

# Loi Littoral et Organisation de l'espace

---

# ACTES

SÉMINAIRE  
mardi 26 juin 2018  
Citadelle du Château-d'Oléron



*Ouverture du séminaire*

**Michel PARENT**

Maire du Château-d'Oléron,

Vice-Président du Conseil Départemental de la Charente-Maritime, Trésorier du CAUE 17

page 4

*Ouverture du séminaire*

**Léon GENDRE**

Maire de La Flotte (17)

Président du CAUE de la Charente-Maritime

page 5

*Loi Littoral et organisation de l'espace*

**Michel GALLICE**

Architecte-Urbaniste, Directeur du CAUE 17

page 6

*La loi Littoral et les espaces naturels remarquables*

**Laurent BORDEREAUX**

Juriste, Professeur des Universités, Faculté de Droit, de Science Politique et de Gestion de l'Université de La Rochelle

Membre du Conseil Scientifique du Conservatoire du Littoral

page 7

*La loi Littoral, où en sommes-nous ?*

**Frédérique DELAUGERRE**

Cheffe du Bureau de la Législation et de l'Urbanisme

DGALN / DHUP / QV4

**François MAHIEUX**

DGALN / DHUP / QV4

page 15

*Les enjeux sociaux et économiques des territoires littoraux, entre attractivité et vulnérabilité*

**Dominique CHEVILLON**

Président du Conseil Économique Social et Environnemental (CESER) de la Région Nouvelle-Aquitaine

page 20

*Échange avec les intervenants*

animé par **Michel GALLICE**

Architecte-Urbaniste, Directeur du CAUE de la Charente-Maritime

page 24

*Gérer les espaces littoraux protégés*

**Bruno TOISON**

Conseil de Développement de l'Agglomération Rochefort Océan

Ancien Délégué de rivage du Conservatoire du Littoral

page 29

*Espaces littoraux, rétro-littoraux et projets de territoires*

**Vincent SCHOENMAKERS**

Urbaniste, Agence d'Urbanisme de Bordeaux Métropole A'urba

page 34

*Tourisme littoral et planification*

**Maylen THOUMIRE-ALCELAY**

Urbaniste, Agence d'Urbanisme Atlantique et Pyrénées AUDAP, Bayonne

page 37

*Recentraliser le village-bourg pour préserver l'extension des hameaux*

**Georges BONNET**

Maire adjoint de Biganos (33)

page 40

*Des formes urbaines en réponse à une nécessaire densité*

**Marie-France LÉCULÉE**

Maire de La Guérinière (85)

**Patricia LEROY-AMIAND**

Directrice Générale des Services - Mairie de La Guérinière (85)

page 42

*« Habiter avec la mer » sur l'île de Noirmoutier*

**Barbara SALOMON**

Architecte conseil du CAUE de la Vendée

page 45

*La loi Littoral : un outil pour la maîtrise de l'urbanisation ?*

**Thierry ARMILHON**

Médiateur et Expert immobilier

page 48

*Débat avec les intervenants*

animé par **Michel GALLICE** et **Thierry ARMILHON**

page 49



Mesdames et Messieurs, bonjour et bienvenue dans cette citadelle du Château-d'Oléron.

Je salue M. le Président du CAUE. Je salue également le Directeur du CAUE, les techniciens du CAUE, les nombreux élus, Maires, et tous les techniciens experts qui nous font l'honneur d'être présents.

Le Château-d'Oléron c'est à peu près 4200 habitants résidents permanents et peut-être 15 000 en période estivale.

On me posait une question quand j'étais jeune maire : qu'est-ce que vous imaginez pour votre village, quel est l'avenir de votre village ? Je répondais systématiquement : le respect de son histoire.

On a la chance d'avoir une double histoire. Une histoire patrimoniale tout d'abord. À l'entrée du pont on a un dolmen très réputé auprès des archéologues. On a un château féodal dont on cherche la localisation précise, probablement sur l'esplanade de la citadelle. Cette citadelle qui est devenue ensuite un des éléments de fortification pour la protection du port arsenal de Rochefort.

Une autre histoire, à laquelle on est très attaché, est l'histoire maritime. À commencer par la culture du sel. Si on consulte les registres d'état civil de la commune, on s'aperçoit qu'il y avait énormément de sauniers. Après la crise économique du sel, les marais salants ont été récupérés par les ostréiculteurs pour faire de l'affinage, affinage des célèbres huîtres de Marennes-Oléron. On avait aussi beaucoup de chantiers navals. Au début du 20<sup>e</sup> siècle on avait 5 chantiers navals qui construisaient des bateaux en bois pour répondre aux besoins de la pêche et de l'ostréiculture charentaises.

Entre parenthèses, un des charpentiers avait eu le trait de génie de se reconvertir dans la plaisance et les bateaux de pêche-promenade et a créé deux entreprises qui hébergeaient 200

salariés à l'année (c'était le premier employeur de la commune).

Une histoire maritime donc et aussi une ambition culturelle née il y a trente ans avec la création du Festival du Conte. On s'est aperçu que la culture pouvait apporter beaucoup à un village, en termes de lien social, de notoriété et même au plan économique.

Ce village s'appuie sur son histoire et on essaie de rénover le patrimoine qui nous a été légué. Cette citadelle a été bombardée le 17 avril 1945 et quasiment rasée. Il restait trois

pans de murs de ce premier bâtiment qu'on a relevé petit à petit. Comme on avait la volonté d'avoir une vraie salle de spectacle, il a été complètement rénové par l'architecte Speller, Architecte du patrimoine de Clermont-Ferrand.

On a un village d'artisans d'art installés dans des cabanes ostréicoles reconverties. On a trente artisans à l'année, une résidence d'artistes et une programmation culturelle qui est un peu la signature de notre village.

Pour nous, l'avenir du Château-d'Oléron c'est son patrimoine, c'est son histoire maritime, c'est le développement du port et cette dimension culturelle.

Je suis ravi de vous accueillir pour un sujet cher à tous les maires, celui de la loi Littoral. Nous divergeons, Léon Gendre et moi-même : Léon Gendre est pour son maintien pur et dur alors que je suis pour son assouplissement. Ce sera l'objet de cette journée.

## ***Ouverture du séminaire***

***Michel PARENT***





Merci à Michel Parent de mettre à disposition du CAUE cette belle salle de la citadelle.

Onze ans après la création du Conservatoire du Littoral, le 10 juillet 1975, et dix ans après l'instauration de la loi sur la protection des Espaces Naturels Sensibles, le 31 décembre 1976, loi comportant la création de zones de préemption au bénéfice du Département et la mise en place de la taxe départementale des ENS, le Parlement adoptait, à l'unanimité, la loi Littoral en 1986.

Cette loi historique pour l'écologie contrôle, voire interdit la construction dans les espaces proches des rivages.

Trente-deux ans après sa promulgation, la loi Littoral a montré son efficacité. Toutefois, sa mise en œuvre est souvent contestée car elle est vécue par certains élus comme un frein au développement économique.

Rien d'étonnant que cette loi fasse régulièrement l'objet de tentatives d'assouplissement.

C'est le cas présentement au Parlement où ce sujet sensible s'est invité, par surprise, dans la discussion sur la loi ELAN (la loi Évolution du Logement, de l'Aménagement et du Numérique) alors que le texte initial n'en disait mot.

Face à l'incertitude de voir la loi Littoral amoindrie dans ses effets, nombreux sont les protecteurs de l'environnement qui s'inquiètent.

Votre CAUE, dont l'une des missions comporte la protection des espaces naturels, vous propose aujourd'hui de débattre sur cette loi historique vécue par certains comme un handicap et par d'autres comme un excellent outil d'aménagement.

Notre rencontre d'aujourd'hui a pour objet de faire le point sur ces questions, à partir de constats et de témoignages d'acteurs de terrain et de tirer les enseignements de trente ans de pratique de l'excellente loi Littoral.

## ***Ouverture du séminaire***

Léon GENDRE





Avec l'essor de la société de la consommation et des loisirs, le littoral maritime exerce un attrait particulier sur les hommes. Pourtant, le propre du littoral est d'offrir un territoire limité et un patrimoine naturel fragile. Avec 5 100 km de côtes ouvrant sur deux façades maritimes, la France métropolitaine a un patrimoine maritime exceptionnel en Europe qui contribue largement à son attractivité.

Nous n'échappons pas localement à ce contexte. Avec 73 communes sur sa façade littorale, dont 53 riveraines de la mer et 20 des estuaires, la Charente-Maritime est particulièrement concernée.

Nous savons tous que la frange littorale de notre département est sous une pression démographique et foncière importante générant une forte « littoralisation ». Certains géographes emploient même le néologisme de « litturbanisation » pour qualifier ce phénomène.

Face à ces défis, chacun est conscient que nous devons prendre nos responsabilités et aménager cet espace en raison des enjeux environnementaux et paysagers forts et sensibles qui le caractérisent.

La loi Littoral est précisément destinée à mieux l'organiser, à encadrer ses usages et modérer les pressions qui s'y exercent pour permettre de conserver au littoral français un cadre envié et un capital naturel remarquable.

Force est de constater que plus de trente ans après sa promulgation et malgré un effort de communication de l'État, des maires de communes littorales font état de difficultés d'application de celle-ci pour la mise en œuvre des politiques publiques. Souvent issues de situations héritées que chacun reconnaît, elles génèrent chez les élus incompréhensions et irritations.

Il faut sans doute le rappeler, sinon l'affirmer, la loi Littoral fait partie avec d'autres lois d'un système convergent qui vise à une consommation frugale de l'espace. L'incorporer dans nos raisonnements, c'est se projeter dans cette logique. Bien intégrée, elle peut être aussi organisatrice d'un développement équilibré.

Lorsque nous avons programmé ce séminaire, nous ignorions que ce sujet allait faire l'objet de débats enflammés au parlement. C'est donc une actualité engageante que nous abordons et nous sommes heureux de pouvoir contribuer à celle-ci par des regards croisés avec nos intervenants.

Les débats de cet après-midi seront animés par Thierry Armilhon, expert immobilier, mais aussi animateur de l'émission radio « Des Hommes et des Pierres » sur RCF.

## ***Loi Littoral et organisation de l'espace***

***Michel GALLICE***

Je voudrais remercier, outre nos intervenants :

M. Léon Gendre, Président du CAUE 17 et Maire de La Flotte en Ré,

M. Sébastien Nani, Directeur de l'antenne de la Charente-Maritime du Centre National

de la Fonction Publique Territoriale et M. Michel Doublet, Président de l'Association Départementale des Maires, d'avoir accepté de nous accompagner dans cette initiative, et enfin M. Michel Parent, Trésorier du CAUE et Maire du Château-d'Oléron, pour nous accueillir dans cette magnifique salle de spectacle de la citadelle.



Cette invitation me permet de parler d'un sujet qui me tient à cœur. Ce qu'il y a de bien avec la loi Littoral c'est qu'elle est toujours d'actualité, et particulièrement aujourd'hui. C'est un texte resté sensible. C'est un texte vivant qui mérite qu'on essaie de prendre un peu de recul pour faire le point. Je l'aborderai sous un angle particulier car il faudrait des heures pour parler de manière générale de la loi Littoral. Je l'aborderai sur le sujet des espaces dits remarquables, c'est-à-dire sous son angle le plus protecteur. Il faut situer la loi Littoral dans son contexte général. Elle s'applique sur un territoire qui comprend un ensemble de règles, en dehors des espaces remarquables. Elle s'appuie sur des principes assez généraux qui doivent être contextualisés à l'échelle d'un territoire. C'est tout le rôle des documents d'urbanisme. Il n'y a pas de loi Littoral efficace sans document d'urbanisme qui prenne le relais.

