



La loi Littoral : un outil efficace de prévention des risques

Synthèse

Agnès Michel,
*Coordonnatrice du
pôle économie verte
à Terra Nova*

2 novembre 2017

La loi Littoral, adoptée à l'unanimité en 1986, a permis d'importantes avancées depuis trente ans en matière de protection des zones côtières. Par sa méthode qui privilégie la concertation, elle reste un outil efficace pour lutter contre l'urbanisation anarchique des côtes françaises. Cela est tristement démontré par le fait que les zones ayant le plus souffert de catastrophes naturelles ces dernières années sont souvent des communes qui n'avaient pas appliqué cette loi.

Il serait donc pertinent de veiller à une meilleure application de ce texte, et de l'étendre aux communes non directement riveraines de la mer mais qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, c'est-à-dire les communes rétro-littorales. Il semble également pertinent d'étendre l'application de la loi Littoral à des zones construites depuis 1986 en violation de ce texte.

Les zones côtières sont des territoires fragiles. D'abord, en raison de la croissance rapide de leur densité d'occupation depuis les années 1950 : leur attractivité (tourisme, désir résidentiel des jeunes retraités urbains, etc.) a fait de beaucoup d'entre elles des zones de progression démographique¹. Ensuite, en raison des phénomènes météorologiques de grande ampleur qui les impactent régulièrement et qui se multiplieront sans doute dans un avenir proche.

Si ces fragilités sont évidentes et, pour partie, peu maîtrisables, il est cependant possible de limiter les risques qu'elles entraînent pour les populations. En effet, le fort taux d'occupation du littoral, son artificialisation et la destruction plus ou moins complète des protections naturelles des côtes (dunes, mangrove, eutrophisation, etc.) créent un ensemble de causes de dommages importants lors de catastrophes comme les tempêtes ou les inondations liées à de fortes précipitations, dommages qui peuvent aller jusqu'à des pertes humaines.

Or il est possible de réduire à plus ou moins court terme les risques pour les populations. L'outil principal pour ce faire est une loi qui a fait l'unanimité lors de son adoption, qui reste très chère aux Français et qui est souvent copiée par nos voisins : la loi Littoral. Par sa méthode qui privilégie la concertation plutôt que la norme, elle reste un outil efficace pour lutter contre l'urbanisation des côtes françaises, ce qu'elle fait avec un taux de succès relativement élevé depuis 1986. Cela est tristement démontré par le fait que les zones ayant le plus souffert de catastrophes naturelles ces dernières années (la tempête Xynthia

¹ On peut d'ailleurs s'interroger sur l'efficacité économique de certaines activités touristiques côtières (golfs, petits ports de plaisance, copropriétés « de masse » sur le modèle des années 70-80, etc.) au détriment d'autres activités économiques potentiellement plus rentables (par exemple dans le domaine des énergies renouvelables).

et, plus récemment, le cyclone Irma à Saint-Martin) sont précisément des communes qui n'avaient pas appliqué cette loi.

Il serait donc pertinent de veiller à une meilleure application de ce texte et de l'étendre aux communes non directement riveraines de la mer mais qui participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux, c'est-à-dire les communes rétro-littorales.

Il nous semble également pertinent d'étendre l'application de la loi Littoral à des zones construites depuis 1986 dans le non-respect de cette loi.

1. RAPPEL HISTORIQUE

En 1986, la loi Littoral est votée à l'unanimité, suite à une instruction (ou circulaire) du Premier ministre Jacques Chirac, du 4 août 1976, relative à la protection et à l'aménagement du littoral et du rivage des grands lacs², et à la directive d'Ornano du 25 août 1979³, entre autres.

La décision de créer cette loi fait suite au constat d'une urbanisation galopante des zones côtières dans les années 1960 et 1970. En 1975, une première réaction à ce « bétonnage »

² Circulaire dégageant trois grandes orientations toujours d'actualité : la dispense d'une urbanisation linéaire, le report des constructions en arrière du rivage de la mer, et la séparation des zones urbanisées par des zones naturelles. Extrait de la thèse de Céline Eymery, « Du texte à la carte : contribution de la géographie à la traduction spatiale de la loi Littoral », 2014.

³ Directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral.

se traduit par la création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres, plus connu sous le nom de Conservatoire du littoral. Cette agence a pour objectif de protéger les sites exceptionnels (ou « remarquables »), en s'appuyant notamment sur des propriétaires ou gestionnaires privés⁴. La loi Littoral fait suite à ce premier outil, avec la volonté de faire coexister le plus harmonieusement possible les différents usages de la zone côtière.

