

RAPPORT AU PARLEMENT

SUR L'APPLICATION DE LA LOI N° 86-2 DU 3 JANVIER 1986,  
RELATIVE A L'AMENAGEMENT, LA PROTECTION  
ET LA MISE EN VALEUR DU LITTORAL  
ET SUR LES MESURES SPECIFIQUES PRISES  
EN FAVEUR DU LITTORAL

FEVRIER 1999

# INTRODUCTION GENERALE

---

Le 1<sup>er</sup> avril 1998, le Comité Interministériel de la Mer prend la décision de demander au Ministre de l'Équipement, du Logement et des Transports de préparer le rapport sur l'application de la loi relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, promulguée le 3 janvier 1986. Ce rapport est présenté au Parlement tel que l'article 41 de la loi le prévoit.

Il a été préparé par la Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral et la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, en relation avec les autres directions des ministères concernés.

Depuis sa publication, l'application de la loi « littoral » a posé un certain nombre de difficultés, essentiellement dans sa partie « urbanisme », à l'origine de multiples missions, rapports<sup>1</sup> ou groupes de travail qui se sont multipliés au cours de ces dernières années.

Ce rapport n'a pas pour but de faire un bilan exhaustif de la loi ni de présenter une étude globale de la gestion intégrée du littoral. Il devrait cependant permettre, après douze ans, de faire le point de la situation et d'engager l'avenir par des propositions visant à améliorer le dispositif d'ensemble.

Le littoral se caractérise par sa diversité géographique et culturelle due pour une large part à l'importance du linéaire côtier : 5500 km de côtes en métropole et trois grandes façades maritimes différentes : Manche-Mer-du Nord, Atlantique, Méditerranéenne sans oublier les 1500 km des départements d'outre-mer. N'oublions pas non plus que la loi « littoral » s'applique également aux communes riveraines des étangs salés et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 ha. Aborder cette diversité sous l'angle d'une seule loi générique, embrassant tout le littoral (ou tous les littoraux ?) a été un premier enjeu. La loi peut-elle être efficace partout, de la même manière ? La question de la prise en compte des circonstances locales sera sous-jacente à de nombreux endroits du rapport.

Antérieurement à la loi du 3 janvier 1986, l'aménagement du littoral avait fait l'objet de textes spécifiques relatifs, par exemple, au tourisme, à la propreté des plages, à la servitude de passages des piétons le long du littoral ou bien encore à la création du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres. Par ailleurs, les principes d'inaliénabilité et d'imprescriptibilité, attachés au domaine public maritime depuis des siècles, semblaient suffire à le préserver.

Mais à partir des années 1960, la pression touristique et le développement des constructions sur le littoral ont conduit la puissance publique à agir à deux niveaux : sur le plan de la sauvegarde du domaine public maritime et sur le plan de l'urbanisme.

Ainsi, afin de renforcer la préservation du domaine public maritime naturel, approprié de plus en plus par des opérateurs privés, une circulaire du Ministère de l'Équipement en

---

<sup>1</sup> Citons parmi les plus récents, les rapports de M.Bonnot « pour une politique globale et cohérente du littoral en France » (avril 1995), de M.Rufenacht « la France du littoral » (février 1998) et de M.Marini « la politique maritime et littorale de la France : enjeux et perspectives » (mars 1998).

1973 précise que ces terrains ne pourront être utilisés qu'en vue de la satisfaction de besoins d'ordre collectif ou pour répondre à l'intérêt général ; ces dispositions fondamentales trouveront, quelques années plus tard, leur support juridique avec la loi « littoral ».

Parallèlement, en 1971, un groupe d'étude est chargé par le Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire d'élaborer un rapport sur les perspectives à long terme du littoral français.

Ce rapport communément appelé « rapport Piquard », a été le premier à penser le littoral de façon cohérente et globale. Il met en place le fondement de la doctrine administrative qui marque l'attitude de l'Etat par rapport à la protection et l'aménagement du littoral, en attendant la loi de 1986. De ce fait pour la première fois, on envisage le littoral sur une zone allant de la mer côtière à l'arrière-pays. Ce rapport amorce la réflexion sur le littoral en France.

C'est seulement avec la publication du décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant une directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral, qu'apparaît le premier texte s'intéressant plus particulièrement à l'urbanisme littoral. La directive instaure la bande des 100 mètres et définit des principes de constructibilité sur le littoral. Elle donne les premières orientations pour protéger et mettre en valeur les milieux naturels, y compris les plages, pour lesquelles elle rappelle qu'elles doivent être librement ouvertes au public.

Enfin, le 22 novembre 1985, M. Jean Lacombe, rapporteur du projet de loi « littoral » au nom de la commission de la production et des échanges, proposait à ses collègues de l'Assemblée Nationale d'en faire l'examen en commençant ainsi : *« l'importance du littoral n'échappe à personne ; l'examen par le parlement d'un texte législatif qui lui est consacré est, à ne pas en douter, la meilleure illustration d'une véritable prise de conscience par la nation. La France est une grande nation maritime, avec 5500 km de côtes, elle dispose d'un patrimoine naturel et d'une richesse économique considérable. Or, cette richesse - comme toutes les richesses - n'est pas inépuisable »*.

Le problème était posé : le littoral faisant l'objet de multiples convoitises, de multiples utilisations (urbanisation, activités économiques portuaires, pêches et cultures marines, équipement, tourisme), il devenait nécessaire d'arbitrer entre des exigences qui apparaissaient souvent contradictoires.

Déjà, les députés exprimaient les qualités, mais aussi les limites de ce projet de loi : *« s'il n'apporte pas, pour beaucoup, la réponse à tout -était-ce possible ?- il a un grand mérite : celui, pour la première fois dans un texte législatif, d'associer en les harmonisant la protection, l'aménagement et la mise en valeur. En effet, rarement un projet de loi aura eu à harmoniser des intérêts si profondément divergents voire antinomiques »* (Mme Chaigneau, députée).

La responsabilité de cet arbitrage est confiée à l'Etat, ce qui ne va pas sans heurter certains esprits, trois ans à peine après les lois de décentralisation. Il est néanmoins clairement expliqué *« que l'instrument de cette politique ne peut qu'être un instrument de planification de l'espace, qui transcrit en clair à la fois les destinations des différentes parties de l'espace, établira les équilibres entre les secteurs protégés, mis en valeur, aménagés et à l'intérieur de chacun d'eux le niveau et la nature de la protection, de la mise en valeur et de l'aménagement »*.

Le choix qui a été fait pour présenter le rapport sur l'application de la loi et sur les mesures spécifiques qui auront été prises en faveur du littoral repose sur l'énoncé même de l'article premier :

*« Art. 1er - Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur de la mer.*

*La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales, ou de leurs groupements, ayant pour objet :*

*La mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les particularités et les ressources du littoral ;*

*La protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine.*

*La préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes ;*

*Le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme ».*

Le plan se structure en deux parties :

- la première vise à dresser un bilan des objectifs de la loi. Ont-ils été atteints ? Quels ont été les problèmes rencontrés et comment y a-t-on fait face ?
- la seconde partie aborde le rôle des acteurs dans la mise en œuvre de la loi, tant au niveau de l'administration de l'Etat qu'au niveau des collectivités territoriales et des acteurs privés.

Enfin, des pistes d'amélioration sont proposées en conclusion.

Le rapport vise exclusivement les 882 communes littorales maritimes métropolitaines. En effet, outre les règles d'utilisation du sol communes à la métropole et aux départements d'outre-mer, (essentiellement les principes des coupures d'urbanisation, de l'extension de l'urbanisation en continuité, de la protection des espaces remarquables,...), la loi « littoral » consacre un titre spécifique aux dispositions particulières applicables aux Départements d'Outre-Mer : l'article 35 est relatif au Code de l'Urbanisme (articles L 152-2 et L 152-3), les trois autres articles sont relatifs à la gestion du domaine public maritime, les articles 37 et 38 modifiant le code du domaine de l'Etat. La loi « littoral » joue dans les DOM un rôle protecteur, notamment en réincorporant au domaine public maritime la zone des cinquante pas géométriques<sup>2</sup>. Mais ce retour a été accompagné de mesures spécifiques qui en limitent sérieusement les effets.

Il faut souligner qu'avec la présence de la zone des cinquante pas géométriques, les questions d'urbanisme et de domanialité publique se sont superposées (bien que la zone des 50 pas définie par le Code du Domaine de l'Etat ne coïncide pas tout à fait avec la bande littorale relevant du droit de l'urbanisme) ce qui a conduit à des situations très

---

<sup>2</sup> La zone des 50 pas géométriques est une bande large de 81,20 mètres comptés à partir de la limite haute du rivage et qui, en 1955, avait été déclassée dans le domaine privé de l'Etat.

complexes dans les 92 communes littorales des DOM. La loi du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone des 50 pas géométriques dans les départements d'Outre-Mer conforte ce régime d'exception dont bénéficient les DOM, que ce soit sur le plan de la domanialité publique ou sur le plan des règles d'urbanisme.

Cette évolution, distincte de ce qui a pu se passer sur le littoral métropolitain, mérite une analyse particulière qu'il est sans doute trop tôt d'établir pour le moment. L'élaboration des décrets d'application de la loi de décembre 1996 est longue et complexe et le processus de la mise en œuvre des dispositions de la loi n'est pas encore totalement en place.

Le bilan de la loi « littoral » dans les DOM, pour toutes ces raisons, ne sera pas fait dans ce rapport, sauf éventuellement sur des aspects ponctuels qui pourraient, en ce qui concerne les dispositions communes à la métropole et aux DOM, éclairer l'analyse.

**PREMIERE PARTIE :**

**BILAN SUR LES OBJECTIFS**

# 1 - PROTECTION DES EQUILIBRES BIOLOGIQUES ET ECOLOGIQUES, LUTTE CONTRE L'EROSION, PRESERVATION DES SITES ET DES PAYSAGES, DU PATRIMOINE

---

## 1) DANS QUELLE MESURE L'APPLICATION DES ARTICLES DU CODE DE L'URBANISME A-T-ELLE PERMIS DE PROTEGER LE LITTORAL ?

Les dispositions du code de l'urbanisme introduites par la loi « littoral » du 3 janvier 1986 sont inspirées par le principe d'équilibre entre l'aménagement, la protection et la mise en valeur, édicté à l'article 1er de cette loi. Ce même principe d'équilibre s'impose d'ailleurs à toutes les décisions d'urbanisme relatives aux territoires littoraux ou non, en application des articles L 110 et L 121-10 de ce code.

En application de l'article L 146-1, les dispositions codifiées de la loi « littoral » (articles L 146-1 à L 146-9) constituent une loi d'aménagement et d'urbanisme (LAU). Les schémas directeurs ou, en leur absence, les plans d'occupations des sols, doivent donc être compatibles avec les dispositions de la directive territoriale d'aménagement (DTA), lorsque le territoire est couvert par un tel document, ou, dans les autres cas, avec les dispositions codifiées de la loi « littoral ». Le même article L 146-1 stipule que les dispositions des DTA précisant les modalités d'application de cette LAU ou, en l'absence d'une DTA, la LAU elle-même, sont opposables à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, et donc aux opérations de constructions soumises à autorisations telles que le permis de construire.

L'article L 146-2 précise, pour l'application du principe d'équilibre au littoral en particulier, que la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser doit être déterminée au regard notamment de la protection des espaces naturels remarquables et de la préservation des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes.

Les documents d'urbanisme doivent donc intégrer, le plus en amont possible de l'aménagement communal, une réflexion et une hiérarchisation des priorités entre les différentes affectations des espaces des communes littorales.

Les acteurs de l'aménagement du littoral ont mis en œuvre les objectifs fixés par le législateur, tendant à la conciliation entre un nécessaire développement des territoires et l'impératif de la protection des espaces sensibles.

Après une période d'incertitude quant à l'application de certaines notions, le juge administratif a apporté des éclairages qui ont permis aux acteurs de mieux maîtriser les règles relatives à l'urbanisme sur les territoires littoraux.

### **Un aménagement encadré**

- **le libre accès**

Le législateur a eu le souci de favoriser l'accès au rivage. L'article L 146.3 du code de l'urbanisme impose en conséquence, aux opérations d'aménagement réalisées à proximité de l'eau, d'organiser ou de préserver le libre accès du public au rivage.

Par ailleurs, la loi a créé une servitude de passage des piétons transversale au rivage, qui a pour but de relier la voirie publique à la mer (article 5 de la loi « littoral », codifié à l'article L 160-6-1 du code de l'urbanisme).

Le régime juridique de cette servitude diffère en partie de celui de la servitude longitudinale (L 160-6). Comme elle, elle ne concerne que le passage des piétons, mais elle n'est pas obligatoire. La servitude ne peut être instituée que sur les voies et chemins privés d'usage collectif existants, afin de relier la voie publique au rivage de la mer ou aux sentiers d'accès menant à celui-ci, en l'absence de voie publique située à au moins 500 mètres et permettant l'accès au rivage. L'administration dispose, sous le contrôle du juge administratif, d'un pouvoir d'appréciation.

### • les principes de l'aménagement

L'article L 146-4 impose, d'une part, de repousser l'urbanisation en profondeur et, d'autre part, de la regrouper. Cet article énonce des principes et des règles qui peuvent être rassemblés selon 3 grands axes :

- la partie rétro-littorale où l'urbanisation est admise en continuité ou regroupée (L 146-4-I),
- les espaces proches du rivage et dont la constructibilité n'est admise qu'à titre d'exception solidement argumentée (L 146-4-II),
- la partie contiguë au rivage et qui est inconstructible sur une largeur minimale de 100 m, en dehors des espaces urbanisés (L 146-4-III).

L'article L 146-4-I s'applique sur l'ensemble du territoire de la commune littorale. Afin d'éviter une urbanisation dispersée, cet article impose que l'extension de l'urbanisation se fasse en continuité avec les agglomérations et villages existants, ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

S'agissant de la notion d'urbanisation en continuité, le Conseil d'Etat considère qu'il n'y a pas continuité si le terrain jouxte une zone NA (urbanisation future) dont l'urbanisation n'est que très partiellement engagée (C.E., 19 juin 1996, commune de Cerbère, req. n°157601).

La notion de hameaux nouveaux intégrés à l'environnement est appréciée par le juge administratif en fonction des caractéristiques de la zone considérée. D'une manière générale, le juge censure les vastes opérations immobilières surdimensionnées. Ainsi, pour le Conseil d'Etat, un programme d'aménagement de 30.000 m<sup>2</sup> excède par son importance les dimensions d'un hameau (C.E., 9 octobre 1989, SEPANSO).

Le tribunal administratif de Besançon a apprécié la notion d'intégration à l'environnement en fonction des caractéristiques du terrain qui rendent le projet peu visible (T.A. de Besançon, 6 décembre 1990, fédération de défense de l'environnement du Jura, n°16844).

Les articles L 146-4-II et III poursuivent le même objectif : renvoyer l'urbanisation, qui n'est pas liée à une activité nécessitant la proximité immédiate de l'eau (cf. rapport Piquard, 1972) vers l'arrière du littoral, afin de laisser l'utilisation de celui-ci aux activités traditionnelles et à la protection des écosystèmes naturels fragiles en relation avec la mer.

L'article L 146-4-II vise à encadrer strictement l'extension de l'urbanisation des espaces proches du rivage. Cette extension qui ne peut être que limitée, doit au surplus, répondre à plusieurs conditions :

- justification et motivation dans les POS selon des critères liés à la configuration des lieux
- conformité à un schéma d'aménagement (schéma directeur, schéma d'aménagement régional ou compatibilité avec un schéma de mise en valeur de la mer).

En l'absence de ces schémas, le préfet doit donner son accord à l'opération d'urbanisation envisagée. Cet accord n'a toutefois pas pour objet de déroger au caractère limité de l'extension de l'urbanisation (C.E., 29 mars 1993, commune d'Argelès sur mer, n°128124).

L'identification des espaces proches du rivage est déterminée par les réalités géographiques et topographiques du territoire. Le juge applique en conséquence un certain nombre de critères, tels que la distance du terrain par rapport au rivage, le relief naturel et la nature de l'écosystème littoral. Ceux-ci peuvent ainsi s'étendre selon une profondeur variable à l'intérieur des terres. Le Conseil d'Etat a qualifié d'espace proche du rivage, un terrain situé à une distance de 500 à 1000 mètres du rivage et séparé de celui-ci par une ligne de crêtes et par une zone urbanisée (C.E., 12 février 1993, commune de Gassin).

La notion d'extension limitée de l'urbanisation est appréciée en fonction du contexte. Ainsi, il a été jugé qu'une construction de 16 logements en 7 bâtiments représentant une SHON totale de 1386 m<sup>2</sup>, constituait une extension limitée de l'urbanisation (C.E., 27 avril 1994, OPHLM de Vannes et commune de Larmor-Baden, n°133084). En revanche, la construction d'un hôtel et de logements d'une SHON de 69000 m<sup>2</sup> a été considérée comme excessive (C.E., 1er juillet 1994, ministre de l'équipement contre commune du Lavandou, n°119.879 et 126.854).

D'une manière générale, le juge sanctionne les ZAC créant plusieurs milliers de m<sup>2</sup> de SHON supplémentaire (C.E., 10 février 1997, commune de Labenne, req. n°155.396, et C.E. 10 mai 1996, société du port de Toga SA req. n° 140.799, 141.830, 144.954).

L'article L 146-4-III instaure une protection absolue de la bande côtière bordant immédiatement le littoral, sur une largeur de 100 mètres, en interdisant toute construction et installation en dehors des espaces urbanisés. La notion d'espace urbanisé s'apprécie en fonction de la situation réelle existant sur le terrain et non par référence aux zonages du POS.

Pour déterminer les caractéristiques de l'urbanisation, dans un secteur, le juge utilise la méthode du faisceau d'indices. Pour un terrain, sont ainsi pris en compte le nombre de constructions et leur continuité, le type d'habitat environnant, la distance par rapport au bourg ou hameau, la desserte par les équipements.

Il s'agit en fait de déterminer la caractéristique dominante de l'espace considéré. Pour le Conseil d'Etat, un projet situé dans un terrain constitué de zones à caractère naturel et agricole, bien que limitrophe d'une zone d'habitat diffus, est situé dans un espace non urbanisé (C.E., 29 décembre 1993, M. F. Le Gall, req. n°132.481).

En revanche, un terrain bordé par des immeubles collectifs, par un centre de vacances et desservi par les réseaux d'eau, d'électricité et d'assainissement est situé dans un espace urbanisé (CAA de Bordeaux, 13 juin 1996, CLIVEM req. n°95.BX01147 et 01435).

Ce principe d'interdiction ne connaît qu'une exception qui concerne les services publics et les activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau. La circonstance que la proximité immédiate de l'eau soit une condition essentielle de la viabilité économique du projet n'est pas prise en compte par le juge.

Pour la jurisprudence, ne constituent pas des activités exigeant la proximité immédiate de l'eau un projet de thalassothérapie, d'isothérapie, un bar-restaurant de plage. En revanche, constituent un service public ou une activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau, une activité d'aquaculture, un atelier de mareyage ou encore l'édification d'un poste de surveillance de la plage.

### • les équipements

La réglementation du camping-caravanage a évolué dans les années 1980 pour faire face au développement anarchique qui fragilisait les espaces les plus beaux et les plus fragiles situés au bord de la mer.

L'article L 146-5 du code de l'urbanisme impose que l'aménagement et l'ouverture des terrains de camping, en dehors des espaces urbanisés, soient subordonnés à la délimitation de secteurs prévus à cet effet dans les POS. Ces secteurs doivent respecter les règles relatives à l'extension de l'urbanisation (codifiées à l'article L 146-2) et ne peuvent se situer dans la bande des 100 mètres. D'ailleurs, le Conseil d'Etat a jugé illégale la révision d'une zone ND du POS permettant le camping dans la bande des 100 mètres du rivage et hors des espaces urbanisés (C.E., 25 septembre 1996, commune de Sangatte, req. N138.197).

Dans les espaces remarquables (L 146-6), aucune autorisation de camping-caravanage ne peut être délivrée.

Cependant, on observe depuis quelques années le développement important de cette pratique sur des terrains isolés. Or, ceci pose de nombreux problèmes en matière d'environnement (insertion paysagère, salubrité), d'économie locale (concurrence, charges supplémentaires pour les collectivités) et de sécurité (incendie, protection des biens). Des solutions locales pour résoudre ces difficultés doivent être mises en place pour concilier les exigences de protection des espaces et l'accès de tous au tourisme d'été.

La question de l'implantation de nouvelles routes sur le littoral a été inspirée par le « rapport Piquard ». La constatation faite était la suivante : la rareté et la fragilité de l'espace littoral contigu au rivage nécessitent une répartition des différentes fonctions selon leur nature, du rivage vers l'intérieur des terres. Cette nouvelle répartition doit contribuer à la mise en valeur de l'arrière-pays et mettre fin au contraste entre la côte congestionnée et l'arrière-pays déserté.

L'article L 146-7 encadre la réalisation de nouvelles routes, ainsi que les travaux effectués sur une voie existante et qui en modifient l'usage. Deux catégories de routes sont distinguées par cet article : les routes de transit et les routes de dessertes locales. Les premières sont soumises à des réglementations plus strictes.

Les travaux d'entretien ou d'amélioration ne relèvent pas de la loi « littoral », s'ils ne modifient pas l'usage de la voie. Le T.A. de Nice, dans un jugement du 21 mars 1988 a fait la distinction entre l'élargissement d'une voie existante, qui est compatible dans son principe avec la loi « littoral » et la création d'une nouvelle route qui ne l'est pas (TA de Nice, 21 mars 1988, req. n° 162/88/11, commissaire de la République du département des Alpes-Maritimes et autres). De même, le goudronnage d'une route pour éviter la poussière du chemin de desserte d'une carrière ne constitue pas un aménagement au sens du 1er alinéa de l'article L 146-7 (C.E., 21 août 1996, association des riverains des bois du Rys et de la Malardière, n°144802).

Les principes de réalisation des routes sont modulés selon la nature des espaces et la sensibilité des milieux :

- La réalisation de nouvelles routes est interdite, en deçà d'une bande de 2000 mètres du rivage, sauf en espaces urbanisés. Selon la jurisprudence, la création d'un emplacement réservé pour une nouvelle route située à moins de 2000 mètres du rivage est irrégulière (C.E. du 10 mars 1995, UDVN 83). Sur cette bande, seules sont autorisées les créations de routes nouvelles de desserte locale. Les voies de desserte d'une ZAC ne sont pas considérées comme des nouvelles routes de transit (C.E., 29 novembre 1996, société de développement du Dramont-Agay n°129 241).

La création de nouvelles routes est autorisée :

- en cas de contraintes liées à la configuration des lieux ou à l'insularité, la commission départementale des sites doit alors être consultée afin d'apprécier l'impact de ces nouvelles routes sur l'environnement. L'absence de cette consultation entache le projet d'illégalité pour vice de procédure (C.E., 14 novembre 1991, requête n° 104 755, association interdépartementale et intercommunale pour la protection du lac de Saint-Croix).

- en cas de « nécessité de service public ou d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau », après avis de la Commission Départementale des Sites (C.E., 25 juin 1992, société du canal de Provence).

Au-delà de la bande de 2000 mètres, tout projet de création de route nouvelle, notamment les routes de transit, est autorisé.

Enfin, dans les espaces remarquables, et quelle que soit la localisation de ces espaces par rapport au rivage, la création de route est interdite (R 146-2).

L'ensemble des dispositions précédentes relatives aux activités et aménagements littoraux, ne s'applique pas, lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative, aux installations, constructions et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et services publics portuaires autres que les ports de plaisance.

