Maritimes .

§ II. LES COMMISSAIRES DE LA REPUBLIQUE DE DEPARTEMENTS COTIERS, ACTEURS ADMINISTRATIFS GENERAUX SUR LA ZONE TERRESTRE ET LE DOMAINE PUBLIC MARITIME DU LITTORAL NORMANO-BRETON

L'analyse de l'ensemble de leurs compétences permet de distinguer d'une part les domaines dans lesquels celles-ci sont exercées et détenues en propre à titre décisoire par les Préfets Maritimes, d'autre part ceux dans lesquels certaines compétences (décisaires ou consultatives) sont placées en zone d'interférence, aux frontières des pouvoirs d'autres autorités administratives.

En réalité, l'examen de l'ensemble des compétences fait apparaître la difficile séparation entre deux autorités terrestres et maritimes investies l'une en mer, l'autre à terre d'un pouvoir de police administrative générale, respectivement les COREP. de Départements côtiers, et les Préfets Maritimes. C'est en effet, entre ces deux autorités que se jouent le plus souvent, en zone côtière, et dans certains domaines, le difficile partage des responsabilités ; les Préfets maritimes connaissent depuis quelques temps les pressions jurisprudentielles et législatives favorables à une expansion des responsabilités de certaines autorités terrestres en mer. Ces visées expansionnistes leur font craindre une diminution de la prédominance de leurs pouvoirs en zone maritime.

Les hésitations marquées par la législation quant au règlement de l'inadaptation des compétences ou leur interférence dans les zones littorales de forte inter-action terre - mer ⁽¹⁾ n'ont pas été réglées par la récente loi " littoral " laissant ouverts les choix d'interprétations dans la pratique administrative.

L'occupation et l'exploitation du Domaine Public Maritime immergé et l'exercice de la police administrative dans la nouvelle zone des 300 mètres à compter de la limite des eaux constituent les exemples les plus adéquats pour comprendre l'importance de l'interaction de compétences maritimes simultanées par des autorités administratives différentes principalement les Préfets Maritimes et les COREP. de Départements côtiers.

(1) Question posée par l'inadaptation de certaines limites de compétences géographiques.

Les COREP. des trois Départements côtiers du Golfe Normano-Breton sont les principaux acteurs administratifs, représentants directs de l'Etat sur la partie terrestre du littoral à la fois en matière de gestion et de Police. Leurs domaines d'intervention ayant été restreints du fait des transferts de compétences réalisés en faveur des collectivités territoriales par la décentralisation, ont cependant été renforcés à leur niveau par les mesures de déconcentration qui l'ont suivie; ces dernières confirment les pouvoirs de direction qu'ils détiennent sur les Services Extérieurs des Administrations civiles de l'Etat ⁽¹⁾ ayant des attributions maritimes ⁽²⁾, et consolident le rôle qu'ils jouent sur le littoral en tant que dépositaires de l'Autorité de l'Etat et interlocuteurs uniques des collectivités territoriales. Ils continuent à ce titre à prendre les décisions essentielles engageant l'action de l'Etat dans la partie littorale des départements concernés et constituent l'institution essentielle de l'Administration locale d'Etat.

L'évolution du statut de ce représentant local de l'Etat favorise l'évaluation du poids de ses compétences en zone côtière et révèle en pratique, depuis 1982, les raisons de possibles conflits de pouvoir dans les domaines d'action littoraux entre le niveau Départemental et Régional. L'action des trois Commissaires de la République des Départements côtiers du Golfe Normano-Breton s'inscrit à titre principal dans le cadre traditionnel pour les COREP. de Département de la réglementation et du contrôle de l'utilisation des sols qu'ils agissent en vertu de leur pouvoir de gestion et de conservation du Domaine Public Maritime ou ~~au~~ titre des compétences détenues en Aménagement et Urbanisme littoral.

Elle s'inscrit également de manière prépondérante en matière portuaire, en matière de police littorale, enfin depuis peu de temps dans le domaine des pêches et des cultures marines. ⁽³⁾

- (1) Décrets du 10/5/82, n° 82-389 relatif aux Pouvoirs des COREP. et à l'action des Services et Organismes Publics de l'Etat dans les Départements (J.O. du 11/5/82 p. 1335).
- (2) Décret n° 82-635 du 21/7/82 pris en application de l'article 3 du Décret n° 82-389 du 10/5/82 et de l'Article 3 du Décret n° 82-390 du 10/5/82 relatif aux pouvoirs des COREP. sur les Services des Affaires Maritimes (Art. 4.)
- (3) Décret n° 83-228 fixant le régime des autorisations d'exploitation de cultures marines, du 22/7/83 modifié par Décret n° 87-756 du 14/9/87 (J.O. du 15/9/87, p. 10.729)

Les COREP. conservent ainsi la maîtrise traditionnelle de la gestion et de la conservation du Domaine Public Maritime et terrestre (... exemple de la réglementation et du contrôle des utilisations privatives liées ou non à l'exploitation des ressources naturelles telles que les agrégats, les amendements ou les cultures marines), bénéficient d'une compétence portuaire d'attribution limitée au seul port maritime d'intérêt national sur le littoral du Golfe Normano-Breton, ST MALO, ainsi que de compétences préfectorales nouvelles dans le domaine des Pêches et des cultures marines (... transfert à leur niveau des " pouvoirs précédemment détenus par les directeurs des Affaires Maritimes et les Chefs de Quartiers ", qui s'étendent à toutes espèces de questions rentrant dans les attributions du Département de la Marine Marchande / exclusion néanmoins des pouvoirs relatifs à la réglementation des Pêches Maritimes (1) et à la tutelle sur les stations de pilotage (2) qui ont fait l'objet d'un transfert aux COREP. de Région),

Ils ont perdu cependant le monopole de l'action dans le domaine de l'Aménagement et de l'Urbanisme littoral

§ III. LES COMMISSAIRES DE LA REPUBLIQUE DE REGIONS LITTORALES DU GOLFE NORMANO-BRETON : VECTEURS DE L'ACTION ECONOMIQUE SOCIALE ET REGLEMENTAIRE DANS LE DOMAINE DES PECHEES MARITIMES

Bien que les COREP. de Départements restent les autorités de droit commun en matière de réglementation, les COREP. de Région jouent actuellement un rôle prépondérant à titre principal dans le domaine économique et social et dans celui nouveau des Pêches et des Cultures Marines.

L'évolution de la fonction est liée au besoin de coordination apparu au niveau régional dans ces domaines spécifiques nécessitant une vision globale pour laquelle le niveau départemental semblait trop restreint (3).