Cette loi cherche à répondre à trois grands enjeux⁵ :

– L'économie littorale : « L'économie littorale est faite à la fois des activités liées à la mer, mais aussi des activités industrielles et portuaires, du tourisme, des activités de service et de l'économie résidentielle. Elle doit pouvoir trouver sa place dans un territoire très convoité, rare. Son développement doit pouvoir s'adosser aux infrastructures et équipements nécessaires au maintien, et même au renforcement, de la compétitivité d'espaces littoraux ouverts sur l'économie mondiale. »

– La préservation de l'environnement et du patrimoine : « La préservation de l'environnement et du patrimoine, qui font souvent de ces territoires littoraux des territoires d'exception et uniques, et la prise en compte des risques concernant les changements climatiques constituent une priorité. La protection, la gestion et la mise en valeur de ces espaces doivent contribuer à sauvegarder ces atouts, seuls gages d'une attractivité durable sur le long terme de notre littoral, mais aussi de son identité forgée au fil d'une histoire souvent très riche. »

⁴ Pour plus d'informations sur le fonctionnement de ce Conservatoire, voir Christian Desplats, *Batailles en bord de mer. Les défis de la protection du littoral*, Document, 2015.

⁵ Les citations qui suivent sont extraites de « Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral », ministère de l'Écologie et du Développement durable, juillet 2006. Tous les passages entre guillemets dans la suite de cette note sont des extraits de cette présentation.

– L'accueil des publics modestes ou vulnérables : « Le littoral doit être un espace permettant également l'accueil des familles les plus modestes, des travailleurs les plus vulnérables, des saisonniers et des jeunes. Seules des politiques finement adaptées de l'habitat, des déplacements et de la mobilité peuvent permettre de répondre à ces besoins et d'infléchir la tendance à la transformation du littoral en un espace d'exclusion. »

Cette loi votée à l'unanimité fait largement consensus auprès de toutes les familles politiques, mais également auprès des Français. Comme le montrent les différentes enquêtes⁶, la loi Littoral est la loi environnementale la mieux connue et la plus soutenue par les Français.

Elle a, depuis 30 ans, largement démontré son utilité :

- Elle favorise le maintien de la pluriactivité qui permet de résister aux crises sectorielles. Sans elle, il n'y aurait sans doute plus d'agriculture littorale, par exemple. Elle permet aussi la poursuite des activités ostréicoles, de pêche, d'aquaculture.

⁶ Une enquête Ifop pour *Sud Ouest Dimanche* (juin 2014) révélait que « la loi Littoral de 1986 a prouvé son efficacité concernant la protection du rivage pour une nette majorité de Français (59 %, soit 6 points de plus en huit ans) ». Une enquête LH2 de juin 2012 pour l'Agence des aires marines protégées (ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie) soulignait par ailleurs que « 77 % des Français considèrent que la mer est en mauvaise santé, [que] 72 % pensent qu'il faut développer des activités humaines plus respectueuses et [que] 75 % de ces derniers ont entendu parler de la loi Littoral (contre 70 % au total des Français qui en ont entendu parler). » Le rapport du 10 octobre 2007 du secrétariat d'État à l'Écologie soulignait, pour sa part, que 94 % des Français étaient, en 2007, favorables au principe d'une loi régissant spécialement le littoral, 53 % estiment que l'état du littoral s'est amélioré en vingt ans (enquête CSA).

- Elle maintient l'attractivité touristique, en protégeant les sites remarquables, et la qualité des côtes.
- Elle protège contre les risques :
 - c'est un excellent outil d'adaptation aux conséquences dramatiques du changement climatique pour les populations côtières (Xynthia, Saint-Martin, etc.) ;
 - elle permet également d'atténuer le changement climatique et ses conséquences (par le stockage carbone des prairies zones humides littorales).
- Elle incite à faire des SCOT (Schéma de cohérence territoriale).
- Elle permet la protection du patrimoine culturel du littoral français.
- Elle est copiée dans le monde entier (Espagne, Croatie, Tunisie, et a notamment influencé l'élargissement de la Convention de Barcelone⁷), en raison de son efficacité pour la protection environnementale et prévention des risques pour les zones côtières.

Par ailleurs, la loi Littoral n'est pas un outil coercitif, mais un outil de négociation territoriale. En effet, ses principes sont adaptables :

- Seules 1 200 communes sont actuellement concernées par la loi Littoral (sur les 36 000 communes françaises) en métropole et outre-mer (la liste complète est

⁷ La convention pour la protection de la mer Méditerranée contre la pollution a été adoptée à Barcelone le 16 février 1976 et modifiée le 10 juin 1995. Au fil du temps, son mandat s'est élargi pour inclure la planification et la gestion intégrée de la zone côtière.

accessible sur le site de la DATAR, la Délégation interministérielle à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale).

