

# Littoral : le préserver, le réserver



La surface du domaine public maritime exploitée a plus que doublé depuis 12 ans (+ 123 %) et le nombre de remblais a doublé en 10 ans

**ABSTRACT** : POINT DE CONTACT ENTRE LA TERRE ET LE LAGON OU L'Océan, LE LITTORAL POLYNÉSIEEN SUBIT DE MULTIPLES AGRESSIONS, ET UNE PRESSION HUMAINE TOUJOURS PLUS FORTE. LA MODIFICATION DE SA MORPHOLOGIE S'AMPLIFIE AU FIL DES ANNÉES ; C'EST UN DES SIGNAUX D'ALERTE DE PLUS EN PLUS MARQUÉS PAR LES SCIENTIFIQUES, LES RESPONSABLES ADMINISTRATIFS OU LES OBSERVATEURS. SI LA CONSCIENCE D'UNE PRÉSERVATION DE CES ESPACES NATURELS EST PRÉSENTE, SA CONCRÉTISATION DEVIENT CRUCIALE POUR L'AVENIR DE TAHITI ET SES ÎLES. CONSERVER LE LITTORAL PERMETTRAIT DE PRÉSERVER ET DE VALORISER DES ESPACES NATURELS ET AINSI, CONTRIBUER À LA RECONQUÊTE DE L'ACCESSIBILITÉ PUBLIQUE AUX RIVAGES.

qui devraient être voués au bien-être de la collectivité et à l'intérêt général.

### Multiplication des remblais

Déjà en janvier 1978, l'association la ora te natura saisissait le haut-commissaire de la République de « l'urgence de la protection du domaine public lagunaire, face aux agressions et convoitises dont il est l'objet ».

Le dernier état de l'environnement de la Polynésie française relève que la surface du domaine public maritime exploitée a plus que doublé depuis 12 ans (+ 123 %) et le nombre de remblais a doublé en 10 ans.

On peut d'ailleurs constater une accélération de ce phénomène depuis les années 1960. Ainsi, si 159 hectares ont été remblayés de 1960 à 1994 (34 ans), 160 hectares l'ont été depuis (10 ans). Ces chiffres ne concernent évidemment que les ouvrages déclarés. Les remblais « sauvages », tout autant que les darses, pontons et autres constructions privées diverses qui fleurissent dans les lagons, sont très nombreux, en particulier aux Tuamotu, où l'éloignement des îles rend les contrôles plus difficiles.

Le littoral ou rivage correspond au bord de la mer. Si l'on se réfère aux définitions internationales, compte tenu de la faible distance entre la source des rivières et leur embouchure, du lien direct entre l'espace terrestre insulaire et son espace lagunaire, l'ensemble de nos îles peut être, au sens large - tout ce qui est vu de la mer - considéré comme espace littoral. En Polynésie, c'est habituellement la bande de terre du pied des collines, de la route de ceinture le plus souvent, aux premiers centimètres d'eau des lagons ou de l'océan.

### Le littoral, espace vital et fondement du tourisme

L'ensemble de la société polynésienne est tourné vers le large, d'où les terres ont été peuplées. Le littoral - mer ou lagon - est aussi une source de liberté, de découverte, de détente et pour encore beaucoup un garde-manger. L'espace littoral est un lieu essentiel à