Les deux COREP. des Régions littorales jouent un rôle déterminant dans la procédure qui les lie aux Conseils Régionaux de Bretagne et de Basse Normandie en concertation étroite pour l'élaboration des contrats de Plan Etat/Région, généraux ou particuliers (thèmes d'action au profit du secteur maritime, et planification relative à l'Aménagement du territoire ou à l'environnement littoral.)

(1) pouvoirs de réglementation et de police des pêches côtières, estuariennes, salubrité des coquillages, classement et pêche sur les gisements naturels de coquillages.

(2) nomination et radiation des pilotes, établissement du règlement local...

(3) cas typique, sur le littoral, des aides relatives aux pêches et cultures marines aujourd'hui transférées aux collectivités territoriales pour une grande part.

La portée de leur action s'apprécie surtout dans le cadre des pouvoirs de répartition des crédits d'investissements publics en matière de Pêches et de Cultures Marines (présidence des Commissions Régionales de modernisations et de développement de la flotte de pêche artisanale et des cultures marines (COREMODE)). En conséquence des transferts de compétences aux collectivités territoriales, leur intervention est restreinte dans le cadre des aides aux Pêches Maritimes et résiduelle dans le cadre des aides aux Cultures Marines.

Les deux COREP. des Régions littorales du Golfe Normano-Breton ont reçu en 1982 compétence pour " exercer les pouvoirs précédemment détenus par les Directeurs des Affaires Maritimes " dans les conditions et sous les réserves prévues dans le Décret n° 82-390 du 10 Mai 1982 .

Ils exercent à ce titre le pouvoir réglementaire dans le domaine des pêches maritimes, et exerce la tutelle sur les stations de pilotage

Il ressort de l'analyse effectuée sur le Golfe Normano-Breton une forte déconcentration théorique des pouvoirs de l'Etat sur le littoral entre les mains des administrations générales, au niveau régional et départemental, et une redistribution partielle de ces compétences en pratique, par le biais de la pratique administrative et le jeu des délégations de signature au profit des services spécialisés. Parmi ces derniers, certains ont été réorganisés localement, afin de permettre la coordination des activités de la majorité des services extérieurs présents en zone côtière, (1) au niveau Régional ou Départemental, par les Commissaires de la République (2) de Région ou de Département.

(1) v. cas des " Affaires Maritimes ".

(2) Décrets du 14/3/64 et du 10/5/82 n°s 82-389 et 82-390. (Précités)

SECTION II : LES SERVICES EXTERIEURS SPECIALISES OU
L'EXERCICE PRATIQUE DES COMPETENCES LITTORALES.

SOUS-SECTION I. : Une pluralité de services compétents.
Sous l'autorité des Commissaires de la République

Une dizaine de services extérieurs de l'Etat assument des tâches administratives spécialisées applicables au littoral dans des domaines très diversifiés. Les facteurs essentiels ont modifié les données administratives traditionnelles. L'organisation des services et des pouvoirs, dépendante des volontés préfectorales et des volontés des collectivités, n'est que plus différenciée dans chaque circonscription ; la carte de répartition des compétences en est diversifiée sur le terrain, pouvant être différente dans deux circonscriptions géographiques distinctes pour un service extérieur et un niveau territorial semblables.

Cette situation administrative augmentée de divergences ponctuelles entre services tenant à des situations de fait basées principalement sur une approche différence plus ou moins directe des données de " terrain " et sur la dépendance de ministères aux préoccupations dominantes diverses souvent peu axées sur le littoral, ne facilite pas une gestion intégrée du littoral. Elle développe cependant un désir commun de rapprochement.

Seuls les principaux services extérieurs intéressés au littoral, c'est-à-dire les services des Affaires Maritimes de l'Équipement, de l'Action Sanitaire et Sociale, les services vétérinaires de l'Agriculture, et les Services de l'Environnement seront étudiés ici, sous l'angle de leur action littorale prédominante telle que celle relative aux Pêches et aux Cultures Marines pour les Affaires Maritimes, ou celles relatives à la gestion du sol pour l'équipement. Il convient d'y ajouter pour une meilleure compréhension des compétences, un établissement public industriel et commercial l'IFREMER qui ne constitue par un Service Extérieur administratif mais joue néanmoins un rôle important en matière de contrôle du milieu marin (2).

(1) Cf. § IV. ex : Affaires Maritimes plus axés que l'environnement vers les données socio-économiques du littoral.

(2) L'action d'un Etablissement Public Administratif, le " Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres " qui bien qu'étant un organe de gestion de l'activité administrative et non une administration aurait également pu être évoqué ici, ne sera pas abordée en raison de son évocation précédente in " Facteurs Juridiques du Golfe Normano-Breton, Tome II (Op. cit.), malgré son importance dans la participation à la politique de sauvegarde du littoral. (Rappel : E.P.A. comprenant fonctionnaires, élus et associations, créé par la Loi n° 75-602 du 10 Juillet 1975 ayant pour rôle principal de " mener une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels, et de l'équilibre écologique, " notamment au moyen du droit d'expropriation et du droit de préemption (ex. surfaces dunaires acquises au 1er Janvier 1985 : 16 ha. en Ille et Vilaine, 6 ha. dans les Côtes du Nord). cf. " Avis du Conseil d'Etat du 6 Novembre 1984, R.J.E. 4/85 - cf. Article L. 146-1 Nouveau Code de l'Urbanisme

L'action d'autres Services Extérieurs susceptibles d'intervenir en matière littorale n'est pas oubliée mais, présentant un caractère moins spécifiquement maritime, sera délaissée au profit des précédents.

Celles des Directions des Services Fiscaux (1) des Directions Régionales et Départementales de l'Architecture, ou de l'Industrie et de la Recherche doit être soulignée (2).

§ I. LES SERVICES EXTERIEURS CHARGES DES " AFFAIRES MARITIMES " SUR LE LITTORAL DU GOLFE NORMANO-BRETON: PREDOMINANCE DES COMPETENCES RELATIVES AUX PECHEES ET CULTURES MARINES

Si une administration doit sur ce littoral servir de référence pour son action dans le domaine maritime c'est l'Administration des Affaires Maritimes, seule Administration à être exclusivement chargée de compétences maritimes s'exerçant sur le littoral à la fois sur les espaces terrestres et maritimes. Il s'agit d'une administration de synthèse dont la compétence s'étend à la majeure partie des problèmes administratifs, économiques et sociaux relatifs à l'activité maritime dans des matières très diverses. Les mêmes matières sur le plan terrestre relèvent par contre de ministères différents.

