



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

n° 010031-01

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE
DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORET

n° 14122

Les 50 pas géométriques naturels des outre-mer

Préservation de la biodiversité et maîtrise foncière

établi par

Denis CLEMENT et Georges-André MORIN

Novembre 2015



Les auteurs attestent qu'aucun des éléments de leurs activités passées ou présentes n'a affecté leur impartialité dans la rédaction de ce rapport

Sommaire

Résumé	4
Liste hiérarchisée des recommandations	6
Recommandations de niveau 1.....	6
Recommandations de niveau 2.....	6
Introduction	8
La problématique.....	9
La commande et le déroulement de la mission.....	9
Remerciements.....	11
Plan du rapport.....	11
1. Cadre juridique	12
1.1. Les 50 pas géométriques, origine et évolutions.....	12
1.1.1. <i>A l'origine, une réserve stratégique de protection du littoral</i>	12
1.1.2. <i>Des évolutions résultant de fortes pressions foncières</i>	13
1.1.3. <i>Aujourd'hui, un cadre juridique inscrit dans des textes multiples</i>	16
1.1.4. <i>La délimitation des 50 pas, un paradoxe juridique</i>	20
1.2. Le Conservatoire du littoral a pour mission fondamentale la protection du foncier littoral.....	21
1.3. Le régime forestier, cadre juridique de la gestion des bois et forêts de l'État et des collectivités, est mis en œuvre par l'ONF.....	24
1.3.1. <i>Des dispositions générales claires</i>	24
1.3.2. <i>Des adaptations à l'outre-mer précises pour les Antilles et pour Mayotte</i>	25
1.3.3. <i>De fait, la quasi-totalité des pas géométriques remis au Conservatoire du littoral relève du régime forestier, de même que les mangroves</i>	26
1.3.4. <i>L'ONF a pour mission la mise en œuvre du régime forestier ainsi que la gestion et l'équipement des forêts domaniales</i>	27
2. La situation actuelle des 50 pas géométriques naturels des DOM	29
2.1. Les modalités actuelles de gestion des pas géométriques naturels sont hétérogènes.....	29
2.1.1. <i>Les pas géométriques naturels remis à l'ONF constituent la « forêt domaniale du littoral »</i>	29
2.1.2. <i>La gestion des pas géométriques naturels remis au Conservatoire du littoral fait appel à l'ONF, dans le cadre d'une Mission d'intérêt général</i>	30
2.1.3. <i>Les autres pas géométriques naturels relèvent d'une gestion directe par les DEAL</i>	33
2.2. Des situations variées, mais des constantes fortes.....	33
2.2.1. <i>Chacun des cinq DOM est un cas particulier</i>	33
2.2.2. <i>Un enjeu littoral fort, un rôle essentiel de l'État mais un cadre de gestion à simplifier</i>	33
2.3. Les caractéristiques propres de chacun des DOM.....	37

2.3.1. La Guadeloupe présente la situation de gestion la plus caractéristique du problème à traiter par la mission : des espaces littoraux naturels éclatés entre ONF et Conservatoire.....	37
2.3.2. La Martinique, caractérisée par la prépondérance de la forêt domaniale du littoral et peu d'affectations de pas géométriques au Conservatoire, présente un nombre croissant de difficultés de cohérence.....	40
2.3.3. La Guyane ne compte pratiquement plus de pas géométriques délimités.....	43
2.3.4. La Réunion avait aliéné une partie importante de ses pas géométriques naturels.....	45
2.3.5. Mayotte dispose de surfaces importantes de pas géométriques naturels.....	48
2.3.6. Le cas particulier des évolutions conduites à Saint-Martin, devenue Collectivité d'outre-mer en 2007, est utile à évoquer.....	51
3. Analyse et recommandations.....	52
3.1. Revenir aux missions fondamentales de chaque établissement sur l'ensemble des pas géométriques naturels : le foncier au Conservatoire du littoral, la gestion par l'ONF dans le cadre du régime forestier.....	52
3.1.1. Analyse.....	52
3.1.2. Voie de solution.....	53
3.1.3. Avantages et inconvénients.....	54
3.1.4. Analyse financière et répartition des tâches.....	61
3.1.5. Recommandations.....	68
3.2. Conservatoire et ONF : préciser et simplifier le rôle de chacun.....	69
3.3. Continuer de proposer aux collectivités de s'associer à la gouvernance et à la gestion des espaces naturels du littoral, et les accompagner pour la gestion.....	71
3.4. Prendre en compte les partenariats possibles du Conservatoire et de l'ONF avec les structures autres que les collectivités.....	71
3.5. Continuer les affectations au Conservatoire des pas géométriques naturels « en attente » et transformer les remise en gestion existantes en affectations.....	72
3.6. Mettre en place des regroupements fonctionnels d'équipes pour la gestion des espaces naturels, étendre le commissionnement des agents et concentrer des moyens humains de l'État sur la surveillance.....	73
3.7. Rechercher des ressources propres complémentaires.....	75
3.8. Réfléchir au maintien d'une protection littorale malgré l'érosion des pas géométriques liée au recul du trait de côte.....	76
Conclusion.....	77
Annexes.....	79
1. Lettre de mission.....	80
2. Liste des personnes rencontrées (et des sites visités).....	83
3. Cartes de répartition des différentes catégories de pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique.....	91
4. Extraits du code de l'urbanisme.....	94
5. Convention cadre pluriannuelle relative aux MIG confiées à l'ONF (extrait).....	97

6. Informations complémentaires sur les 50 pas géométriques naturels de chacun des DOM.....	105
6.1. Guadeloupe.....	105
6.2. Martinique.....	110
6.3. Guyane.....	113
6.4. La Réunion.....	115
6.5. Mayotte.....	118
7. Caractéristiques générales des DOM.....	120
8. Glossaire des sigles et acronymes.....	121

Résumé

Dans les cinq départements d'outre-mer, Guadeloupe, Martinique, Guyane, La Réunion et Mayotte, les 50 pas géométriques constituent une bande littorale de 81,20 m propriété de l'État. Inaliénables et imprescriptibles dès leur mise en place au XVIIème siècle en tant que réserve stratégique de protection du littoral, ils ont toutefois connu des évolutions résultant notamment de fortes pressions d'usage et d'occupation du sol. Pour autant, si une partie des pas géométriques se trouve aujourd'hui urbanisée, la plus grande part est restée naturelle et domaniale.

Ces pas géométriques naturels sont essentiellement répartis entre des « forêts domaniales du littoral » créées dans les années 1970 et 1980 et gérées par l'Office national des forêts (ONF) et des espaces remis au Conservatoire du littoral (CDL) à partir des années 2000. L'ONF intervient aussi dans la gestion de ces derniers, mais dans le cadre d'une « mission d'intérêt général » financée par le ministère en charge de l'écologie, car ces espaces n'étaient pas jusqu'à présent considérés comme relevant du régime forestier.

Les 50 pas sont régis par des textes juridiques multiples. Pour les DOM, ils se substituent de fait à la « bande des 100 m » de la loi littoral en métropole. Leur délimitation est toutefois définitive et ne suit donc pas l'évolution du trait de côte. Depuis les textes de 1996 puis 2010, la loi prévoit que les pas géométriques naturels soient affectés au Conservatoire, dont la mission fondamentale est la protection du foncier littoral. Par ailleurs, au plan juridique, contrairement à certaines idées en cours et à la pratique actuelle, la quasi-totalité des pas géométriques remis au Conservatoire, boisée, relève du régime forestier.

Le bilan de la situation fait apparaître un enjeu littoral fort et reconnu (biodiversité, accès au littoral, paysage, risques naturels...), un rôle essentiel de l'État, un engagement encore faible des collectivités et un cadre de gestion à simplifier. Ces espaces exceptionnels sont très convoités, et l'utilité du dispositif des pas géométriques ne s'est jamais démentie depuis le XVIIème siècle. Les résultats de l'action publique conduite au cours de ces dernières dizaines d'années – en particulier par l'ONF, le Conservatoire et les directions de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL) – sont très positifs malgré les difficultés rencontrées. De façon réaliste, la protection durable des pas géométriques naturels ne peut être assurée que par un statut fort de protection nationale et par une surveillance assidue de leur intégrité foncière relevant du rôle régalien de l'État.

La division des pas géométriques naturels entre ONF et Conservatoire concerne le linéaire côtier de trois des DOM sur les cinq : Guadeloupe particulièrement, Martinique également et, dans une moindre mesure, La Réunion (il n'y a pas de « forêt domaniale du littoral » en Guyane ni à Mayotte). À la situation d'éparpillement foncier correspondante, s'ajoute celle de l'imbrication des espaces quand on prend aussi en considération les terrains attenants acquis par le Conservatoire, ainsi que les mangroves, contiguës aux pas géométriques, affectées au Conservatoire et relevant du régime forestier. Cette configuration ne favorise pas l'identification physique des espaces, elle complique leur gestion quotidienne et en accroît le coût (déplacements, modalités juridiques et financières de gestion distinctes, procédures de verbalisation différentes, nécessité permanente de concertation...). Elle induit une situation administrative complexe pour l'État et ses deux établissements publics, mais aussi pour les collectivités et pour les usagers ; elle suscite de l'incompréhension et n'est pas favorable à l'image de l'État. Elle n'est en réalité que la traduction de pratiques administratives successives, et son maintien ne se justifie plus aujourd'hui.

Le fait que le régime forestier ne soit actuellement pas appliqué aux terrains du Conservatoire contribue aussi aux complications de la gestion quotidienne ; et la réduction des crédits de la « mission d'intérêt général » depuis 2012 ne permet plus d'assurer l'entretien indispensable des investissements effectués, mais seulement une surveillance minimum des sites.

La principale proposition du rapport est de revenir aux missions fondamentales de chaque établissement sur l'ensemble des pas géométriques naturels : le foncier au Conservatoire et la gestion par l'ONF dans le cadre du régime forestier. Au-delà des avantages évidents de simplification, de cohérence avec la gestion des mangroves et de gains d'échelle, l'analyse financière montre que ce nouveau dispositif conduit à des économies globales en termes de dépense publique et à une répartition des tâches entre l'ONF et le Conservatoire qui doit bénéficier à chaque établissement. La « mission d'intérêt général » devra par ailleurs être redéfinie, pour des interventions de l'ONF allant au-delà de la mise en œuvre du régime forestier, et des travaux courants, sur l'ensemble des 50 pas désormais. Un tel dispositif unifié doit aussi faire la place à un engagement croissant des collectivités dans la gestion quotidienne des sites, facilité par un accompagnement adapté, et à l'implication spécifique d'autres partenaires (parc national, parc naturel régional, future délégation territoriale de l'agence française de la biodiversité...).

Cette proposition se trouve être en parfaite convergence avec les conclusions afférentes aux pas géométriques naturels du rapport de la délégation sénatoriale à l'outre-mer de juin 2015, et avec les recommandations du rapport du CGEDD d'avril 2014 sur l'application de la loi littoral dans les départements d'outre-mer. Par ailleurs, l'expérience de Saint-Martin devenue collectivité d'outre-mer montre que, dans l'hypothèse de nouvelles phases de décentralisation, l'affectation de l'ensemble des pas géométriques au Conservatoire est un atout pour une protection forte et durable. La préservation des pas géométriques naturels est un objectif amplement partagé localement, et la proposition formulée ne peut qu'accroître les chances de conserver et gérer durablement ces espaces identitaires remarquables et fortement convoités.

Les autres recommandations portent sur la poursuite des affectations au Conservatoire des pas géométriques restant sous responsabilité des DEAL et sur le remplacement, par des affectations, des « remises en gestion » antérieurement faites au Conservatoire. Elles concernent également la mise en place de regroupements fonctionnels d'équipes en matière de gestion des espaces naturels (en lien avec les unités territoriales de la future agence française pour la biodiversité), l'extension du commissionnement des agents chargés de surveillance, la concentration de moyens de l'État sur ce volet surveillance et la recherche de ressources propres complémentaires. Enfin, il est suggéré qu'une réflexion soit engagée sur le maintien d'une protection de la bande littorale malgré l'érosion des pas géométriques liée au recul du trait de côte.

Liste hiérarchisée des recommandations

Pages

Chaque recommandation est suivie, entre crochets, de l'indication des acteurs les plus directement concernés.

Recommandations de niveau 1

Sur l'ensemble des pas géométriques confiés au Conservatoire du littoral, mettre en application le régime forestier au titre de l'article L. 211-1, I, 1° du code forestier. [pilotage identifié : ONF, CDL, MAAF] 68

Affecter au Conservatoire du littoral les pas géométriques actuellement affectés au ministère en charge de la forêt et qui constituent les « forêts domaniales du littoral ». [pilotage identifié : MAAF, ONF, CDL, France Domaine, Préfets / DRFIP] 68

Organiser et coordonner le travail, DOM par DOM, de mise au point de la nouvelle répartition des tâches entre Conservatoire et ONF et d'élaboration des conventions de partenariat correspondantes. Simplifier la relation CDL-ONF en responsabilisant chacun des partenaires ; confier à l'ONF de larges tâches de gestion permettant au Conservatoire de recentrer l'activité de ses équipes locales sur la poursuite du travail foncier de l'établissement. [pilotage identifié : CDL, ONF] 70

Déterminer de nouveaux contours pour la MIG prévue dans le prochain contrat de pluriannuel État-ONF, conformément à l'article L.221-3, 3° du code forestier. [pilotage identifié : MEDDE, ONF, CDL] 70

Continuer de proposer aux collectivités de s'associer à la gouvernance et à la gestion des espaces naturels du littoral, et les accompagner pour la gestion. [pilotage identifié : CDL, ONF] 71

Prendre en compte les partenariats possibles avec des structures autres que le Conservatoire, l'ONF et les collectivités et bien préciser leurs rôles. Conclure des collaborations fortement délégataires, particulièrement avec les autres établissements publics environnementaux de l'État. [pilotage identifié : CDL, ONF] 72

Recommandations de niveau 2

Poursuivre les affectations au Conservatoire des pas géométriques naturels actuellement sous responsabilité DEAL qui ont vocation à relever de cet établissement public (Réunion, Mayotte). [pilotage identifié : Préfets / DEAL-DRFIP, CDL] 72

Remplacer par des affectations les « remises en gestion » de pas géométriques naturels déjà faites au Conservatoire, conformément aux dispositions de l'article L. 322-6-2 du code de l'environnement. [pilotage identifié : Préfets / DEAL-DRFIP, CDL]	73
En tant que de besoin, classer les pas géométriques naturels en forêt de protection au titre des articles L. 141-1 et suivants du code forestier. [pilotage identifié : MAAF, ONF, Préfets / DAAF]	69
Mettre en place, en matière de gestion des espaces naturels, des regroupements fonctionnels d'équipes dirigés par des responsables uniques, que ce soit pour la surveillance ou pour d'autres composantes de cette gestion. [pilotage identifié : Préfets / DEAL]	74
Étendre les commissionnements des agents assermentés dans le domaine de la nature et des espaces naturels (terrestres ou marins) de façon à rendre leur action plus polyvalente et efficace. [pilotage identifié : Préfets / DEAL, CDL, MEDDE]	74
Concentrer des moyens de l'État (services de l'État et établissements publics) sur la surveillance et l'intégrité des pas géométriques naturels. [pilotage identifié : MEDDE, MLETR, MAAF, MOM]	75
Rechercher des ressources propres complémentaires, notamment en ajustant le tarif des diverses concessions consenties sur les pas géométriques, et en mettant en application la taxe « Barnier » sur le transport maritime des passagers vers certaines îles et îlots relevant du Conservatoire. [pilotage identifié : ONF, CDL, MEDDE]	75
Engager une réflexion sur le maintien d'une protection de la bande littorale malgré l'érosion des pas géométriques liée au recul du trait de côte. [pilotage identifié : MLETR, MEDDE, MOM]	76
Procéder à quelques ajustements législatifs : transposer à La Réunion et à la Guyane les dispositions des articles L. 271-2, 271-3 et 275-1 du code forestier concernant l'application du régime forestier en Guadeloupe, en Martinique et à Mayotte, dans un souci de clarification et d'affichage ; mettre en cohérence le CG3P avec le code forestier et le code de l'environnement pour que les pas géométriques boisés, relevant du régime forestier, restent dans le domaine public de l'État ; dans l'article L. 511-4 du CG3P, remplacer l'article L. 121-2 du code forestier auquel il se réfère par l'article 221-2 du nouveau code. [pilotage identifié : MAAF, MEDDE, France Domaine]	69

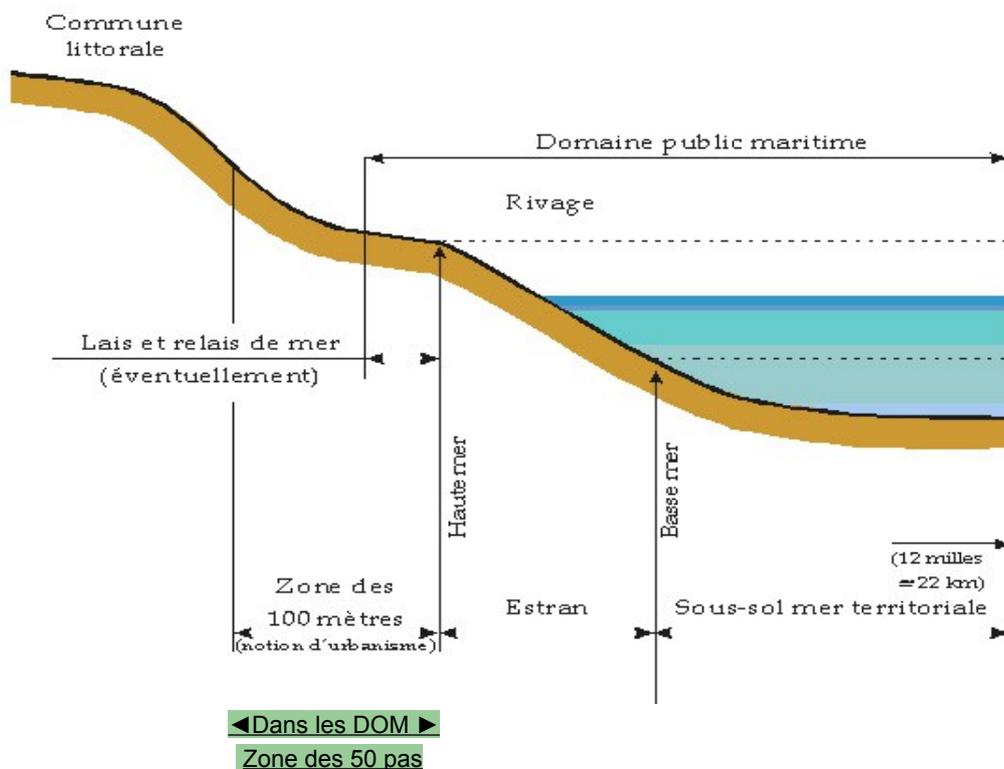
Introduction

Le présent rapport est consacré à la protection foncière et à la gestion des parties naturelles des « 50 pas géométriques » des départements et régions d'outre-mer (en abrégé DROM, ou plus simplement DOM) Guadeloupe, Martinique, Guyane, Réunion et Mayotte, tout particulièrement de celles qui sont « remises en gestion » au Conservatoire du littoral (CDL¹).

Les 50 pas géométriques ou « pas du Roy » consistent en **une bande littorale continue large de 81,20 m**, établie sur la base de 50 pas doubles de marche, qui constitue en fait une extension terrestre du domaine public maritime (DPM) vers l'intérieur des terres ; elle est délimitée à partir de la ligne du rivage de la mer.

Si l'on se réfère au schéma habituel du littoral métropolitain reproduit ci-dessous et qui permet de visualiser le DPM, l'estran, le rivage... la zone des pas géométriques des DOM (ZPG) est une propriété foncière spécifique de l'État située juste en arrière du rivage. Il n'y a pas de ZPG en métropole, mais la loi littoral de 1986 y a institué une servitude, la « zone des 100 mètres », bande de protection relevant du code de l'urbanisme (qui, inversement, n'existe pas en outre-mer, les pas géométriques s'y substituant).

Domaine public maritime, rivage, lais et relais,...



¹ La dénomination statutaire de l'établissement est « Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres » (CELRL)

Les 50 pas géométriques ont d'abord été institués, dès la première moitié du XVII^{ème} siècle, dans nos colonies d'Amérique ou « Indes Occidentales », puis dans l'île de la Réunion au début du XVIII^{ème} siècle et enfin à Mayotte au XX^{ème} siècle (cf. § 1.1.1).

Malgré cette assimilation au domaine public maritime (ce qui implique l'imprescriptibilité et l'inaliénabilité), cette bande littorale a depuis été partiellement occupée et privatisée par des constructions autorisées ou illégales, de façon très variable selon les départements. Un processus de clarification et de régularisation est actuellement en cours dans plusieurs DOM (Guadeloupe, Martinique et Mayotte), à partir de délimitations effectuées sur chaque commune distinguant les parties urbanisées, celles qui sont en urbanisation diffuse et les parties naturelles.

Cependant, les parties naturelles des pas géométriques représentent encore une part importante du linéaire littoral des DOM. Ces terrains sont, dans des proportions très variables d'un département à l'autre, soit affectés au ministère en charge de la forêt – ce sont les forêts domaniales du littoral (FDL), gérées par l'Office national de forêts (ONF) – soit remis en gestion au Conservatoire du littoral, soit encore gérés directement par l'administration, les directions de l'environnement de l'aménagement et du logement (DEAL).

La problématique

Ces espaces représentent un enjeu important en termes d'aménagement du territoire et de développement durable : ouverture naturelle sur le littoral et accès public à la mer, biodiversité, paysage, protection contre l'érosion marine... Ils sont convoités et font régulièrement l'objet d'occupations illégales.

L'implication des communes d'outre-mer est très faible dans la gestion des espaces relevant du CDL, contrairement à la situation en métropole. Or, le CDL n'a pas pour mission d'assurer la gestion directe de son domaine.

L'ONF intervient pour la gestion de ces espaces relevant du CDL, sur demande et avec indemnisation (ces espaces n'étant pas considérés comme relevant du régime forestier) dans le cadre d'une mission d'intérêt général (MIG au titre de l'article L. 221-6 du code forestier). Financée par le ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (MEDDE), cette MIG a été fortement réduite ces dernières années pour des raisons budgétaires.

Sur le terrain, la répartition des 50 pas géométriques naturels est très éclatée entre : les espaces remis en gestion au CDL, les forêts domaniales du littoral gérées par l'ONF et les espaces naturels toujours directement gérés par les DEAL.

La complexité de ces imbrications alourdit la gestion de ces espaces et génère des surcoûts. Les modalités de leur gestion pour en assurer l'intégrité, en restaurer la qualité écologique et permettre l'accueil du public là où il est souhaitable méritent un réexamen dans un contexte de raréfaction des ressources publiques.

La commande et le déroulement de la mission

Pour les raisons énoncées ci-dessus, les trois ministères concernés, le MEDDE, le ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt (MAAF) et le ministère des outre-mer (MOM), ont diligenté une mission associant le Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) et le Conseil général de

l'agriculture, de l'alimentation et des espaces ruraux (CGAAER) aux fins d'analyser la situation (« *en clarifiant notamment la gestion de l'application du régime forestier aux dépendances remises en gestion au Conservatoire* ») et de proposer une optimisation du système de gestion de ces parties naturelles des 50 pas géométriques (« *en définissant les places respectives possibles des établissements publics et des collectivités...* »), pouvant éventuellement conduire à un dispositif se substituant à la MIG confiée à l'ONF sur les terrains relevant du CDL. **La lettre de commande** correspondante, en date du 17 octobre 2014, est placée en **annexe 1**.

Par des entretiens, par la consultation de divers documents, dont le *Bilan 2003-2012* de la MIG « *Gestion des 50 pas géométriques affectés au Conservatoire du littoral* » établi par l'ONF en décembre 2013 et divers rapports antérieurs notamment d'inspection générale², et à la suite de deux déplacements outre-mer, la mission s'est donc attachée à :

- obtenir une connaissance précise des situations foncières de l'ensemble des pas géométriques naturels des DOM, de leur répartition, de leur historique et de leurs caractéristiques juridiques respectives ;
- analyser la situation effective de gestion de ces espaces, ses modalités en fonction des statuts fonciers, et les problèmes qui se posent au regard des enjeux de gestion de ces espaces ;
- prendre en considération la situation plus globale des espaces naturels et de leurs acteurs dans chaque DOM,
en ayant à l'esprit les évolutions en projet résultant de la future création de l'Agence française pour la biodiversité (AFB) et de ses délégations territoriales (préfiguration en cours), et de la création à venir d'une collectivité territoriale unique dans certains DOM (Guyane et Martinique).

Le différentes phases de la mission

- **1^{ère} phase** : rencontres au niveau national à Paris (février et mars 2015), avec les services des trois ministères commanditaires de la mission, le Conservatoire, l'ONF, la mission de préfiguration de l'AFB.
- **2^{ème} phase** : déplacement aux Antilles et en Guyane (avril 2015), déplacement à La Réunion et à Mayotte (juin 2015).

² Et notamment :

- rapport sénatorial juin 2015 – « *Domaines public et privé de l'État outre-mer, 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile* »,
- rapport CGEDD avril 2014 – « *Audit thématique de l'application de la loi littoral par les services de l'État dans les départements d'outre-mer*»,
- rapport CGEDD-IGA novembre 2013 - « *Problématiques foncières et rôle des différents opérateurs aux Antilles* »,
- rapport CGAAER mars 2011 n° 10126 / 10127 - « *Opérateurs fonciers et installation en agriculture dans les départements d'outre-mer et à Mayotte* »,
- rapport IGA-CGPC février 2004 - « *Les 50 pas géométriques en Guadeloupe et en Martinique* »,
- rapport IGE juillet 2001 - « *L'intervention du CDL pour la protection des espaces naturels dans les 50 pas géométriques en Guadeloupe* »,
- rapport de stage DIREN Martinique d'octobre 2001 sur la Gestion intégrée de la zone naturelle des 50 pas géométriques en Martinique.

Les programmes préparés avec les DEAL comprenaient :

- un ensemble de rencontres locales (deux à trois jours par DOM), permettant des échanges avec une bonne partie des interlocuteurs suivants dans chaque DOM : DEAL, préfecture, Conservatoire, ONF, DRFIP³, agence des 50 pas géométriques, conseil régional, conseil départemental, parc naturel régional, parc national, quelques communes ; également SAFER⁴, établissement public d'aménagement, association de protection de l'environnement...

- des visites de terrain illustrant les situations (au moins une journée par DOM, avec DEAL, CDL, ONF, PNR...).

- **3^{ème} phase** : mai à octobre 2015 à Paris

- Nouvelles rencontres et échanges divers avec les trois ministères commanditaires, avec le Conservatoire, l'ONF, la mission de préfiguration de l'AFB...

- Rédaction du rapport (dont un document de travail intermédiaire du 10 juillet 2015 présentant l'essentiel des propositions du présent rapport final).

Remerciements

La liste des personnes rencontrées est placée en **annexe 2**.

Les deux membres de la mission tiennent à remercier l'ensemble des personnes rencontrées pour leur disponibilité et les éléments apportés au cours des échanges.

Des remerciements plus particuliers sont adressés aux équipes des cinq DEAL qui ont établi le programme des visites dans les DOM, accueilli la mission et coordonné les rencontres, de même qu'aux équipes locales de l'ONF et du Conservatoire du littoral, qui n'ont pas ménagé leur temps pour les missionnaires.

Que soient également remerciés les représentants des trois ministères commanditaires de la mission, et ceux du CDL et de l'ONF au plan national, pour leur accueil et les réponses régulièrement apportées lors de leur sollicitation.

Plan du rapport

Le présent rapport est constitué de trois chapitres :

1 – Cadre juridique des pas géométriques (avec leur historique), du Conservatoire et du régime forestier mis en œuvre par l'ONF,

2 – La situation actuelle des 50 pas géométriques naturels des DOM (modalités actuelles de gestion, caractérisation générale et description de chacun des DOM),

3 – Analyses et recommandations : des analyses particulières font suite aux constats du chapitre 2 et quinze recommandations sont formulées.

³ Direction régionale des finances publiques

⁴ Sociétés d'aménagement foncier et d'établissement rural

1. Cadre juridique

1.1. Les 50 pas géométriques, origine et évolutions

Les 50 pas géométriques sont une particularité propre à nos départements d'outre-mer. Ils consistent en une extension terrestre du DPM. De ce fait, ils constituent une réserve foncière et une protection du littoral qui a traversé les siècles malgré quelques vicissitudes, comme nous allons le voir.

1.1.1. A l'origine, une réserve stratégique de protection du littoral

L'existence de cette réserve, s'agissant du littoral de nos anciennes colonies d'Amérique, est avérée dès le XVII^{ème} siècle⁵.

Cette réserve des 50 pas est mentionnée pour la première fois dans une législation nationale en décembre 1674, dans l'édit « *donné à Saint-Germain-en-Laye portant révocation de la Compagnie des Indes Occidentales* », qui prévoit que « *les cinquante pas relèvent du domaine de la couronne* ». Pour essayer d'en situer l'origine première, il convient de se reporter au texte créateur de la Compagnie des Indes occidentales, soit l'Édit de Paris du 28 mai 1664, et plus en amont à la fondation de la Compagnie de la Nouvelle-France (avril 1627)⁶, avatar antérieur de la Compagnie des Indes occidentales, pour voir que, de fait, le pouvoir royal délèguait aux Compagnies des fonctions régaliennes : « *administrer la colonie, assurer la défense du territoire et se consacrer à la conversion des Indiens* » en échange du monopole du commerce.

Ce sont donc les Compagnies coloniales concessionnaires qui, dès la première moitié du XVII^{ème} siècle, ont eut l'idée de bon sens de constituer cette réserve de protection du littoral.

Une lettre du gouverneur des Antilles Jean-Charles de Baas du 8 février 1674⁷ explique très clairement les raisons de l'intérêt de cette réserve :

- La première a été pour rendre plus difficile l'abord des isles ailleurs que dans les rades où les ports sont bâtis, car 50 pas de terres en bois debout très épais et très difficile à percer sont un grand empêchement contre les descentes de l'ennemi.

- Secondement, les 50 pas du Roi sont réservés pour y faire des fortifications s'il était nécessaire afin de s'opposer aux descentes de l'ennemi (...).

- En troisième lieu, cette réserve est faite afin que chacun ait un passage libre au long de la mer, car sans cela les habitants l'auraient empêché par des cultures et par des oppositions qui, tous les jours, auraient causé des procès parmi eux.

⁵ Ainsi, une telle réserve existerait encore en Haïti

⁶ Voir déclaration de Louis XIII « *pour la formation des colonies aux Indes Occidentales* », faite « *au camp de La Rochelle* » en mai 1628, in Recueil Isambert, Paris, Belin-Leprieur, Plon, 1821-1833, tome XVI, page 216

⁷ Citée dans une note de présentation des cinquante pas rédigée par l'agence des cinquante pas géométriques de Martinique

- *Quatrièmement, pour donner moyen aux capitaines de navires qui viennent aux isles d'aller couper du bois dans les 50 pas du Roi pour leur nécessité (...).*

- *La cinquième et la plus essentielle est celle de donner moyen aux artisans de se loger, car comme ils n'ont aucun fonds pour acheter des habitations, et ils n'ont pour tous biens que leurs outils pour gagner leur vie. On leur donne aux uns plus, aux autres moins, de terre pour y bâtir des maisons mais c'est toujours à condition que, si le Roi a besoin du terrain sur lequel ils doivent bâtir, ils transportent ailleurs leurs bâtiments. Or, sur ces cinquante Pas sont logés les pêcheurs, les maçons, les charpentiers et autres personnes nécessaires au maintien de la Colonie ».*

Cette dernière raison, présentée d'ailleurs comme la plus importante, implique la présence d'habitations dans celle-ci : il ne s'agit donc pas d'inconstructibilité, mais de faciliter l'établissement d'activités en liaison avec les activités maritimes.

L'intérêt d'une telle réserve explique qu'elle fut ensuite instituée dans l'île de La Réunion (alors « île Bourbon ») par lettre du Directeur de la Compagnie des Indes Orientales adressée au gouverneur de l'île en 1723 « à l'instar de ce qui se fait dans les colonies d'Amérique »⁸.

Le cas de Mayotte est particulier, puisque l'île s'est placée sous souveraineté française en 1843. Au fil des temps, elle a connu un certain nombre de statuts administratifs, avant la départementalisation de 2011. Ainsi, cette île ne se trouvait pas historiquement dans le champ de la règle des 50 pas. Cela étant, compte-tenu de l'intérêt de cette disposition, celle-ci lui a été appliquée par le décret du 28 septembre 1926 portant réglementation du domaine à Madagascar dont Mayotte constituait alors une dépendance. Au titre premier, le chapitre II « *domaine public* » définit dans la « *consistance* » de celui-ci, au § 3, c) « *domaine public légal* », 37° « *le long du rivage de la mer, une zone de 50 pas géométriques soit de 81 mètres et 20 centimètres mesurés à partir de la limite des plus hautes marées* ».

Comme nous le verrons ci-après au § 1.1.3, les principaux textes afférents aux 50 pas sont aujourd'hui codifiés dans le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P).

1.1.2. Des évolutions résultant de fortes pressions foncières

Dans sa décision n° 2010-96, le Conseil Constitutionnel, saisi d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC), relève qu'à partir de l'édit de Saint-Germain-en-Laye de décembre 1674, *les cinquante pas*⁹ *relèvent du domaine de la couronne et deviennent inaliénables et imprescriptibles.*

⁸ Source : note communiquée par la DEAL de La Réunion

⁹ La note 5 de la décision du Conseil Constitutionnel relève que ces pas de 1,624 mètre, soit 5 pieds chacun, sont des « pas de géant », et fait allusion à une citation de « Micromegas » de Voltaire « des pas géométriques de cinq pieds chacun ». Cela étant, il peut être rappelé ici que le mot « pas », à la manière du pas romain, désignait un mouvement double des jambes. Dans la pratique courante actuelle de décompter les pas, ce sont donc des pas de 0,812 mètre qui n'ont rien de géant. Les romains distinguaient le pas simple (ou enjambée) « gradus » et le pas double « passus » (déjà de cinq pieds), ce qui évite toute confusion.

Cela étant, représentant un puissant intérêt stratégique et économique, les pas géométriques ont très tôt fait l'objet de fortes pressions foncières difficiles à gérer et le dispositif juridique a connu quelques vicissitudes .

- Le décret de l'Assemblée nationale Constituante des 22 novembre et 1^{er} décembre 1790 fixe la nouvelle législation domaniale et remplace le domaine de la Couronne par le domaine de la Nation. Ce décret reprend la disposition de l'édit de Saint-Germain-en-Laye pré-citée ; ainsi, la zone des cinquante pas des Antilles relève alors du domaine national et demeure inaliénable, l'article 8 de ce décret indiquant que « *les domaines nationaux et les droits qui en dépendent sont et demeurent inaliénables sans le consentement et le concours de la nation* ».

- Sous la Restauration, trois ordonnances royales vont plus particulièrement définir ces cinquante pas, désormais dénommés *les cinquante pas géométriques* :

- l'ordonnance du 21 août 1825 concernant le gouvernement de l'île de Bourbon et de ses dépendances,
- l'ordonnance du 9 février 1827 concernant le gouvernement de la Martinique, de la Guadeloupe et de ses dépendances,
- l'ordonnance du 27 août 1828 concernant le gouvernement de la Guyane française.

A cette occasion, les principes de domanialité et d'inaliénabilité sont réaffirmés. Il est rappelé qu' « *aucune portion des cinquante pas géométriques réservés sur le littoral ne peut être échangée ni aliénée* ».

- L'inaliénabilité fut à nouveau confirmée, avec cependant l'introduction d'un assouplissement pour les occupants de terrains situés dans la limite des agglomérations, par le décret du 21 mars 1882 pour la Guadeloupe et du 4 juin 1887 pour la Martinique. Par ailleurs le principe de l'appartenance de la « zone des pas géométriques » (ZPG) au domaine public fut confirmé par un avis du Conseil d'État du 17 décembre 1885¹⁰.

- Cependant, **les pas géométriques ont connu, de 1955 à 1986, une période d'intégration au domaine privé de l'État**. En effet, par exception aux règles du DPM, la loi d'habilitation du 2 avril 1955 et son décret d'application n° 55-885 du 30 juin 1955 ont transféré cette zone au domaine privé de l'État, **autorisant en cela la réalisation de nombreuses cessions** (à l'exception notamment des parcelles appartenant d'ores et déjà à des particuliers en vertu de titres antérieurs à ce décret et reconnus valables par une commission juridictionnelle)¹¹. C'est au cours de cette période que les « forêts domaniales du littoral » ont été constituées, par affectation de pas géométriques naturels au ministère de l'agriculture et remises en gestion à l'ONF.

Dans le département de la Réunion, concerné par ces lois de 1955 et 1986, **l'intégration au domaine privé de l'État avait été décidée dès 1922** (décret du 13 janvier 1922). Les cessions y ont commencé beaucoup plus tôt que dans les autres DOM.

- **La loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (dite « loi littoral »)** a, par son article 37, réincorporé les 50 pas dans le domaine public maritime, supprimant ainsi les possibilités de cession

¹⁰ Précisions citées dans le rapport sénatorial juin 2015 – « *Domaines public et privé de l'État outre-mer* », p. 45

¹¹ Il est fréquemment relevé qu'au moment de l'abolition de l'esclavage, de nombreux anciens esclaves libérés se sont installés sur ces terrains, faute de terrains disponibles pour construire leur habitation

mais maintenant le droit de propriété des personnes qui peuvent en justifier (cf. aussi le décret d'application du 13 octobre 1989 relatif à la ZPG). En même temps, les 50 pas naturels qui n'avaient pas été constitutifs des « forêts domaniales du littoral » ont été considérés comme ne pouvant plus relever du régime forestier (a priori réservé, pour l'État, à son domaine privé); le CDL avait par ailleurs été créé en 1975 ; en conséquence, il n'y eut plus de nouvelles affectations au ministère en charge de la forêt .

• **La loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer** a pris en compte avec un certain pragmatisme la situation de fait, pour surmonter les difficultés issues de la confrontation entre la relative rigueur du droit sur cette zone et l'incapacité à le faire respecter. Dans des conditions bien encadrées, des cessions sont à nouveau devenues possibles, notamment pour améliorer la situation des occupants de bonne foi dépourvus de titres. **Pour la Guadeloupe et pour la Martinique**, a été prescrite la réalisation d'un document de planification délimitant précisément les zones urbanisées, celles d'urbanisation diffuse et les zones naturelles (cf. **les cartes de l'annexe 3**) ; une agence des 50 pas géométriques a aussi été créée dans chacun de ces DOM, pour faciliter le processus et favoriser les aménagements publics en découlant, en lien avec les communes.

Concernant les zones naturelles ainsi délimitées (en Guadeloupe et Martinique) et les espaces naturels identifiés (en Guyane et à La Réunion), cette loi de 1996 **prévoit qu'ils soient « remis en gestion » au Conservatoire du littoral** avec l'accord de celui-ci.

• **La loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010** portant engagement national pour l'environnement (dite « Grenelle 2 ») marque une étape complémentaire, puisque son article 136 dispose que, dans les DOM et à Mayotte, **les espaces naturels situés dans la zone des cinquante pas géométriques (ZPG)** dont la gestion est assurée par le Conservatoire du littoral **lui sont affectés**, après accord de son conseil d'administration » (cf. § 1.2 pour la distinction entre affectation et remise en gestion).

• Enfin, **la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer** (dite « ADOM ») comporte certains articles se rapportant aux « **espaces urbains** » et aux « **secteurs occupés par une urbanisation diffuse** » des 50 pas en Guadeloupe et en Martinique. Les dispositions de l'article 27 portent sur les modalités de leur gestion et de **leur transfert au domaine public des collectivités territoriales**. Il fixe un terme au 1^{er} janvier 2021 à l'activité des agences et prévoit l'adoption d'un **document stratégique d'aménagement et de mise en valeur de la ZPG** au plus tard au 1^{er} janvier 2018. L'article 28 complète les articles L. 5112-5 et L. 5112-6 du CG3P relatifs aux cessions de régularisation par une restriction importante : « *La cession du terrain à des personnes privées ne peut être effectuée lorsque la construction est située dans une zone exposée à un risque naturel grave et prévisible menaçant des vies humaines* ».