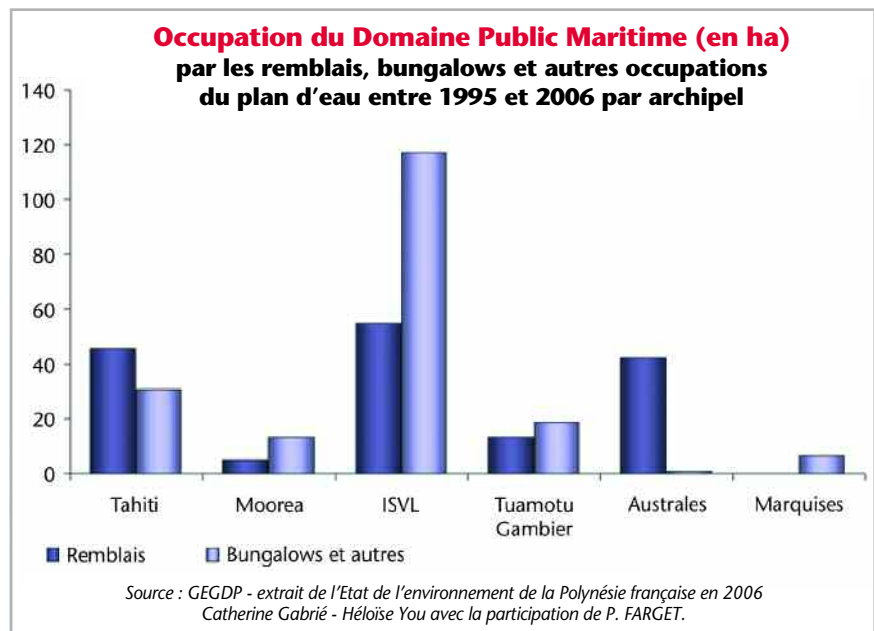
### Qui demande à occuper le Domaine Public Maritime ?

Les particuliers représentent 70 % des demandes et concernent les concessions à charge de remblais pour 41 % de la surface demandée.

Les hôtels sont les plus grands demandeurs d'occupation du domaine public en superficie (48 %), particulièrement concentrés dans l'archipel des Îles Sous-le-Vent pour l'implantation des bungalows sur l'eau. La surface de bungalows a été doublée en 10 ans, passant de 115 à 304 ha. Les hôtels de Bora-Bora occupent une surface cumulée de 547 ha en 2006 et ont représenté 30 % de la demande en bungalows de la décennie précédente.

Les communes sollicitent essentiellement des remblais pour la mise en place de structures collectives en raison du manque de terrains communaux, particulièrement dans l'archipel des îles Tuamotu et Gambier.

Le Pays fait également partie pour une grande part des occupants du domaine public maritime pour les infrastructures publiques comme les ports, les darses, les grands remblais.



De 1995 à 2006, le groupement études et gestion du domaine public, entité de la Direction de l'équipement (GEGDP) a enregistré environ 1 000 demandes d'occupation du domaine public maritime pour un total de 400 ha, contre 328 ha de 1952 à 1994. Sur les 10 dernières années, 7 chantiers dépassent les 100 ha d'occupation et comptent pour 33 % de la totalité des demandes. En 2006, la Direction des affaires foncières (DAF) nouvellement compétente pour l'instruction de ces demandes enregistré 293 demandes d'occupation du domaine public maritime hors parcs à poissons au lieu des 43 demandes enregistrées auprès du GEGDP en 1995. Les principales demandes concernent les bungalows sur l'eau et les rem-

blais. Elles ont explosé ces dernières années. Les autres demandes concernent les pontons et wharf divers (8 ha), les chemaux (12 ha), les émissaires en mer, les lais de mer (9 ha), les déclassements du domaine public (7 ha). C'est dans les îles Sous-le-Vent que les demandes sont les plus nombreuses, à la fois pour les bungalows et pour les remblais.

### L'impact des remblais est catastrophique

Les remblais représentent entre 60 et 80 % du nombre de demandes d'occupation du domaine public maritime. Ainsi, entre 1995 et 2006, ce sont environ 46 ha qui ont été remblayés à Tahiti et 55 dans les Îles-Sous-le-Vent. Si l'on cumule les sur-