**La loi Littoral  
et les espaces naturels  
remarquables**  
  
**Laurent BORDEREAUX**

Quelques remarques préliminaires sur la loi Littoral avant de passer aux espaces remarquables. Nous ferons un petit détour par le projet de loi ELAN, controversé, qui n'est encore qu'un projet de loi puisque le parcours parlementaire de ce texte n'est pas achevé.

Où s'applique la loi Littoral ? C'est déjà une question qui mérite quelques éléments de réponse. Elle s'applique sur le territoire des communes littorales telles que l'entend la loi Littoral. On s'éloigne de la géographie ; il n'y a pas que les communes riveraines du bord de mer, même si elles sont les plus importantes quantitativement.

Vous avez les communes littorales de plein droit, automatiquement littorales au sens de la loi : ce sont les communes riveraines de la mer, métropoles et département d'outremer, avec des adaptations. Dans cette catégorie, vous avez aussi les communes riveraines des grands lacs, des plans d'eau d'une superficie supérieure à 1000 ha.

Vous avez une deuxième catégorie de communes littorales qui peut poser problème : ce sont les communes d'estuaire qui sont susceptibles d'être considérées comme littorales au sens de la loi Littoral. Il y a des conditions, elles ne sont pas automatiquement littorales. La loi fixe deux conditions et renvoie la fixation de ces communes à un décret. Aujourd'hui, on a une liste de ces communes d'estuaire considérées comme littorales. Ces communes doivent être en aval de la limite de salure des eaux et doivent participer aux équilibres littoraux, conditions assez subjectives à apprécier. Le législateur a renvoyé

au gouvernement le soin d'adopter un décret fixant la liste de ces communes.

C'est un sujet sensible car on a attendu 18 ans. C'est le décret du 29 mars 2004 qui fixe la liste de 87 communes d'estuaire considérées comme littorales. Il y a eu plusieurs versions et le Conseil d'État a enjoint au gouvernement d'édicter cette liste pour que la loi Littoral puisse s'appliquer dans les estuaires.

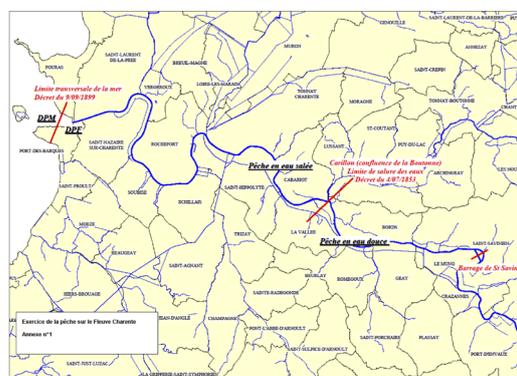
Si on prend l'exemple de la Charente et de son estuaire, on voit que les communes d'estuaires susceptibles d'être considérées comme littorales sont comprises entre la limite de salure des eaux et la limite transversale de la mer. Ce sont les deux grandes limites juridiques dans les estuaires. Dans cette liste figurent par exemple la commune de Rochefort-sur-Mer et la commune de Tonnay-Charente.

Il y a un compromis, résultant de la loi et du décret, qui fait qu'on

pas forcément toutes les dispositions de la loi Littoral mais seulement un certain nombre, dont la législation sur les espaces remarquables. D'un point de vue juridique, des espaces remarquables du littoral peuvent donc être identifiés sur les communes de Rochefort-sur-Mer ou de Tonnay-Charente.

En revanche, les communes qui sont situées de part et d'autre de la limite transversale de la mer ou, a fortiori, en aval de cette limite, sont considérées comme littorales. On a un contentieux breton assez sensible en la matière et le juge administratif a apporté toute une série de précisions sur ce sujet.

**Limites fluviomaritimes de la Charente**



Les objectifs de la loi Littoral sont des objectifs pluriels. La loi Littoral est évidemment connue comme une loi de protection, et même de forte protection, c'est son objectif premier;

indiscutable. Mais ce n'est pas le seul objectif de la loi. Tout un article de la loi de 1986 énonce, dans l'ordre, les différents objectifs, sachant que ces objectifs ont été élargis par d'autres lois et notamment par la loi sur l'économie bleue de 2016 ; sans qu'il y ait de modification technique, en tout cas dans la loi Leroy.

C'est une loi de protection. Cela apparaît très clairement dans l'article premier : protection des équilibres biologiques, écologiques. Mais c'est aussi une loi destinée (sans moyen technique particulier pour le moment, c'est tout l'enjeu d'une partie des débats actuels) à lutter contre l'érosion. Cet objectif apparaissait déjà en 1986 et la loi Leroy a ajouté la prévention des risques naturels liés à la submersion marine. Ça fait partie des débats actuels pour modifier la loi Littoral en ce sens ; il faut trouver les bons outils, dans ou hors la loi Littoral, pour mieux prévenir ces questions de risques naturels.

Il s'agit aussi (et c'était en partie dans la loi de 1986) de préserver et de développer les activités économiques liées à la proximité de l'eau comme la pêche, les cultures marines, les activités portuaires. On ne s'interdit quasiment rien dans la loi Littoral. Cela fait partie des objectifs officiels de la loi, pas en premier mais ce sont des objectifs qui ne sont pas oubliés. On a ajouté les activités nautiques et balnéaires en 2016.

C'est donc, dans une certaine mesure, une loi qui se veut une loi de conciliation. D'ailleurs, les titres ne sont jamais neutres : la loi Littorale est la loi relative à l'aménagement, la protection et mise en valeur du littoral. Un équilibre évidemment tout à fait délicat à trouver et qui peut évoluer dans le temps. C'est une loi ambitieuse de développement durable avant l'heure avec toutes ses limites et dans un secteur extrêmement sensible.

---

## Les objectifs de la loi Littoral

### Rappel sur les objectifs pluriels de la loi :

- Dans les objectifs poursuivis par le législateur (élargis par la loi « Leroy » du 20 juin 2016), figurent :
- La protection des équilibres biologiques et écologiques, des sites et du paysage
- Lutte contre l'érosion et prévention des risques naturels liés à la submersion marine
- Mais aussi, entre autres, « *La préservation et le développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau, telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, nautiques et balnéaires, la construction et la réparation navales et les transports maritimes* ».

---

On a parfois tendance à réduire la loi Littoral à une règle, comme par exemple la bande des 100 mètres. Il y a toute une série de dispositions dans la loi Littoral. Il n'y a pas que les espaces remarquables.

Vous avez un volet domanial, qui intéresse le domaine public maritime et notamment les rivages de la mer. Vous avez les dispositions d'urbanisme avec un volet environnemental, codifiées dans le code de l'urbanisme. C'est là qu'on trouve les règles « célèbres » comme l'extension en continuité d'urbanisation, qui est un des grands sujets du projet de loi ELAN. Comment combler les dents creuses dans les hameaux à partir de ce principe de l'extension en continuité ? C'est l'actualité.

Il y a la règle de l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage. Ce qui suppose de s'entendre sur ce qu'est une extension limitée. La loi Littorale ne le dit pas. Et sur ce que c'est qu'un espace proche du rivage. Là encore, la loi Littorale est muette. D'où l'importance des documents d'urbanisme qui

sont le relais de la loi Littoral.

L'inconstructibilité de la bande des 100 mètres est sans doute la règle la plus connue. C'est une règle relative. Aucun principe protecteur de la loi n'est absolu, il y a toujours des exceptions même dans les aspects les plus protecteurs de la loi. Et ces exceptions existaient dès 1986.

Nous nous intéresserons d'un peu plus près aux espaces remarquables. Ils sont inconstructibles en principe, sauf exception. C'est la fameuse question des aménagements légers. Et il y a d'autres exceptions par ailleurs.

Je passe assez vite sur le domaine public maritime, qui concerne notamment les rivages, c'est-à-dire l'estran qui est au cœur du domaine public maritime. La loi Littoral a consacré ce que l'on peut appeler les droits du public sur les rivages de la mer. L'accès aux plages est libre sauf exception et un article sert de fondement aux concessions de plage. L'usage libre et gratuit constitue la destination fondamentale des plages, au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines. On voit là que la loi Littoral consacre la légitimité des usages historiques de la plage : loisirs, cultures marines, activités de pêche.

Tous les mots sont importants. L'usage libre et gratuit par le public est la destination fondamentale, mais non pas exclusive. Cela ne s'oppose donc pas, dans une certaine mesure, à l'exploitation économique des plages, dans le respect de cet article codifié dans le code de l'environnement. La loi Littorale est éclatée entre plusieurs codes. C'est une loi très riche.

Toujours concernant les plages, il ne peut être porté atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, sous quelque forme que ce soit. C'est un article assez strict mais qui est assorti de nombreuses exceptions puisqu'il ne s'applique pas aux zones portuaires, aux opérations de défense contre la mer (la réalisation d'une digue, par exemple), aux opérations liées à la défense nationale, à la pêche maritime, aux cultures marines. Et vous avez aussi toute une série d'exceptions qui autorisent la réalisation de travaux publics.

La loi Littoral est d'application directe s'agissant des autorisations d'urbanisme comme les permis de construire. Ça veut dire que les plans locaux d'urbanisme, les documents d'urbanisme ne sauraient faire écran entre le permis de construire et les textes de rang supérieur comme la loi Littoral.

Un permis de construire doit respecter le PLU et être conforme à la loi Littoral qui s'applique directement. Il appartient au maire de s'assurer de la conformité du projet avec la loi Littoral. C'est ce que rappelle le Conseil d'État en 2017.

Le contentieux des documents d'urbanisme est plus complexe : il y en a plusieurs et on applique un principe de compatibilité limitée qui rend l'application de la loi Littoral plus délicate. C'est un autre sujet.

Un principe est aujourd'hui un peu chahuté et fortement discuté au parlement avec le projet de loi ELAN : l'extension en continuité d'urbanisation.

Le principe est dans la loi : l'extension d'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement. Le principe clair qui se dégage est que les projets d'urbanisation

doivent se faire en continuité des zones déjà urbanisées, agglomération ou village au sens de la loi Littoral. La loi Littoral, là encore, ne comporte aucune précision en la matière. Elle s'appuie donc sur des notions extrêmement générales.

La jurisprudence est très abondante. C'est un sujet assez sensible. Le Conseil d'État, dans un arrêt célèbre, a d'abord rappelé que cette règle s'appliquait sur tout le territoire de la commune littorale et pas simplement en bord de mer ; y compris dans l'arrière pays, éventuellement, d'une commune littorale. C'est relativement contraignant. On a des communes qui ont un arrière pays très important et une façade littorale assez réduite : la règle est la même.

On s'est questionné sur ce qu'il fallait entendre par « extension d'urbanisation ». Une maison ou un édifice est une extension d'urbanisation pour la jurisprudence, et la continuité doit être directe.

La complexité porte sur ce qu'il faut entendre par « agglomération » et « village ». Le Conseil d'État dit que c'est une zone déjà urbanisée, bien évidemment, qui se caractérise par une densité de constructions significative. Autrement dit, ce n'est pas une simple zone d'urbanisation diffuse.

