

# 1986 - 2006

## 20 ans de loi Littoral

Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels



## Le devoir de protéger la loi Littoral

Lorsque l'on dresse le bilan d'application d'une loi, il est toujours opportun de faire un retour en arrière sur les débats parlementaires et les débats publics qui ont précédé le vote législatif, même si cela remonte à plus de vingt ans en arrière comme pour la loi Littoral.

Parmi les questions qui se posaient à l'époque sur l'application de la loi, Guy Lengagne, ministre chargé de la mer, soulevait celle du mécanisme de protection des espaces naturels remarquables du littoral.

Deux visions d'application de la loi s'opposaient alors : l'une proposait de fixer par décret d'application la liste définitive des espaces à protéger; l'autre, plus exhaustive, préconisait une protection de l'ensemble des espaces naturels remarquables au risque de créer par la suite des difficultés d'appréciation du caractère remarquable des espaces.

Fort heureusement pour le patrimoine naturel littoral, le législateur opta pour une vision large de la protection du littoral qui se traduira notamment sur le plan réglementaire par les dispositions de l'article L.146.6 du code de l'urbanisme.

Malheureusement, comme le montre cette étude, l'évolution de ce texte, la jurisprudence, la lenteur de l'administration dans l'application des textes, les amendements et cavaliers parlementaires s'attaquant aux fondamentaux de la loi, ont érodé la loi.

Le bilan de l'application induit ainsi un double sentiment contradictoire.

D'abord celui, d'avoir globalement permis de stopper l'urbanisation non maîtrisée du littoral, puis, dans le même temps, l'impression que les avancées de la loi Littoral et que ses principes fondamentaux demeurent toujours menacés par des assouplissements successifs et une érosion progressive.

Il est temps de stopper cette érosion et de protéger la loi Littoral !

Le Comité français de l'UICN demande ainsi que les dispositions de la loi pour la préservation des milieux naturels soient rigoureusement appliquées et que l'Etat veille à la réalisation de son objectif fondamental : le développement équilibré du littoral français. Nous proposons également que la loi Littoral soit confortée par un renforcement de la protection juridique des milieux marins. L'adoption de nouvelles dispositions législatives permettrait de donner, pour la première fois, un sens réglementaire à la gestion intégrée des zones côtières.

Christophe Lefebvre

Président du Groupe Mer et Littoral du Comité français de l'UICN



# Le littoral, un patrimoine naturel riche, mais fragile et très menacé

■ Loin d'être une simple zone de contact, le littoral constitue une **mosaïque de milieux complexes et fragiles**.

Caractérisé par une interpénétration d'habitats, le littoral est marqué du point de vue écologique par des **effets de lisière**, source d'une richesse écosystémique importante.

En France, le littoral concentre **75% des espaces d'importance majeure** désignés par la Directive européenne « Habitats ».

La façade méditerranéenne est particulièrement riche car la Méditerranée constitue un point chaud de la biodiversité mondiale (elle abrite à elle seule, 11 700 espèces végétales endémiques ou encore 7,5% de la faune et 18% de la flore marine mondiales).

Les plages, dunes, falaises, récifs de corail, mangroves, marais, vasières, zones d'herbiers, frayères, nourriceries, gisements naturels de coquillages, étangs et cordons lagunaires, constituent autant de milieux qui assurent des **fonctions écologiques**, dépassant le simple espace littoral.

Ils contribuent, par exemple, à la rétention des crues et à l'épuration naturelle des eaux.

**Les services écologiques rendus par les espaces littoraux sont nombreux.** Ils sont un lieu de reproduction, de repos pour les oiseaux migrateurs et constituent des nurseries pour les poissons. Leur importance et leur conservation ont été soulignés dans le rapport du Millénum Ecosystem Assessment.

Les récifs et les mangroves, par exemple, sont indispensables à de nombreuses espèces pour lesquelles ils représentent des refuges, mais ils protègent également les côtes de l'érosion. Très riches, ils renferment aussi des ressources naturelles importantes pour les populations et possèdent ainsi une valeur économique considérable.

Mais, de plus en plus fréquentés et exploités pour leurs ressources halieutiques, minérales, fossiles, les espaces littoraux sont devenus un **espace vital menacé**.

L'action du Conservatoire du littoral a certes permis de garantir la **protection de 10% du linéaire côtier**. Mais, son ambition affichée de protéger un tiers du linéaire du littoral (le tiers sauvagé) à l'horizon 2030 est un pari ambitieux, encore très incertain. Quant au **domaine marin**, les espaces protégés n'en couvrent que **0,01%**. Les **récifs d'outre-mer** ne sont protégés que pour **1%** de leur superficie.

L'histoire de la politique française de protection du patrimoine naturel littoral reste ainsi à **poursuivre** en métropole mais aussi outre-mer.

## L'importance du patrimoine naturel littoral en quelques chiffres :

- 2<sup>ème</sup> domaine maritime mondial avec plus de 10 millions de Km<sup>2</sup>
- 5 points chauds (Méditerranée, Caraïbes, îles Océan indien, Nouvelle-Calédonie, Micronésie Polynésie)
- 75% des habitats naturels littoraux de l'annexe 1 de la Directive Habitats sont présents en France (34 sur 45).
- 20% des atolls
- 10 % des récifs coralliens et lagons de la planète, 4<sup>ème</sup> pays pour la superficie de ses barrières de corail.

Comité français pour l'UICN - Observatoire du littoral

## Une situation outre-mer particulièrement préoccupante

### ■ Le littoral outre-mer exacerbe les enjeux de préservation.

Les collectivités françaises d'outre-mer appartiennent à 4 points chauds de biodiversité sur les 34 existants dans le monde (Caraïbes, Océan indien, Nouvelle-Calédonie, Polynésie). Les îles Mascareignes et la zone Caraïbe constituent également 2 des 10 points chauds coralliens. En Nouvelle-Calédonie, les eaux de l'île de Lifou comportent sur près de 5000 hectares autant d'espèces que toute la Méditerranée.

En grande majorité constitué d'îles, l'outre-mer français représente **20% des atolls, 10% des récifs coralliens et lagons de la planète**. La Nouvelle-Calédonie constitue la deuxième plus grande barrière récifale du monde et possède avec Mayotte l'un des rares récifs à double barrière du globe.

Les milieux côtiers d'outre-mer offrent des zones d'alimentation et de reproduction importantes pour une grande partie des espèces marines. De plus, l'insularité a induit un nombre élevé d'espèces endémiques.

Or cette **richesse d'importance internationale est d'ores et déjà fortement menacée**.

Depuis 400 ans, on recense **60 fois plus d'extinctions globales d'espèces** dans les collectivités d'outre-mer qu'en métropole. La France se classe au **9ème rang mondial pour le nombre d'espèces animales et végétales mondialement menacées** selon la Liste Rouge des espèces menacées de l'UICN (2006), principalement du fait des espèces présentes outre-mer.

L'infrastructure naturelle que constitue le littoral subit de nombreuses dégradations en raison de l'urbanisation et la construction d'infrastructures, l'exploitation minière et forestière, l'intensification



de l'agriculture, l'invasion d'espèces exotiques, les pollutions et le changement climatique.

Certains milieux naturels ont été particulièrement touchés et subissent de fortes menaces.

Les milieux côtiers abritent encore des exemples représentatifs de **forêts littorales, écosystèmes**

**vulnérables à l'échelle mondiale**. Mais de nouveaux risques se profilent comme ceux liés à l'exploitation pétrolière off-shore en Guyane, au développement de l'exploitation minière en Nouvelle-Calédonie où les forêts sèches ou semi-sèches qui s'étendaient autrefois le long de ses côtes ont quasiment disparu. Elles n'occupent aujourd'hui **plus que 1% de leur surface initiale**.

A la **Réunion**, **90%** d'entre elles ont été transformées en cultures ou habitats secondaires.

Autre écosystème forestier, les mangroves ne connaissent pas un meilleur sort. Un rapport du PNUE de 2006 précise que **50% des mangroves ont disparu depuis 1900 dont 35% au cours des deux dernières décennies**. Les mangroves du Pacifique sont à ce titre particulièrement menacées par les espèces exotiques et le changement climatique.

Les **récifs**, «oasis sous-marines» qui abritent plus de groupes d'animaux que n'importe quel autre écosystème au monde, présentent également des **situations préoccupantes**. A **Mayotte**, près de **70% de la couverture corallienne** est atteinte par le phénomène de **blanchissement**, et à la Réunion, la richesse corallienne a diminué de 25% en 15 ans seulement; le taux de recouvrement en corail vivant a baissé de 73%. Alors que les objectifs internationaux conduisent à la protection de 20 à 30% des récifs coralliens, seulement 1% de tous les récifs d'outre-mer français sont protégés.