faces remblayées depuis 1960, ce ne sont pas moins de 156 ha à Tahiti, 95 ha aux Îles-Sous-le-Vent et 42 ha aux Australes. La propriété d'un terrain en bord de mer est trop souvent assimilée à un droit à occuper, voire à remblayer le littoral, pas toujours avec autorisation. Depuis 2006, les Îles de la Société font l'objet de demandes considérables d'occupation temporaire du domaine public à charge de remblai pour un confort personnel, une occupation privative, exclusive et privilégiée du domaine public pour près de 10 ha. Ainsi, la destruction de récifs frangeants par remblaiement varie de 0,5 à 15 % suivant les îles. A titre d'exemple, alors qu'une surface de 32 ha de remblais a été autorisée à Bora-Bora, l'analyse des photographies aériennes l'estime à 50 ha, soit 10 % de récif frangeant détruit. On notera au passage le décalage important entre les surfaces réglementaires et la réalité, même pour une île suivie et proche de Tahiti. Il convient également d'évoquer en l'absence d'assainissement collectif leur rôle de recueil des effluents des assainissements individuels se déversant par percolation dans le lagon, favorisant la prolifération des algues et une dégradation du lagon.

### Un aspect positif

Les bungalows sur pilotis, malgré une privatisation souvent mal vécue de l'espace littoral et lagunaire, permettent néanmoins d'offrir des zones favorables à la colonisation corallienne et à la faune marine.



### La chance des Marquises

La définition de la zone de cinquante mètres aux îles Marquises par un décret du 31 mai 1902 permet de protéger les littoraux marquisiens (« les pas du Roi »).



L'impact des remblais est catastrophique pour l'écosystème. Les remblais perturbent la courantologie lagunaire, modifient des flux sédimentaires et, avec la création de zones confinées, génèrent une turbidité parfois importante. Ils suppriment les zones de nurseries des poissons du lagon ce qui contribue à appauvrir les lagons en ressources de pêche ; ce phénomène a été étudié et démontré en 1989 (Galzin et al.). Le non respect des dispositions réglementaires obligeant tout bénéficiaire d'une autorisation d'occupation du domaine public à charge de remblai de réserver une bande de trois mètres comme passage public en bordure de littoral est aggravé par la présence de murs, enrochements et clôtures diverses. Depuis la route de ceinture, l'inexistence de servitudes publiques d'accès au lagon et à ce « chemin littoral » est complétée de barrières visuelles et de plus en plus physiques dont bénéficient quelques-uns : à Tahiti, moins de 5 % de la population occupe 90 % du littoral environ. Ce mitage discret, mais continu, entraîne la privatisation progressive du littoral et la disparition des récifs frangeants et induit des conflits d'usage.

Suite à la réalisation de ces remblais, les communes demandent des plans d'alignement, définition d'un nouveau trait de ligne de rivage, permettant parfois un nouveau potentiel de récif frangeant à remblayer. Ces plans sont établis avec peu de règles préalablement définies,