1.1.3. Aujourd'hui, un cadre juridique inscrit dans des textes multiples

Les principaux textes applicables aux 50 pas sont codifiés dans le **code général de la propriété des personnes publiques** (CG3P), mais certaines dispositions procèdent d'autres codes.

1.1.3.1. Le code général de la propriété des personnes publiques (CG3P)

De façon liminaire, rappelons la règle générale de définition du « **Domaine public maritime** », **inaliénable et imprescriptible**, telle qu'elle figure à l'article L. 2111-4 dudit code :

« *Le domaine public maritime naturel de L'État comprend :*

1° Le sol et le sous-sol de la mer entre la limite extérieure de la mer territoriale et, côté terre, le rivage de la mer.

Le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles » ,

.....

4° La zone bordant le littoral définie à l'article L. 5111-1 dans les départements de la Guadeloupe, de la Guyane, de la Martinique et de La Réunion ;

Les règles afférentes aux 50 pas figurent dans la cinquième partie du CG3P « *Dispositions relatives à l'outre-mer* » aux articles suivants :

- articles L. 5111-1 à 5111-5 : « *dispositions générales* »,
- articles L. 5112-1 à 5112-9 : « *dispositions particulières à la Guadeloupe et à la Martinique* »,
- articles L. 5113-1 et 5113-2 « *dispositions particulières à la Guyane et à La Réunion* »,
- articles L. 5311-1 à L. 5331-7 : « *dispositions applicables à Mayotte* ».

● L'article L. 5111-1 « **dispositions générales** » précise que « *La zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques définie à l'article L. 5111-2 fait partie du domaine public maritime de l'État* »¹².

L'article L. 5111-2 définit donc la zone des 50 pas géométriques :

« *La réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain délimitée dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Elle présente dans le département de la Guyane une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'il a été délimité en application de la législation et de la réglementation en vigueur à la date de cette délimitation.* »

Par ailleurs, l'article L. 5111-4 prévoit que « *les dispositions de l'article L. 5111-1 ne s'appliquent pas :* 3° *Aux terrains domaniaux gérés par l'Office national des forêts en application de l'article L. 121-2 du code forestier* [devenu L. 221-2 du code forestier

¹² On distingue traditionnellement le « DPM mouillé » correspondant aux parties marines (ou lacustres) du DPM et le « DPM sec » qui concerne les parties émergées du DPM – dont les pas géométriques.

depuis l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012¹³. Cet article est cité ci-après au début du § 1.3.4 ; il charge l'ONF de la mise en œuvre du régime forestier, ainsi que de la gestion et de l'équipement des bois et forêts de l'État].

Cette dernière disposition a pour effet de requalifier le régime de domanialité dès lors qu'un terrain du DPM relève du régime forestier. C'est une disposition de cohérence interne du CG3P au regard de son article L. 2212-1 : « *Font également partie du domaine privé : 2° Les bois et forêts des personnes publiques relevant du régime forestier* ».

Ainsi, dès lors que des terrains situés dans la zone des pas géométriques relèvent du régime forestier (ce qui ressort clairement du code forestier, voir ci-après le § 1.3), alors ils ne font plus partie du domaine public mais du domaine privé de l'État. En effet, il est considéré a priori que les bois et forêts relevant du régime forestier appartiennent au domaine privé de l'État plutôt qu'à son domaine public (c'est ainsi que les forêts domaniales françaises font partie du domaine privé de l'État).

En première approche, ce point à caractère formel n'emporte pas de conséquences sur le fond pour la gestion du domaine forestier de l'État. En effet, l'appartenance au domaine privé a d'autant moins de conséquences que le régime forestier est en soi constitué de dispositions qui font que la domanialité forestière comporte de « *nombreux points de dérogation au droit commun très exorbitantes* »¹⁴ et qui, de fait, la rapprochent du régime de la domanialité publique (telles que modalités très protectrices en matière d'acquisition, d'aliénation, de délimitation, etc.).

Néanmoins, lorsque les pas géométriques relèvent du domaine du Conservatoire, cette disposition du CG3P est en contradiction avec la vocation publique des espaces du CDL, l'article 322-9 du code de l'environnement disposant que ce domaine relève du domaine public, notamment pour tous les biens qui lui sont affectés, attribués, confiés ou remis en gestion par l'État (cf. § 1.2) ; ce même article précisant que « Dans la limite de la vocation et de la fragilité de chaque espace, ce domaine est ouvert au public ». Elle implique, de plus, des modalités de gestion pratique différentes de celles des autres espaces du Conservatoire (établissement de concessions au lieu d'autorisations d'occupation temporaire, gestion différente du contentieux...).

La même remarque peut être faite lorsque les pas géométriques naturels, en attente d'affectation, relèvent d'une gestion directe par les DEAL, gestionnaires de l'ensemble du DPM (cf. § 2.1.3), avec le même type de conséquences juridiques et pratiques.

¹³ Une rectification est donc nécessaire au sein de cet article du CG3P. Bien que Légifrance renvoie, s'agissant de l'article L. 121-2 du code forestier, au code forestier nouveau, l'oubli de « renumérotation » se constate en se reportant à l'ancien code des domaines, dont l'article 88 recodifié en 2006 en articles L. 5111-1 et L. 5111-4 du CG3P visait bien cet article L. 121-2 de l'ancien code forestier. Par ailleurs, l'article L. 2212-1 du CG3P ne reprend aucune disposition antérieure du code des domaines, ce qui confirme bien son caractère interprétatif et non-normatif, puisque la codification se fait « **à droit constant** ».

¹⁴ Voir de Laubadère, « *Traité élémentaire de droit administratif* », tome 2, LGDJ, Paris 1973, page 200, § 363

● L'article L. 5112-1 relatif **à la Guadeloupe et à la Martinique** est ainsi libellé (les modifications introduites par la loi du 14 octobre 2015, sont soulignées) :

« L'État délimite par décret en Conseil d'État, au plus tard le 1er janvier 2019, après avis des collectivités territoriales ou de leurs groupements, à l'intérieur de la zone des cinquante pas géométriques, d'une part, les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse, d'autre part, les espaces naturels. Cette délimitation prend en compte l'état d'occupation du sol et les orientations du document stratégique d'aménagement et de mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques prévu au IV de l'article 27 de la loi n° 2015-1268 du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer.

Le schéma d'aménagement régional prévu à l'article L. 4433-7 du code général des collectivités territoriales, les schémas directeurs, les schémas de cohérence territoriale, les plans d'occupation des sols et les plans locaux d'urbanisme prévus par le code de l'urbanisme sont pris en compte.

Pour l'application des dispositions du présent article, la présence de constructions éparses ne peut faire obstacle à l'identification d'un secteur comme espace naturel ».

L'article L. 5112-8 reprend les dispositions de la loi du 30 décembre 1996 prévoyant la remise en gestion au Conservatoire des zones naturelles délimitées des pas géométriques :

« Les espaces naturels délimités conformément aux articles L. 5112-1 et L. 5112-2 sont remis en gestion au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour être gérés dans les conditions fixées aux articles L. 322-1 à L. 322-10 du code de l'environnement. En cas de refus du Conservatoire, la gestion de ces espaces naturels peut être confiée à une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales en vertu d'une convention de gestion prévue à l'article L. 2123-2, passée après accord du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ».

● Parallèlement, l'article L. 5113-1 se rapportant **à la Guyane et à La Réunion** reprend les dispositions de la loi du 30 décembre 1996 prévoyant la remise en gestion au Conservatoire des espaces naturels des pas géométriques :

« Dans les départements de la Guyane et de La Réunion, les espaces naturels situés à l'intérieur de la zone définie à l'article L. 5111-1 sont remis en gestion au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour être gérés dans les conditions fixées aux articles L. 322-1 à L. 322-10 du code de l'environnement. En cas de refus du Conservatoire, la gestion de ces espaces naturels peut être confiée à une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales en vertu d'une convention de gestion prévue à l'article L. 2123-2, passée après accord du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ».

● Enfin, s'agissant de **Mayotte**, l'article L. 5331-5 du CG3P dispose :

« La zone comprise entre la limite haute du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone des cinquante pas géométriques définie à l'article L. 5331-4 fait partie du domaine public maritime de l'État.

Ces dispositions ne s'appliquent pas : ... 3° Aux terrains domaniaux relevant de plein droit du régime forestier, conformément aux dispositions de l'article L. 275-1 du code forestier. » [voir les commentaires qui précèdent sur l'article L. 5111-4 des « Dispositions relatives à l'outre-mer / dispositions générales »].

Puis, l'article L. 5331-7 précise, comme pour les autres DOM :

« Les espaces naturels situés à l'intérieur de la zone définie à l'article 5331-5 sont remis en gestion au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres pour être gérés dans les conditions fixées aux articles L. 322-1 à 322-10 du code de l'environnement. En cas de refus du Conservatoire, la gestion des espaces naturels peut être confiée à une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales en vertu d'une convention de gestion prévue à l'article L. 2123-2, passée après accord du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ».

1.1.3.2. Le code de l'urbanisme

Les dispositions du code de l'urbanisme afférentes au littoral sont principalement issues de la loi littoral de 1986 (L. 146-1 à 146-8) et sont dans leur ensemble applicables aux DOM : principes généraux d'équilibre entre la protection et le développement¹⁵, préservation des espaces remarquables, principe d'urbanisation en continuité de l'existant, coupures d'urbanisation, évaluation de la capacité d'accueil...

Cette application générale est confirmée par le premier des articles L. 156-1 à L. 156-4 du code de l'urbanisme qui constituent les « *Dispositions particulières au littoral en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte* ».

En revanche, certains assouplissements ont été apportés en matière d'aménagement dans la bande littorale contiguë au rivage et les espaces proches du rivage (art. L. 156-2 à 4), qui tiennent compte des enjeux de développement économique des DOM (notamment touristiques) et de la place qu'y occupe le littoral. Ils sont toutefois encadrés par deux spécificités juridiques propres aux DOM :

- **un schéma régional d'aménagement régional (SAR)** doit être élaboré et approuvé par décret en Conseil d'État, comportant systématiquement un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (**SMVM**), qui fixe les orientations fondamentales à respecter en matière de développement, protection et mise en valeur. Il assure la déclinaison des principes de la loi et permet, en les localisant, certaines implantations d'équipements. Le SAR et sa partie SMVM constituent ainsi, pour chacun des DOM, la **planification de référence pour l'application des dispositions littorales** ; les PLU, notamment, doivent être établis en compatibilité avec ces documents.

- **la zone dite des cinquante pas géométriques (ZPG) est instituée comme référence pour la bande littorale dans les DOM** : la « bande littorale » de protection des 100 m établie en métropole n'existe pas en outre-mer, le dispositif des 50 pas géométriques s'y substituant.

Par ailleurs, ces articles spécifiques posent comme un principe le maintien à l'état naturel des pas géométriques qui ne sont ni urbanisés ni concernés par une urbanisation diffuse; des exceptions sont réservées aux installations nécessaires à des

¹⁵ Extrait du résumé du rapport CGEDD de septembre 2012 « Audit thématique sur l'application de la loi Littoral par les services de l'État » :

« La loi Littoral correspond à une politique spécifique d'aménagement durable du territoire national qui vise à organiser le développement du littoral, en limitant l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, en réservant ces espaces aux activités maritimes et traditionnelles et en orientant l'urbanisation vers l'arrière-pays, tout en assurant la protection des milieux et paysages remarquables et caractéristiques du littoral ».

services publics, ou à des activités économiques et équipements collectifs lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer et respectent certaines conditions.

Ainsi :

- les articles L. 156-1 et L. 156-2, issus de l'article 35 de la loi littoral, précisent les modalités de l'articulation de ces dispositions avec les documents d'urbanisme, en particulier le SAR valant SMVM ainsi que les modalités de la délimitation des 50 pas ;

- les articles L. 156-3 et L. 156-4, issus des articles 10 et 12 de la loi du 30 décembre 1996, permettent de détailler les équipements susceptibles d'être installés dans les 50 pas et rappellent les principes de cette protection, en particulier le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre, ou encore l'organisation ou la préservation de l'accès et la libre circulation le long du rivage.

Enfin, l'article L. 160-6-1 relatif aux conditions d'accès au littoral mentionne également les pas géométriques.

L'importance de ces articles justifie qu'ils figurent in extenso en **annexe 4**.

1.1.3.3. Le code de l'environnement

Les pas géométriques sont mentionnés dans deux articles du Titre II (Littoral) du Livre III (Espaces naturels) du code de l'environnement :

- l'article L. 321-10 « reproduit » plusieurs articles du code de l'urbanisme, dont l'article L. 160-6-1 qui évoque les pas géométriques à propos des conditions d'établissement de la servitude de passage d'accès transversal au rivage ;

- l'article L. 322-6-2 prévoit pour le Conservatoire du littoral l'affectation des espaces naturels situés dans la zone des 50 pas géométriques dont il assure la gestion. Cette disposition est détaillée à la fin du § 1.2 qui suit, consacré au Conservatoire.

1.1.4. La délimitation des 50 pas, un paradoxe juridique

Le domaine public maritime étant défini, comme nous venons de le voir, à partir du niveau des plus hautes mers de vives eaux, en principe la zone des 50 pas aurait dû fluctuer avec le trait de côte. En pratique, les délimitations qui ont pu être faites dans le passé ont conduit à figer les 50 pas, sans tenir compte de la fluctuation du trait de côte. Aussi, là où se constate une érosion marine ou au contraire des atterrissements, la largeur de cette zone peut-elle varier sensiblement. Le cas est flagrant en Guyane où, du fait d'un recul substantiel du trait de côte, la zone des 50 pas délimitée en 1982 est pour l'essentiel sous la mer.

Cette situation de délimitation unique et définitive est juridiquement confirmée pour La Réunion, la Guadeloupe et la Martinique (mais pas en revanche pour la Guyane, ni – indirectement – pour Mayotte), par le libellé de l'article L. 5111-2 (cité précédemment) :

« La réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques est constituée par une bande de terrain délimitée dans les départements de La Réunion, de la Guadeloupe et de la Martinique. Elle présente dans le département de la Guyane une largeur de 81,20 mètres comptée à partir de la limite du rivage de la mer tel qu'il a été délimité en

application de la législation et de la réglementation en vigueur à la date de cette délimitation ».

Compte tenu des évolutions à venir du trait de côte, probablement accélérées par rapport aux périodes antérieures, et de l'intérêt général que représentent en outre-mer les pas géométriques naturels et le littoral d'une manière générale, une réflexion mérite d'être conduite sur ce point. Celle-ci serait d'autant plus légitime que les cinquante pas géométriques de l'outre-mer se substituent à la bande des 100 m de la loi littoral en métropole, cette bande littorale de protection à caractère réglementaire suivant en totalité la fluctuation du trait de côte.

Ce sujet sera évoqué dans les recommandations du chapitre 3.

1.2. Le Conservatoire du littoral a pour mission fondamentale la protection du foncier littoral

Les articles L. 322-1 à L. 322-14 du code de l'environnement reprennent les dispositions régissant le « *Conservatoire du littoral et des rivages lacustres* » créé par la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975.

- L'article L. 322-1 indique, dans son I, que « *Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public de l'État à caractère administratif qui a pour mission de mener, après avis des conseils municipaux et en partenariat avec les collectivités territoriales intéressés, une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral et de respect des sites naturels et de l'équilibre écologique : ...* »

Cet article précise dans son II : « *Afin de promouvoir une gestion plus intégrée des zones côtières, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut également exercer ses missions sur le domaine public maritime qui lui est affecté ou confié* ». Cette possibilité complémentaire lui a été donnée par la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

- L'article L.322-6 prévoit que le CDL « *peut être affectataire, à titre gratuit, d'immeubles dépendant du domaine public ou privé de l'État.*

... Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est substitué à l'État dans la gestion des immeubles qui lui sont affectés : il passe toutes conventions les concernant, notamment celles visées à l'article L. 322-9, perçoit à son profit tous leurs produits et supporte les charges y afférentes, de quelque nature qu'elles soient. Ces dispositions sont applicables aux immeubles domaniaux remis à l'établissement à titre de dotation.

Les biens domaniaux qui lui sont affectés ou remis en dotation ne peuvent être désaffectés ou retirés que dans les conditions prévues pour les aliénations du domaine propre ».

Le dernier alinéa de cet article vise à renforcer la pérennité des affectations (ou remises en dotations) de biens domaniaux faites au CDL, afin que celui-ci puisse remplir au mieux le rôle de préservation qui lui est assigné. Les conditions prévues pour les aliénations du domaine propre, volontairement contraignantes, sont précisées par l'article L. 322-3 :

« Pour la réalisation des objectifs définis à l'article L. 322-1, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peut procéder à toutes opérations foncières. Toutefois les aliénations d'immeubles de son domaine propre ne peuvent être consenties qu'après autorisation donnée par décret en Conseil d'État, pris sur proposition du **conseil d'administration statuant à la majorité des trois quarts des membres présents ou représentés** ».

- L'article L. 322-9 apporte des précisions sur la constitution et la nature du domaine du Conservatoire :

« **Le domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres comprend les biens immobiliers acquis ainsi que ceux qui lui sont affectés, attribués, confiés ou remis en gestion par l'État. Le domaine propre du conservatoire est constitué des terrains dont il est devenu propriétaire et qu'il décide de conserver afin d'assurer sa mission définie à l'article L. 322-1. Le domaine relevant du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres est du domaine public à l'exception des terrains acquis non classés dans le domaine propre. Dans la limite de la vocation et de la fragilité de chaque espace, ce domaine est ouvert au public** ».

- Comme cela a été vu précédemment (§ 1.1.2), la loi du 30 décembre 1996, codifiée dans le CG3P, a prévu que **les zones naturelles des pas géométriques délimitées en Guadeloupe et en Martinique, ainsi que les espaces naturels de ces pas identifiés en Guyane et à La Réunion, soient « remis en gestion » au Conservatoire du littoral**, avec l'accord de celui-ci.

- **L'affectation** au Conservatoire explicitement prévue par l'article 136 de la loi du 10 juillet 2010 dans le cas des DOM (y compris Mayotte), plus protectrice que les « remises en gestion », est reprise dans l'article L. 322-6-2 du code de l'environnement ainsi rédigé :

« Dans les départements d'outre-mer et à Mayotte, **les espaces naturels situés dans la zone des cinquante pas géométriques dont la gestion est assurée par le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres en application des articles L. 5112-8, L. 5113-1 et L. 5331-7 du code général de la propriété des personnes publiques lui sont affectés conformément à l'article L. 322-6 du présent code, après accord de son conseil d'administration** ».

France Domaine, service rattaché au ministère des finances et des comptes publics, a récemment révisé les modalités de gestion des propriétés de l'État. Pour les affectations au Conservatoire du littoral, il **procède aujourd'hui par des « conventions de mise à disposition valant affectation »** cosignées par le préfet, le directeur régional des finances publiques (DRFIP) et le directeur du Conservatoire. Les « remises en gestion » prévues par la loi du 30 décembre 1996 ont été effectuées sur la base d'arrêtés préfectoraux.

- En matière de gestion et conformément à ses statuts, **le Conservatoire délègue la gestion quotidienne des espaces de son domaine, en priorité aux collectivités**. L'article L. 322-9 comporte ainsi le paragraphe suivant :

« Les immeubles du domaine relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres **peuvent être gérés par les collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées qui en assurent les charges et perçoivent les produits correspondants. Priorité est donnée, si elles le demandent, aux collectivités locales sur le territoire desquelles les immeubles sont situés. Les conventions signées à ce titre entre le conservatoire et les gestionnaires prévoient expressément**

l'usage à donner aux terrains, cet usage devant obligatoirement contribuer à la réalisation des objectifs définis à l'article L. 322-1 ».

Les collectivités locales représentent plus de 90 % des cas au plan national (communes, regroupements de communes, syndicats mixtes, conseils départementaux...). Les autres gestionnaires sont des structures diverses, telles que des associations reconnues. Le CDL n'intervient pas pour le financement de la gestion quotidienne de ses sites (ce sont les gestionnaires qui financent leurs « gardes du littoral » ainsi que les travaux d'entretien). **Le Conservatoire est maître d'ouvrage des travaux d'investissement** qui peuvent être décidés et y participe financièrement ; il peut déléguer sa maîtrise d'ouvrage par convention, selon les termes de l'article L. 322-10 :

« L'aménagement et la réalisation des travaux portant sur des immeubles relevant du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres peuvent être confiés, en vue d'assurer la conservation, la protection et la mise en valeur des biens, à l'une des personnes publiques ou privées désignées à l'article L. 322-9 dans le cadre d'une convention d'occupation n'excédant pas trente ans... ». Ces personnes publiques ou privées étant : « ... les collectivités locales ou leurs groupements, ou les établissements publics ou les fondations et associations spécialisées agréées... ».

Modalités de « remise » de parties du domaine de l'État au Conservatoire

Comme on vient de le voir, les modalités de « remise » varient selon les situations et les époques, et différents termes sont utilisés dans les textes relatifs au Conservatoire : confiés, remises en gestion, attribués, affectés, remis en dotation...

Un point important est que, conformément à l'article 322-6 cité précédemment, **seules l'affectation et la remise en dotation sont « définitives »**, car elles conduisent à ce que les biens domaniaux ne puissent être *désaffectés ou retirés que dans les conditions prévues pour les aliénations du domaine propre* (ce dernier représente la majeure partie du domaine du Conservatoire, essentiellement constitué par des achats ; il fait partie du domaine public).

Les remises en gestion ne sont donc pas aussi protectrices. Depuis une époque récente, les parties de DPM concernant le Conservatoire peuvent lui être soit attribuées, pour une durée maximale de 30 ans (par convention d'attribution), soit affectées (définitivement). L'attribution concerne le DPM « mouillé » et éventuellement certaines parties du DPM « sec » (ou « émergé »). L'affectation concerne d'avantage le DPM « sec »¹⁶.

¹⁶ Cf. circulaire n° 2007-17 du 20 février 2007 « relative à l'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres sur le domaine public maritime - élaboration de la stratégie nationale et géographique d'intervention du Conservatoire du littoral sur le domaine public maritime en concertation avec les services de l'État concernés »

1.3. Le régime forestier, cadre juridique de la gestion des bois et forêts de l'État et des collectivités, est mis en œuvre par l'ONF

1.3.1. Des dispositions générales claires

Le régime forestier s'applique aux bois et forêts de l'État, sauf exception.

Ainsi, aux termes de l'article L. 211-1 du code forestier,

« I. — Relèvent du Régime forestier, ... » :

1° « **Les bois et forêts qui appartiennent à l'État**, ou sur lesquels l'État a des droits de propriété indivis ;

2° « *Les bois et forêts susceptibles d'aménagement, d'exploitation régulière ou de reconstitution qui appartiennent aux collectivités et personnes morales suivantes, ou sur lesquels elles ont des droits de propriété indivis, et auxquels ce régime a été rendu applicable dans les conditions prévues à l'article L. 214-3 :*

a) *Les régions, la collectivité territoriale de Corse, les départements, les communes ou leurs groupements, les sections de communes ;*

b) *Les établissements publics ;*

c) *Les établissements d'utilité publique ;*

d) *Les sociétés mutualistes et les caisses d'épargne. »*

A contrario, le II de cet article prévoit le seul cas d'exception :

« II. — *Cessent de relever du régime forestier les bois et forêts de l'État mis à disposition d'une administration de l'État ou d'un établissement public national pour l'exercice de leurs missions. »*

Il ressort donc de façon claire des dispositions de cet article L. 211-1 du code forestier que **les terrains en nature de bois et forêt appartenant à l'État, tels que les pas géométriques naturels ou les mangroves, relèvent du régime forestier au titre du I, 1° de cet article, sauf exception** définie au II du dit article¹⁷.

Cette exception concerne les bois et forêts de l'État mis à disposition d'un service public (ou d'un établissement public national) dans la mesure où ces biens sont nécessaires à l'exercice de sa mission. Les bois et forêts situés dans les terrains militaires, affectés au ministère chargé de la défense pour les exercices militaires, sont un bon exemple de cette exception (en pratique, l'ONF les gère aussi, mais par convention avec le ministère de la défense, hors régime forestier) ; c'est également le cas avec les bois et forêts des parcs des palais nationaux, affectés au ministère chargé de la culture ou à la présidence de la République (Rambouillet, Marly...).

Pour un établissement tel que le CDL, le libellé de cette exception pourrait prêter à confusion et amener à trop vite conclure que cette exception lui est applicable. Or, le cœur de la mission du CDL est la protection foncière des espaces – les bois et forêts qui lui sont confiés font partie intégrante du domaine qu'il doit protéger ; **il s'agit d'espaces qui ne sont pas destinés à être utilisés fonctionnellement par l'établissement public pour l'exercice de ses missions. Par suite, l'exception à l'application du régime forestier aux bois et forêts appartenant à l'État, prévue au II de l'article L. 211-1 du code**

¹⁷ Le code forestier ne comporte par ailleurs aucune mention relative à la qualification « public » ou « privé » du domaine forestier de l'État (cf. § 1.1.3.1 relatif au CG3P qui évoque la domanialité)

forestier, ne s'applique pas aux espaces boisés confiés par l'État au Conservatoire, ces bois et forêts n'étant pas utilisés pour l'usage propre de l'établissement.

1.3.2. Des adaptations à l'outre-mer précises pour les Antilles et pour Mayotte

Ces textes généraux font l'objet de « *dispositions particulières à l'outre-mer.* » En effet l'article 73 de la Constitution prévoit que, dans les départements d'outre-mer, « *les lois et règlements sont applicables de plein droit et peuvent faire l'objet d'adaptations tenant aux caractéristiques et contraintes particulières de ces collectivités* ». C'est bien le cas des dispositions regroupées dans les titres VII des trois livres du nouveau code forestier (comme d'ailleurs de l'ancien code). **Ces adaptations à l'outre-mer se substituent et s'imposent donc aux dispositions générales.**

- **Pour la Guadeloupe et la Martinique**, s'agissant de l'application du régime forestier, elles sont énoncées respectivement aux articles L.271-2 et L.273-2, dont les formulations sont identiques :

« ..., outre les bois et forêts désignés à l'article L. 211-1, **relèvent du régime forestier** :

1° **Les bois et forêts qui font partie du domaine public maritime et lacustre de l'État et ceux qui font partie du domaine départemental ;**

2° **Les terrains couverts de végétation ligneuse et désignés communément sous le nom de *broussailles*.**

L'adaptation porte donc sur deux points : le fait que **le DPM (dont les pas géométriques) relève du régime forestier dès lors qu'il est boisé et l'assimilation des « *broussailles*» aux terrains boisés.**

- **Pour ce qui est de Mayotte**, l'article L. 275-1 du code forestier prévoit que :

« Pour son application à Mayotte, l'article L. 211-1 est ainsi rédigé :

I. — Relèvent du régime forestier et sont administrés conformément aux dispositions du présent livre :

1° **Les bois et forêts et les biens agroforestiers qui appartiennent à l'État ou sur lesquels l'État a des droits de propriété indivis ;**

2° **Les bois et forêts et les biens agroforestiers, appartenant aux personnes morales de droit public, ou aux personnes que celles-ci contrôlent directement ou indirectement, et notamment au Département de Mayotte ou aux communes, ainsi qu'aux établissements d'utilité publique, sociétés mutualistes et caisses d'épargne, ou sur lesquels ces collectivités et autres personnes morales ont des droits de propriété indivis ;**

3° **Les îlots entourant les îles principales et appartenant à l'État ou à l'une des personnes mentionnées au 2° ».**

Par ailleurs, l'article L. 175-3 du code forestier prévoit que :

« Pour l'application à Mayotte de l'article L. 111-2 [définition des bois et forêts], le premier alinéa est ainsi rédigé :

" Sont considérés comme des bois et forêts au titre du présent code, les plantations d'essences forestières et les reboisements, les terrains à boiser du fait d'une obligation légale ou conventionnelle, ainsi que les terrains couverts de végétation ligneuse communément désignés sous le nom de mangroves".

Dans le cas de Mayotte, l'adaptation porte donc à la fois sur le champ d'application du régime forestier, étendu aux terrains « agroforestiers » ainsi qu'aux « îlots entourant les îles principales », et sur la précision du fait que les mangroves sont des « bois et forêts ».

Relèvent donc du régime forestier, non seulement les bois et forêts - y compris les mangroves - appartenant à l'État (dont font partie la quasi totalité des pas géométriques), mais aussi ces deux catégories de terrains complémentaires (terrains agroforestiers et îlots, pouvant également concerner les pas géométriques).

• La Guyane et La Réunion ne font pas l'objet de dispositions particulières relatives à l'application du régime forestier.

1.3.3. De fait, la quasi-totalité des pas géométriques remis au Conservatoire du littoral relève du régime forestier, de même que les mangroves

En conséquence des deux paragraphes qui précèdent (§ 1.3.1 et 1.3.2), et **contrairement à certaines idées qui avaient cours, on peut retenir** ce qui suit :

- Les terrains de l'État affectés au CDL sont par définition des terrains domaniaux. **Ils restent domaniaux après cette affectation et relèvent de ce fait du 1° du I du L. 211-1 du code forestier.**

L'affectation au CDL n'est pas « fonctionnelle », elle ne procède pas des nécessités du fonctionnement du CDL, mais de sa finalité, la protection foncière du littoral, **donc hors champ de l'exception du II du L. 211-1. Les terrains en nature de bois et forêts affectés par l'État au CDL relèvent donc du régime forestier.**

- **Les adaptations à l'outre-mer** sont différentes selon les départements. L'explicitation, **pour la Guadeloupe et la Martinique,** de l'application du régime forestier aux bois et forêts situés sur le DPM n'est que la **confirmation de la situation générale, et le champ d'application est étendu aux terrains couverts de broussailles,** ce qui permet de recouvrir pour ces îles pratiquement tous les pas géométriques naturels. **A Mayotte, la situation générale d'application du régime forestier aux bois et forêts de l'État est également confirmée et s'y ajoutent les terrains agroforestiers et les îlots.**

De ce fait, la quasi-totalité des pas géométriques naturels des cinq DOM étant boisée au sens des dispositions générales et des adaptations à l'outre-Mer (y compris à La Réunion), **ceux-ci relèvent du régime forestier, sauf cas particuliers.**

Des mangroves existent sur l'ensemble des DOM à l'exception de La Réunion et constituent des milieux boisés du DPM en continuité avec les pas géométriques. Leur mention explicite dans le cas de Mayotte et la mention de « *bois et forêts qui font partie du domaine public maritime* » (donc des mangroves) dans le cas de la Guadeloupe et de la Martinique ne font que confirmer que **les mangroves, terrains (effectivement) boisés, relèvent du régime forestier par l'application directe de l'article L. 211-1, I, 1°.**

Ainsi, les mangroves de Guadeloupe ont été aménagées par l'ONF sous le nom de « *forêt humide des Abymes* ».

1.3.4. L'ONF a pour mission la mise en œuvre du régime forestier ainsi que la gestion et l'équipement des forêts domaniales

L'article L. 221-2 du code forestier dispose que :

*« L'Office national des forêts est **chargé de la mise en œuvre du régime forestier** et exerce cette mission dans le cadre des arrêtés d'aménagement prévus à l'article L. 212-1.*

*Il est également **chargé de la gestion et de l'équipement des bois et forêts mentionnés au 1° du I de l'article L. 211-1.** » [donc les bois et forêts **appartenant à l'État**].*

Pour l'ensemble des bois et forêts qui appartiennent à l'État (sauf exception), l'ONF a donc pour mission, non seulement de mettre en œuvre le régime forestier, mais aussi d'assurer la gestion et l'équipement de ces bois et forêts.

La partie réglementaire du code forestier précise ce point dans son article D. 221-2 :

« Dans le cadre des arrêtés d'aménagement, l'Office national des forêts :

1° Assure la gestion et l'équipement des bois et forêts qui lui sont confiés en application du 1° du I de l'article L. 211-1. Il peut, sur ces bois et forêts, avec ou sans l'aide de l'État et des collectivités publiques, exécuter ou faire exécuter tous travaux d'entretien, d'équipement et de restauration. Il a, sur ces bois et forêts, tous pouvoirs techniques et financiers d'administration, notamment en matière d'exploitation des droits de chasse et de pêche ;

... ».

La répartition schématique des tâches de l'ONF, selon qu'il s'agit de l'application du régime forestier ou de la gestion et de l'équipement des forêts concernées, peut être résumée de la façon suivante :

- délimitation et surveillance	}	}
- plan d'aménagement forestier	}	Régime
- désignation des coupes	}	forestier
- programmation des travaux de gestion courante	}	}
- conventions d'occupation	}	ONF
		en
- réalisation des travaux de gestion courante		forêt
- bornage		domaniale
- ingénierie de projet (pour travaux sylvicoles, restauration écologique ou accueil du public)		}
- travaux sylvicoles ou de restauration écologique		}
- travaux pour l'accueil du public (sentiers, aires d'accueil, mobilier...)		}
		}

L'article D. 221-6 du même code précise qu'une liste des bois et forêts de l'État relevant du régime forestier est mise à jour annuellement :

L'Office national des forêts est chargé d'établir et de mettre à la disposition du public la liste des bois et forêts relevant du régime forestier en application du 1° du I de l'article L. 211-1, approuvée par arrêté du ministre chargé des forêts. Cette liste fait l'objet d'une mise à jour annuelle.

Chargé de la mise en œuvre du régime forestier ainsi que de la gestion et de l'équipement des bois et forêts appartenant à l'État, l'ONF est désigné par l'article L. 221-1 du code forestier comme étant un EPIC.

Pour éclairer les conséquences de cette distinction, **l'arrêt du Conseil d'État** (n° 91549 du 21 mars 1994 « Groupement d'intérêt économique « Groupetudebois ») **distingue très clairement** :

- « - l'activité de protection, de conservation et de surveillance de la forêt qui relève de la mission de service public administratif dévolue à l'office...*
- son activité de service public industriel et commercial chargé de la gestion du domaine forestier et de l'équipement des forêts».*

Les forêts domaniales du littoral ont été constituées au cours de la période située entre 1955 et 1986 (pendant laquelle la zone des 50 pas géométriques relevait du domaine privé de l'État), **plus précisément au cours des années 1970 et 1980**. Les terrains étaient alors « remis [par les services fiscaux, chargés du Domaine] au ministère de l'agriculture (Eaux et Forêts), puis à l'instant même à l'ONF qui déclare les recevoir et en prendre possession », pour reprendre la formulation des arrêtés que nous avons pu consulter.

2. La situation actuelle des 50 pas géométriques naturels des DOM

2.1. Les modalités actuelles de gestion des pas géométriques naturels sont hétérogènes

Avec des variations importantes selon les DOM, les pas géométriques naturels se trouvent ainsi répartis :

- « *forêts domaniales du littoral* » : pas géométriques affectés au ministère en charge de la forêt et gérés par l'ONF ;
- espaces remis au Conservatoire du littoral (« remis en gestion », affectés...);
- espaces restant sous gestion DEAL (qui est en charge, pour le préfet, de la gestion administrative de l'ensemble du domaine public maritime – et donc des pas géométriques) pour ceux qui ne relèvent ni de l'ONF ni du Conservatoire.

2.1.1. Les pas géométriques naturels remis à l'ONF constituent la « forêt domaniale du littoral »

Il s'agit de la partie des 50 pas géométriques naturels **affectée au ministère chargé de l'agriculture et remis à l'ONF au cours des années 1970 et 1980** (cf. page précédente) pour constituer la « forêt domaniale du littoral » (FDL) en Guadeloupe, en Martinique et à La Réunion (la FDL n'existe pas en Guyane ni à Mayotte).

Leur gestion comporte l'ensemble des tâches dévolues à la gestion et à l'équipement des forêts domaniales détaillées au § 1.3.4.

L'ONF dispose dans chaque DOM (dans une moindre mesure toutefois à Mayotte où l'ONF ne s'est établi que depuis 2012, avec une équipe relativement réduite, constituée de cinq agents) de **personnels formés et expérimentés, dont les compétences techniques et la polyvalence sont largement reconnues et appréciées** (cf. les informations données dans les annexes 6.1 à 6.5). Ces équipes interviennent sur l'ensemble des bois et forêts relevant du régime forestier dans les DOM, dont les forêts domaniales du littoral ne constituent qu'une part modeste (cf. les cartes du § 2.3).

Les agents de terrain sont en même temps **commissionnés et assermentés** ; ils sont donc habilités à constater les infractions, en **utilisant les procédures définies dans le code forestier (procédures pénales relevant du tribunal de grande instance)** et exercent une mission de surveillance nécessaire et efficace.

2.1.2. La gestion des pas géométriques naturels remis au Conservatoire du littoral fait appel à l'ONF, dans le cadre d'une Mission d'intérêt général

Ce sont ici les pas géométriques **confiés, « remis en gestion » ou affectés au CDL par des arrêtés pris à partir du début des années 2000**, à la suite de la loi littoral de 1986.

Comme on l'a vu au § 1.2, le Conservatoire n'a pas vocation à assurer la gestion quotidienne des espaces qui sont sous sa protection, et il recherche prioritairement l'engagement des collectivités. En outre-mer, celui-ci s'accroît au fil du temps mais reste aujourd'hui encore faible.

Bien que presque tous boisés, et malgré les dispositions générales ou particulières à l'outre-mer commentées aux § 1.3.1 et 1.3.2, les pas géométriques remis au CDL ne sont à ce jour pas considérés comme relevant du régime forestier (cf. § 1.3.4).

Compte tenu de l'implication faible et généralement ponctuelle des collectivités, **le CDL fait cependant appel à la compétence technique reconnue de l'ONF pour la gestion des pas géométriques de son domaine.**

Cette intervention de l'ONF fait l'objet d'une **Mission d'intérêt général (MIG)** spécifique aux pas géométriques (commune à l'ensemble des DOM), conclue par convention et financée annuellement par le ministère en charge de l'écologie. Cette possibilité est prévue par les articles L. 221-3 et L. 221-6 du code forestier. Pour des terrains ne relevant pas du régime forestier, ces MIG permettent d'en assurer l'équivalent, et plus le cas échéant. Pour les terrains relevant du régime forestier, les MIG permettent des missions complémentaires allant au-delà de la mise en œuvre du régime forestier. Ces missions complémentaires peuvent être notamment : l'ingénierie de projet, le suivi scientifique, l'appui et le conseil, la formation et le « compagnonnage » ...

Rappelons ici les termes de l'article L. 221-6 du code forestier : *« l'ONF peut être chargé, en vertu de conventions passées avec des personnes publiques ou privées, de la réalisation, ... d'opérations de gestion, d'études, d'enquêtes et de travaux en vue de :*

- 1° La valorisation de la biomasse forestière ;*
- 2° La protection, l'aménagement et le développement durable des ressources naturelles, notamment des ressources forestières ;*
- 3° La prévention des risques naturels ;*
- 4° La protection, la réhabilitation, la surveillance et la mise en valeur des espaces naturels et des paysages ;*
- 5° L'aménagement et le développement rural, dès lors que ces opérations concernent principalement les arbres, la forêt et les espaces naturels ou ... ».*

C'est en conformité avec ces textes qu'une MIG spécifique aux pas géométriques a été confiée à l'ONF dès 2003 en Guadeloupe, Martinique et Réunion, et en 2008 en Guyane. **La dernière convention cadre signée à cet effet date du 4 mai 2012.** Elle traite de l'ensemble des douze MIG concernant l'ONF dans les DOM ; la « *Gestion des écosystèmes des dépendances naturelles des cinquante pas géométriques affectés ou remis en gestion au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres* » en constitue l'Action 6. **Un extrait de cette convention est porté en annexe 5.**

Les services convenus avec l'ONF comportaient à la fois¹⁸ :

- l'élaboration de documents de gestion : état des lieux avec cartographies, suivis de gestion (fiches d'intervention, bilan annuel d'intervention et bilan des occupations, fiches navettes...);
- des opérations de surveillance et de gardiennage reposant sur le pouvoir de police des agents assermentés incluant la concertation avec le CDL pour les cas délicats; des actions d'information et de sensibilisation étroitement corrélées aux précédentes;
- des travaux d'entretien : nettoyage et évacuation des déchets, démontage de cabanons, entretien de voirie, actions d'entretien sylvicole et environnemental, travaux de protection et mise en défens, petits travaux touristiques (signalétique), élagage sanitaire sur les sites d'accueil;
- des actions d'observation et de suivi des écosystèmes (potentiel de régénération, lutte contre les espèces exotiques envahissantes, restauration écologique avec mise en place d'enclos de régénération...);
- des actions d'appui technique : propositions de programmes de travaux (aménagement divers), formation de gardes du littoral et compagnonnage, relais entre les collectivités et le CDL.