Pourtant cette administration dont les services locaux sont implantés à tous les niveaux notamment régional et départemental sur le Golfe Normano-Breton ne regroupe pas toutes les attributions susceptibles de s'exercer sur le littoral. En effet si son action est particulièrement importante dans le cadre de la gestion des ressources vivantes (Pêches et Cultures Marines) elle l'est beaucoup moins dans le cadre de la gestion des ressources non vivantes (Agrégats et Amendements marins) ainsi que dans celui de la gestion du Domaine Public Maritime.

(1) Intervenant dans le cadre de la gestion du Domaine Public Maritime, terrestre et fluvial pour la fixation de toute occupation de ce dernier : toute occupation du Domaine Public est assujettie au paiement de redevances, contrepartie des avantages fiscaux retirés par l'occupant du Domaine Public (cf. Art. 55 et 56 du Code du Domaine de l'Etat). A noter : certaines autorisations d'occupation du Domaine Public National peuvent être accordées gratuitement (autorisations intéressant directement et exclusivement la sécurité ou la salubrité publique : abris de canots de sauvetage), (cf. Art. 2 (3°) du Décret n° 83-228 du 22 Mars 1983 fixant le régime de l'autorisation des exploitations de cultures marines (modifié), Arrêtés et circulaire n° 3093 du 2 Décembre 1985 relative aux modalités pratiques de mise en oeuvre des arrêtés fixant les tarifs de redevances domaniales en matière d'autorisation d'exploitation de cultures marines et déterminant les modalités de gestion des terre-pleins conchylicoles).

(2) Intervention en matière d'installations classées ... d'instructions minières (extractions de certaines substances sur le littoral.)

L'action des services chargés " des affaires de la mer " s'étend aussi bien à l'intervention directe en mer qu'à l'intervention au titre de la réglementation ou de l'instruction sous l'autorité des deux Préfets Maritimes ou des Commissaires de la République des deux Régions et des trois Départe-

Leur intervention directe en mer, sur les espaces maritimes du Golfe Normano-Breton est effectuée aux titres variés de la Police des Pêches, des Etablissements de pêche, de la salubrité des coquillages, de la sécurité de la navigation et du sauvetage ⁽¹⁾ avec des moyens qui leur sont propres mais qui sont généralement insuffisants ⁽²⁾ et des moyens mis à leur disposition par d'autres administrations ⁽³⁾.

L'importance de l'action des Services Extérieurs des Affaires Maritimes en matière réglementaire est liée aujourd'hui sur le littoral du Golfe Normano-Breton à la volonté préfectorale, détentrice des pouvoirs en ce domaine, à déléguer sa signature au niveau des Directions Régionales et Départementales. Qu'il s'agisse des pouvoirs de réglementation, sur délégation de signature, ou d'instruction et de consultation, les services des Affaires Maritimes malgré la perte de leur autonomie en certaines matières, restent néanmoins à titre principal l'administration privilégiée de synthèse, de contact ⁽⁴⁾ et de " terrain " pour la préparation des réglementations locales, ⁽¹⁾ les instructions, études et rapports relatifs à la gestion des ressources vivantes (Pêches et Cultures marines)

Leur intervention au sein des procédures relatives à la gestion des ressources non vivantes et à la gestion du Domaine Public Maritime a été restreinte au profit des Directions Départementales de l'Equipement qui réunissent actuellement en ce domaine la majorité des compétences d'instruction.

(1) Présence sur le littoral Ouest-Cotentin (pointe Nord-Ouest) du Centre Régional Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage des Affaires Maritimes : le C.R.O.S.S. - JOBOURG (Manche) chargés de diriger et coordonner les opérations de sauvetage en mer (sur délégation des Préfets Maritimes : cf. Infra § I), d'un rôle de police de la navigation commerciale (surveillance du dispositif de séparation du trafic obligatoire depuis 1979), de surveillance des pollutions, de prévention des accidents de mer (diffusion des avis de tempête ou d'obstacles à la navigation) et de surveillance des pêches. Dirigé par un Administrateur des Affaires Maritimes le CROSS est placé sous l'autorité organique des Directions Régionales des Affaires Maritimes et sous l'autorité opérationnelle du Préfet Maritime de 1ère Région.

(2) Notamment dans le cadre de la surveillance des Pêches et le contrôle des journaux de bord communautaires (déclaration aux Affaires Maritimes du port de débarquement).

(3) concours IFREMER pour le contrôle du milieu et des produits marins.....

(4) - avec les professionnels de la mer (tutelle des organisations professionnelles)
- avec les collectivités territoriales (Conventions de Mise à disposition.

§ II. LES SERVICES DE " L'EQUIPEMENT " : PREDOMINANCE DES COMPETENCES LITTORALES RELATIVES A LA GESTION DU SOL ET DE SES RESSOURCES

Sur le littoral du Golfe Normano-Breton ce sont les Directions Départementales de l'Equipement qui constituent l'armature côtière d'un Service Extérieur spécialisé dont l'action privilégiée dans cette zone a trait principalement à la gestion des sols notamment dans le cadre de ses compétences relatives à l'aménagement et à l'urbanisme et à la gestion du domaine Public Maritime. Leur action relève également de réglementations relatives au contrôle de la qualité du milieu marin.

L'organisation qui résulte de la décentralisation ayant entraîné l'éclatement de certains services directement compétents sur le littoral n'est pas homogène et diffère suivant les départements.

Les Directions Départementales de l'Equipement interviennent en tant que service instructeur dans le cadre des procédures relatives à l'utilisation du sol et du sous-sol littoral. Le monopole de leur action à ce titre connaît deux restrictions, d'une part, dans le cas des autorisations de cultures marines ⁽¹⁾, d'autre part dans les ports départementaux et communaux.

Le contrôle des eaux côtières (compétence " D.D.E. ") appartient aux trois cellules d'intervention contre la pollution marine (" CIPOLMAR ") qui possèdent des compétences particulières en matière de protection et de contrôle de la qualité des eaux. Elles assurent la surveillance des eaux du Domaine Public Maritime (et du D.P.F.) au titre de la réglementation des rejets en mer et interviennent à ce titre en tant que service technique chargé de l'instruction des rejets, sous l'autorité du COREP. à qui il appartient de délivrer l'autorisation. Il y a en conséquence deux catégories d'actions, à priori et à posteriori. fréquence des rapports inter-administratifs et création d'instruments officiels de concertation, rendus semble-t-il nécessaires d'une part, en raison de la fluidité du milieu contrôlé et de son difficile compartimentage, d'autre part, en raison d'une insuffisance de moyens en hommes et en matériels.

(1) Instruction par les services des Affaires Maritimes.

§ III. LES SERVICES ET ETABLISSEMENTS INVESTIS DES
COMPETENCES RELATIVES AU CONTROLE DE LA QUALITE DU
MILIEU MARIN ET DE SES PRODUITS : IFREMER, D.D.A.S.S. (1)
ET SERVICES VETERINAIRES D'HYGIENE ALIMENTAIRE (2).