Ainsi, à titre exceptionnel, la réalisation de stations d'épuration d'eaux usées avec rejet en mer et non liée à une opération d'urbanisation nouvelle a été autorisée et introduite dans la loi « littoral » en 1994 (L 146-8 alinéa II).

## **La protection des espaces naturels**

- **les coupures d'urbanisation**

L'article L 146-2 impose aux schémas directeurs et aux POS de prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation. Celle-ci sépare des zones d'urbanisation présentant une homogénéité physique et une certaine autonomie de fonctionnement. L'étendue de ces coupures doit être suffisante pour permettre leur gestion et assurer leur pérennité (circulaire interministérielle du 24 octobre 1991). Ceci a été confirmé par le Conseil d'Etat dans sa décision du 21 septembre 1992 (assoc. de Juan-les-Pins et de ses pinèdes, recueil Tables p. 1372).

Les juridictions administratives sanctionnent la violation dans les documents d'urbanisme de l'obligation de maintenir ou de préserver des coupures d'urbanisation. Il a été jugé que les coupures doivent être prévues dans chaque POS, et que l'existence de coupures supra-communales ne suffit pas (CAA de Bordeaux, 11 juin 1998, fédération des espaces naturels Catalan).

Cependant, l'obligation de respecter ces coupures est renforcée lorsque ces espaces naturels sont prévus et protégés dans un document d'urbanisme supra-communal comme un schéma directeur.

- **les espaces remarquables**

Partant du constat que les espaces les plus beaux ou les plus riches du littoral, du point de vue écologique, sont en même temps les plus limités et les plus menacés, la nécessité de les protéger s'est imposée.

La loi « littoral » a introduit dans le code de l'urbanisme un article L 146-6 dont l'objet est la préservation « *des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral, et les milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques* ».

Cet article est complété par un décret du 20 septembre 1989, codifié aux articles R 146-1 et R 146-2. L'article R 146-1 précise que ces espaces doivent en outre constituer un site ou un paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine du littoral. Le Conseil d'Etat a jugé que la liste des espaces à protéger n'est pas exhaustive (C.E., du 30 décembre 1996, société de protection de la nature de Sète-Frontignan, req.n° 102.023).

L'article R 146-2 prévoit d'autoriser des aménagements légers justifiés par des impératifs de gestion et qui seront soumis à enquête publique. Ne sont pas assimilables à un aménagement léger : un golf, les parcs de stationnement ou encore des huttes de chasseurs.

Enfin, alors que l'article L 130-1 laisse à la discrétion des auteurs des POS le classement des espaces boisés, ce classement devient une obligation sur le territoire des communes qui entrent dans le champ d'application de la loi « littoral ». Cette obligation ne concerne que les espaces boisés les plus significatifs. Cette qualification doit être attribuée cas par cas, en tenant compte des caractéristiques particulières de l'espace boisé en cause et tenant à la configuration des lieux (superficie du terrain, voisinage), à sa consistance (boisé en totalité ou en partie, construit ou non), au caractère du boisement (nombre d'arbres, espèces), comparées à celles des autres ensembles boisés de la commune ou du groupement de communes.

Les POS doivent clairement préserver les espaces et milieux visés par l'article, justifier cette protection, cette dernière étant assurée par un classement de ces espaces en zone ND (zone à protéger).

La Direction de l'Architecture et de l'Urbanisme en 1994 a établi un bilan national de l'application de l'article L 146-6 du Code de l'Urbanisme sur la base de questionnaires envoyés aux préfets des départements littoraux et d'entretiens auprès des DDE et des DIREN (seuls les rivages métropolitains ont été étudiés). Le bilan a porté sur l'état d'avancement de la mise en œuvre de l'article L 146-6 et a fait l'objet de quatre synthèses inter-régionales rédigées par les CETE, puis d'une synthèse nationale autour de trois thèmes : identification des espaces, délimitation et protection. Malgré l'hétérogénéité des

informations recueillies, on peut retenir de ce bilan :

- à la date de l'enquête, la quasi-totalité des communes littorales avait fait l'objet d'une délimitation des espaces. La démarche la plus fréquemment utilisée débutait par une identification sous la direction d'un bureau d'étude ou de la DDE ou encore de la DIREN, suivie d'une discussion organisée réunissant les administrations concernées avec validation des propositions par le préfet. Une consultation ou une séance d'information auprès des élus avait été organisée afin de confronter les différents avis. Après arbitrage, les informations ont été intégrées dans le « porter à connaissance » des schémas directeurs et des plans d'occupation des sols en révision. L'enquête a laissé apparaître un certain retard de prise en compte de ces espaces dans les POS.
- les espaces classés en L 146-6 couvraient, à cette date, un minimum de 302 600 hectares, soit environ 14% de la superficie des communes littorales.

La majeure partie des espaces L 146-6 correspondait à des zones humides. Les espaces marins ont très peu été pris en compte. Le domaine le plus examiné a été le milieu biologique et quelques études paysagères ont été réalisées. Le milieu physique, quant à lui, est resté le moins observé.

## 2) LES MESURES PRISES POUR GARANTIR LA QUALITE DES EAUX

La loi « littoral » consacre un chapitre entier (chap. II du titre I) à la qualité des eaux. Ce thème est abordé en deux temps : à partir des activités liées aux eaux littorales (baignade, exploitation et mise en valeur des ressources biologiques, pêche maritime) la loi énonce les conditions à respecter pour garantir la qualité des eaux, faisant par là-même œuvre de modernisation en rajeunissant notamment un texte vieux de plus d'un siècle (décret du 9 janvier 1852 sur l'exercice de la pêche maritime).

En marge de la loi « littoral », mais concourant à son objectif de conservation de la ressource et des milieux, la loi sur l'eau du 3 janvier 1992 inclut les eaux territoriales marines dans son champ d'application et affirme explicitement leur caractère patrimonial. Elle organise une police de l'eau rationnelle fondée sur la nomenclature des rejets et le régime d'autorisation/déclaration. Les Cellules Qualité des Eaux Littorales (CQEL) assurent les fonctions de police administrative, de contrôle et d'alerte. Structures proches du terrain elles sont susceptibles de faire émerger et de promouvoir des actions de lutte contre la pollution, de conservation des milieux littoraux et de préservation des usages.

### **Les eaux de baignade**

L'article 9 de la loi en complétant l'article L 25-5 du code de la santé publique ne fait que s'inscrire dans le contexte de transcription de la Directive Européenne du 8 décembre 1975 qui a établi les seuils de qualité des eaux de baignade. En effet, la directive européenne a fait l'objet d'un premier décret en droit français en avril 1981, décret qui a été modifié, en application de la loi « littoral » par le décret n°91-980 du 20 septembre 1991 qui fixe les seuils d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et aux baignades aménagées.

C'est sur ces bases réglementaires que le Ministère de la Santé réalise chaque année une surveillance de qualité des zones de baignade en mer et en eau douce. Cette surveillance concerne plus de 1800 baignades en mer ; elle porte sur des paramètres

microbiologiques (coliformes totaux et streptocoques fécaux) et physico-chimiques (huiles minérales, mousses et phénols).

A l'issue de chaque saison balnéaire, un classement de la qualité est établi à partir des résultats microbiologiques suivant quatre catégories : A : eau de bonne qualité, B : eau de qualité moyenne. C : eau pouvant être momentanément polluée et D : eau de mauvaise qualité, fréquemment polluée.

Après la saison balnéaire 1997, 93 % des baignades en mer étaient conformes aux seuils réglementaires (catégories A et B) ; une seule baignade était classée en catégorie D.

Le réseau de surveillance de la qualité des eaux de baignades littorales (et accessoirement des zones de pêche récréative les plus fréquentées et/ou les plus vulnérables) est mis en œuvre par les Directions Départementales des Affaires Sanitaires et Sociales. Son coût est évalué à 30 MF/an.

Mais c'est en rendant obligatoire la publication des résultats des contrôles faits dans ce domaine (Article 31, dernier alinéa : *« le maire est tenu d'informer le public par une publicité appropriée en mairie sur les lieux où elles se pratiquent, des conditions dans lesquelles les baignades et les activités nautiques sont réglementées, ainsi que des résultats des contrôles de la qualité des eaux de ces baignades accompagnés des précisions nécessaires à leur interprétation »*), que la loi « littoral » a joué un rôle essentiel. En effet, d'importants efforts ont été faits pour l'information du public : campagne de communication nationale à partir d'une conférence de presse tenue par les ministres chargés de la Santé, de l'Environnement et du Tourisme, intégration des données sur les sites appropriés (Minitel, puis Internet) des trois ministères, diffusion par de nombreux relais d'informations (Maisons de la France à l'étranger, campagne « Bonjour », offices de tourisme, Agences de l'Eau, services déconcentrés de l'Etat), campagnes de communication départementales et régionales mises en œuvre par les préfets avec des partenaires locaux et affichage sur les plages et en mairie au fur et à mesure de la saison balnéaire des résultats de la surveillance effectuée ; sur ce dernier point, les ministères chargés de la Santé et de l'Environnement ont mis en 1998 à disposition des mairies concernées, sur plus de 1000 lieux de baignade, (12 départements littoraux métropolitains, Guadeloupe et Réunion) un panneau d'affichage permettant ainsi une cohérence dans l'information : cette action devrait être étendue en 1999 à la totalité des baignades littorales.

Cette campagne d'information développée ces dernières années dans notre pays constitue un levier important pour mobiliser les acteurs locaux dans leurs efforts de lutte contre la pollution : les premiers acteurs concernés sont les communes qui sont responsables de l'assainissement.

Afin de donner à ces acteurs mais aussi au grand public une information complète, le ministère chargé de l'Environnement réalise chaque année une enquête auprès de ces acteurs, des services déconcentrés de l'Etat et des Agences de l'Eau permettant de déterminer les causes de pollution des baignades non conformes et les efforts de lutte contre la pollution engagés ou prévus.

La politique menée qui s'inscrit dans le temps et qui repose sur plusieurs composantes, communication réglementaire et économique (avec notamment, les importantes aides financières des Agences de l'Eau pour la lutte contre la pollution, 45 milliards de F pour leur VII<sup>ème</sup> Programme d'Interventions 1997-2001) a largement porté ses fruits puisque l'on est passé d'une conformité de 65 % en 1980, à 80 % en 1987, et à 93 % en 1997.

Les enjeux considérables liés à la qualité des eaux de baignade, notamment en terme de développement touristique et d'emplois, militent pour que cette politique soit poursuivie et que les différents acteurs continuent à se mobiliser.

L'expérience de notre pays à ce sujet devrait lui permettre de se positionner favorablement dans les discussions à venir prochainement au plan européen visant à la modification de la directive du 8 décembre 1975.

La France souhaite que le nouveau texte permette de maintenir les efforts engagés par les Etats-membres pour réduire les risques sanitaires liés à la baignade, de poursuivre l'éducation du public et des acteurs concernés et de comparer les résultats publiés par les différents Etats-membres.

### **Les eaux destinées à l'exploitation et à la mise en valeur des ressources biologiques**

Les objectifs de qualité concernant l'exploitation des ressources biologiques (conchyliculture, pêche à pied, pêche littorale) ont une double finalité. Ils portent à la fois sur la qualité des eaux et sur la qualité des produits qui seront directement comestibles pour l'homme.

Le cadre réglementaire provient, comme pour la qualité des eaux de baignade, d'une directive européenne (directive 79/923 du 30 octobre 1979) antérieure à la loi « littoral », transposée en droit interne par le décret n° 91-1283 du 19 octobre 1991, relatif aux objectifs de qualité des eaux conchyloles.

Parallèlement à cette réglementation de la qualité des eaux, a été élaborée une réglementation à finalité purement sanitaire. Ainsi, la directive 91/492 du 15 juillet 1991 fixant les règles sanitaires régissant la production et la mise sur le marché des mollusques bivalves vivants a été mise en œuvre et transposée par le décret 94-492 du 28 avril 1994 relatif aux conditions sanitaires de production et de mise sur le marché des coquillages vivants.

Cette directive et les textes nationaux subséquents vont beaucoup plus loin que la simple désignation des zones demandées de la directive n°79/923. Le nouveau dispositif réglementaire cible strictement les zones conchyloles de production qui sont définies par arrêtés préfectoraux.

Ces zones de production conchylole sont classées en fonction de critères microbiologiques et toxiques en quatre catégories de zones, A-B-C-D, suivant le degré de contamination.

Toute modification sensible de la qualité sanitaire se traduit par une révision des conditions d'exploitation, voire du classement initial.

Pour contrôler la qualité du milieu, tout un système de réseaux d'observation et de surveillance s'est mis en place progressivement depuis 20 ans. Il est géré essentiellement par l'Ifremer.

Le plus ancien, le Réseau National d'Observation de la qualité du milieu marin (RNO) a été mis en place en 1974 dans le contexte international des conventions d'Oslo et de Paris. Les réseaux se sont multipliés, densifiés, perfectionnés au cours des années. Leur objectif initial et prioritaire de veille sanitaire permet aux autorités de prendre, « en temps réel », toutes mesures de prévention et/ou d'interdiction d'usage et consommation. Ils

permettent en outre d'identifier les sources de pollution, d'impulser des mesures de leur réduction et d'apprécier dans le moyen terme l'effet des politiques menées dans ce sens.

Ces divers réseaux sont :

- le RNO développé conjointement par le ministère de l'Environnement et l'Institut français de recherches pour l'exploitation de la mer (Ifremer) ; il a révélé une augmentation croissante des concentrations hivernales des nitrates de certaines zones côtières et également des contaminations chroniques à certains endroits, telles que celles provoquées par le cadmium en Gironde et les polychlorophényls (PCB) dans l'estuaire de la Seine.

- le réseau REPHY (suivi du phytoplancton), également géré par l'Ifremer, dont l'objectif est d'assurer une veille permanente des zones littorales qui, soumises notamment à de forts apports de nutriments, présentent des risques de développement d'algues toxiques pour l'homme ou les animaux ; il permet de mieux comprendre les mécanismes d'induction et d'affiner ainsi les systèmes d'alerte.

- le réseau REMI de surveillance bactériologique des eaux littorales qui a pour objet de fournir une appréciation globale de la qualité microbiologique du milieu et d'apporter les éléments permettant d'assurer la protection des consommateurs de produits conchylicoles. Il contrôle 383 points sur les zones conchylicoles en vue de leur classement.

Le coût annuel de mise en œuvre des réseaux RNO, REMI, REPHY par l'Ifremer est de 25 MF (valeur 1995).

Un dernier réseau (dont l'objectif sanitaire n'est toutefois pas immédiat) est le REPOM (Réseau des Ports Maritimes), mis en œuvre dernièrement par les CQEL à la demande du MATE et avec les concours des 186 ports maritimes concernés. Son budget annuel est de l'ordre de 4 MF. Il assure le suivi de la qualité des eaux et des sédiments des bassins portuaires. L'évaluation de leur degré de contamination éventuelle permettra d'identifier les sources de pollution pour en renforcer le contrôle et surtout de prévoir les stratégies de gestion des produits de dragage.

A ces réseaux nationaux, attachés à un encadrement et à des applications réglementaires s'ajoutent des réseaux locaux suscités par des préoccupations ou singularités régionales (suivi de l'impact de rejets permanents locaux, suivi des zones particulières, estuaires, baies, suivi de l'impact des installations nucléaires littorales, bilan des sels trophiques dans les eaux littorales du bassin Artois-Picardie en relation avec les manifestations d'eutrophisation...) mais dont la permanence abonde les connaissances de bases et la compréhension de mécanismes et des effets de la pollution. Ils participent eux aussi à la constitution des bases de données ayant une véritable valeur patrimoniale.

L'intégration à terme des données de ces réseaux nationaux dans la BNDE (Banque Nationale des Données sur l'Eau, MATE) offre trois avantages significatifs : 1) la gestion en un seul lieu d'une très grande quantité d'informations concernant un même système géographique facilite sa mise à disposition auprès des scientifiques, des décideurs et du grand public ; 2) l'intégration est une source de garantie de standardisation et de qualité optimale de l'information grâce à sa traçabilité et aux procédures de certification, souvent de niveau international, mises en place par les producteurs ; 3) les synergies d'information par le rapprochement des données suscitent leur mise en cohérence et le développement secondaire de stratégies plus pertinentes encore et d'outils nouveaux.

L'impact direct de la loi « littoral » sur la qualité des eaux destinées à l'exploitation et à la mise en valeur des ressources biologiques est difficile à cerner dans la mesure où la réglementation en la matière est abondante.

Par ailleurs, les progrès faits dans la technique des instruments de mesure et dans l'analyse des résultats auraient certes été faits sans la loi « littoral » qui les a cependant stimulés.

Ce qui se dégage également depuis une douzaine d'années et la loi « littoral » n'y est sûrement pas étrangère, c'est cet objectif d'aborder les situations sur le littoral par une approche plus globale, qui entrecroise les aspects scientifiques, économiques, biologiques et qui font de ce territoire une entité spécifique.

### **La préservation de la qualité des eaux**

Ainsi, la question de la préservation de la qualité des eaux, abordée en fin du chapitre II de la loi, est un bon exemple de cette nécessité d'aborder les situations de façon globale en intégrant un maximum de paramètres. La pression anthropique sur le littoral apparaît à maints égards supérieure à celle que l'on mesure en moyenne sur le territoire métropolitain ; 10 % de la population réside dans 4 % du territoire national que représentent les communes littorales. C'est l'aboutissement d'une progression constante depuis 30 ans et qui, bien qu'à un moindre rythme depuis 10 ans, reste perceptible. A cette population résidente s'ajoute la population saisonnière qui multiplie, en été la population des communes littorales par 2,3, moyenne qui recouvre bien évidemment des disparités régionales : si la population estivale ne double pas tout à fait dans les communes de la région Nord-Pas-de-Calais, elle est multipliée par 5, en moyenne dans les communes littorales de Languedoc-Roussillon.

Les efforts consentis par les communes en matière de collecte et de traitement des eaux usées urbaines couvrent généralement les besoins des populations résidentes. Mais les capacités d'épuration ne représentent que 80 % des besoins en période estivale (70 % en PACA, 100 % en Nord-Pas-de-Calais). Si l'on ajoute que le rendement des stations des communes littorales (moyenne calculée sur les matières oxydables) est de 65 % (moyenne nationale : 71 %) , on calcule que les rejets à la mer en période touristique représentent encore 6 millions d'équivalents-habitants (46 % de taux de dépollution). Enfin, les rejets directs court-circuitant les stations lors d'épisodes pluvieux (by-pass), s'ils n'apportent pas des charges considérables ont un impact fort, lié à leur concentration dans le temps et dans l'espace conjugué souvent au fait qu'ils surviennent en période estivale (orages d'été du pourtour méditerranéen notamment).

L'activité industrielle présente aussi une spécificité littorale, puisque, toutes activités confondues, les 882 communes littorales concentrent 85 572 unités sur un total national de 1 112 828, soit deux fois plus d'unités environ que la moyenne observée sur le territoire métropolitain (INSEE, Base SIRENE, 1996). La proximité de la mer est un double déterminant de cette situation qui permet, d'une part, un accès direct au transport maritime et, d'autre part, une grande capacité d'absorption-dilution des rejets. Ceci explique la dominance des industries minérales, de chimie et de parachimie. A cet égard il est révélateur que 82 des 361 établissements (23 %) soumis à la directive SEVESO sont implantés sur les communes littorales (62 % dans les seules communes littorales du département de Seine-Maritime). C'est toutefois l'industrie agro-alimentaire qui domine en effectif ; à côté des grandes unités de transformation des denrées agricoles d'importation à faible valeur ajoutée et du traitement des produits de la mer, cette activité doit inclure l'essentiel du contingent des petites entreprises (moins de 9 salariés) qui sont la très grande majorité des entreprises installées dans les communes littorales. En terme de

rejet, une telle configuration a son importance puisqu'il y aura à côté des gros rejets ponctuels bien identifiés, de métaux lourds et hydrocarbures notamment (57 % du chrome, 17 % du plomb, 36 % des hydrocarbures, 100 % du titane -une seule unité dans le Pas-de-Calais- de tous les rejets français sont issus d'industries implantées dans des communes littorales), une multitude de petits rejets qui seront plus ou moins faciles à identifier et à traiter.

Enfin, si ces rejets des activités littorales ont un impact certain sur les eaux côtières, dans les baies ou toutes autres zones à faible renouvellement, ils ne représentent que 20 à 30 % de la charge polluante apportée à la mer par les fleuves, qui affecte visiblement les estuaires et plus insidieusement la mer au large et/ou les zones côtières, y compris de pays voisins.

Après une phase de traitement dans l'urgence du problème des eaux usées consistant à traiter les conséquences immédiates de la pollution actuelles et potentielles croissantes sur la qualité des eaux de baignade et la salubrité des cultures marines (priorité à la collecte, émissaires au large, désinfection des effluents...), les politiques actuelles semblent s'orienter vers une approche plus conforme au développement durable.

### 3) L'EROSION DES COTES

Le littoral français recule, que ce soit sur les façades de la Manche, de l'Atlantique ou de la Méditerranée. Ainsi, environ 1 800 kilomètres de côte régressent, dont plus de 50% des plages. Les côtes à falaises, notamment du Pas-de-Calais, de Normandie, du Pays Basque, évoluent par glissement ou effondrement, et les côtes basses meubles, comme celles du Cotentin, de Vendée, des Landes ou du Languedoc, par érosion. A ces phénomènes, s'ajoutent des avancées dunaires et plus ponctuellement des menaces de submersion marine.

De nombreuses dispositions de la loi «littoral» s'appliquent directement ou indirectement aux problèmes posés par la défense des côtes contre l'érosion, notamment en agissant en amont par la maîtrise de l'urbanisation.

Mais jusqu'à récemment, la défense du trait de côte était quasiment systématique quels que soient les sites et les intérêts à protéger. Les méthodes de protection consistent la plupart du temps en des ouvrages de génie civil. Or de telles actions sont onéreuses et souvent peu efficaces. Par ailleurs, elles s'intègrent en général assez mal dans les sites et les paysages.

Les solutions dites « douces » permettent, dans certains cas, de diminuer l'importance des érosions ou de compenser localement un déficit sédimentaire :

- la protection des dunes bordières représente une première solution pour limiter le recul d'un littoral ;
- le rechargement des plages par des sédiments appropriés est une solution efficace pour reconstituer une plage. A titre d'exemple, citons la reconstitution de Chatellaillon avec des apports de 850 000 m<sup>3</sup> de sables provenant du gisement de Chassiron, ou encore les déversements dans les petits fonds marins d'une partie des dragages de l'embouchure de l'Adour devant la plage d'Anglet.

Par ailleurs, l'importance des risques induits a justifié une attention particulière des pouvoirs publics et la réalisation de plans de prévention spécifiques aux risques littoraux.

Ces plans ont pour objet la délimitation des zones exposées à des risques et la définition, par un acte réglementaire, des mesures de prévention à mettre en œuvre.

#### 4) LES EXTRACTIONS

Le premier alinéa de l'article 24 de la loi « littoral » qui encadre le régime des extractions de matériaux non visés à l'article 2 du code minier traite essentiellement des extractions de sables et de granulats marins, dont la production annuelle d'environ 4 millions de tonnes, représente 1 % de la production nationale. Ces extractions en mer pourraient à l'avenir constituer progressivement une solution alternative aux extractions dans les vallées alluviales dont l'influence néfaste sur les sites a été reconnue. Ces extractions relèvent du régime minier dérogatoire de la loi du 16 juillet 1976. Ce dernier les encadre très sévèrement. L'application du premier alinéa de cet article ne soulève pas de difficultés particulières.