Les actions conduites par l'ONF sont donc **à la fois des missions de surveillance et de gestion** (comme dans le cas de la mise en œuvre du régime forestier) **et des prestations de service, alliant expertise et actions opérationnelles de travaux**. Elles permettent des actions réactives avec les équipes d'ouvriers forestiers rapidement mobilisables pour la réalisation des travaux, ce qui est essentiel pour la gestion des sites, en termes d'image et d'invitation au respect des lieux.

Des procès-verbaux pour occupation illicite sont dressés chaque année. Il s'agit de « **PV de grande voirie** » établis en application du code de l'urbanisme. La procédure relève des juridictions administratives; elle est donc distincte de la procédure pénale prévue au code forestier et utilisée en FDL, car les pas géométriques remis au CDL ne sont pas considérés comme relevant du régime forestier.

Par ailleurs, distinctement de ces services contractualisés dans la MIG, l'ONF réalise une part importante **des travaux d'investissement** sur ces mêmes sites commandés par le CDL après appels d'offres dans le cadre de **marchés à bons de commande**. Ces prestations sont de fait étroitement complémentaires des précédentes, le CDL s'appuyant sur l'ONF et sa bonne connaissance des sites pour l'adaptation au terrain des prescriptions faites et le détail des modalités techniques.

Enfin, **l'intervention de l'ONF sur les pas géométriques relevant du CDL complète celle qu'il conduit sur les pas géométriques dont il est directement en charge** au titre de la gestion des forêts domaniales du littoral; elle permet ainsi aux deux établissements d'avoir une gestion coordonnée et complémentaire d'espaces qui sont de même nature. C'est là un point majeur de cohérence pour l'aménagement du territoire.

¹⁸ Description extraite du *Bilan 2003-2012* de la MIG « *Gestion des 50 pas géométriques affectés au Conservatoire du littoral* » de l'ONF (décembre 2013)

Cependant, l'année 2012 et les suivantes ont été marquées par une réduction importante des crédits de la MIG « pas géométriques » financée par le ministère en charge de l'écologie. Par suite, **depuis 2012, l'ensemble des services initialement convenus par la convention de 2003 n'a pu être mis en œuvre, étant rapidement réduits à des actions de surveillance et gardiennage minimum.**

Le tableau qui suit présente l'évolution des dépenses annuelles et de leur répartition entre les différents DOM (sources MEDDE pour l'enveloppe annuelle et ONF pour le montant des travaux réalisés). Une enveloppe annuelle est convenue entre le ministère en charge de l'écologie et l'ONF ; les sommes réglées à l'ONF sont celles des travaux effectivement réalisés, jusqu'à concurrence du montant de l'enveloppe convenue (qui, dans quelques cas, a été dépassée).

Mission d'intérêt général (MIG) de l'ONF « Gestion des 50 pas géométriques affectés au Conservatoire du littoral » Montants successifs depuis l'origine							
Année	Enveloppe convenue avec le minist. de l'écologie (en €)	Montant des travaux réalisés par l'ONF et rétribués (en €)					
		Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	TOTAL
2003	350.000	257.871	0	0	0	0	257.871
2004	350.000	259.016	25.026	0	0	0	284.042
2005	350.000	183.976	40.425	0	25.000	0	249.401
2006	350.000	204.891	41.915	0	27.650	0	274.456
2007	400.000	201.001	48.000	0	25.500	0	274.501
2008	400.000	239.679	46.929	35.999	92.049	0	414.656
2009	400.000	240.110	46.084	36.753	91.801	0	414.748
2010	400.000	240.066	46.085	48.822	91.490	0	426.463
2011	400.000	229.300	46.083	29.593	82.071	0	387.047
2012	280.000	134.127	49.977	29.062	29.882	0	288.048*
2013	190.000	84.357	22.450	14.457	14.022	0	135.286
2014	150.000	85.774	24.986	39.142	13.148	0	161.633
2015	150.000						

* dont Divers 45.000 €

2.1.3. Les autres pas géométriques naturels relèvent d'une gestion directe par les DEAL

Les pas géométriques naturels qui ne sont actuellement confiés ni à l'ONF ni au Conservatoire relèvent d'une gestion directe par les DEAL.

Pour une part significative de ces espaces, des **projets d'affectation** au CDL sont en cours d'étude qui associent DEAL, DRFIP et CDL (Réunion, Mayotte) ; à Mayotte spécifiquement, certains espaces font aujourd'hui l'objet de **réflexions** dans le cadre d'un équilibre à trouver entre protection et développement économique touristique. Certains autres espaces sont l'objet de **contentieux** en matière de constructions illégales, et les DEAL en assurent le suivi mobilisateur avant qu'une affectation au CDL ne soit engagée (Guadeloupe, Martinique, Réunion). Enfin, quelques surfaces de pas géométriques naturels se trouvent intégrées dans des affectations ponctuelles concernant d'autres ministères ou établissements publics.

2.2. Des situations variées, mais des constantes fortes

2.2.1. Chacun des cinq DOM est un cas particulier

Le tableau disposé à la page suivante présente de façon synthétique les chiffres caractéristiques de la situation des pas géométriques dans chacun des DOM. Il indique également les surfaces de l'ensemble du domaine du CDL.

Le cas de chaque département sera détaillé au § 2.3 et dans l'**annexe 6**.

Des données géographiques générales sur chacun des DOM figurent par ailleurs en **annexe 7**.

2.2.2. Un enjeu littoral fort, un rôle essentiel de l'État mais un cadre de gestion à simplifier

Si les pas géométriques connaissent des situations très diverses selon les DOM, ils ont en commun plusieurs points caractéristiques importants :

- (1) **ils sont des espaces exceptionnels en limite terre-mer, qui constituent un enjeu majeur reconnu** : ouverture sur la mer, biodiversité, paysage, accès du public au littoral, espace tampon pour les risques naturels actuels (houle cyclonique) et futurs (liés au réchauffement climatique et à la montée du niveau de la mer)... Leur valeur d'exception initialement justifiée sur les critères du XVII^{ème} siècle s'est au fil du temps confirmée et confortée sur la base de valeurs importantes de notre société et de la volonté de maîtriser son développement ;

<p align="center">Situation chiffrée des 50 pas géométriques et du domaine du Conservatoire dans chacun des DOM</p>							
Catégories		Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte	TOTAL
50 pas géom.	Urbanisés	753 ha 105 km 18 %	673 ha 86 km 19 %	Délimitation très partielle Presque tous cédés, ou disparus avec l'érosion des côtes	Sur 1 594 ha cadastrés : 1 081 ha publics et 513 ha privés	-	-
	Urbanisat. diffuse	134 ha 19 km 3 %	297 ha 38 km 9 %				-
	Naturels	3.316 ha 465 km 77 %	2.560 ha 326 km 72 %				-
	Autres	75 ha 11 km 2 %	0				-
	Total	4.278 ha 600 km	3.530 ha 450 km				600 km
50 pas géom. naturels	ONF	1.360 ha 191 km (43 sites)	1.826 ha 226 km (105 sites)	0	470 ha 53 km (15 sites)	0	3.656 ha
	CDL	1.205 ha 169 km (63 sites)	85 ha 10,5 km (15 sites)	70 ha 9 km (4 sites)	71 ha 9 km (8 sites)	401 ha 50 km (5 sites)	1.832 ha
	Autres (cf. § 2.1.3)	751 ha 105 km	649 ha 90 km	-	-	-	-
Surface du domaine du CDL	Actuelle	7.950 ha dont 5.719 de DPM (71 sites)	3.295 ha dont 1.249 de DPM (27 sites)	26.688 dont 19 800 DPM (17 sites)	1.667 ha dont 0 ha DPM (18 sites)	1.835 ha dont 820 ha DPM (18 sites)	41.435 ha
	Prospective (périmètres approuvés)	12.067 ha	6.970 ha	53.645 ha (dont 9.000 ha de mangrove en cours d'affectat.)	3.003 ha	3.153 ha (dont + 481 de pas géom. et + 520 de mangrove)	78.838 ha

[- : chiffre non connu]

- (2) **ils sont des espaces très convoités**, connaissant de longue date de fortes pressions d'usage et d'occupation ; celles-ci ne faiblissent pas et ne sont pas destinées à faiblir à l'avenir, compte tenu de leur attractivité naturelle et de la croissance démographique dans chacun des DOM ; les espaces littoraux sont, dans le monde, les espaces les plus soumis à pression. **La principale menace est celle des occupations illégales** avec la construction d'habitations ou de bâtiments divers ; plus l'action publique peut intervenir en amont ou rapidement, moins elle est coûteuse, souvent dans des proportions importantes. **La capacité à intervenir rapidement est donc déterminante.**

- (3) **l'utilité du dispositif des pas géométriques ne s'est jamais démentie depuis le XVII^{ème} siècle**, malgré des vicissitudes, et cette disposition originale a largement contribué à maintenir dans ces territoires insulaires et densément peuplés un bon niveau de protection du littoral. Ce statut public spécifique doit donc être préservé et renforcé ;

- (4) **les résultats de l'action publique conduite en particulier par l'ONF, le Conservatoire du littoral et les DEAL au cours de ces dernières dizaines d'années sont très positifs** malgré les difficultés rencontrées notamment du fait d'une grande pression des populations. Ces établissements publics et services de l'État ont su, malgré les occupations illégales, contenir la situation et gérer les espaces naturels. Sans le maintien de cette action publique, les risques de dégradation de la situation sont réels, avec un impact ultérieur induisant des dépenses publiques beaucoup plus élevées ;

- (5) **les collectivités s'impliquent plus qu'avant** dans la gestion de la zone des pas géométriques (et du domaine du CDL) : ce sont surtout les communes en Guadeloupe, les communautés d'agglomération, le parc régional et certaines communes en Martinique, les communes en Guyane, les conseils départementaux à La Réunion et à Mayotte. **Mais cet engagement se fait souvent avec difficulté, et les collectivités ne pourront s'impliquer que très progressivement, sur une partie seulement du linéaire côtier.** Deux raisons permettent de le penser : d'une part, le linéaire côtier des pas géométriques naturels est souvent important (77 % du littoral en Guadeloupe et 72 % en Martinique ; le domaine actuel du CDL en métropole, géré à plus de 90 % par les collectivités ne représente que 15 % du littoral) ; d'autre part, les capacités financières des communes de l'île sont moins élevées qu'en métropole, particulièrement au regard de toutes leurs nécessités d'intervention prioritaire ;

- (6) **la protection durable des pas géométriques ne peut être assurée, de façon réaliste, que par :**

. **un statut de protection nationale fort** ; les pressions sur les espaces naturels du littoral sont telles que, d'expérience tant en métropole qu'en outre-mer, seuls des statuts de niveau national et de protection forte sont à même de préserver ces espaces dans le temps. Le Conservatoire du littoral a été créé dès 1975 spécifiquement à cet effet ; la loi littoral, votée en 1986, étend à l'ensemble du littoral la nécessité de respecter l'équilibre entre sa protection et son développement ;

. **une surveillance assidue de leur intégrité foncière, ne pouvant relever que du rôle régalien de l'État** ; ce point est largement exprimé par les élus eux-mêmes, qui estiment que, pour être effective, cette mission doit être détachée des influences, pressions et responsabilités locales ;

- (7) **l'éclatement des pas géométriques naturels entre ONF et Conservatoire dans trois DOM sur les cinq** – Guadeloupe, Martinique et, dans une moindre mesure, Réunion – **complique l'identification physique de ces espaces. Des incohérences foncières apparaissent dans leur continuité avec les mangroves**, affectées ou en cours d'affectation au CDL et relevant aussi du régime forestier, **ou avec d'autres terrains acquis par le CDL. Cet éclatement alourdit la gestion quotidienne et en accroît le coût** (dispersion foncière, modalités juridiques et financières de gestion distinctes, procédures de verbalisation différentes, nécessité permanente de concertation...) ; il induit une situation administrative complexe pour les collectivités et pour les usagers, pour l'État lui-même et ses deux établissements publics ; il génère des coûts publics inutiles, suscite l'incompréhension et n'est pas favorable en termes d'image de l'État ; **il n'est que la traduction de pratiques administratives successives. Aussi, son maintien ne se justifie-t-il plus aujourd'hui ;**

- (8) **la non application du régime forestier aux terrains du Conservatoire complique également la gestion quotidienne.** Même si l'ONF, à travers la Mission d'intérêt général (MIG), gère les terrains du Conservatoire, il s'agit de modalités différentes de celles des pas géométriques qui constituent la « forêt domaniale du littoral », y compris dans les procédures de constatation puis de règlement des occupations illégales (plus efficaces avec le régime forestier) ;

- (9) **la réduction des crédits de la Mission d'intérêt général (MIG) depuis 2012 ne permet plus d'assurer l'entretien indispensable des investissements effectués, mais seulement une surveillance minimum des sites** (montant actuel : 150.000 €). Cette situation n'est bonne ni pour les sentiers et équipements mobiliers (qui se dégradent à l'excès), ni pour les opérations de renaturation (qui sont réduites à néant lorsqu'elles nécessitent un suivi de plantations), ni pour le respect des espaces par le public. **Les coûts d'intervention en jeu ne portent cependant pas sur des montants considérables** (de l'ordre de 150.000 € supplémentaires pour revenir à des chiffres voisins de ceux de 2012, cf. § 3.1.4.3) ;

- (10) **la plupart des pas géométriques remis au Conservatoire l'ont été sous forme de « remises en gestion » par des arrêtés préfectoraux** selon la pratique des époques correspondantes, et non par des décisions d'affectation ainsi que l'a désormais prescrit la loi du 10 juillet 2010 pour garantir une meilleure stabilité du foncier ; les régularisations n'ont pas encore été engagées ;

- (11) **certains pas géométriques naturels, qui n'ont pas encore fait l'objet d'affectations particulières, sont en attente d'affectation vers le Conservatoire**, essentiellement à La Réunion et à Mayotte. Des travaux d'identification des espaces sont en cours dans ces deux départements, associant DEAL, Services des Domaines et CDL, visant à affecter au Conservatoire les pas géométriques naturels qui sont encore actuellement en gestion par les DEAL ;

- (12) **nombreuses sont les structures qui interviennent** dans la gestion des espaces naturels des DOM (PN, PNM, RN, PNR, Brigades nature...) ; les coordinations sont fréquentes (notamment grâce aux MISEN¹⁹), mais **des simplifications et des responsabilisations de pilotage apporteraient des gains sensibles d'efficacité. Certaines perspectives sont particulièrement à prendre en considération** (création de l'Agence française de la biodiversité et de ses délégations territoriales, collectivités territoriales uniques, objectifs d'acquisition et d'affectation du Conservatoire...).

¹⁹ MISEN : Mission inter-services de l'eau et de la nature ; il s'agit d'un "pôle de compétence" réunissant au niveau départemental l'ensemble des services de l'État et établissements publics concernés par les thèmes de l'eau et de la nature.

2.3. Les caractéristiques propres de chacun des DOM

Sont ici principalement présentées les cartes de répartition des pas géométriques naturels entre ceux remis à l'ONF et ceux remis au Conservatoire du littoral, pour chaque DOM.

La situation détaillée de chacun des DOM est décrite en **annexe 6** (6.1 à 6.5). Celle-ci comporte des informations et des constats sur : l'évolution foncière des pas géométriques naturels, l'enjeu qu'ils représentent et les pressions qui s'y exercent, leur modalités de gestion par l'ONF et par le CDL, le lien avec les collectivités territoriales et les autres gestionnaires d'espaces naturels, le bilan de cette gestion ainsi que d'autres éléments de contexte utiles à connaître. **Est aussi intégré dans le présent § 2.3, pour chaque DOM, un condensé des sujets abordés par la partie d'annexe le concernant.**

2.3.1. La Guadeloupe présente la situation de gestion la plus caractéristique du problème à traiter par la mission : des espaces littoraux naturels éclatés entre ONF et Conservatoire

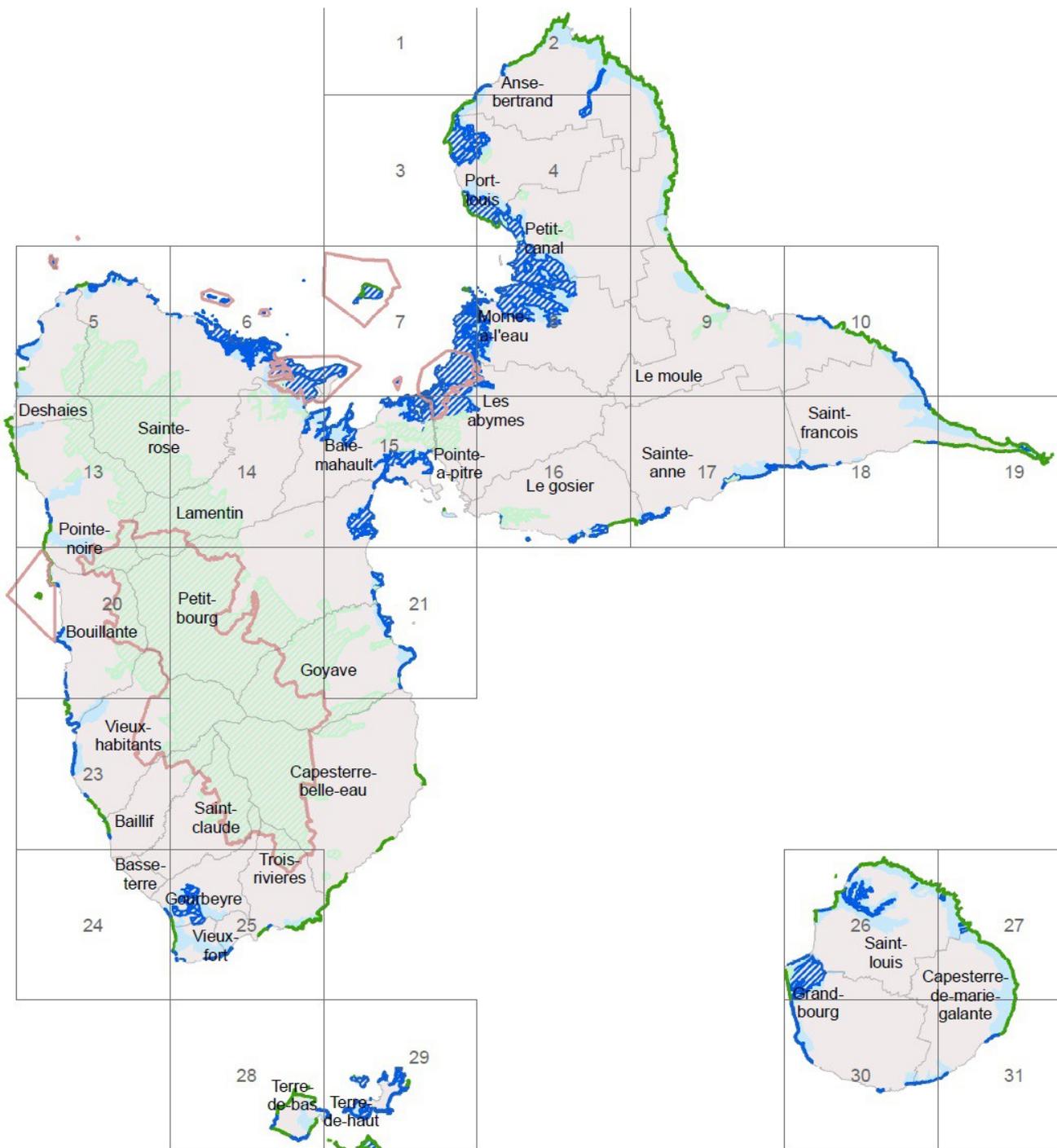
2.3.1.1. Le découpage foncier des pas géométriques naturels entre ONF et CDL

50 Pas relevant de l'ONF (forêt domaniale du littoral)	50 Pas relevant du Conservatoire du littoral	Domaine relevant du Conservatoire
1.362 ha (43 sites)	1.205 ha (63 sites)	7.950 ha (dont 5.719 de DPM)

Comme on peut le constater sur la carte qui suit, la répartition des pas géométriques naturels entre ONF et CDL, dont l'origine tient à l'histoire comme on l'a vu précédemment, induit **tout au long du linéaire de côte une alternance d'espaces de « forêt domaniale du littoral » relevant de l'ONF et d'espaces relevant du CDL.**

On compte ainsi 16 alternances successives sur la côte ouest de Basse-Terre.

De plus, en « profondeur » du littoral, on rencontre d'assez nombreuses situations d'incohérence entre le statut foncier ONF des pas géométriques et celui d'autres terrains attenants relevant du CDL, acquis ou « affectés » (cf. les 2 cartes de détail prises en exemple plus bas). **Ces situations seront appelées à se multiplier au fil des acquisitions futures du CDL (ou des affectations), dans les zones d'intervention définies par la stratégie foncière de l'établissement (zones colorées en bleu clair sur les cartes).**

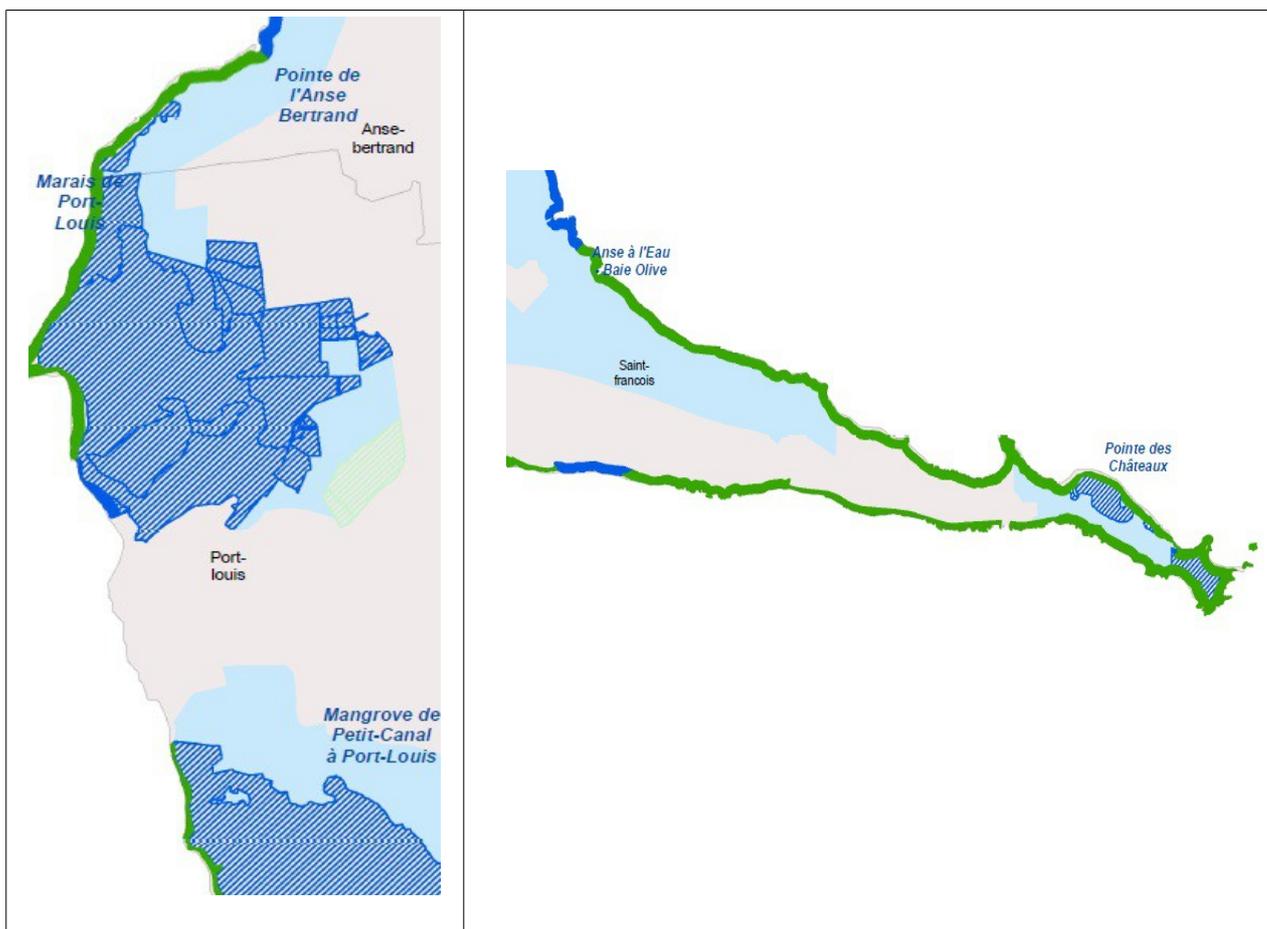


Coeur de parc national
ONF
 Forêt domaniale littoral
 Autre régime forestier

CDL
 50 pas géométriques
 Autre domaine protégé
 Zone d'intervention -
 Stratégie foncière

Carte de la **GUADELOUPE**

Source :
 Conservatoire du littoral,
 2015



Deux exemples d'incohérence entre les pas géométriques « forêt domaniale du littoral » (en vert) et les espaces relevant actuellement du Conservatoire (en hachuré bleu foncé) ou le concernant à terme (les zones d'intervention, en bleu clair) en **Guadeloupe** : **Port-Louis** (à gauche) et **Pointe des Châteaux** (à droite) [Source : Conservatoire du littoral, 2015]

Cette succession permanente, apparente sur les panneaux signalétiques correspondants, génère auprès du public (habitants et visiteurs) et des différents acteurs locaux publics (des collectivités notamment) ou privés, **un sentiment de confusion et d'incompréhension car il s'agit physiquement des mêmes types d'espaces, dotés d'objectifs de gestion tout à fait semblables.**

Elle induit aussi de fortes complications en matière de gestion pratique pour les deux établissements, à la fois pour des raisons de dispersion foncière, de modalités juridiques et financières de gestion distinctes, et de nécessité permanente de concertation.

2.3.1.2. L'annexe 6.1 détaille la situation de la Guadeloupe (s'y référer)

Les sujets abordés dans cette annexe sont les suivants :

1 - L'évolution foncière des pas géométriques : répartition aujourd'hui établie entre ceux qui sont urbanisés (18%), en urbanisation diffuse (3%), naturels (77%) ou autres (2%) ; cf. la carte placée en annexe 3. Historique des remises faites à l'ONF et au CDL.

2 – L'enjeu des pas géométriques naturels, les pressions : plus des ¾ du linéaire côtier, accès au rivage, biodiversité, paysage, protection contre les risques naturels. Des pressions permanentes d'occupation illégale, qui touchent aussi les mangroves.

3 – La gestion des pas géométriques « forêt domaniale du littoral » : gestion directe par l'ONF, surveillance et protection, verbalisation au titre du code forestier, travaux de reboisement progressif et équipements d'accueil du public.

4 – La gestion des pas géométriques (et des mangroves) relevant du Conservatoire : intervention de l'ONF à travers la MIG, crédits insuffisants de la MIG, marchés « à bons de commande » pour les investissements, procès-verbaux de grande voirie (une trentaine par an) ; action de l'ONF sur les mangroves (relevant du régime forestier) hors MIG. Intervention du parc national de Guadeloupe sur pas géométriques et mangroves. Implication d'un nombre croissant de communes sur l'entretien de certains sites.

5 – Le bilan de la gestion des pas géométriques naturels : bilan général très positif de l'action de l'ONF et du CDL malgré les difficultés, nouveaux empiétements plutôt contenus, restauration de milieux naturels, accueil du public. Rôle de l'ONF déterminant (surveillance et larges compétences techniques). Situation non durable avec MIG insuffisante. Complexité de la gestion des espaces éclatés entre l'ONF et le CDL, économies potentielles.

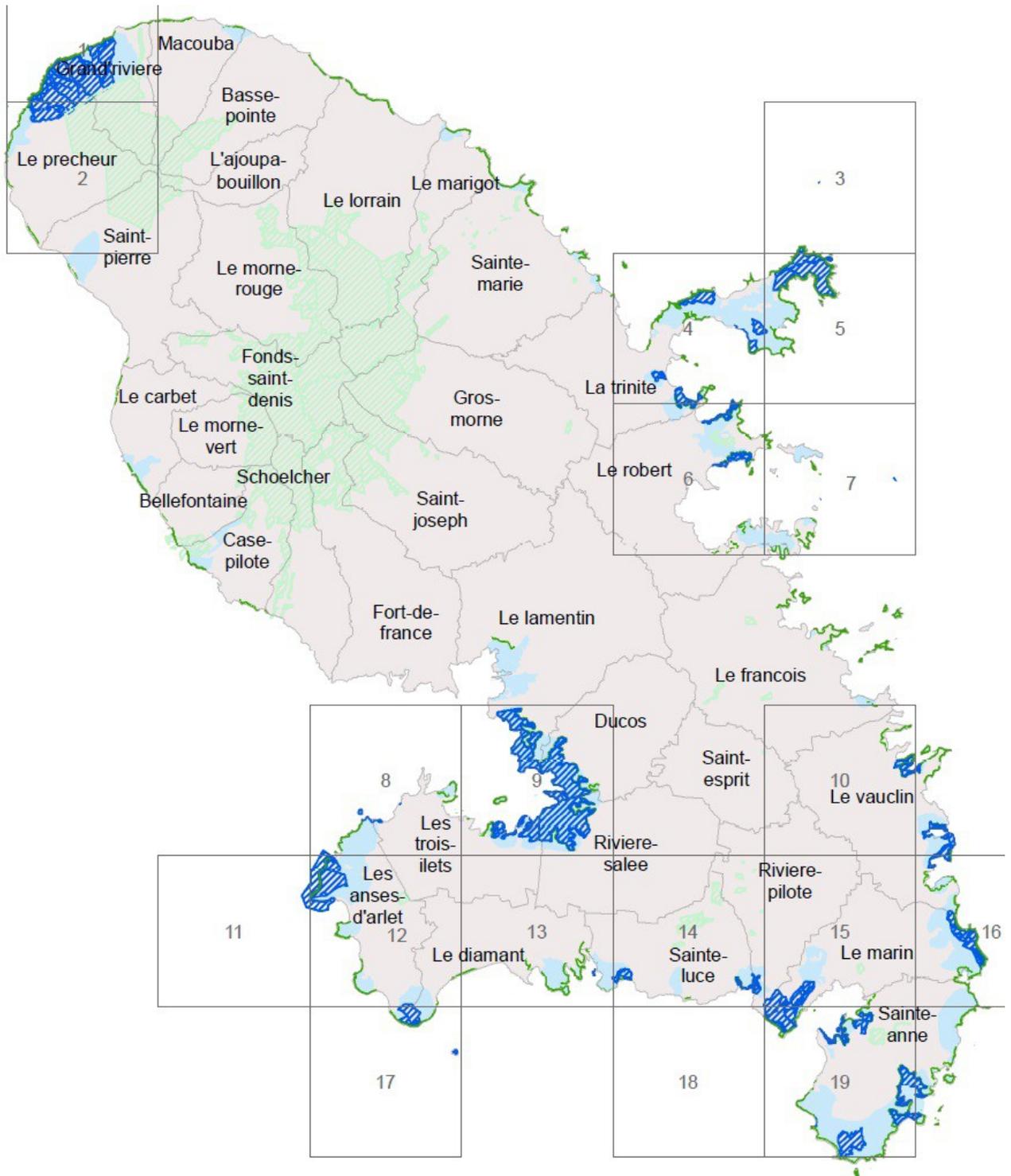
6 – Autres éléments : précisions sur les structures CDL et ONF en Guadeloupe, sur le parc national de Guadeloupe.

2.3.2. La Martinique, caractérisée par la prépondérance de la forêt domaniale du littoral et peu d'affectations de pas géométriques au Conservatoire, présente un nombre croissant de difficultés de cohérence

2.3.2.1. Le découpage foncier des pas géométriques naturels entre ONF et CDL

50 Pas relevant de l'ONF (forêt domaniale du littoral)	50 Pas relevant du Conservatoire du littoral	Domaine relevant du Conservatoire
1.826 ha (105 sites)	85 ha (15 sites)	3.295 ha (dont 1.249 ha de DPM)

Le linéaire de pas géométriques relevant du CDL est de 85 ha seulement, et comme on le voit sur la carte qui suit, la situation d'imbrication du foncier entre ONF et CDL n'est donc pas aussi marquée qu'en Guadeloupe. Néanmoins, un certain nombre de sites significatifs pâtissent de cette situation (c'est par exemple le cas de la presqu'île de la Caravelle sur la commune de la Trinité, présenté sur la carte plus bas).



ONF

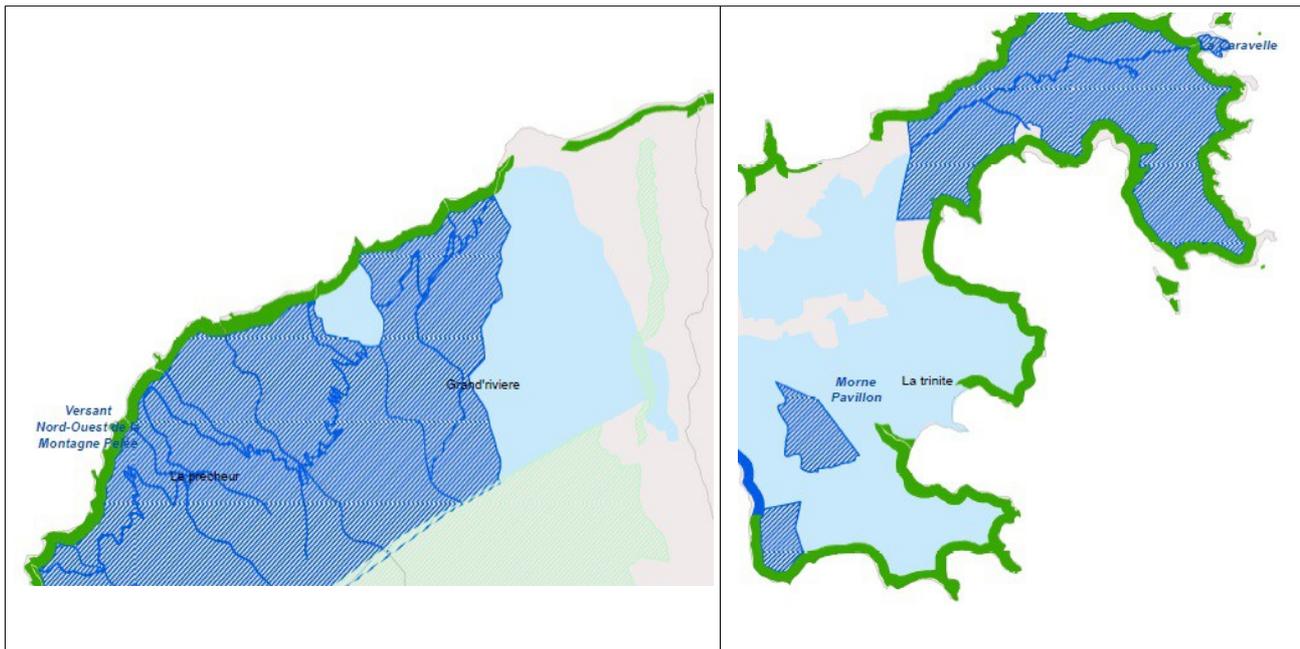
- Forêt domaniale littoral
- Autre régime forestier

CDL

- 50 pas géométriques
- Autre domaine protégé
- Zone d'intervention - Stratégie foncière

Carte de la **MARTINIQUE**

Source :
Conservatoire du littoral,
2015



Deux exemples d'incohérence entre les pas géométriques « forêt domaniale du littoral » (en vert) et les espaces relevant actuellement du Conservatoire (en hachuré bleu foncé) ou le concernant à terme (les zones d'intervention, en bleu clair) en **Martinique** :
Le Prêcheur (à gauche) et **La Caravelle** (à droite) [Source : Conservatoire du littoral, 2015]

Comme en Guadeloupe, **cette situation d'incohérence est appelée à s'aggraver au fil de la croissance progressive du domaine du Conservatoire**, soit côté mer avec l'affectation des mangroves (comme cela vient d'être fait en mai 2015), soit côté terre avec les acquisitions ou avec les affectations de zones humides rétro-littorales (cf. les « zones d'intervention – stratégie foncière » du CDL figurées en bleu clair sur les cartes).

A un degré moindre aujourd'hui, mais à un niveau similaire à moyen terme, ce découpage foncier induit le même type de conséquences qu'en Guadeloupe en termes d'identification, d'image, de relation avec les collectivités et les interlocuteurs locaux, ainsi qu'en matière de gestion pratique pour les deux établissements et leurs partenaires.

2.3.2.2. L'annexe 6.2 détaille la situation de la Martinique (s'y référer)

Les différents sujets abordés dans cette annexe sont les suivants :

1 - L'évolution foncière des pas géométriques : répartition aujourd'hui établie entre ceux qui sont urbanisés (19 %), en urbanisation diffuse (9 %) ou naturels (72 %) ; cf. la carte placée en annexe 3. Historique des remises faites à l'ONF et au CDL.

2 – L'enjeu des pas géométriques naturels, les pressions : près des ¾ du linéaire côtier et enjeux analogues à ceux de Guadeloupe : accès au rivage, biodiversité, paysage, protection contre les risques naturels. Des pressions constantes d'occupation illégale, qui touchent aussi les mangroves.

3 – La gestion des pas géométriques « forêt domaniale du littoral » : gestion directe par l'ONF selon les mêmes modalités qu'en Guadeloupe.

4 – La gestion des pas géométriques (et des mangroves) relevant du Conservatoire : intervention de l'ONF selon les mêmes principes qu'en Guadeloupe. Intervention du parc naturel régional de Martinique sur pas géométriques et mangroves (convention tripartite CDL-ONF-PNR sur les mangroves de juin 2015). MIG insuffisante. Engagement progressif des collectivités sur l'entretien de certains sites.

5 – Le bilan de la gestion des pas géométriques naturels : bilan général très positif malgré les difficultés, comme en Guadeloupe. Rôle de l'ONF déterminant (surveillance et larges compétences techniques). Dispersion du foncier des espaces littoraux naturels entre ONF et CDL, économies potentielles.

6 – Autres éléments : précisions sur les structures CDL et ONF en Martinique.