---

## Extension en continuité de l'urbanisation

Article L. 121-8 du Code de l'urbanisme - principe

- « *L'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ».
- **Voir l'arrêt du Conseil d'Etat du 27 sept. 2006, Cne du Lavandou :**
  - « *Il résulte (...) de ces dispositions que les règles définies (...) sont applicables à tout terrain situé sur le territoire d'une commune littorale* ».
  - « *les constructions peuvent être autorisées dans les communes littorales en continuité avec les zones déjà urbanisées, caractérisées par une densité significative des constructions* ».
  - « *aucune construction ne peut en revanche être autorisée, même en continuité (...), dans les zones d'urbanisation diffuse* ».

---

Aujourd'hui, en l'état actuel du droit, une extension, aussi faible soit elle, ne peut se faire dans ou à partir d'une zone d'urbanisation diffuse. Cela rend très problématique, et interdit pour le moment ce que l'on appelle (même si juridiquement ce n'est pas du tout précis) le comblement des dents creuses, ces espaces à géométrie variable non urbanisés entre deux constructions. Dans les hameaux qui ont aujourd'hui des zones d'urbanisation diffuse (si tant est que cela soit facile à identifier), le comblement des dents creuses n'est pas possible avec la loi Littoral telle qu'elle est.

On a eu toute une série de propositions parlementaires pour modifier la rigidité de la loi Littoral sur ce sujet difficile. Le projet de loi ELAN n'est pas le premier, c'est le troisième. On a eu une proposition issue de la précédente législature de l'Assemblée Nationale qui n'a pas pu aboutir. Elle mélangeait un peu les registres : on voulait parler du changement climatique, adapter la loi Littoral à ce changement et, en même temps, modifier le principe de l'extension en continuité. Ce mélange des registres, avec des problématiques différentes, n'a peut-être pas convaincu. Cette proposition n'a pas pu aboutir.

En janvier 2018, le Sénat dépose une proposition relative au développement des territoires littoraux avec cette même philosophie mixte : on parle du changement climatique en proposant de modifier la loi Littoral pour relocaliser les biens qui doivent être déplacés au regard du risque lié au recul du

trait de côte. On peut tout à fait imaginer que, dans un certain nombre de situations, la relocalisation s'impose pour anticiper des risques avérés. La question de la confrontation avec la loi Littoral peut se poser et on peut envisager d'assouplir éventuellement le principe de l'extension en continuité (et donc autoriser exceptionnellement la discontinuité) quand c'est impératif pour la relocalisation de biens. C'est un sujet qu'on ne peut pas éviter. On peut y répondre de façon différente, mais le sujet est réel.

Mais, dans cette proposition de loi, est abordée aussi la possibilité de déroger à la continuité pour construire dans les hameaux existants. Sujet de querelle. Cette proposition n'est pas, à ma connaissance, encore allée très loin.

Le dernier stade, c'est le projet de loi ELAN. Dans sa version initiale il ne comportait pas de disposition particulière sur la loi Littoral mais un amendement parlementaire a été déposé pour assouplir la règle de l'extension en continuité en permettant, dans une certaine mesure, de construire dans les simples hameaux, qui ne sont pas des villages ou des agglomérations au sens de la loi Littoral. Notamment (je reprends les raisons qui ont pu être évoquées dans cet amendement) pour combler les dents creuses dans les hameaux. Cette question a fait l'objet de débats houleux. D'autres amendements sont venus cadrer cette proposition.

Aujourd'hui, en l'état actuel du texte, cette possibilité de construire dans les hameaux pour combler ce que l'on appelle les dents creuses doit être encadrée par le Scot qui doit identifier les secteurs en cause qui ne peuvent être de simples zones d'urbanisation diffuse.

On va très loin dans la granulométrie de l'urbanisation en zone littorale puisqu'il y aurait les agglomérations, les villages, les secteurs urbanisés qui ne sont ni des villages ni des agglomérations mais non plus des zones d'urbanisation diffuse, et enfin les simples zones d'urbanisation diffuse. Bon courage aux auteurs des Scot.

C'est parfois le problème entre la théorie, la lettre de la loi et la pratique. La confrontation est parfois assez délicate.

---

## Réforme de l'extension en continuité de l'urbanisation ?

- **Proposition de loi (Sénat) relative au développement des territoires littoraux :**
  - Dérogation possible à la continuité pour construire dans les hameaux existants.
  - Dérogation possible pour la relocalisation de biens devant être déplacés au regard du risque de recul du trait de côte.
  - Dérogation possible pour les installations nécessaires aux cultures marines.
- **Projet de loi « ELAN » : vers une réécriture de l'extension en continuité ?**
  - *Dans les secteurs déjà urbanisés autres que les agglomérations et villages, identifiés par le SCOT et délimités par le PLU, des constructions peuvent être autorisées lorsqu'elles n'ont pas pour effet d'étendre le périmètre bâti existant ni de modifier de manière significative les caractéristiques de ce bâti [et à des fins exclusives de logement et de services publics] AN 1<sup>er</sup> juin.*
    - Possibilité de comblement des dents creuses dans les hameaux.
    - Ces secteurs ne peuvent pas être de simples zones d'urbanisation diffuse.

---

On voit aussi qu'il y a des conditions importantes puisque les caractéristiques du bâti, dans le hameau en question, ne doivent pas être modifiées de manière significative. Il faudra distinguer une modification significative d'une modification non significative. Ce n'est pas simple. En tout cas, il s'agira, si la version de ce texte reste en l'état, d'améliorer l'offre de logements ou d'implanter des services publics.

Il y a donc eu une série d'amendements pour cadrer cette proposition qui reste en débat. L'Assemblée Nationale s'est prononcée et c'est maintenant au Sénat d'examiner ce texte.

Ce n'est pas à moi de juger mais, ce qui interpelle, c'est que la méthode n'a pas changé. La loi Littoral est par nature un texte qui doit évoluer. Elle a fait preuve d'une longévité importante et fêtera peut-être un jour ses 50 ans. La méthode est peut-être un peu problématique puisqu'il n'y a pas de réflexion, en tout cas officielle, sur l'ensemble du texte alors que c'est un ensemble de règles interdépendantes. Finalement, on ne rompt pas avec cette méthode qui consiste à envisager des assouplissements au gré des circonstances. Au bout d'un certain temps, on pourra s'interroger sur la cohérence de l'édifice qui a été pensé en 1986.

La méthode qui consiste à agir uniquement sur une règle technique finit sans doute par poser problème, au-delà du fond de ce qui est proposé.

Concernant l'inconstructibilité dans la bande des 100 mètres, tout le contentieux s'est tari. On finit enfin par savoir ce qui est autorisé ou interdit dans la bande des 100 mètres qui n'est pas un principe absolu. Il y a de moins en moins de jurisprudence.

Il y en a en revanche beaucoup concernant les espaces remarquables qui restent une disposition éminemment conflictuelle.

Le principe c'est la préservation des espaces remarquables. On évoque les documents d'urbanisme, les autorisations d'urbanisme. C'est un principe qui s'applique à tout acte de type administratif au-delà des documents d'urbanisme et des autorisations d'urbanisme. Une déclaration d'utilité publique y est, par exemple, potentiellement soumise.

La loi Littoral définit les espaces remarquables de manière assez floue même s'il y a deux grands critères qui doivent être précisés.

D'abord, ils peuvent être terrestres ou marins. Ce n'est pas simple pour un juriste : la loi Littoral nous emmène en mer, de plus en plus mais jusqu'où ? La loi Littoral n'a pas été conçue pour la pleine mer.

Ensuite, c'est l'idée qu'un site est remarquable au sens de la loi parce qu'il est caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral (encore faut-il le démontrer) et/ou constitue un milieu nécessaire au maintien des équilibres biologiques.

Voilà comment la loi Littoral définit un espace remarquable. L'enjeu est capital puisque les espaces remarquables sont soumis à un principe d'inconstructibilité, comme la bande des 100 mètres, même si le terme n'apparaît pas dans le texte. Sauf exceptions, mais ce sont des exceptions extrêmement strictes. On le verra, la jurisprudence est venue semer le flou.

Les exceptions tourment essentiellement, mais pas seulement, autour des aménagements légers qui peuvent être admis et qui sont définis par décret. On y reviendra.

Qui les identifie ? La loi Littoral ne désigne expressément aucun acteur en particulier, même s'il ressort aujourd'hui du code de l'urbanisme qu'il appartient en premier lieu aux pouvoirs locaux et particulièrement aux documents d'urbanisme, PLU ou PLUi, Scot, de les identifier.

On a eu à l'époque certaines cartographies des services de l'État. Il est bien clair aujourd'hui que les premiers acteurs qui doivent identifier, dans l'intérêt de la sécurisation des opérations

d'urbanisme, les espaces remarquables sont les documents d'urbanisme locaux. Évidemment, c'est compliqué.

Un espace remarquable peut être localisé sur tout le territoire d'une commune littorale : il peut être localisé dans l'arrière-pays et pas forcément en bord de mer. C'est un point important.

On voit dans cet arrêt de référence qu'on déduit de la loi Littoral un principe d'inconstructibilité des espaces remarquables. Ça, c'est incontestable, et stable.

Il y a le mot marin dans la loi. Un espace remarquable peut-il être marin ? Oui. Mais le problème est de savoir jusqu'où on peut les identifier en mer. Il y a aujourd'hui des débats assez intéressants. Récemment, pour s'opposer à un parc éolien en mer, une association a invoqué la législation sur les espaces remarquables. La cour administrative d'appel de Nantes, seule compétente en la matière, a précisé que la législation sur les espaces remarquables n'était pas invocable à 12 km des côtes. Avant, on n'a pas de précision particulière.

Cette question se pose particulièrement aujourd'hui. Elle se posait moins il y a quinze ou vingt ans quand on pensait que le littoral s'arrêtait au trait de côte. Aujourd'hui ce n'est plus du tout le cas dans le discours juridique.

Le discours juridique a fini par assimiler le raisonnement issu de la gestion intégrée des zones côtières qui veut que l'espace littoral ait un espace terrestre d'une profondeur plus ou moins importante et un espace marin d'une largeur à géométrie variable.

Juridiquement, un certain nombre de textes littoraux classiques, comme la loi Littoral, ont une certaine vocation à s'appliquer en mer côtière. Jusqu'où, on ne sait pas. Ce n'est pas un sujet fantaisiste. Le Conseil d'État a déjà affirmé (il y a déjà longtemps, les enjeux n'étaient pas les mêmes) que le territoire des communes littorales se prolonge en mer jusqu'à la limite de la mer territoriale et que les opérations d'aménagement du domaine public maritime doivent être compatibles avec le plan d'urbanisme.

Donc, la dimension maritime, à la fois de la loi Littorale et des documents d'urbanisme, existe, c'est une certitude. Jusqu'où exactement, on ne sait pas.

Les espaces remarquables réactivent cette question classique de la dimension maritime des documents d'urbanisme. Le juge administratif n'hésite pas à se fonder sur des PLU ayant identifié en mer côtière des espaces remarquables pour juger d'un certain nombre d'autorisations qui peuvent être liées à des cultures marines, par exemple, ou à des projets d'extension de port.

Quelques exemples.

Le PLU de Dolus-d'Oléron. On voit qu'il existe une zone NR remarquable qu'on associe à la législation Natura 2000 qui déborde légèrement en mer.