Il n'en est pas de même des exploitations de gisements pétroliers en zone littorale, en particulier ceux situés sur des espaces naturels remarquables tels que définis par l'article L 146-6. Ces gisements sont présents essentiellement sur la côte des départements de la Gironde et des Landes et plus particulièrement aux alentours du bassin d'Arcachon, véritable région à tradition pétrolière. Toutefois l'article 24 de la loi "littoral" ne vise pas l'exploitation des gisements d'hydrocarbures.

#### 5) LE DEVELOPPEMENT DES MOUILLAGES COLLECTIFS

La loi a prévu, dans son article 28, des Autorisations d'Occupation Temporaire (AOT) du domaine public, tant fluvial que maritime, pour permettre l'aménagement, l'organisation et la gestion de zones de mouillage et d'équipements légers destinés à l'accueil et au stationnement des navires ou bateaux de plaisance.

Elle a institué un régime juridique fidèle à ses grands principes en matière de protection et de mise en valeur du littoral en visant un double objectif : élaborer une procédure permettant l'accueil et le stationnement des navires de plaisance sans avoir recours à la construction de ports "en dur" entraînant une affectation irréversible d'un site et autoriser l'organisateur du mouillage (en privilégiant la commune) à percevoir une redevance de la part des utilisateurs.

Ce développement d'une offre complémentaire à celle des ports de plaisance doit également être l'occasion de remettre en ordre les mouillages sauvages existants dont l'extension dans certains secteurs pose des problèmes de sécurité, de salubrité et de protection de l'environnement.

Aussi la loi précise-t-elle :

- les autorisations de création de ces zones de mouillage sont prioritairement délivrées aux communes;
- la loi préconise par ailleurs la possibilité pour le bénéficiaire d'une telle autorisation, de percevoir des usagers une redevance pour services rendus, par dérogation aux principes jurisprudentiels qui régissent les AOT;
- en outre, un régime adapté et spécifique de police est légalement établi;

- enfin, il est reconnu la possibilité d'affecter une partie des droits de ports et autres redevances perçus dans les ports de plaisance, à l'aménagement et à l'exploitation de mouillages ou d'équipements isolés pour l'accueil et l'exercice de la navigation de plaisance, mais aussi d'autres activités comme la pêche, par exemple dans le cadre du bassin de navigation du port.

Cette disposition de la loi a pu être mise en œuvre à compter de la publication de son décret d'application (le décret n°91.1110 du 22 octobre 1991). Des créations de zones de mouillage et d'équipements légers ont pu avoir lieu contribuant à répondre à la demande croissante du nombre d'anneaux, tout en limitant les atteintes à l'environnement.

Le nombre d'autorisations instruites et délivrées dans ce cadre n'est toutefois pas à la hauteur de ce qui pouvait être prévu dans la loi : la résorption des mouillages sauvages s'avère parfois difficile à engager et la procédure mise en place apparaît relativement lourde et contraignante, ce qui peut dissuader certaines initiatives.

## 6) LES CHANGEMENTS SUBSTANTIELS, LES ATTEINTES AU DPM

Les décisions d'utilisation du domaine public maritime doivent explicitement tenir compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, elles doivent se soumettre aux impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques.

La loi complète ce dispositif en organisant un véritable débat public à l'occasion des décisions majeures prises sur le domaine public maritime : tout « changement substantiel » d'utilisation doit être soumis à enquête publique suivant les modalités de la loi n°83-630 du 12 juillet 1983. Cette disposition a été appliquée scrupuleusement, aussi bien sur le littoral qu'à l'intérieur des emprises portuaires. Ainsi, la pratique administrative a eu pour conséquence de soumettre à enquête publique les extensions de ports comportant une réduction du rivage naturel ou de plages, les installations de chantiers navals, le comblement de darses, les désaffectations d'espaces portuaires ou leur transfert de gestion s'accompagnant d'une évolution de la vocation des emprises concernées.

En revanche, ont été considérés comme ne correspondant pas à un « changement substantiel » les passages de câbles ou canalisations enterrés comme n'affectant ni l'aspect ni l'usage du littoral, les réaménagements internes aux ports existants, les transferts de gestion ne s'accompagnant d'aucune modification des conditions d'utilisation par le public ou l'usager...

Cet article 25, dont le contenu est désormais codifié, qui n'était qu'une doctrine administrative, s'est finalement révélé un bon outil pour assurer le respect de la vocation du domaine public maritime et sa préservation lorsqu'il est encore naturel.

L'article 27 donne force de loi au principe, affirmé depuis une circulaire du ministre de l'Équipement de 1973, du maintien du caractère naturel du rivage en dehors des zones portuaires et industrialo-portuaires : les opérations d'endiguement, d'assèchement ou d'enrochement sont interdites et la technique de la concession d'endiguage de type traditionnel ne peut être utilisée qu'en vue de la réalisation des ouvrages et installations correspondant à la satisfaction des besoins d'intérêt général visés par la loi comme les travaux de défense contre la mer, les ouvrages et installations nécessaires à la sécurité

maritime, à la défense nationale, à la pêche maritime, à la saliculture et aux cultures marines et aux travaux dont la localisation en bord de mer s'impose.

L'application de cet article a eu pour conséquence principale de rendre alors impossibles les opérations immobilières destinées à l'habitat privatif permanent ou saisonnier, réalisées sur le domaine public maritime, par le biais de concession d'endigage, telles qu'elles avaient pu voir le jour avant que les critiques dont elles faisaient l'objet aboutissent à y mettre fin.

Cet article a permis toutefois la régularisation de quelques situations anciennes, ainsi que l'implantation de services publics localisés en bord de mer et déclarés d'utilité publique. Dans quelques cas, la déclaration d'utilité publique a même été prononcée pour la seule application de cet article, lorsque aucune acquisition foncière ou servitude n'était requise.

L'implantation de tels équipements a toutefois été à l'origine de difficultés, la jurisprudence s'étant montré très rigoureuse dans l'interprétation de cet article : la thalassothérapie fut d'abord jugée comme ne nécessitant pas la proximité de la mer, mais surtout ont été refusées des stations d'épuration destinées à mettre fin à la pollution générée par des agglomérations littorales importantes. Le Conseil d'Etat a estimé que les contraintes de localisation de tels équipements ne suffisaient pas à assurer leur légalité au regard de l'article 27 de la loi comme de l'article L 146-4-III du Code de l'Urbanisme. La situation née de l'annulation d'une déclaration d'utilité publique d'une importante station d'épuration a amené le Parlement à modifier la loi « littoral » pour permettre, au terme d'un examen adapté, de tels équipements (cf. article L 146-8 du Code de l'Urbanisme).

## 2 - MAINTIEN ET DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES ECONOMIQUES

---

Le dispositif général mis en place par la loi « littoral », tant dans ses aspects « protection » que dans ses aspects « planification » tient compte des potentialités économiques du littoral. Presque chaque disposition protectrice (la bande des 100 mètres ou les règles de gestion du domaine public maritime, par exemple) s'accompagne d'exceptions destinées à tenir compte des activités maritimes ; ainsi, le champ de la loi ne s'applique pas aux activités industrialo-portuaires qui ne seront donc pas analysées dans ce rapport.

### 1) LES ACTIVITES LIEES AU SECTEUR PRIMAIRE

#### **La pêche et les cultures marines**

L'impact de la loi « littoral » sur le maintien et le développement des activités de pêches et de cultures marines est difficile à évaluer. En effet, ces activités s'inscrivent dans un contexte économique international pour la pêche, où l'impact de la politique communautaire est essentiel : mesures de limitation de la flotte de pêche, protection de la ressource, organisation des marchés...; elles s'insèrent aussi dans un contexte plus national, et surtout plus « commercial » pour la conchyliculture (essentiel de la production des cultures marines) : mise aux normes sanitaires, circuits de distribution...

La baisse des effectifs, dans les deux secteurs, est liée essentiellement à leur restructuration : dispositions européennes relatives à la réduction de la flotte de pêche, professionnalisation et schéma des structures imposant des fusions de concessions pour le secteur aquacole.

L'impact de la loi « littoral » dans le développement des cultures marines n'est cependant pas négligeable même si localement certaines situations peuvent être difficiles à gérer. En effet, certains sites littoraux sont désormais classés au titre de la loi du 2 mai 1930 et le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres est devenu propriétaire de secteurs importants. Par ailleurs, la qualification d'un grand nombre de parties du littoral comme espaces remarquables nécessite des accommodements plus ou moins satisfaisants, tels que le recours à la technique du « pastillage » ( le pastillage consiste à exclure d'une zone protégée des petites surfaces dédiées à des activités ne correspondant pas au classement général de la zone).

Cependant les grands travaux d'aménagement réalisés, dans nombre de zones littorales, avant l'entrée en vigueur de la loi, limitant ainsi les possibilités pour l'avenir, ne sont plus possibles aujourd'hui. Enfin la loi règle le régime des compétences pour les autorisations de cultures marines, pour tenir compte de la décentralisation portuaire, clarifiant la situation et permettant donc le développement des entreprises dans la sécurité juridique pour leurs emprises sur le domaine public maritime.

#### **l'agriculture**

La pression foncière s'est exercée principalement au détriment de l'activité agricole : les superficies agricoles ont diminué en 20 ans de 50 % environ et l'activité s'est recentrée sur des cultures spécialisées à forte valeur ajoutée et de potentiel polluant souvent élevé.

Malgré les phénomènes de concurrence spatiale dont elle fait l'objet, l'agriculture demeure cependant la première forme d'utilisation de l'espace littoral. Sur l'ensemble des communes littorales, la répartition s'effectue de la façon suivante :

- agriculture :	723 000 ha	soit 45% de l'espace littoral	
- forêt :	400 000 ha	soit 25%	"
- friches :	100 000 ha	soit 6%	"
- étangs :	100 000 ha	soit 6%	"
- espaces minéralisés :	300 000 ha	soit 18%	"

Aussi l'agriculture joue-t-elle un rôle essentiel dans la mise en valeur des façades maritimes. La mise en place d'espaces protégés par l'article L 146-6 du Code de l'Urbanisme peut rendre difficile le maintien des activités agricoles et ne règle pas le problème de la gestion de ces espaces. L'impossibilité de créer de la SHON qui s'applique aux logements implique, sur de vastes territoires agricoles (ex. : Marais Breton, Marais Poitevin), l'impossibilité de conforter ou d'implanter des sièges d'exploitation agricole. Une telle situation est antinomique avec la volonté d'attribuer une « mission » d'entretien des espaces protégés à l'agriculture littorale.

En tout état de cause, il s'avère que le recul des « *terres nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes* » (L146-2) n'a pas été significativement ralenti au cours de ces dernières années. La protection des terres agricoles qu'affiche la loi « littoral » reste une nécessité. L'article 47 du projet de loi d'orientation agricole ouvre la possibilité de créer des zones agricoles protégées nécessaires pour mieux maîtriser les changements d'affectation du sol, notamment dans les zones périurbaines et dans les communes littorales.

La diversification des activités agricoles, notamment « agritouristiques », se trouve limitée, voire impossible sur l'ensemble des territoires soumis aux dispositions de l'article L146-6, alors que bon nombre de départements littoraux ont une vocation touristique forte. L'agritourisme correspond aux activités d'accueil à la ferme (hébergement, restauration...) que des agriculteurs peuvent développer, dans une perspective de diversification économique, dans le prolongement de leur activité de production agricole et dans les cadres civils, sociaux et fiscaux qui délimitent ces activités. Le maintien ou le développement de formules d'agritourisme en zone littorale et rétrolittorale contribue à y maintenir la fréquentation touristique. L'agritourisme présente un certain nombre d'avantages pour les territoires littoraux :

- il permet de valoriser un patrimoine bâti, tout en limitant le besoin de grandes infrastructures touristiques,
- il participe à l'identité des territoires concernés en leur apportant une image « d'authenticité » en relation avec la proximité d'activités et de produits traditionnels et de « terroir »,
- il permet d'élargir la période de fréquentation touristique du littoral au-delà de la saison balnéaire,
- il permet, de par sa relation fréquente à l'arrière-pays, d'aller vers des dynamiques de développement ne se limitant pas à la seule bande littorale.

Mais le maintien de l'agritourisme dépend de la pérennité des exploitations agricoles dans ces zones.

Enfin, en ce qui concerne l'espace forestier, il semble que la pression foncière soit moins sensible. Ainsi, dans les Alpes-Maritimes, l'application de la loi « littoral » a eu un effet très significatif sur la protection des équilibres biologiques et écologiques ainsi que sur la

préservation des sites : les espaces visés par les articles R 146-1b (forêts et zones boisées proches du rivage) et L 146-2 (coupures d'urbanisation) ont été recensés et leur protection est progressivement traduite dans les plans d'occupation des sols ainsi que dans les schémas directeurs et le sera dans la directive territoriale d'aménagement (en cours d'élaboration) qui permettra de déterminer les modalités particulières d'application prenant en compte les spécificités du littoral des Alpes-Maritimes. A terme, ces protections découragent la pression foncière sur ces espaces, ce qui se traduit par une diminution du nombre des refus d'autorisation de défrichement pris en application de l'article L 311-3,8° du code forestier.

En définitive, les dispositions de la loi «littoral» n'ont pas apporté d'améliorations significatives quant au recul des terres agricoles; les activités annexes, alliant agriculture et tourisme, peuvent se développer sur le littoral, (avec cependant des contraintes possibles en espaces remarquables) et surtout en arrière du littoral, favorisant ainsi sa mise en valeur et la diminution de la pression humaine sur la côte.

## 2) LES ACTIVITES LIEES AU SECTEUR TERTIAIRE

### **Les ports de plaisance et les industries nautiques**

La filière nautique qui comprend outre la construction nautique, les activités de service (distribution, réparation, maintenance, location), les activités des ports de plaisance ainsi que celle des associations de pratiquants, regroupe plus de 5 000 entreprises correspondant à un chiffre d'affaires de plus 10 milliards de francs et à plus de 30 000 emplois. La plus grande partie de cette activité est située le long du littoral.

- Les ports de plaisance se répartissent sur l'ensemble du littoral, leur capacité d'accueil s'est fortement accrue ces dernières années : il y avait, en 1992, 105 000 anneaux, depuis, quelques milliers d'anneaux supplémentaires ont été créés puisqu'on en compte aujourd'hui environ 155 000. Le développement des ports, s'il est incontestable, est encore insuffisant par rapport à la demande d'hébergement de la flotte existante, même si celle-ci reste géographiquement très diversifiée. En effet, si la plaisance constitue un enjeu économique important, il convient de poursuivre une politique équilibrée entre le développement et la protection, ne conduisant ni à autoriser tout projet, ni à rejeter toute opération ce qui bloquerait tout développement ou amélioration. Les places supplémentaires à créer doivent être judicieusement réparties pour répondre à des besoins réels, différents selon les secteurs littoraux concernés et les clientèles de plaisanciers (potentiel à développer pour les mouillages collectifs). Elles devront également s'intégrer dans un contexte portuaire de qualité, afin de valoriser l'apport économique et touristique indéniable de cette activité.

- La construction nautique française emploie près de 5 000 personnes pour un chiffre d'affaires de plus de 3 milliards de francs, dont plus de la moitié à l'exportation. Les grands chantiers navals de plaisance sont rarement installés directement en bord de mer. En effet, la taille des navires construits (la majorité des navires de plaisance ne dépasse pas une longueur de 20 mètres) n'impose pas une telle localisation géographique. En revanche, il est important de souligner qu'une majorité des chantiers nautiques et surtout les plus importants (la construction nautique française est la première en Europe et la deuxième au monde derrière les Etats-Unis) se situent dans deux départements côtiers : la Vendée et la Charente-Maritime. A la différence des grands chantiers, les entreprises de maintenance ou de réparation, de location ainsi que des petits chantiers sont installés en bordure de mer ou de port.

## Le tourisme

Le tourisme sur le littoral constitue l'un des secteurs majeurs de l'économie touristique française avec près de 35 millions de séjours de français en 1997, soit 280 millions de nuitées, et 9,8 millions de séjours de non-résidents, soit 92 millions de nuitées. Il représente ainsi 1/4 des séjours et 1/3 des nuitées. Le chiffre d'affaires (consommation touristique intérieure) est estimé, quant à lui, à 156 milliards de francs <sup>3</sup>.

Le bord de mer est la destination privilégiée des campeurs et les dix premiers départements en nombres d'emplacements sur terrains aménagés sont sur le littoral qui totalise près de 434 000 emplacements sur un total de 954 000 (chiffres 1997). Le nombre d'emplacements offerts est stable d'une année sur l'autre, (très légère diminution entre 1996 et 1997). Le tableau suivant présente le classement des départements littoraux par capacité d'hébergement :

---

<sup>3</sup> Données chiffrées fournies par le Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement, Secrétariat d'Etat au Tourisme

<b>Camping</b> <b>Classement des départements littoraux 1997</b> par capacité d'hébergement (ordre décroissant)				
	département	nbre de terrains	nbre d'emplacements	surface en ha
1	VENDEE	248	43 958	692,41
2	HERAULT	175	40 523	600,16
3	CHARENTE-MARITIME	254	39 547	654,22
4	VAR	181	37 021	606,89
5	GIRONDE	122	30 923	611,82
6	FINISTERE	248	29 960	514,30
7	LANDES	84	26 274	513,45
8	MORBIHAN	207	25 660	464,45
9	PYRENEES-ORIENTALES	115	24 297	385,85
10	LOIRE ATLANTIQUE	111	15 423	287,93
11	COTES-D'ARMOR	119	14 190	289,04
12	MANCHE	103	12 826	231,47
13	PYRENEES-ATLANTIQUES	52	9 184	134,60
14	CORSE SUD	74	9 131	217,60
15	PAS DE CALAIS	64	9 019	164,98
16	BOUCHES DU RHONE	45	8 635	134,98
17	SOMME	58	8 610	150,08
18	CALVADOS	54	8 413	147,78
19	AUDE	33	8 013	135,70
20	GARD	15	7 327	116,23
21	HAUTE CORSE	64	7 112	222,73
22	ILLE ET VILAINE	42	5 459	85,04
23	ALPES MARITIMES	46	4 364	78,36
24	SEINE-MARITIME	39	3 992	63,30
25	NORD	19	3 734	63,18
26	EURE	1	82	2,00
<b>total</b>		<b>2 573</b>	<b>433 677</b>	<b>7 568,55 ha</b>

Le bilan de l'activité des stations balnéaires françaises fait apparaître qu'entre l'année 1991/92 et l'année 1996/97, le nombre de séjours personnels à la mer est passé de 40 millions (24,7% du total des séjours personnels) à 44,6 millions (26,3% de l'ensemble). Sur cette même période, les nuitées sont passées de 349,6 millions (36,7% du total des nuitées personnelles) à 372,6 millions (38,4% des nuitées personnelles). L'amélioration de la part de marché de la mer en terme de séjours s'est donc accompagnée également d'une augmentation de la part de marché pour les nuitées, malgré un léger raccourcissement de la durée moyenne des séjours (8,4 nuitées en 1996/97 contre 8,7 en 1991/92).

Dans le même temps, les clientèles sont de plus en plus exigeantes et à la recherche de davantage de qualité et d'authenticité. Elles se comportent désormais de façon toujours plus affirmée en consommateurs parfaitement avertis de l'offre touristique et à la recherche de formules économiques et peu contraignantes.

Enfin, au niveau de la fréquentation, la concentration excessive des flux touristiques dans le temps et dans l'espace constitue toujours un des problèmes majeurs pour les stations, avec les conséquences classiques : surdimensionnement des équipements et dysfonctionnement des services, des commerces et des activités hors saison, et enfin, gel des espaces par les nombreuses résidences secondaires inoccupées 11 mois sur 12.

### 3) LA CONSTRUCTION (ACTIVITE BTP)

Les communes littorales sont 2,5 fois plus peuplées que l'ensemble du territoire métropolitain (257 hts/km<sup>2</sup> contre 104 hts/km<sup>2</sup>) et le taux d'équipement touristique y est quatre fois supérieur à la moyenne nationale. De 1982 à 1990, 41,3 % des résidences secondaires y ont été construites. Enfin, 15 % des logements neufs chaque année sont construits dans les communes littorales qui représentent seulement 4 % de la superficie du territoire. Tous ces chiffres montrent le caractère privilégié de l'activité BTP sur le littoral et donc la grande sensibilité de ce secteur à la demande des Français.

Or, depuis le début des années 1990 on constate un ralentissement de la croissance de l'urbanisation dans les communes littorales. La loi « littoral » a bien constitué un frein à l'urbanisation diffuse et incontrôlée dans les zones concernées par les articles L 146-4 et 6.

Son influence exacte et sa responsabilité sur le fléchissement de l'activité du BTP qui représente jusqu'à 30% des emplois dans les communes littorales, sont difficiles à évaluer car ce secteur, comme partout en France, a été touché de manière prépondérante par la diminution de la croissance économique et la morosité des Français.

Ce ralentissement de rythme de construction peut s'expliquer, dans une moindre mesure, par l'intervention d'autres facteurs dont certains relèvent explicitement de la loi « littoral » : l'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres (hors espaces urbanisés), l'inconstructibilité dans les sites et paysages remarquables du littoral (L 146-6), le phénomène de saturation des zones déjà très urbanisées (Alpes-Maritimes, Pyrénées-Atlantiques) et l'extension limitée de l'urbanisation en espaces proches du rivage.

Avant la mise en place de la loi « littoral », la construction a connu une croissance exponentielle; la loi a eu pour effet de contribuer à la stabilisation de la croissance de la construction et de diminuer la consommation des espaces constructibles. La conjoncture

économique médiocre de ces dix dernières années a participé à ces mêmes conséquences.

Une reprise de l'activité BTP sur le littoral semble cependant se dessiner depuis le début 1998.

#### 1) LES PROGRES FAITS EN MATIERE DE QUALITE DES EAUX

La loi "littoral" du 3 janvier 1986 annonce la nécessité de gérer le littoral de façon globale ou intégrée, sans considérer séparément les usages, les ressources et le milieu naturel pour garantir un développement durable. La mise en œuvre d'une telle politique concertée pour la protection de l'environnement littoral doit avant tout s'appuyer sur des outils complets d'observation et d'évaluation du milieu, présentant une cohérence à l'échelle du bassin et si possible de la région, en remplissant des critères de compatibilité opérationnelle. Dans le domaine de la qualité des eaux littorales une réflexion d'ensemble s'impose sur l'organisation des nombreux réseaux, leurs finalités, leurs logiques... Dans cette perspective, l'Ifremer vient de lancer un schéma directeur de la surveillance.

En outre, pour contribuer à la compréhension des interactions entre l'état des ressources et des écosystèmes, d'une part, la dynamique du développement des activités humaines qui en dépendent, d'autre part, l'Ifremer entreprend une série d'études qui s'appuieront sur des outils d'information, Systèmes d'Information à Référence Spatiale (SIRS). Ces outils ont la particularité de rassembler des données tant biologiques que géographiques et juridiques sur un espace donné.

Un exemple pour illustrer cette démarche : le Ministère de l'Agriculture et de la Pêche a chargé l'Ifremer, à la fin de l'année 1997, de rassembler et mettre à disposition les informations concernant les zones favorables au développement des cultures marines, en recoupant notamment les capacités trophiques, les zonages de salubrité, et les pressions connues, contraintes environnementales et conflits d'usage. Dans certaines zones, la « vocation prioritaire des cultures marines » pourrait être affirmée et intégrée dans les schémas d'aménagement (SMVM...).