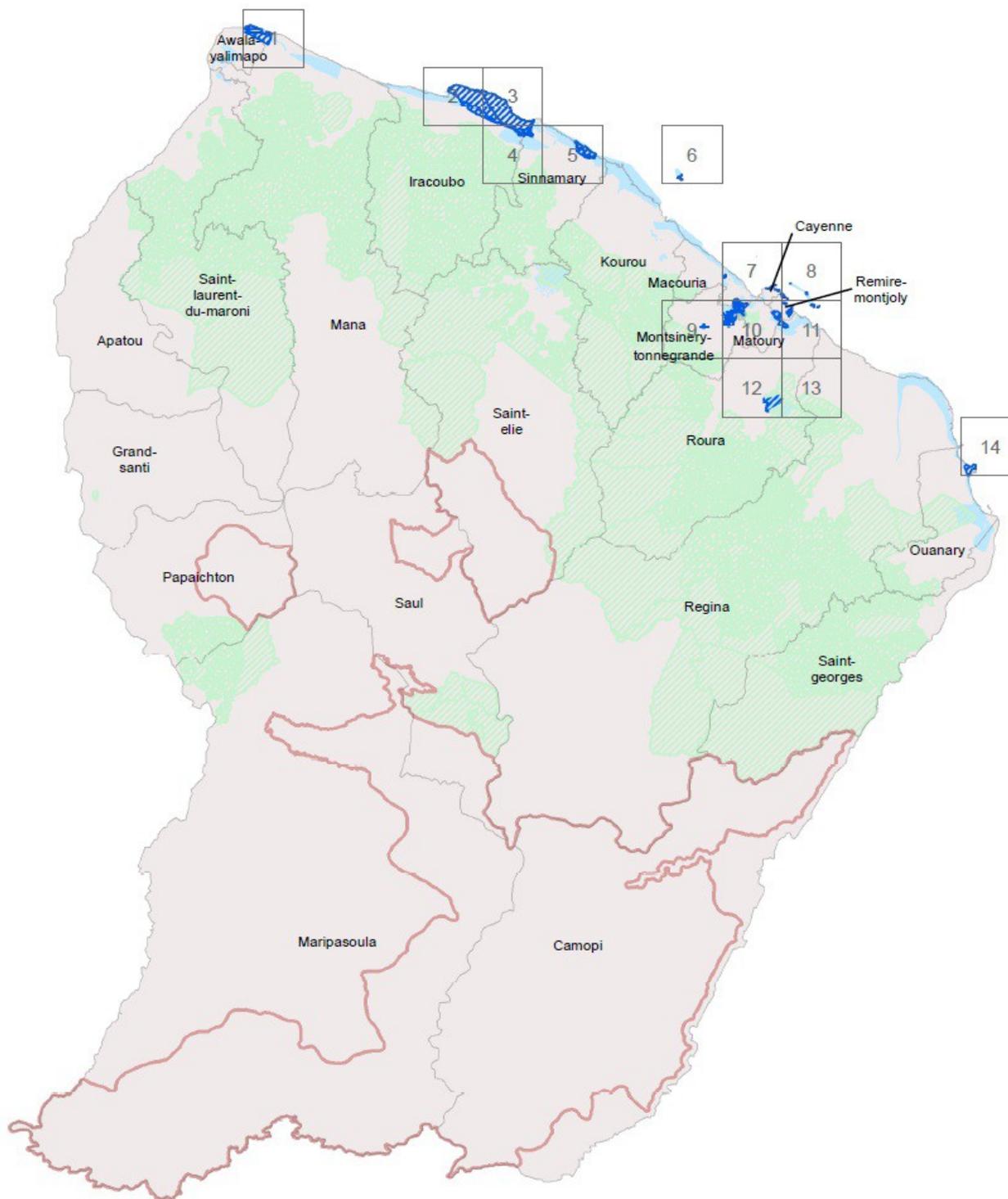
2.3.3. La Guyane ne compte pratiquement plus de pas géométriques délimités

2.3.3.1. Description générale de la situation

Les pas géométriques ont une existence juridique en Guyane et **leur délimitation avait été réalisée en 1982 sur trois zones qui présentaient des enjeux d'occupation** : la presqu'île de Cayenne, Kourou et Macouria/Mana.

Néanmoins, **la fluctuation du trait de côte est un phénomène particulièrement marqué** dans ce département d'Amérique du sud, où la plupart des côtes ne sont pas rocheuses (mais vaseuses ou sableuses) et subissent des mouvements importants liés à l'évolution en mer des bancs de vase issus du fleuve Amazone. Par suite, **les pas géométriques n'ont une réalité que sur les quelques portions de côte rocheuse ou îlots rocheux du littoral, et nombreux sont ceux dont les délimitations se retrouvent aujourd'hui en pleine mer**, à une distance de quelques dizaines (voire centaines) de mètres du rivage.

Un travail de réactualisation des pas géométriques est effectué ces dernières années sur la zone très résidentielle située à l'est de Cayenne. **Malgré les difficultés liées à la disparition des archives de la Conservation des hypothèques brûlées dans les années 1990, il apparaît que les cessions faites à des particuliers ont été très importantes** au cours de la période de 1955 à 1986 pendant laquelle les pas géométriques relevaient du domaine privé de l'État. Les pas géométriques résiduels sont donc peu nombreux à Cayenne, et ils ont été cédés au Centre national d'études spatiales (CNES) à Kourou. **A peu de chose près, les pas géométriques ne sont donc plus aujourd'hui une réalité en Guyane ; la gestion administrative du littoral fait ainsi régulièrement appel à la loi littoral mais pas aux pas géométriques.**



Coeur de parc national
ONF
 Forêt domaniale littoral
 Autre régime forestier

CDL
 50 pas géométriques
 Autre domaine protégé
 Zone d'intervention - Stratégie foncière

Carte de la **GUYANE**
 Source :
 Conservatoire du littoral,
 2015

Le Conservatoire du littoral a pu se voir « remettre en gestion », par deux arrêtés préfectoraux de 2005, **70 ha de pas géométriques représentant 9 km de littoral sur la presqu'île de Cayenne et les îlots proches (les îlets de Rémire)**. Les sites concernés, à Cayenne même et sur la commune voisine de Rémire-Montjoly, se trouvent principalement situés en bordure littorale des zones urbaines et se trouvent soumis à forte pression. En bonne partie aménagés pour l'accueil du public, ils constituent des espaces de respiration pour la population particulièrement bienvenus et appréciés. De plus, la plage des Salines de Montjoly est un site remarquable pour les pontes de tortues marines.

Il n'y a pas de pas géométriques relevant de l'ONF en Guyane.

50 Pas relevant de l'ONF (forêt domaniale du littoral)	50 Pas relevant du Conservatoire du littoral	Domaine relevant du Conservatoire
0 ha	70 ha (4 sites)	26.688 ha (dont 19.800 de DPM)

2.3.3.2. L'annexe 6.3 apporte certains compléments sur la situation de la Guyane (s'y référer)

Les sujets abordés par cette annexe sont les suivants :

1 – La gestion des espaces du littoral : l'ONF et la MIG, l'implication faible des communes, l'existence d'un service mixte ONCFS-ONEMA de police de l'environnement, les nécessités de surveillance.

2 – Autres éléments : précisions sur les structures CDL et ONF en Guyane, le Parc amazonien de Guyane.

2.3.4. La Réunion avait aliéné une partie importante de ses pas géométriques naturels

2.3.4.1. Description générale de la situation

Les pas géométriques de La Réunion ont connu une évolution différente de ceux des Antilles car, préalablement délimités et bornés en 1876 par arrêté du gouverneur, ils sont devenus aliénables dès le décret du 13 janvier 1922 spécifique à La Réunion. Des ventes ont donc commencé dès cette date selon certaines conditions, en conférant aux acquéreurs des titres de propriété « *définitifs et incommutables* » ; alors que c'est en 1955 seulement qu'un décret applicable à l'ensemble des départements d'outre-mer a soustrait l'ensemble des pas géométriques du régime de la domanialité publique pour les faire entrer dans le domaine privé de l'État, ouvrant ainsi aux communes et aux particuliers des possibilités d'acquisition.

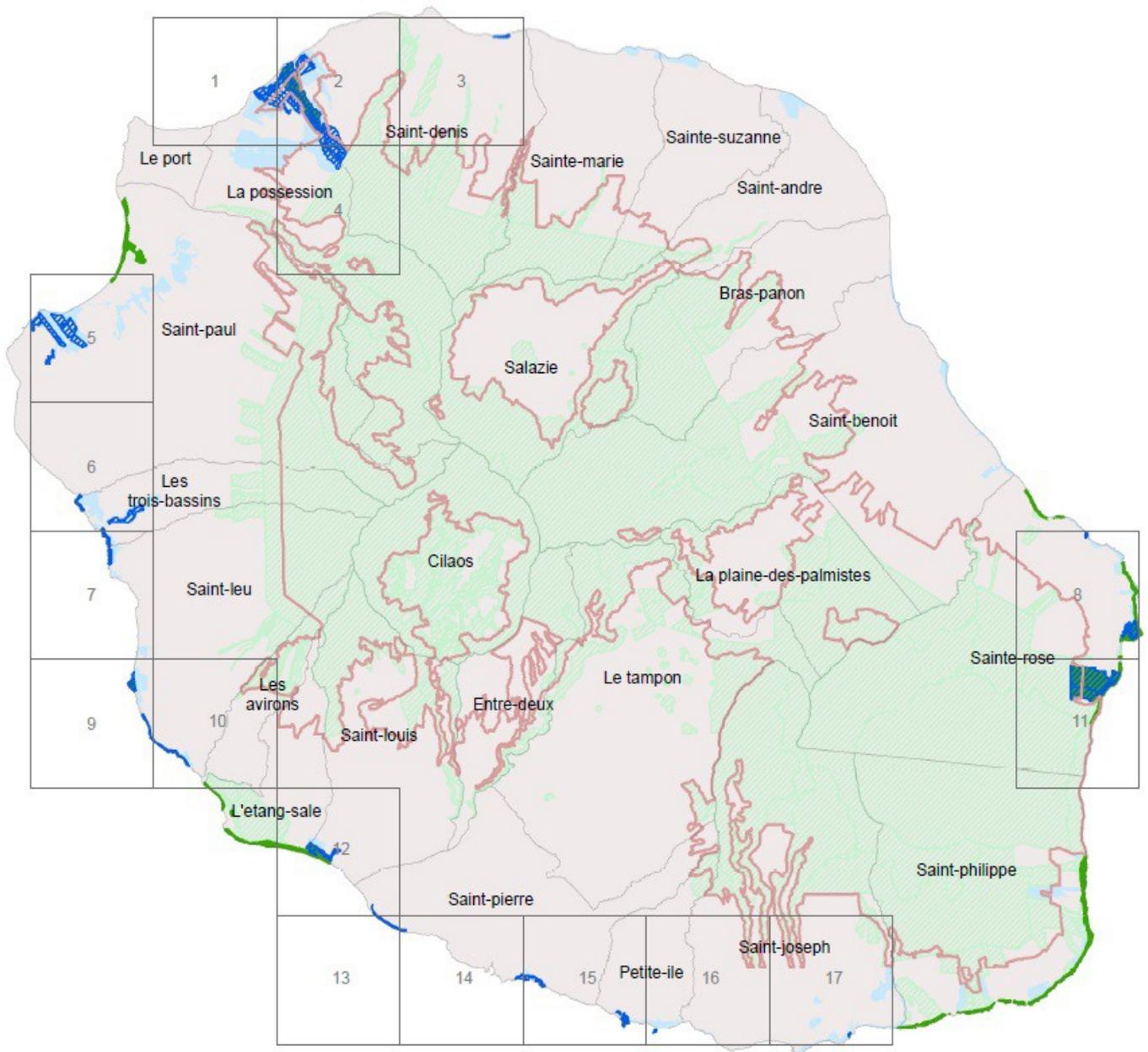
Les ventes se sont poursuivies jusqu'en 1986, lorsque la « loi littoral » a réincorporé les pas géométriques dans le domaine public. La loi de 1996 quant à elle ne s'applique pas intégralement à La Réunion. **Il n'y a notamment pas été créé d'agence des 50 pas contrairement aux Antilles**, et aucun arrêté préfectoral n'a été pris en vue de délimiter les espaces urbains et les secteurs occupés par une urbanisation diffuse. **Il existe très peu d'habitat informel ou insalubre à La Réunion et il n'a pas été institué de processus de régularisation d'occupation illégale. Des empiétements sont cependant fréquents, de même que certains travaux indésirables** (murs en bordure de lagon par exemple) et des procédures administratives ou judiciaires sont engagées. Des titres d'occupation adaptés à la nature des aménagements sont délivrés en tant que de besoin (AOT, concessions, transferts de gestion).

Un travail d'inventaire des pas géométriques est actuellement mené par la DEAL. Les éléments chiffrés du tableau du § 2.2.2 et la carte ci-après **montrent qu'une part non négligeable des pas géométriques a été privatisée à La Réunion, et que les parties naturelles relevant de l'ONF et du CDL sont beaucoup plus réduites qu'aux Antilles**. L'identification des zones naturelles restant à l'État dans les pas géométriques sont en cours, associant la DEAL, la DRFIP et le CDL, de façon à prévoir de nouvelles affectations au CDL.

50 Pas relevant de l'ONF (forêt domaniale du littoral)	50 Pas relevant du Conservatoire du littoral	Domaine relevant du Conservatoire
470 ha (15 sites)	71 ha (8 sites)	1.667 ha (dont 0 ha de DPM)

Surface totale des pas géométriques : 2.370 ha (pour 270 km de linéaire côtier)

La répartition des pas géométriques naturels existant actuellement entre l'ONF (forêt domaniale du littoral) et le CDL ne pose pas de vraies difficultés aujourd'hui, en raison notamment de leurs surfaces respectives modestes indiquées ci-dessus. La FDL de l'Étang-Salé est en concordance avec le massif forestier domanial et départemento-domanial qui la jouxte, et c'est en partie la même situation sur la commune de Saint-Philippe. En revanche, la configuration n'est pas cohérente à l'Étang du Gol (commune de Saint-Louis), sur Bois-Blanc et à l'Anse des Cascades (commune de Sainte-Rose) ; et certaines acquisitions du CDL prévues à terme sur Saint-Philippe conduiront aussi au même type de situation.



 Coeur de parc national
ONF
 Forêt domaniale littoral
 Autre régime forestier

CDL
 50 pas géométriques
 Autre domaine protégé
 Zone d'intervention -
 Stratégie foncière

Carte de **LA RÉUNION**
 Source :
 Conservatoire du littoral,
 2015

2.3.4.2. L'annexe 6.4 apporte des compléments sur la situation de La Réunion

(s'y référer)

Les sujets abordés par cette annexe sont les suivants :

1 – La situation des pas géométriques naturels : cessions anciennes importantes, mais n'ayant pas systématiquement conduit à urbanisation.

2 – L'enjeu des pas géométriques naturels : espaces précieux de respiration, paysage, biodiversité ; pas de mangroves. Empiètements mais pression d'occupation moins forte qu'aux Antilles, espèces exotiques envahissantes.

3 – La gestion des pas géométriques naturels relevant de l'ONF et du Conservatoire : intervention ONF sur les deux types d'espaces ; espèces invasives, accueil du public. Implication active du Conseil départemental sur les espaces naturels.

4- Le bilan de la gestion des pas géométriques naturels : bilan tout à fait positif des actions ONF, CDL et DEAL. Nécessité de leur poursuite.

5 – Autre éléments : précisions sur les structures ONF, CDL et parc national de La Réunion.

2.3.5. Mayotte dispose de surfaces importantes de pas géométriques naturels

2.3.5.1. Description générale de la situation

Devenue française en 1843 et département français en 2011, **l'île de Mayotte dispose d'une zone de 50 pas géométriques, qui a fait l'objet d'une délimitation par l'arrêté préfectoral 200/SG/DSP du 6 août 2002** portant clôture de la délimitation du domaine public maritime dans l'ensemble de la collectivité départementale de Mayotte.

Les délimitations des zones urbaines ou d'urbanisation future ont fait l'objet d'un arrêté par commune. Il n'a pas été créé à Mayotte d'agence des 50 pas géométriques comme aux Antilles, mais des possibilités de déclassement et cession des parties urbaines sont rendues possibles par des décrets du 9 septembre 2009 portant application des dispositions du CG3P²⁰, au bénéfice notamment des collectivités et des habitants coutumiers. La DEAL instruit les demandes de cession pour le compte du préfet. La création d'un établissement public foncier est en projet.

Un plan d'aménagement et de développement durable (PADD) a été réalisé pour l'ensemble de l'île en 2009. L'élaboration d'un SAR, comportant des volets « schéma de mise en valeur de la mer » (SMVM) et « schéma de cohérence écologique », est en cours sous l'égide du conseil départemental, et la DEAL travaille actuellement à l'élaboration d'une stratégie de gestion intégrée du DPM naturel.

Il est prévu que les zones naturelles de la ZPG qui sont identifiées dans les PLU des communes fassent l'objet, au-delà des 401 ha qui lui ont déjà été remis, d'un

²⁰ Code général de la propriété des personnes publiques

transfert de gestion au Conservatoire du littoral à la demande de son conseil d'administration.

50 Pas relevant de l'ONF (forêt domaniale du littoral)	50 Pas relevant du Conservatoire du littoral	Domaine relevant du Conservatoire
0	401 ha (5 sites)	1.835 ha (dont 820 ha de mangroves et zones humides)

Évaluant les transferts complémentaires de DPM à effectuer à 481 ha de pas géométriques et à 520 ha de mangroves, le CDL a préparé une demande d'affectation complémentaire (pour une « convention de gestion valant affectation ») qui a fait l'objet d'une délibération de son conseil d'administration en juillet 2015.

L'ensemble des pas géométriques naturels susceptibles de relever du domaine du CDL peut donc être estimé à environ 880 ha (401 ha + 481 ha), ce qui pour une île au littoral très découpé totalisant 300 km, représente probablement **de l'ordre de 40 % du linéaire côtier**.

Il n'a pas été constitué à Mayotte de « forêt domaniale du littoral », et l'ONF ne dispose d'une représentation sur l'île que depuis 2012. L'établissement a en charge la gestion d'espaces forestiers d'une surface d'environ 4.500 ha, situés dans les parties intérieures de l'île à une exception près (massif de Soha à l'ouest sur les communes de Tsingoni et Chiconi) et qui le mobilisent fortement. **Jusqu'à présent, les pas géométriques naturels remis au Conservatoire du littoral n'étaient pas considérés comme relevant du régime forestier. Les travaux de la Mission d'intérêt général de l'ONF (MIG) n'ont cependant pas concerné Mayotte à ce jour.**

Les mangroves, sur la superficie réelle desquelles les estimations varient de 650 à 750 ha sont considérées comme relevant du régime forestier. Celui-ci n'a toutefois pas été mis en œuvre jusqu'à présent, et une convention de gestion des mangroves remises au CDL est en préparation avec le parc naturel marin de Mayotte.

2.3.5.2. L'annexe 6.4 apporte des compléments sur la situation de Mayotte

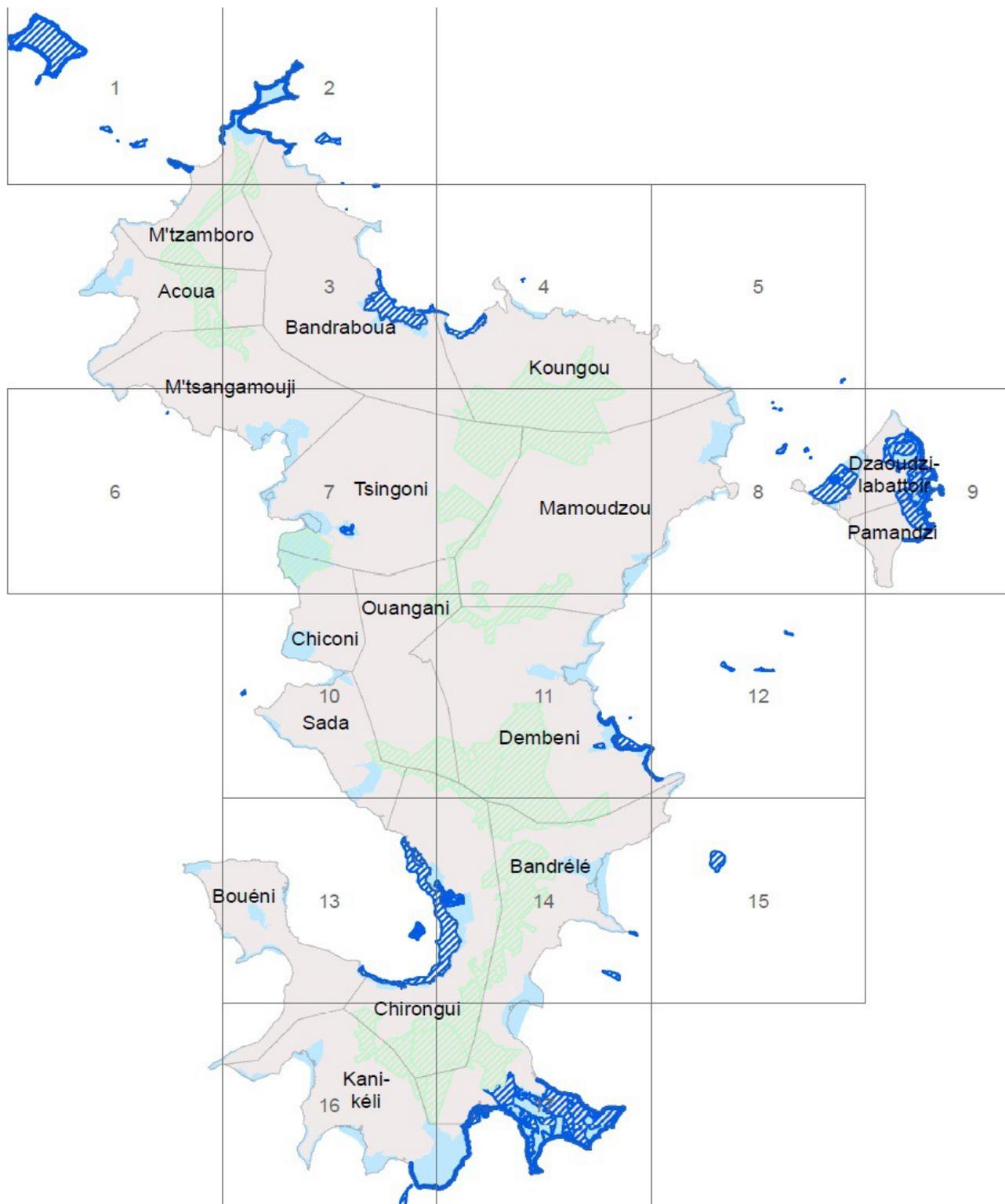
(s'y référer)

Les sujets abordés par cette annexe sont les suivants :

1 – L'enjeu des pas géométriques naturels : biodiversité et paysages ; recul du trait de côte, anthropisation malgré urbanisation traditionnellement regroupée, braconnage des tortues.

2 – La gestion du domaine du CDL, dont pas géométriques et mangroves : forte implication du conseil départemental de Mayotte ; mangroves : convention en préparation avec le parc naturel marin ; brigade de la nature anti-braconnage.

3 – Autres éléments : précisions sur les structures CDL et ONF à Mayotte.



ONF

- Forêt domaniale littoral
- Autre régime forestier

CDL

- 50 pas géométriques
- Autre domaine protégé
- Zone d'intervention - Stratégie foncière

Carte de **MAYOTTE**

Source :
Conservatoire du littoral,
2015

2.3.6. Le cas particulier des évolutions conduites à Saint-Martin, devenue Collectivité d'outre-mer en 2007, est utile à évoquer

Saint-Martin est une île des Antilles située à 250 km au nord de la Guadeloupe et partagée en une partie française qui était rattachée à ce département et une partie néerlandaise. La loi organique n° 2007-223 du 21 février 2007 portant dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer a détaché le territoire de Saint-Martin de la Guadeloupe en lui donnant un statut de « collectivité d'outre-mer (COM) ». Une grande partie du domaine public maritime de l'État a été transféré à la collectivité, notamment la zone des cinquante pas géométriques, les rivages de la mer, les rades et les lagons... à l'exclusion, in fine (décidée par amendements), des espaces classés en réserve naturelle et du domaine relevant du Conservatoire du littoral déjà constitué à cette date. Ce domaine comprenait notamment les pas géométriques déjà remis en gestion au Conservatoire (par arrêtés préfectoraux de 2003, 2004 et 2007).

La « forêt domaniale littorale » (FDL) de Saint-Martin a été transférée au Conservatoire à cette même date, à titre gratuit. L'ONF, qui assurait la gestion de la FDL et le contrôle des défrichements, ne dispose plus aujourd'hui d'agent sur l'île. La collectivité a par ailleurs adopté son propre code de l'urbanisme en 2014.

Cet exemple de Saint-Martin permet de constater le rôle important du statut foncier des espaces relevant du Conservatoire du littoral et la reconnaissance qui lui est accordée, qui permettent de mieux garantir une préservation durable.

Bien que différent, le cas de Saint-Barthélemy – île française proche de Saint-Martin qui était aussi rattachée à la Guadeloupe avant de devenir une collectivité d'outre-mer – peut également être mentionné. Il n'a en effet pas été constitué de zone de pas géométriques sur ce territoire dont l'administration relevait initialement de la Suède. Sans doute cette différence est-elle l'une des raisons pour lesquelles l'urbanisation de ce territoire se trouve étendue jusqu'en limite de la mer.

3. Analyse et recommandations

3.1. Revenir aux missions fondamentales de chaque établissement sur l'ensemble des pas géométriques naturels : le foncier au Conservatoire du littoral, la gestion par l'ONF dans le cadre du régime forestier

3.1.1. Analyse

La réalité du terrain montre des alternances entre des terrains « forêt domaniale du littoral » (donc gérés par l'ONF après affectation au ministère en charge de la forêt), et des terrains du CDL également gérés de fait pour de nombreuses tâches par l'ONF, mais dans le cadre d'une MIG.

L'examen d'une carte de la côte sous le vent à Basse-Terre, permet de visualiser rien moins que 16 « tronçons » en alternance entre la forêt domaniale du littoral (FDL) gérée par l'ONF et les terrains du CDL, alors que rien à l'œil ne permet de distinguer la moindre différence.

Comment en est-on arrivé là ?

Les terrains « naturels » de cette zone, terrains pour l'essentiel boisés, affectés par les Domaines au ministère en charge de la forêt ont donc progressivement constitué la « forêt domaniale du littoral », forêt relevant du régime forestier et gérée par l'ONF en application de l'article L. 221-2 du code forestier cité au § 1.3.4 : « *L'Office national des forêts est chargé de la mise en œuvre du régime forestier... Il est également chargé de la gestion et de l'équipement des bois et forêts ... [appartenant à l'État]* ».

Après 1986, les terrains redevenus domaine public maritime ne relevaient plus du régime forestier selon l'interprétation qui avait été faite des règles alors en vigueur ; ils ont donc été affectés au CDL tout en étant de fait gérés par l'ONF dans le cadre de conventions de MIG définissant tout un ensemble de tâches de gestion.

Les séquences qui se succèdent pour la gestion du littoral sont donc la simple traduction spatiale d'une chronologie dans les arrêtés d'affectation ou de remise des terrains des 50 pas :

- de 1955 à 1986, la zone des 50 pas géométriques relève du domaine privé de l'État, les terrains « naturels » dépendant du domaine sont alors « remis au ministère de l'agriculture (Eaux et Forêts), puis à l'instant même à l'ONF qui déclare les recevoir et en prendre possession » (cf. § 1.3.4) ;
- depuis 1986, la zone des 50 pas géométriques relève de nouveau du domaine public maritime ; d'une part, les terrains relevant du DPM étaient alors supposés ne pouvoir relever du régime forestier, d'autre part le Conservatoire du littoral avait été créé en 1975 avec la mission spécifique de protéger le littoral : les terrains « naturels » sont alors remis au CDL et gérés par l'ONF dans le cadre d'une MIG. La loi du 30 décembre 1996 vient confirmer cette remise des terrains au CDL.

La succession sur le terrain de deux régimes de gestion semble bien n'être que le reflet de la chronologie des dits arrêtés. Même si c'est bien un opérateur unique, l'ONF, qui sur le terrain assure la gestion des FDL et une part importante de la gestion des pas géométriques remis au Conservatoire, cet opérateur intervient sur une même bande continue de terrains selon deux modalités juridiques différentes (cf. § 2.2.2- 7 et 8, et annexe 6). Cette différence de statut juridique induit une réelle complication de gestion qui n'est pas sans coût, et dont l'affichage est difficilement justifiable.

3.1.2. Voie de solution

La recherche d'une voie de solution paraît résider dans le rappel de la vocation fondamentale des deux établissements publics concernés :

- le Conservatoire, au titre de l'article L. 322-1 du code de l'Environnement, est « *un établissement public de l'État à caractère administratif qui a pour mission de mener, ... une politique foncière de sauvegarde de l'espace littoral* » ;
- l'ONF, ainsi que le précise l'article L. 221-2 du code forestier, « *est chargé de la mise en œuvre du régime forestier... Il est également chargé de la gestion et de l'équipement des bois et forêts... [appartenant à l'État]* ».

Donc l'objectif du CDL est le contrôle de la propriété foncière du littoral, alors que la mission de l'ONF est la gestion, il y a donc complémentarité et non pas concurrence dans les missions des deux établissements.

Une solution simple consisterait donc à « unifier » les régimes d'affectation et de gestion :

- **affectation des terrains au CDL**, en notant que dans l'esprit même du législateur créant le CDL, cette affectation est **une des plus protectrice qui soit dans le droit contemporain** (cf. § 1.2 : les biens domaniaux qui lui sont affectés ou remis en dotation ne peuvent être désaffectés ou retirés que dans les conditions prévues pour les aliénations du domaine propre, c'est-à-dire qu'après autorisation donnée par décret en Conseil d'État, pris sur proposition du conseil d'administration statuant à la majorité des trois quarts des membres). Il s'agit là d'**une généralisation de ce qui est d'ores et déjà posé pour les départements d'outre-mer par la loi du 12 juillet 2010**, qui prévoit que dans ces départements les terrains de la zone des cinquante pas « gérés » par le CDL lui sont affectés (cf. également § 1.2) ;

- **application du régime forestier à ces terrains, donc gestion par l'ONF**. Comme il a été indiqué aux § 1.3.1 à 1.3.3, il se trouve que **la quasi-totalité des pas géométriques est boisée et relève déjà, juridiquement, du régime forestier**. Ils en relèvent au titre de l'article L. 211-1, I, 1° des dispositions générales du code forestier qui s'appliquent aux *bois et forêts qui appartiennent à l'État* (et non du I, 2° qui concerne les propriétés des collectivités, des établissements publics...) car **les 50 pas sont domaniaux et le restent lorsqu'ils sont affectés au CDL**. L'exception du II de ce même article ne s'applique pas au cas des pas géométriques affectés à cet établissement car il ne s'agit pas d'une affectation fonctionnelle. Par ailleurs, **les dispositions particulières aux DOM confirment explicitement cette relevance du régime forestier** des 50 pas en Guadeloupe et Martinique, ainsi qu'à Mayotte, tout en l'élargissant respectivement aux broussailles (Antilles), aux biens agro-forestiers et aux îlots (Mayotte). L'article L. 221-2 du code forestier cité plus haut s'applique dans ce cadre, **l'ONF étant chargé de la mise en œuvre du régime forestier, de même que de la gestion et de l'équipement des bois et forêts appartenant à l'État** (cf. § 1.3.4).

3.1.3. Avantages et inconvénients

3.1.3.1. Avantages de la solution proposée

Les avantages d'une telle solution, qui met en cohérence un ensemble d'espaces naturels littoraux publics disposant de la même vocation, sont évidents par la simplification qu'elle apporte.

Cette mise en cohérence apparaît aujourd'hui comme une nécessité pour l'État (clairement en Guadeloupe ainsi qu'en Martinique), non seulement à l'égard de l'ensemble des interlocuteurs et usagers concernés par ces espaces – particulièrement les collectivités – qui se trouvent face à une complexité spatiale et administrative excessive, mais aussi à l'égard des finances publiques en raison des surcoûts induits et des économies très souhaitables en conséquence.

Les avantages sont les suivants en termes de simplification administrative :

- une gouvernance simplifiée, facilitant les relations entre l'État, ses établissements publics, ONF et CDL, les collectivités, les autres interlocuteurs et usagers concernés, donc induisant des économies de temps et une meilleure efficacité ;
- une image de cohérence de l'État renforcée, démontrant sa capacité à mettre en œuvre les évolutions souhaitables dans sa propre organisation ;
- une protection encore améliorée du foncier par son affectation au CDL ;
- une gestion des espaces par l'ONF qui dispose de compétences précieuses et reconnues en matière de surveillance, d'ingénierie de gestion et de conduite de travaux ;
- une meilleure cohérence des dossiers de demande d'aides à l'Union européenne, de nature à faciliter la mobilisation de crédits européens sur les opérations d'investissement.

Les avantages sont les suivants pour la gestion courante :

- économies en matière de repérage des parcelles et de bornage (il n'y a plus alternance géographique des statuts fonciers),
- économies d'échelle (en raison des surfaces réunies) et efficacité renforcée (en raison de pilotages unifiés) en matière de :
 - . surveillance, constatation des infractions et contentieux,
 - . élaboration des plans de gestion,
 - . programmation des travaux de gestion courante,
 - . ingénierie de projet,
 - . réalisation des travaux de restauration écologique ou d'accueil du public,
 - . suivi scientifique ;
- amélioration des procédures de constatation des infractions ; l'application du régime forestier sur les terrains relevant du Conservatoire permettra d'y adopter la procédure de procès-verbal issue du code forestier (judiciaire), a priori plus efficace que celle du procès-verbal de grande voirie (administrative) ; la révision

du processus de fiche-navette entre l'ONF et le CDL actuellement en vigueur pour les constats d'infraction responsabilisera plus les agents et services de l'ONF et conduira à des économies sensibles de temps ; il en est de même pour le système de comptes-rendus périodiques ;

- simplification du travail de gestion administrative afférent à la MIG.

Enfin, la situation proposée pour les pas géométriques est identique à celle retenue aujourd'hui pour les mangroves : affectation au Conservatoire du littoral et application du régime forestier (également au titre de l'article L. 211-1, I, 1° et des dispositions spécifiques aux Antilles et à Mayotte - cf. § 1.3.1 à 1.3.3). Or, mangroves et pas géométriques sont **des milieux naturels en continuité les uns des autres** ; ils sont aussi tous deux particulièrement concernés par la question des occupations illégales (les mangroves sur leur bordure terrestre). **Il y a donc là un avantage très significatif de cohérence** de statut administratif, d'échelle, de gestion pratique, et de simplifications propres à générer des économies supplémentaires.

Cette mise en cohérence proposée de l'ensemble des pas géométriques et des mangroves ne peut, à travers les différents avantages qui viennent d'être cités, qu'améliorer les chances d'une préservation durable de ces espaces – qui est la finalité partagée.

3.1.3.2. Inconvénients possibles et réponses à des interrogations suscitées par la solution proposée

Deux questions sont apparues au titre des inconvénients possibles :

1ère question : la solution proposée plaçant le CDL comme affectataire foncier unique ne conduirait-elle pas l'ONF à devoir être systématiquement mis en concurrence au titre des marchés publics pour les travaux à conduire ?

En effet, sur ce point et dans une première approche, les forestiers de l'ONF se sont interrogés sur le point de savoir si cette vision simplificatrice ne présentait pas l'inconvénient de passer du statut de forêt domaniale au titre de l'article L. 211-1, I, 1° du code forestier au statut de forêt « relevant » du régime forestier au titre de l'article L. 211-1, I, 2° c), ce qui en termes de gestion alourdirait le travail par rapport au domanial, notamment au regard du droit de la concurrence, pour la réalisation des travaux.

L'ONF a bien voulu nous remettre une note faisant le point sur cet aspect du problème :

«Lorsqu'il y a des travaux à faire en forêt domaniale, c'est l'ONF seul qui prend toutes les décisions :

- quels sont les travaux à réaliser ?

- comment sont-ils réalisés, à l'entreprise, ou bien en régie, avec les propres moyens de l'ONF (et en particulier avec ses propres ouvriers forestiers) ?

Lorsqu'il y a des travaux à faire en forêt communale ou sur des terrains du Conservatoire du littoral, la situation est différente car les décisions ne relèvent plus de l'ONF, elles relèvent (pour les terrains du Conservatoire du littoral), soit de la

collectivité à laquelle le Conservatoire a confié la gestion, soit du Conservatoire lui-même. Dans un cas comme dans l'autre, le donneur d'ordre doit respecter le code des marchés publics, et cela suppose une mise en concurrence, appel d'offres le plus souvent. L'ONF répondrait sans doute à cet appel d'offres, en concurrence avec d'autres entreprises et donc sans garantie de succès. La formule "terrains du Conservatoire" présente donc les "inconvenients" suivants par rapport à la formule "forêt domaniale" :

- une procédure plus lourde (mise en concurrence, délais...),

- un risque (voire une certitude, à un moment ou à un autre) pour l'ONF de ne pas être retenu, avec des conséquences possibles sur l'emploi de nos équipes d'ouvriers forestiers ».

Un premier examen sur place dans le cas de la Guadeloupe a toutefois permis de constater que les avantages de la simplification proposée étaient en termes de coûts au moins du même ordre que les risques de majoration de coûts du fait en particulier de la lourdeur des procédures d'appel d'offres²¹. Cela étant, la question ne se pose pas vraiment. Certes, le code forestier, distingue le cas des forêts appartenant à des « établissements publics », il y en a à ce jour environ 480 pour une superficie de 40.500 ha²². Mais il faut avoir présent à l'esprit que ce vocable, usité depuis la formulation de l'article 1er du code de 1827 (devenu le 211-1 du code actuel), désigne « les hospices, les maisons d'éducation et de charité, les fabriques, églises, chapitre et généralement tous les établissements ou corporations autorisés ou maintenus par le gouvernement pour l'utilité publique. »²³ Ce n'est donc pas l'établissement public au sens moderne de l'expression : « service public doté de la personnalité morale. »²⁴ Plus récemment, le « dictionnaire du vocabulaire juridique » du professeur Cornu²⁵ distingue pour l'expression « établissement public » un « sens ancien » qui correspond bien à la définition de 1823, puis il donne d'autres définitions de l'expression, soulignant le principe de spécialité.

Surtout, il est incontesté que les terrains de la zone des 50 pas sont domaniaux ; ils restent domaniaux quand ils sont affectés au CDL. A ce titre, dès l'instant où ils sont susceptibles de relever du régime forestier, ils relèvent bien de l'article L. 211-1,I, 1° du code forestier (concernant les bois et forêts qui appartiennent à l'État). Ces terrains peuvent être considérés comme constituant une « forêt domaniale du Conservatoire du littoral » (nouvelle appellation générique possible).

²¹ Un deuxième examen reste cependant à faire sur ce qui pourrait être amélioré par rapport au droit de la concurrence, ce qui nécessite un travail à conduire avec la DGCCRF. Ce dernier point est d'autant plus important que ses implications vont bien au de là du champ de notre mission.

²² Source Meyer, page 66

²³ Définition de l'« établissement public » donnée par Baudrillart dans son « dictionnaire des Eaux et Forêts », tome 2, page 70.

La loi du 29 septembre 1791, dans son titre 1^{er} « Des bois soumis au régime forestier », est ainsi rédigée :

« Article IV : les bois appartenant aux communautés d'habitants seront soumis à la dite administration, suivant ce qui sera déterminé.

Article V : Il en sera de même des bois possédés par des maisons d'éducation ou de charité, par les établissements de mainmorte étrangers et par l'ordre de Malte. »

²⁴ Voir de Laubadère, « Traité élémentaire de droit administratif », op. cit., tome 1, page 200, § 353 et sq.

²⁵ PUF, Paris, 2005, pages 366 et sq.

Par suite, les différentes tâches relevant *du régime forestier ou de la gestion et de l'équipement des bois et forêts* (cf. art. L. 221-2 du code forestier, cité au § 1.3.4) pourront être directement conduites par l'ONF (sans appel d'offres) et, **selon ce qui sera convenu par convention entre le Conservatoire et l'ONF, les maîtrises d'ouvrage pourront relever soit du CDL, soit de l'ONF** (cf. § 3.1.4.2).

Comme on le verra plus loin (cf. § 3.1.4 - Analyse financière), le schéma de base proposé par ce rapport, pour l'ensemble des pas géométriques, est une prise en charge par l'ONF des tâches relevant du régime forestier ainsi que des travaux de gestion courante, et la prise en charge par le CDL des dépenses d'investissement.

2ème question : l'affectation au CDL du foncier des actuelles « forêts domaniales du littoral » signifie l'implication conjointe du Conservatoire et de l'ONF sur l'ensemble des pas géométriques. Ne serait-ce pas une complication alors qu'aujourd'hui l'ONF intervient seul sur les FDL ? N'y aurait-il pas aussi une déresponsabilisation des services de l'ONF sur ces espaces dans lesquels l'ONF prend actuellement seul toutes les décisions ?

Pour la gestion de FDL, le transfert du foncier au CDL rend nécessaire, d'une part, que les **tâches respectives du CDL et de l'ONF soient clairement précisées** de façon à ne pas avoir de superpositions inutiles et, d'autre part, que dans cette répartition, l'ONF dispose d'une **large autonomie** - particulièrement en matière de gestion quotidienne et de travaux d'entretien. Les recommandations 5 et 6 sont clairement rédigées dans ce sens, et le CDL pourra notamment recentrer l'activité de ses équipes locales (très modestes) sur la poursuite du travail foncier de l'établissement.

Cet « inconvénient » est bien sûr à mettre en regard des simplifications apportées par la mise en place d'un système unique sur l'ensemble des pas géométriques naturels et par les économies d'échelle correspondantes.