**La protection des milieux naturels reste encore largement à développer.**

Or le littoral outre-mer n'est pas régi par les mêmes règles qu'en métropole et les dispositions applicables sont différentes entre les Collectivités d'outre-mer (COM) et les Départements d'outre-mer (DOM).

Dans les **collectivités d'outre-mer**, la compétence environnementale est en effet locale. Le principe de spécialité législative, selon lequel les lois nationales ne s'appliquent aux COM que lorsqu'elles le prévoient expressément, a écarté ces collectivités du bénéfice de nombreux pans de la législation environnementale. La loi Littoral ne s'y applique pas. Or, bien souvent, le droit local n'a pas encore développé les dispositions nécessaires.

Dans les Départements d'outre-mer, la loi Littoral est applicable mais avec des spécificités. La constitution permet en effet des adaptations du droit dans les DOM.

Des dispositions particulières en matière de planification spatiale caractérisent ainsi les dispositions de la loi Littoral pour les DOM. De sensibles assouplissements ont été portés aux principes d'extension en continuité, d'interdiction de construction dans les espaces naturels et de protection.

De plus, les projets de décret devant étendre aux départements d'outre-mer les servitudes prévues par le code de l'urbanisme, dont celle de passage n'ont pas abouti, laissant ainsi un vide sur l'accès au littoral.

Le domaine public dans les DOM n'est, il est vrai, pas le même que celui de métropole.

La zone des 50 pas géométriques subsiste avec un régime particulier. En Guadeloupe et Martinique, la loi prévoit ainsi dans cette zone des cessions de parcelles au bénéfice des communes, des organismes d'habitat social mais aussi d'occupants sans titre.

Mais avec l'accélération des régularisations et des occupations du littoral apparaît une véri-

table menace de privatisation de l'accès au littoral et à la mer.

**Les 50 pas géométriques : quand l'histoire mouvementée du droit régularise la politique du fait accompli.**

Le souverain s'était réservé une bande littorale de 50 pas (81,20 m) qui ne devait pas être concédée aux particuliers et remplissait une mission stratégique de défense contre les incursions au X<sup>ème</sup> siècle (les 50 pas du roi, devenus 50 pas géométriques).

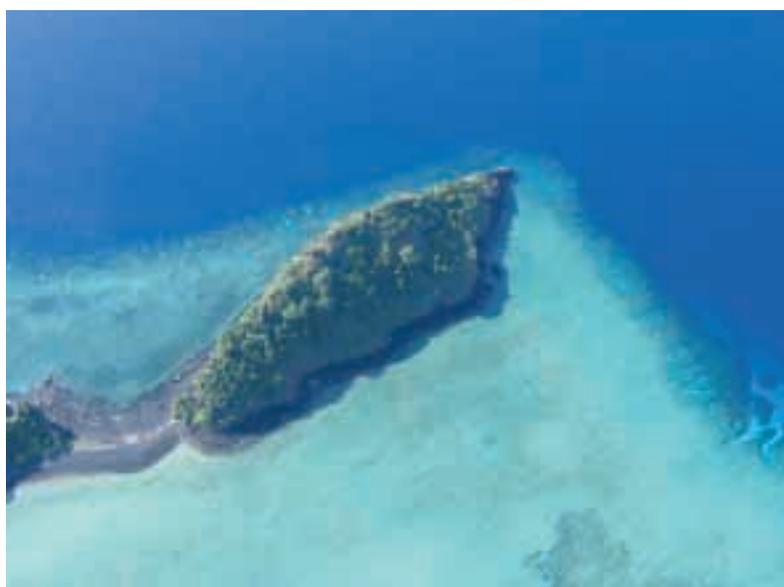
Relevant jusqu'alors du domaine public, ces 50 pas passent au domaine privé par un décret du 30 juin 1955 dont l'objectif était de favoriser le développement économique et touristique des D.O.M. Le législateur décidait, dans la même optique, d'écarter les D.O.M. du champ d'application de la loi du 28 novembre 1963 relative au domaine public maritime.

La loi Littoral, elle, à travers des modalités tout à fait spécifiques va étendre aux D.O.M. La loi de 1963 et réincorporer au domaine public maritime la zone des 50 pas géométriques.

Mais des modifications ultérieures en changeront à nouveau le régime.

Face à la multiplication d'occupations sans titre sur le rivage des DOM, la loi du 30 décembre 1996 ans va permettre une nouvelle politique de cession de parcelles de cette bande des 50 pas, cela au bénéfice des communes, d'occupants privés ou d'organismes ayant pour objet la réalisation d'opérations d'habitat social.

Une Agence a été pour cela instituée en Guadeloupe dont la mission principale demeure en vertu de la loi le traitement des quartiers d'habitats spontanés.





# La loi Littoral : une approche intégrée du développement des zones côtières

« *Le littoral est une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur. La réalisation de cette politique d'intérêt général implique une coordination des actions de l'Etat et des collectivités locales, ou de leurs groupements...* » loi Littoral du 3 janvier 1986, Art.1

La France métropolitaine est riveraine de trois mers (Manche, Mer du Nord, Méditerranée) et d'un océan l'océan Atlantique. Elle est aussi, par ses collectivités d'outre-mer, présente dans le Pacifique, l'Atlantique Nord, l'océan Indien et l'océan Austral. Le **littoral**, avec la forêt, a été un

des **premiers milieux à faire l'objet d'une politique spécifique** (ordonnance de Colbert de 1681).

Toutefois, son **traitement juridique a été longtemps insuffisant**.

Ce n'est qu'à partir de la fin des années 50 que le littoral fait à nouveau l'objet d'une attention politique, qui aboutira progressivement à une approche plus globale.

Le formidable essor du tourisme pousse les pouvoirs publics à se saisir de l'aménagement littoral et de son développement. Un programme lourd d'investissement est engagé. La stratégie mise en oeuvre dans le Languedoc Roussillon et l'Aquitaine consiste alors à faire alterner des points à densité élevée d'occupation touristique et des secteurs naturels préservés. 150 ports de plaisance sont ainsi aménagés entre 1964 et 1974.

Mais la **multiplication des usages et la rareté du littoral** rendent rapidement nécessaire une réflexion plus large.

En 1972, le rapport annuel de la Cour des comptes alerte déjà sur la fréquence des concessions accordées qui transfèrent de plus en plus de parcelles du littoral à la propriété privée.

En 1973, Michel Piquart, à la demande de la Délégation à l'aménagement du territoire, propose la création du Conservatoire du littoral, qui sera effective en 1975.

En 1976, une instruction ministérielle, suivie de la Directive d'aménagement national du 25 août 1979 cadrent l'action administrative.

## Le littoral français en chiffres

Les espaces maritimes et côtiers français sont bordés par plus de 18 000 Km de côtes.

■ **En métropole** : 5853 km de trait de côtes

**3 façades maritimes** : Manche-mer du nord, Atlantique, Méditerranée

**883 communes littorales maritimes** :

785 en bord de mer ou d'océan et 98 sur les estuaires : 22 205 Km<sup>2</sup> (4,05% du territoire)

26 départements littoraux

11 régions littorales

■ **En Outre-mer** : **12602 Km** de trait de côtes environ dont 1512 Km DOM, 135 Km Mayotte, 4 497 Km Polynésie, 3 367 Km Nouvelle-Calédonie, 120 Km Saint-Pierre et Miquelon, 106 Km Wallis et Futuna, 2 709 Km TAAF,

**5 façades maritimes** : Caraïbe, Indienne, Pacifique, Atlantique nord, Sub-antarctique et australe

4 Régions-monodépartementales littorales dans les DOM : Guadeloupe, Guyane, Martinique, Réunion

5 Collectivités d'outre-mer : Polynésie française, Nouvelle-Calédonie, Wallis et Futuna, Saint Pierre et Miquelon, Mayotte

1 TOM pour partie insulaire : les Terres australes et antarctiques françaises

91 communes littorales dans les DOM

27 communes littorales ( sur un total de 33 communes) dans la COM de Nouvelle-Calédonie

(SHOM, 1999; Corinne land Cover 2000)

Une dizaine d'années plus tard, la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 dite « **loi Littoral** » **crystalise le droit français du littoral**, forgeant dans la législation les principes et règles d'un **aménagement équilibré**.

La décentralisation de l'urbanisme, en 1982, rendait inopérantes, les instructions et directives antérieures, non opposables aux collectivités et aux particuliers *a fortiori*. Des dispositions législatives spécifiques étaient ainsi devenues nécessaires pour fonder des règles opposables aux collectivités, devenues responsables de l'élaboration et de l'application de documents d'urbanisme.

Seulement un an après la loi Montagne, la loi Littoral constitue ainsi la deuxième initiative législative française relative à un espace géographique remarquable. Le littoral est trop précieux mais aussi trop menacé pour que les enjeux nationaux ne s'y imposent pas.

Cette loi constitue une **étape importante** dans l'histoire de la politique française. Elle **stabilise le droit du littoral** en lui donnant une **valeur juridique incontestable**.