Les tracés de zones, réalisés sur cartes IGN au 1/100 000 pour la conchyliculture et sur cartes SHOM au 1/150 000 pour la pisciculture, complétés par des fiches descriptives, seront édités sous forme d'un atlas conchylicole et d'un atlas piscicole.

La sélection des zones reposera essentiellement sur les critères d'ordre physico-chimique (profondeur, hydrodynamisme, salubrité...) qui déterminent l'aptitude à la mise en œuvre d'une activité aquacole. Les contraintes liées à l'indisponibilité éventuelle des sites en raison d'usages alternatifs (navigation, pêche, nature...) seront répertoriées dans les fiches descriptives.

Cet atlas représentera donc les zones dans lesquelles le développement de l'aquaculture paraît possible, sans pour autant qu'il soit prioritaire ou même recommandé (les contraintes précises, tant économiques que liées aux usages alternatifs, restent à évaluer site par site à plus grande échelle). Il peut s'inscrire dans une perspective à plus long terme de représentation de l'ensemble des usages de la bande côtière.

D'une façon générale, la protection de la qualité des eaux littorales s'améliorerait encore davantage, si dans ce contexte d'approche globale par site, on développait une approche plus cohérente du traitement des déchets.

## 2) L'INNOVATION ET LA RECHERCHE DANS LE DOMAINE DU TOURISME

### **l'offre touristique**

Il est difficile d'identifier ce qu'ont été l'innovation et la recherche sur le plan du tourisme et l'influence qu'elles ont pu exercer sur son évolution. Les connaissances nécessaires pour avancer portent sur l'offre touristique qui révèle les tendances suivantes par type d'hébergement :

- le camping prédomine dans l'offre littorale : 70% des places offertes sur le territoire national sont dans les communes littorales, soit environ 1 million de places sur le littoral.
- l'hôtellerie a un poids très inégal d'une région à l'autre : 7,7% de l'hôtellerie picarde est située sur le littoral, contre 86% en Provence-Alpes-Côte-d'Azur. Selon les estimations des observatoires régionaux, l'offre en hôtellerie sur le littoral se répartit ainsi : 44% sur la façade atlantique, 40% sur la façade méditerranéenne et environ 16% sur la Manche.
- peu de régions disposent d'informations sur les hébergements familiaux du littoral : l'Aquitaine et les Pays de la Loire estiment que la quasi-totalité de ces équipements sont situés sur le littoral. La Picardie l'estime à seulement 22%.
- les meublés du littoral ne fournissent aucune information précise. Au niveau national, l'activité « souterraine » est estimée à 80%, et il est très difficile d'avancer des chiffres fiables, aussi bien sur le nombre de meublés que sur leur fréquentation. Toutefois, on peut considérer que l'offre en meublés est très importante sur le littoral et qu'elle tient souvent la première ou la deuxième place en nombre de lits touristiques dans les stations littorales. Dans une station comme Arcachon, l'offre en meublés représente environ 56% des hébergements marchands. A La Grande Motte, sur 52 000 lits touristiques, la location saisonnière représente environ 8 000 lits connus, et de très nombreux lits issus de l'activité « souterraine », car on estime ce mode d'hébergement comme le premier de la station.
- enfin, l'hébergement non-marchand<sup>4</sup> représente un poids important dans les régions maritimes.

### **La demande touristique**

Pour mieux cerner la situation et anticiper la forte demande, il est apparu nécessaire de mettre en place un organisme spécialisé; c'est l'apparition en 1993 de l'Agence Française de l'Ingénierie Touristique (AFIT), dont les objectifs et les lignes directrices sont entre autres :

- de développer une gamme de produits nautiques diversifiés.
- d'aider les collectivités locales et les socioprofessionnels à la mise en œuvre de ces produits adaptés aux différents segments de clientèles touristiques.

En ce sens, un certain nombre de travaux ont été réalisés ou sont en cours afin d'apporter une bonne lisibilité d'ensemble au niveau national sur les principaux éléments constitutifs

---

<sup>4</sup> Est considéré comme hébergement non-marchand, celui qui ne s'intègre pas dans la logique commerciale (hôtels), comme l'hébergement chez des parents, des amis, ou en résidence secondaire.

de l'offre nautique, mais aussi d'aider à la mise en œuvre d'actions concrètes de développement sur l'ensemble de la gamme des produits nautiques (plaisance, croisières, sports nautiques, pêche en mer) en fonction des demandes des différents acteurs, socioprofessionnels, élus, associations.

Dans le secteur de la plaisance, la diversification des activités et des produits nautiques s'avère nécessaire ; les structures de gestion portuaire doivent s'adapter et se coordonner avec les autres structures des stations ; le partenariat et le dialogue, à cette occasion, pourront se développer avec les élus, les opérateurs portuaires et ceux du tourisme nautique. S'agissant de la location maritime, l'AFIT travaille avec le concours de la Fédération des Industries Nautiques (FIN), afin d'aider les entreprises à élargir leur marché et à conquérir de nouvelles clientèles en adaptant leur offre aux attentes des différents segments du marché français. Enfin, une étude sur les potentialités de développement de l'activité de grande plaisance a été engagée dans le département du Var, en partenariat avec le comité départemental du tourisme.

Le développement des activités nautiques a été marqué également par un accroissement en volume du nombre de participants, mais aussi par une diversification des produits offerts aux usagers du littoral. Ces évolutions sont dues, pour une bonne partie, à des évolutions technologiques qui ont permis d'abaisser le prix des produits tant au niveau du coût de fabrication qu'à celui de l'entretien. Ainsi pour le nautisme, l'emploi de matériaux composites a permis une réduction du coût de production des navires et embarcations tout en accroissant leur durée de vie. On peut aussi noter le développement important de tous les engins de vagues qui a suivi celui de la planche à voile, engin basique. On retrouve une évolution similaire dans les engins à moteur tels que les motos de mer.

### 3) L'INNOVATION ET LA RECHERCHE EN MATIERE D'AMENAGEMENT ET D'URBANISME

Dans le cadre de la relance de la politique d'aménagement du territoire, des travaux de prospective et d'élaboration de politiques modernisées ont été lancés dans les années 1990 sur le littoral : prospective par façades littorales, notamment atlantique et méditerranéenne, politique des « grands chantiers interrégionaux », travaux sur l'armature urbaine et les réseaux de ville, diagnostic global sur le développement du littoral, mesures structurelles et de requalification prises au fur et à mesure des Comités Interministériels de l'Aménagement Du Territoire, parution de nombreux rapports et études sur la politique maritime et littorale de la France.

En matière d'urbanisme et d'architecture, un certain nombre de réflexions ont été engagées depuis la loi « littoral », pour la mise en œuvre des notions introduites par la loi (détermination des espaces remarquables, gestion de la bande des 100 mètres) mais sans que l'on puisse dire qu'un programme de recherche spécifique à l'aménagement du littoral ait été engagé à l'échelon central. En revanche, d'importantes études ont été faites en ce qui concerne l'articulation ville/port et l'intégration du port à la ville. Ces études ont débouché sur la mise en œuvre de projets ambitieux qui représentent un renouveau de l'urbanisme portuaire (projets notables à Saint-Nazaire, Le Havre, Marseille, Bordeaux, Brest...).

A partir de 1988, l'association internationale "Ville-port" a développé avec le soutien des ministères concernés, des colloques et des réflexions sur ce thème tant en France qu'à l'étranger (Espagne, Italie, Canada, Sénégal). Ces travaux concernaient d'abord des grandes villes, mais les réflexions menées s'appliquaient également aux villes moyennes.

En France, une réflexion a été conduite sur la réhabilitation, au profit de la plaisance, de certains emplacements dédiés à des activités de commerce ou de pêche mais qui ne sont plus utilisés (lieux improprement appelés « friches portuaires »).

Un programme spécifique de recherche et d'innovation a été lancé : l'action « Le port et la ville », conduite par le Programme Cité-Projets du Plan Construction et Architecture, en concertation avec les autres organismes de recherche, d'études et les services administratifs concernés dont la Direction du Transport Maritime des Ports et du Littoral. Ce programme a eu pour objectif de développer les savoirs et les compétences, de soutenir les initiatives et les expériences afin que l'architecture et l'aménagement des espaces contribuent pleinement à la dynamique et à la qualité de la façade portuaire urbaine.

Dans cette optique, il s'agit d'une action surtout portée sur les dimensions architecturales et urbanistiques qui se déroule en trois temps : diagnostic et analyse, réunion et mobilisation des partenaires (cf. collectivités locales, autorités portuaires, syndicats, maîtres d'ouvrages, architectes et urbanistes, experts, administrations), recherches pour les opérations concrètes.

Ainsi, six villes portuaires ont été choisies à titre d'expérimentation. Il s'agit de Bordeaux, Dunkerque, La Rochelle, Nantes, Rouen et Brest.

Le volet économique et social a été également pris en compte, ainsi que le volet éducatif (expositions, banques de données photographiques, projets d'action éducative). Cet important programme pluriannuel s'est conclu par un colloque de valorisation se déroulant sur trois villes portuaires, Paris, Rouen et le Havre et se prolonge par les travaux des équipes mobilisées à cette occasion.

Ainsi, en redécouvrant leur front de mer et l'élément « eau » oublié des philosophies urbaines portuaires, les villes littorales tendent de plus en plus à se rapprocher de leur port.

La structure urbaine glisse vers le front de mer, certains quartiers s'ouvrent ou redécouvrent l'eau par de nouveaux aménagements urbanistiques ou paysagers des quais. Les centres-ville sont repensés au travers d'une réouverture sur l'eau : évoquons le projet de Nantes intitulé « un nouveau cœur pour Nantes », ou encore « l'Orientis » à Lorient. La notion de front de mer dite « waterfront » apparaît en France, mais sans reprendre les modèles américains existants. On assiste à la reconversion des entrepôts en pépinières d'entreprises ou en pôles universitaires, ou encore à l'apparition de nouveaux pôles tertiaires et urbains sur le port.

Le front de mer change ainsi de fonction : d'un usage fondé sur le portuaire, on passe à un usage tertiaire avec le développement de nombreux projets. Ce phénomène de mutation structurelle et fonctionnelle des villes portuaires n'en est, pour le moment, qu'à ses débuts; ainsi, de nombreux projets naissent, parfois très ambitieux. L'exemple en cours de l'atelier « Projet Urbain sur le Port de Saint-Nazaire » montre la tendance actuelle au remodelage de la ville et de son port.

S'agissant de la prise en compte de la plaisance dans l'aménagement, on peut estimer qu'aux marinas, grandes consommatrices d'espaces éloignés des centres urbains, ont succédé à partir de 1973 les ports dits « fonctionnels ». Ports publics concédés alors par l'Etat, ils sont généralement de grande dimension (+500 places) et leur implantation est fonction de considérations plus techniques qu'urbanistiques. Les municipalités et les

gestionnaires de ports, les plaisanciers et les touristes, hôtes de passage, ont fait apparaître la nécessité de mieux intégrer le port à la ville et de développer là où cela est possible, l'interface ville-port afin que le port ne soit pas seulement un « parking à bateaux » mais participe au développement et à l'image de la ville.

Une greffe réussie entre le port et la ville permet d'équilibrer les flux de personnes et d'activités. Dans nombre d'agglomérations le centre ancien, concentrant la majorité des commerces et des équipements, se voit rééquilibré par l'aménagement d'un port de plaisance engendrant une animation propre au port et relançant les activités en front de mer (commerces, réhabilitation ou construction d'immeubles).

Par ailleurs, suite à l'intégration d'un port dans la ville, les effets sur l'urbanisme sont conséquents : les ports entraînent souvent une hausse des valeurs foncières et un développement des programmes immobiliers. La demande des places dans un port et la demande en résidences secondaires sont généralement liées, même si les clientèles sont différentes.

#### 4) LA RECHERCHE SUR LES METHODES DE DELIMITATION DU DPM

Dans son article 26, la loi « littoral » définit de nouvelles modalités pour la délimitation du rivage en indiquant que « *les limites du rivage sont constatées par l'Etat en fonction des observations opérées sur les lieux à délimiter ou des informations fournies par des procédés scientifiques* ».

Pour mettre en œuvre ces nouvelles dispositions, un rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC) sur le domaine public maritime naturel (rapport 91.258 du groupe de travail présidé par J. Dubois) préconise de « *substituer au dispositif actuel une définition probabiliste énonçant que le rivage de la mer comprend tout ce que la mer couvre et découvre avec une période de retour donnée de n années* ».

Sous l'égide du Ministère de l'Équipement, et plus précisément de la Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral (DTMPL), des études ont été lancées afin de définir les procédés scientifiques à mettre en œuvre et d'évaluer leur capacité à apporter des informations pertinentes pour la délimitation du rivage. Une étude réalisée par le Service Hydrographique et Océanographique de la Marine (SHOM) et l'IGN a démontré que les moyens scientifiques permettaient de connaître avec une précision suffisante le niveau maximum atteint par la mer pour des périodes de retour données. Cependant, les méthodes utilisées ne s'appliquent correctement que sur les zones littorales à marnage important (Manche et Atlantique). Par ailleurs, l'information obtenue est en elle-même insuffisante compte tenu de l'influence non négligeable du « jet de rive » résultant des houles sur l'étendue du domaine périodiquement recouvert par la mer. Compte tenu de ce constat, une étude a été confiée à l'Université de Caen en vue de mettre au point une méthode permettant d'évaluer l'amplitude de ce phénomène à partir de données aisément accessibles. Les résultats démontrent qu'en l'état actuel, il est vain d'espérer prédire le niveau atteint par le « jet de rive » avec la précision nécessaire à la procédure de délimitation.

Cependant, les techniques étudiées peuvent contribuer à donner des éléments permettant d'encadrer avec une bonne précision la limite du rivage au sens de la loi. Actuellement, les études portent sur le recensement et la description d'autres techniques en vue de la constitution d'un catalogue des outils disponibles pour réaliser une étude de

délimitation. En particulier, une étude porte sur l'inventaire des indicateurs biologiques caractérisant les domaines recouverts périodiquement par la mer.

## 5) LA RECHERCHE SUR L'EROSION MARINE

Le recul des côtes étant une préoccupation majeure dans certaines zones côtières, depuis la promulgation de la loi, un important effort de recherche et d'études a été mis en œuvre afin de proposer un ensemble d'actions cohérentes de protection.

Les collectivités territoriales ont d'ailleurs largement appuyé les travaux et études menés que ce soit dans le cadre universitaire ou par des bureaux d'études spécialisés (SOGREAH, BCEOM,...) ou bien encore par différents services techniques de l'Etat, comme les Centres d'Etudes Techniques de l'Equipement (CETE), ou le Centre d'Etudes Techniques Maritimes et Fluviales (CETMEF) du Ministère de l'Equipement.

Des recherches menées, notamment dans le cadre d'un groupe de travail mis en place par le CGPC en 1990, sont sorties des recommandations méthodologiques pour la défense du littoral français contre l'action de la mer et l'insertion dans l'environnement des travaux de lutte contre l'érosion marine.

La préconisation principale est la nécessité d'une analyse globale approfondie. Celle-ci doit permettre de vérifier l'opportunité d'une intervention, de choisir les techniques adaptées et d'insérer les aménagements dans le site à protéger. Le contenu des études préalables à réaliser est détaillé. En complément à ces recommandations générales, le Service Technique Central des Ports Maritimes et des Voies Navigables a publié un document présentant de manière exhaustive les techniques utilisables.

Parallèlement, les recherches se sont développées sur des méthodes « douces » telles que le rechargements de plage et les procédés de drainage des sables. Ces techniques sont en cours d'expérimentation sur des sites pilotes (Sable d'Olonne, Villers-sur-Mer...).

Un autre aspect important pour mener une politique cohérente de protection du littoral est la connaissance des phénomènes morphodynamiques et sédimentaires. Dans ces domaines, d'importantes recherches sont en cours notamment dans le cadre de programmes européens auxquels la France participe activement. Enfin, le CETMEF et le BRGM étudient la possibilité de mettre en place un système d'information sur l'évolution du trait de côte qui permettra la mise à disposition des données morphologiques et hydrosédimentaires nécessaires au suivi physique du littoral.

## 6) LES PROGRES EN MATIERE DE SECURITE EN MER

Des matériels nouveaux et des normes de sécurité visent à améliorer la sécurité et le sauvetage des personnes en mer.

En ce sens, la mise en place du Système Mondial de Détresse et de Sécurité en Mer (SMDSM) à partir du 1er février 1999 conduit à l'exécution d'un plan de modernisation des infrastructures de radiocommunication des Centres Régionaux Opérationnel de Surveillance et de Sauvetage (CROSS).

Ce plan, en voie d'achèvement, permet à l'Etat de remplir ses engagements en matière de veille des alertes de détresse et de coordination des opérations de recherche et de sauvetage sur les zones dévolues à ses responsabilités opérationnelles contractées en application de la convention de Hambourg.

L'apparition de nouveaux systèmes, basés principalement sur la multiplication des capacités de communication, grâce notamment aux satellites, offre aux usagers dans les espaces maritimes hauturiers et côtiers, un service d'acheminement automatique des alertes vers les centres d'exploitation à terre. Ces moyens rapides et performants de positionnement (GPS) et de communication leur permettent également de communiquer à tout moment et en tout lieu, de recevoir des prévisions météorologiques de plus en plus fiables et de plus en plus détaillées et de connaître exactement leur position.

Le renforcement du réseau radioélectrique des CROSS concourt aussi à l'établissement d'un service de diffusion des informations de sécurité maritime.

Il convient de préciser également que dans les zones littorales où s'exercent les responsabilités conjointes des maires et de l'Etat, des protocoles ont été établis en vue de favoriser l'échange des informations en matière d'accident survenant dans la bande des 300 mètres et la coopération entre les services opérationnels désignés.

Enfin, au delà de la sécurité des personnes, la sécurité des biens et de l'environnement, notamment la lutte contre les pollutions marines accidentelles est un enjeu pris en compte de plus en plus sous l'aspect de la prévention. Le renforcement des règles de sécurité des navires et de la navigation, prises principalement dans le cadre de l'OMI (Organisation Maritime Internationale) et la mise en place du « contrôle par l'Etat du port » (Union Européenne, mémorandums régionaux) participent à une prévention croissante. La récente révision des circulaires relatives aux plans POLMAR renforce les moyens d'une gestion aussi rapide et efficace que possible des pollutions potentielles et avérées. Les progrès dans les domaines stratégiques de la gestion des crises, dans les domaines techniques du confinement et de la résorption des pollutions massives participent à la prévention et à la remédiation. Dans ces domaines, le CEDRE (Centre de documentation, de recherche et d'expérimentations sur les pollutions accidentelles des eaux) a fait progresser régulièrement ses capacités d'expertise et d'intervention qui sont reconnues et sollicitées de plus en plus au-delà de nos frontières.

## CONCLUSION

En matière d'urbanisme, la loi « littoral » pose le principe de l'adaptation locale de certaines dispositions (espaces proches, coupures d'urbanisation...). Ce principe peut présenter un avantage comme l'écrivent MM. Helin et Hostiou : « *De telles dispositions, dans le contexte particulier de la décentralisation, constituent autant d'incitations à mieux adapter la décision au contexte local, laissant place à l'initiative et au bon sens des nombreux décideurs. A ceux-ci de jouer intelligemment cette carte, sous le contrôle du juge administratif* ». Une incertitude juridique observée dans les années qui ont suivi la publication de la loi a été peu à peu levée, en raison des précisions apportées par les jurisprudences. En outre, un document méthodologique<sup>5</sup> a apporté une aide précieuse aux services de l'Etat et aux communes, dans la compréhension de ces dispositions.

---

<sup>5</sup> Propositions pour des applications spatiales de la loi « littoral » : du porter à connaissance de l'Etat à la mise en compatibilité avec la loi - décembre 1993 - Ministère de l'équipement ; Direction de l'architecture et de l'urbanisme.

Ainsi depuis 1986 de nombreux POS ont été mis en compatibilité avec la loi. L'objectif aujourd'hui poursuivi par l'Etat est que cette tâche soit enfin achevée.

Sur le plan des activités économiques, il est difficile de dégager l'impact direct de la loi. Le littoral apparaît cependant comme un espace caractérisé par une forte interdépendance d'activités économiques très diffuses. Le développement des résidences secondaires a entraîné le développement du tourisme et des autres activités tertiaires et réciproquement. La loi a permis d'encadrer des situations qui auraient pu conduire à terme vers des conflits majeurs, liés notamment à la sur-fréquentation touristique pendant la période estivale. Il faut cependant rester vigilant sur la consommation des espaces nécessaires aux activités traditionnelles.

S'agissant de la recherche, la loi a apporté des innovations concernant plus particulièrement la qualité des eaux et a amélioré la sécurité en mer. Elle a également favorisé des travaux en matière de planification générale des activités sur le littoral afin de mieux gérer l'espace.

En revanche, en matière d'architecture à vocation touristique ou de construction de bâtiments professionnels, elle a peu favorisé la recherche et l'innovation. La loi « littoral » n'a pas abordé l'aspect architectural. La directive de 1979 l'avait pourtant mis en exergue, sur le plan de la qualité des constructions et de leur insertion dans le paysage.

Quelques projets « ville/port » sont cependant en cours de réalisation et plusieurs communes, stimulées notamment par des études locales, développent des réaménagements urbains (souvent à vocation touristique) qui mettent en valeur l'architecture littorale de leur région. L'innovation architecturale n'est pas absente du littoral, mais les projets sont de faible ampleur, non reproductibles et de plus en plus souvent liés à la valeur patrimoniale des lieux.

## **2EME PARTIE :**

### **ROLE DES ACTEURS DANS LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI**

# 1 - L'ETAT

---

## 1) L'ETAT, PORTEUR ET GARANT DE LA LOI

La plupart des dispositions de la loi « littoral » sont directement applicables dans les communes littorales, notamment celles qui posent les principes d'aménagement équilibré de l'espace et de préservation des milieux marins ou celles relatives à l'accès public aux plages. Sur certains points particuliers toutefois, des décrets d'application viennent compléter les dispositions de la loi.

### **Les décrets parus :**

- le décret n°86-152 du 5 décembre 1986 relatif au SMVM (Schéma de Mise en Valeur de la Mer) précise le contenu et les modalités d'élaboration d'un SMVM afin de définir sur le littoral et en mer la vocation des différentes zones et de préciser les sujétions s'y rapportant, notamment les mesures de protection du milieu marin.

- le décret n°88-531 du 2 mai 1988 sur l'organisation des secours et le sauvetage en mer précise aux maires des communes littorales, le champ de leur responsabilité et la liaison avec l'autorité de l'Etat. Les préfets maritimes en métropole et les délégués du gouvernement outre-mer ont la responsabilité générale des opérations de secours, recherche et sauvetage en mer. Ils peuvent, de plus, faire appel ou solliciter le concours d'autres moyens. Des centres de coordination de sauvetage marin sont, à cet effet, constitués auprès des autorités responsables. Ils sont destinataires de toutes les alertes et informations relatives à la recherche et au sauvetage de personnes en détresse en mer et prennent la direction des opérations.

- le décret n°89-694 du 20 septembre 1989 concernant la protection des espaces littoraux précise les conditions d'application de l'article L 146-6 en complétant la typologie des espaces et milieux à préserver au titre de cet article dès lors qu'ils remplissent l'une des trois conditions suivantes :

- ils constituent un site ou un paysages remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel ou culturel du littoral
- ils sont nécessaires au maintien des équilibres biologiques
- ils présentent un intérêt écologique

En outre, ce décret énumère les travaux et aménagements qui peuvent être effectués, tout en respectant le maintien ou le développement des activités agricoles, pastorales, forestières, de pêche ou cultures marines ou lacustres.