Enfin, il est important de prendre en considération les dynamiques de décentralisation en cours. En effet, le transfert aux futures collectivités uniques des 50 pas urbanisés ou en urbanisation diffuse, notamment proposé dans différents rapports antérieurs (Sénat de juin 2015 et CGEDD-IGA de novembre 2013, cf. § 3.1.3.4), est aujourd'hui institué par la loi du 14 octobre 2015 d'actualisation du droit des outre-mer (cf. § 1.1.2). Les pas géométriques naturels ne sont pas concernés par ce transfert. Néanmoins, les forêts domaniales font régulièrement l'objet de demandes de transfert et une interrogation existe sur ce sujet. **L'expérience de l'île de Saint-Martin** (cf. le § 2.3.6 consacré à ce sujet) **montre que la protection forte et durable des pas géométriques naturels est incontestablement mieux assurée par un statut foncier d'affectation au CDL**, qu'il serait opportun de mettre en œuvre dès maintenant.

3.1.3.3. Autres solutions envisagées, mais écartées

D'autres solutions que celle proposée ci-dessus ont pu être imaginées, mais la mission ne les retient pas comme des alternatives possibles. Les raisons en sont analysées dans le tableau ci-après :

Autres solutions imaginables	Raisons qui ne permettent pas de les proposer comme des alternatives
<p>Extension du régime forestier sans toucher au foncier</p> <p>(application du régime forestier aux 50 pas du CDL sans procéder à l'affectation des 50 pas des forêts domaniales du littoral au CDL)</p>	<p>Statut hétérogène du foncier, qui :</p> <ul style="list-style-type: none"> - pour l'ensemble des acteurs et leurs partenaires, reste plus complexe en ne permettant pas d'adopter une cohérence générale sur des espaces semblables et de même vocation, - limite les économies d'échelle, - ne permet pas d'avoir un statut identique à celui des mangroves ajoutant une cohérence supplémentaire pas géométriques / mangroves et de nouvelles économies d'échelle.
<p>« Échanges ponctuels entre ONF et CDL »</p> <p>(changements d'affectation localisés du foncier, entre Ministère de l'agriculture /ONF et CDL)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - solutions partielles de court terme qui, au fil des acquisitions du CDL et des affectations qui lui seront faites (dont les mangroves), ne suffiront pas ; - statut hétérogène du foncier avec les mêmes inconvénients que ci-dessus.
<p>Affectation de l'ensemble des 50 pas à l'ONF</p> <p>(transfert au Ministère de l'agriculture / ONF des 50 pas déjà remis en gestion ou affectés au CDL ; nouvelles affectations complémentaires au Ministère de l'agriculture / ONF)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - on ne bénéficie pas du statut foncier spécifique du CDL garantissant une protection forte dans la durée ; - les pas géométriques, DPM terrestre, répondent de façon ajustée à la vocation du CDL (tout comme les mangroves avec lesquelles ils sont en continuité). La loi du 30 décembre 1996 confirme cette vocation.
<p>Application de la solution proposée limitée à la Guadeloupe et la Martinique</p> <p>(estimant que le cas des pas géométriques naturels de la Guadeloupe et de la Martinique est prioritaire à traiter compte tenu de leur situation actuelle, on ne procède pas à des changements en Guyane ni à La Réunion ni à Mayotte)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - hétérogénéité du système mis en place dans les DOM et complexités en résultant ; - La Réunion ne bénéficie pas, pour les pas géométriques constituant la forêt domaniale du littoral (470 ha) du statut foncier spécifique du CDL garantissant une protection forte dans la durée.

3.1.3.4. Convergence avec les conclusions de rapports antérieurs

La solution proposée par la mission est tout à fait convergente avec les conclusions ou recommandations que l'on retrouve dans les trois derniers rapports abordant les pas géométriques.

1 - Rapport CGEDD-IGA de novembre 2013 - « Problématiques foncières et rôle des différents opérateurs aux Antilles » :

Dans sa recommandation n° 2, le rapport propose de **transférer la propriété de la zone urbanisée et semi-urbanisée** de la zone des 50 pas géométriques (ZPG) aux EPCI (en associant les conseils régionaux) ou à défaut au conseil régional de Guadeloupe et à la collectivité unique de Martinique.

Dans son paragraphe suivant « 2.2.3.4 - Le transfert porterait uniquement sur la partie urbanisée de la zone », il estime qu'**en revanche, concernant les espaces naturels de la ZPG, « les enjeux de la préservation du littoral justifient le maintien de ces espaces dans le domaine public maritime de l'État »**. La recommandation n° 3 propose notamment qu'un décret en Conseil d'État fixe le périmètre transférable en excluant ces espaces naturels.

Le rapport insiste par ailleurs sur **le rôle déterminant que doit jouer l'État sur la préservation au quotidien des espaces naturels :**

- recommandation n° 13 : *renforcer l'action des services de l'État en matière de lutte contre les constructions illicites en coordination avec les élus locaux ;*

- dans la conclusion p. 67 : « *L'État ... concentrerait ses moyens sur les espaces naturels et les zones à risque grave et non prévisible* » ;

- dans son paragraphe 2.1.2.2 p. 34 : la procédure de grande voirie « *... est peu appliquée, en dehors des espaces naturels protégés grâce à une action répressive largement reconnue de l'office national des forêts (ONF) au titre de sa mission d'intérêt général ; c'est bien la capacité à surveiller effectivement qui apporte un bon niveau de protection et le statut du domaine public maritime ne suffit pas en soi* ».

2 - Rapport CGEDD d'avril 2014 – « Audit thématique de l'application de la loi Littoral par les services de l'État dans les départements d'outre-mer » (extrait des recommandations) :

Recommandation n° 4 : *Mettre en œuvre avec constance et équité les polices de l'urbanisme et de l'environnement dans les communes littorales, faire respecter la propriété de l'État dans la bande littorale (ZPG) et garantir, en cas de son évolution de statut foncier, le strict respect des dispositions littorales.*

...

Moyens et pistes d'action

...

4.8 *Poursuivre l'objectif porté par la loi du 30 décembre 1996 d'affectation progressive des parties naturelles de la bande littorale (ZPG) au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, tout en facilitant l'action de cet établissement : aide au traitement des occupations illégales dans les parties transférées, adéquation avec la stratégie d'intervention de l'établissement sur les fonds dominants, adaptation de ses moyens d'intervention aux enjeux, **scénarios de transfert au Conservatoire des espaces actuellement affectés à l'Office National des Forêts, celui-ci pouvant voir renforcé son rôle de partenaire de la gestion au titre de sa mission***

d'intérêt général, articulation avec les orientations du SAR au titre de son volet « schéma régional de cohérence écologique »...

4.9 Poursuivre la réflexion sur les moyens de gestion des parties naturelles de la bande littorale et plus généralement des espaces protégés.

3 - Rapport de la délégation sénatoriale à l'outre-mer de juin 2015 - « Domaines publics et privés de l'État outre-mer, 30 propositions pour mettre fin à une gestion jalouse et stérile » (extrait des pages 106 et 107) :

III-A-1. Recentrer l'État sur la protection du domaine naturel

a) Conforter les opérateurs d'État et unifier la gestion des espaces naturels littoraux

...

Le Conservatoire agissant comme un opérateur foncier, il faut parallèlement étendre les modes de gestion actuels en développant les conventions avec les collectivités territoriales pour aménager, valoriser et mettre à la disposition du public les espaces naturels. Il n'est pas nécessaire de privilégier de façon rigide et uniforme un niveau de collectivités plutôt qu'un autre. Aujourd'hui, la gestion s'appuie davantage sur les communes en Guadeloupe, sur les communautés d'agglomération et le parc régional en Martinique et sur les conseils départementaux à La Réunion et à Mayotte. Cette souplesse doit être préservée afin de permettre aux collectivités qui le souhaitent et qui ont les moyens nécessaires porter un projet.

Dans certains cas, il est plus judicieux de s'appuyer pour la gestion des biens du Conservatoire sur l'ONF qui a déjà la charge de la forêt domaniale littorale et, celles des mangroves, conjointement avec la DEAL. En effet, les ressources financières des collectivités territoriales ne leur permettent pas toujours d'assumer cette charge, tandis que l'ONF est un acteur de terrain qui a montré son efficacité dans la protection des parcelles domaniales côtières qui lui sont confiées. L'Office exerce déjà une mission d'intérêt général comprenant des missions de surveillance, de police, d'expertise et d'appui technique auprès des collectivités, qui doit être confortée.

En outre, il faut éviter les effets en taches de léopard avec trop de petites parcelles juxtaposées, confiées à la garde d'acteurs différents et soumis à divers régimes juridiques. Dans ce cadre, vos rapporteurs suggèrent d'étudier l'opportunité :

- **d'une part, d'une affectation des forêts domaniales littorales au Conservatoire du littoral en conservant l'ONF comme gestionnaire. L'objectif à l'horizon est de ne plus conserver qu'un unique affectataire de biens du domaine naturel de l'État sur le littoral ;**
- **d'autre part, d'une extension du régime forestier pour unifier le statut juridique du littoral naturel, sur le modèle de ce qui se fait pour les mangroves du domaine public maritime aux Antilles. Le régime forestier offre en effet un bon niveau de protection en droit comme en fait. »**

Ces rapports viennent donc à la fois conforter la reconnaissance de l'enjeu des pas géométriques naturels et le rôle déterminant que l'État doit jouer sur ces espaces, et confirmer – même anticiper – la proposition du présent rapport faite pour l'ensemble des pas géométriques naturels : affectation du foncier au Conservatoire et gestion par l'ONF avec l'application du régime forestier.

3.1.4. Analyse financière et répartition des tâches

3.1.4.1. Une économie globale en termes de dépenses publiques

Les avantages de la solution proposée **conduisent nécessairement à des économies pour l'ensemble de la sphère publique : économies d'échelle, gains en efficacité par des pilotages unifiés et des procédures plus adaptées** ; ces économies se traduisant particulièrement en ETP.

On peut ajouter que **les simplifications induites pour les collectivités, structures et usagers** concernés par la gestion des pas géométriques naturels **apportent nécessairement aussi des économies en termes de fonctionnement public**, même s'il est difficile de les chiffrer.

L'analyse financière n'est pas seule à devoir être prise en compte, mais elle est importante car les économies correspondantes sont significatives. **Une première approche chiffrée dans ce sens a été effectuée avec le concours de la direction régionale de l'ONF de Guadeloupe**, qui a fait l'estimation des gains financiers globaux pour l'ONF et le CDL dans l'hypothèse d'une extension du régime forestier aux pas géométriques relevant du Conservatoire. **Ces gains sont estimés à 520 jours/an, soit 3 ETP ou environ 330.000 €/an**, sans compter les gains de simplification des relations avec les collectivités, et se décomposent ainsi :

- surveillance : gain de 300 jours/an (après mise à niveau en matière de bornage et de relations avec le public sur la partie relevant actuellement du CDL) ;
- procès-verbaux (les 30 PV environ établis chaque année sur la partie relevant actuellement du CDL seront établis au titre du code forestier avec une procédure ONF-CDL simplifiée) : gain de 80 jours/an ; comptes-rendus périodiques ONF-CDL : gain de 20 jours/an ;
- plans de gestion : le régime forestier permettra au CDL de bénéficier d'un document d'aménagement (au sens de l'aménagement forestier) et d'un programme annuel de travaux. Actuellement le CDL doit faire appel à un prestataire pour l'élaboration des plans de gestion de ses sites ; il devra conserver le financement d'études complémentaires sur la faune et la flore, mais le coût d'un plan de gestion par un cabinet externe sera systématiquement économisé. Une « synergie de gestion » pourra émerger grâce à la réalisation d'aménagements forestiers uniques « FDL / 50 pas », qui pourraient, compte tenu de la proximité géographique et thématique, être envisagés comme une simple mise à jour de l'aménagement de la FDL) : gain de 20 jours/an plus des économies de commandes du CDL auprès de prestataires ;
- programmation des travaux d'entretien : gain de 100 jours/an (dans la mesure où l'ONF exerce la maîtrise d'ouvrage des travaux).

Une estimation effectuée par la DGONF retient comme base le chiffre de 20 % minimum pour l'économie d'échelle résultant de l'extension du régime forestier aux pas géométriques relevant du Conservatoire du littoral en Guadeloupe.

Deux points sont à mentionner ici :

- d'une part, ces chiffres prennent en compte un niveau de surveillance sur les 50 pas relevant du CDL supérieur à celui qui est mis en œuvre actuellement avec un montant réduit de la MIG ;

- d'autre part, il sera nécessaire de relier cette question des pas géométriques à celle de la gestion des mangroves qui sont affectées au Conservatoire et relèvent en même temps du régime forestier.

3.1.4.2. Une répartition nouvelle des tâches et des dépenses

Si l'on compare les situations « aujourd'hui / demain » de l'ONF, du CDL et du MEDDE (sans prendre en compte à ce stade les contributions des collectivités et des autres partenaires, cf. fin du §),

la situation actuelle est la suivante :

- l'ONF assume les dépenses de fonctionnement et d'investissement dans les « *forêts domaniales du littoral* » et se fait indemniser de ses interventions de fonctionnement sur les pas géométriques relevant du Conservatoire (MIG, pour un volume d'intervention commandé qui est cependant aujourd'hui notoirement insuffisant au regard des besoins réels, cf. § 2.1.2 et 2.2.2-9) ;

- le CDL assume les dépenses d'investissement dans les pas géométriques qui relèvent de lui ;

- le MEDDE finance les interventions de fonctionnement de l'ONF sur les pas géométriques relevant du Conservatoire (MIG).

La situation ultérieure proposée par la mission est la suivante :

- l'ONF assume les dépenses de fonctionnement (mise en œuvre du régime forestier, ainsi que réalisation des travaux de gestion courante, ou travaux d'entretien) sur l'ensemble des pas géométriques, mais n'intervient plus sur les dépenses d'investissement de la partie aujourd'hui désignée en « forêt domaniale du littoral » (les maîtrises d'ouvrage étant alors assurées par le Conservatoire) ; l'ONF peut toutefois intervenir sur les dépenses, dans les cas où il est convenu qu'il est lui-même le maître d'ouvrage ;

- le Conservatoire assume les dépenses d'investissement sur l'ensemble des pas géométriques, et donc aussi sur ceux qui étaient antérieurement en « forêt domaniale du littoral » (à l'exception des participations de l'ONF en tant que maître d'ouvrage) ;

- le MEDDE peut continuer à intervenir en partenariat avec l'ONF sur l'ensemble des pas géométriques dans le cadre d'une MIG redéfinie, sur des tâches allant au-delà de l'application du régime forestier et de la réalisation des travaux de gestion courante.

Par ailleurs, il pourrait être convenu que l'ensemble du suivi juridique et administratif des procès-verbaux touchant au foncier, qui représente une charge non négligeable, soit assumé par le Conservatoire.

Le schéma ci-dessous résume cette répartition nouvelle des dépenses :

Catégorie de pas géométriques	Types de tâches	Situation actuelle	Situation ultérieure
50 pas Forêt dom. du littoral (ONF)	Surveillance, suivi de la gestion	ONF	ONF (+ CDL pour gérer les suites des PV)
	Travaux de gestion courante (d'entretien)	ONF	ONF
	Travaux d'investissement	ONF	CDL (+ ONF quand ONF maître d'ouvrage)
50 pas Conservatoire du littoral	Surveillance, suivi de la gestion	MIG	ONF (+ CDL pour gérer les suites des PV)
	Travaux de gestion courante (d'entretien)	MIG (initialement)	ONF
	Travaux d'investissement	CDL	CDL (+ ONF quand ONF maître d'ouvrage)
	Suivis scientifiques, formations, compagnonnage	MIG (initialement)	MIG actualisée

Cette proposition de répartition des dépenses est **en cohérence avec les principes d'intervention du Conservatoire - qui ne prend pas en charge les dépenses de fonctionnement** dans les espaces du domaine qu'il constitue (les textes du CDL précisent que l'établissement en confie la gestion courante) mais qui doit assurer les dépenses d'investissement en tant que maître d'ouvrage. Il est donc proposé que ces dépenses courantes soient prises en charge directement par l'ONF et ses équipes d'intervention sur le terrain, ce qui, d'un point de vue pratique aussi, facilite la gestion ; les dépenses d'investissement étant prises en charge par le CDL.

Pour l'ONF, cette proposition conduit à une prise en charge de missions allant au-delà de celles strictement afférentes à la mise en œuvre du régime forestier (surveillance, plan de gestion, programmation des travaux de gestion courante). **En revanche, on se trouve en-deçà de l'ensemble des missions qui reviennent à l'ONF lorsqu'il gère (seul) des forêts domaniales telles que la FDL** (surveillance, plan de gestion, programmation des travaux de gestion courante, mais aussi bornage, prise en charge et réalisation des travaux de gestion courante, ingénierie de projet, co-financement et réalisation de travaux sylvicoles, de restauration écologique et d'accueil du public).

Schématiquement, en se référant à la liste des tâches présentées au paragraphe 1.3.4, **la répartition des tâches proposée s'établit ainsi:**

- délimitation et surveillance	}	}	}
- plan d'aménagement forestier	}	Régime	}
- désignation des coupes	}	forestier	}
- programmation des travaux de gestion courante	}	}	ONF
- conventions d'occupation	}	ONF	sur les
		en	50 pas
- réalisation des travaux de gestion courante		forêt	}
- bornage		domaniale	}
- ingénierie de projet (pour travaux sylvicoles, restauration écologique ou accueil du public)		}	}
- travaux sylvicoles ou de restauration écologique		}	CDL
- travaux pour l'accueil du public (sentiers, aires d'accueil, mobilier...)		}	sur les
			50 pas
- expertise, étude ou suivi scientifique			}
- plan de gestion spécifique accueil du public			}
- formation, compagnonnage			}

Par ailleurs, il est important d'ajouter que, sur un nombre croissant de sites (qu'il est souhaitable de voir encore progresser, cf. § 3.3), **les collectivités et certaines autres structures (parc national, PNR...) financent ou prennent directement en charge la réalisation des travaux de gestion courante** (entretien, propreté), et parfois assurent une part de la surveillance, **ce qui, dans le schéma ci-dessus, allège d'autant la charge de l'ONF**. On peut aussi noter que, dans la situation ultérieure proposée, cette implication des collectivités et des autres partenaires pourra aussi bien concerner les pas géométriques des actuelles FDL que ceux relevant aujourd'hui du CDL.

Le principe de conventions de partenariat

L'analyse des références juridiques conduite au chapitre 1 montre que les pas géométriques, boisés sauf exception, sont des biens de l'État qui devraient tous (sauf exception) relever du régime forestier et d'une gestion par l'ONF. Par suite, dans le schéma nouveau qui est proposé pour l'ensemble des 50 pas (affectation foncière au CDL, application du régime forestier et de la gestion ONF sur l'ensemble), **les dispositions à prévoir procèdent du code de l'environnement et du code forestier :**

- **les textes du code de l'environnement** (§ 1.2), chargent le Conservatoire de mener une politique foncière et de se substituer à l'État dans la gestion de tels biens qu'il lui remet en affectation, et l'invitent à signer des conventions avec des gestionnaires, parmi lesquels les collectivités locales qui le demandent sont prioritaires ;

- **les textes du code forestier** (§ 1.3) chargent l'ONF de mettre en œuvre le régime forestier et d'assurer la gestion et l'équipement de tels bois et forêts appartenant à l'État.

Aussi, par souci de cohérence, ces dispositions devront-elles être mises en œuvre de façon concomitante.

Dans cette situation, **la solution la plus pragmatique est l'établissement concerté de conventions de partenariat** (bipartites ou multipartites) qui permettent au CDL, à l'ONF et éventuellement à une collectivité ou à d'autres partenaires encore, d'établir les règles d'un partenariat où le rôle de chacun est clairement défini.

La répartition des tâches devra, dans une approche pragmatique et opérationnelle, tenir compte de différents critères tels que : la vocation fondamentale de chaque partenaire (et la cohérence avec les textes correspondants), le contenu du programme d'actions à prévoir, les moyens humains et financiers de chacun, les financements extérieurs possibles...

Un exemple de convention de ce type est celle qui a été signée en mai 2015 en Martinique entre le CDL, l'ONF et le parc naturel régional pour la gestion des mangroves – qui se trouvent être dans une situation analogue à celle des pas géométriques, puisqu'elles sont, en continuité des pas géométriques, des biens du domaine public de l'État affectés au CDL, relevant du régime forestier et d'une gestion par l'ONF (cf. § 3.4 et annexe 6.2 point 4).

Rappelons ici ce qui a été indiqué au § 3.1.3.2 quant à l'interrogation sur **la nécessité ou non d'appels d'offres pour l'intervention de l'ONF. Compte tenu de la domanialité des pas géométriques et de leur relevance d'une gestion par l'ONF, cette question ne se pose pas, et les principes de répartition des maîtrises d'ouvrage entre le CDL et l'ONF peuvent être précisés dans ces conventions de partenariat** (propres à chaque DOM par exemple). Ajoutons qu'il existe par ailleurs, comme cela a été indiqué au § 1.2, la possibilité pour le CDL de déléguer sa maîtrise d'ouvrage (à des collectivités, mais aussi à des établissements publics tels que l'ONF)²⁶ ; cette possibilité peut être un élément de souplesse entre le CDL et l'ONF, dans les cas particuliers où l'on souhaiterait que, par exception aux règles convenues dans la convention, l'ONF assure la maîtrise d'ouvrage à la place du CDL (ces cas pourraient par exemple concerner des travaux d'aménagement pour l'accueil du public, que la convention générale affecterait en maîtrise d'ouvrage a priori au CDL).

3.1.4.3. Des charges à ajuster entre CDL, ONF et MIG

Il est important de voir comment peuvent se répartir les dépenses dans la nouvelle situation entre le CDL, l'ONF et le MEDDE, principaux acteurs actuels. **Compte tenu de l'économie publique globale qui ne peut que résulter de la simplification du système et des facteurs d'échelle, les concertations** sur les rôles respectifs précis du CDL et de l'ONF dans la gestion des espaces et sur les équilibres budgétaires nécessaires **doivent conduire à une situation nouvelle où chacun des intervenants est bénéficiaire.**

²⁶ Lorsque la maîtrise d'ouvrage est déléguée par le CDL (à une collectivité, un établissement public...), la participation financière du maître d'ouvrage délégué doit être au moins égale à celle apportée par le CDL, indépendamment des subventions accordées à l'opération par d'autres intervenants.

Une approche de l'évolution des dépenses à venir du CDL et de l'ONF a été entreprise par la mission, en relation avec chacune des deux établissements. **L'élaboration d'un tableau comparatif** mettant en vis à vis les dépenses prévisionnelles respectives et celles actuelles **nécessite toutefois l'organisation coordonnée d'un ensemble d'échanges directs entre l'ONF et le CDL dans chaque DOM** (chacun étant un cas particulier). Ces échanges sont en effet nécessaires pour définir précisément les tâches de chacun, prévoir le contenu souhaitable des programmes de fonctionnement et d'investissement et les ajuster, tout en tenant compte des économies d'échelle, des contributions (interventions directes de gestion ou subventions) qui seront à même d'être obtenues des autres partenaires (collectivités, parc naturel régional, parc national, Union européenne...) ainsi que des recettes diverses actuellement perçues par les établissements sur ces espaces et de celles qui le seront ultérieurement. **Plusieurs analyses peuvent néanmoins déjà être faites comme suit.**

- **L'extension du régime forestier** aux pas géométriques relevant aujourd'hui du CDL porte pour l'essentiel sur la Guadeloupe (1.205 ha) et sur Mayotte (401 ha). Le coût du régime forestier tel qu'il peut être calculé sur la base de la gestion de la forêt domaniale du littoral (FDL) est une charge qui aujourd'hui comporte une part significative de suivi des procès-verbaux établis et de concertation avec les collectivités pour les aménagements d'accueil du public. Il conviendra de bien définir entre l'ONF et le CDL – que ce soit sur les pas géométriques relevant actuellement du CDL ou sur ceux de la FDL qui seront affectés au CDL – quel sera le rôle de chacun sur tous ces aspects, et les coûts de gestion seront à ajuster en conséquence.

Par exemple, s'il revient à l'ONF d'assurer la surveillance des espaces et l'établissement des procès-verbaux, il peut revenir au CDL d'assurer ensuite le suivi administratif et juridique de ces PV. De même, le plan de gestion prévu par le régime forestier, qui viendra en réduction de dépenses actuelles du CDL, peut être conçu sous une forme allégée et renvoyer – pour les sites où les enjeux le justifient – à des documents spécifiques (études sur la faune et la flore, étude de fréquentation, plan d'interprétation...) pris en charge par le CDL.

Mayotte est un cas particulier car, d'une part, les pas géométriques naturels (relevant du CDL) ne sont pas à ce jour aussi exposés par les occupations illégales qu'aux Antilles et, d'autre part, l'ONF, récemment établi à Mayotte, n'y dispose pas encore d'une équipe pouvant intervenir sur ces espaces, alors même que le Conseil départemental consacre des moyens importants sur la protection de l'environnement de l'île.

- **Les dépenses de travaux de gestion courante** sont estimées par la DGONF à environ 1,5 M€ par an aux Antilles sur environ 3.200 ha de FDL, tandis que **les investissements** sont estimés à 0,5 M€ (500.000 €).

Dans la solution proposée, sur la base de cet exemple des Antilles, l'ONF – qui gère d'ores et déjà 1.360 ha de FDL en Guadeloupe et 1.826 ha en Martinique (3.186 ha au total précisément) – aura à prendre en charge les dépenses de travaux de gestion courante sur 1.205 ha de plus relevant du CDL en Guadeloupe et 85 ha de plus en Martinique (soit au total sur environ 1.300 ha de plus), sachant qu'une économie d'échelle substantielle est à prendre en considération en Guadeloupe (évaluée à au

moins 20% selon l'ONF). Un calcul d'estimation de la charge supplémentaire de gestion courante pour l'ONF peut donc être fait²⁷ ; il conduit au chiffre de 366.000 €.

Ainsi, passer d'environ 3.200 ha à environ 4.500 ha se traduirait par une charge supplémentaire théorique d'environ 366.000 €, qui peut être compensée par le transfert des investissements (500.000 €) au CDL, ou tout au moins d'une partie d'entre eux.

Il conviendrait ensuite de prendre en compte la contribution progressive des collectivités aux tâches d'entretien des équipements et de propreté des sites, de même que la participation d'autres structures (parc national, parc naturel régional, etc.) aux tâches de surveillance ou de gestion. De plus, la gestion conjointe CDL-ONF des mangroves doit être prise en considération, avec des économies d'échelle supplémentaires.

• **Le montant de la MIG**, pour l'intervention de l'ONF sur les pas géométriques relevant du CDL, est aujourd'hui de 150.000 € (niveau clairement insuffisant par rapport aux besoins réels dans le cadre actuel, cf. § 2.1.2 et 2.2.2-9) et une dépense d'environ 110.000 € est consacrée aux Antilles, pour des tâches réduites de surveillance. Lorsque ce montant était de 400.000 €, de 2007 à 2011 (il était voisin entre 2003 et 2006 : 350.000 €), dont un peu moins de 300.000 € était consacré aux Antilles, il permettait à la fois un niveau de surveillance satisfaisant, la prise en charge des travaux de gestion courante nécessaires, ainsi que la réalisation de tâches d'appui technique (aménagements divers, expertises, formation, « compagnonnage »...). **En 2012, lorsque la MIG s'établissait à 280.000 €, dont environ 200.000 € étaient affectés aux Antilles, ce montant pouvait correspondre à une prise en charge raisonnable de la surveillance et des travaux de gestion courante sur les 1.300 ha de pas géométriques relevant du CDL.**

Dans la situation nouvelle proposée, et par référence à la liste des tâches figurant à la fin du § 3.1.4.2, **les missions de l'ONF qui ne relèvent pas du régime forestier ni des travaux de gestion courante ou d'équipement habituel des forêts domaniales**, telles que les expertises, les études ou suivis scientifiques, les formations, le compagnonnage, l'ingénierie sur des projets spécifiques (dont la prévention des risques naturels littoraux, cf. § 3.2)... **devront faire l'objet d'une MIG dont les contours seront adaptés. L'espace concerné sera cette fois l'ensemble des pas géométriques** (comprenant les actuelles FDL).

Les différents chiffrages qui précèdent permettent d'apprécier les sommes en jeu. **Il apparaît tout à fait réaliste, tant pour le CDL que pour l'ONF et pour le MEDDE, que les économies qui seront réalisées par chacun compenseront ses dépenses nouvelles. Il revient au CDL, à l'ONF et au MEDDE, d'ajuster leurs rôles respectifs et leurs dépenses pour que chacun bénéficie de l'économie globale mentionnée au § 3.1.4.1.**

²⁷ Détail du calcul du coût supplémentaire :

- en Guadeloupe : [+ 1.205 ha – 20 % (1.360 ha + 1.205 ha)] x 1,5 M€ / 3.186 ha = 326.000 €. A noter que le calcul de ce montant est sensible au facteur d'économie d'échelle pris en considération, et qu'un chiffre supérieur à 20 % peut conduire à sa réduction sensible.

- en Martinique : + 85 ha x 1,5 M€ / 3.186 ha = 40.000 €

- au total : 326.000 € + 40.000 € = 366.000 €

3.1.4.4. La question des frais de garderie

Pour les biens relevant du régime forestier au titre du 2° du I de l'article L. 211-1, l'article L. 224-1 prévoit des frais de garderie, définis par l'article 113 de la loi n° 2011-1977 du 28 décembre 2011, en particulier son 3ème alinéa qui prévoit une taxe de 2 € à l'hectare « aménagé ». Ce point fait débat entre l'ONF et le CDL. Compte tenu des surfaces du CDL gérées en métropole et en outre-mer, l'enjeu financier est de quelques milliers d'euros.

De fait, le constat de la relevance du régime forestier au titre du 1° du I de l'article L. 211-1 pour les pas géométriques (cf. § 1.3) règle cette question.

3.1.5. Recommandations

Par suite, quatre premières recommandations sont ici formulées :

1. *Sur l'ensemble des pas géométriques confiés au Conservatoire du littoral, mettre en application le régime forestier au titre de l'article L. 211-1, I, 1° du code forestier.* [pilotage identifié : ONF, CDL, MAAF]

Comme on l'a vu aux § 1.3.1 à 1.3.3, la relevance du régime forestier est juridiquement de fait pour l'ensemble des « bois et forêts » tels qu'ils sont évoqués dans le I, 1° de l'article L. 211-1 du code forestier, ce qui concerne la quasi totalité des pas géométriques, dont l'état naturel est boisé (à quelques exceptions près telles que le Grand Cul de sac marin en Guadeloupe, la Pointe au Sel ou Pierrefonds à La Réunion). Cette lecture du code forestier a d'ores et déjà été anticipée pour une partie des outre-mer, avec les dispositions du code forestier « particulières à l'Outre-Mer », articles L. 271-2 pour la Guadeloupe, L. 273-2 pour la Martinique et L. 275-1 pour Mayotte.

2. *Affecter au Conservatoire du littoral les pas géométriques actuellement affectés au ministère en charge de la forêt et qui constituent les « forêts domaniales du littoral ».* [pilotage identifié : MAAF, ONF, CDL, France Domaine, Préfets / DRFIP]

Cette affectation générale au Conservatoire implique la signature de nouvelles « conventions de mise à disposition valant affectation » (cf. § 1.2) venant se substituer aux remises de terrains antérieures faites au « ministère de l'agriculture (Eaux et Forêts) » (cf. § 1.3.4).

Certaines exceptions méritent d'être examinées et éventuellement envisagées (mais pas obligatoirement) dans les cas fort peu nombreux où un massif forestier géré par l'ONF jouxte les pas géométriques (cas de la forêt de L'Étang-Salé à La Réunion par exemple).

3. *En tant que de besoin, classer les pas géométriques naturels en forêt de protection au titre des articles L. 141-1 et suivants du code forestier.* [pilotage identifié : MAAF, ONF, Préfets / DAAF]

La FDL paraît correspondre parfaitement au 3° de l'article L. 141-1 du code forestier qui prévoit le « *classement en forêt de protection pour cause d'utilité publique* », des « *bois et forêts situés dans des zones où leur maintien s'impose soit pour des raisons écologiques, soit pour le bien-être des populations* ».

Un tel classement présente l'intérêt d'apporter un niveau supplémentaire de protection et améliorer l'efficacité de la lutte contre les implantations illégales. Il nécessite toutefois l'organisation d'une enquête publique, la sollicitation de l'avis des conseils municipaux et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), la décision de classement étant prise par décret en Conseil d'État. Les articles R. 141-12 et suivants fixent les modalités spécifiques de leur gestion. Enfin l'article R. 141-11 prévoit que la délimitation de la forêt de protection est reportée dans les documents d'urbanisme.

4. *Procéder à quelques ajustements législatifs : transposer à La Réunion et à la Guyane les dispositions des articles L. 271-2, 271-3 et 275-1 du code forestier concernant l'application du régime forestier en Guadeloupe, en Martinique et à Mayotte, dans un souci de clarification et d'affichage ; mettre en cohérence le CG3P avec le code forestier et le code de l'environnement pour que les pas géométriques boisés, relevant du régime forestier, restent dans le domaine public de l'État ; dans l'article L. 511-4 du CG3P, remplacer l'article L. 121-2 du code forestier auquel il se réfère par l'article 221-2 du nouveau code.* [pilotage identifié : MAAF, MEDDE, France Domaine]

Cette recommandation vise à l'homogénéité des textes du code forestier pour l'ensemble des DOM faisant suite aux constatations des § 1.3.2 et 1.3.3 sur les dispositions particulières à l'outre-mer. Elle se réfère par ailleurs aux incohérences de textes constatées au § 1.1.3.1, les rédactions du CG3P retirant du domaine public les 50 pas géométriques relevant du régime forestier. Elle propose enfin la rectification, dans le CG3P, de la mention d'un article renommé dans le nouveau code forestier (cf. 1.1.3.1 et la note de bas de page n° 13).

3.2. Conservatoire et ONF : préciser et simplifier le rôle de chacun

Il a été vu plus haut (§ 3.1.4.2 et 3.1.4.3) qu'une claire répartition des tâches, des maîtrises d'ouvrage et des dépenses était nécessaire entre les deux partenaires CDL et ONF. Un travail DOM par DOM est à faire, coordonné au niveau national ; il doit conduire à certaines évolutions au bénéfice de chacun. Cette répartition devra bien sûr prévoir et prendre en compte les autres partenariats souhaitables (collectivités, PN, PNM, PNR... cf. § 3.3 et 3.4 ci-après).

Dans ce cadre, il est indispensable que l'ONF, gestionnaire, dispose au quotidien d'une autonomie de gestion significative qui simplifie le rôle de chacun (l'inverse serait coûteux et déresponsabilisant). L'ONF est en effet un établissement public de l'État qui, notamment en outre-mer, dispose de compétences et d'une expérience importantes en matière de gestion des milieux naturels, de surveillance, d'accueil du public, de relation avec les collectivités ; il en fait la preuve sur la gestion directe des « forêts domaniales du littoral » et de bien d'autres espaces.

De telles relations simplifiées permettraient aussi aux équipes locales du Conservatoire, qui consacrent aujourd'hui une grande part de leur temps à l'encadrement de la gestion du domaine (avec une réactivité nécessairement limitée en raison de leurs effectifs très modestes), de mieux se concentrer sur les aspects fonciers de leur activité qui sont au cœur des missions de l'établissement. Ces aspects fonciers de constitution du domaine du Conservatoire sont en effet encore en chemin par rapport aux objectifs de moyen et long terme fixés par son conseil d'administration.

Par suite, comme cela a été évoqué, il serait souhaitable que le CDL et l'ONF conviennent de **conventions de partenariat précises et simples d'application**, fondées sur la responsabilité et la confiance de chacun.

5. Organiser et coordonner le travail, DOM par DOM, de mise au point de la nouvelle répartition des tâches entre Conservatoire et ONF et d'élaboration des conventions de partenariat correspondantes. Simplifier la relation CDL-ONF en responsabilisant chacun des partenaires ; confier à l'ONF de larges tâches de gestion permettant au Conservatoire de recentrer l'activité de ses équipes locales sur la poursuite du travail foncier de l'établissement. [pilotage identifié : CDL, ONF]

Les nouveaux contours de la MIG devront bien sûr prendre en compte les répartitions de tâches évoquées précédemment et, comme indiqué au § 3.1.4.3, concerner les tâches de l'ONF qui ne relèvent pas du régime forestier ni des travaux de gestion courante ou d'équipement habituel des forêts domaniales. Il convient de souligner que les MIG peuvent aussi confier à l'ONF des travaux en vue de la « prévention des risques naturels », et cela d'autant plus que la loi du 14 octobre 2015 restreint la possibilité de cession de terrains de la ZPG à des personnes privées en cas d'exposition à un risque naturel grave. L'espace concerné par cette MIG révisée sera cette fois l'ensemble des pas géométriques (dont les actuelles FDL).

6. Déterminer de nouveaux contours pour la MIG prévue dans le prochain contrat de pluriannuel État-ONF, conformément à l'article L.221-3, 3° du code forestier. [pilotage identifié : MEDDE, ONF, CDL]

3.3. Continuer de proposer aux collectivités de s'associer à la gouvernance et à la gestion des espaces naturels du littoral, et les accompagner pour la gestion

La bordure littorale représente un enjeu social fort dans les DOM, parfaitement perçu par les populations et les collectivités. Certains sites plus particulièrement accueillent un public nombreux et régulier.

Comme on l'a vu précédemment, les collectivités ont priorité pour assurer des tâches de gestion sur l'ensemble des sites du CDL (cf. § 1.2), et en outre-mer, un certain nombre d'entre elles – dont le nombre s'accroît progressivement – sont déjà engagées dans la gestion quotidienne de sites fréquentés par le public.

L'ONF, également, associe de plus en plus régulièrement les communes, leurs groupements et les collectivités territoriales à la gouvernance de la forêt domaniale du littoral.

Même s'il n'est pas réaliste d'envisager que les collectivités, en lien avec le CDL et l'ONF, puissent intervenir sur la gestion de l'ensemble des pas géométriques naturels (cf. § 2.2.2-5), il apparaît souhaitable que - conformément aux dispositions statutaires du Conservatoire et particulièrement dans le cadre d'une décentralisation accrue - les collectivités continuent d'être sollicitées et associées le mieux possible à la gouvernance, à l'aménagement et à l'entretien de ces espaces.

Les modalités de cette association sont bien sûr, comme c'est déjà le cas aujourd'hui, à adapter aux enjeux des sites, à la volonté d'implication des collectivités et aux moyens humains du CDL et de l'ONF. Au-delà des relations directes établies avec les collectivités, et sur les sites qui le justifient, la réunion régulière d'un comité de gestion local est une très bonne solution de gouvernance, qui permet d'associer à la fois collectivités et autres partenaires concernés (usagers, riverains, associations, professionnels...).

Par ailleurs, la formation des agents concernés dans les collectivités et le « compagnonnage » qui peut leur être proposé sont des éléments importants pour l'engagement des collectivités et l'efficacité de leur action. Ils ont déjà été mis en œuvre par l'ONF dans le cadre de la MIG, puis délaissé pour les raisons budgétaires déjà évoquées. Il serait donc particulièrement utile de reprendre ce volet dans les nouveaux contours de la MIG.

*7. Continuer de proposer aux collectivités de s'associer à la gouvernance et à la gestion des espaces naturels du littoral, et les accompagner pour la gestion.
[pilotage identifié : CDL, ONF]*

3.4. Prendre en compte les partenariats possibles du Conservatoire et de l'ONF avec les structures autres que les collectivités

Différentes structures autres que le CDL, l'ONF et les collectivités interviennent en matière de milieux naturels, tout spécialement celles qui ont compétence sur un territoire d'action se superposant au domaine du Conservatoire : parc national de Guadeloupe, parc naturel marin de Mayotte, parc naturel régional de Martinique...

On peut citer aussi les « brigades de la nature » qui ont un rôle de surveillance, les agents assermentés relevant des Affaires maritimes, les structures de divers statuts publics ou associatifs dont l'action porte sur la connaissance et sur sa diffusion... On peut également avoir très présent à l'esprit le rôle qu'auront à jouer les futures délégations territoriales de l'Agence française de la biodiversité.