La loi de 1986 confère une valeur légale aux principes et règles contenus dans l'instruction du 4 août 1976 et la directive d'aménagement national du 25 août 1979. Ces textes n'avaient en effet qu'une valeur de cadrage et d'orientation des décisions administratives et n'étaient pas directement opposables.

Comme la loi Montagne, la loi Littoral constitue **une oeuvre législative charnière**. Dépassant le principe prévalant jusque-là « d'aménagement en profondeur de l'espace littoral », son objet fondamental repose sur le projet d'un **développement équilibré**, préservant les richesses naturelles qui fondent l'attractivité de cet espace tout en permettant son développement.

Les espaces maritimes français SHOM, 1999.



Le littoral est reconnu comme « **entité géographique** » et devient ainsi un espace de projet pour plusieurs façades maritimes, métropolitaines mais aussi outre-mer.

Plus qu'un simple linéaire côtier et qu'une zone de contact terre-mer, le littoral concerne selon la loi : « *les communes riveraines des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, ainsi que les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux* » (Art.L. 321.2 C.Env.).

Le littoral se configure comme **une mosaïque, un espace à géométrie variable**.

Face à la concentration croissante d'activités et au développement urbain des régions côtières, la loi Littoral établit **quatre objectifs** :

- **préserv**er les espaces rares, sensibles et maintenir les équilibres écologiques ;
- **gérer de façon économe la consommation d'espace** due à l'urbanisation et aux aménagements touristiques ;
- **ouvrir** plus largement le rivage au public ;
- **accueillir en priorité sur le littoral les activités dont le développement est lié à la mer**.

Pour atteindre ces objectifs, la loi énonce également **6 principes d'aménagement**, applicables

aux communes littorales de métropole et d'outre-mer :

- 1 **extension de l'urbanisation en continuité** des agglomérations et villages existants, ou en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement, pour lutter contre le « mitage » ;
- 2 **limitation de l'extension de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage** ;
- 3 **protection des espaces non urbanisés dans la bande de 100 mètres** par interdiction de construire, exception faite des constructions et installations nécessaires à des services publics ou des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau ;
- 4 **protection des espaces naturels remarquables** du point de vue de la qualité des paysages et de leur intérêt écologique ;
- 5 **interdiction des routes côtières et voies nouvelles de transit à moins de 2.000 mètres** du rivage, sauf contraintes topographiques et urbanistiques particulières ;
- 6 **accès libre au rivage.**

La loi du 3 janvier 1986 initie ainsi pour le littoral **une approche équilibrée et intégrée conciliant protection et aménagement.**

## Une loi fondant une politique volontariste de préservation des espaces remarquables littoraux

■ Relevant les pressions grandissantes sur les milieux littoraux, les parlementaires ont instauré une politique volontariste de **protection** des espaces naturels au sein desquels devaient être distingués des « espaces remarquables ».

La loi vise à préserver : « *les 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. Un décret fixe la liste des espaces et milieux à préserver* » (Art.L146-6 C.Urb.).

Ces espaces comprennent de nombreux habitats naturels :

- dunes et landes côtières ;
- plages, lidos, caps à l'état naturel ;
- îlots inhabités, parties naturelles des abers, rias, estuaires ;
- marais, vasières, zones humides ;
- forêts et zones boisées côtières ;
- zones de nidification et de repos de la l'avifaune ;
- récifs coralliens ;
- lagons ;
- mangroves.

Le champ géographique de **l'article L.146-6 se révèle très large.** Cet article comporte en effet une liste non exhaustive d'espaces devant être considérés comme remarquables.

L'interprétation jurisprudentielle de ces dispositions en a renforcé les potentialités protectrices. Les juges ont en effet considéré que ces dispositions **ne comportent aucune limitation**

### L'affaire Commune de Grimaud\*

S'appuyant sur une différence de rédaction entre le texte législatif et les termes du décret, la commune de Grimaud avait défendu devant le Conseil d'Etat l'idée qu'une zone boisée du massif des Maures ne pouvait être protégée au titre de l'article L.146-6 du fait de son éloignement de un à cinq kilomètres par rapport au rivage.

Certains espaces visés comme espaces remarquables dans la loi sont en effet définis de manière plus restrictive par le décret. Il en est ainsi pour les «forêts et zones boisées côtières» mentionnées par la loi et figurant à l'article L.146-6 du code de l'urbanisme qui dans le décret sont remplacées par les «forêts et zones boisées proches du rivage de la mer».

Gardant l'esprit du texte de loi et l'objectif de conservation des espaces remarquables, le juge administratif a écarté cette argumentation et jugé que la zone boisée en question pouvait être protégée en vertu de l'article L.146-6 du code de l'urbanisme.

\*Conseil d'Etat, 25 novembre 1998, Commune de Grimaud.

expresse et s'appliquent sur l'ensemble du territoire des communes littorales, bien au-delà de la bordure littorale.

Ainsi, bien que séparés de plus de cinq kilomètres (Conseil d'Etat, 25 novembre 1998, Commune de Grimaud, n°168.029), voire de sept kilomètres du rivage (Cour Administrative d'Appel de Marseille, 31 août 2001, SNC RYANS DE LYS, n°98MA00564), des espaces naturels peuvent être reconnus comme espaces remarquables et bénéficier des dispositions protectrices de la loi Littoral.

De même, le Conseil d'Etat a considéré que ces espaces devaient être soumis à **une inconstructibilité de principe**, bien que l'article L.146-6 n'interdise pas explicitement toute forme de construction dans les « espaces remarquables».

Le champ d'application matériel de ces dispositions a également été défini largement. L'**article L.146-6 s'applique à tous les documents et décisions relatifs à la vocation des zones, à l'occupation et l'utilisation des sols**, que ceux-ci relèvent ou non du code de l'urbanisme :

- les schémas de mise en valeur de la mer,
- les schémas de cohérence territoriale,
- les plans d'occupation de sols et des plans locaux d'urbanisme,
- les arrêtés de travaux autorisant des travaux de création ou d'extension de ports de plaisance,
- les déclarations d'utilité publique,
- les permis de construire, de lotir et de démolir,
- les certificats d'urbanisme,
- les autorisations de défrichements...

**Dépassant, la technique foncière**, la loi Littoral met ainsi **au cœur de la planification spatiale des mesures de protection** à déployer au niveau local.

Toutefois, vingt ans après son adoption, la loi Littoral fait l'objet de nombreux débats. Le **bilan de son application est mitigé**.

Objet de révisions successives, de décrets d'application tardifs, la loi Littoral s'est **érodée et l'équilibre souhaité n'a pas été réalisé**.



## Une loi difficilement appliquée

*« Pour se donner les moyens d'un développement durable et maîtrisé ... la prise en compte des évolutions sociales et économiques et une modernisation du droit doivent accompagner un engagement déterminé des élus dans le jeu de la planification décentralisée ».* Conseil général des Ponts et Chaussées, Rapport sur les conditions d'application de la loi « littoral » (juillet 2000)

## Des décrets d'application très tardifs, ajournant les effets protecteurs de la loi

■ Bien qu'adoptée à l'unanimité en 1986, la loi n'a en définitive commencé à produire des effets qu'au début des années 90.

L'établissement de la jurisprudence a, compte tenu des délais nécessaires à l'épuisement des délais de recours, demandé du temps. Mais les décrets nécessaires à la mise en œuvre de la loi ont surtout accusé des retards répétés.

**3 ans** ont ainsi passé avant que le décret d'application de l'**article L.146-6** du Code de l'urbanisme ne soit pris (décret du 20 septembre



## Une application de la protection des espaces remarquables non facilitée

■ La **préservation des espaces côtiers remarquables et caractéristiques** constituait une des grandes **priorités** de la loi Littoral. Loin d'être limitative, la liste de milieux référencés par la loi engageait une désignation large de ces espaces.

1989). Pendant ce temps, les dispositions protectrices de la loi concernant les espaces remarquables et caractéristiques du patrimoine littoral ont été ignorées, alors que la jurisprudence administrative a admis en 1990 qu'il n'y avait pas besoin de décret d'application pour que l'article L.146-6 s'applique.

**21 ans** ont été attendus pour que la **liste des communes littorales** « *participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux et situées en aval de la limite de salure des eaux* » (Art.L.146-1 C.Urb.) soit allongée, par décret, de quelque 84 nouvelles communes. Cette publication forcée est advenue à la suite d'un jugement du Conseil d'État qui, par un arrêt du 28 juillet 2000, a condamné l'inaction du gouvernement. Mais trois ans supplémentaires passeront encore après la décision de justice pour que le décret soit effectivement pris (décret n° 2004-311 du 29 mars 2004).