- le décret n°89-734 du 13 octobre 1989 sur les 50 pas géométriques dans les D.O.M fixant les conditions et modalités de cession à la commune des terrains compris dans cette zone.

- le décret n°90-481 du 12 juin 1990 portant sur la création d'une servitude transversale pour l'accès au rivage de la mer : l'objectif de cette servitude est d'améliorer l'accessibilité de la servitude longitudinale déjà prévue dans la loi du 31 décembre 1976.

- le décret n°91-980 du 20 septembre 1991 sur les normes d'hygiène et de sécurité applicables aux piscines et baignades aménagées : extension du décret aux baignades non-aménagées et fixation des normes à respecter, des méthodes de référence à utiliser pour l'analyse de ces eaux.

- le décret n°91-1110 du 22 octobre 1991 concernant les zones de mouillage et les équipements légers : l'article 28 de la loi a institué des Autorisations d'Occupation Temporaire (AOT) spécifiques aux zones de mouillage et d'équipements légers pour accueillir des navires et bateaux de plaisance (cf.1,5) ). Le décret d'application fixe les conditions de délivrance de ces autorisations par l'Etat et les règles de police à observer à l'intérieur de ces zones.

### **Des projets de décrets n'ont pas encore abouti-pourquoi ?**

- les trois décrets relatifs à l'extension du champ d'application :

Dès la parution de la loi, la préparation des décrets concernant l'extension de son champ d'application a été engagée et a fait l'objet de diverses concertations; les projets de textes élaborés ont donné lieu à consultation de chacun des conseils municipaux des communes concernées : cette procédure s'est déroulée sur plusieurs années, dans le souci de recueillir tous les avis utiles. Ces projets concernaient aussi bien la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux, prévue à l'article 2 de la loi, que celle des communes non riveraines de la mer ou des estuaires mais participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux, prévue à l'article L 146-1 du Code de l'Urbanisme, ainsi que celle des estuaires les plus importants visés à l'article L 146-4-IV de ce Code. Au cours de la procédure, il est apparu qu'un certain nombre de communes ont émis des avis défavorables sur l'application de ces dispositions à leur territoire ce qui a conduit à ne pas prendre les décrets.

- le décret sur la délimitation du rivage de la mer par des procédés scientifiques : le décret est en attente, en raison des difficultés techniques de validation des méthodes scientifiques à retenir. Des études complémentaires sont en cours.

- le décret concernant les conventions d'ensemble touristique : malgré la non-parution du décret prévu à l'article 19 de la loi, d'autres outils se sont mis en place, chartes et autres documents intercommunaux, se substituant ainsi aux conventions dont les modalités paraissaient ne plus correspondre aux besoins des élus. Il apparaît donc inopportun de sortir ce décret pour des dispositions qui dans la pratique ont été mises en œuvre par des outils spécifiques plus adaptés.

### **Le plan d'occupation des sols et le « porter à connaissance »**

L'espace littoral est encadré par un ensemble de normes qui impose à la commune le respect des règles dans l'élaboration des POS et la délivrance des autorisations individuelles d'occuper ou d'utiliser le sol.

Les POS, élaborés par les communes, doivent être compatibles avec les LAU, les DTA, les SD, les SMVM. A ce titre, le rapport de présentation du POS doit justifier de cette compatibilité sous peine d'annulation du POS (C.E.,du 2 novembre 1985, ministère de l'urbanisme, du logement, et du tourisme, contre Daniau, rec. C.E.).

Sur le fond, la procédure est la suivante :

*« L'élaboration du POS est conduite sous l'autorité du maire...; l'Etat est associé à cette élaboration » : (R 123-4).*

*« Dans un délai de 3 mois, à compter de la transmission de la délibération prescrivant l'établissement du POS, le préfet porte à la connaissance du maire, les prescriptions nationales ou particulières... » (R. 123-5).*

A ce titre, les services déconcentrés de l'Etat ont entrepris rapidement d'élaborer des réflexions sur l'évolution des territoires littoraux, à une échelle supra-communale, afin de discerner les éléments de changements et d'en alerter les maires.

Sur le plan des outils qui ont été développés auprès des acteurs locaux, outre le guide méthodologique pour les « porter à connaissance » (cf. nota 5), un guide de jurisprudence illustré consacré à la loi « littoral » a permis de mieux appréhender les questions difficiles. Edité en 1992 par le Ministère de l'Equipement, du Logement et des Transports, son objectif est de présenter, pour chaque article du code de l'urbanisme et relatif au littoral, le règlement d'un certain nombre de contentieux .

Enfin, le centre d'études techniques de l'équipement de Rouen vient d'achever la numérisation des cartes, élaborées il y a plus de 20 ans dans le cadre de l'Inventaire Permanent du Littoral. Cette action, si elle se prolonge par la réactualisation des informations, permettra d'appréhender, à l'échelle nationale, dans un document unique, sous forme de système d'information géographique, les changements essentiels intervenus sur l'espace littoral depuis la mise en œuvre de la loi.

C'est sur la base d'études locales, menées dans l'ensemble des départements littoraux de métropole, que l'Etat a pu afficher avec clarté ses orientations fondamentales qui ont pu être traduites par une proposition de vocation des espaces.

Le « porter à connaissance » est le moyen privilégié pour l'Etat de communiquer un ensemble d'informations aux collectivités locales. Il peut y intégrer des références sur la capacité d'accueil communale, au regard des autres collectivités voisines, que cet accueil soit de nature permanente ou saisonnière. Elaborer un porter à connaissance n'équivaut pas à répondre à l'ensemble des questions soulevées par la loi, mais favorise plutôt la mise en place d'une réflexion globale, qui facilitera le cadrage et l'identification des problèmes et, ainsi, pourrait favoriser la diminution des risques contentieux ultérieurs. Pour compléter utilement le « porter à connaissance », le projet de loi d'orientation agricole prévoit l'établissement d'un document de gestion de l'espace agricole et forestier, document qui devra être consulté lors de l'élaboration des documents d'urbanisme.

Une enquête menée auprès des services déconcentrés de l'Etat en 1996 a établi la situation des POS au regard de la loi « littoral » : sur 882 communes littorales qui ont fait l'objet de cette enquête, 832 ont été étudiées. Parmi ces dernières, 728 communes étaient couvertes par un POS opposable au tiers. Le taux d'incompatibilité des POS avec la loi était de 17,5 %.

## 2) L'ETAT, AMENAGEUR DU TERRITOIRE NATIONAL

### A) Les principes de l'équilibre

#### • L'héritage :

Le cadre communal est trop étroit pour appréhender l'intégralité des problèmes et proposer des solutions. Il est ainsi apparu nécessaire d'élaborer un document d'ensemble, au niveau d'une terre côtière géographiquement homogène et suffisamment étendue.

Les premières opérations réalisées sur le littoral portaient sur des secteurs de côtes fort larges. La plus ancienne politique d'aménagement du littoral a ainsi été conduite par la DATAR à l'échelle de régions entières.

La Mission interministérielle pour l'aménagement touristique du littoral Languedoc-Roussillon, créée par le décret du 18 juin 1963, avait pour objectif de définir un programme général d'aménagement de la côte Languedoc-Roussillon, d'en déterminer les moyens d'exécution et d'en suivre la réalisation.

L'objectif principal de la mission était de transformer une région inhospitalière (marécages) en une grande région touristique pouvant concurrencer la Côte d'Azur.

Huit stations touristiques nouvelles ont été créées : Port-Camargue, La Grande Motte, Carnon, Cap d'Agde, Gruissan, Port-Leucate, Port-Barcarès, Saint-Cyprien.

L'achèvement des opérations en dérogation aux dispositions particulières de la loi « littoral » a été possible jusqu'au 31 décembre 1989. Seules les 4 premières stations ont été achevées en février 1994.

La Mission Interministérielle pour l'Aménagement de la Côte Aquitaine (MIACA), créée par décret du 20 octobre 1967, avait pour objectif d'élaborer un programme général d'aménagement de la côte Aquitaine et d'en suivre la réalisation. Les objectifs généraux qui ont inspiré l'aménagement de la Côte d'Aquitaine étaient d'une part de maîtriser le développement touristique (action foncière sur la totalité des espaces sensibles pour orienter les opérations touristiques), et d'autre part de fournir une image spécifique du littoral aquitain par le biais non seulement d'une politique rigoureuse de protection de la nature avec concentration des hébergements touristiques dans les Unités Principales d'Aménagement (UPA), séparées par de vastes « secteurs d'équilibre naturel » (SEN), mais aussi par le biais d'un aménagement en profondeur en liaison avec les trois composantes du paysage aquitain : terre, forêt, lacs. Enfin, il était demandé aux aquitains de participer à l'aménagement touristique.

Un certain nombre de projets prévus dans ces opérations, devenus incompatibles avec la loi « littoral » et plus particulièrement avec l'article L 146-4, n'ont pu être réalisés.

#### • Les évolutions apportées par la loi

- **la limitation à l'urbanisation** était destinée à empêcher les grandes opérations nouvelles et à éviter le mitage, en prévoyant des extensions en continuité de l'urbanisation déjà existante et des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Ainsi, depuis la loi, l'idée de rattachement à un tissu urbain existant est primordiale, les grands projets immobiliers situés trop à l'écart des agglomérations et villages ne sont plus possibles.

- **le libre accès du public à la mer - plages - sentier du littoral** : l'un des principes fondamentaux réaffirmé par la loi « littoral » est le libre accès du public à la mer et sa gratuité. Plusieurs dispositions y concourent sur les espaces privilégiés que constituent les plages et le sentier du littoral.

Dans la mesure où les plages constituent un élément important de l'animation touristique des communes littorales, la loi a prévu la possibilité de leur concession, mais en l'encadrant précisément : préservation de la libre circulation et du libre usage d'un espace suffisant le long de la mer, publicité des concessions et sous-traités... Cette transparence de la gestion est renforcée par l'obligation d'une enquête publique préalable à la concession.

Progressivement, les plages privées de la Côte d'azur ont été réouvertes au public ; cependant des progrès restent à accomplir pour limiter l'appropriation de ces espaces publics très convoités, surtout quand ils sont l'objet de profits fructueux.

L'Etat mène une réflexion avec les acteurs concernés pour accentuer la transparence des attributions de lots de sous-traités, ainsi que pour allier l'objectif d'éviter le « durcissement » des installations sur les plages naturelles tout en facilitant la recherche d'une animation touristique en toute saison, notamment pour les plages situées en milieu urbanisé.

L'accès du public à la mer est également facilité par la mise en œuvre d'une servitude de passage des piétons le long du littoral, d'une largeur de trois mètres, sur les propriétés privées riveraines du domaine public maritime (loi du 31 décembre 1976). L'aménagement d'un sentier sur l'ensemble du littoral métropolitain est effectuée par les services maritimes. Actuellement, 4720 km de côte sont accessibles, dont 1360 km ont été aménagés et ouverts au public. A cet égard, la loi « littoral » complète la servitude existante en permettant d'instituer une servitude « transversale » au rivage de la mer afin d'améliorer l'accessibilité du sentier littoral.

Le développement des crédits d'Etat amorcé en 1997, poursuivi en 1998 et 1999, concourt au développement de la politique de mise en œuvre et d'aménagement du sentier qui recueille la satisfaction du public, lui permettant de découvrir de nouveaux sites jusque là encore inaccessibles.

### **- l'impulsion pour développer les potentialités des activités liées à la mer**

La loi, dans ses objectifs, doit préserver et développer les potentialités économiques du littoral. Ses dispositions protectrices ne concernent pas les ports et les activités industrialo-portuaires. L'ensemble de ce secteur, qui est un atout considérable pour le développement du littoral, a évolué parallèlement à la loi. La situation observée aujourd'hui est le résultat d'un faisceau de paramètres, tant nationaux qu'internationaux, qui débordent largement le cadre de la loi « littoral ».

En revanche, la loi organise explicitement les conditions d'accueil des autres activités liées à la mer comme les cultures marines et la plaisance.

Les ports de plaisance, par exemple, qui bénéficient d'un régime privilégié et constituent le support d'une activité majeure sur le littoral, font l'objet de plusieurs dispositions qui s'imposent dorénavant :

- intégration dans les sites
- respect des Schémas de Mise en Valeur de la Mer
- reconstitution à titre compensatoire des plages et du potentiel conchylicole ou aquacole
- classement dans le domaine public des bassins et de la bande « bord à quai ».

On peut noter que les activités nautiques se diversifient (avirons, canoës de mer,

planches à voile, scooters de mer) et qu'il convient d'adapter à terme l'offre des services correspondants, dans le cadre des conditions d'aménagement prévues par la loi.

### • la protection d'un patrimoine naturel fragile

Le concept de protection des espaces littoraux a été réaffirmé par la loi «littoral». La procédure d'enquête publique doit être lancée dès lors qu'une exception à la loi est envisagée (bande des 100 mètres, changement substantiel d'utilisation du DPM) et lorsqu'un aménagement léger est prévu en espaces remarquables. Ainsi les implantations réalisées doivent être dûment justifiées, parfois même avoir été déclarées d'utilité publique. Cette procédure, réaménagée par la loi du 12 juillet 1983, a été mise au service de la loi «littoral» et a permis, notamment lorsqu'elle était accompagnée d'une étude d'impact, d'informer le public, de recueillir son avis préalablement à la réalisation de certains aménagements et de mesurer les incidences possibles sur l'environnement, ce qui est d'un intérêt tout particulier dans les zones soumises à forte pression urbaine, comme sur le littoral.

## B) Les outils

Outre l'outil juridique spécifique que constitue la loi «littoral», l'Etat dispose d'un certain nombre d'instruments permettant d'assurer la protection et l'aménagement des espaces. Même s'ils s'appliquent pour l'essentiel sur l'ensemble du territoire, ces instruments se révèlent particulièrement utiles sur le littoral. Ainsi, les outils existants, qui se sont ajoutés dans le temps et parfois se superposent, permettent notamment d'affiner et de renforcer les dispositions souvent générales exprimées dans la loi «littoral» et concourent, de ce fait, à la traduction des orientations qui y sont définies.

Constituant une construction globalement cohérente et efficace, ils ont contribué et contribuent encore largement à lutter contre les importantes pressions touristiques et foncières qui s'exercent sur le littoral.

### • Les outils propres au littoral

- le SMVM : un instrument d'analyse et de gestion spécifique de l'espace maritime et littoral :

les Schémas de Mise en Valeur de la Mer ont été institués par la loi du 7 janvier 1983, complétée par l'article 18 de la loi dite « littoral » du 3 janvier 1986. Le décret du 5 décembre 1986 précise le contenu et les modalités d'élaboration de ces schémas.

La loi a donné une place relativement importante à ces instruments dans la hiérarchie des normes juridiques qui se traduit par un décret en Conseil d'Etat, ils ont les mêmes effets que les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) instituées par la loi d'orientation sur l'aménagement et le développement du territoire; c'est-à-dire qu'ils se situent à un niveau intermédiaire entre les lois d'aménagement et d'urbanisme dont la loi « littoral » et les autres documents d'urbanisme (Schémas Directeurs, POS). Ces derniers doivent donc être compatibles avec les dispositions des SMVM.

L'une des spécificités des schémas et leur vocation d'arbitrage entre différents intérêts, qui ne sont pas forcément pris en compte par les documents de planification plus terrestres, grâce notamment à l'approche mer-terre qui les caractérise. Ainsi, l'article 18 de la loi «littoral» affirme le principe de « solidarité » entre l'espace maritime et le littoral

qui lui est attenant, autant pour ce qui concerne l'aménagement, la mise en valeur et la protection, sans pour autant privilégier l'un ou l'autre de ces aspects, mais en assurant un équilibre entre ces différents éléments.

La préservation des espaces qui le méritent et le développement des activités liées à la mer sont parmi les éléments déterminants de la fixation de la vocation générale des zones, et c'est précisément le fait d'avoir à définir les conditions de la compatibilité entre les différents usages de l'espace maritime et littoral qui permet aux SMVM d'assurer la cohérence et la synthèse de la protection et de l'aménagement sur une partie du territoire qui constitue une unité géographique pertinente.

Actuellement, l'élaboration d'un SMVM relève juridiquement de la compétence de l'Etat et la procédure est déconcentrée. A ce jour, onze schémas ont été lancés :

- un a été approuvé par décret en Conseil d'Etat du 20 avril 1995, celui du Bassin de Thau
- un va être présenté au conseil d'Etat en 1999, celui du littoral charentais (Charente-Maritime)
- deux sont en phase d'élaboration : la baie de Lannion (Côtes d'Armor) et le bassin d'Arcachon (Gironde)
- cinq en sont à la phase des études : golfe de Saint-Tropez (Var), Camargue (Bouches-du-Rhône), Trégor-Goëlo (Côtes d'Armor), baie de Saint-Brieuc (Côtes d'Armor), rade de Lorient (Morbihan)
- le schéma de la baie de Bourgneuf (Loire-Atlantique - Vendée) est actuellement en phase d'attente
- celui de la pointe du Raz à l'Odet (Finistère), lancé en 1988, est aujourd'hui abandonné.

Ce bilan peut donc paraître « mitigé ». Après 12 ans un certain nombre d'interrogations se posent, notamment en matière de procédure et des améliorations sont envisagées.

#### **- Les schémas d'aménagement régionaux (Corse et D.O.M) et leur volet SMVM**

S'agissant de la Corse, la loi n°82.629 du 30 juillet 1982 avait transféré des compétences particulières à la région de Corse en matière d'aménagement du territoire. Conformément à cette loi, la région était compétente pour élaborer et adopter un projet de schéma d'aménagement, celui-ci devant être approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Faute d'adoption d'un tel projet dans les délais prévus par la loi et à plusieurs reprises prolongés, l'Etat a approuvé un schéma d'aménagement par décret, le 07.02.92.

Depuis la loi n°91.428 du 13 mai 1991, portant statut de la collectivité territoriale de Corse, celle-ci est compétente pour élaborer et adopter un schéma d'aménagement, qui demeure approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Ce document établi en cohérence avec le plan de développement de ce territoire, a également les mêmes effets que les D.T.A. et contient un chapitre particulier valant SMVM, permettant, à ce titre, de préciser les modalités d'application de la loi « littoral » qui constitue en Corse, un des enjeux les plus importants en matière de développement et de protection.

Le préfet de Corse n'ayant pu donner son accord au chapitre valant SMVM contenu dans le projet arrêté par le président du Conseil de l'Exécutif en septembre 1997, la collectivité territoriale a décidé de reprendre l'élaboration de ce document.

S'agissant des S.A.R. d'outre-mer, la loi du 2 Août 1984 a transféré aux régions d'outre-mer des compétences particulières, notamment dans le domaine de l'aménagement. Ainsi, en vertu de cette loi, les régions sont compétentes pour élaborer et adapter les schémas d'aménagement, celui-ci étant approuvé par décret en Conseil d'Etat.

Au-delà de ces particularités institutionnelles, ces schémas offrent la caractéristique d'être des documents à vocation multiple :

- ils contiennent un chapitre valant schéma de mise en valeur de la mer
- ils ont les mêmes effets que les D.T.A. instituées par la loi du 04.02.95 ;
- ils valent schémas d'aménagement et de développement du territoire au sens de la loi précitée.

A la date de ce rapport, l'état d'avancement est le suivant :

- Réunion : le SAR-SMVM a été approuvé par décret en conseil d'Etat du 6 novembre 1995. Ce document constitue une référence en matière d'ingénierie juridique.

- Martinique : le SAR-SMVM a été approuvé par décret en conseil d'Etat en date du 23 décembre 1998.

- Guyane : la région a adopté un schéma en juin 1995. L'instruction engagée a fait apparaître un avis favorable de la part des ministères concernés sur l'ensemble des orientations, et certaines interrogations sur la conduite de la procédure. La région a formulé, en octobre 1998, la demande d'une mission administrative pour examiner le devenir du SAR en perspective de l'élaboration du XII<sup>e</sup> Contrat de Plan.

- Guadeloupe : le schéma adopté en 1990 a été rejeté pour motifs d'illégalité. Aujourd'hui, la procédure a été reprise.

#### **- Les projets de stations et les plans-qualité au service du tourisme**

Concernant le tourisme littoral, deux types d'outils sont employés : les projets de stations et les plans-qualité. Le premier correspond à une démarche de l'ordre du marketing agissant sur l'offre touristique, tandis que le second, plus opérationnel, vise davantage le produit et le client.

L'objectif du programme national des projets de station sur le littoral est de permettre un allongement de la saison, fidéliser les clientèles et attirer de nouvelles clientèles étrangères. La démarche s'appuie sur des modes d'organisation et de commercialisation facilitant la création de gammes de produits touristiques attractifs. Elle intègre une démarche de qualité susceptible de satisfaire les consommateurs et les intermédiaires de la commercialisation.

Sans nécessiter des dépenses d'investissement supplémentaires, le projet de station vise à consolider et à stabiliser l'emploi, à augmenter le chiffre d'affaires des entreprises locales et à renforcer l'identité de la station.

Le projet de station comprend la réalisation d'un audit stratégique (état des lieux - diagnostic) et la définition d'un programme d'actions d'organisation et d'amélioration de l'offre touristique.

Les plans-qualité constituent un outil plus opérationnel. A la suite du Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 10 février 1993, un programme national de plans-qualité a été conduit en 1993 et 1994 dans 23 stations du littoral français avec le concours de l'AFIT. Ils comprennent plusieurs phases :

- un diagnostic établi sur la base d'une enquête effectuée auprès des vacanciers et des professionnels du tourisme
- la mise en place de commissions « qualité » pour décider les actions correctives à mener dans la station
- la mise en œuvre des actions correctives en évaluant leur impact.

Les principaux dysfonctionnements identifiés concernent notamment l'animation (accueil des enfants, animation en hors-saison), l'environnement et le cadre de vie (avec un accent particulier sur la propreté des sites et les services offerts), les transports et le stationnement et, enfin, le rapport qualité-prix dans les hébergements et les commerces. Ces problèmes sont réglés au niveau communal.

## • Les outils de droit commun

### Les outils de planification :

- Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) : un outil pouvant préciser les modalités d'application de la loi « littoral ».

Elles résultent de la modification de l'article L 111-1-1 du Code de l'Urbanisme par l'article 4 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995. Elles se substituent, avec une dimension nouvelle, aux « prescriptions particulières » antérieurement prévues par cet article. Elles visent à assurer, sur des territoires à problématique forte, une expression claire de l'Etat à qui il revient, en application de l'article premier de la loi, de déterminer la politique d'aménagement du territoire.

La loi leur assigne trois objectifs :

- fixer sur certaines parties du territoire, les orientations fondamentales en matière d'aménagement et d'équilibre entre les perspectives de développement, de protection et de mise en valeur des territoires
- fixer les principaux objectifs en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements, ainsi qu'en matière de protection des espaces naturels, des sites et des paysages
- et préciser éventuellement, pour les territoires concernés, les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme adaptées aux caractéristiques locales.

Faisant l'objet d'une procédure largement déconcentrée, elles sont élaborées sous la responsabilité de l'Etat en association avec les collectivités territoriales concernées et sont adoptées par décret en Conseil d'Etat. Les documents d'urbanisme devront être compatibles avec leurs dispositions. Les DTA sont opposables aux permis de construire lorsqu'il s'agit des modalités d'application des lois « littoral » et « montagne ».

Dans la mesure où elles peuvent préciser les modalités d'application des lois d'aménagement et d'urbanisme, et compte tenu de leur forte valeur juridique, les DTA peuvent constituer un instrument de protection et d'organisation du littoral.