- Ils peuvent être précisés par les SCOT, DTA (Directive territoriale d'aménagement), SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), SAR (Schéma d'aménagement régional, outil principal pour les territoires ultra-marins), PADDUC (Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse), SMVM (Schéma de mise en valeur de la mer), etc.
- La bande des 100 mètres (voir plus bas) peut être étendue sur proposition commune.
- Des dérogations existent (par exemple, sur certaines activités agricoles), notamment avec des dispositions particulières aux DROM (Départements/Régions d'outre-mer).

La loi Littoral n'empêche donc pas du tout de construire (comme le démontrent des plans d'urbanisme en cours de validité). De fait, elle permet de construire de façon significative, mais empêche, si elle est respectée, de le faire n'importe où. Il s'agit ainsi d'une loi d'équilibre, qui s'appuie sur un modèle de gouvernance développé par la suite par la GIZC (Gestion intégrée des zones côtières) qui est une démarche et un outil de gouvernance des territoires littoraux visant un développement durable. Elle promeut une gestion intégrée de l'espace et des ressources prenant simultanément en compte les enjeux terrestres et marins, naturels, économiques et sociaux d'une zone littorale définie comme un territoire cohérent de réflexion et d'action. La Commission environnement littoral française (2002) a défini ainsi la GIZC comme « processus dynamique, continu et itératif destiné à promouvoir le développement durable des zones côtières ».

2. LES POSSIBLES EXTENSIONS DE L'APPLICABILITÉ DE LA LOI LITTORAL

Les principes de la loi Littoral optimisent la double contrainte subie par les territoires côtiers : leur attractivité et leur fragilité, cette dernière étant accentuée par les catastrophes naturelles mortelles dont différentes côtes françaises urbanisées ont souffert ces dernières années, notamment à Saint-Martin⁸.

Ces deux contraintes se renforçant, il semble pertinent de mettre en œuvre la possibilité prévue par la loi Littoral d'étendre son champ d'action aux communes rétro-littorales. La déclinaison de cette extension peut s'analyser autour de quatre grands outils développés par la loi Littoral :

- Connaître (son territoire).
- Équilibrer (les usages de son territoire).
- Protéger.
- Sécuriser.

⁸ « Le coût des dommages assurés a été évalué à 1,2 milliard d'euros par la Caisse centrale de réassurance (CCR), détenue à 100 % par l'État et spécialisée dans les catastrophes naturelles. Selon Laurent Montador, le directeur général adjoint de l'institution, ces territoires des Antilles françaises n'avaient pas connu d'ouragan de l'envergure d'Irma depuis 1891. À titre de comparaison, le cyclone Dean, qui avait frappé la Guadeloupe en 2007, et s'était révélé le plus dévastateur pour un département et une région d'outre-mer au cours de ces dernières années, avait coûté 230 millions d'euros aux assureurs » (*Le Monde*, 12 septembre 2017). Selon Virginie Duvat, « En dernier lieu, la vulnérabilité de la population face à l'aléa cyclonique tient à l'absence de mise en œuvre de la réglementation existante et au défaut de planification territoriale. On retiendra en particulier la non-application des dispositions de la Loi littoral n° 86-2 du 3/01/1986 (Hyst et al., 2004), l'absence de plan de prévention des risques (PPR) et la multiplication des constructions sans permis, y compris pour des résidences touristiques et des hôtels », « Le système du risque à Saint-Martin (Petites Antilles françaises) », Dossier 11, 2008, Développement durable et territoires.

2.1. CONNAÎTRE

La première étape de l'organisation du développement d'un territoire, notamment sur la définition des zones constructibles dans les documents d'urbanisme, doit être l'évaluation de la capacité d'accueil de chaque collectivité.

« La capacité d'accueil détermine ce que le territoire peut supporter comme activités et usages sans qu'il soit porté atteinte à son identité physique, économique, socioculturelle et aux équilibres écologiques. Elle prend également en compte le niveau général d'équipement du territoire. »

Alors que les contingences écologiques sont de plus en plus reconnues comme un défi sanitaire, mais également économique, il devient essentiel d'analyser tout projet d'urbanisme en les prenant en compte. Les débats récents autour de grands projets d'aménagement du territoire montrent en effet les limites d'un calcul strictement économique, principalement en raison du court-termisme des critères économiques retenus, notamment dans leur impact sur le développement local, et leur durabilité.