**21 ans** ont également été nécessaires pour que le **nom des trois plus grands estuaires** de France (Loire, Seine, Gironde), visés à l'article L.146-4-IV du Code de l'urbanisme, soit couché sur le papier. Or cette liste, de trois mots seulement, revêtait une importance capitale puisqu'elle conditionnait l'étendue du champ d'application de la loi Littoral. Jusqu'à l'adoption de ce texte, la jurisprudence rendait incertaine l'application de la loi aux estuaires.

Toutefois la **mise en œuvre concrète** allait vite se révéler **délicate**. Au-delà des retards accusés dans l'adoption des dispositions réglementaires, des différences de rédaction substantielles allaient aussi marquer le décret d'application de la loi, rendant plus difficile son application et l'identification de ces espaces.

Le **décret d'application a en effet adopté une traduction restrictive** des milieux pouvant être considérés comme remarquables. La majorité des espaces listés par le décret du 20 septembre 1989 sont situés à **proximité du rivage**, alors que certains, comme les parties naturelles de sites classés ou inscrits, les zones humides, peuvent être localisés assez loin à l'intérieur du territoire communal. Il en est ainsi pour les « *forêts et zones boisées côtières* » mentionnées par la loi, circonscrites aux « *forêts et zones boisées proches du rivage* » par le décret.

Ce constat est particulièrement notable pour les **espaces marins** qui, selon le dernier « Bilan de la loi littoral » publié en 1999 par le ministère de l'Équipement, ont **très peu été pris en compte** dans le cadre de la délimitation des espaces remarquables.

Alors que la loi vise « *les espaces marins* », le décret (Art.R.146-1 C.Urb.) ne mentionne pour sa part que les zones humides du littoral immédiat (*zones humides, marais et plans d'eau* » et ne prend en compte parmi les espaces propre-

ment marins que « *les herbiers, les frayères, les nourriceries, et les gisements naturels de coquillages vivants* », dont certains ne relèvent que de l'estran.

Cette logique limitative se manifestait déjà en 1994. Une lettre du Ministre de l'Équipement adressée aux préfets indiquait qu'il n'était "*ni opportun, ni justifié de préserver systématiquement tous les espaces marins au titre de l'article L.146-6*". Or, les **espaces marins** situés plus au large méritent tout autant d'être protégés, en raison de leurs liens écologiques avec les milieux littoraux, mais aussi au regard des dangers auxquels certains usages peuvent les exposer.

En dépit d'un champ d'application large, les dispositions relatives aux espaces remarquables n'ont ainsi **pas connu le succès espéré**.

Selon le dernier bilan national relatif à l'application de cette disposition datant de 1994, ces espaces ne représentent que **14% du territoire des communes littorales** métropolitaines et outre-mer. Ce chiffre sous-évalue la réalité de la situation. De nombreuses communes n'ont toujours pas identifié leurs espaces remarquables dans leurs documents d'urbanisme, y compris les communes estuariennes concernées.

Les dispositions concernent pourtant l'ensemble du territoire des communes littorales tant vers l'intérieur des terres qu'en direction de la mer puisque l'article L.146-6 est selon la doctrine juridique "*applicable jusqu'à la limite de la mer territoriale*". Il est vrai, l'identification de ces espaces embrasse des échelles géographiques et paysagères larges. **L'intercommunalité aurait pu constituer à ce titre un niveau pertinent**.

Relevant cette insuffisance, une récente circulaire du 20 juillet 2006 cosignée par les ministères de l'Écologie et de l'Équipement a demandé aux préfets **d'établir dans chaque département, pour le 30 septembre 2006, les surfaces de terrains classés « espaces remarquables » et « espaces naturels sensibles »**.



## Une loi érodée

*« Nous vous invitons à veiller tout particulièrement au respect, par les élus, des législations afférentes à l'aménagement et à la protection des espaces géographiques sensibles : compte tenu de leurs spécificités, les zones de montagne ou du littoral doivent conduire l'Etat à assurer strictement le respect des dispositions d'urbanisme qui y sont applicables (articles L.145-1 et suivants, articles L.146-1 et suivants du code de l'urbanisme) ».*

Circulaire du 17 janvier 2006, Ministre de l'Intérieur

Si de récents rapports parlementaires invitent à une édulcoration des dispositions de la loi Littoral, l'évaluation des performances environnementales de la France effectuée par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) souligne les **pressions qui menacent le littoral** français en invitant non seulement à mieux appliquer la loi Littoral mais aussi à la renforcer.

Force est de constater qu'une **dilution** de ses principes a en effet été opérée au fil des années.

Il faut noter que le gouvernement n'a réalisé qu'une fois en vingt ans un rapport d'application de la loi au parlement. Or, ce travail devait initialement être réalisé tous les ans (Art.41 de la loi Littoral). De ce fait, les **interventions** faites au parlement pour assouplir certaines dispositions protectrices de cette loi, au risque d'en remettre

en cause l'équilibre, se font **sans analyse précise, ni vision d'ensemble**. Depuis la loi DTR, un rapport doit être déposé par le gouvernement tous les trois ans.



## Un affaiblissement progressif des principes fondateurs

■ Comme pour la loi Montagne, des révisions successives érodent progressivement les principes fondateurs de la loi Littoral. Les exceptions se multipliant, les règles générales de protection sont peu à peu amoindries.

Par un jeu de succession de textes, la protection voulue initialement s'est petit à petit édulcorée. Certains praticiens juristes évoquent un « **dépêçage progressif** » de la loi Littoral tant les appétits d'aménagement se sont révélés influents dans l'application et l'évolution de cette loi.

Les **révisions récurrentes**, les **interprétations administratives permissives** des concepts clefs, tels que celui « d'aménagements légers », les **aménagements des procédures de planification**, ont en effet littéralement érodé la force

des dispositions de protection. Le projet d'un développement équilibré du littoral devenait ainsi une gageure.

La loi Littoral n'a pas échappé, en effet, aux **assauts des cavaliers législatifs et des modifications réglementaires**. La chronique de cette dilution commence dès le décret du 25 août 1992 qui va permettre, dans les espaces littoraux remarquables l'implantation de « *locaux d'une superficie maximale de 20 mètres carrés, liés et nécessaires à l'exercice de ces activités pour répondre aux prescriptions des règlements sanitaires nationaux ou communautaires* », aux côtés d'une courte liste limitative d'aménagements autorisés.

La **responsabilisation locale** que supposait la loi et ses dispositions protectrices n'a pas été assumée. Prolongeant les premières lois de décentralisation, il revenait, selon les dispositions de la loi Littoral, aux communes et à leurs établissements de coopération de se saisir de l'application de la loi littoral. **L'accroissement des infrastructures et des activités touristiques a malheureusement souvent éclipsé les enjeux d'un développement durable du littoral.**

Or, la **logique du court terme a déjà démontré ses limites** notamment dans les départements et collectivités d'outre-mer où les constructions s'étendent même sur l'eau et où l'empressement s'est souvent soldé par des échecs cuisants. De nombreux complexes hôteliers favorisés par des possibilités de défiscalisation ont été abandonnés. Ainsi en 2003, la Ministre de l'Outre-mer déclarait : « *Notre action répond également à un souci de protection de l'environnement. Je ne veux plus voir, je vous le dis franchement, quand je vais à Saint-Martin, par exemple, des carcasses d'hôtel qui pourrissent sur place parce que les établissements ne sont plus rentables. De telles verrues ne doivent plus exister dans le paysage et il faut absolument que ces sites, qui ont été choisis pour des opérations touristiques, soient réutilisés. Pour cela, il nous faudra procéder à des opérations de réhabilitation* ».

Ces propos sont un aveu éloquent non seulement de la contre-productivité de certaines aides fiscales outre-mer mais aussi et surtout d'une conception du développement littoral sacrifiant ce patrimoine naturel et paysager, qui est pourtant une infrastructure touristique essentielle.

Au-delà de leurs impacts sur l'environnement, les constructions concentrées sur le littoral hypothèquent les possibilités futures d'un développement véritablement intégré et durable des régions côtières.

La loi d'orientation de l'agriculture du 9 juillet 1999 (article 109) a apporté un nouveau cas de dérogation à l'article L.146-4-I du Code de l'urbanisme, au profit des constructions ou installations liées aux activités agricoles ou forestières incompatibles avec le voisinage des zones habitées. Voté en réaction aux tribunaux qui avaient annulé le permis de construire d'un élevage industriel en pleine zone vierge, l'amendement «Boyer » ouvre la voie à telles installations en discontinuité avec les agglomérations et villages existants. Cet amendement est particulièrement critiquable en ce qu'il traduit une vision que l'on croyait dépassée des espaces naturels. Il tend à les considérer comme des espaces vides, sans valeur intrinsèque, ayant vocation à accueillir ce qui est trop polluant pour trouver place dans les zones d'urbanisation.