Les DTA peuvent en outre comporter des prescriptions concernant tant la préservation des zones naturelles et paysagères que les espaces verts et récréatifs.

Le littoral est largement concerné par la mise en place des DTA, puisque, sur les six expérimentations qui ont été lancées, cinq se situent sur des territoires où s'applique en partie la «loi littoral» (estuaires de la Loire et de la Seine, Alpes-Maritimes, aire métropolitaine Marseillaise, alpes du Nord).

Ainsi, sur ces parties de territoires, les DTA devraient permettre de préciser en les adaptant aux spécificités locales, les notions contenues dans la loi comme « espaces proches du rivage », « extension limitée de l'urbanisation », « capacité d'accueil »,....

D'une manière plus générale, les DTA devraient être l'occasion de promouvoir le développement durable sur les littoraux concernés en permettant une approche cohérente et croisée des différents enjeux sur ces territoires et en recherchant des arbitrages dans les conflits entre environnement et développement. Les premiers mandats d'élaboration des DTA prévoient notamment une démarche d'évaluation environnementale permettant d'analyser, tout au long du processus d'élaboration du projet, les orientations et objectifs d'aménagement et de développement sur toutes les composantes de l'environnement. Cette démarche, qui relève bien d'un souci de développement durable, est particulièrement fondamentale sur le littoral qui est un espace convoité où s'exercent de nombreuses pressions. Grâce à elle des choix pertinents d'aménagement devraient pouvoir être faits sur ce territoire.

### **Les outils de prévention**

Les plans de prévention des risques naturels prévisibles (PPR) ont été institués par la loi 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement et à la protection de l'environnement. Ils sont les seuls documents réglementaires spécifiques aux risques et ils s'articulent avec les moyens de droit commun du code de l'urbanisme. Les conditions d'application de ce texte ont été précisées par le décret n°95-1089 du 5 octobre 1995.

Le PPR permet de délimiter les zones concernées par les risques et d'y définir ou d'y prescrire des mesures de prévention : inconstructibilité dans les zones les plus exposées, dispositions techniques spéciales de construction ou d'aménagement dans les zones faiblement exposées, mesures de prévention, de protection et de sauvegarde à prendre par les collectivités ou les particuliers...

De la responsabilité de l'Etat, prescrit par le Préfet, une fois approuvé le PPR devient une servitude d'utilité publique pouvant ainsi déterminer les conditions de l'urbanisation en fonction des risques encourus.

Dans le domaine des phénomènes littoraux, le plan de prévention des risques littoraux permet de prendre en compte et de prévenir les risques d'érosion marine (recul du trait de côte), de submersion marine et d'avancées dunaires.

### **Les outils de gestion**

- SDAGE : Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux
- SAGE : Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux

La loi sur l'eau du 3 janvier 1992 a arrêté les principes d'une gestion globale de la ressource en eau. Les premiers outils de cette gestion globale sont le Schéma Directeur d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SDAGE) à l'échelle d'un bassin, et le Schéma d'Aménagement et de Gestion de l'Eau (SAGE) établi à l'échelle d'un ou plusieurs sous-bassins. Les SDAGE précisent les orientations fondamentales de la politique de l'eau dans les 6 grands bassins français et la délimitation des périmètres des SAGE. Sur les 6

bassins, 5 sont directement concernés par le littoral : Artois-Picardie, Seine-Normandie, Loire-Bretagne, Adour-Garonne, Rhône-Méditerranée-Corse. Les SDAGE qui ont une façade maritime ont contribué à renforcer la préoccupation littorale des agences de l'eau dans leurs VII<sup>ème</sup> programmes.

Les SAGE, quant à eux, définissent une planification à court et moyen terme des travaux de protection et de développement des milieux aquatiques et des ressources en eau. Outre le bassin versant, ou sous-bassin, d'un cours d'eau ou d'une nappe, la procédure SAGE peut s'appliquer à un golfe ou une baie dans la limite des eaux territoriales et les bassins versants des cours d'eau qui s'y jettent, à un delta ou un estuaire de grand fleuve élargi à la zone de dépôt littoral, enfin à un étang littoral et son bassin versant.

Effet : à moyen terme, les SAGE élaborés débouchent sur des contrats de rivières ou des contrats de baie comprenant des programmes d'investissements à réaliser en matière de lutte contre la pollution, de restauration des milieux aquatiques et la mise en place de structure de gestion et d'entretien de ces derniers.

Ces outils de planification et de contractualisation suscitent et facilitent le développement d'une gestion intégrée du littoral en mettant à la disposition des acteurs concernés l'ensemble des articulations et leviers nécessaires : élaboration négociée, prise en compte de l'ensemble des thématiques de façon équilibrée, organisation des subsidiarités,... Validés par des arrêtés préfectoraux, les SAGE ont une portée juridique (opposabilité indirecte aux tiers, dans le domaine de l'eau, via les autorisations administratives), que n'ont pas les contrats de baie.

Ils sont donc amenés à devenir les outils privilégiés de la concertation locale, leur mise en œuvre étant relayée sur le terrain par l'action réglementaire (autorisations préfectorales de prélèvements et de rejets, exercice de la police des eaux...) et par la contractualisation, les contrats de baie devenant sur le littoral leur traduction opérationnelle. Le SAGE contribue ainsi à renforcer l'égalité d'accès à l'environnement et la création d'emplois.

### **Les outils de protection de l'environnement**

- les inventaires : ils permettent de repérer des zones qui constituent un intérêt particulier sur le plan écologique. Ces inventaires servent de base à la désignation des zones à protéger sur le plan européen. L'inventaire concernant les zones importantes pour la conservation des oiseaux (ZICO) a repéré près de 300 zones intéressantes sur l'ensemble du territoire. Les zones naturelles d'intérêt écologique floristiques et faunistiques (ZNIEFF) sont, elles, inventoriées en fonction de l'équilibre et de leur écosystème ou en fonction de la présence d'espèces de plantes ou d'animaux rares menacés.

La prise en compte de ces zones ne leur confère, à ce stade, aucune protection réglementaire.

- les arrêtés de protection de biotope permettent de favoriser la conservation des biotopes nécessaires à l'alimentation, à la reproduction, au repos ou à la survie de certaines espèces. Ils constituent l'instrument privilégié de protection des sites de faible superficie.

- les réserves naturelles permettent d'assurer la protection, la conservation et la gestion d'espaces naturels à forte valeur écologique et de les soustraire à toute intervention susceptible de les dégrader.

- les directives paysagères pour l'instant au stade expérimental, devraient pouvoir constituer, à terme, un outil permettant d'assurer la préservation et la mise en valeur des paysages côtiers et leur permettre de retrouver, dans certains cas, une identité. En effet, les paysages littoraux constituent, dans leur ensemble, une richesse nationale qu'il convient de défendre tant pour le cadre de vie que pour la valeur culturelle qu'ils représentent.

- les parcs naturels régionaux sont bien adaptés pour conserver à une région côtière homogène son caractère propre et préserver les paysages naturels et humains qui y contribuent. Leur charte s'impose aux documents d'urbanisme. Sur les 27 parcs régionaux, 8 touchent le littoral ; ce sont des zones humides (Marais du Cotentin et du Bessin), des espaces verts autour de grands chantiers d'aménagement (la Camargue près de Fos, la Brière près de Saint-Nazaire, le parc de Bretonne en Basse-Seine), des espaces touristiques et culturels (parc des Landes de Gascogne, parc d'Armorique, parc du Nord/Pas-de-Calais) et un parc régional en outre-mer.

- les sites classés, au titre de la loi de 1930, représentent des territoires qui constituent un intérêt paysager particulier et nécessitent une autorisation de l'Etat pour toute modification du cadre bâti, ce qui renforce leur protection vis à vis de l'urbanisation ou de l'implantation de nouvelles activités. Certains classements peuvent cependant poser problème au développement d'activités déjà en place, telles les cultures marines.

- les parcs nationaux constituent un outil bien adapté pour protéger et gérer des espaces naturels remarquablement riches et en général de grande dimension (plus de 50 000 ha). Un seul parc national est installé sur le littoral : le parc national marin de Port-Cros situé en Méditerranée; parc insulaire et sous-marin, il protège une flore méditerranéenne caractéristique et une faune marine remarquable.

### **C) La politique foncière**

#### **• Le Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres : le principal instrument de sauvegarde des espaces naturels littoraux**

Le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres a été créé par la loi 75-602 du 10 juillet 1975 insérée dans le code rural. Il est compétent dans les cantons côtiers « *délimités au 10 juillet 1975 et dans les communes riveraines des mers, des océans, des étangs salés ou des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1000 ha* ».

En vertu de l'article 18 de la loi 93-24 du 8 janvier 1993 sur la protection et la mise en valeur des paysages, la compétence du Conservatoire peut être étendue par décret en Conseil d'Etat « *à des secteurs géographiques limitrophes des cantons et des communes et constituant avec eux une unité écologique et paysagère...* » C'est ainsi que le décret du 21 avril 1995 a étendu la compétence du Conservatoire à la petite Camargue gardoise, à la majeure partie de la plaine de la Crau et à la plaine des Maures.

La loi du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement a étendu le champ de compétence du Conservatoire aux « *communes riveraines des estuaires et des deltas, lorsque tout ou partie de leurs rives sont situées en aval de la limite de salure des eaux* » et « *aux autres communes qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux et qui font la demande auprès du préfet...* ».

Depuis le 5 avril 1995, un décret complète la liste des lacs en y ajoutant 5 plans d'eau supplémentaires (Grand-lieu, Madine, Naussac, Grandval et le réservoir de l'Aube), le

même décret a étendu la compétence du Conservatoire à la collectivité territoriale de Mayotte.

L'action du Conservatoire, en France métropolitaine, s'exerce dans 18 régions, 43 départements et 1050 communes, la superficie totale de son aire de compétence couvre 4 415 763 ha.

Le Conservatoire du littoral est un établissement public administratif chargé de mener une politique foncière afin de protéger de façon pérenne les sites naturels menacés.

Il intervient sur de grands espaces naturels, de bord de mer, d'intérêt écologique ou paysager majeur (300 ha, façade maritime supérieure à 2 km, site classé en partie, une espèce animale ou végétale préservée au plan national ou Européen) et de plus en plus souvent sur des sites fortement dégradés. L'accueil du public sur les sites, chaque fois que la fragilité du milieu ne le rend pas impossible, est un choix délibéré (15 millions de visiteurs par an), la fréquentation est organisée pour minimiser son impact sur les milieux naturels.

En 23 ans, le Conservatoire qui a acquis 54 500 ha, protège 410 sites et 750 km de rivages, soit 7,1% du linéaire côtier total (métropole et DOM-TOM).

Le Conservatoire confie dans le cadre de conventions très précises la gestion des sites acquis aux collectivités locales, communes, départements ou à des associations de protection de l'environnement, regroupés depuis 1990 au sein de l'association « Rivages de France ». Les terres agricoles qu'il a acquises peuvent être confiées en gestion à des exploitants agricoles. Les différentes conventions comprennent un bilan écologique, un programme de travaux, la définition des conditions de gestion, les outils d'évaluation et les modalités de mise à jour.

Pour accomplir ses missions le Conservatoire bénéficie de crédits de l'Etat (125 MF en 1997), de la participation des collectivités territoriales, de subventions diverses (CEE, associations) de dons et legs. Depuis 1995 le gouvernement a étendu à son profit la faculté de dation en paiement.

- **L'ONF : concertation avec les municipalités et définition des aménagements pour optimiser la croissance et la qualité des bois**

Créé en 1964, l'Office National de la Forêt est un établissement public à caractère industriel et commercial, sous la double tutelle du Ministère de l'Agriculture et de la Pêche et du Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement. Il gère aujourd'hui 1,7 millions hectares de forêts domaniales, 2,6 millions hectares de forêts appartenant aux collectivités locales et 8,4 millions hectares de forêts dans les DOM (dont 8 millions en Guyane). L'ONF assure la gestion d'un important domaine foncier littoral : 500Km de côtes (380Km de côtes à dunes et 120Km de côtes rocheuses) bénéficient de la protection du régime forestier et sont donc entretenues et aménagées par l'ONF. Ce linéaire préservé de l'urbanisation représente près de 9% du littoral français métropolitain.

Ses missions sont de deux natures :

- conservation des espèces : la mission de génie biologique a pour but, plus spécifiquement, de réaliser des travaux de conservation des dunes, contre l'érosion éolienne (plantation de ligneux, fixation de plantes tel que l'oyat, et autres plantes conservatrices des dunes). A ce titre, trois départements sont soumis à cette protection particulière : Nord/Pas-de-Calais, Charente-Maritime et Vendée. Le code forestier

comporte des mesures précises pour assurer la fixation des dunes ; par ailleurs, au titre des articles L 411 et L 413 peuvent être classées comme forêts de protection pour cause d'utilité publique les forêts dont la conservation est reconnue nécessaire à la défense contre les érosions et les envahissements des eaux et des sables.

- aménagement des espaces forestiers : ces aménagements se font de façon contractuelle, sur la base d'un document spécifique (document d'aménagement de gestion), avec la collectivité territoriale concernée.

L'ONF peut participer au financement d'études ou d'opérations engagées par le Conservatoire. Le partenariat s'établit aussi localement par une offre de prestation de service des directions départementales ou interdépartementales de l'ONF, de nature variable : aide à la maîtrise d'ouvrage, maîtrise d'œuvre. Ainsi, le Conservatoire et l'ONF ont adopté des principes de mise en valeur relativement proches, dont l'objectif commun est de rendre compatible la jouissance des sites par le public et la préservation de leur qualité écologique et/ou paysagère.

La protection de l'espace rural est venue conforter l'application de la législation sur le défrichement des bois et forêts, en permettant de protéger tout particulièrement les forêts et les zones boisées proches de la mer et des plans d'eaux intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares.

### 3) L'ETAT, PARTENAIRE ET INSTIGATEUR DE PROJETS

#### **A) La politique contractuelle**

Depuis la parution de la loi, le littoral a été concerné principalement par deux générations de contrats de plan Etat-régions. Certains contrats de plan ont ainsi identifiés des programmes de développement spécifiques au littoral : stations touristiques littorales, développement territorial spécifique à une façade, restauration des milieux dunaires, contrats de baie, recherche aquacole et transfert de technologies, gestion des terrains du Conservatoire du littoral, coopération...

#### **- Les agences de l'eau**

Elles viennent renforcer l'action communale sur le terrain. Par une incitation financière, elles aident aux travaux d'assainissement du littoral. Sur la période 1992-1996, elles disposaient de 6 milliards de francs à employer en ce sens, somme qui représente le double du montant des années antérieures.

Par ailleurs, elles se situent à l'amont de la mise en œuvre des contrats de plan, des contrats de baie, en injectant dans les nouveaux contrats une dimension paysagère et des actions de sensibilisation des publics concernés.

Enfin, elles mettent en place des commissions géographiques « littoral » et des délégations spécialisées.

#### **- les contrats de baie**

Institués par la circulaire du ministère de l'environnement du 13 mai 1991, ils ont pour objectifs de définir une approche rationnelle permettant de conduire les efforts nécessaires au maintien de la qualité des eaux littorales, lorsqu'elle est satisfaisante et à sa restauration le cas échéant.

L'approche retenue tient compte de la diversité et de la complexité des situations rencontrées le long des côtes françaises. Les phénomènes de perturbations résultent souvent en fait de mécanismes différents dont les causes et les facteurs de maîtrise doivent être déterminés dans chaque cas particulier afin d'être certain de mettre en œuvre, au plus juste coût, des remèdes efficaces.

Pour chaque secteur du littoral où une action de lutte contre la pollution des eaux est nécessaire, la solution adéquate est trouvée au niveau local, en associant tous les responsables concernés.

Chaque contrat de baie est articulé autour d'une série d'objectifs relatifs à la qualité des eaux d'un secteur du littoral. Les partenaires s'engagent à réaliser le programme d'actions permettant de réaliser les objectifs retenus.

Dans sept régions, les contrats de baie ont été inscrits dans les contrats de plan Etat/Région. Une première expérimentation a eu lieu en 1986 dans la baie de Somme.

Depuis 1991, cinq contrats ont été signés : l'étang de Thau (34), la baie de Morlaix (29), la baie de la Rance (les deux phases 35, 22) et la rade de Brest (22, 29, 56). Le contrat de baie de Saint-Jean de Luz et celui de l'étang de l'Or (34) ont reçu un agrément provisoire. Enfin, cinq projets sont actuellement en gestation à des stades très divers d'avancement : le golfe du Morbihan (56), la baie de Saint-Brieuc (22), la rade de Toulon (83), les étangs de Salses- Leucate (11, 66) et la baie du Cul de Sac en Guadeloupe.

Le montant global des contrats de baie signés est de 3 808 MF. L'apport du MATE au titre des contrats s'élève à 49,5 MF. Les autres financiers sont les collectivités locales, les agences de l'eau, les professionnels, d'autres ministères et des fonds européens.

Par exemple, le contrat de baie portant sur la rade de Brest et l'ensemble de son bassin versant d'alimentation, d'une superficie de 2 800 Km<sup>2</sup>, regroupe 137 communes situées dans trois départements du Finistère, des Côtes d'Armor et du Morbihan, et héberge 360 000 habitants <sup>6</sup>. Les activités principales sont l'agriculture (élevages hors sols), l'industrie agro-alimentaire, la défense, la réparation/construction navale, et les activités portuaires en général. L'objectif majeur du contrat de baie est, entre autre, de faire mieux cohabiter ces diverses activités, en vue du développement économique durable de l'ensemble de la zone.

## **B) Les transferts financiers de l'Etat aux Collectivités**

Les communes littorales bénéficient au même titre que les autres communes françaises de l'ensemble des transferts de l'Etat. Cependant, certains d'entre eux concernent plus particulièrement les communes du littoral. Ce sont ceux qui introduisent dans leur critère d'éligibilité des aspects liés à la vocation touristique des sites ou à la présence d'espaces naturels à préserver :

- la dotation globale de fonctionnement (DGF) à travers deux composantes, la dotation touristique et la dotation de solidarité rurale
- la dotation de développement rural (DDR) de la dotation globale d'équipement (DGE).

---

<sup>6</sup> Données chiffrées fournies par Ronan LE GOFF Bordomer - Actes du colloque des 27-29 octobre 1997 organisé par l'IFREMER : *Aménagement et protection de l'environnement littoral*, tome 3

Dès avant la mise en place de la loi de 1993 portant réforme de la DGF, le ministère chargé de l'environnement et un certain nombre d'élus ont proposé une réorientation de la DGF en faveur des communes œuvrant pour l'environnement.

Or une telle mesure serait allée à l'encontre de l'objectif de simplification et de forfaitisation poursuivi par la loi de 1993. Par ailleurs, il s'est avéré difficile de définir des indicateurs fiables et quantifiables pouvant servir de base à une répartition de cette dotation selon des critères environnementaux.

Sur 1,1 milliard de francs de dotation touristique versé en 1993, 46% étaient perçus par les communes du littoral, avec, cependant, un rendement très différent d'une commune à une autre. 471 communes littorales ont reçu une dotation touristique. La dotation touristique des communes du littoral est de 267 francs en moyenne par habitant permanent, soit 5% de plus que la moyenne nationale (254F/habitant).

## 2 - LES COLLECTIVITES TERRITORIALES

---

### 1) LES COMMUNES

#### **A) Leurs nouvelles compétences**

La loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 modifiée, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat a, dans le prolongement de la loi n°82-213 du 2 mars 1982, confié aux collectivités locales des responsabilités nouvelles dans de nombreux domaines de compétences et notamment en matière d'urbanisme : ainsi, les communes et leurs groupements sont devenus compétents en matière de schémas directeurs et de plans d'occupation des sols, documents essentiels de planification de l'espace.

Le succès de cette décentralisation, qui s'est traduit par un développement considérable du nombre des plans d'occupation des sols approuvés, a traduit la volonté très forte des élus locaux d'exercer leurs compétences dans le domaine de l'urbanisme.

Ultérieurement, la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, a défini des règles spécifiques à l'urbanisme dans les zones littorales et il convenait donc de mettre en harmonie les documents d'urbanisme décentralisés avec ces nouvelles règles.

Sur le littoral, de nombreux élus expriment cependant leurs difficultés lors de l'élaboration ou de la révision du POS de leur commune. Il en est de même pour la délivrance des permis de construire compte tenu de l'imprécision de certaines notions (par exemple, capacité d'accueil, espace proche du rivage, hameau nouveau, urbanisation en continuité). Ces hésitations ont été source d'insécurité juridique, comme cela a été expliqué en première partie.

En conséquence, les collectivités locales aspirent à davantage de précision. Elles demandent également une meilleure adaptation des prescriptions aux spécificités locales, afin de mieux concilier, dans la mesure du possible, les préoccupations d'environnement et d'urbanisme.

#### **B) Les pouvoirs de police du maire sur le littoral**

La police des baignades et des activités nautiques est une des composantes de la police générale, qui a pour objet d'assurer le bon ordre, la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Il incombe plus particulièrement au maire, à cet égard, de veiller au respect de deux impératifs majeurs : la sécurité et la salubrité.

La loi du 3 janvier 1986 a adapté le régime de police administrative sur le littoral, qui s'articule autour de deux axes :

- police générale jusqu'à la limite des eaux : police des rivages ;
- police spéciale de la baignade et des engins nautiques : police municipale en mer jusqu'à 300 m.

## **La police des rivages**

En application de l'article L. 2212-3 du Code Général des Collectivités Territoriales, issu de la loi "littoral" :

*"La police municipale des communes riveraines de la mer s'exerce sur le rivage de la mer jusqu'à la limite des eaux".*

Le pouvoir de police générale ainsi dévolu au maire revêt un double aspect :

- il ne concerne que l'espace terrestre ;
- son champ d'application géographique est déterminé par une limite naturellement variable en fonction des marées : la limite des eaux.

L'article 30 de la loi du 3 janvier 1986 règle la question de la police de la circulation et du stationnement sur les dunes et les plages, en édictant un régime d'interdiction législative.

*"La circulation et le stationnement des véhicules terrestres à moteur, autres que les véhicules de secours, de police et d'exploitation sont interdits en dehors des chemins aménagés, sur le rivage de la mer et sur les dunes et plages appartenant au domaine public ou privé des personnes publiques, lorsque ces lieux sont ouverts au public".*

L'interdiction législative ne peut être levée, aux termes de la même disposition, que par autorisation du préfet, après avis du maire.

## **La police municipale en mer**

L'article L 2213-23 du Code Général des Collectivités Territoriales (article 32 de la loi du 3 janvier 1986) dispose que :

*« Le maire exerce la police des baignades et des activités nautiques pratiquées à partir du rivage avec des engins de plage et des engins non immatriculés. Cette police s'exerce en mer jusqu'à une limite fixée à 300 mètres à compter de la limite des eaux ».*

Il incombe à l'autorité municipale de prendre, à cet égard, toutes mesures de nature à assurer la sécurité des baigneurs. En cas de carence du maire, le préfet dispose d'un pouvoir de substitution, prévu par l'article L 2215-1 du même code.

En application du dispositif issu de la loi "littoral", le maire devient, pour la première fois, dans le droit positif français, autorité de police administrative en mer. A ce titre, il agit en qualité d'autorité de police spéciale, car les pouvoirs qui lui sont ainsi conférés sont circonscrits à un objet particulier.

L'autorité de police générale demeure le préfet maritime, dont les arrêtés s'imposent à l'autorité municipale.