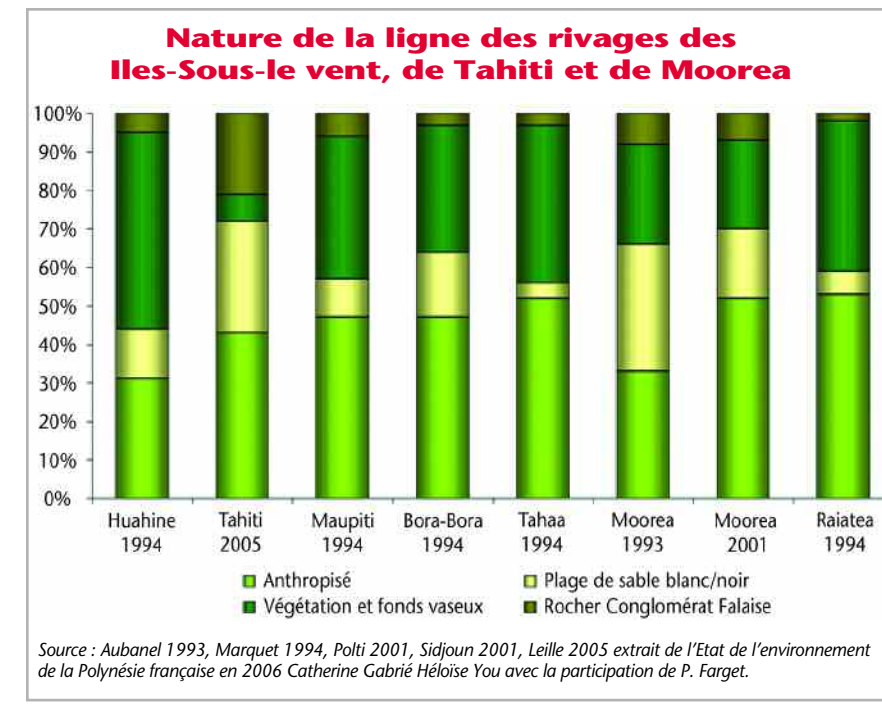


« pas d'accès public » : nous assistons depuis plusieurs années à la privatisation progressive du littoral.

d'évaluation de leurs impacts, en dépit d'une approbation relevant du Conseil des ministres.

### Progression des rivages artificiels

Le trait de côte s'est donc fortement artificialisé : en 1994, 40 % en moyenne de la ligne de rivage des Îles-Sous-le-Vent n'est plus naturelle et remplacée par des murs, des remblais ou des enrochements. Ce pourcentage varie fortement selon les îles, de 26 % à Huahine à 51 % à Raiatea en passant par 37 % à Bora-Bora, 41 % à Maupiti et 47 % à Tahaa. En 2005, l'anthropisation de l'île de Tahiti est de 30 %. Les plages artificielles se multiplient avec le développement du tourisme. Les données



### Une pression humaine de plus en plus forte sur le littoral

Trois principales causes sont responsables de ce triste constat :  
 • La démographie polynésienne associée aux phénomènes de décohabitation nécessitent de plus en plus d'espaces consacrés au logement avec une forte préférence pour un habitat individuel et une occupation des zones les plus faciles d'accès limitant le coût de la construction ;  
 • Un développement économique basé sur l'utilisation massive des rivages que l'ensemble du monde qualifie de paradisiaques et base du développement touristique, principale source d'activité du Pays ; rivages également nécessaires au développement d'activités économiques basées sur l'exploitation des ressources marines polynésiennes (perliculture, pêche...);

• Un « progrès social » associé ayant entraîné le développement d'équipements publics collectifs de loisirs, de détente ou de lieux de consommation.  
 Autre source d'attrait, le coût du remblai et de sa redevance d'occupation du domaine public maritime. En effet, ce coût annuel (40Fcfp/m<sup>2</sup> ou 40 000 Fcfp pour une construction à usage d'habitation et au plus, 300 Fcfp par m<sup>2</sup> entre Mahina et Punaauia) comparé à celui du foncier constructible, même éloigné du rivage, est attirant. Ceci d'autant plus qu'il est toujours basé sur une référence 1992 (arrêté n° 3/CM). Ainsi, l'évaluation du service environnemental est largement sous-évaluée au regard de son impact sur le milieu et de l'avantage paysager retiré par l'utilisateur. Le remblai avec rec ensablement suite à une érosion est gratuit depuis 2004. Force est de constater que si la régle-



### Que dit la réglementation ?

Avant 1978, les concessions maritimes pouvaient être accordées à titre définitif ; le site était déclassé après délibération de l'Assemblée territoriale sans enquête administrative de commodo incommodo pour en évaluer les impacts. Ainsi, 311 hectares auraient été ainsi soustraits du domaine public (Rapport sur la conservation du domaine public territorial - GEGDP - R. Villot Juin 1990). En dehors de la définition de la zone des cinquante mètres aux îles Marquises par un décret du 31 mai 1902, un premier texte de 1978 a permis de gérer cette pression anthropique de l'occupation temporaire du domaine public et en limite la consultation notamment au-delà de 100 m<sup>2</sup> pour les occupations à charge de remblai. L'aliénation des remblais au profit des particuliers et établissements devient possible sous certaines conditions d'occupation et de délai. Désormais, les propriétaires d'origine ayant subi la perte d'une partie de leur terrain du fait de l'érosion du rivage, pourront obtenir une concession à charge de remblai au droit de leur terre, et ce, à titre gracieux avec notamment l'obligation de ré-ensabler lorsque la concession se trouve sur une plage existante. L'instauration du régime d'affectation des biens au profit des personnes publiques, rend ces dernières responsables de la gestion et de la conservation du bien, sous réserve de l'existence de personnel assermenté pour le constat des infractions.