Outre les cellules maritimes des Directions Départementales de l'Equipe-ment, deux services extérieurs de l'Etat, la D.D.A.S.S. et le S.V.H.A., et un établissement public l' IFREMER, interviennent directement mais de manière distincte et déterminée dans le contrôle des eaux et des produits marins . La clarification des compétences semble nécessaire dans ce domaine qui fait apparaître, souvent en l'absence de textes, certains chevauchements.

Le suivi de la qualité des eaux de baignade en mer fait partie des missions des trois D.D.A.S.S. Littorales du Golfe Normano-Breton au titre de la protection de la Santé Publique (3)

Dans le domaine de l'alimentation cette intervention est particulièrement indispensable compte tenu des risques et de la complexité des problèmes et des équilibres entre la production et la consommation. C'est en conséquence à deux services qui connaissent à la fois le secteur de production auquel s'applique leur activité et le domaine spécifique de l'hygiène alimentaire, qu'a été confié le contrôle du milieu et des produits en ce domaine ; il s'agit d'une part d'un service extérieur de l'Etat, le Service Vétérinaire d'hygiène alimentaire chargé de compétence directe sur les produits conchylicoles et aquacoles, d'autre part d'un établissement public l'IFREMER qui se trouve aujourd'hui investi sous forme d'un concours apporté à l'Etat de certaines compétences relatives au contrôle des eaux et des produits, (responsabilité de contrôle transférées à l'administration (5))

L'évolution de la réglementation, la création, et la réorganisation récente des services administratifs et de l' IFREMER sont à l'origine d'un flou réglementaire concernant la répartition des compétences et d'une adaptation de ce dernier à la réalité des contrôles dans le principal domaine de friction, celui relatif à la salubrité des produits.

Une redéfinition des stratégies du contrôle sanitaire et technique des coquillages tenant compte des modifications a abouti à

(1) Directions Départementales de l'Action Sanitaire et Sociale.

(2) S.V.H.A.

(3) Les CIPOLMAR interviennent au titre de la police des eaux et du contrôle de la qualité des milieux récepteurs et des rejets.

(5) Affaires Maritimes et S.V.H.A.

la mise en place d'une structure de coordination régionale placée sous l'autorité de chaque Commissaire de la République de Région.

Une collaboration étroite existe donc entre ces deux services mais une prochaine modification réglementaire pourrait confier les contrôles des produits dès la sortie de l'eau au Service Vétérinaire d'Hygiène Alimentaire (S.V.H.A.).

§ IV. LES SERVICES REGIONAUX de " L'ENVIRONNEMENT " OU
LA DIFFICILE MAITRISE D'UNE PROTECTION DU LITTORAL
NORMANO-BRETON

Les délégations régionales à l'Architecture et à l'Environnement⁽¹⁾ assistées par les inspecteurs des sites qui y sont rattachés constituent aujourd'hui les principaux acteurs d'une intervention sur le littoral directement basée sur un objectif de protection de l'environnement.

La faiblesse de l'implantation territoriale des services extérieurs du Ministère de l'Environnement n'explique pas entièrement leur position difficile sur le terrain en tant qu'administration principalement chargée de mission sous l'autorité du Commissaire de la République.

Les compétences attribuées font ressortir l'importance du rôle qu'elles sont appelées à jouer en milieu littoral

Elles n'en connaissent pas moins une position difficile, pour une action efficace sur le littoral, qui résulte en partie, d'une part de l'insuffisance des effectifs qui leur sont alloués, d'autre part de leur fréquente confrontation à d'autres services extérieurs lors de procédures administratives courantes ayant trait au littoral, utilisé à divers titres.

On distingue au sein des missions particulièrement tournées vers le littoral dans le Golfe Normano-Breton deux grands domaines d'intervention, la protection de la nature et des "sites" d'une part, (au titre de la Loi du 2 Mai 1930 et au titre de la loi du 10 Juillet 1976⁽²⁾ et de réglementations diverses), l'architecture et l'urbanisme d'autre part.

Les confrontations administratives ou les difficultés d'une cohabitation entre données socio-économiques et environnementales reposent essentiellement sur les objectifs différents qui gouvernent à plus ou moins long terme l'action littorale des principaux services ,et qui reposent pour une majorité d'entre eux sur une nécessaire prise en compte des données socio-économiques. Ces dernières constituent souvent face aux données de l'environnement, les facteurs déterminant encore fréquemment certains blocages de procédures

(1) D.R.A.E.

(2) n° 76-629 relative à la protection de la nature (D. et B.L.D. 1976-308 Rect. 451) (Cf. A.J.D.A. 1976 - 521 : A. de LAUBADERE.

administratives qui peuvent avoir pour conséquence le développement de dérogations, voire la tolérance officielle accordée à certaines activités à défaut d'autorisation .

SOUS-SECTION II. UN REEL BESOIN DE CONCERTATION EN
MATIERE LITTORALE

En égard aux raisons déjà évoquées de multiplicité des intervenants et de dispersion des compétences dont on rappellera brièvement les conséquences et les origines se développe au sein des administrations qui y sont confrontées quotidiennement un réel besoin de concertation en matière littorale.

Au besoin de rassemblement des dispositions législatives et réglementaires relatives au littoral, partiellement réalisé par certains instruments tel que la Loi du 3 Janvier 1986, correspond semble-t-il une nécessaire planification des structures susceptibles d'englober par région ou zone littorale ⁽¹⁾ au sein d'un instrument privilégié, l'ensemble des acteurs littoraux non seulement administratifs mais aussi professionnels et usagers, qui serait le reflet de la pluralité du Partenariat littoral.

Précédant la consécration du principe de coordination des actions de l'Etat à l'article 1 de la loi littoral, un grand nombre d'instruments officiels spécialisés, structures ou actes administratifs, essaient de pallier l'absence d'une structure globale, institutionnelle et permanente. Parallèlement, la naissance et le développement d'instruments officieux poursuivant le même but, généralement issus de la pratique administrative témoignent à un autre degré de cette nécessité de rapprochement des matières et des hommes.

Tous contribuent néanmoins malgré les efforts accomplis, par leur spécialisation, leurs lacunes, ou encore leur caractère ponctuel ou occasionnel à pérenniser la dispersion des énergies et à donner aux décideurs une vision morcelée de la gestion littorale.

§ I. LES FACTEURS DE COORDINATION, DE CONCERTATION.

Sans revenir sur l'ensemble des facteurs pouvant justifier le sentiment apparemment commun, à la fois d'un point de vue administratif et professionnel, de la nécessité de développer la coordination et la concertation, on peut en rappeler les lignes directrices:

(1) reproduction à ce niveau du S.E.M.