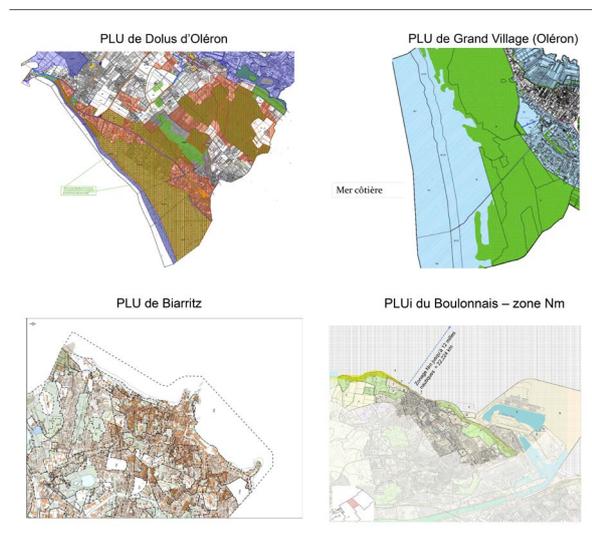
Dans le PLU de Grand-Village : on a du NR remarquable boisé, puis côtier (au sens de la loi Littoral), puis une zone remarquable associée à la bande des 100 mètres. Puis on passe à une grande zone N maritime qui, dans le règlement, couvre les espaces maritimes de la commune, sans plus de précision.

Cela montre que cette question de l'identification des espaces remarquables en zone côtière est assez délicate.

PLU de Biarritz. Vous avez une bande marine NR. Mais sans limite officielle, d'après les auteurs du PLU de Biarritz. C'est un peu ennuyeux. Là, il s'agit d'une limite qui apparaît sur le SIG

mais qui n'est pas une limite officielle.

Le PLUi du Boulonnais identifie une zone NM officielle dans le PLU qui s'étend jusqu'à 12 miles marins, c'est-à-dire plus de 22 km. Cela ne veut pas dire qu'elle est entièrement remarquable mais cela veut dire que le PLU se projette jusqu'à 12 miles marins. C'est assez original.



Comment identifier un espace remarquable ?

Le juge administratif a longtemps été très généreux. On a des indices de remarquabilité. On s'appuie sur un certain nombre de législations existantes : zones Natura 2000, ZNIEFF, site inscrit ou site classé.

La jurisprudence a évolué et le juge administratif est aujourd'hui beaucoup plus strict. À une époque, il suffisait de dire que le site en cause était en zone Natura 2000, donc remarquable au sens de la loi Littoral. Aujourd'hui cette argumentation n'est plus recevable.

En 2009, le Conseil d'État exige que le terrain à propos duquel on s'interroge doit présenter des caractéristiques propres qui le rendent remarquable au sens de la loi Littoral.

Il faut montrer concrètement qu'un terrain est caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral et/ou nécessaire au maintien des équilibres biologiques. C'est une évolution importante qui n'a pas toujours été bien intégrée qui exige une démonstration de remarquabilité autour des caractéristiques du terrain.

## Espaces remarquables du littoral

Article L. 121-23 du Code de l'urbanisme  
Jurisprudence - **Identification des espaces remarquables**

• **Cour administrative d'appel de Bordeaux, 29 juin 2017, Collectif de la Fauche Prère Ouest (n° 15BX00687) :**

- **Territoire de la commune de Saint-Pierre-d'Oléron (zonage du PLU contesté).**
- **Le juge relève que les terrains en cause (classés Nr) sont compris dans un vaste site classé (décret de 2011) et situés à 200 mètres du rivage.**
- **Mais les éléments du dossier (photographies) montrent un site anthropisé par des résidences mobiles de loisirs, sans perspective paysagère de qualité > Pas d'espace remarquable au sens de la loi Littoral !**

Pendant longtemps, les parties naturelles des sites inscrits ou classés étaient présumées remarquables au sens de la loi Littoral. Aujourd'hui, cette présomption peut être renversée si

l'espace en question ne présente pas de caractéristiques qui le rendent remarquable.

Une illustration dans l'île d'Oléron, sur la commune de Saint-Pierre-d'Oléron. Il y a contestation du PLU. C'est classique. Des terrains sont classés en N remarquables au sens de la loi Littoral. On est dans un site classé, à 200 m du rivage. Mais, pour le juge, le site est anthropisé par des résidences mobiles de loisirs, sans perspective paysagère de qualité. Il n'y a pas de caractéristique propre qui le rende remarquable. C'est l'analyse du juge : il n'y a pas d'espace remarquable au sens de la loi Littoral.

On est donc plus strict. Et il est clair qu'un site urbanisé depuis longtemps, ou altéré par l'activité humaine ne peut être qualifié d'espace remarquable.

Un terrain à côté d'un espace remarquable n'est pas remarquable. Il faut qu'il présente des caractéristiques propres. Le principe est strict mais il y a eu un certain nombre d'assouplissements de la jurisprudence sur la notion d'espace remarquable.

Il y a des exceptions nouvelles.

On parle aujourd'hui dans le code de l'urbanisme de l'atterrissage des canalisations et de leurs jonctions. C'est un peu technique. On a tardivement prévu, en 2015, l'implantation de canalisations électriques pour raccorder les parcs éoliens en mer au réseau électrique. Ces canalisations électriques pourront passer dans la bande des 100 mètres ; et dans les espaces remarquables. Il fallait effectivement prévoir cet aménagement. Ce qui montre bien qu'en France, la préparation aux énergies renouvelables n'a pas été particulièrement simple.

Une exception législative classique : l'inconstructibilité n'empêche pas les travaux de protection de ces espaces. Ces points sont parfaitement clairs.

Ce qui est plus délicat ce sont les fameux aménagements légers qui sont prévus par la loi Littoral et définis par décret.

Ce décret a été conçu comme une liste fermée. Seuls les aménagements légers prévus dans le décret de 2004, codifié dans le code de l'urbanisme, sont autorisés.

C'est une liste limitative. Le projet, pour être admissible, doit pouvoir être rattaché à cette liste et doit toujours être léger.

C'est très strict, même si le texte précédent était encore plus strict. On admet les chemins piétonniers, les objets mobiliers destinés à l'accueil du public, les équipements démontables relatifs à l'hygiène et la sécurité (on pense aux plages très fréquentées qui peuvent être remarquables), les aires de stationnement indispensables à la maîtrise de la fréquentation automobile ni cimentées ni bitumées (on pense aux grands sites qui sont extrêmement fréquentés), la réfection des bâtiments existants (mais pas le changement de destination).

On a pensé également aux activités agricoles, de manière timide : pour les activités agricoles, pastorales et forestières, les bâtiments ne doivent pas excéder 50 m<sup>2</sup> de surface de plancher. C'est relativement peu, c'est même très peu. Il y a un certain nombre d'agriculteurs qui contestent cette disposition. Surtout si on la compare avec les exploitants de cultures marines. On admet évidemment les aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau pour les exploitants de cultures

marines, pour les éleveurs en zone de pré salé. Là, il n'y a pas de surface de plancher impérative. Pour autant, attention : on peut aller au-delà des 50 m<sup>2</sup> mais l'aménagement doit rester léger. Tout ce qui concerne les monuments historiques et les remises en état a également été prévu par ce décret.

Les aménagements doivent être conçus de manière à permettre un retour du site au milieu naturel. Ce qui est quand même assez strict. Et la qualité paysagère du site ne doit pas être dénaturée. C'est dans le décret.

#### **Espaces Remarquables du Littoral** **Aménagements légers : art. R. 121-5 du Code de l'urbanisme**

- **Chemins** piétonniers, cyclables et équestres, ni cimentés ni bitumés.
- **Objets mobiliers destinés à l'accueil du public**, postes d'observation de la faune, équipements démontables liés à l'hygiène et à la sécurité dans les endroits très fréquentés.
- **Aires de stationnement indispensables** à la maîtrise de la fréquentation automobile, ni cimentées ni bitumées.
- **Réfection** des bâtiments existants, **aménagements nécessaires aux activités agricoles, pastorales et forestières** ne créant pas plus de 50 M<sup>2</sup> de surface de plancher.
- **Aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau** pour les activités traditionnelles dans les zones de cultures marines, de pêche et d'élevage de prés salés.
- Aménagements nécessaires à la gestion et à la remise en état du **patrimoine culturel bâti** (MH notamment).

La circulaire n'apporte pas grand chose. Elle pose des précisions finalement assez évidentes.

On prend la hauteur, le volume, le rapport hauteur/emprise au sol pour finir par conclure que l'aménagement devra conserver des proportions raisonnables. Il doit être léger.

Vous avez une jurisprudence très abondante.

Par exemple, pour une bergerie en baie du Mont-Saint-Michel, on a une exception intéressante. Il n'y a pas de surface imposée, c'est un élevage en zone de pré salé. Mais il s'agissait d'une bergerie de près de 1000 m<sup>2</sup> de surface de plancher : l'aménagement ne peut pas être regardé comme un aménagement léger. Il est dans le décret mais il n'est pas léger. Un projet de golf. Classique et totalement illégal en espace remarquable, quand bien même on pourrait considérer que les équipements prévus seraient légers. Les golfs ne sont pas prévus dans le décret.

Les extensions de port de plaisance sont tout à fait prohibées dans les espaces remarquables. Il faut savoir que les ports de commerce et les ports de pêche échappent largement à la loi Littoral, mais pas les ports de plaisance qui y sont soumis.

Le Conseil d'État, au sommet des juridictions administratives, qui est censé apporter de la cohérence au droit en général et au droit du littoral en particulier, est venu un peu semer le trouble dans un arrêt récent.

Je vous disais tout à l'heure que ce décret a été conçu comme une liste fermée. Ce qui n'est pas dans ce décret est, par nature, illégal : les équipements nautiques, thalasso, maison d'habitation, tout ce qui n'est pas mentionné.

Mais, le Conseil d'État, qui avait d'ailleurs lui-même affirmé qu'il s'agissait d'une liste limitative, a admis des travaux d'édification et de réfection de clôture au-delà du cas d'espèce alors même que ces travaux ne sont pas mentionnés au nombre des aménagements légers prévus. C'est un arrêt qui a fait l'objet d'interprétations controversées. Il y a un peu deux thèses qui

s'affrontent.

Certains pensent que le Conseil d'État considère aujourd'hui que la liste est devenue indicative. On manque un peu de recul mais je ne le crois pas. Je pense qu'il s'agit d'un cas d'espèce. Ça vaut dans certaines circonstances très limitées. On dit : eu égard à leur objet et à leur nature, un certain nombre de projets qui ne sont pas sur la liste du décret pourront être admis.

Je pense qu'il faut être extrêmement prudent sur l'interprétation de cet arrêt. Et il faut retenir que cette liste est toujours limitative sauf rares exceptions. On avait d'ailleurs admis des aménagements légers nécessaires à la lutte contre l'incendie. On peut dire que c'est une exception, une exception de bon sens. Mais penser qu'on serait passé d'une liste extrêmement fermée à une liste ouverte serait assez aventureux.

Le lien entre la loi Littoral et les documents d'urbanisme est essentiel.

Essentiel parce que les principes de la loi Littoral sont des principes généraux. Une instruction de 2015 du gouvernement l'a rappelé. Et ces principes nécessitent d'être territorialisés, c'est-à-dire appliqués à l'échelle d'un territoire. Et les documents d'urbanisme sont là pour apporter un certain nombre de précisions. Notamment pour identifier les espaces remarquables.