### Une police de conservation du domaine public

La direction de l'Équipement, 36 agents sont assermentés pour assurer la police de conservation du domaine public sur l'ensemble de la Polynésie française. Depuis 1984, 357 procès verbaux pour contraventions de grande voirie ont été dressés et la majorité concerne les remblais sans titre sur le domaine public maritime malheureusement restés sans suites, aucune remise en état n'ayant été opérée depuis. De 2001 à 2004, 137 contraventions de grande voirie ont été dressées dont 63 % concernent le domaine public maritime : 23 infractions constatées pour des extractions de matériaux sans autorisation sur le

littoral et 64 pour occupation sans titre. De 2004 à 2008, ces infractions sur le domaine public maritime concernent beaucoup plus de remblais sans titre que des extractions sauvages (GEGDP). Les contrôles aboutissent à des contraventions de grande voirie allant jusqu'à l'obligation de remise en état, actuellement soumise à la seule bonne volonté des contrevenants. Reste donc à arrêter l'exécution des décisions par l'Administration en lieu et place des contrevenants réticents.

La simple tentative réglementaire d'accès au passage indéclassable de 3 mètres obligatoire pour toutes les concessions d'occupation du domaine public maritime montre que le « chemin littoral » est encore long et sinueux !

### Plaidoyer pour la création d'un conservatoire du littoral

En complément du contrôle, une autre des missions du Pays est la conservation de ces espaces naturels sensibles. Plus globalement, les différents outils d'aménagement existants rendent souvent la préservation de l'espace littoral compliquée. En effet, alors que les plans généraux d'aménagement (PGA) de la compétence des communes vont jusqu'aux limites des plus hautes eaux, les plans de gestion des espaces maritimes (PGE) de la compétence de la Polynésie française interviennent sur le domaine public maritime. La nécessaire mise en correspondance de l'environnement hôtelier aux attentes des visiteurs en quête du paradis terrestre, impose aux promoteurs hôteliers de porter une attention particulière à ces espaces et d'en assurer une conservation ou une transformation maintenant un caractère le plus naturel possible. Ils s'entourent dorénavant d'experts paysagistes et spécialistes de la réhabilitation des espaces naturels lagunaires. Quant aux différentes entités publiques

### Les îlots sont le décor naturel des lagons

Interview de M. Alexandre Ata : « On regrettera que les actions entreprises ou projetées par l'Office de Développement du Tourisme (ODT), de 1966 à 1977 notamment, n'aient pas été suivies, soit mises en œuvre avec détermination. S'appuyant à la doctrine de l'ODT qui énonçait : « les îlots sont le décor naturel des lagons ; à ce titre ils doivent faire partie du domaine public », deux objectifs étaient ainsi conciliés : le facteur touristique, et l'intérêt public. Le premier îlot fut celui d'Afaahiti, puis un certain nombre à Tahaa. Parallèlement, des portions du littoral devaient permettre des accès publics à la mer : le sont ainsi devenus, notamment, celle qui jouxtait l'hôtel du Tahiti Village, celle du domaine de Vaipahi à Mataiea, celle d'arrivée des courses de Hawaiki nui à Bora Bora. Le gouvernement Sanford, en 1978, se proposa d'aller encore plus loin en élaborant un projet de conservatoire du littoral étendu à l'ensemble du pays : les textes s'y rapportant n'ont pas reçu hélas ! les mesures d'application utiles à leur mise en œuvre. »



affectataires de ces espaces, elles sont responsables de leur gestion et plus encore de leur conservation. Ainsi, la notion de conservatoire du littoral est née très tôt en Polynésie. En effet, en juin 1978, dans son projet de délibération sur la réglementation des occupations du domaine public, le Conseil de gouvernement soumettait à l'Assemblée territoriale la création d'un conservatoire des espaces littoraux afin de conforter la sauvegarde de l'espace maritime. La création de cette entité ne sera pas retenue par la commission permanente.