— Les divergences administratives tiennent aux particularismes de chaque service dépendant de Ministère distinct aux préoccupations différentes qui développent à tous les niveaux hiérarchiques un sentiment commun d'appartenance et un esprit caractéristique. Les approches différentes de la réalité littorale, physique et humaine en constituent la base, augmentée de l'obligation d'arbitrer les conflits nés de la pluralité des activités.

— La multiplication des intervenants littoraux depuis la décentralisation dans le sens positif du rapprochement des usagers des centres de décisions et le manque de moyens techniques spécialisés en matière littorale, ou financiers de certaines collectivités nouvellement investies, ont rendu nécessaires les mises à dispositions des services extérieurs.

— Les avis et consultations devenus impératifs au sein des procédures concernant la zone côtière se sont multipliés.

— L'exécution d'une même compétence à des niveaux hiérarchiques administratifs différents en fonction des circonscriptions, repose depuis la déconcentration sur la volonté préfectorale à déléguer ses compétences.

— L'imprécision législative ou réglementaire relative à la détermination de certaines compétences laissé place à la libre interprétation administrative (ex. La répartition des pouvoirs de Police Littorale entre Maires, Préfets Maritimes, et Commissaires de la République de Département notamment depuis l'extension des pouvoirs des maires sur une zone de 300 mètres en mer à compter de la limite des eaux.)

§ II. LES MOYENS EXISTANTS

— Les instruments institutionnels de concertation et de coordination (structures ou procédures particulières) sont témoins de diversité.

Outre la fonction coordonnatrice des chefs de services administratifs investis de tâches générales, Préfets Maritimes et Commissaires de la République, la concertation et la coordination dans les domaines littoraux se divisent au sein de plusieurs structures collectives spécifiquement adaptées ou non au secteur maritime

— Certains instruments officieux, consensuels ou non, établis au niveau régional, ou interdépartemental, (instauration d'instruments de planification littorale) et certaines pratiques administratives (développement des prises de décisions conjointes) prouvent la nécessité de clarifier les textes relatifs à la concertation et à la coordination dans un contexte littoral.

(1) Cf. nombreux arrêtés Interpréfectoraux, (soit entre Régions Maritimes, soit entre Préfet Maritime et Terrestre)

TITRE II. LES ACTEURS PROFESSIONNELS ET PRIVÉS DU LITTORAL.

Aux côtés des multiples partenaires administratifs, de nombreux acteurs d'ordre professionnels ou privés jouent un rôle influent en zone littorale et sont indissociables d'une gestion rationnelle des espaces côtiers terrestres et maritimes.

Certains d'entre eux, auxquels se limitera l'analyse y participent de manière prédominante et à des titres précis. Ce choix arbitraire, mais nécessaire face au grand nombre d'intervenants (1) tient compte néanmoins de la diversité des actions et compétences exercées sur le littoral du Golfe Normano-Breton et vise à démontrer l'hétérogénéité des domaines d'intervention qui vont de la participation à la réglementation professionnelle des Pêches et des Cultures Marines, capitale aujourd'hui dans le cadre de la gestion des ressources vivantes, à la gestion et à l'organisation de certaines infrastructures littorales portuaires et touristiques, ou encore à la protection de l'environnement littoral et à la gestion d'espaces littoraux sensibles.

De cet ensemble diversifié ressortent trois grandes dynamiques (CH. I) à dominante réglementaire (CH.II), gestionnaire (CH.III) ou environnementale et protectrice, qui sont le fait d'organismes tout aussi variés dont les statuts d'associations, d'institutions professionnelles originales d'essence syndicale, ou d'établissement public interprofessionnel permettent d'évaluer et d'apprécier l'impact de leurs interventions sur le littoral.

Parallèle à celle ressentie au sein de quelques administrations et collectivités territoriales, s'affirme en leur sein une volonté et surtout un besoin grandissant de participation à la gestion littorale. Elle s'affirme notamment sous l'impulsion de deux facteurs incontournables que constituent d'une part la multiplication et la nouveauté des partenaires publics depuis la décentralisation et depuis la déconcentration déjà évoquées, et que constitue d'autre part la globalisation des données régionales, nationales et extra-nationales dans un contexte communautaire.

(1) A titre d'exemple :

Une dynamique associative parallèle à celle qui sera étudiée dans le cadre de la protection de l'environnement littoral, s'intéresse à la protection de certaines zones (cas d'associations de propriétaires dans le département de la Manche luttant contre les extractions de sables sauvages) ou à la mise en valeur de certaines parties du littoral du Golfe Normano-Breton ; c'est le cas par exemple de " L'Association pour la Mise en Valeur du Littoral de la Côte d'Émeraude ", (Association " Loi du 1/7/1901 " née à l'initiative de la Commune de SAINT-MALO et du Comité Local des Pêches Maritimes de SAINT-MALO-CANCALE qui a pour but " le développement des activités maritimes traditionnelles et nouvelles notamment l'exploitation de l'ormeau, l'étude en vue de toutes exploitations du milieu marin et de sa protection, et l'essai de structures d'exploitation dans le domaine aquacole sur le littoral des Quartiers des Affaires Maritimes de SAINT-MALO " (Cf. Le Marin du 17/10/86 p. 14) - (Études, bilan et rapport de synthèse menés de 1981 à 1985 " sur les Ormeaux dans la Région de SAINT-MALO " par l'A.M.V.L. - collaboration d'élus, de marins-pêcheurs, chercheurs et responsables administratifs en vue de l'exploitation professionnelle des ormeaux).

Cette volonté et ce besoin apparent rencontrent cependant des obstacles de fait et de droit qui freinent sa concrétisation ; la réticence de quelques partenaires administratifs, le manque de formation, la lenteur de l'adaptation des réformes majeures aux compétences d'organismes professionnels, l'interaction parfois concurrente d'organismes de création ancienne et récente peuvent être cités parmi d'autres.

CHAPITRE I. LA DYNAMIQUE RÉGLEMENTAIRE

La dynamique à dominante réglementaire a pour cadre d'action privilégié les secteurs professionnels des Pêches et des Cultures Marines et s'inscrit de manière indispensable au sein de la gestion des ressources côtières du Golfe Normano-Breton (1). Elle a pour base un nombre impressionnant de catégories et d'activités professionnelles, principales, annexes ou connexes, exercées soit par les marins-pêcheurs, les conchyliculteurs, les aquaculteurs, soit par les mareyeurs, les sauteurs, les saurisseurs, les conserveurs ou les fabricants de glaces ... agissant individuellement ou collectivement. Cette dynamique est le fait d'une organisation professionnelle et interprofessionnelle originale investie par l'État de compétences relatives à la réglementation de ce secteur, applicables directement sous le contrôle de l'État aux Pêches et Cultures Marines littorales du Golfe. On y distingue aujourd'hui deux catégories d'organismes ; les organismes issus d'une Ordonnance de 1945 et ceux plus récents nés de la concrétisation du Droit Européen des pêches.