Selon la vocation de ces structures, elles doivent ou peuvent avoir une place dans le dispositif de gestion, cette place étant à définir aussi en fonction des moyens dont elles disposent. De tels partenariats sont propres à générer des synergies et des économies, y compris pour le CDL, l'ONF et les collectivités, sur des actions de nature très diverse (connaissance, restauration de milieux, entretien courant, équipements d'accueil du public, information et sensibilisation, compléments particuliers de surveillance...).

Il est donc important que les tâches et les moyens de chacun soient parfaitement définis par des conventions. La convention signée le 10 mai 2015 entre le CDL, l'ONF et le parc naturel régional de Martinique pour la gestion des mangroves récemment affectées au CDL en est une bonne illustration²⁸.

Comme dans le cas de la relation CDL-ONF évoquée précédemment (cf. § 3.2), il paraît souhaitable que la convention de gestion passée avec un autre gestionnaire - particulièrement lorsqu'il s'agit d'un établissement public environnemental de l'État - prévoie de façon pluri-annuelle une véritable responsabilisation, fortement délégataire, qui permette en même temps à l'équipe locale du Conservatoire de se concentrer sur l'activité foncière.

8. *Prendre en compte les partenariats possibles avec des structures autres que le Conservatoire, l'ONF et les collectivités et bien préciser leurs rôles. Conclure des collaborations fortement délégataires, particulièrement avec les autres établissements publics environnementaux de l'État.* [pilotage identifié : CDL, ONF]

3.5. Continuer les affectations au Conservatoire des pas géométriques naturels « en attente » et transformer les remise en gestion existantes en affectations

Il a été constaté qu'en Océan Indien, tant à La Réunion qu'à Mayotte, un certain nombre de pas géométriques naturels (ainsi que de mangroves à Mayotte) restaient « en attente », ayant vocation partagée à être affectés au Conservatoire (cf. § 2.2.2-10). Certaines « conventions de gestion valant affectation » sont déjà en préparation. Ces démarches, qui ne sont pas toujours simples en raison de la complexité des situations foncières et cadastrales, sont donc à encourager.

9. *Poursuivre les affectations au Conservatoire des pas géométriques naturels actuellement sous responsabilité DEAL qui ont vocation à relever de cet établissement public (Réunion, Mayotte).* [pilotage identifié : Préfets / DEAL-DRFIP, CDL]

²⁸ Cette convention confie au PNR de Martinique des missions principalement liées à l'accueil du public, à l'animation, à la surveillance, au suivi des usages et au suivi scientifique, et à l'ONF des missions portant plus spécialement sur la gestion forestière, la surveillance, la gestion de la faune sauvage et de la chasse, la formation et l'expertise.

Il est également possible qu'à l'occasion de l'élaboration des « *documents stratégiques d'aménagement et de mise en valeur de la zone des cinquante pas géométriques* » prescrits au plus tard au 1^{er} janvier 2018 en Guadeloupe et en Martinique par la loi « ADOM » du 14 octobre 2015 (cf. § 1.1.2) en vue du transfert des zones urbanisées ou en urbanisation diffuse aux collectivités, certains ajustements de délimitation soient nécessaires qui puissent concerner les parties naturelles de la ZPG. Ces ajustements peuvent être imaginés au profit de ces parties naturelles (zones d'urbanisation diffuse exposées aux risques naturels par exemple), ou inversement de façon très ponctuelle (zones naturelles déjà occupées et à faible enjeu environnemental). Il sera donc souhaitable que le Conservatoire du littoral, potentiellement concerné, soit associé à la définition de ces ajustements.

Il a été vu par ailleurs qu'en raison des dates de remise des pas géométriques au Conservatoire et des textes alors en vigueur, la plupart de ces transferts ont été effectuées par arrêté préfectoral sous la forme de « remises en gestion » (cf. § 2.2.2-10 et les précisions de l'annexe 6).

Ce statut, révocable également par arrêté préfectoral, n'assure pas la garantie de protection foncière qui peut être attendue du rôle foncier du CDL, c'est pourquoi l'article 136 de la loi du 12 juillet 2010 a prévu, par une nouvelle rédaction de l'article L. 322-6-2 du code de l'environnement, que les pas géométriques dont le CDL assure la gestion doivent lui être **affectés** (cf. § 1.2).

Cet article doit donc être mis en application dans les meilleurs délais. Son application effective simplifie et clarifie la situation juridique des 50 pas.

10. Remplacer par des affectations les « remises en gestion » de pas géométriques naturels déjà faites au Conservatoire, conformément aux dispositions de l'article L. 322-6-2 du code de l'environnement. [pilotage identifié : Préfets / DEAL-DRFIP, CDL]

3.6. Mettre en place des regroupements fonctionnels d'équipes pour la gestion des espaces naturels, étendre le commissionnement des agents et concentrer des moyens humains de l'État sur la surveillance

La gestion des espaces naturels fait souvent intervenir sur de mêmes espaces des acteurs très divers (ONF, PN, PNM, Affaires maritimes, PNR, Brigades de la nature, unités de collectivités territoriales...) souvent chacun dotés de moyens humains très limités, dont les missions sont en général complémentaires mais régulièrement superposées pour partie²⁹.

La réflexion conduite ici, mais surtout les réflexions préalables à la constitution de délégations locales de la future agence française pour la biodiversité (AFB), de même

²⁹ Concernant les établissements publics spécifiquement, une note du directeur de la DEAL Guadeloupe de mars 2015 en comptabilisait 18 en Guadeloupe dans le seul champ du ministère de l'écologie, dont 7 dans le champ de la direction de l'eau et de la biodiversité (DEB)

que la perspective de collectivités territoriales uniques (Martinique, Guyane et Mayotte), sont des opportunités pour améliorer la gestion de ces espaces naturels.

Cette gestion comporte des aspects distincts : surveillance de l'intégrité foncière, police de l'environnement, connaissance, gestion du milieu naturel, accueil du public, information et sensibilisation.

Sans prendre parti pour des structurations particulières (cela irait largement au-delà des objectifs de la présente mission et les concertations sont en cours dans le cadre de la préfiguration de l'AFB), il est ici recommandé de favoriser, au-delà des coordinations (de nombreuses sont déjà en place, notamment à l'initiative des MISEN), de véritables pilotages de gestion thématiques (voire géographiques) dans lesquels les agents de diverses structures se retrouvent sous le pilotage opérationnel direct d'un seul responsable.

11. Mettre en place, en matière de gestion des espaces naturels, des regroupements fonctionnels d'équipes dirigés par des responsables uniques, que ce soit pour la surveillance ou pour d'autres composantes de cette gestion. [pilotage identifié : Préfets / DEAL]

La mission a par ailleurs observé que, selon les structures auxquelles sont rattachés les différents agents qui interviennent sur le terrain en matière de surveillance (ONF, Conservatoire, parc national, ONCFS, ONEMA, parc naturel régional...), les commissionnements parfois fortement sectorisés conduisaient régulièrement à de réels défauts d'efficacité ou à des pertes de temps considérables.

C'est ce qui a pu être remarqué par exemple avec le non commissionnement des agents du parc naturel régional de Martinique sur la partie lagon ou la non habilitation des agents de la brigade nature de Mayotte à intervenir sur les occupations illégales des pas géométriques.

Il y a donc des gains d'efficacité et de moyens à rechercher, non seulement par la mise en place de regroupement fonctionnels inter-structures, mais aussi par l'extension de certains commissionnements des agents.

12. Étendre les commissionnements des agents assermentés dans le domaine de la nature et des espaces naturels (terrestres ou marins) de façon à rendre leur action plus polyvalente et efficace. [pilotage identifié : Préfets / DEAL, CDL, MEDDE]

Enfin, chacun des trois rapports cités au § 3.1.3.4 indique clairement qu'il est du rôle de l'État de concentrer des moyens sur la préservation des espaces naturels et particulièrement des pas géométriques naturels :

- le rapport CGEDD-IGA de novembre 2013, dans sa conclusion p. 67 : « *L'État ... concentrerait ses moyens sur les espaces naturels et les zones à risque grave et non prévisible* » ;

- le rapport CGEDD d'avril 2014, dans sa recommandation n°4 : « *Mettre en œuvre avec constance et équité les polices de l'urbanisme et de l'environnement dans les communes littorales, faire respecter la propriété de l'État dans la bande littorale (ZPG)...* »
- le rapport sénatorial de juin 2015, dans son § « *III-A-1. Recentrer l'État sur la protection du domaine naturel* » avec le « *a) Conforter les opérateurs de l'État...* ».

Les rapporteurs de la présente mission partagent ces points de vue et considèrent - comme cela a été indiqué au § 2.2.2-4 au sujet des implantations illégales – que l'action publique est beaucoup moins onéreuse lorsqu'elle se situe en prévention ou tout début d'infraction plutôt qu'en rétablissement de situation ; aussi les reprennent-ils dans la recommandation qui suit :

13. Concentrer des moyens de l'État (services de l'État et établissements publics) sur la surveillance et l'intégrité des pas géométriques naturels. [pilotage identifié : MEDDE, MLETR, MAAF, MOM]

3.7. Rechercher des ressources propres complémentaires

Comme on a pu le constater précédemment, le financement de la gestion des pas géométriques naturels est une question sensible, d'autant qu'il s'agit d'espaces boisés qui ne sont pas à même aujourd'hui de générer des ressources d'exploitation du bois.

Cependant, s'agissant d'espaces littoraux susceptibles d'accueillir du public, certaines activités bénéficient déjà de concessions (restauration légère). La mission a pu observer que les tarifs de celles-ci en forêt domaniale apparaissaient souvent faibles par rapport aux revenus qu'il était possible d'estimer.

Par ailleurs, il existe une taxe instituée par la loi dite « Barnier » de 1995, qui fait participer les passagers de transport maritime à la protection des espaces protégés vers lesquels ils se rendent (taxe de 7 % du prix du billet aller), lorsqu'il s'agit de parcs nationaux, de réserves naturelles... et de terrains du Conservatoire du littoral. Cette taxe est reversée par les entreprises de transport au service des Douanes qui la reversent au gestionnaire de l'espace protégé.

Cette taxe, qui porte sur un ensemble de communes dont la liste est actualisée par décret, pourrait aussi être mise en application pour l'accès par transport public ou commercial à certaines îles ou îlots relevant du Conservatoire du littoral en outre-mer et reversée à leur gestionnaire (cela pourrait être par exemple le cas pour l'Îlet Gosier situé en face de la ville de Gosier en Guadeloupe et géré par la commune).

14. Rechercher des ressources propres complémentaires, notamment en ajustant le tarif des diverses concessions consenties sur les pas géométriques, et en mettant en application la taxe « Barnier » sur le transport maritime des passagers vers certaines îles et îlots relevant du Conservatoire. [pilotage identifié : ONF, CDL, MEDDE]

3.8. Réfléchir au maintien d'une protection littorale malgré l'érosion des pas géométriques liée au recul du trait de côte

Cette dernière recommandation est issue des observations faites au § 1.1.4. sur le recul du trait de côte, sur **la délimitation unique et définitive des pas géométriques** (juridiquement confirmée pour les Antilles et La Réunion), et pourtant l'intérêt collectif de conserver d'une façon ou d'une autre une protection du littoral malgré ce recul.

En métropole, la protection de la bande littorale n'est pas assurée par une propriété foncière domaniale comme elle l'est en outre-mer avec les pas géométriques. En revanche, elle l'est par la « bande des 100 m » comportant des restrictions d'usage, qui part de la limite du rivage (limite de « haute mer ») et se déplace avec cette limite.

La mobilité du rivage est très inégale selon les DOM. Avec des fluctuations très marquées en Guyane, elle se produit dans tous les DOM, plus faiblement ou plus ponctuellement sur les parties de côte rocheuses, et de façon déjà sensible sur les parties sableuses. Là où le rivage a reculé au point de faire disparaître la ZPG, il ne serait bien sûr pas réaliste de vouloir la reconstituer sur des terrains appartenant à des particuliers, mais l'institution d'**une servitude** du type de la bande des 100 mètres en métropole, **qui se déplace avec le trait de côte**, pourrait se concevoir.

15. Engager une réflexion sur le maintien d'une protection de la bande littorale malgré l'érosion des pas géométriques liée au recul du trait de côte. [pilotage identifié : MLETR, MEDDE, MOM]

Conclusion

Au final, la solution proposée pour les 50 pas géométriques naturels des DOM apparaît simple et conforme à l'esprit des textes fondateurs tant de l'Office national de forêts que du Conservatoire du littoral :

- au Conservatoire le contrôle de la propriété foncière du littoral,
- à l'ONF la gestion.

Il est d'ailleurs remarquable que par une convergence presque parfaite, le rapport de la délégation sénatoriale à l'outre-mer de juin 2015 sur les « Domaines publics et privés de l'État outre-mer » suggère « *d'étudier l'opportunité* :

- d'une part, d'une affectation des forêts domaniales littorales au Conservatoire du littoral en conservant l'ONF comme gestionnaire. L'objectif à l'horizon est de ne plus conserver qu'un unique affectataire de biens du domaine naturel de l'État sur le littoral ;

- d'autre part, d'une extension du régime forestier pour unifier le statut juridique du littoral naturel, sur le modèle de ce qui se fait pour les mangroves du domaine public maritime aux Antilles. Le régime forestier offre en effet un bon niveau de protection en droit comme en fait. »³⁰

Une telle solution avait aussi déjà été esquissée dans le rapport du CGEDD d'avril 2014 sur l'application de la loi littoral dans les DOM³¹.

Le présent rapport peut être une réponse à ces suggestions et sa mise en œuvre rapide peut constituer une première étape vers la simplification de la situation complexe du Domaine de l'État dans les outre-mer.

L'État et ses établissements publics jouent depuis longtemps un rôle essentiel pour la préservation de ces espaces naturels littoraux particulièrement exposés aux pressions d'occupation et d'usage, alors qu'ils représentent un intérêt environnemental majeur et reconnu pour les DOM.

La gestion éclatée des pas géométriques naturels procède d'une situation de fait issue de l'histoire, mais qui n'a jamais eu de justification objective. Le maintien de cette situation n'est aujourd'hui plus défendable en Guadeloupe, ni en Martinique. De plus, une cohérence de bon sens est à faire avec la gestion des mangroves, espaces contigus aux pas géométriques (connaissant aussi des pressions d'occupation sur leur bordure terrestre) affectés au Conservatoire et relevant du régime forestier. Cette gestion éclatée des 50 pas concerne l'ensemble des DOM ; elle n'est pas positive pour l'image de l'État et sa réforme apparaît comme une nécessité.

... / ...

³⁰ p. 106 et 107 du rapport de la mission sénatoriale, cf. § 3.1.3.4 du présent rapport

³¹ Recommandation n° 4.8, cf. § 3.1.3.4 du présent rapport

Juridiquement, l'ensemble des pas géométriques relève d'ores et déjà du régime forestier, contrairement à certaines idées en cours qui ont conduit à ce qu'il ne soit pas formellement mis en œuvre sur les 50 pas remis au Conservatoire du littoral. La solution proposée présente des avantages significatifs, tant en matière de cohérence, de gouvernance que d'économies publiques ; dans le cadre d'éventuelles étapes nouvelles de décentralisation, elle préfigure une configuration institutionnelle dont la pérennité est mieux assurée. La préservation des pas géométriques naturels est un objectif amplement partagé localement, et cette solution ne peut qu'accroître les chances de conserver et gérer durablement ces espaces identitaires remarquables et fortement convoités.



Denis CLEMENT

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts



Georges-André MORIN

Ingénieur général
des ponts, des eaux
et des forêts

Annexes

1. Lettre de mission



454-2014

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU
DEVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'ÉNERGIE

MINISTÈRE DES OUTRE-MER

La Directrice du Cabinet

Le Directeur du Cabinet

MINISTÈRE DE L'AGRICULTURE, DE L'AGROALIMENTAIRE ET DE LA FORÊT

Le Directeur du Cabinet

Paris, le 17 OCT. 2014

Monsieur Patrice PARISE
Vice-président du Conseil général de
l'environnement et du développement durable

Monsieur Bertrand HERVIEU
Vice-président du Conseil général de
l'agriculture, de l'alimentation et des espaces
ruraux

Objet : préservation de la biodiversité et maîtrise foncière en outre-mer

Les départements et régions d'outre-mer sont caractérisés par un patrimoine naturel exceptionnel qui confère à la France une responsabilité de premier plan au niveau mondial pour enrayer l'érosion de la biodiversité. Afin de préserver la richesse de ces territoires, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres mène depuis plusieurs années une politique active de maîtrise foncière.

Cet établissement assure en effet la protection de près de 1 900 hectares d'espaces naturels de la zone dite des « cinquante pas géométriques » qui lui ont été remis en gestion par l'État, conformément aux articles L.5112-8 et L.5113-1 du code général de la propriété des personnes publiques. Ces espaces naturels, généralement très dégradés et soumis à une fréquentation forte et souvent illégale, présentent des potentialités importantes de reconquête naturelle.

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, en lien avec l'Office national des forêts et les collectivités territoriales concernées, a ainsi engagé depuis 2003 un programme ambitieux de restauration, de surveillance et de

maîtrise de la fréquentation de ces sites. Leur gestion est organisée selon les modalités suivantes :

- le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) assure leur gestion foncière ;
- l'Office national des forêts (ONF), étant déjà gestionnaire de surfaces importantes de forêts domaniales littorales, assure la gestion des écosystèmes de ces sites (connaissance, étude, gardiennage, lutte contre les espèces envahissantes). Elle constitue depuis 2003 une mission d'intérêt général (MIG) confiée à l'ONF par le MEDDE ;
- les collectivités territoriales assurent l'entretien des sites et l'accueil du public

Cette organisation tripartite a permis d'aboutir à des résultats positifs. L'amélioration de l'état de conservation des espèces et des habitats, la réalisation de travaux de restauration écologique et d'inventaires, le maintien d'une surveillance régulière, l'appui à la formation des gardes communaux, la cohérence de gestion avec les espaces classés en forêt domaniale du littoral, sont autant d'actions concrètes mises en œuvre ces dix dernières années. Pour autant, aux dires des différentes parties prenantes, ces acquis restent fragiles.

C'est pourquoi, sur la base d'un bilan élaboré par l'ONF et adressé au MEDDE en décembre dernier, nous vous demandons de bien vouloir mener conjointement une mission d'analyse et de propositions sur la protection foncière et la gestion des dépendances naturelles des cinquante pas géométriques, en particulier de celles remises en gestion au CELRL. Cette mission a plusieurs finalités :

- mesurer l'implication actuelle des collectivités territoriales dans la gestion de ces espaces naturels (gardiennage, entretien, accueil du public) et ses possibles évolutions en tenant compte des capacités financières des collectivités ultramarines ;
- évaluer les enjeux et les moyens nécessaires au maintien de l'intégrité de ces espaces et à la restauration de leur qualité écologique ;
- dégager des perspectives de gestion à court et moyen terme (en clarifiant notamment la question de l'application du régime forestier aux dépendances remises en gestion au Conservatoire), ainsi que l'organisation correspondante en définissant les places respectives possibles des établissements publics et des collectivités pour la gestion de ces espaces naturels ;
- identifier une méthode (critères, procédures, ...) et les opportunités d'échanges fonciers entre l'ONF et le CELRL afin de définir des périmètres fonciers plus cohérents pour les deux établissements ;

Votre analyse pourra, en outre, s'étendre aux espaces naturels des cinquante pas géométriques dont la gestion relève toujours des directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL). Certaines parcelles naturelles de cette zone (plages ou petites îles par exemple) ne sont en effet aujourd'hui ni gérées par l'ONF au titre des forêts domaniales du littoral, ni remises en gestion au Conservatoire. Des orientations pourront donc être également proposées pour favoriser les synergies dans la gestion cohérente de ces espaces.

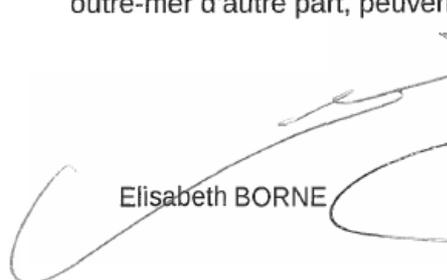
Au regard du contexte budgétaire contraint et dans un souci d'efficacité de l'action, il est aujourd'hui nécessaire de se pencher sur l'optimisation des modalités de gestion de ces espaces naturels entre les différents opérateurs compétents. Les conclusions de votre mission alimenteront donc notamment les réflexions du CELRL et du MEDDE sur l'intérêt de mettre en place un nouveau dispositif de gestion des écosystèmes des espaces naturels des cinquante pas géométriques qui pourrait éventuellement se substituer en 2015 à la mission d'intérêt général confiée à l'ONF.

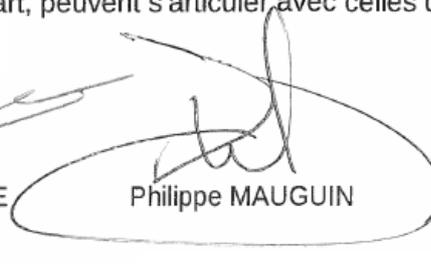
Par conséquent, nous souhaitons disposer d'un rapport intermédiaire sous six mois et d'un rapport final sous huit mois, sachant que nous sommes très attachés au caractère opérationnel des conclusions qu'ils contiendront.

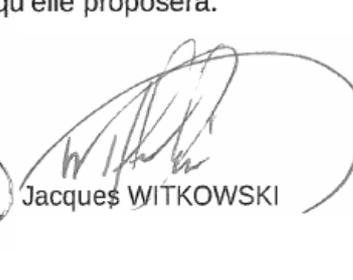
La mission s'appuiera sur la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie (direction de l'eau et de la biodiversité, en lien avec la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages), la direction générale des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt, de la direction générale des outre-mer sous l'autorité de la ministre des outre-mer, ainsi que sur les services déconcentrés des départements et régions d'outre-mer, en particulier les directions de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DEAL).

La mission rencontrera, en outre, les autres autorités et établissements publics concernés, notamment le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, l'Office national des forêts, l'établissement public du parc national de Guadeloupe et les collectivités territoriales engagées dans la gestion de ces espaces naturels.

Elle veillera, enfin, à examiner dans quelle mesure les recommandations issues du rapport de novembre 2013 du CGEDD et de l'IGA sur les problématiques foncières et le rôle des différents opérateurs dans les Antilles d'une part, et de la mission du CGEDD sur l'application de la « loi littoral » en outre-mer d'autre part, peuvent s'articuler avec celles qu'elle proposera.


Elisabeth BORNE


Philippe MAUGUIN


Jacques WITKOWSKI

2. Liste des personnes rencontrées (et des sites visités)

(la liste des personnes n'est pas tout à fait exhaustive, notamment par rapport aux nombreuses personnes rencontrées lors des visites de terrain)

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
A PARIS				
ALLAG-DHUISME	Fabienne	CGEDD / MEDDE Section milieu, ressources et risques	Co-coordonnatrice du collège eau et biodiversité	4-6-2015
BARBE	Nathalie	Sous-direction filières forêt-bois, cheval et bio- économie DGPE / MAAF	Adjointe à la sous- directrice	16-3-2015
BRONDEAU	Alain	Conservatoire du littoral	Délégué outre-mer	25-02-2015 25-06-2015
BORZEIX	Véronique	Sous-direction filières forêt-bois, cheval et bio- économie DGPE / MAAF	Sous-directrice	16-3-2015
COMMENVILLE	Pierre	Sous-direction des espaces naturels DEB / MEDDE	Adjoint au sous- directeur	3-6-2015 (entretien téléphonique)
DEL GRANDE	Marc	Ministère des outre-mer	Sous-directeur des politiques publiques	8-4-2015
DEMOLIS	Christian	CGAAER / MAAF Section eaux, forêts et territoires	Membre permanent	4-6-2015
DESMAZIÈRES	Fuchsia	Direction des affaires juridiques MEDDE	Chargée d'études juridiques au bureau du droit de la commande publique	13-10-2015 (consultation)
DUNCOMBE	Marc	Conservatoire du littoral	Chef du département de l'action foncière	4-6-2015
FRADIN	Guy	CGAAER / MAAF	Président de la section eaux, forêts et territoires	4-6-2015 14-10-2015
GAUTIER	Odile	Conservatoire du littoral	Directrice	25-02-2015
HERMELINE	Michel	Direction générale de l'ONF	Chef du département biodiversité	26-02-2015
HIRBEC	Patrice	Direction générale de l'ONF	Chargé de mission partenariats	26-02-2015
LAROUSSINIE	Olivier	Future Agence française pour la biodiversité	Préfigurateur au sein de la mission de préfiguration	échanges le 1-4-2015 et le 7-7-2015

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
LE BOUQUIN	Bruno	Bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables DGOM / MOM	Chargé de mission urbanisme, foncier et transports	8-4-2015
LEGRIS	Jean-Christophe	Sous-direction filières forêt-bois, cheval et bio-économie DGPE / MAAF	Adjoint au chef de bureau réglementation et opérateurs forestiers	17-3-2015
LEVRAUT	Anne-Marie	CGEDD / MEDDE	Présidente de la section milieux, ressources et risques	4-6-2015 15-9-2015 19-10-2015
LORET	Cédric	Sous-direction des politiques publiques DGOM / MOM	Chef du bureau de l'écologie, du logement, du développement et de l'aménagement durables	8-4-2015 2-7-2015
MAILLET	Albert	Direction générale de l'ONF	Directeur forêts et risques naturels	26-02-2015
MARTRENCHAR	Arnaud	Sous-direction des politiques publiques DGOM / MOM	Chef du bureau des affaires agricoles, rurales et maritimes	8-4-2015
MONOD	Kathleen	Bureau du littoral et du domaine public naturel DEB / MEDDE	Chargée de mission	28-1-2015
MONTELLY	Hélène	Sous-direction du littoral et des milieux marins DEB / MEDDE	Cheffe du bureau du littoral et du domaine public naturel	28-1-2015 12-5-2015 1-7-2015
NIEBUDEK	Jan	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages / MEDDE	Chargé de mission pour l'Outre-mer	4-6-2015
PAYEN	Christelle	Sous-direction de l'aménagement durable des politiques foncières DHUP / MEDDE	Adjointe au responsable du bureau des politiques foncières	4-6-2015
RÉBEILLÉ-BORGELLA	Emmanuel	CGEDD / MEDDE	Secrétaire général	4-6-2015
REY	Geneviève	Direction générale de l'ONF	Directrice générale adjointe	26-02-2015
ROMAGOUX	Florent	Sous-direction de la forêt MAAF	Chargé de mission juridique forêt environnement	17-3-2015
ROY	Laurent	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature MEDDE	Directeur de l'eau et de la biodiversité	4-2-2015
RUPPÉ	Claude	Direction générale de l'ONF	Coordinateur Corse - DOM	6-5-2015

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
SAULNIER	Jonathan	Sous-direction de la forêt MAAF	Chargé de mission forêts Europe et DOM	17-3-2015
SOULÈRES	Olivier	Direction générale de l'ONF	Chef du service de l'inspection générale, Directeur général par intérim	9-7- 2015
EN GUYANE				
ANCELIN	Arnaud	DEAL	Chef du service milieux naturels, biodiversité, sites et paysages	15-04-2015
AUGUSTE	Gwladys	Conseil Départemental	Service patrimoine	15-04-2015
BLANCHARD	Frédéric	Office de la biodiversité amazonienne de Guyane (OBAG)	Directeur de projet mission biodiversité	16-04-2015
CORLET	Catherine	Conservatoire du littoral	Chef d'antenne Guyane	14, 15 et 16-04-2015
GOMBAUD	Pascal	Parc naturel régional	Directeur	16-04-2015
GIROU	Denis	DEAL	Directeur	13, 15 et 16-04-2015
HERNANDEZ	Claire	DRFIP	France Domaine Rédactrice	15-04-2015
LAUZI	Philippe	DEAL Service fleuves, littoral, aménagement et gestion	Responsable de l'unité littoral	15-04-2015
RÉQUILLART	Thomas	DAF Service foncier, économie agricole et forestière	Foncier agricole	15-04-2015
SAINTE-ROSE	Brigitte	DRFIP	France Domaine	15-04-2015
SIBILLE	Jean-Luc	Direction régionale de l'ONF	Responsable du service aménagement du territoire	15 et 16-04-2015
SIRDER	Hélène	Conseil régional	Vice-Présidente déléguée à l'environnement	16-04-2015
TIEN LIONG	Alain	Conseil départemental	Président	16-04-2015
VALMA	Patricia	DEAL	Directrice adjointe	13 et 16-04-2015
EN GUADELOUPE				
ALLAMELLE	Arielle	Greenaffair	Consultante bâtiment et environnement	17-04-2015

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
ARNAUD	Jean-Pierre	DEAL	Chef du service aménagement du territoire et organisation du littoral	17-04-2015
BERGÉ	Alexandre	DEAL Service opérationnel de conseil et d'appui	Adjoint au chef de service, chef de service par intérim	17-04-2015
BILLANT	Jacques	Préfecture	Préfet	17-04-2015
BOESCH	Pierre	DEAL Service ressources naturelles	Biodiversité terrestre	17-04-2015
CHRISTOPHE	Jean-Claude	Mairie de Gosier	Maire adjoint	18-04-2015
COLOMBET	Jean-François	Préfecture	Secrétaire général	17-04-2015
CONDOMINES	Laurent	DEAL	Directeur adjoint	17-04-2015
DELAVIGNE	Samantha	Bureau d'études ACSES	Environnement	17-04-2015
ERDAN	Nicole	Conseil départemental	Conseillère départementale	20-4-2015
FAUCHER	Pascale	DEAL	Cheffe du service ressources naturelles	20-4-2015
FAUCHER	Vincent	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DAAF)	Directeur	17-04-2015
GALAS	Rosaire	Société d'économie mixte d'aménagement de la Guadeloupe (SEMAG)	Responsable développement et communication	17-04-2015
GARNIER	Sabine	Conseil régional	Chargée de mission	17 et 20-04-2015
INGADASSAMY	Éloïse	Conseil départemental	Bureau de l'environnement	20-4-2015
MONTOUT- BEAUPERTHUY	Liliane	DEAL	Responsable de l'unité gestion de l'espace littoral	17-04-2015
NAGERA	Marcel	DEAL Service opérationnel de conseil et d'appui	Responsable de l'unité affichage publicitaire et constructions illicites	17-04-2015
NICOLAS	Daniel	DEAL	Directeur	17 et 20-04-2015
NICOLÉTIS	Évariste	Direction régionale de l'ONF	Directeur régional	17 et 18-04-2015
PIBAUT	Alain	Conservatoire du littoral	Chef d'antenne Guadeloupe et coordonnateur Antilles-Guyane	17-04-2015

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
SCHWARTZ	René	Direction régionale de l'ONF	Agent patrimonial	17-04-2015
ROMNEY	Émile	Cabinet d'architecture	Architecte-urbaniste	20-04-2015
SIN	Fabrice	Direction régionale de l'ONF	Directeur régional adjoint	17-04-2015
SONOR	Raymond	Conseil départemental	Directeur des politiques agricoles, foncières	20-4-2015
THURROF	Dominique	Conseil départemental	Cabinet de la présidente	20-4-2015
VIAL-CABRERA	Nady	DEAL	Chargée de la communication externe et de la coopération régionale	17-04-2015
EN MARTINIQUE				
BOURVEN	Patrick	DEAL	Directeur	21-04-2015
BRITHMER	Ronald	Parc naturel régional	Directeur général	22-04-2015
BUVAL	Frédéric	Commune de La Trinité	Maire	23-04-2015
CATHERINE	Robert	SAFER	Directeur	22-04-2015
CHOMET	Daniel	Parc naturel régional	Président (Conseiller régional)	22-04-2015
DAUNAR	Yves-Michel	Agence des 50 pas géométriques	Directeur	21-04-2015
ESPÉRANCE	Benjamin	DEAL	Chef du service paysage, eau et biodiversité	21-04-2015
HAUJY	Michel	Direction régionale de l'ONF	Directeur régional adjoint	22-04-2015
LÉONARD	Sylvain	Direction régionale de l'ONF	Directeur régional	22-04-2015
LIMOUZIN	Amandine	Agence des 50 pas géométriques	Chargée de mission	21-04-2015
MAFFRE	Philippe	Préfecture	Secrétaire général	21-04-2015
MANIN	Josette	Conseil départemental	Présidente	21-04-2015
MARC	Jean-Valéry	Conseil scientifique régional du patrimoine naturel	Membre (Université des Antilles et de la Guyane))	22-04-2015
MONTHIEUX	Alfred	Commune du Robert	Maire et président de la communauté d'agglomération CAP Nord	23-04-2015
MOREAU	Marie-Michèle	Conservatoire du littoral	Chef d'antenne Martinique	22-04-2015

<i>Nom</i>	<i>Prénom</i>	<i>Organisme</i>	<i>Fonction</i>	<i>Date de rencontre</i>
MOUTOUSSAMY	Monique	Commune du Robert	Directrice du service urbanisme	23-4-2015
PALIN	Christian	Commune de La Trinité	Maire adjoint	23-04-2015
REGIS	Louis	Association pour la sauvegarde du patrimoine martiniquais (Assaupamar)	Président	22-04-2015
ROBINEL	Jean	Conseil départemental	Directeur général adjoint des services	21-04-2015
SOBESKY	Ivan	Établissement public foncier local (EPFL)	Directeur général	22-04-2015
VERNIER	Jean-Louis	DEAL	Directeur adjoint	21-04-2015
MIEVILLY	Éliane	Préfecture	Directrice des affaires locales et interministérielles	21-04-2015
A LA REUNION				
ARDON	Bernadette	Association SREPEN Réunion nature environnement	Présidente	17-06-2015
BREUIL	Philippe	Conseil départemental	Chef du service des espaces naturels sensibles	16-06-2015
CAILLEUX	Maryline	DEAL	Cheffe du service aménagement durable, énergie, climat	16 et 17-06-2015
FAUVRE	Daniel	DEAL	Directeur	17-06-2015
FOURNEL	Dominique	Conseil régional	Vice-Président	17-06-2015
GUHUR	Frédéric	Conseil départemental	Directeur de l'environnement	16-06-2015
INGRASSIA	Florent	Direction régionale de l'ONF	Responsable du service forêts et milieux naturels	15-06-2015
JAMES	Olivier	Direction régionale de l'ONF	Directeur régional	15-06-2015
LAJUS-AZNAR	Michèle	Préfecture	Cheffe du service de la modernisation de l'État	16-06-2015
LATREILLE	Catherine	Conservatoire du littoral	Chef d'antenne de La Réunion	15 et 17-06-2015
LOMBARD	Karine	DEAL Service aménagement durable, énergie, climat	Cheffe de l'unité littoral, paysages et sites	16 et 17-06-2015
RAMSAMY	Denis	DRFIP	Responsable de la division du Domaine	16-06-2015
SCHILT	Stéphane	DRFIP	Division du Domaine	16-06-2015

Nom	Prénom	Organisme	Fonction	Date de rencontre
TALEC	Pascal	DEAL Service eau et biodiversité	Chargé de mission qualité des eaux littorales	16-06-2015
A MAYOTTE				
ANDRE	Bruno	Préfecture	Secrétaire général	19-06-2015
BOUBEKEUR	Farida	Préfecture	Directrice des relations avec les collectivités locales	19-06-2015
COURTIN	Daniel	DEAL	Directeur	19-06-2015
de ROLAND	Nicolas	Direction de la mer Sud Océan indien (DMSOI)	Chef du pôle des actions interministérielles en mer et sur le littoral (AIML) à Mayotte	18-06-2015
DECAT	Hélène	DEAL Service environnement et prévention des risques	Chargée de mission (Unité biodiversité)	19-06-2015
HAMIDOUNI	Saïd	Conseil départemental	Directeur de l'environnement et du développement durable	19-06-2015
KORDJEE	Cris	Conservatoire du littoral	Responsable de l'antenne de Mayotte	19-06-2015
MERCY	Laurent	Agence ONF de Mayotte	Directeur de l'agence	19-06-2015
MOLINIER	Julie	Parc naturel marin de Mayotte	Adjointe à la directrice déléguée	19-06-2015
MONSEGU	Olivier	DEAL	Chef du service développement durable des territoires	18 et 19-06-2015
PONCET	Patrice	DEAL	Chef du service environnement et prévention des risques	19-06-2015
SAUTOT-VIAL	Marc	DEAL Service environnement et prévention des risques	Adjoint au chef du service	19-06-2015
SAUVALLE	Yann	DEAL Service environnement et prévention des risques	Chargé de mission données du patrimoine naturel, éducation à l'environnement (Unité biodiversité)	19-06-2015
SOW	Mamadou	DEAL Service du développement durable des territoires	Responsable gestion foncière	18 et 19-06-2015
THOUVIGNON	Loïc	Brigade nature de Mayotte	Chef de la brigade	19-06-2015

Liste des sites visités

Guyane

- 14 avril 2015 : plusieurs sites du Conservatoire du littoral sur Rémire-Montjoly et Cayenne (Salines et Anse de Montjoly, Colline et Anse du Bourda, Anse de Montabo, Pointe Buzaré et autres pointes), port du Dégrag de Cannes, Macouria...
- 15 avril 2016 : littoral de Kourou, site du CDL à Sinnamary (Marais de Yiyi), barrage de Petit Saut.

Guadeloupe

- 17 avril 2015 : Forêt domaniale du littoral sur les communes de Basse-terre et de Baillif.
- 18 avril 2015, Grande-Terre. A Gosiers, point de vue sur l'Îlet de Gosiers, site du CDL à Saint-Félix et site FDL plage du Petit Havre ; à Sainte-Anne : littoral dont plage de Bois Jolan. Pointe des Châteaux à Saint-François.
- 19 avril 2015, Basse-Terre : Grande Anse à Deshaie et littoral ouest sur les communes de Deshaie, Pointe Noire et Bouillante ; Grande Terre : Pointe de la Vigie à Anse-Bertrand.
- 20 avril 2015 : Basse-Terre, commune de Trois-Rivières : plage de Grande Anse.

Martinique

- 23 avril 2015 : Presqu'île de la Caravelle sur la commune de la Trinité (Pointe Rouge, Phare / Station météo, Château Dubuc).

La Réunion

- 15 juin 2015 : Sites de la Grande Chaloupe (commune de Saint-Denis), de la Pointe des Trois-Bassins (com. de Trois-Bassins), de la Pointe des Châteaux (com. de Saint-Leu), de Pierrefonds (com. de Saint-Pierre) et de Piton de Grande Anse (com. de Petite-Ile).