En sa qualité d'autorité de police spéciale, trois séries d'obligations complémentaires s'imposent au maire, aux termes de l'article L. 2213-23 du code précité :

1° - Il doit réglementer l'utilisation des aménagements réalisés pour la pratique de ces activités et "pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours".

2° - Il lui appartient de délimiter une ou plusieurs zones surveillées dans les parties du littoral présentant une garantie suffisante pour la sécurité des baignades et des activités nautiques et de déterminer les périodes de surveillance.

Hors des zones et des périodes ainsi définies, les baignades et activités nautiques sont pratiquées aux risques et périls des intéressés.

3° - Le maire est enfin tenu d'informer le public par une publicité appropriée, à la mairie et sur les lieux où se pratiquent ces activités :

- des conditions dans lesquelles sont réglementées les baignades et les activités nautiques
- des résultats des contrôles de la qualité des eaux de ces baignades, accompagnés des précisions nécessaires à leur interprétation.

### **La responsabilité de l'autorité de la Police municipale**

La responsabilité du maire en matière de police des baignades et des activités nautiques se trouve assez fréquemment mise en jeu, comme en témoigne l'abondance du contentieux lié à des accidents, tant devant le juge administratif que devant le juge pénal.

#### **• La responsabilité administrative**

En application de l'article L. 2212-2, 5° du Code Général des Collectivités Territoriales, il appartient au maire de "*prévenir, par des précautions convenables et de faire cesser, par la distribution des secours nécessaires, les accidents et fléaux calamiteux..., de pourvoir d'urgence à toutes les mesures d'assistance et de secours*".

La jurisprudence permet à cet égard de dégager deux principes essentiels :

- le maire doit signaler les dangers ;
- il doit prendre à titre préventif les mesures nécessaires pour l'organisation des secours en cas d'accident.

En premier lieu, parmi les obligations générales du maire figure, dès lors qu'un lieu de baignade, même non aménagé, est régulièrement fréquenté, celle de signaler, par voie de panneaux ou de pancartes placées aux abords des lieux concernés, les dangers, afin de porter à la connaissance du public les risques encourus.

Le cas échéant, si des risques particuliers le justifient, le maire peut interdire la pratique d'une activité par voie d'arrêté, matérialisé, sur place ou par une signalisation appropriée.

En second lieu, il incombe au maire de prendre les mesures d'organisation nécessaires en vue de l'intervention rapide des secours en cas d'accident, par exemple par la mise en place de dispositifs d'alerte à proximité de ces zones.

Conformément à l'article 91 de la loi du 7 janvier 1983, "*les communes sont civilement responsables des dommages qui résultent de l'exercice des attributions de police*".

*municipale". La mise en jeu de la responsabilité suppose normalement l'existence d'une faute (C.E., 28 mai 1971, commune de Chatelaudren).*

Lorsqu'il s'agit d'activités de police ne présentant pas de difficultés particulières, telles que les mesures d'organisation ou de prévention, une faute simple suffit. Dans le cas d'activités plus complexes, comme les opérations de secours, la responsabilité ne sera engagée que sur la base d'une faute lourde. La commune peut toutefois se voir exonérée de toute responsabilité si les mesures qui auraient été nécessaires à la prévention d'un risque étaient hors de proportion avec ses ressources (CE, 16 juin 1989, Association "Le ski alpin murois" : affaire transposable au cas d'espèce, s'agissant d'activités sportives).

- La responsabilité pénale

La responsabilité administrative ne fait pas obstacle à la mise en cause de la responsabilité personnelle, au plan pénal, de l' élu chargé de fonctions exécutives dès lors qu'une faute sanctionnée par le Code Pénal a été commise. S'agissant de faits non intentionnels commis dans l'exercice de ses fonctions, l'article L 2123-34 du Code Général des Collectivités Territoriales, dans sa rédaction issue de la loi du 13 mai 1996 relative à la responsabilité pénale pour des faits d'imprudence ou de négligence, dispose que le maire, ou un élu municipal le suppléant ou ayant reçu une délégation *"ne peut être condamné sur le fondement du troisième alinéa de l'article 121-3 du Code Pénal que s'il est établi qu'il n'a pas accompli les diligences normales compte tenu de ses compétences, du pouvoir et des moyens dont il disposait ainsi que des difficultés propres aux missions que la loi lui confie"*. Dans tous les cas, la faute de la victime joue son rôle habituel de cause d'exonération de responsabilité au profit de la collectivité ou de l' élu concerné. Avant de déterminer la responsabilité publique, le juge recherche donc si aucun fait imputable à la victime et de nature à dégager ou atténuer la responsabilité de la collectivité ou de l' élu ne peut être relevé.

La loi du 13 mai 1996 portant réforme du Code pénal tend ainsi à ce que soient mieux prises en compte, pour évaluer les responsabilités sur le plan pénal, les circonstances propres à chaque espèce, grâce à une appréciation des faits *"in concreto"*.

### **C) Leurs projets : l' implication croissante des élus**

Depuis les lois de décentralisation, les collectivités locales et donc les communes, pour les ports uniquement dédiés à la navigation de plaisance, sont seules compétentes pour initier un projet de création de port de plaisance ou son d'aménagement. La décision de création ou d'extension sera prise par la commune dans le respect des prescriptions d'un SMVM. S'il n'existe pas de SMVM, ces décisions sont prises par le préfet sur proposition de la commune et après avis du ou des conseils régionaux concernés. S'agissant des mouillages légers, ils relèvent de la compétence des services déconcentrés de l'Etat (services maritimes ou DDE) puisqu'il s'agit d'autorisation d'occupation temporaire du domaine public maritime. Toutefois, en application de l'article 4 du décret du 22 octobre 1991 sur les autorisations d'occupation temporaire les communes sont prioritaires pour l'octroi de ces autorisations. Si une demande émane d'une autre personne publique ou privée, cette demande est notifiée à la commune ou au groupement de communes concerné.

Les communes sont plus fortement impliquées dans le développement du tourisme sur leur territoire mais elles y intègrent de plus en plus des préoccupations liées à la qualité de l'environnement.

Les communes participent, par exemple, de plus en plus directement à l'aménagement du sentier du littoral soit par fonds de concours soit par la prise en charge de la gestion et de l'entretien du sentier. Des conventions se multiplient entre Etat et collectivités locales qui précisent les modalités d'intervention de chacune des parties sur le sentier.

Les élus sont également de plus en plus nombreux à poser leur candidature pour obtenir le « label du Pavillon bleu d'Europe ». Celui-ci est décerné aux communes pour leurs plages et leurs ports de plaisance qui respectent au mieux trois familles de critères : la gestion de l'eau par la qualité des eaux de baignade et un bon assainissement des eaux usées, la qualité générale de l'environnement (gestion des déchets, urbanisme et paysage, bruit) et l'éducation à l'environnement. 102 communes pour leurs plages et 63 ports de plaisance ont été lauréats en 1998. La campagne du « Pavillon Bleu » complète l'opération annuelle d'information interministérielle Santé-Environnement-Tourisme sur la qualité des eaux de baignade.

Autre évolution également sensible chez les élus locaux, celle qui consiste à se tenir à l'écoute des touristes-clients : la démarche des plans-qualité dans les stations littorales repose sur la mobilisation de l'ensemble des acteurs de la station. En fédérant les différents partenaires de la station autour d'objectifs et d'intérêts communs, le lancement d'un plan d'actions concrètes permet l'adaptation de l'ensemble des fonctions d'une station littorale à la satisfaction de la demande.

Les questions relatives aux domaines de la sécurité (création de services de police portuaire, élargissement des horaires des postes de secours...), de l'animation et de l'accueil (création de manifestations événementielles, construction d'équipements d'animation...), de la communication, de l'environnement (multiplication du nombre des poubelles...), des aménagements publics (pistes cyclables,...), des commerces et services, sont de plus en plus au cœur des préoccupations des élus locaux, conscients des enjeux qui en découlent pour le développement de leur commune.

#### **D) Le rôle de la taxe de séjour**

Les communes du littoral ont la faculté, depuis la publication de la loi « littoral », d'instituer cet impôt indirect pendant une période librement fixée par le conseil municipal (généralement juillet et août). Cet impôt pèse sur le touriste de passage qui séjourne au moins une nuitée dans la commune d'accueil. Selon le mode d'hébergement du touriste (camping, maison, hôtel, bateau...), la commune choisit entre la taxe de séjour traditionnelle et la taxe de séjour forfaitaire.

La taxe de séjour traditionnelle : elle est due par les personnes qui ne sont pas domiciliées dans la commune et n'y possèdent pas de résidence à raison de laquelle elles sont passibles de la taxe d'habitation. Elle est de quelques francs par nuitée (de 1 à 7F maximum par nuitée).

La taxe de séjour forfaitaire : elle est établie sur la base de la capacité d'accueil de l'hébergement. Elle est bien adaptée pour les terrains de campings ou les grands hôtels .

Les logeurs perçoivent la taxe auprès de leur clients ou hôtes et la reversent à la commune qui en affecte le produit :

- au fonctionnement de l'office du tourisme
- aux opérations favorisant la fréquentation touristique
- à la protection et gestion des espaces naturels sensibles de la commune.

Sur le littoral, de nombreuses communes n'ont pas institué cette taxe (plus de 50% en moyenne avec de grandes disparités par département, aucune commune littorale pour l'Eure mais toutes les communes du littoral pour les Alpes-maritimes). Son rendement mériterait d'être sensiblement amélioré. Une meilleure explication dans chaque commune de l'utilisation faite des fonds perçus semble nécessaire. Des compensations, directement perceptibles par les touristes ayant acquitté leur taxe de séjour telles que navettes gratuites, parkings aménagés gratuits, réductions aux entrées de musées ou de piscines, permettraient de rendre cette taxe plus populaire et plus efficace. L'utilisation plus fréquente du mode de perception forfaitaire semble également un facteur favorable à l'amélioration du rendement.

## **E) Les autres moyens fiscaux**

Le produit de la fiscalité directe des communes littorales s'élève en 1995 à 17,5 milliards de francs. Rapporté au nombre d'habitants, ce chiffre est supérieur de 20% à la moyenne nationale (3072 francs contre 2 552 francs par habitant). La Taxe d'Habitation et la Taxe Foncière sur les propriétés bâties pèsent beaucoup plus en raison à la fois des bases plus élevées et d'une pression fiscale légèrement plus forte. Les résidences secondaires contribuent fortement à un accroissement des bases de la fiscalité pesant sur les ménages. Les bases de la TH et de la TFPB par habitant des communes littorales sont respectivement 1,3 fois et 1,2 fois supérieures à la moyenne nationale. L'analyse par poids démographique des communes montre que les bases de la TH et de la TFPB par habitant sont inférieures dans les communes littorales de plus de 50 000 habitants à la moyenne nationale ; à l'inverse, dans toutes les strates de communes inférieures à 20 000 habitants, ces mêmes bases sont très largement supérieures aux moyennes nationales. Il apparaît donc que les communes littorales touristiques sont des communes fiscalement riches ; et cette richesse est liée aux locaux d'habitation plus qu'aux activités.

Les responsables locaux, qui ont très bien intégré la logique de la fiscalité locale, ont compris que s'ils veulent agir sur leur matière imposable, il faut recourir au développement physique de leur commune. Les facteurs d'enrichissement fiscal des communes littorales se nichent plutôt dans un développement de leur base « ménage », notamment par un accroissement de leur capacité d'accueil dans le cadre d'un développement touristique, plutôt que dans la Taxe Professionnelle. Or ce développement engendre des dépenses supplémentaires pour la commune (eau, assainissement, ordures ménagères, nettoyage, ...) qui doivent couvrir les charges inhérentes à leurs activités touristiques.

## **2) LES DEPARTEMENTS**

Le département peut définir des zones de préemption et acquérir pour son compte des terrains qu'il souhaite protéger. Il finance la gestion de ces espaces naturels par la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles (TDENS).

Cette taxe<sup>7</sup>, instituée par la loi de 1985, est facultative. Son objectif est de profiter du développement urbain pour financer la gestion des zones à protéger.

Les deux tiers des départements l'ont instituée, soit sur l'ensemble du département (cas le plus fréquent), soit sur des zones repérées. Tous les départements du littoral métropolitain ont instauré cette taxe, à l'exception de la Seine-Maritime. La TDENS touche la

---

<sup>7</sup> *Rapport sur les actions menées en faveur de la politique maritime et littorale de la France*, par M. Philippe MARINI, sénateur. Annexe 6 : *le littoral*, Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques

construction neuve, la reconstruction ou les agrandissements de bâtiments de toute nature, selon des taux compris entre 0 et 2% (fourchette autorisée par la loi), et est perçue sur la délivrance des permis de construire. Les départements peuvent instituer des zones de préemption. Les sites ainsi acquis ont vocation à être protégés et ouverts au public. La recette peut être affectée à la protection de l'environnement, mais aussi à la gestion d'espaces naturels.

Le produit de la TDENS a été de 502 millions de francs en 1995, dont 268 millions de francs pour les départements littoraux. Le revenu moyen est de 6,5 millions par an, mais peut aller de 2 à 15 millions de francs. Il faut noter que les départements les plus pauvres en recette de TDENS sont aussi ceux qui ont le plus d'espaces sensibles et le moins de foyers fiscaux, puisqu'ils ont peu d'habitants et peu de constructions. 1/4 des départements collectent 60% de la somme totale.

Cette taxe peut servir notamment à la participation du département à l'acquisition de terrains, entre autres, par le Conservatoire.

Sur le terrain, les cas de collaboration entre départements et Conservatoire du Littoral sont nombreux. Par exemple, depuis 1982, au moyen du produit de la TDENS, qui rapporte environ 10 millions de francs par an, le département du Pas-de-Calais gère ainsi la totalité des terrains du Conservatoire. De nombreux départements transfèrent leur droit de préemption au Conservatoire.

La définition des espaces naturels sensibles, auxquels la taxe est affectée, varie notablement. Des deux caractéristiques retenues généralement, sont l'intérêt biologique, critère choisi par 37 départements, et l'intérêt paysager (33 départements). Aujourd'hui, il n'existe pas de définition précise des espaces naturels sensibles, ni de critères spécifiques permettant de les hiérarchiser.

Au printemps 1997, le rapport PRATS/RIMKINE (CGPC et CGGREF), consacré à l'évaluation de la politique des espaces naturels sensibles menée par les départements, a formulé plusieurs propositions d'amélioration, notamment :

- élaborer une doctrine de gestion ou d'acquisition d'espaces naturels qui soit formalisée, connue et transparente pour le contribuable ;
- inventorier les espaces naturels sensibles auxquels peut s'appliquer cette taxe,
- élaborer par département une typologie des espaces naturels sensibles.

### 3) LES REGIONS

Les régions sont concernées par le littoral principalement du fait de leurs compétences décentralisées, qui leur confèrent des responsabilités en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

L'aménagement du territoire leur permet d'élaborer des plans régionaux, intitulés « Schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire » depuis la loi du 4 février 1995. C'est dans ce cadre que les Conseils Régionaux des régions littorales peuvent « coordonner leurs politiques du littoral et élaborer un schéma interrégional du littoral ».

Le principe des Schémas Interrégionaux du Littoral (SIL) consiste pour l'Etat à prendre en compte le littoral et les façades maritimes à une autre échelle que la simple échelle

régionale, de manière à promouvoir une politique publique offensive sur ces espaces-clé du développement économique et de l'ouverture internationale de la France, et à initier avec les collectivités locales concernées une politique à la hauteur des grandes régions d'Europe. A ce jour, cette démarche n'a pas abouti. Toutefois, l'article de loi concernant les SIL est demeuré en l'état, dans le projet de loi pour l'aménagement et le développement durable du territoire adopté par le Conseil des Ministres du 29 juillet 1998, compte tenu du principe d'une organisation des territoires autour de grands ensembles interrégionaux, si cela s'avère pertinent en regard des problèmes qui s'y posent.

Toutefois, certaines régions ont initié des politiques territoriales spécifiques à certaines parties de leurs territoires littoraux ou dans le cadre de partenariat entre des agglomérations littorales ou d'une mise en réseau des espaces naturels et ruraux.

### 3 - LES AUTRES ACTEURS

---

#### 1) LE JUGE : L'EXAMEN DE LA LEGALITE DES DECISIONS QUI LUI SONT SOUMISES

C'est dans le domaine de l'urbanisme que les juridictions administratives ont le plus souvent statué, en ce qui concerne la mise en œuvre de la loi « littoral ». Certaines décisions portant sur des opérations importantes ont d'ailleurs pu avoir un certain retentissement.

Les recours concernant l'application des dispositions d'urbanisme de la loi « littoral » sont d'abord le fait de particuliers, mais aussi d'associations.

La sensibilité quant à la mise en œuvre de ces dispositions est plus forte sur les rivages de la Méditerranée qui représentent aussi les territoires où la pression foncière est la plus élevée.

En ce qui concerne les décisions attaquées, une étude<sup>8</sup> effectuée sur 173 jugements de 1991 à 1995 donne les chiffres suivants : seulement 51% des cas sont des recours contre des permis de construire et 11% contre des certificats d'urbanisme. Le reste des recours concerne des décisions infiniment moins fréquentes que celles des permis de construire, il s'agit des POS (29%) puis des Zones d'Aménagement Concerté (ZAC) et des Plans d'Aménagement de Zone (PAZ) (9%). Ces chiffres démontrent la grande vigilance des particuliers et des associations à l'égard des POS et des ZAC/PAZ qui ont été ces douze dernières années très souvent contestés devant les tribunaux dans des proportions relatives plus élevées que toutes les autres décisions.

L'administration est désormais en mesure de tirer les enseignements des décisions de justice et possède des éléments d'appréciation permettant de mieux appréhender les situations d'urbanisme et de constructions nouvelles sur le littoral; les dispositions les plus fréquemment invoquées par les requérants au titre de la loi « littoral » sont celles relatives à l'inconstructibilité de la bande des 100 mètres, à la préservation des espaces remarquables et à l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage.

L'état du droit semble désormais stabilisé et, en général, les projets nouveaux des communes littorales rentrent maintenant en harmonie avec la loi. Il a fallu passer par une période de recherche d'un équilibre entre extension de l'urbanisation et protection des milieux naturels pour faire connaître à l'ensemble des intervenants sur le littoral les limites admises par la loi en matière d'urbanisme. Cette phase d'apprentissage délicate semble désormais en voie d'achèvement.

En dehors des dispositions d'urbanisme de la loi, le contentieux est demeuré très restreint et a essentiellement concerné les créations et extensions de ports de plaisance. La plupart des décisions de justice ont confirmé les décisions administratives et là aussi, les quelques annulations observées tenaient souvent à l'inadéquation du projet avec les documents de planifications en vigueur.

---

<sup>8</sup> analyse des évolutions de la jurisprudence : étude de M. Pittard, du 21.01.97

Les articles traitant du volet domanial de la loi ont été à plusieurs reprises évoqués dans les contentieux mais ont rarement fragilisé les décisions prises. La jurisprudence a ainsi généralement confirmé la bonne application faite par l'administration des articles 20 à 22 sur les ports de plaisance, 25 sur le domaine public maritime ou 30 sur les plages.

Seul, l'article 27 sur les atteintes au caractère naturel du rivage a fait l'objet d'un contentieux se traduisant par des annulations, le juge administratif ayant développé une jurisprudence rigoureuse sur les équipements publics dont la localisation s'impose au bord de la mer.

En conclusion, les requérants connaissent de mieux en mieux les contraintes de cette loi. Les communes intègrent de plus en plus les exigences de la loi dans les documents d'urbanisme et dans les décisions individuelles, ce qui permet de penser que les contentieux entraîneront probablement moins de remise en cause des situations à l'avenir.

## 2) LES ASSOCIATIONS

Elles se posent comme des défenseurs de la nature et des protecteurs de l'environnement dont l'audience va toujours croissant. Elles s'opposent souvent aux grands projets touristiques des élus soucieux du développement économique de leur commune, en intervenant très en amont, dès l'enquête publique notamment.

Les animateurs de ces diverses associations entretiennent des relations très étroites avec les chercheurs universitaires auprès desquels ils recueillent des données scientifiques qui agrémentent leurs arguments lors de leurs interventions. Ainsi, en 1991, suite aux plaintes d'associations locales de défense des sites naturels, le tribunal administratif de Nice a annulé, en se fondant sur des dispositions de la loi « littoral », les documents d'urbanisme servant de support à deux importantes opérations d'aménagement alors en cours de réalisation dans le Var.

Leurs actions ne doivent donc pas être négligées. Ces associations participent au développement du patrimoine maritime architectural, urbain, paysager et se portent garantes d'un tourisme de qualité.

## 3) LES GROUPES SOCIOPROFESSIONNELS

Depuis quelques années, les groupes socioprofessionnels présents sur le littoral engagent des actions partenariales qui vont dans le sens de la loi « littoral ».

Ainsi la profession conchylicole a longtemps vécu sur le littoral sans véritable concurrence, l'apparition et le développement de nouvelles activités sur le littoral, favorisées par la loi, (plaisance, activités balnéaires, sentier du littoral) ont induit des comportements nouveaux de la part des résidents du littoral et des usagers du domaine public maritime à l'égard des conchyliculteurs.

La profession est consciente des enjeux de l'intégration de ses activités dans l'espace littoral. Ainsi, en Bretagne sud, les responsables de la section régionale conchylicole ont entrepris, depuis plus d'un an, une démarche novatrice visant à intégrer au mieux les activités conchyliques dans le paysage littoral (intégration des bâtiments, élimination des

déchets...). A noter également le projet de charte paysagère élaborée en Charente-Maritime afin de mieux intégrer les bâtiments conchylicoles dans le paysage.

Si pour certains professionnels les dispositions environnementales découlant de la loi « littoral » sont perçues comme des contraintes, car elles heurtent des tendances historiques et coutumières à disposer du littoral librement, la loi commence malgré tout à être reconnue comme un moyen de parvenir à un équilibre permettant le maintien, voire le développement, des cultures marines.

De même, les fédérations professionnelles des activités nautiques ont pris conscience de l'importance de la pratique nautique et participent à l'aménagement et au développement des activités économiques. Traditionnellement tournées vers l'aspect production, elles ont, depuis quelques années, intégré cette dimension et ont pris différentes initiatives en ce sens qui se sont souvent traduites par des actions communes avec d'autres partenaires, notamment des fédérations sportives. C'est ainsi, par exemple, qu'un livret « plaisance » (document destiné à recueillir la pratique d'un plaisancier et à la valoriser mais d'une manière volontaire, à la différence d'un permis qui a un caractère obligatoire) a été mis en place et que des actions de promotion de la pratique nautique ont été organisées comme l'opération « Bosco » destinée à mettre à la disposition des plaisanciers dans les ports un agent pour leur fournir des conseils et des renseignements.

#### 4) L'UNION EUROPEENNE ET LE CADRE INTERNATIONAL

##### **L'Union Européenne**

En matière de protection de la nature, y compris sur le littoral, deux directives européennes sur la protection des oiseaux en 1979 et sur la protection des habitats de la faune et de la flore en 1992, élargissent le cadre des mesures nationales en faveur de la protection de la nature.

La directive concernant la conservation des oiseaux sauvages prévoit un ensemble de dispositions en vue de la création de « zones de protection spéciale » (ZPS). Les états membres sont tenus de prendre les mesures appropriées pour contrer, dans ces zones, la détérioration des habitats ainsi que les perturbations touchant les oiseaux.

La directive concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages vise à la mise en place d'un réseau d'espaces protégés en Europe, correspondant aux zones d'habitat d'un certain nombre d'espèces ; elle constitue un engagement de l'Etat français de préserver les conditions d'habitat des espèces en question dans ces espaces en établissant des mesures de conservation nécessaires et en adoptant des mesures réglementaires administratives ou contractuelles appropriées.