Dans ces documents d'urbanisme on trouve évidemment les Scot dont la législation récente a renforcé l'importance en matière d'aménagement durable. D'autant plus que les Scot sont les seuls documents d'urbanisme à pouvoir comprendre éventuellement un Schéma de Mise en Valeur de la Mer qui permet d'aller loin dans cette territorialisation, sur terre et en mer côtière.

#### **La territorialisation de la loi littoral : les documents d'urbanisme et l'adaptation aux circonstances locales**

- **Importance des SCOT (renforcement de son rôle prescriptif)**
- **> Document d'urbanisme intercommunal de premier plan** : loi Grenelle 2, loi ALUR, Instruction du 7 déc. 2015 (littoral)
- Rôle actif dans la lutte contre l'artificialisation des sols (densification des espaces déjà urbanisés) et en matière d'aménagement durable
- Rôle de document d'urbanisme « écran » : dans le cas où le territoire d'une commune est couvert par un SCOT, la légalité du PLU de cette commune ne doit s'apprécier qu'au regard des prescriptions du SCOT.

Mais, même sans SMVM, un Scot et, à une échelle plus fine, un PLU ont tout à fait vocation à territorialiser les principes de la loi Littoral. Ce qui permet de passer d'un texte abstrait à des notions qui vont s'interpréter à l'échelle d'un territoire et à l'aune des choix qui seront faits par les auteurs du document d'urbanisme et des précisions apportées par ces documents. Cela change le regard sur la loi Littoral. Y compris le regard du juge quand il va apprécier la légalité d'un projet.

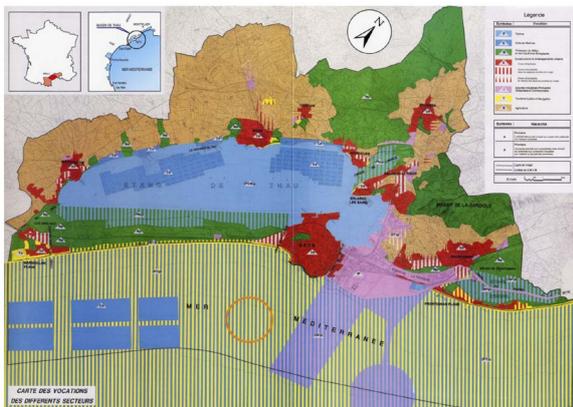
Ce n'est pas la même chose de confronter un projet à un texte général aussi abstrait que la loi Littoral que de le confronter à un document d'urbanisme qui aura fait des choix et apporté un certain nombre de précisions.

Il y a un peu de SMVM locaux. Aujourd'hui, le législateur permet au Scot, donc aux pouvoirs locaux, aux intercommunalités, de comprendre un SMVM.

Le SMVM du bassin de Thau est en vigueur. Il a été approuvé.

Il s'étend jusqu'à trois miles marins et permet de répartir les différents espaces entre les utilisateurs : des zones exclusives, par exemple consacrées aux cultures marines, des zones

### SMVM local du bassin de Thau



mixtes, protection de la nature, cultures marines et pêche... En mer on a des zones exclusives pour les cultures marines, des zones mixtes nautisme et pêche, des zones prioritaires pour la

pêche... On est allé assez loin dans la définition des vocations des différents espaces sur un territoire donné.

Le SMVM du bassin de Thau s'est approprié la question des espaces remarquables puisqu'ils sont identifiés à une échelle générale. Ce qui veut dire que les PLU doivent être au format de ce SMVM, à une échelle plus fine.

Vous avez des espaces remarquables terrestres, des espaces remarquables marins lagunaires et en mer. Tous ces espaces remarquables (terrestres et marins) sont identifiés dans le SMVM.

Ça change un peu le regard sur la loi Littoral. Un espace remarquable est ici défini de manière précise, avec une fiche argumentaire qui montre en quoi il est remarquable et pourquoi. Le juge administratif fera moins le travail de s'interroger sur la compatibilité d'un projet avec ce que pourrait être un espace remarquable au sens de la loi Littoral.



**Patrick SALEZ** Conseiller municipal, La Flotte (17)

Merci pour cette présentation. Vous avez mis en évidence un certain nombre de termes qui sont flous dans la loi. Ce qui donne lieu à tous ces contentieux. Vous avez très bien explicité la question de l'aménagement léger.

Il y a un autre terme qui est très flou et revient au débat à l'occasion de la question sur les dents creuses c'est : qu'est-ce qu'un hameau ?

Je sais que les bretons ont une définition particulière du hameau. Est-ce qu'il y a une réflexion menée aujourd'hui sur une définition plus précise de la notion de hameau ?

**Laurent BORDEREAUX**

Effectivement, c'est l'un des points les plus délicats de la loi Littoral.

Cette réflexion n'est pas nouvelle mais elle reste extrêmement imprécise. On va dire que cette réflexion est relancée par le projet de loi ELAN. Mais il n'y a pas de définition juridique de ce qu'est un hameau.

Ce qui est certain c'est que cette réflexion devra aller plus loin. Puisque les Scot, si le projet de loi ELAN va à son terme et qu'on finit par assouplir la loi Littoral dans les hameaux pour construire dans les dents creuses, devront identifier les hameaux qui ne sont pas aussi urbanisés qu'un village mais qui ne sont pas non plus de simples zones d'urbanisation diffuse.

Les aménageurs et les urbanistes ont des critères : il doit y avoir une organisation collective. Un alignement de maisons peut ne pas être considéré comme un hameau.

C'est difficile de trouver un critère décisif pour l'ensemble des territoires littoraux. Un hameau en Corse et un hameau en Bretagne...

On a des éléments de réponse. On peut imaginer des éléments qui caractérisent une vie collective mais ce sont des éléments qui restent relativement subjectifs. C'est difficile d'être très précis quand la réalité est extrêmement changeante.

Le Scot peut être un bon levier mais les réponses seront sans doute assez variables et susciteront certainement toujours des débats passionnés.

**Frédérique DELAUGERRE**

Des éléments de jurisprudence ont été donnés pour éclairer cette notion de hameau. Mais on voit bien qu'il y a des acceptations qui varient énormément d'un territoire à un autre. On s'est posé la question de savoir dans quelle mesure on pouvait préciser ce concept dans les fiches intégrées à la circulaire d'application de 2016.

En fait, apporter une réponse définitive et figée pour l'ensemble du territoire national ne nous paraissait pas être une solution appropriée. On va revenir sur des éléments évoqués par M. Bordereaux sur le sens de cette disposition relative au Scot qui vise à donner aux collectivités territoriales la possibilité de caractériser un certain nombre de formes urbaines.





### Frédérique DELAUGERRE

Nous ferons une intervention à deux voix pour deux sujets qui sont quand même distincts : les débats engagés sur les dispositions loi Littoral dans le cadre du projet de loi ELAN et la proposition de loi en préparation sur les outils nécessaires, notamment aux collectivités territoriales, pour faire face aux problèmes d'érosion. Ce sont deux thématiques qui sont, selon nous, bien distinctes et que le gouvernement, en accord avec les parlementaires, a décidé de traiter distinctement.

### François MAHIEUX

On disait tout à l'heure que la loi Littoral est une loi de protection. Je voudrais nuancer un petit peu. Pour nous, c'est plutôt une loi d'équilibre entre protection et aménagement. Il ne s'agit pas de mettre sous cloche les territoires littoraux. Il s'agit de les aménager, de permettre leur développement tout en protégeant ces milieux très sensibles, très importants au niveau environnemental et soumis à une forte pression foncière.

La loi Littoral a la fâcheuse tendance de s'inviter lors de tous les débats à l'Assemblée touchant de près ou de loin à la mer, au développement, à l'aménagement, au trait de côte.

Un mouvement est né il y a quelques années, le mouvement des PLUmés du Morbihan, apparu à l'occasion de la révision des documents d'urbanisme en Bretagne, documents qui souvent allaient non seulement à l'encontre de la loi Littoral mais souvent ne l'abordaient pas et passaient sous silence les notions de village, d'agglomération. Ces documents, en quelque sorte illégaux de par leurs dispositions, ont été remis en cause par les juges administratifs lors du durcissement de la jurisprudence à l'occasion des lois Grenelle et ALUR.

Il y a un verdissement des documents d'urbanisme au début des années 2010 qui a nécessité une remise en cause des documents anciens, POS ou PLU adoptés peu après la loi SRU en 2000. Ce durcissement a été à l'origine de crispations d'un mouvement, les PLUmés. PLUmés comme PLU et plumés parce que les anciens terrains qui étaient constructibles dans les anciens documents, même s'ils étaient illégaux, avaient de la valeur et ne l'avaient plus après la révision.

Des problèmes concernent aussi les installations d'équipements collectifs, en particulier dans les îles qui sont des territoires

contraints. Notamment les déchetteries et la gestion des déchets. Une implantation est impossible en discontinuité ; on a rappelé tout à l'heure le principe de continuité pour l'intégralité de la commune littorale.

Enfin, la place de l'agriculture sur le littoral. On permet une dérogation pour les installations agricoles incompatibles avec le voisinage des habitations. Ce qui est logique. Donc, quelle place pour les activités agricoles qui sont compatibles ? Il est compliqué de les construire en proximité du village parce qu'on a besoin souvent d'un lien fonctionnel entre l'exploitation, les bâtiments, et les parcelles cultivées.

## **La loi Littoral, où en sommes-nous ?**

Frédérique DELAUGERRE  
François MAHIEUX

On a commencé à recenser toutes les difficultés via notre réseau. Un réseau a été mis en place en même temps que l'instruction de 2015 et regroupe les correspondants de l'État dans les DDT et les DREAL.

L'Assemblée Nationale, lors du débat de la loi ELAN, a adopté des dispositions.

D'abord la consécration d'une faculté de déclinaison des dispositions de la loi Littoral par les collectivités via les documents d'urbanisme. La loi Littoral est une loi nationale et chaque littoral, chaque territoire, a ses particularités qu'il n'est pas question d'homogénéiser au niveau national. Le rôle des documents d'urbanisme est très important.

### Des dispositions adoptées à l'AN

- Consécration d'une faculté de déclinaison des dispositions de la loi Littoral sur le territoire par les collectivités
- Dérogation au principe de discontinuité pour le bâti agricole
- Encadrement des aménagements légers

On a introduit aussi une dérogation au principe de continuité pour le bâti agricole, notamment les bâtis qui sont compatibles avec le voisinage des habitations mais qui nécessitent d'être à proximité de l'endroit où l'on exploite.

Et enfin, l'encadrement des aménagements légers. C'est pour revenir un peu sur la jurisprudence récente. Le législateur souhaiterait que la liste définie par le décret soit fermée et qu'on ne puisse y ajouter d'autres aménagements légers.

## Frédérique DELAUGERRE

Je voudrais insister sur une des dispositions évoquées très importante au regard des reproches qui sont faits d'une attitude qui consiste à apporter des modifications par à-coups dans la loi Littoral.

Je le redis, depuis la circulaire d'instruction de 2015, un réseau a été mis en place. Il s'appuie sur les services de l'État et est une sorte de thermomètre des problèmes d'application ou des questions d'interprétation que posent des dispositions de la loi Littoral.

Comme il y a des griefs qui sont exposés de manière récurrente par les élus, on a engagé cette réflexion assez approfondie sur chacune des thématiques depuis deux ans.