Il semble donc pertinent de profiter de l'expérience de trente ans de développement économique côtier, ayant pris en compte les différents usages d'un même espace, rare et convoité. Cette expérience montre la capacité des acteurs locaux à définir un compromis d'usage, entre activités économiques, logement, loisirs et protection de l'environnement et de sites exceptionnels.

Le premier élément de ce retour d'expérience pourrait consister dans la mise en forme d'une méthodologie de mesure de la capacité d'accueil d'un territoire, en fonction de sa spécificité et ses différents composants et usagers.

Proposition 1 : former l'ensemble des élus des communes littorales et rétro-littorales à l'analyse de la capacité d'accueil de leur territoire.

2.2. ÉQUILIBRER

La loi Littoral a pour origine une double incidence de la pression de l'urbanisation sur les côtes françaises : bétonnage d'espaces non bâtis (agricoles et/ou naturels) et constructions en discontinuité du bâti existant, qui contribuent à l'étalement urbain et à l'artificialisation des sols (en raison des aménagements comme les routes, les raccordements en eau, au tout-à-l'égout...)

L'un des grands principes de la loi Littoral est donc le principe de continuité et de lutte contre le mitage, qui se traduit par une extension en continuité des structures urbaines existantes, ou en création de hameaux « intégrés à l'environnement ».

La loi Littoral ne fixe pas de règles figées sur les extensions possibles, mais des principes sur leurs limites :

« – La surface, même si aucun seuil n'est indiqué dans la loi, les opérations d'urbanisation ne doivent pas être surdimensionnées ;

– la densité, la localisation des constructions et la configuration des lieux ;

– l'étendue de la zone ouverte à l'urbanisation : il faut garder un rapport de proportion raisonnable avec l'environnement du projet d'extension de l'urbanisation. »

Ce principe de continuité est complété de plusieurs principes de protection des espaces autres qu'urbains (naturels, agricoles, etc.). Parmi ces principes :

- Le maintien des coupures d'urbanisation nécessaires à la préservation de l'environnement (trames vertes, maintien du lien avec l'environnement grâce à des espaces ouverts). Aucune urbanisation nouvelle ne peut y être autorisée, hormis les structures d'accueil légères ainsi que des zones de loisirs ou de pratique sportive, dans la mesure où les aménagements n'entraînent pas une imperméabilisation importante des sols avec une artificialisation importante des milieux (aires naturelles de camping, espaces de jeux).
- Le maintien de la biodiversité.
- Le maintien de l'agriculture, avec aide de la SAFER (Société d'aménagement foncier et d'établissement rural), notamment pour éviter les friches dommageables pour les paysages.

Ce double principe de continuité dans l'urbanisation, tout en maintenant ou en créant des coupures d'urbanisation afin de réserver de l'espace à d'autres usages que ceux nécessitant du bâti, correspond à un fort enjeu de partage des espaces dans les territoires

côtiers mais aussi rétro-littoraux. Ces derniers se traduisant par des espaces en voie de densification accélérée requièrent de penser un nouvel équilibre des espaces, afin de préserver ou recréer une qualité de vie urbaine.

Les populations urbaines ont plusieurs besoins plus ou moins couverts par le modèle urbain actuel. Les espaces verts sont souvent traversés par des espaces de circulation routière ou ferrée, et font l'objet de projets de construction de logements, de centres d'activité (zone industrielle mais surtout zone d'activité) ou de centres commerciaux. L'ensemble de ces aménagements se traduit par une artificialisation des sols et la réduction des espaces de loisirs à l'air libre, ainsi que des espaces agricoles. Les populations urbaines doivent ainsi franchir des distances de plus en plus longues afin de pouvoir profiter d'un espace non artificialisé, et, inversement, l'alimentation consommée dans ces zones urbaines doit franchir plusieurs dizaines et souvent centaines de kilomètres pour atteindre ses consommateurs finaux.

Cette densité urbaine pose donc des problèmes d'accès aux espaces verts de loisirs et à une alimentation qualitative de proximité, mais elle entraîne aussi une destruction de la biodiversité par la suppression des espaces naturels.

Il semble donc essentiel d'intégrer des coupures d'urbanisation sous forme d'espaces verts réservés aux loisirs et à l'agriculture de circuit court, pour le bien-être des habitants. Ce qui implique de redessiner les frontières d'urbanisation des communes rétro-littorales, pour identifier les zones pouvant être préservées ou converties en îlots naturels à vocation de loisir et/ou d'exploitation agricole.

Proposition 2 : définir des îlots urbains au sein des communes rétro-littorales, séparés par des îlots naturels et/ou agricoles.