En revanche, une cellule « Conservatoire du Littoral » vit le jour en 1989 au sein du service des domaines. Dans la réalité, cette structure a eu de grosses difficultés pour intervenir. Entre 1989 et 1994, elle a acquis 7 sites soit 13,5 hectares dont un par expropriation. Son objectif était de préparer et de rassem-

bler les éléments de réflexion définissant une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral, de respect des sites naturels et de protection des équilibres écologiques. Elle a été supprimée en 1997, lors de la création de la Direction des affaires foncières et les terrains ont été intégrés à cette Direction, soit affectés à d'autres services du Pays.

En 1995, une demande d'expertise sur la protection des milieux littoraux de l'ensemble des archipels de la Polynésie française a été faite auprès du Conservatoire national du littoral. Cette expertise regroupe 3 étapes : analyse des potentialités de création, soutien méthodologique à la création de la structure locale et à l'élaboration des plans de gestion et, formation des agents administratifs et techniques. Cette commande n'a fait l'objet que de la première étape. Elle a donné lieu à une mission en décembre 2007. Un cadre d'action, les objectifs généraux et les missions du Conservatoire polynésien des espaces naturels et littoraux ont été fixés et validés par le gouvernement en janvier 2008. Le cadre juridique adapté (groupement d'intérêt public - GIP) et les adaptations réglementaires nécessaires sur le plan local et national ont été identifiés.

### Stratégie pour la biodiversité de la Polynésie

Dans le cadre des travaux d'élaboration de la stratégie pour la biodiversité de la Polynésie française, la création d'un conservatoire des espaces naturels et littoraux a été une des priorités retenue par les acteurs de l'environnement polynésien.

Une étude de faisabilité juridique complexe tenue des évolutions statutaires était réalisée en décembre 2005. Afin d'accompagner la structuration de cet établissement, le ministre chargé de l'Environnement sollicitait en avril 2006 l'assistance du Conservatoire national de l'espace littoral et des rivages lacustres (cf. encadré) en concertation avec le ministère de l'Outre-mer.

Un protocole d'accord a été formalisé le 21 septembre 2006 pour une mission d'assistance à la création d'un conservatoire polynésien en deux étapes, la première étant destinée à proposer et faire valider les orientations souhaitées par la Polynésie française, la seconde visant à accompagner la mise en place du Conservatoire polynésien. La première étape a donné lieu à une mission en décembre 2007. Un cadre d'action, les objectifs généraux et les missions du Conservatoire polynésien des espaces naturels et littoraux ont été fixés et validés par le gouvernement en janvier 2008. Le cadre juridique adapté (groupement d'intérêt public - GIP) et les adaptations réglementaires nécessaires sur le plan local et national ont été identifiés.

La gestion rationnelle de l'environnement et de ses ressources est indispen-

sable au développement à la fois durable et harmonieux de l'être humain ainsi qu'à la satisfaction de ses besoins présents et futurs. Depuis plus d'une trentaine d'années, la communauté scientifique a souligné en Polynésie, l'importance des systèmes coralliens et du littoral, dans notre contexte socio-économique spécifique, ainsi que la nécessité de remédier aux dégradations des lagons par des actions de protection des rivages et de gestion des zones côtières (Professeur Bernard Salvat...). Un dispositif opérationnel s'est progressivement développé avec des actions à caractère scientifique, de sensibilisation des populations et des acteurs locaux (Comité polynésien de l'IFRECOR), de protection des sites naturels sensibles ou remarquables à titre local (PGE, PGA) ou international (Réserves MAB - UNESCO)...

### Vers un état des lieux exhaustif de nos rivages

Tous les éléments précédemment abordés militent pour une politique spécifique de sauvegarde, de protection, d'aménagement et de mise en valeur de notre littoral. Cet espace par nature physiquement limité et écologiquement fragile est on l'a vu, très fragilisé.