On avait anticipé les débats qui se sont tenus et se tiennent aujourd'hui dans le cadre du projet de loi ELAN. Le gouvernement n'avait pas complètement arrêté sa position sur sa volonté d'apporter un certain nombre d'assouplissements. Des parlementaires ont introduit eux-mêmes, quelquefois avec l'accord tacite du gouvernement, un certain nombre de dispositions d'assouplissement.

Il y a des dérogations individuelles du type de celle qui a été introduite au profit du bâti agricole. Ces dérogations visent à traiter des situations de besoins de bâtiments d'élevage.

On peut justifier du besoin de proximité ou des besoins en hangars pour des équipements.

Il faudra quand même faire la démonstration de cette nécessité de proximité (le principe reste de limiter l'urbanisation dans ces zones) et c'est conditionné à l'accord du Préfet, avec avis d'un certain nombre de Commissions (CDNPS et CDPENAF).

Je voudrais insister sur une disposition qui se trouve à l'article 12 quinquies qui veut introduire une étape supplémentaire dans l'affirmation du pouvoir de déclinaison territoriale des collectivités via le Scot.

Pourquoi le Scot ? Parce que c'est à la fois un document intercommunal (l'échelle communale n'est pas nécessairement la plus pertinente) et un document élaboré à l'échelle d'un bassin de vie.

On a entendu la revendication consistant à dire : on passe beaucoup de temps à élaborer des documents d'urbanisme, on justifie et on élabore des projets de territoire, qu'on étaye par un certain nombre d'argumentations et, malgré cela, même quand ils sont vertueux, ils peuvent être remis en cause dans le cadre de recours puis d'annulation contentieuse.

Dans cet article 12 quinquies on réaffirme ce qui figurait déjà dans la circulaire : le pouvoir des collectivités d'apporter un certain nombre de précisions d'interprétation des dispositions de la loi Littoral (dans le respect des dispositions existantes), notamment concernant les caractéristiques des différentes formes urbaines.

Ont été évoqués les villages et agglomérations dans un débat lié à l'évolution du contentieux sur la notion de village. Il y a eu un certain nombre d'inflexions de la jurisprudence. Faut-il l'existence de lieux de vie collectifs ? Jusqu'à présent c'était oui. Il y a eu un arrêt relativement récent du Conseil d'État qui semblait dire que, finalement, ce n'était peut-être pas indispensable.

Là, on dit que c'est aux collectivités, dans le cadre de leur Scot,

de déterminer, au regard des caractéristiques de leur territoire et de leur évolution, quelle doit être l'exigence. De la même manière, et toujours en l'étayant, elles vont devoir préciser le niveau de densité qui sera requis.

---

## Le rôle du SCoT renforcé

- **Consécration d'une faculté de déclinaison des dispositions de la loi Littoral sur le territoire par les collectivités**
  - **Affirmation de la possibilité de densifier certains « hameaux » (secteurs intermédiaires entre le village et le diffus)**
- 

On permet aussi d'apporter les caractéristiques supplémentaires pour cette forme urbaine intermédiaire entre le village et l'agglomération et le complètement diffus dans lequel on veut continuer à interdire toute forme d'urbanisation.

Dans ces formes intermédiaires que sont ces fameux hameaux (hameaux éligibles, denses et structurés comme le dit l'article), il reste effectivement un certain nombre d'espaces qui peuvent être comblés : les fameuses dents creuses. Là, on dit aussi que le Scot pourra se prononcer sur le niveau de densité, au regard des spécificités locales.

Le Scot devra même faire plus que cela, il devra localiser les fameux hameaux éligibles à la densification. Il y a ensuite une autre disposition qui réaffirme le fait qu'au-delà de l'extension de l'urbanisation dans ces hameaux éligibles, on pourra aussi faire de la densification.

C'est l'affirmation du pouvoir de déclinaison territoriale. Néanmoins, ce n'est pas un Scot écran ; on ne remet pas en cause l'opposabilité directe des dispositions de la loi Littoral aux autres autorisations individuelles de construire.

Ça va amener le juge à prendre en compte, lorsqu'il y aura un contentieux, le projet de territoire avec toute son argumentation, son diagnostic, sa présentation et les critères de qualification des différentes formes urbaines pour se prononcer définitivement sur le caractère légal de tel ou tel choix ou de tel ou tel permis de construire.

## François MAHIEUX

Le texte a été adopté à l'Assemblée Nationale en première lecture au mois de juin. Il entre désormais au Sénat. La Commission des Affaires Économiques a lieu prochainement avec dépôt des amendements cette fin de semaine.

Il y a des thématiques susceptibles d'émerger. On en a déjà repéré quelques unes.

Notamment la promotion des énergies renouvelables. La France s'est fixé des objectifs ambitieux en matière d'énergies renouvelables. Par exemple, le sujet des installations photovoltaïques ou éoliens dans les îles en zones non interconnectées, c'est-à-dire autonomes en énergie.

Des secteurs dégradés, dans les îles ou dans les territoires littoraux, comme les anciennes décharges qui n'ont pas été

remises en état.

Un déploiement du photovoltaïque en outremer. Le gisement est important.

Il y a également le sujet du numérique et l'amélioration de la couverture territoriale. Là aussi la France a pris un engagement qui est de supprimer l'ensemble des zones blanches avec une première échéance en 2020 et la totalité en 2022. Pour ce faire, il faut implanter des pylones, des antennes, éventuellement en discontinuité.

---

## Des thématiques susceptibles d'émerger au Sénat

- Promotion des énergies renouvelables (éolien / PV)
  - Îles en zones non interconnectées
  - secteurs dégradés
  - Déploiement du photo voltaïque en Outre-Mer
- Numérique - Amélioration de la couverture territoriale : localisation des pylônes, antennes, atterrissage des canalisations...
- Équipements d'intérêt collectif en discontinuité ?

---

Il y a aussi la question de l'atterrissage des canalisations. Il y a aujourd'hui une dérogation qui est prévue pour les câbles électriques du service public d'électricité (sous entendu RTE) mais il y a une ouverture aux opérateurs concurrents voulue par l'Europe. Il y a aussi les canalisations liées aux communications numériques ; on pense en particulier à la fibre optique.

Un sujet a été évacué à l'Assemblée Nationale mais reviendra très certainement lors de la discussion au Sénat, c'est le sujet des équipements d'intérêt collectif qui ne sont pas compatibles avec le voisinage des zones habitées ou doivent être implantées en discontinuité.

On a eu un recensement de cas. C'est le cas des déchetteries dans les îles. C'est le cas des stations de potabilisation d'eau qui doivent être construites à proximité du captage, le captage étant lui-même installé à distance de l'urbanisation pour éviter les sources de pollution.

Lors de cet examen à l'Assemblée, les débats ont été souvent très vifs. Les évolutions de la loi Littoral sont un sujet médiatique. Je me suis amusé à taper dans Google Actualités « loi Littoral », il y a plus de 1 500 actualités. Des articles de presse nombreux avec parfois un manque d'éléments d'objectivation.

On a pu lire dans la presse ou dans certains médias qu'il y avait une volonté de détricoter complètement la loi Littoral. Pour l'instant, les grands principes ne sont pas remis en cause. On est sur des adaptations plutôt à la marge avec des garanties telles que l'avis des commissions.

Le dépôt à l'Assemblée Nationale était le 4 avril 2018. Adoption en première lecture le 12 juin et transmission au Sénat. Le débat en plénière se déroulera en juillet, du 17 au 20 juillet.

### Frédérique DELAUGERRE

Il y a eu une proposition de loi par Mmes Got et Berthelot traitant de la question de l'érosion. Cette proposition n'a pas

abouti, du fait d'un changement de législature et de mandature. Et aussi parce qu'elle contenait des dispositions de la loi Littoral qui ne convenaient pas au gouvernement.

Le travail a néanmoins repris car tout le monde était conscient qu'on n'avait pas apporté de réponse aux collectivités territoriales pour qu'elles puissent se saisir de cette question. Il y avait vraisemblablement de nouveaux outils à introduire.

Une proposition de loi portée par Mme Panonacle et M. Buchou a fait l'objet de beaucoup de discussions avec les services de l'État. Quand je mentionne les services de l'État, je parle de la DGALN (Direction Générale à laquelle nous appartenons François et moi) et aussi de la DGPR (Direction Générale de la Prévention des Risques).

Un très gros travail a été consenti et ce travail a fait complètement évoluer les deux directions générales quant à leur approche.

Parmi les faits générateurs il y avait une demande de la DREAL auprès des deux directions générales consistant à demander à l'État de parler d'une seule voix et clairement donner des lignes directrices sur la manière de traiter cette question.

Un véritable changement de paradigme caractérise cette loi.

L'érosion n'est pas un phénomène récent. C'est un phénomène naturel déjà observé par le passé qui expliquait d'ailleurs assez largement pourquoi l'urbanisation ne se faisait pas aussi près du littoral qu'aujourd'hui.

En revanche, l'érosion peut être amplifiée par un certain nombre de facteurs, comme les effets du changement climatique, ou aggravée par l'excès de l'urbanisation.

Dès lors que l'on constate que c'est un phénomène prévisible, même si les échéances sont incertaines, cela amène à changer de logique.

---

## Érosion / recul du trait de côte



Seine-Maritime 2014 © BRGM



Gironde 2014 © LAURENT THEILLET

---

On n'est plus dans une logique de prévention du risque où on gèlerait des territoires et où les instruments seraient essentiellement dans les mains de l'État, au nom de la solidarité nationale et via l'interdiction.

On abandonne la logique du risque pour aller vers une approche plus incitative. Le rôle de l'État s'efface au profit de celui des collectivités territoriales pour aller vers une politique de responsabilisation des collectivités. Il s'agit en fait de donner aux collectivités, via leur PLU, PLUi et Scot, les moyens d'anticiper ce phénomène et éventuellement d'aménager leur territoire pour y faire face.

L'État a quand même un rôle à jouer, le rôle de déclencheur. Il doit provoquer la mobilisation des collectivités et assurer une certaine information.

Concrètement, une cartographie nationale va permettre d'identifier à horizon de 40 et 100 ans les communes les plus

affectées. Sur cette base, un décret va être pris qui va identifier un certain nombre de communes dont tout ou partie des constructions sont menacées.

---

## Une nouvelle approche

- **Logique de responsabilisation des collectivités**
  - Gel du territoire (type PPR) non pertinent
    - Phénomène non imminent
  - Des outils aux mains des collectivités pour prévenir le phénomène
  - Identification par l'État des collectivités les plus menacées
    - Liste des communes établie par l'État via un arrêté/décret
    - Fondé sur un Indicateur national à 40 et 100 ans
- **Un dispositif conçu autour de 3 piliers**

---

Dès lors que ce décret aura été pris, les collectivités devront élaborer une cartographie qui produira des effets juridiques. Trois effets juridiques principaux : tout d'abord des obligations immédiates pour toute transaction ou opération de location d'informer le locataire ou le futur propriétaire dès la visite du site (on espère par là faire mieux prendre en compte, par le marché, la décote naturelle qui devrait affecter ces constructions puisqu'elles n'ont pas de caractère durable), une obligation de démonter en cas de péril imminent qui sera à la disposition du maire et un régime d'indemnisation progressive.