La loi relative au « développement des territoires ruraux » du 23 février 2005 a aussi profondément affecté les dispositions relatives au littoral en modifiant le champ d'application des règles relatives à l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (article L.146-4-II du Code de l'urbanisme) et dans la bande inconstructible des 100 mètres (article L.146-4-3). Le Gouvernement a en effet finalement accepté une modification de l'article L.146-4 en lui adjoignant un alinéa V permettant **l'urbanisation des rives des étiers, petites rivières maritimes et des rus.**

Par circulaire du 20 juillet 2006, les Ministres de l'Ecologie et de l'Équipement ont demandé pour le 30 septembre 2006 un **état sur le nombre de communes n'ayant pas mis leurs documents**

### L'affaire «Cap Sicié»\*, quand les faits dictent la révision de la loi

En réaction à l'annulation du projet de la station d'épuration de Toulon par les juridictions administratives, un alinéa a été ajouté lors du débat parlementaire sur la loi « Bosson ».

Revenant sur la jurisprudence, cet amendement permet l'installation de stations d'épuration dans les espaces remarquables alors que la loi Littoral avait institué leur inconstructibilité.

\*CE. 19 Mai.1993, Association Les Verts Var.

**d'urbanisme en conformité avec la loi et les superficies** concernées. Le texte invite également à l'élaboration de directives paysagères à l'échelle des baies, golfes et bassins.

En réaction à une décision de justice, la loi, du 9 février 1994 dite « loi Bosson», intègre un autre amendement permettant la construction d'équipements d'épuration en totale dérogation avec les dispositions initiales.

Pour les départements d'outre-mer, cette même loi ajoute aussi des dérogations pour ouvrir à l'urbanisation les espaces proches du rivage.

Autre réaction à un épisode judiciaire, un amendement de la loi solidarité et renouvellement urbain (SRU) du 13 décembre 2000 permet de régulariser les pailotes en introduisant un nouvel article L.146-6-1 dans le Code de l'urbanisme.



Revenant non seulement sur l'autorité des jugements des tribunaux mais aussi sur le principe d'inconstructibilité, les nouvelles dispositions permettent aux communes ou établissements publics de coopération intercommunale d'établir un schéma d'aménagement et d'**autoriser « à titre dérogatoire, le maintien ou la reconstruction d'une partie des équipements ou constructions existants à l'intérieur de la bande des cent mètres dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique ».**



## Des aménagements « légers » de plus en plus importants dans les espaces remarquables

■ Exemple type de l'érosion des dispositions de protection, la **notion d'aménagement léger a profondément évolué.**

Après le décret du 29 mars 2004 qui a **modifié le régime juridique** des espaces remarquables en rallongeant la liste des aménagements dits

### Art.L.146-2 modifié (C.Urb.)

Après enquête publique les aménagements légers suivants, à condition que leur localisation et leur aspect ne dénaturent pas le caractère des sites, ne compromettent pas leur qualité architecturale et paysagère et ne portent pas atteinte à la préservation des milieux :

- les cheminements piétonniers et cyclables
- les sentiers équestres ni cimentés, ni bitumés lorsqu'ils sont nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux,
- les objets mobiliers destinés à l'accueil ou à l'information du public,
- les postes d'observation de la faune
- les équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité tels que les sanitaires
- les postes de secours lorsque leur localisation dans ces espaces est rendue indispensable par l'importance de la fréquentation du public ;
- les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile et à la prévention de la dégradation de ces espaces à condition que ces aires ne soient ni cimentées ni bitumées et qu'aucune autre implantation ne soit possible ;
- la réfection des bâtiments existants
- l'extension limitée des bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques ; à l'exclusion de toute forme d'hébergement et à condition qu'ils soient en harmonie avec le site et les constructions existantes :
- les aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, pastorales et forestières ne créant pas plus de 50 mètres carrés de surface de plancher ;
- dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau, liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, à la condition que leur localisation soit rendue indispensable par des nécessités techniques ;
- les aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état d'éléments de patrimoine bâti reconnus par un classement au titre de la loi du 31 décembre 1913 ou localisés dans un site inscrit ou classé au titre des articles L. 341-1 et L. 341-2 du code de l'environnement.

Les aménagements mentionnés aux a, b et d du présent article doivent être conçus de manière à permettre un retour du site à l'état naturel.

« légers », la circulaire du 15 septembre 2005 a ouvert plus largement la brèche.

Cette **nouvelle circulaire élargit** en effet, **sans limitation de seuil**, les possibilités de constructions de bâtiments nouveaux au sein des espaces remarquables.

Bien que précisant que ces nouvelles constructions puissent être considérées comme des « *aménagements légers si elles sont traditionnellement implantées dans la région et font l'objet d'une parfaite intégration dans le site tant du point de vue paysager qu'architectural* », cette circulaire renforce la tendance aménagiste des modifications apportées aux dispositions initiales.

Originellement, 3 grandes catégories d'aménagements et constructions pouvaient être autorisées dans les espaces remarquables (Art.L.146-2 C.Urb) :

- les **chemins piétonniers**,
- les **objets mobiliers** destinés à l'accueil ou à l'information du public, nécessaires à la gestion ou à l'ouverture au public de ces espaces ou milieux,
- les **aménagements nécessaires à l'exercice des activités agricoles, de pêche** et cultures marines ou lacustres, conchylicoles, pastorales et forestières sous certaines conditions.

Désormais pas moins de **12 types d'aménagements** sont autorisés (voir P.14).

La liste «limitative» de l'article R.146-2 du Code de l'urbanisme est devenue une liste à rallonge, pleine d'incertitudes juridiques dans ses formulations.

La lecture actualisée des textes témoigne d'une **sérieuse dilution de la dimension protectrice du dispositif** législatif et réglementaire.



## Une situation critique

*« Il est donc fondamental de veiller à une stricte application des dispositions de la loi Littoral, garante de la richesse et de l'attractivité du littoral métropolitain et outre-mer ».*

Circulaire du 20 juillet 2006

Alors que la loi Littoral est érodée, que l'espace libre se réduit, les conflits d'intérêts et d'usages s'accroissent.

L'espace littoral suscite aujourd'hui un **triple attrait résidentiel, touristique et économique**. Son aménagement et son développement deviennent critiques.

## Un développement toujours avide d'espaces

■ **Zone de croissance**, le littoral est le **lieu d'une intense activité économique** traditionnelle (pêche, conchyliculture, marais salants, agriculture) et moderne (sidérurgie, pétrochimie...).

Le littoral constitue un lieu stratégique pour la production énergétique française :

- **10 centrales électriques de grande puissance y** sont installées : **4 installations thermiques** classiques (fuel, charbon, gaz),

- **5 centrales nucléaires** et 1 usine marémotrice dans l'estuaire de la Rance,
- **126 sites Seveso** y ont trouvé également leur lieu d'établissement.

**Espace convoité**, le littoral est aussi le **siège d'une forte croissance urbaine** alors que les activités agricoles régressent. Le littoral continue ainsi d'accueillir la majeure partie de l'accroissement de la population : le littoral méditerranéen a accueilli 15 habitants de plus au km<sup>2</sup> entre 1990 et 1999.

**10% de la population française se concentre** ainsi sur **4% du territoire**.

**Espace de développement touristique**, le littoral accueille la moitié des hébergements touristiques de France, en croissance marquée.

Cette situation se traduit par **une hausse constante des surfaces urbanisées**. A titre d'illustration dans le Morbihan ces surfaces représentaient 3500 ha en 1977; en 1999 elles atteignaient 6500 ha.



La part de **linéaire côtier artificialisé est ainsi passée en métropole de 39% en 1960 à 61%** dans les années 1990.

Les **petits fonds marins**, qui constituent les écosystèmes littoraux les plus diversifiés et productifs, **sont de plus en plus touchés**.

Selon le rapport parlementaire Le Guen (Assemblée Nationale, 2004) sur l'application de la loi Littoral une partie de **ces fonds a été irréversiblement détruite** :

- dans le département Var à proportion de **11%**
- dans les Alpes maritimes à proportion de **20%**
- dans les Bouches-du-Rhône à proportion de **27%**.

Sur la côte méditerranéenne, 11% du linéaire côtier a été artificialisé. Dans le département du Gard, cette artificialisation atteint 40,6% des côtes.

A cela s'ajoute, l'**érosion** côtière qui touche **25% du littoral** et génère dans certains départements un recul du littoral naturel de près de 70% (Pas-de-Calais, Seine Maritime, Calvados et Gard).

### L'aménagement du littoral français en chiffres :

- **7 millions de personnes résident** dans les communes littorales françaises, départements d'outre-mer (DOM) inclus.
- **Une population 5 fois supérieure** à celle située dans les **arrière-pays**. A horizon 2030, elle représentera 15% de la croissance démographique française.