Mayotte

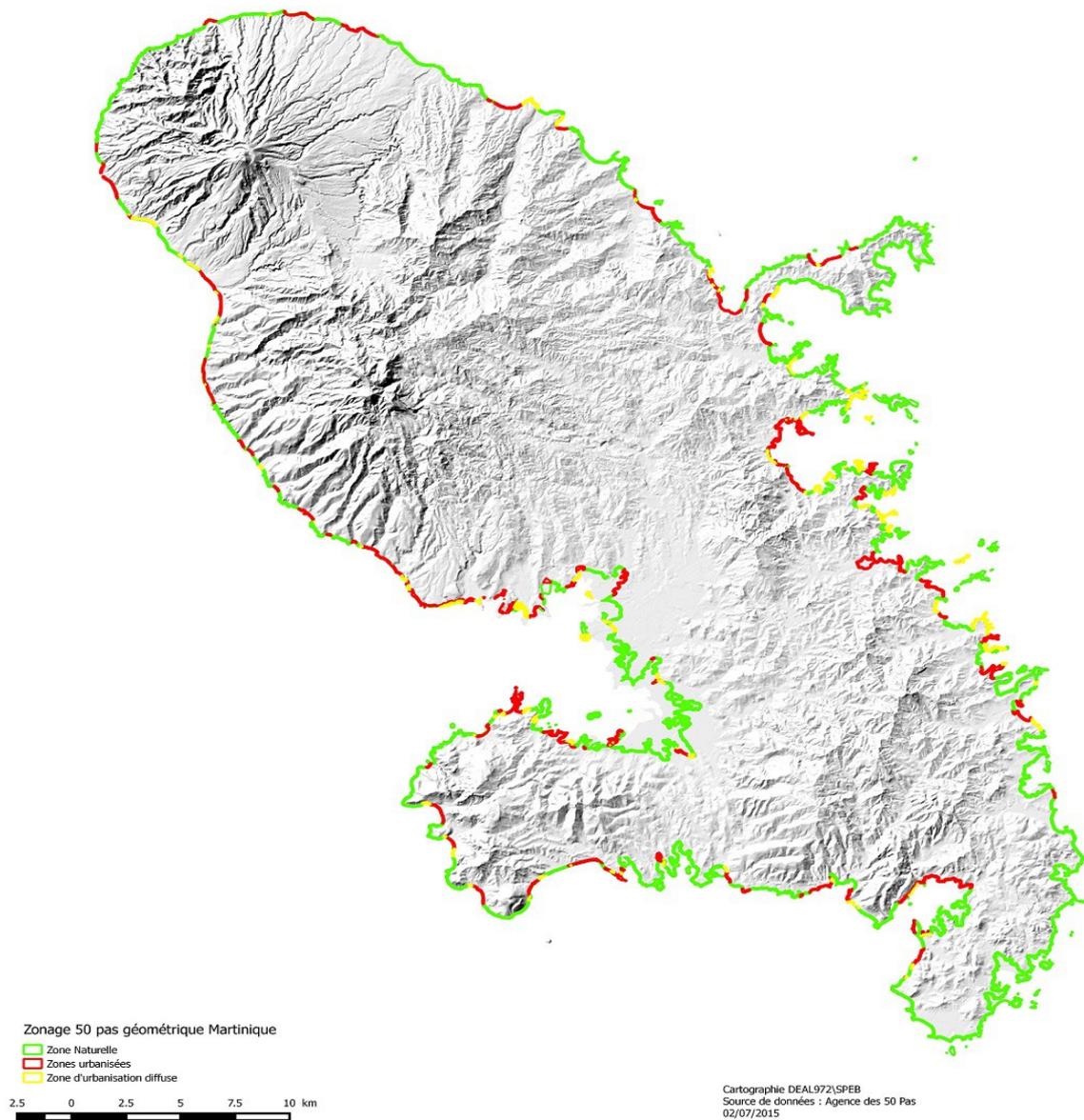
- 20 juin 2015, tour du littoral sud de l'île de Mamoudzou à Chiconi : plages de Mtsanga Sakouli et de Musicale (commune de Brandrélé), Moutsamoudou, anses de Mbouini et de Mronabéja, Pointe de Tsiraka, Kanikéli, plage de Ngouja, Chirongui et Sada.
- 21 juin 2015, Petite Terre : cratère (et lac) de Dziani Dzaha et plage de Papani (com. de Dzaoudzi), plage de Moya (com. de Pamandzi).

En Martinique

- zones urbanisées (en rouge) : 19 %
- zones en urbanisation diffuse (en jaune) : 9 %
- zones naturelles (en vert) : 72 %



Carte générale de la Martinique - Zonage des 50 pas géométriques



4. Extraits du code de l'urbanisme

Chapitre VI : Dispositions particulières au littoral en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte.

Article L. 156-1

Les dispositions du chapitre VI du titre IV du livre 1er sont applicables, en Guadeloupe, en Guyane, en Martinique et à La Réunion, aux communes littorales définies à l'article L. 321-2 du code de l'environnement, et à Mayotte à l'ensemble des communes, sous réserve des dispositions prévues aux articles L.156-2 à L. 156-4.

Article L. 156-2

Pour leur application dans les communes mentionnées à l'article L.156-1, les I à III de articles L.146-4 sont remplacés par quinze alinéas ainsi rédigés :

" L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

Par dérogation au deuxième alinéa, les constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peuvent être autorisées, en dehors des espaces proches du rivage, avec l'accord du représentant de l'Etat dans le département après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites. Cet accord est refusé si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages.

Le deuxième alinéa ne fait pas obstacle à la réalisation de travaux de mise aux normes des exploitations agricoles, à condition que les effluents d'origine animale ne soient pas accrus.

Par dérogation au deuxième alinéa, l'implantation des ouvrages nécessaires à la production d'électricité à partir de l'énergie mécanique du vent qui sont incompatibles avec le voisinage des zones habitées peut être autorisée par arrêté du représentant de l'Etat dans la région, en dehors des espaces proches du rivage, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites et des ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et de l'énergie. En l'absence de réponse dans un délai de deux mois, les avis sont réputés favorables.

Cette autorisation est refusée si les constructions ou installations sont de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables ou si elles sont incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière.

Dans les espaces proches du rivage :

- l'extension de l'urbanisation n'est admise que dans les secteurs déjà occupés par une urbanisation diffuse ;
- des opérations d'aménagement ne peuvent être autorisées que si elles ont été préalablement prévues par le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer.

En l'absence d'un schéma régional approuvé, l'urbanisation peut être réalisée à titre exceptionnel avec l'accord conjoint des ministres chargés de l'urbanisme, de l'environnement et des départements d'outre-

mer. Un décret en Conseil d'État détermine les critères selon lesquels les ministres intéressés donnent leur accord.

Cet accord est donné après que la commune a motivé sa demande, après avis de la région sur la compatibilité de l'urbanisation envisagée avec les orientations du schéma d'aménagement régional et après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites appréciant l'impact de l'urbanisation sur la nature. Les communes intéressées peuvent également faire connaître leur avis dans le délai de deux mois suivant le dépôt de la demande d'accord. Le plan local d'urbanisme doit respecter les dispositions de cet accord.

Il est déterminé une bande littorale comprise entre le rivage de la mer et la limite supérieure de la réserve domaniale dite des cinquante pas géométriques définie à l'article L.5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques et, à Mayotte, à articles L.5331-4 de ce code. A défaut de délimitation ou lorsque la réserve domaniale n'a pas été instituée, cette bande présente une largeur de 81,20 mètres à compter de la limite haute du rivage.

En dehors des espaces urbanisés, les terrains situés dans la bande littorale définie à l'alinéa précédent sont réservés aux installations nécessaires à des services publics, à des activités économiques ou à des équipements collectifs, lorsqu'ils sont liés à l'usage de la mer. Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.

Dans tous les cas, des espaces naturels ouverts sur le rivage et présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation sont ménagés entre les zones urbanisables.

Les constructions et aménagements sur les pentes proches du littoral sont interdits quand leur implantation porte atteinte au caractère paysager des mornes.

A Mayotte, les constructions et aménagements sont interdits sur le littoral quand leur implantation porte atteinte aux plages de sable, aux mangroves, aux lagons ou aux récifs coralliens."

Article L. 156-3

I. — Les terrains situés dans les parties actuellement urbanisées de la commune comprises dans la bande littorale définie à l'article L.156-2 sont préservés lorsqu'ils sont à l'usage de plages, d'espaces boisés, de parcs ou de jardins publics. Il en est de même des espaces restés naturels situés dans les parties actuellement urbanisées de la bande littorale précitée, sauf si un intérêt public exposé au plan local d'urbanisme justifie une autre affectation.

II. — Les secteurs de la zone dite des cinquante pas géométriques situés dans les parties actuellement urbanisées de la commune ou au droit de ces parties peuvent, dès lors qu'ils sont déjà équipés ou occupés à la date de publication de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer ou, à Mayotte, à la date du 29 juillet 2005, et sous réserve de la préservation des plages, des espaces boisés, des parcs ou des jardins publics, être délimités par le plan local d'urbanisme pour être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des opérations de réaménagement de quartier, de logement à caractère social et de résorption de l'habitat insalubre, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers ainsi qu'à toute autre activité économique dont la localisation à proximité de la mer est justifiée par son usage ou par une nécessité économique de desserte par voie maritime. Des mesures compensatoires devront alors être mises en oeuvre permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre.

Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.

III. — Sont autorisés, dans les secteurs visés au II ci-dessus, l'adaptation, le changement de destination, la réfection, la reconstruction et l'extension limitée des constructions existantes.

Article L. 156-4

I. — Les secteurs occupés par une urbanisation diffuse à la date de publication de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 précitée, ou, à Mayotte, à la date du 29 juillet 2005, situés dans la bande littorale définie à l'article L. 156-2 et à proximité des parties actuellement urbanisées de la commune, peuvent, sous réserve de leur identification dans le chapitre particulier du schéma régional valant schéma de mise en valeur de la mer et de la préservation des plages et des espaces boisés ainsi que des parcs et jardins publics, être affectés à des services publics, des équipements collectifs, des programmes de logements à caractère social, des commerces, des structures artisanales, des équipements touristiques et hôteliers.

Des mesures compensatoires devront alors être mises en œuvre permettant le maintien de l'équilibre du milieu marin et terrestre.

Ces installations organisent ou préservent l'accès et la libre circulation le long du rivage.

II. — Sont autorisés dans les secteurs occupés par une urbanisation diffuse à la date de publication de la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 précitée, ou, à Mayotte, à la date du 29 juillet 2005, situés dans la bande littorale définie à l'article L. 156-2, l'adaptation, le changement de destination, la réfection, la reconstruction et l'extension limitée des constructions existantes.

*

* *

Article L. 160-6-1

Une servitude de passage des piétons, transversale au rivage peut être instituée sur les voies et chemins privés d'usage collectif existants, à l'exception de ceux réservés à un usage professionnel selon la procédure prévue au deuxième alinéa de l'article L. 160-6.

Cette servitude a pour but de relier la voirie publique au rivage de la mer ou aux sentiers d'accès immédiat à celui-ci, en l'absence de voie publique située à moins de cinq cent mètres et permettant l'accès au rivage.

En Guadeloupe, en Guyane, en Martinique, à La Réunion et à Mayotte la servitude transversale peut également être instituée, outre sur les voies et chemins privés d'usage collectif existants, sur les propriétés limitrophes du domaine public maritime par création d'un chemin situé à une distance d'au moins cinq cents mètres de toute voie publique d'accès transversale au rivage. L'emprise de cette servitude est de trois mètres de largeur maximum. Elle est distante d'au moins dix mètres des bâtiments à usage d'habitation édifiés avant le 1er août 2010. Cette distance n'est toutefois applicable aux terrains situés dans la zone comprise entre la limite du rivage de la mer et la limite supérieure de la zone dite des cinquante pas géométriques définie par l'article L. 5111-2 du code général de la propriété des personnes publiques et, à Mayotte, par l'article L. 5331-4 de ce code, que si les terrains ont été acquis de l'Etat avant le 1er août 2010 ou en vertu d'une demande déposée avant cette date.

Les dispositions de l'article L. 160-7 sont applicables à cette servitude.

5. Convention cadre pluriannuelle relative aux MIG confiées à l'ONF (extrait)

Convention cadre pluriannuelle relative aux missions d'intérêt général confiées à l'Office national des forêts dans les départements d'Outre-Mer

Entre l'État :

- **Ministère de l'agriculture, de l'alimentation, de la pêche, de la ruralité et de l'aménagement du territoire** représenté par son Directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires, dénommé ci-après « le ministère en charge de la forêt »,
- **Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement** représenté par sa Directrice de l'eau et de la biodiversité, dénommé ci-après « le ministère en charge de l'écologie »,
- **Ministère de l'intérieur, de l'Outre-Mer, des collectivités territoriales et de l'immigration**, représenté par son Délégué général à l'Outre-Mer, dénommé ci-après « le ministère en charge de l'Outre-Mer »,

d'une part,

Et l'**Office national des forêts**, établissement public de l'État à caractère Industriel et commercial, représenté par son Directeur général, dénommé ci-après « l'ONF »,

d'autre part,

Vu le décret n° 2010-1582 du 17 décembre 2010 relatif à l'organisation et aux missions des services de l'État dans les départements et les régions d'outre-mer, à Mayotte et à Saint-Pierre-et-Miquelon, et notamment son article 2, alinéa 3,

Vu l'ordonnance n° 2012-92 du 26 janvier 2012 relative à la partie législative du code forestier et notamment son article 6.

Vu le code forestier,

Vu le code de l'environnement,

Vu le code général de la propriété des personnes publiques,

Vu le schéma départemental d'orientation minière de la Guyane (SDOM),

Vu le contrat d'objectifs et de performances établi entre l'État, l'Office national des forêts et la Fédération nationale des communes forestières pour la période 2012-2016

IL EST CONVENU CE QUI SUIT :

ARTICLE 1 – Actions confiées à l'ONF dans le cadre de la « MIG-DOM »

L'ONF est chargé de la réalisation de 12 actions :

- Les actions 1 à 6 concernent tous les DOM,
- Les actions 7 à 12 sont spécifiques à certains départements.

L'annexe présente, à titre indicatif pour l'année 2012, les montants affectés par chacun des trois ministères pour la réalisation de ces actions.

Le ministère en charge de la forêt étudiera pour les actions qui le concernent au cours de l'année 2012, conjointement avec les DAAF et l'ONF, les possibilités et modalités d'une nouvelle répartition des actions entre DAAF et ONF, afin de les affecter de manière optimale selon les compétences techniques et administratives de chaque structure.

Action 1: Contrôle des défrichements

L'ONF assiste la DAAF dans sa mission de contrôle des défrichements en forêt privée. Cette mission revêt une importance particulière dans les DOM car la pression foncière est élevée et en augmentation. L'ONF formalise un plan de contrôle annuel appuyé sur une analyse de risque, d'une part pour le contrôle du respect des autorisations de défrichement, d'autre part pour le contrôle des défrichements sans autorisation.

Cette action se décompose en 7 sous actions :

- Sous-action 1.1 : Traiter les demandes de renseignement (téléphone et courrier),
- Sous-action 1.2 : Réaliser les visites préalables aux demandes de défrichement,
- Sous-action 1.3 : Instruire les demandes de défrichement,
- Sous-action 1.4 : Elaborer un plan de contrôle annuel des défrichements,
- Sous-action 1.5 : Réaliser le contrôle du respect des autorisations,
- Sous-action 1.6 : Réaliser le contrôle des défrichements sans autorisation,
- Sous-action 1.7 : Constater les infractions et apporter un appui juridictionnel dans le cadre des contentieux pénal et administratif.

Action 2: Expertise pour le développement durable et l'animation de la filière bois

L'ONF assiste la DAAF dans sa mission d'animation de la filière bois ainsi que dans l'élaboration d'une stratégie de développement durable de la filière bois, en lien avec la DEAL et portant notamment sur :

- Les méthodes de sylviculture conduisant à une gestion durable des forêts,
- Les méthodes d'exploitation forestière à faible impact,
- La valorisation économique du bois, de la biomasse énergie et des autres produits et services des forêts,
- Les études de marché,
- L'organisation économique et de structuration de la filière de la forêt et du bois,
- L'appui technique aux propriétaires privés et aux exploitants forestiers en terme de vulgarisation sylvicole et formation à l'exploitation à faible impact.

Action 3: Documents cadres régionaux et documents de gestion

L'ONF assiste la DAAF dans sa mission d'élaboration des orientations régionales forestières, des schémas régionaux de gestion sylvicole des forêts privées et des codes des bonnes pratiques sylvicoles. De plus, l'ONF peut formuler des avis techniques pour l'agrément des plans simples de gestion et l'approbation des règlements types de gestion.

Action 6: Gestion des écosystèmes des dépendances naturelles des cinquante pas géométriques affectées ou remises en gestion au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL)

Objectifs

Les dépendances naturelles des cinquante pas géométriques affectées ou remises en gestion au CELRL¹ présentent une très forte dégradation avec de fortes potentialités de reconquête naturelle. Ces zones restent soumises à une forte fréquentation et à de constantes pressions d'occupations anarchiques et illégales. Aussi, le CELRL a engagé depuis 2003 un programme ambitieux de restauration et de surveillance de ces sites, alliant un programme de travaux d'aménagement et de restauration et la mise en place de dispositifs de gestion durable.

En application de l'article L.322-9 du code de l'environnement, le CELRL doit confier la gestion des sites en priorité à des collectivités territoriales. Néanmoins, l'implication récente et hétérogène des collectivités dans la gestion opérationnelle de ces dépendances de l'État a conduit le ministère en charge de l'écologie et le CELRL à organiser la gestion de ces dépendances naturelles des cinquante pas géométriques de façon tripartite confiant :

- la responsabilité du propriétaire au CELRL (gestion domaniale) ;
- la gestion des écosystèmes (connaissance, étude, gardiennage, lutte contre les espèces envahissantes...) à l'ONF celui-ci étant déjà gestionnaire de surfaces importantes de forêts domaniales littorales, et poursuivant avec le CELRL, sur le littoral des DOM, des objectifs convergents de protection des espaces naturels et d'organisation de la fréquentation touristique ;
- la gestion des sites (entretien) et l'accueil du public aux collectivités territoriales dans le cadre de convention de gestion bipartite où l'ONF est mentionné comme gestionnaire écologique.

Par ailleurs, la gestion des écosystèmes confiée à l'ONF permet d'obtenir une meilleure synergie entre la gestion opérationnelle de la forêt domaniale du littoral (FDL) et celle des cinquante pas géométriques.

La présence et l'expertise des agents de l'ONF contribuent également à former les gardes du littoral à ce nouveau métier.

Missions confiées à l'ONF

L'ONF assure la gestion des écosystèmes des dépendances naturelles des cinquante pas géométriques dans les départements de la Réunion, de la Guyane, de la Guadeloupe et de la Martinique. Cette gestion est mise en oeuvre conformément à l'organisation définie par le ministère en charge de l'écologie et le CELRL.

¹ A l'origine, les cinquante pas géométriques (alors 50 pas du Roy) étaient propriété royale et correspondaient à des nécessités militaires. Le décret du 30 juin 1955 prononça leur transfert dans le domaine privé de l'Etat. Par décret du 25 août 1979, ont été distinguées les zones des cinquante pas géométriques destinées à participer au développement local de celles permettant la préservation de la nature et des paysages au regard de leur état de conservation. C'est ainsi que, au début des années 80, des affectations d'espaces boisés ont été faites à l'ONF et ont constitué la forêt domaniale du littoral. En 1986, ces espaces sont reclassés en domaine public maritime par la loi littorale, mettant un terme aux aliénations des cinquante pas. A partir de 2003, dans le cadre de la loi du 30 septembre 1996, l'Etat remet en gestion certaines dépendances des cinquante pas géométriques restées naturelles au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) dans l'objectif de renforcer leur protection

Dans ce cadre, l'ONF est chargé :

- D'assurer le gardiennage de la propriété domaniale (constat et verbalisation des empiètements, délimitation et surveillance des limites foncières, verbalisation des squattérisations et dégradations...);
- D'assurer le gardiennage des écosystèmes notamment au titre du code de l'environnement (conservation de la faune et de la flore) ;
- De réaliser des inventaires et le suivi des écosystèmes ;
- De réaliser des expertises techniques à la demande du CELRL portant notamment sur les conditions de gestion des écosystèmes, les mesures d'aménagement envisagées ou les interventions à mener contribuant à la préservation des écosystèmes et au respect des sites naturels .
- D'apporter son assistance technique au CELRL notamment en matière de communication et de formation des personnels désignés par les collectivités territoriales pour réaliser la gestion des sites.

Conditions de mise en œuvre, suivi et évaluation de ces missions

Pour l'exécution de ces missions l'ONF met en place un dispositif de gestion dont il fournira l'organisation au CELRL, en particulier la liste des agents chargés d'exécuter ces missions.

Le CELRL transmet annuellement à l'ONF la liste actualisée des sites opérationnels concernés par la MIG (lieux-dits, superficie, références cadastrales). Cette liste est annexée à la convention annuelle technique et financière (article 3.2). Elle précisera les sites où l'ONF devra intervenir en priorité au cours de l'année concernée.

L'ONF prépare en concertation avec le CELRL un programme annuel d'intervention par secteur géographique, conforme aux priorités de gestion.

Sur la base des programmations régionales, l'ONF transmet la programmation annuelle d'intervention au ministère en charge de l'écologie.

Le CELRL transmet chaque année au ministère en charge de l'écologie le tableau de suivi des arrêtés d'affectation ou de remise en gestion des dépendances naturelles des cinquante pas géométriques.

Un bilan des opérations réalisées par le CELRL, l'ONF et les collectivités depuis 2003 au titre de la gestion des dépendances naturels des cinquante pas géométriques sera effectué et remis au ministère en charge de l'écologie au cours de l'exercice 2013.

Par ailleurs, une évaluation de l'action de mise en valeur et de protection de ces sites sera conduite par le ministère en charge de l'écologie afin notamment de mesurer l'implication des collectivités locales et de dégager des perspectives de gestion et de protection foncière à court et moyen terme en définissant les places respectives possibles des établissements publics et des collectivités pour la protection et la gestion de cette bande littorale naturelle, en incluant les synergies possibles avec la forêt domaniale du littoral. Les conclusions de cette évaluation alimenteront la réflexion du CELRL afin de mettre en place un nouveau dispositif de gestion tel que prévu ci-après.

Période de mise en œuvre de ces missions et transition vers un dispositif alternatif

La gestion des écosystèmes des dépendances naturelles des cinquante pas géométriques affectées ou remises en gestion au CELRL est confiée à l'ONF pour une durée de trois ans.

En conséquence, pendant cette période, le CELRL développera davantage les partenariats avec les collectivités territoriales afin de renforcer leur implication dans la gestion des

espaces naturels des cinquante pas géométriques et leur permettre de prendre progressivement en charge la gestion globale de ces sites. Il élaborera également, au terme de cette période, un dispositif alternatif de gestion de ces écosystèmes.

Les missions confiées à l'ONF seront ainsi révisées chaque année en fonction de leur prise en charge par les collectivités territoriales et les moyens financiers mis à disposition de l'ONF par le ministère en charge de l'écologie pour la réalisation de ces missions seront diminués corrélativement.

Action 7 : Protection de la bande littorale en Guyane

La bande littorale de Guyane, d'une surface de 500 000 ha, est couverte à 80% de forêts appartenant au domaine de l'État mais non soumises au Régime forestier. Cette bande, où se concentre l'essentiel de la population, correspond à la zone de développement urbain et agricole de ce département engendrant une forte pression sur les espaces naturels. Sur ce territoire, il s'agit donc de concilier le développement endogène avec la préservation à la fois des milieux naturels les plus remarquables et des stocks de carbone.

Dans cet objectif, deux missions sont confiées à l'ONF :

- Le renforcement des actions de surveillance conduites dans la bande littorale qui se décline par :
 - L'élaboration d'une stratégie de surveillance différenciée selon les enjeux écologiques des territoires, sur la base des résultats de la cartographie élaborée dans le cadre du projet REDOM², ayant donné lieu à des financements du ministère en charge de l'écologie,
 - La mise en œuvre d'actions de lutte contre les déboisements illégaux des forêts de l'État (non soumises au Régime forestier) dans le cadre de la stratégie de surveillance préalablement définie.
- L'identification et la protection des espaces forestiers à fort enjeu patrimonial. Dans le prolongement des travaux engagés dans la démarche REDOM et en relation avec les services de l'État (DEAL), l'ONF réalisera les expertises nécessaires pour :
 - Compléter le cas échéant, le travail d'identification des forêts du littoral ayant le plus fort enjeu patrimonial et devant être conservées, en privilégiant les notions de représentativité et de connectivité des habitats ;
 - Sur la base de ces analyses, proposer les statuts de protection ou les modalités de gestion et de préservation spécifiques à mettre en place, en cohérence avec la démarche BEST³.

² REDOM : Démarche mise en place suite à l'engagement pris lors du Grenelle de l'environnement de lancer ou de soutenir la mise en place dans les départements d'Outre-Mer d'un réseau écologique, dans la continuité de la Stratégie nationale pour la biodiversité. Cette démarche se décompose en trois phases permettant la désignation des espèces et des habitats dont la conservation présente un intérêt particulier, puis la détermination des zones les plus intéressantes au regard de la présence et de la conservation de ces espèces et habitats, et enfin l'identification des sites pressentis pour intégrer un réseau écologique, à partir des zones d'intérêt particulier préalablement déterminées, et la détermination des modalités de préservation de ces sites les plus appropriées.

³ BEST : Programme lancé par l'Union européenne (UE) pour inciter les États membres, dans les régions ultrapériphériques et les pays et territoires d'outre-mer de l'UE, à :

- créer des zones marines et terrestres protégées,
- mettre en œuvre un gestion durable des ressources marines et terrestres,
- améliorer la conservation et l'utilisation durable de la biodiversité et des services écosystémiques,
- encourager et faciliter les travaux transfrontaliers, étudier la question des espèces exotiques envahissantes, de l'incidence du changement climatique et de la mise en œuvre des conventions internationales,
- mettre au point des mécanismes pour accroître les ressources, y compris les « paiements en contrepartie des services écosystémiques ».

3.4- Contrôle et évaluation de la MIG

Une année avant le terme de la présente convention, une évaluation de l'ensemble des MIG réalisées par l'ONF pour le compte de l'État, sera conduite afin d'examiner la mise en œuvre et le suivi de l'exécution de ces missions.

ARTICLE 4 – Modalités de paiement

Le pilotage de la gestion financière de la « MIG-DOM » est assuré par l'ONF.

Le remboursement des actions réalisées par l'ONF pour le compte de l'État dans le cadre de la « MIG-DOM » se fera en deux versements par chaque ministère pour les actions qui les concernent :

- Un premier versement dès la signature des conventions annuelles techniques et financières (année n),
- Le solde au 1^{er} trimestre de l'année suivante (année n+1), sur présentation du rapport d'activité final de l'année n.

Le montant de chaque versement sera défini dans les conventions annuelles techniques et financières de la « MIG-DOM ».

Les montants seront facturés, si nécessaire, selon deux factures : une correspondant aux missions hors champ de la TVA, une correspondant aux petits équipements et aux prestations externes.

ARTICLE 5 – Entrée en vigueur et durée de la convention cadre

La durée de cette convention est fixée à cinq ans à compter du 1^{er} janvier 2012.

ARTICLE 6 – Valorisation des résultats

Les résultats sont les données et documents publiés au titre des conventions annuelles techniques et financières, sous quelque forme que ce soit : rapport, carte, document numérique, etc.

Tout résultat devra porter la mention des soutiens des ministères et de l'ONF.

Les ministères et l'ONF pourront, au regard des missions incombant à chacun d'eux, utiliser les résultats librement, sous leur responsabilité, en particulier à des fins techniques ou scientifiques.

L'ONF délègue aux ministères les droits d'exploitation et de diffusion des résultats acquis dans le cadre de l'exécution des conventions annuelles techniques et financières.

ARTICLE 7 - Résiliation- Modification – Exécution partielle

Chaque partie peut demander la modification ou la résiliation de la présente convention, par tout moyen permettant d'établir date certaine, moyennant un préavis de deux mois. Dans le cas d'une résiliation, l'ONF établira un compte-rendu détaillé des missions réalisées et un bilan financier. Si les sommes perçues n'ont pas été utilisées ou si elles l'ont été à d'autres fins que celles objet de la présente convention, des reversements égaux aux sommes non

utilisées ou irrégulièrement utilisées seront exigés sauf s'il a obtenu au préalable l'accord du ou des ministères concernés pour la modification de l'objet, du programme et du budget.

Dans le cas d'irrégularités d'emploi des financements des ministères chargé de la forêt, de l'éco-logie et de l'Outre-Mer, d'exécution non conforme ou d'inexécution partielle ou totale des missions prévues par les conventions annuelles techniques et financières, d'absence de restitution des pièces prévues à la présente convention, l'administration peut être amenée à suspendre ou diminuer les versements ou faire procéder au reversement partiel ou total auprès du Trésor Public.

Toute modification des conditions et des modalités d'exécution de la présente convention, définie d'un commun accord entre les parties, fera l'objet d'un avenant établi avant la date d'échéance de la présente convention.

ARTICLE 8 – Cautionnement - Formalités de timbre et d'enregistrement

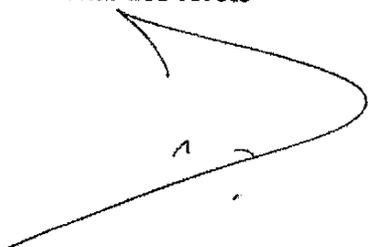
La présente convention générale est dispensée de timbre et d'enregistrement.

ARTICLE 9 – Nombre d'exemplaires de la convention

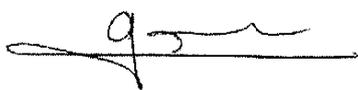
La présente convention est établie en trois exemplaires originaux identiques, conservés par chacun des ministères et qui seuls font foi. Après approbation, l'administration notifie au titulaire une copie certifiée conforme du document original.

Le **4 MAI 2012**

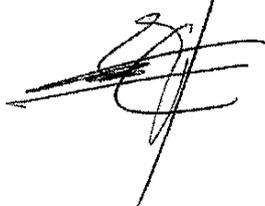
Le Directeur général de l'Office national des forêts



La Directrice de l'eau et de la biodiversité



Le Directeur général des politiques agricole, agroalimentaire et des territoires



Le Délégué général à l'Outre-Mer



Vincent BOUVIER

ANNEXE
Répartition du financement des actions de la MIG DOMI par ministère

Éléments fournis à titre indicatif pour l'année 2012

Action	Sous action	Ministère en charge de l'écologie	Ministère en charge de la forêt	Ministère en charge de l'Outre-Mer	Total par action
Action 1 Contrôle des défrichements		0 €	718 305 €	0 €	718 305 €
Action 2 Expertise pour le développement durable et l'animation de la filière bois		0 €	149 381 €	0 €	149 381 €
Action 3 Documents cadres régionaux et documents de gestion		0 €	101 018 €	0 €	101 018 €
Action 4 Expertise sur le foncier forestier et l'aménagement du territoire		0 €	49 604 €	0 €	49 604 €
Action 5 Valorisation des données numériques et SIG		0 €	36 850 €	0 €	36 850 €
Action 6 Gestion des 50 pas géométriques		279 645 €	0 €	0 €	279 645 €
Action 7 Protection de la bande littorale en Guyane	Surveillance	19 140 €	38 280 €	0 €	57 420 €
	Identification des forêts à enjeux	21 615 €	21 610 €	0 €	43 225 €
	Accompagnement des communes	19 327 €	0 €	0 €	19 327 €
	sous total	60 082 €	59 890 €	0 €	119 972 €
Action 8 Suivi et évaluation des impacts de l'orpaillage sur les milieux en Guyane	Missions hélicoptères	109 662 €	31 974 €	36 930 €	178 566 €
	Pollution de l'eau (contrôle de la turbidité)	1 914 €	0 €	0 €	1 914 €
	Observatoire de l'activité minière	8 466 €	8 290 €	8 290 €	25 046 €
	sous total	120 042 €	40 264 €	45 220 €	205 526 €
Action 9 Contrôle du commerce illicite de bois en Guyane		0 €	35 112 €	0 €	35 112 €
Action 10 Instruction des demandes de titre foncier en Guyane		0 €	97 570 €	0 €	97 570 €
Action 11 Accompagnement des communautés locales en Guyane		0 €	0 €	55 180 €	55 180 €
Action 12 Plan de protection des forêts contre l'incendie à La Réunion		0 €	111 915 €	0 €	111 915 €
Total par ministère		459 769 €	1 399 909 €	100 400 €	1 960 078 €

17/17

6. Informations complémentaires sur les 50 pas géométriques naturels de chacun des DOM

6.1. Guadeloupe

Éléments complémentaires du § 2.3.1

1 - L'évolution foncière des pas géométriques naturels

La loi du 30 décembre 1996 marque un tournant important par rapport à une situation antérieure très confuse d'occupation illégale progressive des pas géométriques. Sa mise en application a notamment permis :

- de délimiter les grands types d'espaces : les espaces urbanisés (753 ha, soit 18 %), les espaces en urbanisation diffuse (134 ha, soit 3 %), les espaces naturels (2 956 ha, soit 77 % %) et les espaces autres (75 ha, soit 2%) ; la **carte de l'annexe 3** permet de voir la répartition de ces espaces ; en tant que service en charge du DPM, c'est la DEAL qui gère administrativement la bande des 50 pas géométriques ;
- de créer une agence des 50 pas géométriques de la Guadeloupe, chargée de gérer la situation des occupations foncières dans les espaces urbanisés ou en urbanisation diffuse, en procédant notamment à des régularisations d'occupations sans titre ;
- de transférer au Conservatoire du littoral l'essentiel des zones naturelles qui n'étaient pas des « forêts domaniales du littoral » (en exceptant quelques zones naturelles définies comme telles mais dans lesquelles se trouvaient encore certaines occupations illégales à traiter, et qui restent temporairement sous gestion par la DEAL ; elles représenteraient moins de 5 % des pas géométriques naturels).

Antérieurement à cette loi et face à l'amplification – dans les années 60 – du développement urbain, des occupations illicites dispersées sur le littoral, des extractions abusives de sable entraînant la dégradation de nombreuses plages, facilités par le transfert de la ZPG au domaine privé de l'État, l'**ONF** avait sollicité l'affectation au ministère de l'agriculture des portions du littoral encore peu dégradées et leur relevance du régime forestier³². C'est ainsi qu'a été constituée la « **forêt domaniale du littoral** » de Guadeloupe, par trois tranches d'affectation : en 1975 (368 ha), 1976 (471 ha) et 1980 (633 ha), pour une surface totale de **1.502 ha**³³ répartis sur **43 sites distincts**.

La loi littoral de 1986 ayant replacé la ZPG dans le domaine public de l'État, les remises ultérieures de pas géométriques naturels ont été faites au **Conservatoire du littoral**, créé en 1975. La loi du 30 décembre 1996 a ensuite explicitement prévu de lui remettre ceux qui n'avaient pas encore été affectés. Ce sont ainsi **1.205 ha** de pas géométriques, **répartis sur 63 sites**, qui ont été « remis en gestion » au **Conservatoire** par six arrêtés préfectoraux datant de 2003, 2008 et 2010.

³² Source : ONF, *Bilan 2003-2012* de la MIG « *Gestion des 50 pas géométriques affectés au Conservatoire du littoral* »

³³ Cette surface totale est aujourd'hui comptabilisée comme surface gérée de 1.360 ha. Une quatrième tranche d'affectation, représentant 509 ha avait été proposée en 1985 mais n'a jamais été validée. Les espaces correspondants ont a priori été repris dans les « remises en gestion » faites par la suite au CDL.

2 - L'enjeu des pas géométriques naturels, les pressions

Les pas géométriques naturels représentent en Guadeloupe **un linéaire de littoral particulièrement important (77%)**. Sauf exception, il s'agit d'espaces naturellement boisés qui constituent **une bande littorale non privatisée tout à fait remarquable marquant le territoire de façon visible**, aussi bien lorsque le littoral est rocheux (rochers, falaises), sableux (plages) ou vaseux. Ils représentent **un véritable atout** en termes d'accès du public au rivage et à ses abords (de nombreux sites ont vocation à accueillir du public), de paysage sur une île à vocation fortement touristique, mais aussi de richesse écologique littorale par la biodiversité qu'ils préservent (avec, à titre d'exemple, un rôle tout particulier pour la mise en œuvre des plans nationaux d'action en faveur des tortues marines et des iguanes, ou avec certains espaces emblématiques tels que celui de la réserve naturelle nationale de la Désirade, établie sur les pas géométriques et co-gérée par l'ONF et l'association Ti-Té). Ils constituent enfin, pour les zones plus spécialement soumises au risque d'érosion marine, un espace tampon précieux.

La principale menace identifiée sur ces espaces est **l'occupation anarchique et illégale** par des installations ou constructions de nature très diverse, et la dégradation des milieux naturels correspondants, comme cela a pu être amplement observé antérieurement. **Une surveillance permanente est nécessaire** pour repérer les implantations récentes, y intervenir le plus rapidement possible en dissuadant de nouvelles.

Évoquons ici **les mangroves**, qui relèvent quant à elles du domaine public maritime « mouillé », et qui subissent sur leur bordure terrestre des pressions difficilement réversibles de comblement par déversement de matériaux, puis des risques d'occupation.

3 - La gestion des pas géométriques « forêt domaniale du littoral »

L'ONF assure directement, avec ses propres équipes d'agents et d'ouvriers, **l'ensemble des tâches de gestion** des pas géométriques constitués en « forêt domaniale du littoral » (1.360 ha aujourd'hui) : surveillance et protection, reboisement progressif, matérialisation et entretien des limites, régularisation foncière et accueil du public. Trois zones majeures de gestion sont retenues dans le programme d'aménagement 2011-2025 : une zone de « protection physique et paysagère » (886 ha), une zone d'accueil du public (120 ha) et une zone « d'intérêt écologique particulier » (353 ha).

En matière d'infraction le cas échéant, l'ONF dresse **des procès-verbaux au titre du code forestier** qui ont l'avantage de relever d'une procédure relativement rapide.

L'amélioration de **l'accueil du public** mobilise des efforts particuliers, **associant les collectivités** chaque fois que possible : carbets (kiosques) et cheminements, supports d'information pédagogiques, aires de stationnement favorisant le respect des milieux naturels, mises en défens d'espaces à restaurer écologiquement.

4 - La gestion des pas géométriques (et des mangroves) relevant du Conservatoire du littoral

La gestion des pas géométriques relevant du CDL (1.205 ha) mobilise plusieurs types de partenariats.

- **L'Office national des forêts** se voit confier depuis 2003 la surveillance et la gestion écologique d'une grande partie des pas géométriques naturels du CDL, soit 822 ha répartis sur 49 sites (une autre partie est confiée en gestion au parc national de Guadeloupe).

Sur ces espaces qui ne sont pas considérés jusqu'à ce jour par l'ONF et le CDL comme relevant du régime forestier, l'ONF intervient dans le cadre de la convention annuelle (inter DOM) de « **Mission d'intérêt général** » (**MIG**) qui fixe les tâches prévues et l'indemnisation financière correspondante de l'ONF (le montant était de 85 774 € en 2014 et 2015 pour la Guadeloupe, cf. tableau du § 2.1.2).

L'ONF conduit ainsi des actions en matière de gardiennage général des espaces (à l'encontre des occupations), de police de l'environnement, de connaissance et suivi des écosystèmes, d'actions techniques légères et ponctuelles, de propositions sur les travaux à conduire en faveur des écosystèmes ou de l'accueil du public, et d'assistance technique aux services du Conservatoire. Des plans de gestion simplifiés ont été élaborés dans ce cadre (17 depuis 2006) qui sont des outils appréciables pour planifier les actions sur les sites. Des documents de suivi de gestion et de constatation des infractions ont été mis au point (fiches de « cahier du garde » sur papier, puis informatisées depuis 2010).

Lorsqu'un procès-verbal est établi par l'ONF, en liaison préalable avec le CDL (avec transmission de « fiches-navettes »), il s'agit d'un **PV de grande voirie** relevant du code de l'urbanisme et non d'une procédure (plus opérationnelle) relevant du code forestier, car les pas géométriques CDL ne sont pas considérés comme relevant du régime forestier. 31 PV ont ainsi été établis en 2013 et 29 en 2014.

En ce qui concerne les travaux d'investissement à réaliser, sur les écosystèmes ou l'accueil du public, le CDL lance des appels d'offres. Dans ce cadre, l'ONF fait valoir ses compétences et son expérience, et il est régulièrement retenu pour être titulaire de « **marchés à bons de commande** » qui détaillent différentes rubriques d'intervention d'investissement. Il s'agit d'un prolongement important et précieux de la collaboration de l'ONF auprès du CDL.

La réduction importante des crédits de la MIG ces dernières années a conduit à supprimer les actions techniques et légères d'entretien que l'ONF assurait ponctuellement sur les sites du CDL. Il s'agit d'**une vraie difficulté**, qui induit une dégradation déjà visible d'équipements d'accueil du public et de réalisations de restauration des milieux naturels – qui ne bénéficient pas de l'entretien indispensable. Cette situation est particulièrement regrettable pour le travail réalisé et les investissements consentis. Elle ne peut pas être résolue par l'utilisation des marchés à bon de commande qui ne comportent que des rubriques d'investissement. Il ne serait pas acceptable de la laisser se prolonger, il convient manifestement d'y remédier le plus rapidement possible.

Il faut ajouter que **les mangroves relèvent du régime forestier**, et qu'à ce titre l'ONF élabore des documents de gestion forestière, en accord avec le CDL qui a la responsabilité de ces espaces, et en accord également avec le parc national lorsque les mangroves se trouvent dans sa zone cœur de parc.