---

## I. Anticipation par les collectivités

- Une politique d'urbanisme fondée sur une cartographie constituant une obligation pour les collectivités recensées et produisant des effets juridiques :
  - Obligation d'informer l'acheteur (IAL)
  - Obligation de démonter en cas de péril imminent
  - Régime d'indemnisation progressif

---

Les outils principaux consistent à donner la possibilité, dans le PLU, dès lors que les maires auront identifié un certain nombre de zones menacées, d'encadrer la durée des autorisations individuelles qui auront été données dans ces zones-là. On crée un mécanisme d'autorisation qui ne sera plus pérenne. Ce sera un permis de construire limité dans le temps. Le débat va se poursuivre dans le cadre de la discussion parlementaire. Ça pourrait être 40 ans, prorogables.

On introduit aussi des transferts de constructibilité qui doivent permettre de créer des droits à construire équivalents reportés sur d'autres parties du territoire qui ne sont pas menacées.

Le mécanisme des emplacements réservés qui existe déjà pourra être mobilisé pour libérer des espaces et permettre leur renaturation mais en prévoyant de nouveaux espaces d'urbanisation.

Concernant l'accompagnement financier, cette proposition de loi prévoit d'apporter un certain financement aux collectivités territoriales pour qu'elles puissent élaborer leur cartographie, voire leur PLU.

On ne fait pas disparaître tout mécanisme d'indemnisation. Clairement, des cas comme « Le Signal » continueraient à faire l'objet d'une indemnisation. Mais celle-ci va être dégressive. Ce régime d'indemnisation ne va pouvoir intervenir que pour les collectivités qui n'auront pas pu anticiper le phénomène. À partir du moment où une collectivité figurera parmi les collectivités potentiellement affectées par ce phénomène d'érosion, qu'elle aura élaboré cette cartographie et qu'elle aura mis à la disposition du public toutes les informations, le régime d'indemnisation interviendra de manière de plus en plus dégressive.

---

## II. De nouveaux outils pour faire vivre le territoire

- **Permis de construire pour des constructions à durée limitée : durée encore discutée**
- **Transfert de constructibilité**
- **Emplacements réservés à la relocalisation**

---

La logique de tout cela c'est de dire qu'on ne peut pas continuer à indemniser des propriétés à partir du moment où l'on a délivré des autorisations qui n'avaient pas de caractère pérenne et où le phénomène est connu et anticipable.

Cette proposition de loi va faire l'objet de consultations avec les élus, organisées d'une part par les deux directions générales (DGALN et DGPR) mais aussi à l'initiative des parlementaires. La première lecture est prévue pour octobre et un bilan est prévu pour chacune des dispositions de la loi.



### **Question** Agglomération de La Rochelle

Nous sommes en train de faire un PLU intercommunal dans lequel nous avons décliné les conclusions d'un atelier qui a été mené pendant plusieurs mois de concert avec les services de l'État sur la déclinaison locale de la loi Littoral.

Dans le cadre de cette déclinaison locale nous avons utilisé une sorte de troisième voie qui correspond un peu de manière anticipée à ce que vous décrivez aujourd'hui sur ces espaces suffisamment denses pour faire l'objet d'une densification, autrement dit des hameaux.

Ce sont des espaces que l'on a plutôt identifiés comme des secteurs diffus, ce ne sont pas des hameaux au sens de la jurisprudence, et ils feront l'objet d'une possibilité de densification réduite. On va mettre en place un outil qui s'appelle un coefficient d'emprise au sol échelonné qui va permettre une, voire deux constructions supplémentaires par parcelle ; une sorte de densification faible.

Notre Scot est en révision. Considérant ce que vous expliquez avec la loi ELAN et le fait que ce travail reviendrait au Scot, est-ce qu'on doit continuer à utiliser cette troisième voie sur laquelle tout le monde est tombé d'accord localement ?

Dans le cadre de la territorialisation de la loi Littoral dont vous parlez, faut-il renoncer à cette troisième voie et revenir sur un régime strict de non densification ?

### **Intervention** DDTM de Charente-Maritime

La troisième voie est une notion qui résulte d'un guide de bonnes pratiques élaboré avec l'aide d'un avocat. On a travaillé en commun, collectivité et État. Cette troisième voie correspond à des secteurs urbanisés mais caractérisés par un nombre et une densité significative de constructions.

On est au-delà du hameau. On est plutôt sur 40 ou 50 constructions, relativement compactes.

On a introduit cette troisième voie parce qu'à l'époque, quand on a défini le village et l'agglomération dans le guide, on a introduit dans le guide des notions de vie à l'année, de vie collective, de centralité, d'organisation urbaine et on a été pris de court par la jurisprudence Porto-Vecchio de 2015 qui disait que tous ces paramètres n'existaient pas et qu'il fallait en retenir deux : le nombre et la densité significative des constructions.

Pour ne pas être trop rigide dans le guide, on a gardé le village, avec un lieu de vie à l'année, des services etc. et, à côté de cela, des lieux suffisamment urbanisés, caractérisés par le nombre et la densité significative, où on pourra venir combler quelques vides résiduels.

On n'est pas dans la notion de hameau. On est sur l'espace urbanisé suffisamment dense. C'est peut-être une question de

vocabulaire, mais on n'est pas dans une taille de vingt unités, par exemple, et encore moins dans du diffus.

Ensuite, il y a un travail qui se fait avec la CDA de La Rochelle et qui va s'approfondir sur ce qu'on retient comme village densifiable et extensible et village de la troisième voie que l'on pourrait seulement densifier. Mais il n'est absolument pas question de densifier du diffus.

### **Frédérique DELAUGERRE**

Un certain nombre de Scot se sont déjà emparés de la faculté qu'offre cette disposition. Ils ont déjà défini et caractérisé les différentes formes urbanisées.

Si vous respectez les garde-fous nationaux que sont la structuration et la densité et que vous ne permettez rien d'autre, dans ces formes intermédiaires, qu'une densification qui n'a pas pour but d'étendre le périmètre ou de modifier significativement les caractéristiques du bâti existant, il n'y a pas de raison que cela soit remis en question par la disposition.

### **François MAHIEUX**

La voie qui avait été choisie par l'administration dans un premier temps était de régler ce cas par la doctrine, par la façon de procéder et par les conseils donnés aux collectivités par les services de l'État. C'est une voie qui a été mise à mal par le juge disant que ce n'était pas suffisant et qu'il fallait une sécurité juridique.

Dans le PLU il faut justifier les choix. Pour cette troisième voie, dire qu'entre le diffus et le village il y a des formes urbaines intermédiaires où implanter des constructions en densification ne correspond pas à une extension de l'urbanisation. C'est vraiment l'extension de l'urbanisation qui doit être en continuité. Cette extension de l'urbanisation, lorsqu'on a affaire à quelques constructions, doit être très faible. Un abri de jardin, si on a 10 constructions, sera considéré comme une extension de l'urbanisation par le juge. En revanche, quand on a 40 ou 50 constructions, si on met une construction dans le tissu urbain sans changer les limites physiques de la forme urbaine, il y aura une interprétation qui pourra être plus souple.

C'est l'interprétation qu'on préfère. Dès qu'on touche à la loi Littoral, on ouvre la boîte de Pandore.

### **Frédérique DELAUGERRE**

La disposition introduite dans la loi ELAN supprime le hameau nouveau intégré à l'environnement qui était assez peu utilisé.



Le CESER de la région Nouvelle-Aquitaine fait partie de la collectivité publique Région. Ses missions ont été définies en 1972. C'est donc maintenant une institution qui a la légitimité de la loi et donne des avis sur toutes les délibérations du Conseil Régional dans sa gestion de la collectivité Région.

Nous avons, par exemple, travaillé sur les délibérations sur des sujets comme la Stratégie Régionale de l'Eau, sujet hautement polémique et débattu, mais aussi des sujets comme l'apprentissage et les schémas régionaux.

On a une seconde mission, c'est de répondre à des saisines soit de la Région, soit du Préfet de Région sur des sujets d'évolution de société.

Et enfin, le CESER peut s'autosaisir sur des sujets de société. Nous nous sommes dernièrement autosaisis sur la qualité des eaux littorales de Nouvelle-Aquitaine. Cela a fait l'objet d'un rapport très largement diffusé.

Le CESER a une composition qui est celle de la société civile organisée. Il y a trois collèges. Le collège économique et entreprise avec 58 conseillers, dans lequel vous trouvez les chambres d'agriculture, les chambres de commerce et d'industrie, les chambres de métiers et de nombreux représentants d'entreprises. Un second collège, celui des syndicats, des partenaires sociaux dans lequel on retrouve le Medef et les syndicats représentatifs des salariés. Le troisième collège est celui de la société organisée, vue sous l'angle de la vie collective. On y trouve à 80 % des associations et une partie sont des associations environnementales. La composante environnementale a été rajoutée aux CESER régionaux en 2010.

Je suis issu de ce troisième collège et j'ai l'honneur d'avoir été élu en début d'année. J'ai une double casquette, celle d'un homme d'entreprise qui s'intéresse au littoral puisque j'habite dans l'île de Ré depuis 40 ans (ma famille est rochelaise depuis 1580) et l'assureur qui, lui, s'intéresse au risque.

Les CESER ont des approches qui reposent, par essence, sur une vision prospective et équilibrée : pas de social sans économique et environnemental, pas d'économiques sans social et environnemental et pas d'environnemental sans économique et social.

Le CESER est toujours dans le temps long. Le politique, et notamment les élus, sont des gens du temps court, 5 ans, 6 ans. Les sujets du foncier, de l'aménagement et de l'occupation du

territoire sont des sujets de temps long, voire très long. Je vais essayer de vous faire passer le message que la loi Littoral est certainement importante, avec ses analyses extrêmement détaillées, mais que l'important c'est ce que sera le littoral en 2042 ou en 2050.

Mes propos sont nourris par trois études :

- Populations et activités sur littoral atlantique, enjeux fonciers, de 2013.
- Un dossier Submersion marine et érosion côtière.
- La qualité des eaux littorales en Nouvelle-Aquitaine.

**Les enjeux sociaux et économiques des territoires littoraux, entre attractivité et vulnérabilité.**

*Dominique CHEVILLON*

En 70 ans, on a connu sur ce littoral des évolutions extrêmement fortes. Je les décrirai en quatre étapes.

Il y a une première étape relativement peu peuplée (on est juste après la guerre de 45) et peu urbanisée. Avec des activités traditionnelles très liées à la mer : la pêche, la conchyliculture, les constructions navales et tous les échanges liés à la mer par

les ports ; et la présence de l'armée car la mer est aussi une frontière.

Une seconde étape est assez vite franchie dans les années 70-80 avec les congés payés (il y avait des congés payés avant mais le nombre de jours est devenu plus important) et l'explosion du tourisme, la découverte de la mer par les masses. Masses qui connaissaient finalement assez peu la mer :

### Une approche nourrie par trois études de fond

3



Dans les années 90, on a une troisième étape caractérisée par la volonté de venir s'établir sur la côte, d'y être résident secondaire et parfois ensuite résident permanent.

Aujourd'hui, dans une quatrième étape, on voit que l'attrait de

la mer est toujours plus fort. Il y a vraiment un rêve qui habite les consommateurs, qui habite la population (population non seulement française mais européenne et qui le sera de plus en plus). La vue sur mer demeure une chose fabuleuse. Les hommes veulent vivre sur les côtes du monde.

Alors, dans ce contexte d'évolution extrêmement brutale, la loi Littoral est arrivée. Cette loi de protection et d'aménagement, de mise en valeur, se veut être une loi d'équilibre entre l'économique et l'environnemental.