- (1) L'analyse se limite à la " dynamique " collective dotée par l'État de compétences directes dans ce domaine mais ne doit pas faire oublier le rôle d'organismes qui en sont à la base ou interviennent d'une manière différente à savoir :
- les syndicats de Pêches et de Cultures Marines agissant directement ou au sein de l'organisation interprofessionnelle (Au niveau national, la représentation " Patronale Pêche " est exercée par 4 grands syndicats représentant armateurs, conserveurs, mareyeurs, sauteurs ; la représentation des " équipages " est exercée par 4 grandes fédérations " représentatives " / Au niveau régional les syndicats sont nombreux : on dénombre par exemple 5 syndicats conchylicoles à SAINT-MALO et 3 à GRANVILLE/ la représentation des extracteurs d'agrégats et d'amendements marins occupe une place à part proche des secteurs industriels et agricoles (à noter le rôle de l'U.N.I.C.E.M. et du C.E.L.A.C. (Comité d'Étude et de Liaison Calcaire)) : le S.N.A.M., " syndicat national des Armateurs extracteurs de matériaux marins " regroupait en 1985, 22 armements dont 7 armements industriels (avec 16 navires sur un total de 33) avec notamment la TIMAC à SAINT-MALO (8 marins) ou la S.B.C.M.- MENARD à SAINT BRIEUC (5 marins) et représentait une production (1984) de 141.090 T. à SAINT-MALO, et 180.905 T. dans les Côtes du Nord d'amendements calcaires marins, et 35.880 T. à SAINT-MALO et 171.767 T pour les Côtes du Nord de sables et graves (Source : rapport 1985 du S.N.A.M.).
 - les coopératives maritimes servant à défendre les intérêts économiques à terre (ex.: 3 coopératives Pêche et 4 coopératives ostréicoles à SAINT-MALO, 2 coopératives ostréicoles, 3 coopératives de gestion, 2 de mareyage et une d'avitaillement à GRANVILLE.
 - les structures bancaires spécialisées

De la production à la vente et à la transformation l'organisation professionnelle des Pêches et Cultures Marines pèse en conséquence lourdement dans la balance à la fois réglementaire et gestionnaire des ressources côtières.

Etayé par des textes récents, son rôle fondamental (Sect. I) s'exerce sur un littoral Normano-Breton particulièrement confronté aux problèmes de gestion de Pêcheries et du Domaine Public Maritime destiné aux cultures marines. Il est d'autre part fragilisé par l'interaction constante et la concurrence ponctuelle d'organismes traditionnels ou nouveaux, de caractère spécifique ou général et de portée nationale ou locale.

SECTION I. LE ROLE FONDAMENTAL DE L'ORGANISATION PROFESSIONNELLE DANS LA GESTION DES RESSOURCES CÔTIÈRES DU GOLFE NORMANO-BRETON

I. LES ORGANISMES PROFESSIONNELS DE CARACTERE MULTIFONCTIONNELS ISSUS DE L'ORDONNANCE DU 14 AOUT 1945 : VERS UNE PARTICIPATION ELARGIE A LA GESTION DU LITTORAL

Les organismes issus de l'Ordonnance du 14/8/45 ⁽¹⁾ modifiée par une Loi du 11 Mai 1984 ⁽²⁾ sont multi-fonctionnels et exercent un rôle à la fois réglementaire, économique et social. Ils constituent les principaux interlocuteurs des Services des Affaires Maritimes, et sont placés sous la tutelle de ces derniers. Cette organisation financée au moyen de taxes parafiscales prélevées sur le montant des transactions, possède un pouvoir réglementaire subordonné au Pouvoir de l'Etat qui lui permet de prendre des décisions de caractère professionnel, exécutoires par tous et sanctionnables. Ce dernier, lui octroie par le biais de la réglementation professionnelle un rôle " moteur " au sein de la gestion des ressources du Golfe.

L'action littorale des organismes issus de l'Ordonnance de 1945 est mise en oeuvre, d'une part par des organismes de portée spécifique et nationale dont l'existence est liée à une seule catégorie professionnelle des Pêches ou des Cultures Marines, (Comités Interprofessionnels des Pêches Maritimes et Comité Interprofessionnel de la Conchyliculture), d'autre part par des organismes de portée générale aux décisions applicables à toutes catégories professionnelles soit au niveau local, régional, ou national, parmi lesquels on distingue Les comités locaux des Pêches Maritimes, Organismes de terrain, enjeux de la compréhension d'une nécessaire globalisation de la gestion des ressources vivantes, et moteurs traditionnels de l'action professionnelle en zone littorale.

(1) Ordonnance n° 45-1813 portant réorganisation des Pêches Maritimes (J.O. du 15/8/45 p. 5061).

(2) n° 84-348 (J.O. du 12/5/84 p. 1384).

Les interventions des organismes professionnels présentent aujourd'hui la double caractéristique d'être à la fois traditionnelles (I) respectant en cela les données de 1945, et nouvelles (II) car élargies depuis peu à des domaines inabordés jusqu'alors qui soulignent une reconnaissance encore faible mais réelle de leur droit à participer de manière accrue aux décisions administratives intéressant plus globalement le littoral. (action nouvelle au sein des Commissions de Cultures Marines ⁽¹⁾ en faveur d'une délégation professionnelle de huit membres, Reconnaissance d'un droit de participation à la planification locale pour les Sections Régionales de la Conchyliculture ⁽²⁾ , Etayage législatif de l'action relative à la qualité des eaux. ⁽³⁾).

II. LES ORGANISMES DE CARACTERE UNI-FONCTIONNELS DE L'EVOLUTION DE LA POLITIQUE COMMUNAUTAIRE DES PECHEES MARITIMES : UNE ACTION A DOMINANTE ECONOMIQUE.

Au schéma traditionnel de l'organisation professionnelle active sur le littoral du Golfe, il convient d'ajouter les organismes d'action essentiellement économique représentés par les " organisations de producteurs " (O.P.) et le Fonds d'Intervention et d'Organisation des Marchés (F.I.O.M.) qui sont issus à la fois de la mise en place de la politique commune des Pêches par les pays membres de la C.E.E., et de la reconnaissance administrative de l'importance économique des ressources vivantes.