En accord avec les états membres le 21 mai 1992, la commission européenne a fixé le principe d'un réseau cohérent de zones naturelles d'intérêt communautaire, dénommé « Natura 2000 », dont le but est de « favoriser le maintien de la biodiversité tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales ». Ce réseau comprendra l'ensemble des sites désignés au titre des deux directives.

En ce qui concerne les programmes européens, c'est au titre de l'initiative communautaire Interreg II 2 97-99, lancée par la Commission en juillet 1997, qu'une nouvelle forme de soutien aux coopérations transnationale et interrégionale européenne portant sur de

vastes espaces continus intéressant au moins trois états membres de l'Union, en matière d'aménagement du territoire, peut être particulièrement mentionnée.

La concertation avec les régions françaises et les autres Etats membres a ainsi permis de délimiter plusieurs espaces de coopération dont :

1 - L'espace atlantique qui regroupe, outre l'Irlande, le Royaume Uni, le Portugal et l'Espagne, 8 régions françaises (Haute et Basse-Normandie, Centre, Bretagne, Pays de Loire, Aquitaine, Poitou-Charentes, Limousin). La coopération porte sur la question des transports, de l'environnement, du tourisme et de la recherche.

2 - L'espace alpes latines/méditerranée occidentale qui regroupe : Rhône-Alpes, PACA, Languedoc-Roussillon, Corse et sur la question des transports la Franche-Comté. La coopération est conduite avec l'Espagne et l'Italie et en partie avec la Suisse et la Grèce. Elle se développe en matière d'aménagement du territoire et sur les problèmes des inondations.

Enfin, il faut souligner que le Schéma de Développement de l'Espace Communautaire (SDEC), adopté le 9 juin 1997 par les Etats membres de l'Union Européenne, et actuellement en débat aux niveaux national et régional, présente une approche concertée du développement spatial dans un cadre européen. Le littoral en fait partie intégrante, relayé au niveau technique par un programme européen pour l'aménagement intégré des zones côtières, basé sur des actions de démonstration.

### **Le cadre international**

La convention de Ramsar concerne également le littoral puisqu'elle est un traité intergouvernemental ayant pour objectif général la conservation des zones humides. Signée à Ramsar (Iran) le 2 février 1971, elle est entrée en vigueur le 21 décembre 1975.

Les zones humides particulièrement nombreuses sur le littoral constituent un milieu reconnu à la fois pour sa valeur écologique particulière et pour les menaces dont il est l'objet. Elles abritent en effet une faune et une flore d'une diversité inégalée comparée aux autres types d'habitats. Elles jouent un rôle essentiel pour l'écosystème compte tenu des processus hydrologiques et écologiques qui s'y déroulent, et ont une importance économique considérable notamment à travers la production halieutique et agricole.

Afin d'enrayer la disparition de ces milieux fragiles, la Convention de Ramsar demande aux parties contractantes de conserver les zones humides se trouvant sur leur territoire et plus particulièrement celles figurant sur la liste des zones humides internationales. Elles doivent, en outre, établir des plans d'aménagement de façon à promouvoir, dans la mesure du possible, l'utilisation rationnelle des zones humides se trouvant sur leur territoire, ainsi que la création de réserves naturelles pour lesquelles elles s'engagent à former le personnel compétent en matière de gestion et de surveillance.

La France est devenue partie contractante de la convention le 1er octobre 1986 en inscrivant la Camargue sur la liste des sites d'importance internationale. Depuis, d'autres sites ont été inscrits tels que le golfe du Morbihan, les marais du Cotentin...

## **CONCLUSION**

Que ce soit pour ou contre les principes de la loi, enthousiastes ou contraints, de nombreux acteurs se sont mobilisés sur les questions d'aménagement du littoral.

L'apprentissage sur le terrain, avec les incertitudes juridiques qui ont été soulignées dans la partie «urbanisme », et la coordination entre tous les partenaires impliqués ont demandé du temps, mais il est indéniable que des progrès ont été faits. Ainsi, ce sont plus de 82 % des communes littorales couvertes par un POS (88 % de l'ensemble des communes littorales) qui sont aujourd'hui en compatibilité avec les principes et règles posés par la loi «littoral». Ce taux, en fait, varie fortement selon les façades maritimes : 91 % sur le littoral breton et 79 % sur la côte méditerranéenne mais seulement 26,5 % en Corse.

L'implication de l'Etat pour permettre d'accélérer une meilleure application de la loi semble avoir été inégale mais des exemples de plus en plus nombreux montrent que la concertation avec les communes s'est développée ces dernières années. Deux exemples, parmi d'autres : la démarche participative de la DDE de la Manche pour la mise en compatibilité des POS des communes du département, la mise en place d'outils cartographiques partagés, dans le Var.

Les exemples de partenariat sont également fréquents entre le Conservatoire du littoral et les collectivités territoriales auxquelles l'établissement public est le plus souvent conduit à confier la gestion des terrains qu'il acquiert.

Mais l'engagement de tous les partenaires susceptibles d'intervenir et les modalités de leurs interventions, entre eux ou en coordination avec l'Etat, n'ont pas été toujours à la hauteur des espérances du législateur.

Deux zones d'ombre sont à relever dans ce domaine : l'insuffisante implication de la région dans l'aménagement du littoral (des champs auraient pu être explorés sur le plan économique : interface-transports-commerce-tourisme-potentiel de mains d'œuvre, etc...) et une difficile mise en œuvre de l'intercommunalité dans certains domaines, par exemple dans l'élaboration des schémas de mise en valeur de la mer. Aussi, le regroupement intercommunal paraît-il encore plus nécessaire sur le littoral.

C'est incontestablement à ces deux niveaux que des progrès sont à faire pour mieux répondre aux objectifs de la loi. La révision de la loi sur l'aménagement et le développement durable du territoire en cours au Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'Environnement et le projet de loi sur l'intercommunalité conduit par le Ministère de l'Intérieur permettront aux communes de se doter d'outils intégrés reposant sur un projet de développement et d'aménagement spatial, qui seront particulièrement adaptés pour traiter les situations littorales.

Parallèlement, la simplification du droit applicable aux établissements publics de coopération intercommunale facilitera la prise en compte des problèmes littoraux dans les zones non agglomérées.

## CONCLUSIONS GENERALES

---

Depuis 1986, l'application de la loi a évolué schématiquement selon trois phases :

Une première phase jusqu'en 1990, environ, où les premiers décrets se mettent en place : phase d'interrogations et de tâtonnements. Les premières décisions de justice interviennent mais ne suffisent pas à éclairer les imprécisions de la loi.

La deuxième phase, de 1991 à 1995 : la circulaire interministérielle du 24 octobre 1991 permet de mieux préciser les déclinaisons locales de l'application des nouveaux décrets. La période est cependant caractérisée par le souci de prise en compte des articles protecteurs de la loi par les Tribunaux Administratifs, de Nice et de Montpellier, en particulier.

Enfin, depuis 1995, la loi est mieux comprise dans sa globalité ; c'est le souci d'équilibre entre protection, développement et mise en valeur des espaces littoraux qui prime.

Il aura donc fallu près de 10 ans pour que cette loi puisse trouver un équilibre satisfaisant entre les impératifs de l'environnement et ceux de la valorisation économique. La loi s'inscrit ainsi dans le concept du développement durable et d'une certaine façon a été un élément précurseur de la politique actuelle d'aménagement du territoire.

Cependant, si les objectifs généraux de la loi ne sont plus à remettre en cause, il peut être utile aujourd'hui d'améliorer son application et d'envisager dans sa mouvance des pistes de progrès.

Plusieurs types d'améliorations peuvent être réalisés, sur le plan réglementaire, d'une part, sur le plan partenarial, d'autre part. Enfin, l'Etat, à l'échelon central et surtout déconcentré doit pouvoir développer son rôle d'animateur et de conseil auprès des acteurs tout en fiabilisant son rôle de veille sur la cohérence des politiques publiques d'aménagement du littoral.

### **1. L'aspect législatif et réglementaire**

Il semble possible d'affiner certains dispositifs concernant :

#### **• les espaces remarquables**

L'ouverture au public des espaces remarquables demande un certain nombre d'aménagements légers, qui sont indispensables au maintien de l'intégrité des sites remarquables protégés par l'article L 146-6. Depuis quelques années, l'aménagement de sentiers cyclables est une source de litige. Pourtant le développement d'un tourisme « vert », plus respectueux de l'environnement, conduirait à intégrer dans les espaces remarquables d'autres équipements permettant de canaliser les flux de fréquentation, comme les pistes cyclables, sous certaines conditions : absence de revêtement goudronné, intégration paysagère, etc....

Sur le plan des activités économiques, les constats établissent que l'application rigoureuse de l'article L 146-6 peut poser problème notamment pour les sièges d'exploitation agricole ou de cultures marines. Se pose donc la question de l'adaptation des mesures réglementaires d'application, par exemple pour tenir compte de l'accueil d'établissements de cultures marines aux normes communautaires. D'une façon générale, la prise en compte de ces modifications ne remettrait pas en cause l'économie générale du décret de 1989.

### • L'extension de l'urbanisation

L'article L 146-4-I impose l'urbanisation en continuité de l'urbanisation existante dans les communes littorales. Or, en proximité d'habitations, il paraît inapproprié d'implanter des activités agro-alimentaires (porcheries, poulaillers industriels) ou forestières. Afin de préserver un cadre de vie agréable pour le citoyen, un amendement parlementaire, déposé dans le cadre de la loi d'orientation agricole, a été adopté par le Sénat en première lecture.

### • Les SMVM

Le mode d'élaboration des SMVM fait l'objet de critiques, correspondant aux principales difficultés qui expliquent la lenteur des projets en cours.

La loi énonce que c'est l'Etat qui élabore le schéma. Il est soumis, ensuite, pour avis aux communes, départements et régions intéressés. Or dans les faits, la conduite d'un SMVM ne peut être menée sans une concertation étroite entre l'Etat et les collectivités locales. Ce partenariat entre l'Etat et les différentes collectivités territoriales concernées est la garantie d'un véritable dialogue local sur les utilisations de la mer et du littoral et le règlement des conflits qui parfois s'y nouent.

Il est souhaitable d'afficher nettement ce partenariat afin que le rôle de chacun soit bien reconnu au niveau du cadre réglementaire, et ceci, dès la mise en place du groupe de travail chargé d'élaborer les propositions du rapport.

Par ailleurs la procédure apparaît trop lourde et compliquée. En fait, cette critique est à nuancer. Le temps de maturation est long, car déterminer la vocation des différents secteurs de l'espace maritime et littoral est lourd de conséquences. Aussi, pour étayer au mieux les partis d'aménagement, les études succèdent aux études. Ce souci de perfectionnisme est certes louable mais sur le terrain, les acteurs souhaitent de l'opérationnel. Pour remédier à la situation il conviendrait, d'une part, de limiter le temps réservé aux études et d'autre part, de prévoir, une structure de suivi et d'évaluation du schéma une fois approuvé qui pourrait tenir compte des évolutions constatées et modifier à moyen terme des choix qui n'apparaîtraient plus de la sorte, irréversibles (cette structure non prévue par le décret d'application s'est, de fait, mise en place dans l'Hérault pour le suivi du SMVM du bassin de Thau ; elle est prévue également dans le projet du SMVM de la Charente-Maritime).

En tout état de cause, ces modifications relèveront aussi du dispositif réglementaire.

### • Les mouillages collectifs

L'application du décret de 1991 se révèle à l'usage relativement dissuasive, ce qui a pu freiner les opérations de mise en ordre des mouillages sauvages. La procédure pourrait être allégée et certaines contraintes assouplies pour mieux faire correspondre les autorisations de mouillage aux besoins locaux. En particulier, il conviendrait de moduler le

taux de 25% réservé aux navires de passage et de simplifier la procédure administrative. Un groupe de travail analyse actuellement la situation et fera des propositions pour adapter le texte.

L'ensemble de ces modifications, si l'on s'en tient au niveau réglementaire, pourrait se faire rapidement.

### • **L'extension du champ d'application de la loi**

Les décrets concernant l'extension du champ d'application de la loi n'ont pas abouti (cf. 2<sup>ème</sup> partie, 1-). Diverses dispositions, relevant des mêmes objectifs que ceux poursuivis par ces décrets, sont peu à peu entrées en vigueur. La loi du 2 février 1995, dite loi Barnier, établit dans son article 44, l'extension de la compétence géographique du Conservatoire de l'Espace Littoral et des Rivages Lacustres aux communes riveraines des estuaires et des deltas, le cas échéant, jusqu'à la limite de salure des eaux.

De surcroît, la préservation des espaces forestiers, sites et paysages naturels ou urbains, est explicitement prévue dans les dispositions générales des documents d'urbanisme (article L 121-10 du Code de l'Urbanisme).

Par ailleurs certains outils peuvent par des analyses territoriales d'échelles différentes adapter les mesures de protection aux caractéristiques très contrastées du littoral. Sur le plan européen, les démarches découlant des Directives « oiseaux » et « habitat » mettent en place des systèmes de protection sur les territoires concernés. Enfin sur le plan local, le POS peut également classer certaines parties du territoire de la commune en zone naturelle à protéger.

La spécificité des estuaires semble bien prise en compte dans ces outils. L'application de cet ensemble de mesures rend sans doute moins actuelle une éventuelle extension du champ d'application de la loi aux estuaires, comme cela était prévu à l'origine. Simplement, l'évaluation de leur impact devra être poursuivie.

### • **Les conventions d'ensemble touristiques**

La non-parution du décret prévu à l'article 19 de la loi n'a pas empêché que d'autres outils se mettent en place, chartes et autres documents intercommunaux, se substituant ainsi aux conventions dont les modalités paraissaient ne plus correspondre aux besoins des élus.

## **2. L'aspect partenarial**

L'aménagement intégré du littoral nécessite de renforcer l'aspect partenarial le plus en amont possible des projets, notamment au niveau de la région et de l'inter-communalité.

Le renforcement du partenariat est une des priorités majeures du projet de loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire, adopté par le Conseil des Ministres du 29 juillet 1998, et présenté au débat parlementaire à partir de janvier 1999.

Ce projet de loi introduit dans cette optique des innovations majeures en ce qui concerne la planification :

- la substitution au schéma national, créé par la loi du 2 février 1995 mais non abouti, de huit schémas de services collectifs. Ces schémas permettront de définir les politiques sectorielles qui contribuent à la structuration des territoires, ils seront conçus dans une logique de réponse à la demande sociale en termes de services rendus à des besoins clairement identifiés de la population et des entreprises. Ainsi le schéma de services collectifs des espaces naturels et ruraux a pour objectif de décrire et d'orienter la mise en valeur de l'espace naturel et rural incluant le littoral, en veillant à l'articulation de ses fonctions économique, environnementale et sociale.

- le schéma régional recommandera la mise en place d'instruments d'urbanisme ou de protection de l'environnement tels que schéma directeur, DTA, SMVM. De même, les schémas Interrégionaux du Littoral (SIL, déjà prévus dans la LOADT du 5 février 1995) permettront d'organiser les territoires littoraux autour de grands ensembles interrégionaux et d'initier avec les collectivités locales concernées une politique contractuelle à la hauteur des grandes régions d'Europe.

En ce qui concerne la programmation contractuelle, la loi reconnaîtra aux pays et aux agglomérations la possibilité de conclure des contrats particuliers dans le cadre des futurs contrats de plan Etat-région. Cette possibilité dessine des orientations nouvelles à une politique d'organisation des territoires demeurée jusque-là de nature expérimentale.

D'autre part, l'aménagement du littoral ne se limitant pas au seul cordon littoral, les projets de territoires liés aux pays et aux agglomérations pourront plus facilement intégrer les potentialités de l'arrière-pays et celui-ci pouvant en contrepartie profiter de l'attraction de l'espace littoral grâce à un développement en profondeur. Un quart des 200 pays existants ou en projet concernent justement le littoral et son proche arrière-pays.

La contractualisation au niveau Etat-région apparaît également comme un instrument intéressant dans le domaine de la protection du littoral, essentiellement au niveau des programmes de défense contre l'érosion marine.

En effet, elle peut permettre de développer des actions de restauration ou de traitement du trait de côte de façon plus cohérente et favoriser une approche mieux intégrée des questions de protection et d'aménagement du littoral.

Cette contractualisation s'entend également dans la mesure où les maîtrises d'ouvrage locales se structurent à un niveau pertinent. Dans certaines régions les plus touchées par le phénomène de l'érosion marine, surtout quand les zones menacées sont habitées, les élus ont déjà manifesté leur intérêt pour inscrire ce type d'opérations dans de futurs contrats (en Camargue, en Pays de Loire, en Aquitaine).

En outre, des projets d'aménagement découlant, soit de documents de planification (d'un schéma de mise en valeur de la mer, par exemple), soit de démarches intercommunales, pourront s'inscrire dans le cadre de la contractualisation dont l'échelle varierait selon la nature du projet (contrats de plan Etat-Région, contrats de pays, contrats de baie, contrats d'agglomération).

### **3. L'implication de l'Etat dans l'animation et le conseil auprès des acteurs.**

La mise en valeur du littoral nécessite de renforcer la coordination et la concertation qui semblent encore insuffisantes. L'Etat doit mobiliser toutes les énergies, administrations rassemblées sur le plan local, en un pôle de compétence qui parlerait de la même voix,

élus, organismes socioprofessionnels et autres partenaires. Le Comité National d'Aménagement et de Développement du Territoire (CNADT) pourrait constituer un groupe de travail spécialisé sur le littoral pour favoriser le débat au niveau national.

Les éléments rassemblés lors de rencontres nationales, tous les deux ou trois ans serviront de base à des analyses périodiques sur les thèmes qui apparaîtront prioritaires. Un des premiers thèmes pourra concerner l'application de la loi « littoral » et de la loi des 50 pas géométriques dans les DOM.

Sur le plan des outils à développer auprès des partenaires locaux, des guides permettraient aux acteurs de terrain de mieux appréhender les questions difficiles. Ainsi le guide de jurisprudence relatif à l'urbanisme, édité en 1992, sera réactualisé. Il conviendrait également de mettre en place des outils pédagogiques (fiches, cartographie) à l'usage non-exclusif des maires des communes littorales, qui pourraient éclairer leur action dans les domaines de la sécurité, de l'organisation des plages ou des choix d'aménagement, par exemple.

Enfin, ici ou là, des systèmes d'informations géographiques (SIG) se multiplient sur tous les thèmes touchant au littoral. L'Etat doit donner une cohérence à tout ce qui se fait dans ce domaine et dans un premier temps recenser ces nouvelles données afin d'éviter la dispersion ou la redondance des informations, puis faciliter leur exploitation.

Les perspectives ouvertes par ces outils serviront également aux collectivités territoriales pour une meilleure gestion de leur territoire.

## SOMMAIRE

<b>INTRODUCTION GENERALE .....</b>	<b>2</b>
<b>1ÈRE PARTIE :</b>	
<b>BILAN SUR LES OBJECTIFS .....</b>	<b>6</b>
<b>1 - PROTECTION DES EQUILIBRES BIOLOGIQUES ET ECOLOGIQUES, LUTTE CONTRE L'EROSION, PRESERVATION DES SITES ET DES PAYSAGES, DU PATRIMOINE .....</b>	<b>7</b>
1) DANS QUELLE MESURE L'APPLICATION DES ARTICLES DU CODE DE L'URBANISME A-T-ELLE PERMIS DE PROTÉGER LE LITTORAL ? .....	7
Un aménagement encadré .....	7
La protection des espaces naturels .....	11
2) LES MESURES PRISES POUR GARANTIR LA QUALITÉ DES EAUX .....	14
Les eaux de baignade .....	14
Les eaux destinées à l'exploitation et à la mise en valeur des ressources biologiques .....	16
La préservation de la qualité des eaux .....	19
3) L'EROSION DES COTES .....	20
4) LES EXTRACTIONS .....	22
5) LE DÉVELOPPEMENT DES MOUILLAGES COLLECTIFS .....	22
6) LES CHANGEMENTS SUBSTANTIELS, LES ATTEINTES AU DPM .....	23
<b>2 - MAINTIEN ET DEVELOPPEMENT DES ACTIVITES ECONOMIQUES .....</b>	<b>25</b>
1) LES ACTIVITES LIÉES AU SECTEUR PRIMAIRE .....	25
La pêche et les cultures marines .....	25
l'agriculture .....	25
2) LES ACTIVITÉS LIÉES AU SECTEUR TERTIAIRE .....	27
Les ports de plaisance et les industries nautiques .....	27
Le tourisme .....	28
3) LA CONSTRUCTION (ACTIVITÉ BTP) .....	30
<b>3 - MISE EN OEUVRE DE LA RECHERCHE ET DE L'INNOVATION PORTANT SUR LES PARTICULARITES ET LES RESSOURCES DU LITTORAL .....</b>	<b>32</b>
1) LES PROGRÈS FAITS EN MATIÈRE DE QUALITÉ DES EAUX .....	32
2) L'INNOVATION ET LA RECHERCHE DANS LE DOMAINE DU TOURISME .....	33
3) L'INNOVATION ET LA RECHERCHE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT ET D'URBANISME .....	34
4) LA RECHERCHE SUR LES MÉTHODES DE DÉLIMITATION DU DPM .....	36
5) LA RECHERCHE SUR L'ÉROSION MARINE .....	37
6) LES PROGRÈS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ EN MER .....	37

CONCLUSION .....	38
<b>2<sup>ÈME</sup> PARTIE :</b>	
<b>RÔLE DES ACTEURS DANS LA MISE EN OEUVRE DE LA LOI.....</b>	<b>40</b>
<b>1 - L'ETAT .....</b>	<b>41</b>
1) L'ETAT, PORTEUR ET GARANT DE LA LOI.....	41
Les décrets parus : .....	41
Des projets de décrets n'ont pas encore abouti-pourquoi ?.....	42
Le plan d'occupation des sols et le « porter à connaissance » .....	42
2) L'ETAT, AMÉNAGEUR DU TERRITOIRE NATIONAL.....	43
A) Les principes de l'équilibre .....	43
B) Les outils .....	46
C) La politique foncière.....	53
3) L'ETAT, PARTENAIRE ET INSTIGATEUR DE PROJETS .....	55
A) La politique contractuelle.....	55
B) Les transferts financiers de l'Etat aux collectivités .....	56
<b>2 - LES COLLECTIVITES TERRITORIALES .....</b>	<b>58</b>
1) LES COMMUNES .....	58
A) Leurs nouvelles compétences.....	58
B) Les pouvoirs de police du maire sur le littoral.....	58
C) Leurs projets : l'implication croissante des élus .....	61
D) Le rôle de la taxe de séjour.....	62
E) Les autres moyens fiscaux.....	63
2) LES DEPARTEMENTS.....	63
3) LES REGIONS .....	64
<b>3 - LES AUTRES ACTEURS .....</b>	<b>66</b>
1) LE JUGE : L'EXAMEN DE LA LEGALITE DES DECISIONS QUI LUI SONT SOUMISES.....	66
2) LES ASSOCIATIONS .....	67
3) LES GROUPES SOCIO-PROFESSIONNELS.....	67
4) L'UNION EUROPEENNE ET LE CADRE INTERNATIONAL .....	68
<b>CONCLUSION .....</b>	<b>70</b>
<b>CONCLUSIONS GENERALES.....</b>	<b>72</b>
1. L'aspect législatif et réglementaire .....	72
2. L'aspect partenarial .....	74
3. L'implication de l'Etat dans l'animation et le conseil auprès des acteurs.....	75