L'ONF effectue par ailleurs des travaux dans les mangroves (et les pas géométriques) sur la base des marchés à bons de commande du CDL.

- **Le parc national de Guadeloupe** se voit confier, par convention signée avec le CDL en 2004, **la gestion de 220 ha de pas géométriques** (70 km de linéaire côtier) situés dans les

communes du Grand Cul de Sac marin et dans la zone cœur de parc des îlets Pigeon, ainsi que celle des mangroves et des îlets situés dans ces mêmes zones.

Pour les parties de ces espaces situées en aire optimale d'adhésion du parc national, les actions visées sont de garderie générale et de connaissance des écosystèmes, des interventions techniques légères, des propositions de plan de gestion et d'ouverture au public et des actions de communication et de formation. Pour les parties situées en zone cœur de parc, à ces actions s'ajoutent celles de réalisation des travaux d'aménagement souhaitables (accueil du public, milieux naturels...). Néanmoins, des conventions de gestion agricole ne peuvent pas être signées directement par le parc sur ces espaces relevant du CDL ; de même, les PV d'infraction doivent être établis en liaison avec le CDL (système de fiches-navettes comme avec l'ONF) ; les liaisons avec les communes font également intervenir le CDL. Un bilan technique, un compte-rendu d'activité et un programme d'intervention doivent être adressés chaque année au CDL et soumis au comité de gestion afin d'harmoniser les interventions des partenaires. Ce système de gestion est complexe, lourd et ne peut être réactif compte tenu de la modestie des effectifs du CDL.

- **Les collectivités** : l'ONF, le CDL et le parc national ont progressivement développé les relations avec les communes ; celles-ci sont invitées à mieux participer à la gouvernance de ces espaces littoraux et incitées à s'associer aux projets d'aménagement, notamment pour les équipements d'accueil du public. Le CDL, dont la vocation n'est pas de gérer directement les espaces placés sous sa protection mais d'en proposer la gestion prioritairement aux collectivités, a signé **plusieurs conventions de gestion avec des communes et leur nombre continue de progresser.**

Par ailleurs, un point régulièrement évoqué par les personnes rencontrées, notamment en commune ou au conseil départemental, est que **les tâches de surveillance** des espaces naturels, essentielles, régaliennes « par essence », **ne peuvent relever que des services de l'État** (et de ses établissements publics), les collectivités se trouvant très mal placées pour intervenir sur ce type de fonctions.

Il est particulièrement intéressant de noter ici le travail en cours réalisé par le « programme OCEAN », initiative du conseil régional en faveur d'une valorisation touristique bien intégrée et qualitative de plusieurs belles plages de l'île dont les aménagements actuels peuvent être largement améliorés, au profit du tourisme et de l'image environnementale de l'île.

5 - Le bilan de la gestion des pas géométriques naturels

Tant sur les espaces de « forêt domaniale du littoral » confiés à l'ONF depuis les années 1970-80 que sur ceux qui ont été confiés au CDL dans les années 2000, **le bilan général de la gestion des pas géométriques naturels est très positif.**

Globalement, les nouveaux empiètements sont contenus et en voie de régression, même si la pression d'occupation se maintient. Des implantations illicites sont toujours présentes dans les pas géométriques naturels, mais elles font l'objet de recensements (une nouvelle étude détaillée est ainsi en cours sur l'ensemble des pas géométriques remis au CDL) et des procédures judiciaires sont diligentées. **L'action publique conduite depuis de nombreuses années a été essentielle** pour limiter fortement le nombre de nouvelles implantations et pour rétablir des situations. Par ailleurs, les milieux naturels sont protégés et de nombreuses opérations de restauration écologique ont été réalisées. Les sites, et particulièrement ceux qui sont fréquentés par le public, ont été entretenus. Les documents de gestion (inventaires, cartographies, bases de données...) ont été établis et sont régulièrement mis à jour.

Dans ce bilan, le rôle de l'ONF est déterminant en raison tout d'abord de sa capacité de surveillance des espaces et d'intervention sur les infractions, avec une équipe d'agents en tenue, commissionnés, assermentés et le cas échéant armés. Ensuite, l'établissement a développé des compétences techniques en matière d'ingénierie des milieux naturels et d'accueil du public qui sont particulièrement précieuses localement. Ses agents sont compétents et motivés sur tous ces aspects, et ils ont acquis une expérience qui n'a pas d'équivalent sur l'île aujourd'hui. On peut souligner qu'en matière de surveillance de l'intégrité foncière des espaces naturels, ils constituent pratiquement la seule force d'intervention effective sur l'île.

En revanche, les moyens de la MIG réduits ces deux dernières années font craindre de sérieuses difficultés à venir sur les pas géométriques CDL, tant sur le gardiennage que sur l'entretien des espaces (pour la surveillance, seulement 70 jours peuvent actuellement lui être consacrés annuellement sur les 32 sites du CDL concernés).

Par ailleurs, **même si ONF et CDL travaillent ensemble dans la meilleure entente possible**, s'efforçant de susciter toutes les concertations mutuelles nécessaires, on ne peut que constater la **complexité de la situation foncière et de la gestion** de l'ensemble des pas géométriques, avec tous les surcoûts en moyens humains et financiers qu'elles peuvent générer.

Cette complexité pour les deux établissements et pour ses partenaires, même si elle se comprend de par son origine historique, ne donne pas aujourd'hui une image cohérente ni soutenable de l'action publique sur ce littoral aux forts enjeux.

6 - Autres éléments

- Le domaine sous protection du **Conservatoire du littoral** en Guadeloupe comprend au total aujourd'hui **7.950 ha** (dont les 1.205 ha de pas géométriques et environ 4.500 ha de domaine public maritime hors pas géométriques – pour l'essentiel des mangroves). Dans le cadre de sa stratégie à long terme, le Conservatoire a défini des zones d'intervention au sein desquelles les périmètres approuvés par son conseil d'administration représentent à ce jour une surface totale d'un peu plus de **12.000 ha**. Les effectifs du CDL en Guadeloupe sont de **5 agents dont 4 emplois permanents**.

- **L'Office national des forêts** gère en Guadeloupe une surface totale de **38.200 ha** (comptabilisant les 1.360 ha de la « forêt domaniale du littoral ») ; la plus grosse part est constituée par le massif forestier départemento-domanial des reliefs de Basse-Terre, dont une partie importante est classée parc national. L'établissement, qui compte un effectif local de **76 agents**, contribue à la valorisation économique du bois et des produits forestiers, mais cette activité reste encore modeste³⁴ (vente de l'ordre de 200 m³ de bois) et sa mobilisation essentielle porte sur l'accueil du public et l'aménagement des espaces naturels, la connaissance, la gestion et la protection de l'environnement, la surveillance de l'intégrité des forêts publiques et leur gestion durable, la mise en œuvre de la réglementation des défrichements (pour le compte de l'Etat/DAF) et sur des actions de formation et de sensibilisation. Sa capacité d'ingénierie et son expérience sont importantes dans tous ces différents domaines, reconnues et très précieuses localement. Sur le littoral, l'ONF ne gère pas sous sa responsabilité directe d'autre forêt que la « forêt domaniale du littoral » établie sur les pas géométriques. L'ONF gère par ailleurs la réserve naturelle des îlets de la Petite Terre et la

³⁴ Néanmoins, dans une perspective à plus long terme, il convient de souligner trois points :

- la forte productivité naturelle des sols,
- l'existence d'essences précieuses de forte valeur unitaire, connues et appréciées en ébénisterie,
- la forte extension des surfaces forestières due à l'enfrichement de terrains abandonnés par l'agriculture, d'où d'importantes surfaces forestières appartenant à des particuliers et aujourd'hui sans la moindre mise en valeur.

réserve naturelle géologique de la Désirade, et il intervient pour la mise en place du sentier littoral.

- **Le parc national de Guadeloupe**, créé en 1989, comporte une zone « cœur de parc » qui s'étend sur 21.897 ha (17.803 terrestres et 4.094 marins). Celle-ci comprend deux parties distinctes, l'une en montagne sur Basse-Terre et l'autre sur le littoral et en mer dans la baie du Grand Cul de Sac Marin et autour des îlets de Pigeon. 16 des 32 communes de l'île sont adhérentes à la charte du parc (aire d'adhésion), et une « aire maritime adjacente » de 130.800 ha liée au parc a été définie en mer sur toute la moitié nord et ouest de la Guadeloupe. L'effectif de l'établissement est de **75 agents**.

- Un « **service mixte de police de l'environnement** » (SMPE) est en place, constitué de **7 agents** ONCFS et ONEMA. Un plan de contrôle partagé associe aussi, sous le pilotage de la DEAL, l'ONF et le PNG (et des missions conjointes sont organisées en tant que de besoin).

- Des réflexions sont en cours sur la mise en place d'une **délégation locale de la future agence française de la biodiversité**.

6.2. Martinique

Éléments complémentaires du § 2.3.2

1 - L'évolution foncière des pas géométriques naturels

La loi du 30 décembre 1996 a notamment permis :

- de délimiter les trois grands types d'espaces sur un total de 3.530 ha de pas géométriques répartis sur un littoral d'environ 450 km : les espaces urbanisés (673 ha, 19 %), les espaces en urbanisation diffuse (297 ha, 9 %) et les espaces naturels (2.560 ha, soit 72 %) ; la **carte de l'annexe 3** permet de voir la répartition de ces espaces. En tant que service en charge du DPM, c'est la DEAL qui gère administrativement la bande des 50 pas géométriques ;
- de créer une agence des 50 pas géométriques de la Martinique, chargée de gérer la situation des occupations foncières dans les espaces urbanisés ou en urbanisation diffuse, en procédant notamment à des régularisations d'occupations sans titre ;
- de transférer au **Conservatoire du littoral**, sur les 734 ha de zones naturelles qui n'étaient pas des « forêts domaniales du littoral », **85 ha répartis sur 15 sites** et sur un linéaire côtier de 10,5 km. L'objectif était en 2001 un transfert de 220 ha, mais celui-ci n'avait finalement pas été possible, notamment en raison de la validation entre-temps de certains titres de propriété au profit de privés, de certains mitages intervenus et de la dispersion des espaces.

Le transfert des 85 ha au CDL a été effectué sous la forme d'arrêtés préfectoraux de « remise en gestion », pris entre 2004 et 2010.

Les surfaces de pas géométriques en zones naturelles qui ne sont ni en forêt domaniale du littoral ni affectés au CDL (soit la différence entre 734 ha et 85 ha) correspondent notamment à des espaces privés (305 ha), de collectivités (53 ha), de services de l'État (18 ha) et à des « espaces intermédiaires » (330 ha). Parmi ces

derniers, la DEAL a inventorié récemment **42 sites à transférer au CDL pour un total de 100 ha**.

Antérieurement à cette loi de 1996, **l'ONF** avait sollicité l'affectation au ministère de l'agriculture des portions du littoral encore peu dégradées et leur relevance du régime forestier³⁵. C'est ainsi qu'a été constituée la **forêt domaniale du littoral** de Martinique, par des affectations réalisées entre 1980 et 1984, pour une surface totale de **1.826 ha répartie sur 105 sites** représentant un peu plus de la moitié du linéaire côtier de l'île (226 km).

La surface des pas géométriques relevant du CDL est donc très modeste en Martinique, l'essentiel des pas géométriques naturels relevant du ministère en charge de la forêt avec une gestion par l'ONF.

2 - L'enjeu des pas géométriques, les pressions

Représentant **72 % de l'ensemble des pas géométriques**, les pas géométriques classés en zone naturelle portent sur **un linéaire de littoral important et marquent le territoire de façon visible**. Ils sont pour l'essentiel des espaces publics au caractère boisé dépourvus de constructions.

Comme en Guadeloupe, ils constituent **un véritable atout** en termes d'accès du public au rivage et à ses abords et de paysage sur une île à vocation touristique, mais aussi de richesse écologique et d'espace tampon précieux dans les zones plus spécialement soumises à érosion marine.

De même, la principale menace identifiée sur ces espaces est **l'occupation illégale** par des installations ou constructions de nature très diverse et la dégradation des milieux naturels correspondants. Une surveillance permanente est nécessaire pour repérer les implantations récentes, intervenir le plus rapidement possible et en dissuader de nouvelles.

Les mangroves, qui participent du domaine public maritime « mouillé », sont aussi des milieux littoraux présents en Martinique. Elles subissent sur leur bordure terrestre des pressions difficilement réversibles de comblement par déversement de matériaux, puis des risques d'occupation.

3 - La gestion des pas géométriques « forêt domaniale du littoral »

Comme en Guadeloupe, **l'ONF assure directement**, avec ses propres équipes d'agents et d'ouvriers, **l'ensemble des tâches de gestion** des pas géométriques constitués en « forêt domaniale du littoral » (1.826 ha) : matérialisation et entretien des limites, surveillance et protection, régularisation foncière, reboisement progressif et accueil du public.

L'ONF est très actif en matière de **lutte contre les implantations illégales**. En cas d'infraction, il dresse des procès-verbaux au titre du code forestier.

L'amélioration de **l'accueil du public** mobilise des efforts particuliers, associant les collectivités chaque fois que possible : carbets (kiosques) et cheminements, supports d'information

³⁵ Source : ONF, *Bilan 2003-2012 de la MIG « Gestion des 50 pas géométriques affectés au Conservatoire du littoral »*

pédagogiques, aires de stationnement favorisant le respect des milieux naturels, mises en défens d'espaces à restaurer écologiquement...

4 - La gestion des pas géométriques (et des mangroves) relevant du Conservatoire du littoral

Représentant donc 85 ha pour 15 sites, les pas géométriques du CDL font intervenir **l'ONF dans le cadre de la MIG** pour la surveillance et la gestion écologique (et la formation des gardes du littoral des collectivités), ces espaces n'étant pas considérés par l'ONF et le CDL comme relevant du régime forestier. Ce sont les mêmes caractéristiques d'intervention de l'ONF que celles décrites pour la Guadeloupe, et le montant de la MIG en 2014 et 2015 était de 24.986 € (cf. tableau du § 2.1.2). Sur cette petite surface relevant du CDL, un PV a été dressé en 2013 et 0 en 2014.

Les modalités actuelles de la MIG et leur montant réduit depuis 2012 ne permet plus à l'ONF de réaliser dans ce cadre des travaux simples d'entretien. On rencontre donc ici **la même et regrettable difficulté qu'en Guadeloupe**. Compte tenu toutefois de la surface relativement marginale que représentent les 85 ha de pas géométriques du CDL par rapport aux 1.826 ha de ceux de la FDL, l'ONF s'efforce actuellement de réaliser – à sa propre charge au passage de l'entretien de la FDL – les quelques travaux indispensables sur ces espaces ; les 7 îlets du CDL ne font cependant plus l'objet de travaux.

L'ONF est par ailleurs appelé à réaliser des travaux d'investissement sur ces sites, sur la base de **marchés à bons de commande** passés avec le CDL.

Une affectation de 1.249 ha de **mangroves** vient d'être faite au CDL en mai 2015. Les mangroves relèvent du régime forestier, et une **convention de gestion tripartite entre le CDL, l'ONF et le parc naturel régional de Martinique**, répartissant de façon précise les tâches de gestion respectives, a été signée à cette occasion. Cette convention confie au PNR de Martinique des missions principalement liées à l'accueil du public, à l'animation, à la surveillance, au suivi des usages et au suivi scientifique, et à l'ONF des missions portant plus spécialement sur la gestion forestière, la surveillance, la gestion de la faune sauvage et de la chasse, la formation et l'expertise.

Comme en Guadeloupe, **l'engagement des collectivités** sur la gestion des sites du Conservatoire **se développe progressivement**. Il se fait au niveau de quelques communes (le Robert, Sainte-Anne...), mais principalement avec la Communauté d'agglomération Espaces sud pour la partie sud de l'île et avec le parc naturel régional de Martinique pour la partie plus nord.

5 - Le bilan de la gestion des pas géométriques naturels

Le bilan qui peut être fait en Martinique est tout à fait comparable à celui qui a été décrit pour la Guadeloupe au § 6.1 qui précède. Il s'agit d'**un bilan général très positif**. En dépit des pressions considérables et des atteintes observées, les surfaces d'espaces naturels restent importantes.

Le rôle de l'ONF est déterminant dans ce bilan, pour le respect de l'intégrité de ces espaces, leur gestion écologique et les aménagements d'accueil du public. Il l'est pour les pas géométriques qui relèvent directement de sa gestion et qui constituent à ce jour l'essentiel des pas géométriques naturels affectés (1.826 ha) et pour ceux qui relèvent du Conservatoire du littoral (85 ha). La capacité des agents de l'ONF à intervenir pour protéger l'intégrité de ces espaces, leur compétence technique très large et leur expérience sont des atouts locaux considérables, précieux et appréciés.

La coopération entre le Conservatoire et l'ONF se déroule dans de bonnes conditions. La réduction des crédits de la MIG de ces dernières années évoquée plus haut est fâcheuse, même si l'ONF démontre beaucoup de bonne volonté dans cette situation.

Bien que la situation foncière des pas géométriques en Martinique ne soit pas celle de Guadeloupe, il reste que leur dispersion entre deux établissements et **le nombre croissant d'incohérences spatiales** produit par l'agrandissement du domaine du Conservatoire (dont l'affectation des mangroves) **est source de complexité et générateur de surcoûts.**

6 - Autres éléments

- Le domaine du **Conservatoire du littoral** en Martinique comprend aujourd'hui au total **3.295 ha**, dont notamment : 85 ha de pas géométriques, 1.700 ha d'acquisitions, 100 ha de domaine public lacustre et les 1.249 ha de mangroves affectées en 2015. Par la suite, 500 à 600 ha de mangroves resteront à affecter au CDL. Dans le cadre de sa stratégie à long terme, le Conservatoire a défini des zones d'intervention au sein desquelles **les périmètres approuvés** par son conseil d'administration représentent à ce jour une surface totale de **6.970 ha**. Les effectifs du CDL en Martinique sont de **4 agents dont deux emplois permanents**.

- **L'Office national des forêts** gère en Martinique une surface totale de **16.000 ha**. La plus grosse part est constituée par les massifs forestiers départemento-domaniaux des Pitons du Carbet et de la Montagne Pelée au nord de l'île. L'établissement, qui compte un effectif local de **87 agents** (fonctionnaires, assimilés et ouvriers), contribue à la valorisation économique du bois et des produits forestiers (vente de l'ordre de 2.000 m³ de bois) et se mobilise fortement sur l'accueil du public et l'aménagement des espaces naturels, la connaissance, la gestion et la protection de l'environnement, la surveillance de l'intégrité des forêts publiques et leur gestion durable, la mise en œuvre de la réglementation des défrichements (pour le compte de l'État/DAF) et sur des actions de formation et de sensibilisation. Comme en Guadeloupe, **sa capacité d'ingénierie et son expérience sont importantes** dans tous ces différents domaines, reconnues et très précieuses localement.

Sur le littoral, l'ONF gère donc directement la FDL établie sur les pas géométriques affectés au ministère en charge de l'agriculture (1.798 ha) et se voit confier la surveillance et la gestion écologique des 85 ha de pas géométriques naturels relevant du CDL (qui ne sont pas considérés à ce jour comme relevant du régime forestier). Il intervient aussi, et au titre du régime forestier, sur les 1.800 ha de mangroves de l'île et sur les 1.269 ha de forêt terrestre du domaine CDL..

- Des réflexions sont en cours sur la mise en place d'une **délégation locale de la future agence française de la biodiversité**, prenant en considération une assez forte volonté intégrative.

- Il est prévu de constituer en Martinique une **collectivité territoriale unique fin 2015**.

6.3. Guyane

Éléments complémentaires du § 2.3.3

1 - La gestion des espaces du littoral

Les pas géométriques du CDL bénéficient de **l'intervention de l'ONF au titre de la Mission d'intérêt général (MIG)**, qui comporte des actions de surveillance (installations diverses

possibles, dégradations...), de police de l'environnement, d'expertise (par rapport aux interventions à conduire sur le milieu naturel ou en faveur de l'accueil du public) et d'appui technique aux « gardes du littoral » communaux. Un PV a été dressé en 2013 et 9 en 2014. Le montant de la MIG en Guyane s'établit à 19.501 € en 2014 et 2015 (cf. tableau du § 2.1.2).

Par ailleurs, dans le cadre de **marchés à bons de commande**, l'ONF réalise des travaux d'aménagement et d'équipement sur les sites du CDL (dont ceux relevant des pas géométriques).

L'implication des communes sur le domaine du CDL est globalement faible. Trois communes ont cependant formé des agents qui, pour une part de leur temps, interviennent en tant que « gardes du littoral » : Cayenne (4 gardes), Sinamary (4 gardes) et Montsinéry-Tonnégrande (un garde). L'association Kwata, spécialisée sur la conservation de la nature en Guyane, conduit également des actions avec un garde sur la protection des tortues de la plage des Salines de Montjoly.

Mentionnons ici l'existence d'un Service mixte de police de l'environnement d'une douzaine d'agents (ONCFS / ONEMA) qui intervient surtout sur la « bande littorale »³⁶ (très vaste zone de 740.000 ha située entre la mer et le « domaine forestier permanent » géré par l'ONF, en dehors du Parc amazonien de Guyane).

Sur cette « bande littorale », l'ONF est chargé d'une mission de surveillance particulière, qui porte surtout sur les implantations diverses et sur les vols de bois. Cette mission est l'objet d'une MIG spécifique, distincte de la MIG « Pas géométriques » (et dotée de 141.000 € en 2014).

On constate ici **l'importance des nécessités de surveillance de l'occupation de l'espace, et le rôle essentiel et apprécié que joue l'ONF** sur ce plan pour les milieux naturels, avec des agents en tenue, formés, assermentés, commissionnés et le cas échéant armés.

2 - Autres éléments

- L'ensemble du domaine du **CDL en Guyane** comprend 13 sites pour 26.688 ha, dont 19.800 ha de DPM (mangroves essentiellement) ; 9.000 ha de mangroves complémentaires sont en cours d'affectation. L'équipe locale du CDL est de **3 agents dont 2 emplois permanents**.

- **L'ONF en Guyane** gère une surface de 5.772.100 ha dont 66 % sont des forêts gérées. Les ventes de bois sont d'environ 75.000 m3. Il gère 185.200 ha de réserves naturelles. Son effectif est de **83 agents** ; 20 agents sur le terrain sont assermentés dont 7 à Cayenne, 8 à Saint-Laurent-du Maroni et 4 pour la « surveillance intérieure » (orpaillage notamment).

- **Le Parc amazonien de Guyane**, parc national créé en 2007, comporte une zone « cœur de parc » de 2.030.000 ha. Entièrement situé dans la partie intérieure de la Guyane, il n'intervient pas du tout sur les espaces du littoral.

- Des réflexions en cours sur la mise en place d'une **délégation locale de la future agence française de la biodiversité**. Il est envisagé de faire jouer un rôle privilégié à l'Observatoire de la biodiversité amazonienne de Guyane (OBAG) qui est déjà une structure partenariale État-Région-Département.

- Il est prévu de constituer en Guyane une **collectivité territoriale unique fin 2015**.

³⁶ Le terme de « bande littorale » n'est pas ici utilisé avec le même sens qu'au § 1.1.3.2 évoquant le code de l'urbanisme

6.4. La Réunion

Éléments complémentaires du § 2.3.4

1 - La situation des pas géométriques naturels

Un travail d'inventaire des terrains de la zone des 50 pas géométriques a été conduit sur la base d'une commande du ministre des DOM-TOM de novembre 1962 ; il n'a cependant pas été actualisé par la suite, ce qui ne permet pas d'avoir aujourd'hui une vision précise des privatisations opérées depuis. Toutefois, **un travail important de structuration des connaissances est cependant en cours depuis 3 ans**, réalisé par la DEAL qui est en charge de l'administration du DPM et donc des pas géométriques.

Les chiffres de synthèse dont on dispose sont les suivants, sachant que depuis la délimitation de 1876, les évolutions du trait de côte n'ont pas été majeures, que peu de pas géométriques se retrouvent aujourd'hui dans la mer (contrairement à la Guyane) et qu'inversement, peu de limites côté mer se retrouvent plus à l'intérieur des terres :

- surface estimée des pas géométriques actuels : 2.370 ha,
- parcelles cadastrées : 1.594 ha (non cadastrées : 776 ha)
- sur ces 1.594 ha de parcelles cadastrées : 1.081 ha de propriétés publiques et 513 ha de propriétés privées,
- les 1.081 ha de propriétés publiques concernent pour l'essentiel :

- . **470 ha affectés au ministère en charge de la forêt et gérés par l'ONF**. Ces espaces sont essentiellement forestiers. Quelques concessions ponctuelles ont pu être accordées ;

- . 275 ha de l'État (France Domaine, DGFIP, MEDDE...) : espaces naturels principalement (121 ha sont classés en « espaces remarquables du littoral »), certains espaces construits, des délaissés routiers...

- . 213 ha des communes et intercommunalités ;

- . **71 ha « remis en gestion » au CDL** en 2006 (par arrêté préfectoral).

Une part non négligeable des pas géométriques a été privatisée à La Réunion, et les parties naturelles relevant de l'ONF et du CDL sont beaucoup plus réduites qu'aux Antilles.

Des démarches d'identification des zones naturelles restant à l'État dans les pas géométriques sont en cours, associant la DEAL, la DRFIP et le CDL, de façon à prévoir des affectations complémentaires au CDL.

On remarque que **les pas géométriques « privatisés » ne sont pas systématiquement urbanisés** ; on peut y trouver notamment des activités agricoles (champs de canne par exemple). Les représentants du Conseil départemental que nous avons rencontrés ont exprimé **le souhait de voir le CDL procéder à l'acquisition de terrains de cette nature**. Une autre attente recueillie à quelques reprises lors de la mission est que le Conservatoire commence désormais à **mettre en place à La Réunion les zones de préemption que ses textes autorisent**, soit par délégation du conseil départemental, soit directement sinon. C'est ce type

de processus, par acquisition progressive « douce », qui permettra de préserver durablement les espaces littoraux les plus remarquables de l'île. La mission souscrit à ces souhaits.

2 - L'enjeu des pas géométriques naturels

Les pas géométriques naturels sont boisés sur l'essentiel du pourtour de l'île. Ceux de la façade ouest de l'île, où le climat très sec (sous le vent) contraste fortement d'avec le reste de l'île, présentent plutôt une végétation arbustive basse ou des espaces de « savane » sèche (Pointe au sel à Saint-Leu, Pierrefonds à l'ouest de Saint-Pierre...).

Par ailleurs, il n'y a pas de mangroves à La Réunion.

Bien visibles en bord de mer, **ces espaces représentent des respirations** par rapport aux zones urbanisées ou privatisées ; ils permettent un accès libre du public au littoral (des accès à la mer, des points de vue et des circuits pédestres sont régulièrement aménagés) ; ils contribuent à la richesse des paysages ainsi qu'à celle des écosystèmes du littoral (malgré le développement de plantes exotiques envahissantes). Il s'agit de zones de transition entre les espaces marins et terrestres qui sont particulièrement précieuses à la fois pour les fonctionnements écologiques, mais aussi pour l'évolution et pour la gestion du trait de côte. Leur existence est également fort utile pour la mise en œuvre des principes de gestion du littoral qui doit favoriser les activités liées à la mer et qui ne peuvent se développer ailleurs.

Bien que **plus réduits qu'aux Antilles**, mais aussi à plus forte raison parce qu'il n'en reste plus une proportion importante, les pas géométriques naturels constituent à La Réunion **un atout qu'il ne faut plus perdre** ; au contraire, leur préservation doit être maintenue et confortée.

La pression d'occupation par des installations illégales est moins forte qu'aux Antilles ; elle existe cependant. Les nouvelles occupations sont peu nombreuses, mais il convient d'y veiller régulièrement ; en revanche, comme mentionné plus haut, les empiétements et les travaux intempestifs sont nombreux et nécessitent des interventions.

3 - La gestion des pas géométriques naturels relevant de l'ONF et du Conservatoire

L'ONF gère en propre les 470 ha de « forêt domaniale du littoral » qui lui ont été remis en gestion et se situent essentiellement sur l'Étang de Saint-Paul, à l'Étang-Salé et sur le pourtour sud-est de l'île. Il conduit notamment des actions sur les milieux (lutte contre les espèces exotiques envahissantes) et en faveur de l'accueil du public.

L'ONF intervient aussi sur une part importante du domaine du Conservatoire. Son savoir-faire en matière de restauration écologique (contre les espèces envahissantes) est fortement mobilisé, sur plusieurs sites du Conservatoire hors 50 pas (Grande Chaloupe par exemple) et sur certains sites de ses 71 ha de pas géométriques (Trois-Bassins, Grande Ravine...). Son expérience dans le domaine des sentiers et des équipements d'accueil du public est également mise en œuvre de façon appréciée sur les différents sites du Conservatoire qui s'y prêtent. Pas de PV dressés en 2013 ni 2014, mais rappels à l'ordre pour stationnements, ordures...

Le Conseil départemental de La Réunion, qui s'implique fortement sur la gestion des espaces naturels et les forêts de l'île, s'est depuis longtemps engagé dans un partenariat avec le Conservatoire du littoral. La convention signée avec l'établissement porte sur la gestion du domaine du Conservatoire, tant pour des actions de protection des milieux que pour des équipements d'accueil du public (la Pointe au Sel par exemple).

L'implication directe des **communes** pour l'entretien des sites du Conservatoire est relativement limitée. Sur certains sites, des associations d'insertion sont parfois appelées pour assurer ce type de travaux.

4 - Le bilan de la gestion des pas géométriques naturels

Les pas géométriques naturels conservés en tant que tels (propriété de l'État non cédée) sont donc nettement moins nombreux qu'aux Antilles (ou à Mayotte).

Cependant, **le bilan général** de la gestion des pas géométriques naturels relevant de l'ONF (470 ha) et du Conservatoire (71 ha) **est tout à fait positif**, tant en matière d'intégrité des espaces que de gestion écologique ou d'aménagement pour l'accueil du public là où il est adapté. Les services de l'État (DEAL) sont par ailleurs très attentifs aux situations d'occupation ou d'empiétement irrégulier, et des contentieux sont en cours pour rétablir les situations et en dissuader la création de nouvelles. **Cette mobilisation de l'État est nécessaire, déterminante pour l'avenir et elle doit manifestement être maintenue.**

L'affectation au Conservatoire des pas géométriques naturels non encore affectés, l'acquisition par le CDL de certains des pas géométriques antérieurement cédés et l'établissement de zones de préemption du CDL sont des enjeux à prendre en compte pour assurer la préservation durable des parties les plus remarquables du littoral de l'île.

5 - Autres éléments

- Le domaine du **Conservatoire du littoral** à La Réunion comprend au total aujourd'hui **17 sites sur 1.667 ha** (dont 71 ha sont donc des pas géométriques, concernant 8 sites). Les terrains achetés (acquisitions) représentent 1.450 ha. Ce domaine ne comporte pas de surfaces de DPM hors pas géométriques.

Les périmètres d'intervention approuvés par le conseil d'administration du Conservatoire dans le cadre de la stratégie d'intervention **à long terme** de l'établissement représentent à ce jour une surface totale de **3.003 ha**. Les effectifs du CDL à La Réunion sont de **5, 5 agents dont 3 emplois permanents**.

- **L'Office national des forêts** gère à La Réunion, au titre du régime forestier, la surface importante de 100.311 ha, représentant **40 % de la surface de l'île**, et dont plus de 90 % sont des forêts de statut « départemento-domanial » (la propriété relevant du Conseil départemental). Dans cette surface, se trouvent les 470 ha de pas géométriques constituant la « forêt domaniale du littoral ». Compte tenu de la variété des milieux naturels réunionnais, des reliefs (l'altitude moyenne de l'île est de 872 m) et des contrastes climatiques, **les missions du service sont très diverses**, associant préservation et restauration de la nature (dont lutte contre les espèces exotiques envahissantes), prévention des risques (incendie, érosion, cyclones), filière bois (11.500 m³ de bois ronds vendus en 2013), accueil du public (sentiers de randonnées, équipements divers...). Son équipe est d'**une centaine de personnels techniques et administratifs et d'environ 200 ouvriers forestiers** de droit privé. L'ONF encadre également environ 500 personnes par an, recrutées par le conseil départemental en contrat unique d'insertion.

- **Le parc national de la Réunion**, créé en 2007 comporte une zone cœur de parc essentiellement située dans les hauts de l'île et qui représente 40 % de la surface de l'île. Ce territoire descend jusqu'à la mer avec les pentes du volcan au sud-est de l'île (le Grand-Brûlé) et s'approche du littoral dans la ravine de La Grande Chaloupe au nord-ouest. Sa vocation actuelle n'est pas d'intervenir directement sur les espaces littoraux.

- Des réflexions sont en cours sur la mise en place d'une **délégation locale de la future agence française de la biodiversité**.

6.5. Mayotte

Éléments complémentaires du § 2.3.5

1 - L'enjeu des pas géométriques naturels

La zone des pas géométriques de Mayotte représente **une part importante du littoral de l'île**, et elle est particulièrement riche au plan de la **biodiversité** et des **paysages**. Les principaux enjeux sont liés à la **mangrove** (habitat et fonctionnalités), aux **plages** (pontes des tortues marines) et à **certains habitats spécifiques** (falaises, îlots, forêts sèches, en lien notamment avec l'avifaune migratrice ou nicheuse).

Les pressions sur ces milieux sont multiples et fortes : recul du trait de côte, anthropisation (urbanisation, agriculture, circulation d'engins, immigration clandestine), braconnage (des tortues particulièrement) et dérangement par la fréquentation de certains lieux sensibles pour la biodiversité. La préservation de certains sites (plages de ponte) nécessite une présence permanente, rendue parfois difficile pour des raisons de sécurité et d'isolement (presqu'île de Saziley par exemple).

Pour toutes ces raisons, la préservation durable des 50 pas naturels représente un véritable enjeu. Même si l'urbanisation est bien présente sur la côte mahoraise, particulièrement sur la côte est, **la tradition de regrouper les habitations dans des villages denses a permis jusqu'à présent de conserver d'importantes zones littorales naturelles**, peu dégradées au plan des constructions. Il est encore temps aujourd'hui de les stabiliser au mieux, tout en se réservant, sur un certain nombre de sites bien précis (des études sont en cours à ce sujet, notamment dans la perspective du SAR), d'y favoriser le développement d'activités touristiques nécessitant des équipements.

2 - La gestion du domaine du CDL, dont pas géométriques et mangroves

Le domaine du Conservatoire du littoral à Mayotte comprend actuellement 1.835 ha, dont 1.288 ha « remis en gestion » (parties terrestres) ou « attribués » (les mangroves, pour une durée de 30 ans) en 2007, 102 ha affectés et 445 ha qui sont des acquisitions. Les îlots représentent 335 ha. Parmi les surfaces remises en gestion ou attribuées, on trouve **401 ha de pas géométriques et 820 ha de mangroves et zones humides**.

Une convention de 9 ans reconductibles a été signée entre le CDL et le Conseil départemental de Mayotte en août 2006 pour la gestion des sites du Conservatoire (pas géométriques compris). Une équipe de **86 agents du département** (comportant pour l'encadrement 2 agents de catégorie A et 4 agents de catégorie B) équipés de deux véhicules, non assermentés ni armés, intervient ainsi pour la surveillance (dissuasion) et la gestion courante de ces sites. 80 % de leur activité est consacré à la lutte contre le braconnage des tortues. Il est prévu que cette convention soit renouvelée en 2015.

Les communes ne sont pas encore impliquées dans cette gestion sur le littoral, intervenant actuellement prioritairement sur les questions des écoles, du logement etc...

Pour la gestion des mangroves, une convention est en cours de préparation avec l'équipe du parc naturel marin de Mayotte relevant de l'agence des aires marines protégées.

Le parc marin a été créé en janvier 2010 ; son très vaste territoire couvre l'ensemble de la zone économique exclusive de Mayotte (ZEE de 68.381 km²), comprend le lagon bien sûr, et sa limite côté terrestre s'étend jusqu'au « haut de l'estran correspondant à la limite du DPM » (hors pas géométriques).

La lutte contre le braconnage (et la pêche illégale) est par ailleurs l'activité essentielle de **la Brigade de la nature**, qui comprend notamment un agent de l'ONEMA (responsable de l'unité) et 5 agents du parc naturel marin. La brigade disposera d'un bateau prochainement.

L'administration des affaires maritimes (deux agents à Mayotte, assermentés, dont le chef de pôle des actions interministérielles et sur le littoral, responsable de la représentation à Mayotte) intervient aussi en matière de contrôle des usages, de même que **la Douane**. Certaines opérations concertées ou communes sont organisées avec la Brigade de la nature.

3 - Autres éléments

- Les effectifs du **Conservatoire** à Mayotte sont de **3 agents dont 2 emplois permanents**.
- **L'ONF** dispose d'une représentation à Mayotte depuis 2012 seulement, sous la forme d'une agence départementale de gestion (rattachée à la direction régionale de La Réunion). Comme évoqué au § 2.3.5, son effectif constitué de **5 agents** l'a conduite à centrer toute son activité sur les 4.500 ha de forêts principalement situées à l'intérieur de l'île.
- Il est prévu qu'une **délégation de la future agence française de la biodiversité** soit mise en place à Mayotte, les réflexions étant en cours dans ce sens.

7. Caractéristiques générales des DOM

	Guadeloupe	Martinique	Guyane	Réunion	Mayotte
Population	403.000 hab.	388.000 hab.	240.000 hab.	834.000 hab.	217.000 hab.
Densité de population	248 hab./km2	344 hab./km2	2,9 hab./km2	332 hab./km2	57 hab./km2
Surface	1.800 km2	1.128 km2	83.846 km2	2.512 km2	376 km2
Linéaire de côte	600 km	450 km	600 km	270 km	300 km
Altitude moyenne	181 m	192 m	144 m	872 m	135 m

8. Glossaire des sigles et acronymes

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
AFB	Agence française pour la biodiversité (en cours de préfiguration)
CDL	Conservatoire du littoral (formellement : Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres, CELRL)
CELRL	Conservatoire des espaces littoraux et des rivages lacustres (appelé couramment conservatoire du littoral, CDL)
CG3P	Code général de la propriété des personnes publiques
CGAAER	Conseil général de l'agriculture, de l'agroalimentaire et des espaces ruraux (MAAF)
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable (MEDDE)
DAAF	Direction de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (Service déconcentré du ministère de l'agriculture, de l'agro-alimentaire et de la forêt en outre-mer)
DEAL	Direction de l'écologie, de l'aménagement et du logement (Service déconcentré du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie en outre-mer)
DEB	Direction de l'eau et de la biodiversité (DGALN / MEDDE)
DGALN	Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (MEDDE)
DGCCRF	Direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (ministère de l'économie, de l'industrie et du numérique)
DGFIP	Direction générale des finances publiques (ministère des finances et des comptes publics)
DGOM	Direction générale des outre-mer (Ministère des outre-mer)
DGPE	Direction générale de la performance économique et environnementale des entreprises (MAAF, a succédé à la DGPAAT)
DHUP	Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DGALN / MEDDE)
DOM	Département d'outre-mer
DPM	Domaine public maritime
DRFIP	Direction régionale des finances publiques
DROM	Département et région d'outre-mer
DRONF	Direction régionale de l'ONF
FDL	Forêt domaniale du littoral
MAAF	Ministère de l'agriculture, de l'agroalimentaire et de la forêt
MEDDE	Ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie
MIG	Mission d'intérêt général
MISEN	Mission inter-services de l'eau et de la nature (niveau départemental)
MOM	Ministère des outre-mer

<i>Acronyme</i>	<i>Signification</i>
ONCFS	Office national de la chasse et de la faune sauvage
ONEMA	Office national de l'eau et des milieux aquatiques
ONF	Office national des forêts
PAG	Parc amazonien de Guyane
PLU	Plan local d'urbanisme
PN	Parc national
PNG	Parc national de Guadeloupe
PNM	Parc naturel marin
PNR	Parc naturel régional
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SAR	Schéma d'aménagement régional
SMPE	Service mixte de police de l'environnement
SMVM	Schéma de mise en valeur de la mer
UE	Union européenne
ZEE	Zone économique exclusive
ZPG	Zone des pas géométriques (ou « bande littorale »)