SECTION II : LE ROLE FAGILISE DE L'ORGANISATION INTERPROFESSIONNELLE

— DUALITE D'INSTITUTIONS NEE DE L'APPARITION D'ORGANISMES ECONOMIQUES D'ESSENCE COMMUNAUTAIRE : L'EXEMPLE DES COMITES INTERPROFESSIONNELS ET DES ORGANISATIONS DE PRODUCTEURS.

Deux types d'organismes et de structures professionnelles " de philosophie différente ", mais de même finalité quant à l'action et à l'organisation de la mise en marché et la commercialisation, sont susceptibles d'intervenir sur la production des Pêches et Cultures Marines du Golfe Normano-Breton parfois concurremment.

Leurs différences quant aux ressources, à la nature juridique ou à la composition, n'évitent pas les situations conflictuelles pouvant naître de la ressemblance de leurs attributions en matière économique, même si au niveau national la Direction des Pêches Maritimes a tenté de lever l'ambiguïté.

(1) Décret du 22 Juillet 1983 (modifié par Décret du 14/9/87 précité).

(2) Art. 8 loi " littoral " précitée (Art. L. 121-7 - 1 du Code de l'Urbanisme.

(3) Art. 16 loi " Littoral " précitée.

FRICIONS CREEES AU SEIN DES ORGANISMES ISSUS DE L'ORDONNANCE DU 14 AOUT 1945.

La fragilisation du système professionnel permettant aux producteurs, aux mareyeurs et aux transformateurs, d'être à part entière des acteurs compétents en matière de production de gestion et de commercialisation des ressources vivantes, est issue d'une part de la coexistence d'organismes multiples de portée nationale ou locale dont les décisions peuvent se chevaucher ou se concurrencer, et issue d'autre part de l'insuffisance des contrôles exercés par l'Administration de tutelle, nécessaires au respect des décisions professionnelles et destinés à les étayer

CHAPITRE II - LA DYNAMIQUE GESTIONNAIRE

On englobera sous le terme de " dynamique gestionnaire " la capacité à agir sur les infrastructures littorales, d'organismes chargés à un titre ou à un autre de compétences de gestion et d'organisation.

Parmi les acteurs professionnels du Golfe, deux Organismes ont une action prépondérante intéressante dans des domaines totalement différents ; les Chambres de Commerce et d'Industrie ⁽¹⁾ pour ce qui concerne la gestion portuaire, les Comités Régionaux au Tourisme ⁽²⁾ pour ce qui a trait au Tourisme. On y limitera le champ de l'étude bien que la liste soit bien entendu, loin d'être exhaustive.

SECTION I - LES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE ET LA GESTION PORTUAIRE : UNE ACTION LITTORALE TECHNIQUE ET ECONOMIQUE SUR LES INFRASTRUCTURES ET LES TRAFICS

En vertu de leurs attributions générales qui visent au développement des entreprises commerciales, industrielles, ou de services, par les moyens les mieux adaptés aux circonstances et à l'intérêt général, les Chambres de Commerce et d'Industrie de GRANVILLE-SAINT-LO, SAINT-MALO et SAINT-BRIEUC et à moindre degré celle de CHERBOURG peuvent intervenir à divers titres, directement ou indirectement dans la gestion des activités et de l'aménagement littoral. Quatre principaux axes d'intervention conditionnent ces actions, la création et la gestion d'équipements, la formation professionnelle, le développement des entreprises et l'information économique. Elles effectuent à ce titre des études conjonctuelles et sectorielles pouvant porter sur l'emploi dans le secteur des Pêches et de la Conchyliculture, représentent le Commerce et l'Industrie dans les procédures d'urbanisme pouvant concerner le littoral dans les Plans d'Occupation des Sols ou les Chartes Intercommu-

nales de développement et d'Aménagement, ou encore participent, par exemple à la création de zones conchylicoles permettant par un regroupement des équipements à proximité de l'estran de rationaliser l'activité et de respecter la réglementation sanitaire ⁽¹⁾.

Dans cet ensemble on distingue cependant nettement leurs attributions intrinsèquement littorales exercées au titre de Concessions d'Outillage Public qui s'attachent plus spécialement aux domaines portuaires du Golfe Normano-Breton. Leur rôle de gestionnaire et de maître d'ouvrage là ou des équipements d'intérêt général sont susceptibles de favoriser le développement économique de leur circonscription, les placent en matière portuaire en situation de quasi-monopole technique et économique plus particulièrement encore dans le cadre de la commercialisation de la production de ressources vivantes de la mer au sein des halles à marées.

SECTION II. LES COMITES REGIONAUX DU TOURISME ET LA GESTION DU TOURISME LITTORAL AU SEIN D'UN PARTENARIAT MULTIPLE.

La gestion et le développement du " tourisme littoral " sont de la compétence de multiples organismes publics et privés rattachés ou non, directement ou indirectement, à une collectivité territoriale ou à l'Etat.

L'intervention prédominante des Comités Régionaux du Tourisme auxquels on limitera l'étude parmi les acteurs professionnels permet d'observer l'effectivité d'une action touristique partiellement axée sur le littoral et conjointe à celle de nombreux autres intervenants. La réorganisation de ces organismes dans la mouvance décentralisatrice constitue un corollaire à l'extension des compétences de la collectivité régionale en matière d'aménagement. Elle ne résoud pas cependant la dispersion des actions qui continuent à exister en ce domaine notamment sur le littoral. Si elle accroît le poids des régions et des acteurs professionnels du tourisme, la réforme n'a pas abordé certains problèmes particuliers à une action touristique littorale. Elle laisse subsister certaines lacunes. L'action des Comités Régionaux du Tourisme du Golfe sur les zones côtières est pour cette raison " inégale ", et limitée. Les diverses interventions relatives au tourisme littoral restent dispersées. Les textes récents omettent d'aborder certains problèmes particuliers relatifs à une action littorale spécifique tels que l'instauration de services spécialisés, ou la nécessaire prise en compte des données de l'environnement. La cohérence des actions est de réalisation difficile. L'insertion de la notion de protection du littoral doit être au centre des préoccupations et des attributions relatives au tourisme littoral.

(1) C.C.I.

(2) C.R.T.

CHAPITRE III. LA DYNAMIQUE PROTECTRICE ENVIRONNEMENTALE.