Moyenne Nationale	108 hab./m <sup>2</sup>
Ensemble du littoral communal métropolitain	272 hab./m <sup>2</sup>
Départements littoraux	129 hab./m <sup>2</sup>
Cantons littoraux	186 hab./m <sup>2</sup>
Communes littorales de la Réunion, Martinique, Guadeloupe	300 hab./m <sup>2</sup>

Moyennes de densités de population, DIACT

- 10% en surfaces urbanisées contre 3,7% en moyenne sur le territoire
- 12% des constructions en logements neufs
- 9,5% des équipements collectifs entre 1999 et 2003
- 1,3% du territoire des communes littorales ont connu un changement d'affectation contre 0,3% en moyenne sur le territoire

Observatoire du Littoral - Corine Land Cover

### Le tourisme littoral en quelques chiffres

- 44 % de la valeur ajoutée maritime (8,14 milliards d'euros sur 18,5 milliards en 2001) ;
- 150 000 emplois ;

Le littoral, premier espace touristique pour les hébergements marchands

- 51% des Français placent le littoral en tête des atouts touristiques de la France
- 85 des 100 premières communes touristiques
- 20% de l'offre nationale d'hôtels
- 50 % de l'offre de campings
- 51% des résidences de tourisme dans les seules communes littorales.
- 48% de l'offre de campings
- 4 millions de plaisanciers
- 470 installations et ports de plaisance soit environ 165 000 places, une flotte d'environ 834 000 unités.

Observatoire du Littoral, Enquête CSA juin 2006.

## Des pressions démultipliées

■ La polarisation des activités humaines sur le rivage exacerbe les problèmes d'occupation, de fréquentation et d'utilisation des espaces littoraux ainsi que les **pressions** qui en se **démultipliant** causent de nombreuses dégradations de l'environnement.

A proximité des routes utilisées pour les transports d'hydrocarbures, le littoral est régulièrement touché par d'importantes **marées noires** dont la dernière en date est celle du Prestige (2002), mais aussi des **dégazages et déballastages clandestins** dont les effets cumulés sont encore plus lourds que ceux des marées noires.

A cette pollution marine, s'ajoutent les pollutions telluriques accumulées dans les bassins versants des fleuves et rivières.

Chaque année, **646 000 tonnes d'azote** et **43 800 tonnes de phosphore**, sont apportées par les fleuves dans les espaces littoraux où s'amplifie le phénomène d'eutrophisation et se multiplient les **marées vertes** et « blooms » à phytoplanctons toxiques.

## Une protection et une approche écologique à approfondir

■ Alors que les pressions sur les milieux littoraux augmentent, leur protection demeure bien relative. Au-delà des chiffres, les espaces protégés s'apparentent à des enclaves réduites.

L'approche du littoral reste encore sectorielle. Son traitement comme infrastructure naturelle reste encore à approfondir. L'enjeu de la protection du littoral nécessite de développer le réseau d'aires protégées et de mieux intégrer sa protection dans l'aménagement.

### Une protection du littoral relative

- 12 sites de zones humides littorales désignés au titre de la convention Ramsar en France sur les 22 (métropole + DOM)
- 400 sites naturels protégés par le Conservatoire du littoral soit 86 330 ha représentant environ 880 km de rivages
- 1 parc national (Port-Cros )
- 11 parcs naturels régionaux présents sur une façade littorale
- 24 arrêtés de biotopes visant des habitats côtiers et halophiles
- 0,01% des espaces marins seulement est couvert par un espace de protection
- 1% des récifs coralliens d'outre-mer

Observatoire du Littoral ; Comité français de l'UICN

# Un nécessaire rééquilibrage

*« En France, le littoral attire; il est convoité, souvent menacé voire dégradé. La lutte contre la banalisation du littoral est vitale si notre pays veut préserver pour l'avenir ce capital environnemental et économique... Cette gestion intégrée doit désormais dépasser les approches strictement juridiques et réglementaires fondées sur la contrainte pour privilégier les logiques de projet et de partenariat ».*

CIADT 9 juillet 2001

Si la France s'est engagée progressivement dans une politique publique du littoral, force est de constater que cette **démarche reste encore inachevée**. A ce titre le rapport de la France sur la politique de gestion intégrée des zones côtières (2006) souligne l'**urgence** pour l'ensemble des acteurs concernés d'agir ensemble.

L'approche territorialisée et la gestion intégrée de l'urbanisation et des activités, dont la loi Littoral posait les jalons, doivent être renforcées.

Pour **94% des Français il est en effet important que cette loi existe**, mais pour 70% d'entre eux, elle n'a pas suffisamment permis de préserver les côtes (Sondage CSA, juin 2006).

## Une législation globale et cohérente

■ La loi Littoral n'a pas rempli son objectif initial de développement équilibré, durable et tout particulièrement de protection des espaces naturels remarquables. Alors qu'elle visait à concilier développement et protection, son évolution a été marquée par une conception essentiellement aménagiste du développement littoral.

Conformément aux propos tenus par le Président de la République lors de la célébration du 30<sup>ème</sup> anniversaire du Conservatoire du littoral, **un juste équilibre doit être trouvé** entre les impératifs de protection du littoral et la nécessité de l'aménager raisonnablement. La planification spatiale, qui était au cœur de la loi Littoral, doit être mieux appliquée pour traduire cet équilibre. Le développement doit être réellement maîtrisé pour limiter l'artificialisation continue du territoire.

Pour 48% des Français, la loi Littoral devrait être renforcée par de nouvelles dispositions plus protectrices (Sondage CSA, juin 2006).

**Une vision globale** doit inspirer la politique du littoral en France. Il s'agit d'une obligation. Le droit européen, promeut en effet la préservation de l'**intégrité** mais aussi du **fonctionnement du littoral** avec une **gestion durable** des ressources naturelles tant marines que terrestres.

Plus encore, **une vision stratégique reste à construire** pour le littoral français. S'il existe un constat généralement partagé sur les risques du mode actuel de développement, aucun accord politique définissant les objectifs et les priorités pour cet espace n'a été établi. Une nouvelle impulsion pourrait s'appuyer sur la stratégie définie par le Conservatoire du littoral qui comporte notamment l'ambition de préserver un tiers du littoral français (le tiers sauvage) et sur une pleine application des dispositions de la loi sur les espaces remarquables. En tout état de cause, un bilan interministériel sur l'application et l'évolution de la loi Littoral est nécessaire pour que soient définis des objectifs clairs de protection et de développement sur l'ensemble du littoral français

La **protection des rivages peut et doit constituer, pour la France, un pôle d'excellence**.

# Recommandations

Face à la hausse constante des pressions sur les milieux côtiers, comme l'artificialisation, une meilleure application de la loi Littoral et tout particulièrement de ses dispositions de protection doit être assurée afin de protéger les sites, les milieux et les paysages remarquables du littoral. Le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 14 septembre 2004 a en effet confirmé la loi Littoral comme « outil majeur pour l'avenir du littoral ».

L'identification des espaces à protéger est loin d'être achevée et leur prise en compte par les documents d'urbanisme n'est pas suffisamment réalisée. La circulaire co-signée par les ministères de l'écologie et de l'équipement du 20 juillet 2006 en rappelle pourtant la nécessité.

Le délitement et l'érosion des dispositions de la loi Littoral doivent être arrêtés et leur renforcement engagé en faisant notamment plus de place aux espaces marins. La politique de protection des espaces naturels littoraux doit en effet être poursuivie et élargie sur le domaine marin, afin notamment de suivre la recommandation de l'Union européenne sur la gestion intégrée des zones côtières.

**Le Comité français de l'Union mondiale de la nature (UICN) recommande donc de :**

## 1 - RENFORCER LES OUTILS DE CONNAISSANCE ET DE DÉCISION

■ **Les connaissances sur le patrimoine naturel des espaces littoraux et marins doivent être développées et systématisées** afin d'améliorer la protection et le développement équilibré des zones côtières.

Une précédente recommandation du Comité français de l'UICN<sup>1</sup> soulignait déjà en 2000 cette nécessité. L'observation scientifique de l'évolution du littoral doit en effet aider les décisions politiques sur les choix de développement des zones côtières. La disponibilité des informations constitue à ce titre un facteur essentiel.

- La cartographie à l'échelle départementale et régionale des milieux littoraux (dunes, landes côtières, forêts, marais, vasières, tourbières, zones humides...) doit être développée en intégrant les milieux marins. Les données en la matière manquent encore fortement. Le réseau national benthique (REBENT), recueillant les données relatives à la distribution des habitats côtiers, et au suivi de leur biodiversité constitue à ce titre une initiative intéressante à poursuivre et étendre à l'ensemble des régions côtières.

- Au niveau national, la réalisation d'un Système d'Informations Géographiques sur les espaces naturels littoraux et marins intégrant des informations sur les milieux côtiers, les espaces protégés, les zonages des inventaires nationaux ou communautaires (ZNIEFF, ZICO, Natura 2000, ..), les espaces remarquables, les espaces naturels sensibles, ainsi que les facteurs de pressions, doit être approfondie. Les données recensées par la mission mer d'Iroise constituent une bonne source à développer par façade. L'observatoire du littoral en partenariat avec l'Agence des aires marines protégées pourrait en être chargé.