2.3. PROTÉGER

L'un des éléments les plus connus, et souvent mal maîtrisé, de la loi Littoral est la préservation de la bande des 100 mètres (calculée à partir de la limite des plus hautes eaux), zone la plus exposée aux pressions liées à de multiples usages : baignade, nautisme, activités portuaires et de pêche, urbanisation. Directement soumise au recul du trait de côte, la bande littorale est l'espace susceptible d'être le plus affecté par les conséquences du réchauffement climatique : l'élévation du niveau de la mer, l'augmentation de la force et de la fréquence des tempêtes.

« En dehors des espaces urbanisés les constructions et installations sont interdites sur une bande de 100 mètres. Seules sont autorisées les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques nécessitant la proximité immédiate de l'eau. » Par exemple, les postes de surveillance des plages et les activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, après enquête publique : aquaculture, mareyage, activités portuaires.

La loi Littoral cherche également à protéger les espaces remarquables. « La loi protège 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. » Et s'appuie pour ce faire sur la trentaine de typologies de zones protégées, ainsi que sur les analyses des PLU (Plan local d'urbanisme) et des SCOT.

La zone des 100 mètres n'est évidemment pas adaptable en l'état à une zone rétro-littorale, en dehors des rives des fleuves. Toutefois, sa mise en œuvre montre comment peut se mettre en pratique une politique d'espaces protégés en assurant un usage partagé. L'avantage de ces communes étant qu'elles sont en mesure de choisir les zones à protéger. Nous recommandons la mise en place d'un pourcentage du territoire communal à inscrire et protéger en zone naturelle pour chaque commune. Le choix des zones pouvant se faire par zonage (notamment pour créer les îlots naturels), mais aussi par compensation (tout en évitant une concentration des zones naturelles). Ce pourcentage pourra intégrer les sites remarquables que la commune (ou sa communauté de commune) choisira de préserver.

Proposition 3 : définition d'un pourcentage de territoire à protéger en zone naturelle par commune rétro-littorale.

2.4. SÉCURISER

Les communes rétro-littorales, par effet de report, représentent des zones dont l'artificialisation des sols est en croissance⁹. Cette situation se révèle porteuse de risques. D'une part, les risques liés à cette artificialisation des sols (inondations). D'autre part, les

⁹ Voir « Le littoral, entre nature et artificialisation croissante », Ifen, 2007.

risques sanitaires pour les populations (pollution de l'air, de l'eau et même des sols) par la présence de zones industrielles, actives ou sous forme de friches.

Pour anticiper ces risques, les territoires exposés doivent faire l'objet d'un traitement spécifique, pour redonner aux sols leur capacité de filtrage.

Proposition 4 : donner aux zones inondables (rivières, vallons cernés de sols artificialisés) et aux friches d'industries Seveso le statut de zone d'intérêt écologique (friches de biodiversité).

2.5. RECONQUÉRIR

En préalable à la loi Littoral avait été créé le Conservatoire du littoral, qui peut acquérir des sites naturels et/ou remarquables, et les confier en gestion aux régions, départements, communes et communautés de communes, syndicats mixtes ou associations. Cette forme d'établissement public pourrait être élargie aux zones rétro-littorales, composées de sites remarquables au sein d'espaces très urbanisés et en voie de développement de leur urbanisation, et avec un besoin de protéger et développer des espaces naturels et agricoles.

Nous proposons l'extension des prérogatives géographiques du Conservatoire du littoral.

Proposition 5 : élargir le périmètre géographique du Conservatoire du littoral aux zones rétro-littorales.

Les zones côtières ayant été fortement impactées par des catastrophes naturelles qui se sont soldées par le décès de dizaines de personnes¹⁰ se trouvent être des zones qui n'avaient pas appliqué la loi Littoral. Il semble donc pertinent de travailler à titre préventif sur les territoires dans la même situation, et présentant donc un niveau de risque élevé pour les populations. Et également de rappeler les responsabilités des instances territoriales pour la bonne application de la loi Littoral.

Proposition 6 : lancer un groupe de travail s'appuyant sur les DREAL pour analyser les territoires dans lesquelles la loi Littoral n'a pas été appliquée. Ce groupe de travail aurait vocation à proposer des solutions adaptées pour le bâti et les aménagements réalisés après 1986, afin de protéger les populations concernées.

Proposition 7 : créer les conditions d'une plus grande responsabilisation des parties prenantes des SCOT et SRADDET pour le bon respect de la loi Littoral.

¹⁰ La tempête Xynthia a causé la mort de 47 personnes, dont 29 dans la commune de La Faute-sur-mer. L'ouragan Irma a causé la mort de 4 personnes à Saint-Martin.