Il requiert une approche volontariste et cohérente dans une démarche multipartenariale. Peut-être, comme en Nouvelle-Calédonie (cf. encadré), faut-il envisager un état des lieux exhaustif des rivages polynésiens et à tout le moins, des îles de la Société. Pour établir un point zéro, une suspension de la délivrance des autorisations administratives sera nécessaire, ceci a déjà été mis en place dans certains cas (suspension provisoire de la délivrance des autorisations d'occupation maritime à des fins d'exploitation perlicole). Enfin, des actions volontaristes de conservation de notre littoral sont nécessaires pour protéger les derniers espaces d'accès à la mer disponibles. Dans une préservation de la biodiversité polynésienne redynamisée, un conservatoire pourrait avoir pour mission de mener une politique foncière de préservation et de valorisation des espaces naturels. Il en va de notre avenir, devrions-nous dire de notre survie ? ■

Eric Déat

**SOURCES :**  
« L'état de l'environnement 2006 » de Polynésie française.



### L'exemple de la Province Sud en Nouvelle-Calédonie

En Nouvelle-Calédonie la compétence et la gestion du domaine maritime et de la zone littorale ont été transférées à l'État aux provinces en 2002. Celle du Sud vient de définir son schéma de préservation et de développement durable du littoral : lutter contre la privatisation rampante du bord de mer, préserver mangroves et forêts sèches, créer des sentiers côtiers et des chemins d'accès. « Avec l'essor démographique et économique du Sud, on ne pouvait plus se contenter de gérer le domaine maritime au coup par coup. Car on aboutit à une privatisation de fait au profit des privilégiés et à un accès de plus en plus difficile aux plages et à la mer pour le reste de la population. » (Philippe GOMÈS, président de la province Sud - les Nouvelles calédoniennes - mai 2008). Les points forts du schéma à retenir sont :

- La réservation d'une bande de 10 mètres de large en bord de mer destinée à préserver la circulation des piétons et des baigneurs là où c'est possible.
- L'ouverture d'accès aux plages souvent loin des routes, et séparées des promeneurs potentiels par des exploitations agricoles ou des lotissements.
- La création de périmètres de protection et de zones tampons entre des activités dont le voisinage est difficilement compatible (fermes d'élevage aquacole, carrières, lotissements ou hôtels).
- Le renforcement de la protection des îlots et l'amélioration de leurs aménagements.
- Le recensement exhaustif du littoral, ses plus beaux sites, les zones comprenant des plantes rares, les biotopes propices à la préservation des espèces, et les zones ayant vocation à être aménagées en fermes aquacoles ou en espaces touristiques en concertation avec les communes concernées et les autorités coutumières.

### Un Conservatoire national pour la protection définitive des espaces naturels

Conservatoire national de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public à caractère administratif (EPA) créé en 1975 et placé sous la tutelle du Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable. Il mène une politique foncière visant à la protection définitive des espaces naturels et des paysages sur les rivages maritimes et lacustres et peut intervenir dans les cantons côtiers en métropole, dans les départements d'Outre-mer, à Mayotte, ainsi que dans les communes riveraines des estuaires, des deltas et des lacs de plus de 1000 hectares. Il acquiert des terrains fragiles ou menacés, à l'amiable, par pré-

emption, par legs ou don et, exceptionnellement par expropriation. Après avoir fait les travaux de remise en état nécessaires, il confie la gestion des terrains aux communes, à d'autres collectivités locales ou à des associations pour qu'ils assurent la gestion dans le respect des orientations arrêtées. Au 1er juillet 2004, le Conservatoire assurait la protection de 70 500 hectares sur 300 ensembles naturels concernant 22 régions, 46 départements et 1140 communes, représentant environ 860 Km de rivages maritimes. Son action a été favorisée par la loi dite littoral de 1986, relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral. Elle a parachevé le dispositif français de protection.