- Au niveau local, les créations de « pôles littoraux » (comme par exemple en région PACA) doivent être soutenues. De tels pôles permettent en effet le développement, les échanges d'informations tout en rassemblant les différents acteurs des espaces côtiers.

<sup>1</sup> - Recommandation adoptée par le Comité français de l'UICN, lors de son second congrès le 29 juin 2000.

■ **Un bilan de la loi littoral réellement interministériel doit être rapidement réalisé.**

Bien que la réalisation d'un rapport annuel était prévu par la loi Littoral (Art.41), la présentation d'un tel document au parlement n'a été effectuée qu'une seule fois depuis la promulgation de la loi.

- Le bilan interministériel engagé sur la loi Littoral doit constituer pour le gouvernement l'occasion de définir le cadre commun d'une vision prospective et stratégique impliquant l'ensemble des ministères.

■ **Des objectifs et des priorités pour le littoral doivent être définis au niveau national et régional.**

Il n'existe pas de document stratégique pour le littoral en tant qu'infrastructure naturelle. Le plan patrimoine naturel de la stratégie nationale biodiversité ne comporte pas d'actions pouvant fonder l'élaboration d'objectifs et priorités pour le littoral français. Une stratégie nationale reste donc à élaborer en France. Ce constat est souligné par le bilan du gouvernement français sur la mise en oeuvre de la gestion intégrée des zones côtières en Europe. La stratégie établie par le Conservatoire du Littoral constitue une excellente base à développer.

- Si une stratégie nationale devient nécessaire elle doit également être déclinée au niveau régional. Cette vision stratégique doit faire place aux particularités des différentes façades et tout particulièrement celles des Départements d'outre-mer où la loi Littoral est applicable. L'élaboration d'un tel document permettrait de dépasser une approche défensive et sectorielle par la définition d'objectifs de gestion intégrée sur l'ensemble du littoral.

## 2 - ASSURER UNE APPLICATION EFFECTIVE DE LA PROTECTION DES ESPACES REMARQUABLES

■ **L'identification des espaces remarquables du littoral doit être complétée.**

- La circulaire du 15 septembre 2005 doit être complétée afin de préciser les modalités d'identification des espaces remarquables. Cette circulaire a en effet abrogé, sans éléments de substitution, la circulaire du 10 octobre 1989, qui comportait des orientations pour l'identification des espaces «remarquables». De nouvelles indications, basées sur des éléments scientifiques, sont nécessaires.

Les trois critères utilisés à l'article R.146-1 du Code de l'urbanisme : *site ou paysage remarquable ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral; espace nécessaire au maintien des équilibres biologiques; espace présentant un intérêt écologique*, mériteraient d'être mieux explicités, par la jurisprudence et sur la base de données objectives, afin que représentant de l'Etat et acteurs locaux puissent plus facilement réaliser l'identification de ces espaces sur leur territoire.

- La liste des espaces protégés de référence doit être complétée. L'article L.146-1 du Code de l'urbanisme ne mentionne pas un certain nombre d'espaces qui constituent pourtant autant d'espaces dont l'intérêt patrimonial en fait des zones potentielles d'identification d'espaces remarquables.

L'ancienne circulaire du 10 octobre 1989 intégrait les ZNIEFF de type I, les ZICO. Les espaces relevant du domaine du Conservatoire du littoral, les espaces naturels sensibles acquis par les départements, les zones notifiées par la France au titre de la Convention de Ramsar, les sites d'importance communautaire proposés par la France au titre de la directive «Habitats» devraient également être mentionnés comme espaces de référence.

- La réalisation d'un guide « espaces remarquables » permettrait de faciliter l'identification au niveau local des espaces remarquables. Ce guide compléterait utilement la récente plaquette d'information « Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral » co-éditée par les ministères de l'Ecologie et de l'Equipement. Basé sur des exemples concrets, il présenterait les modalités et démarches d'identification, de délimitation et de protection des espaces «remarquables».

■ **Les espaces aisément identifiables comme « remarquables » devraient rapidement faire l'objet de mesures de protection.**

- La circulaire du 20 juillet 2006 demandant aux préfets de recueillir les listes d'espaces remarquables et espaces naturels sensibles désignés, avec une échéance au 31 septembre 2006, doit être suivie d'effet.

Selon le dernier bilan les espaces remarquables identifiés ne couvriraient que 14% les communes littorales. Cette faiblesse est d'autant plus regrettable que le champ d'identification des espaces remarquables est actuellement trop réduit. Depuis 2004, les 87 communes riveraines des estuaires et des deltas sont en effet également concernées.

■ **L'artificialisation des espaces remarquables doit être évitée.**

- Les « aménagements légers » susceptibles d'être autorisés au sein des espaces remarquables doivent être mieux encadrés. Or, le décret du 29 mars 2004 a sensiblement allongé leur liste. La vocation de protection des espaces « remarquables » doit être clairement réaffirmée.

- L'obligation d'obtenir une autorisation pour les « aménagements légers » qui n'entrent pas dans le champ d'application du permis de construire doit être étendue à l'ensemble des communes littorales, qu'elles soient ou non dotées d'un PLU. Les autorisations doivent contenir les notices et prescriptions paysagères prévues afin de répondre aux exigences de protection de l'article L.146-6 du Code de l'urbanisme et d'assurer une meilleure insertion des « aménagements légers » dans le site et les paysages.

- Localement, les documents d'urbanisme devraient mieux préciser la nature des activités et les catégories d'équipements jugés nécessaires à la gestion ou à la mise en valeur des espaces « remarquables » ainsi que les raisons pour lesquelles l'implantation de tels aménagements est envisagée.

- La Commission départementale des sites et des paysages devrait être systématiquement consultée avant l'implantation de tout « aménagement léger ».

### 3 - RENFORCER L'APPROCHE INTÉGRÉE DE LA GESTION DES ZONES CÔTIÈRES

■ **L'enjeu d'une gestion cohérente des espaces littoraux et côtiers doit recevoir une réelle traduction politique et juridique.**

L'étude du Comité français « *La conservation du littoral. Eléments de stratégie politique et outils réglementaires* »<sup>2</sup> a souligné la nécessité d'étendre au-delà de l'interface terre-mer l'unité d'aménagement et de gestion.

- La mission confiée par le Gouvernement au Conseil national du littoral sur l'adaptation du droit aux enjeux de l'aménagement littoral doit être engagée rapidement en impliquant l'ensemble des acteurs littoraux.

■ **Une gestion intégrée des espaces littoraux par façade ou par région biogéographique doit être mise en place.**

La gestion actuelle des zones côtière est encore profondément marquée par les découpages administratifs.

L'un des enjeux de la gestion du littoral réside dans l'instauration à tous les niveaux, national, régional et local, d'instances de gouvernance, de réflexion et de concertation. Le message d'alerte du CNADT de 2003 invitait d'ailleurs à renouveler le cadre de la gouvernance pour le littoral.

- La démarche de diagnostic de territoire et de définition d'orientations de gestion pourrait s'inspirer de celle de mise en place pour les documents d'objectifs sur les futurs sites Natura 2000, ou de plans de gestion élaborés par le Conservatoire du littoral pour des espaces protégés au titre de l'article L.146-6. Elle

2- Shine C. et Lefebvre C.- La conservation du littoral. Eléments de stratégie politique et outils réglementaires, Comité français de l'UICN, Collection planète nature, Paris, 2004.

comporterait notamment des bilans et d'inventaires patrimoniaux, le recensement des usages et des conflits, l'identification des enjeux, les scénarios de gestion, de planification des travaux et des aménagements, de réhabilitation des sites, de mise en œuvre de mesures opérationnelles de gestion et l'évaluation de ces mesures.

- Les documents de référence régionaux déclinant les objectifs nationaux en matière de protection et d'aménagement du littoral, doivent être élaborés avec l'Etat, en associant l'ensemble des acteurs.

- Le retard de mise en œuvre des Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) doit être rattrapé. A l'heure actuelle seulement 3 ont été adoptés sur 11 engagés alors que l'outil a été créé, il y a plus de 20 ans, en 1983. Mais au-delà de cette faible application, la philosophie même de ces schémas doit être révisée.

Cet outil, très inspiré par les méthodes de la planification terrestre, doit être mieux adapté aux milieux marins côtiers.

Au-delà des espaces marins pouvant être délimités, par exemple les concessions de conchyliculture, des protections plus souples pourraient être envisagées en prenant en compte la biologie des espèces et les cycles écologiques, par exemple des zonages « préférentiels » avec exclusion de telle ou telle activité à certaines périodes.

#### ■ Le principe de subsidiarité constituant une des directions données par le Gouvernement au Conseil national du littoral doit recevoir une traduction concrète.