" La protection des espaces naturels et des paysages, la préservation des espèces animales et végétales, le maintien des équilibres biologiques auxquels ils participent et la protection des ressources naturelles contre toutes les causes de dégradation qui les menacent sont d'intérêt général ". (1) Cette disposition de la Loi du 10 Juillet 1976 à laquelle s'ajoute l'affirmation suivant laquelle " il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit, "... afin " d'assurer également l'équilibre harmonieux de la population résidant dans les milieux urbains et ruraux ", fonde en grande partie aujourd'hui l'existence et l'action des associations de défense de l'environnement. Etant les principaux intervenants privés agissant en ce sens sur le littoral, elles " constitueront ici les seuls sujets de l'étude . La difficile mise en oeuvre d'actions individuelles, la fragilité du droit à l'environnement ont entraîné il y a une vingtaine d'années la transposition au niveau collectif des problèmes de défense de l'environnement, y compris de l'environnement littoral, et l'apparition des premières associations.

Ces associations de défense jouent un rôle essentiel à côté des pouvoirs publics dans la protection mais aussi la gestion des espaces littoraux.

Dans un ensemble diversifié de moyens d'actions, deux grands groupes de missions se distinguent, d'une part les missions d'information et de gestion qui connaissent une relative stabilité, d'autre part les missions de participation aux actes des organes administratifs beaucoup plus sujets aux fluctuations et soumises depuis peu à certaines conséquences de la décentralisation.

I. LA RELATIVE STABILITE DES MISSIONS D'INFORMATION ET DE GESTION, DE GESTION ET DE RECOURS, APPLIQUEES AUX ZONES COTIERES

Les rôles essentiels d'information et de formation ainsi que de gestion et de contentieux particulièrement en ce qui concerne la protection des zones sensibles du littoral du Golfe Normano-Breton, soulignent la qualité de partenaire à part entière de certains mouvements associatifs reconnus et agréés dans la gestion globale des zones côtières.

Elles ont d'une part l'initiative de l'information de l'animation et de la formation en raison de leur bonne connaissance spécifique du terrain.

Elles compensent d'une certaine manière l'absence de services extérieurs du Ministère de l'Environnement au niveau départemental et peuvent être utilisées pour relayer l'information du niveau central au niveau local.

La gestion, le contrôle et l'entretien de certains espaces littoraux protégés, par des associations de caractère scientifique place ces dernières en plein centre du réseau des partenaires publics ou privés concernés à un titre ou à un autre par la gestion du littoral. La Loi du 10 Juillet 1976 (Art. 25) les habilite à gérer des réserves naturelles. L'Article R 142-24 du Code de l'Urbanisme leur permet de gérer par convention les " périmètres sensibles " acquis par les départements, notamment les trois départements côtiers du Golfe Normano-Breton (gestion des dunes). Elles peuvent également se voir confier par convention, la gestion d'immeubles acquis par le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres (1) ou de terrains protégés par un arrêté préfectoral de conservation des biotopes (2) comme c'est actuellement le cas dans les Cotes du Nord pour l'îlot de la Colombière (3). Enfin elles peuvent être amenées à gérer un parc naturel régional ou à appuyer l'action d'un parc au moyen d'une association " des amis du parc ".

II. LA FLUCTUATION DES MISSIONS DE PARTICIPATION A UNE GESTION CONCERTEE DU LITTORAL.

En ce qui concerne le littoral du Golfe, le poids de leur rôle est largement associé à l'évolution de la reconnaissance par les acteurs publics et les textes législatifs de leur droit à la participation et à la collaboration dans un but de protection de l'environnement.

Cette action positive, destinée à s'accroître, permet dans de nombreux cas d'éviter la mise en oeuvre d'actions défensives ou " a posteriori ", en réaction contre des faits accomplis dans un cadre contentieux à défaut de moyens de concertation.

Elle est pourtant aujourd'hui mise en balance ou du moins déstabilisée par certains aspects de la décentralisation.

Les associations sont amenées à participer en tant que membres à un certain nombre d'organismes consultatifs nationaux, régionaux ou locaux. Elles collaborent en qualité de spécialistes avec de multiples intervenants, au travers d'enquêtes ou études plus ponctuelles. Elles sont dotées de moyens d'action permanents ou ponctuels. Le visage positif de la participation.

(1) Loi du 10/7/75 n° 75-602 (Art. 2, al. 5).

(2) Décret n° 77-1295 du 25/10/77 (Art. 4).

(3) Arrêté Préfectoral conjoint : COREP. Cotes du Nord / Préfet Maritime 2ème Région (précité) (réserve S.E.P.N.B.).

(1) cf. Loi n° 76-629 du 10/7/76 relative à la protection de la nature (précitée)

Depuis 1983, (Loi du 7 Janvier), les transferts de compétences ont établi une nouvelle donne économique, juridique, et politique qui modifie sensiblement les rapports de concertation privilégiant jusqu'alors les relations entre certaines administrations telles que la D.R.A.E., la D.D.E., ou les Affaires Maritimes pour ce qui concerne les problèmes littoraux du Golfe, et certaines associations.

De nouveaux interlocuteurs ont été introduits dans cette relation principalement bipartite. Les élus locaux, départementaux, et régionaux ont en effet bénéficié de la charge des problèmes d'environnement et de leurs implications économiques et sociales. Ils constituent aujourd'hui les nouveaux partenaires des associations de défense de l'environnement.

Ces modifications, perturbant la carte de la concertation déjà existante, ont soulevé les problèmes particuliers relatifs à la participation du mouvement associatif.

L'une de ses missions prioritaires consiste à développer l'assistance aux gestionnaires des collectivités locales et à mettre à leur disposition leur compétence de spécialistes et d'experts des problèmes de protection des zones naturelles sensibles afin de pallier au défaut de formation éventuel⁽³⁾.

Les associations n'ont pas trouvé de manière immédiate, dans les textes et dans les faits, l'appui nécessaire à cette nouvelle orientation de la participation et à leur désir de participer avec les élus à la réflexion, au regroupement des éléments d'information, et à l'élaboration des dossiers.

La nécessité d'associer tous usagers à la protection et à la mise en valeur du patrimoine naturel, à fortiori dans le cadre d'une gestion rigoureuse des espaces littoraux, ne peut laisser diminuer le rôle important que doivent jouer les associations représentatives auprès des collectivités nouvellement investies de responsabilités. Cela est particulièrement vrai en matière d'aménagement et d'urbanisme ; dans ce domaine l'évolution de l'adaptation du droit à la "participation" est révélateur des difficultés rencontrées et de la lenteur des prises de conscience.

(1) Article L. 300-2 du Code l'Urbanisme (loi relative aux principes d'aménagement n° 85-729, J.O. du 19/7/85).

(3) Projet de mise en place auprès du conseil régional et général d'un interlocuteur habilité à dialoguer sur ces problèmes avec les associations (cf. " la nature à l'épreuve de la décentralisation " et " gestion des milieux naturels " O.F. du 22/4/85 : rapprochement des positions associations / services extérieurs de l'environnement).