- Les compétences doivent être clarifiées et coordonnées.

La gestion des zones côtières n'a pas réussi à s'extraire d'une logique « centralisée et descendante ». La loi Littoral confère pourtant aux collectivités, après les lois de décentralisation, la responsabilité de la gestion et de la protection du littoral. Les acteurs locaux se sont peu appropriés cette responsabilité. La gestion du littoral est encore une gestion par filières, éclatée entre entités cloisonnées, marquée par la multiplicité des titres et champs de compétences.

#### ■ La continuité écologique entre la terre et la mer doit être mieux prise en compte.

La recommandation du Comité français de l'UICN sur la « Protection des zones écologiquement sensibles du domaine public »<sup>3</sup> en avait déjà rappelé l'importance en 2001. Or, le bilan du Gouvernement sur la mise en œuvre de la Gestion intégrée des zones côtières, remis en mai 2006, constate encore une « *difficulté méthodologique majeure* » pour englober terre et mer et des « *difficultés des instruments existants* » à prendre en compte les spécificités du littoral.

- L'adoption d'une loi cadre « mer » devrait être étudiée. Elle pourrait répondre à l'ambition définie par le gouvernement de mieux coordonner les politiques touchant à la mer et au littoral et de mettre en œuvre la gestion intégrée des zones côtières. Plusieurs expériences étrangères ont été conduites dans ce domaine avec le même objet.

#### ■ Un système national représentatif d'aires protégées marines doit être établi.

- En 2006, les aires marines protégées couvrent moins de 1% du domaine maritime français. Seulement 1% des récifs coralliens d'outre-mer sont protégés et Natura 2000 ne couvre que 700 000 ha en mer, contre 6,51 millions d'ha terrestres. Une stratégie ambitieuse de création d'un réseau d'aires marines protégées doit ainsi être mise en place, pour répondre aux enjeux de conservation de la biodiversité marine et pour que la France réponde à l'engagement international de créer un réseau d'aires marines protégées d'ici 2012.

- Deux mesures préalables devraient pour cela être rapidement engagées :

1) Les zones marines écologiquement importantes (ZNIEFF-Mer) doivent être déterminées sur l'ensemble du domaine de juridiction nationale.

2) La liste des espaces et milieux à préserver figurant à l'article R.146-1 devrait être élargie aux milieux marins.

<sup>3</sup> - Recommandation adoptée par le Comité français de l'UICN lors de son troisième congrès le 30 octobre 2001.

## 4 - UNE ATTENTION PARTICULIÈRE DOIT ÊTRE PORTÉE AU LITTORAL OUTRE-MER

- L'outre-mer doit faire l'objet d'une attention particulière car il concentre une biodiversité d'importance mondiale et présente une forte valeur économique. Plusieurs recommandations du Comité français ont souligné avec récurrence, en 2001<sup>4</sup>, 2003<sup>5</sup> et 2004<sup>6</sup>, l'importance de la préservation du patrimoine naturel d'outre-mer.

- Face à l'accroissement des pressions, notamment démographiques, touristiques et aux perturbations induites par le changement climatique, le développement équilibré des zones côtières des collectivités d'outre-mer doit constituer un axe fort des politiques locales soutenu au niveau national et européen.

- L'aménagement du littoral doit être gouverné par une vision prospective du développement local. Des projets se sont déjà révélés très décevants sur le plan économique mais aussi lourds de conséquences au niveau environnemental. Des mesures concrètes doivent traduire une « planification territoriale » permettant de conserver et gérer durablement la biodiversité de l'outre-mer français.

- L'« équilibre du milieu marin et terrestre », qui n'est mentionné que marginalement à propos des 50 pas géométriques, doit fonder l'ensemble des dispositions particulières au littoral dans les Départements d'outre-mer. La notion de « ménagement » des espaces naturels présentant le caractère de coupure d'urbanisation doit ainsi être explicitée, pour éviter l'urbanisation diffuse et l'extension de l'urbanisation.

- Comme le souligne l'étude du Comité français de l'UICN « *Financements publics et biodiversité d'outre-mer. Quelle ambition pour le développement durable ?* »<sup>7</sup>, les Contrats de projet Etat-Région des DOM et les conventions dont bénéficient les COM doivent inscrire le patrimoine naturel comme axe stratégique.

- Les politiques d'aide et de soutien aux collectivités d'outre-mer doivent également être réévaluées. Les incitations économiques, les aides et exonérations fiscales aux effets pervers doivent être éliminées. Stimulant artificiellement les investissements, les politiques nationales et européennes de soutien à l'outre-mer peuvent en effet se révéler contraires à la mise en place d'un développement durable, c'est-à-dire intégrant pleinement la préservation du patrimoine naturel.

- Les politiques foncières doivent faire l'objet d'une réflexion de fond dans ces régions, et bénéficier du soutien de l'Etat. L'Agence des 50 pas géométriques en Guadeloupe, les projets de création d'un Conservatoire du littoral en Nouvelle-Calédonie et en Polynésie devraient en être la première occasion.

- L'Initiative française pour les récifs coralliens (IFRECOR) doit être développée et conduire à des mesures concrètes de protection et de gestion.

- Plus encore qu'en métropole, une fiscalité écologique locale concourant à la gestion intégrée des zones côtières outre-mer doit être développée. Les produits de la taxe de séjour pourraient être plus fortement utilisés pour la préservation des milieux naturels, et les redevances perçues sur le domaine public maritime être affectées à l'Agence des Aires marines protégées.

- La mise en place d'outils de gestion intégrée doit être développée. Les Plans de Gestion de l'Espace Maritime (PGEM) de Polynésie française constituent un bon exemple à développer. Reposant sur une démarche d'unité géographique, ces plans ont pour objectifs de permettre une gestion rationnelle des ressources de l'espace lagunaire, de prévenir les conflits d'intérêts, de contrôler les pollutions et dégradations des milieux et de préserver les écosystèmes marins et espèces menacées.

4 - Recommandation sur la « Conservation de la biodiversité dans les départements et territoires français d'outre-mer », adoptée lors du deuxième Congrès du Comité français de l'UICN du 30 octobre 2001.

5 - Recommandation sur la « Conservation du lagon de Mayotte », adoptée lors du quatrième Congrès du Comité français de l'UICN du 27 mai 2003.

6 - Recommandation sur la « Politique européenne et biodiversité d'outre-mer », adoptée lors du cinquième Congrès du Comité français de l'UICN du 22 juin 2004.

7 - Palasi JP, Martinez C et Laudon AI. - Financements publics et biodiversité d'outre-mer. Quelle ambition pour le développement durable ?, Comité français de l'UICN, Collection Planète Nature, Paris, 2006.

# Le Comité français de l'UICN : un réseau d'organismes et d'experts pour la biodiversité et le développement durable

Créé en 1992, le Comité français de l'UICN est le réseau de l'Union mondiale pour la nature en France. Il regroupe 44 organismes (2 ministères, 5 établissements publics, 37 ONG) et abrite un réseau d'environ 200 experts réunis au sein de commissions spécialisées et de groupes de travail thématiques.

Le Comité français s'est doté de deux missions principales :

- Répondre aux enjeux de la biodiversité en France.
- Valoriser l'expertise française au sein de l'UICN et sur la scène internationale.

Les programmes du Comité français sont orientés sur les politiques nationales et internationales de la biodiversité et du développement durable, la conservation des milieux naturels sensibles (mer, zones côtières et humides, forêts, montagnes), les aires protégées et les espèces menacées. Il accorde une priorité sur les zones importantes pour la biodiversité mondiale où la France est présente : Collectivités françaises d'Outre-mer, Méditerranée, Europe et Espace francophone.



Exemplaires disponibles auprès du :



Comité français de l'UICN  
26, Rue Geoffroy Saint-Hilaire  
Tel : 01 47 07 78 58 ; Fax : 01 47 07 71 78  
e-mail : uicn@uicn.fr

Document publié par le Comité français de l'UICN, réalisé par Carole Martinez avec la contribution d'Olivier Lozachmeur et Olivia Delanoë (INEA), sous la coordination de Sébastien Moncorps, Christophe Lefebvre et François Letourneux. ■ Citation du document : Martinez C – 1986-2006 : 20 ans de loi Littoral. Bilan et propositions pour la protection des espaces naturels. Comité français de l'UICN, Paris, France, 2006. Photos : C.Martinez, X.Pinaud, J.P.Palasi, L.Lavesque ■ La reproduction commerciale et notamment en vue de la vente est interdite sans permission écrite préalable du Comité français pour l'UICN. La présentation des documents et des termes géographiques utilisés dans cette plaquette n'est en aucun cas l'expression d'une opinion quelconque de la part du Comité français de l'UICN, sur le statut juridique ou l'autorité de quelque Etat, territoire ou région, ou sur leurs frontières ou limites territoriales.