Je ferais une première remarque : on ne parle pas de social. Or, quand il y a de l'environnemental et de l'économique, il y a forcément du social. On verra que, sur le logement et l'habitat, cela pose des soucis intenses aujourd'hui. Soucis qui vont continuer à s'intensifier.

Cette loi est aussi une loi de recherche et d'innovation sur les ressources et particularités du littoral. C'est ce que j'appelle l'esprit d'innovation. En fait, à l'époque, on était assez peu tourné vers la mer.

Il y a l'objectif de protection biologique, écologique, la lutte contre l'érosion, la protection des sites, des paysages ; c'est assez clair. C'est une loi de protection. Elle a réussi, on peut le dire aujourd'hui.

## La loi littoral (1986)

6

- **Une loi d'aménagement, de protection et de mise en valeur du littoral**
- **Un objectif de mise en œuvre d'un effort de recherche et d'innovation portant sur les ressources et les particularités du littoral**  
(« esprit d'innovation »)
- **Un objectif de protection des équilibres biologiques et écologiques**  
(« esprit de protection de l'environnement »)
- **Un objectif de préservation et de développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau**  
(« esprit de conservation des activités traditionnelles »)
- **Un objectif de maintien ou de développement dans la zone littorale des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme**  
(« esprit d'entreprise »)

Un objectif également de préservation et de développement des activités économiques liées à la proximité de l'eau telles que la pêche, les cultures marines, les activités portuaires, la construction et la réparation navale. Ce que j'ai préalablement appelé les activités traditionnelles. Là, on peut dire que la loi Littoral est un peu en échec.

Il y a aujourd'hui beaucoup de problèmes pour ces activités : la conchyliculture, qu'elle soit ostréicole ou mytilicole, la pêche (à l'exception de La Côtinière dans l'île d'Oléron qui est en croissance). Le port de pêche de La Rochelle n'est plus que l'ombre de lui-même.

Les activités de construction navale ont également considérablement regressé. On ne construit plus beaucoup, même si le nautisme demeure quelque chose d'important qui se développe aujourd'hui.

Il y a un autre objectif de la loi Littoral qui est aussi en échec, celui du maintien et du développement dans la zone littorale des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, des activités artisanales ou du tourisme.

Sur le plan du tourisme ça a très bien réussi. Mais concernant les activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie ou de l'artisanat, c'est somme toute relativement un échec.

Je disais tout à l'heure qu'il était important de se mettre sur une trajectoire et non d'avoir un focus exclusif sur les moments que nous vivons. Aujourd'hui, le contexte de la loi Littoral peut se déclinier en population, activités, environnement.

Sur le contexte des populations, on a une forte croissance. Sur le littoral en 2006 : 194 hab/km<sup>2</sup>. La densité n'est que de 120 hab/km<sup>2</sup> sur le territoire national et, si on retire l'Île de France, elle n'est plus que de 98 hab/km<sup>2</sup>. La densité sur le littoral est donc du double. Et ça s'est fait en très peu de temps, en 30 ans, avec une accélération très brutale entre 1999 et 2006 (+10,5 %).

Ça ne touche pas exclusivement la zone strictement littorale. Cette évolution de population touche également la zone rétro-littorale. On est à 77 hab/km<sup>2</sup> sur la zone rétro-littorale mais il faut savoir que cette zone a connu une croissance de 47 % entre 1999 et 2006.

Si on regarde depuis 1968, sur la côte méditerranéenne on est à plus +132 % et, sur la côte atlantique, à +128 %. Les similitudes sont assez grandes alors qu'on dit que la Grande Bleue est beaucoup plus attractive.

Cela s'explique par un solde migratoire positif. Le solde naturel, lui, est négatif.

Les populations locales ne croissent pas et c'est l'arrivée des néo-littoraux qui font ces chiffres. Cela pose un sujet sur ces populations nouvelles en forte croissance et très concentrées.

Il faut également ajouter un contexte d'évolution très rapide de la destination des sols. Là, la loi Littoral est en échec.

Surface Agricole Utile en zone littorale : -5 % entre 1970 et 2000. Pour la Charente-Maritime c'est -30 %. Pour une loi qui voulait préserver... Et cela au profit de l'habitat des particuliers. Je prends l'exemple des colonies de vacances qui constituaient des espaces importants sur le littoral : 40 % ont fermé en 25 ans au profit de lieux résidentiels de loisirs ou de constructions pour la promotion immobilière. On retrouve ici l'habitat, qu'il soit ponctuel ou permanent.

Dans l'évolution rapide de la destination des sols, on retrouve le sujet des ostréiculteurs qui ont des difficultés à garder le foncier pour leurs établissements, avec de nombreux conflits d'usage.

On a aussi un recul de la construction navale, de la pêche professionnelle (sauf La Côtinière) et des ports de commerce. Par exemple, à La Rochelle, La Pallice Grand Port est à presque 9 millions de tonnes mais, en proportion de l'évolution du transport de marchandises par voie maritime, c'est une évolution plutôt négative. En valeur absolue, oui, c'est positif, mais en valeur relative...

En revanche, il y a un contexte de succès incontestable en matière de tourisme. La Charente-Maritime est posée comme deuxième département touristique de France, avec une saisonnalité forte. Le tourisme est une composante incontournable de l'économie du littoral, il faut le souligner. Ça fait beaucoup d'emplois, c'est une attractivité forte.

Enfin, il y a un contexte actuel de difficulté à se loger pour les salariés : le logement à un coût abordable, le logement saisonnier, le logement social, le logement des habitants permanents. Le foncier est cher, voire très cher. Les locations sont chères, voire très chères.

On travaille sur le littoral mais on habite à 30, 40 et bientôt 50 km. C'est un vrai sujet social.

On a aussi un contexte d'artificialisation des espaces naturels. Entre 2006 et 2012, l'artificialisation des sols est 2,7 fois plus importante dans les communes littorales que dans les autres ; la Charente-Maritime est même légèrement supérieure.

Quand on regarde sur la bande des 250 mètres, l'artificialisation est de 23 % et, pour 1/4 des communes rurales (et notamment celles de Charente-Maritime), elle est de 38 %. On a vraiment une artificialisation constatée des sols et une dégradation des paysages liée à l'urbanisation, aux équipements de loisirs, camping, mobil-homes etc.

Cette dégradation du paysage est à l'inverse de l'attrait touristique Il faut le souligner. On entend déjà des choses à ce sujet.

Je passe très vite sur le contexte de chute de la biodiversité terrestre et marine.

Je prends l'exemple des algues brunes (*fucus vesiculosus*) que l'on trouvait sur la côte : elles sont en disparition. C'est le cas sur l'île de Ré et c'est le cas sur les 2/3 du littoral charentais. Aujourd'hui, on a moins d'algues et la biodiversité est en chute ; les pêcheurs à pied, dont je suis, peuvent vous le confirmer.

Ces populations concentrées, ces artificialisations posent un problème. Que va-t-il en être demain, après-demain ?

La vue du littoral aujourd'hui n'a de sens que si on la met sur une trajectoire et qu'on essaie de prévoir. Prévoir ce que nous allons vivre sur le littoral. C'est ce que j'ai appelé le contexte actuel du littoral frappé par des vulnérabilités accrues.

Le contexte d'augmentation des populations selon un modèle Omphale 2010, modèle assez robuste, voit trois scénarios.

En 2042, et alors qu'on a aujourd'hui 6 millions d'habitants sur le littoral français, on devrait passer à 7,3 millions en scénario bas, à 7,8 millions en scénario central et à 8,3 millions en scénario haut. Avec des contraintes qui vont être celles des demandes très fortes de logements mais aussi avec un vieillissement de la population. Sur le scénario central vous avez +27,7 % en population et on passerait d'une population de plus de 60 ans actuelle de 25 % environ à presque 35 %.

C'est un vrai sujet sur le logement et sur les services qu'il faudra développer pour cette population. La concentration de population peut être vue comme une chance mais en termes de risques c'est une vulnérabilité.

L'assureur, dont le métier est d'analyser et évaluer les risques, vous le confirme : il y a augmentation des fréquences d'évènements climatiques (tempête, inondation, submersion, grêle etc.).

Sur l'île de Ré : une submersion tous les 20 ans en moyenne depuis 400 ans. C'est une réalité des côtes basses charentaises. C'est également un peu le cas de l'île d'Oléron du côté ouest. Ces fréquences d'évènements sont en forte croissance. Sur les périodes observées, notamment depuis 1999, on a une augmentation du nombre d'évènements. Ces événements surviennent toute l'année alors qu'avant ils étaient cantonnés à certaines parties de l'année.

Les dernières inondations avec concomitance de grandes marées et de grandes inondations sur les bassins versants,

comme par exemple au Pays Basque ou en Bretagne, vont coûter entre 500 et 700 millions d'euros ; pour un événement qui dure trois jours.

Et, plus embêtant encore, la fréquence croissante des évènements s'accompagne d'une intensité plus forte. Plus d'évènements et plus intenses. C'est un vrai risque.

Les prévisions par des modèles actuariels, c'est le boulot des assureurs et l'État (la Direction des Risques) a également des éléments de ce type. On ne compte pas toujours de la même façon mais la trajectoire est claire : on aura demain un contexte d'évènements naturels accrus.

Quand on pose que 25 % des territoires situés à moins de 250 mètres du littoral sont impactés par des enjeux humains et économiques, que si le niveau de la mer augmente d'un mètre, 340 000 personnes seront menacées (280 000 logements) : c'est un sujet qu'il faut poser pour demain, dans un contexte d'augmentation des populations et d'augmentation des activités d'un littoral qui attire tant.

Et vient le contexte d'assouplissement de la loi Littoral, de densification, de dents creuses, de continuité ; toujours plus de dérogations, à la demande de l'État parfois.

Les élus du littoral, qui sont des entrepreneurs d'une certaine façon, sont amenés à réfléchir à l'évolution de leur commune, à la qualité de vie de leur commune et se sont aménagés des espaces remarquables. Espaces remarquables dans lesquels l'État, trouvant cet espace non occupé, va faire passer des lignes électriques lorsque vous aurez des équipements éoliens offshore. On a quand même ici de grandes inquiétudes.

### **Contexte actuel du littoral frappé par des vulnérabilités accrues**

13

#### **• Un contexte de fonctionnalités écologiques menacées : un vrai danger**

##### **La qualité des eaux littorales**

- Dégradation
- Les ruissellements sur les sols
- L'artificialisation des sols

##### **Vers une catastrophe écologique !**

Ces inquiétudes, je les mets au compte des assouplissements de la loi Littoral, comme étant une vulnérabilité future pour 2040-2050.

On a aussi un contexte qui interroge, c'est celui de la non adéquation entre la capacité d'accueil et les services nécessaires à la population. Se met-on aujourd'hui sur une trajectoire de poser en face des augmentations de populations, saisonnière ou permanente, les questions en matière de station d'épuration, en matière de services aux personnes, de mobilité de déplacement ?

Vu la situation actuelle d'embarras de la circulation (je pense à la liaison La Rochelle-Rochefort, à l'entrée de Rochefort, aux ponts) pendant certaines parties de l'année de plus en plus

fréquentes, on est sur des situations de déplacement et de mobilité qui posent question.

Avec une augmentation entre 30 et 40 % de population en 2040-2050, essayez d'imaginer le souci. Sachant que pour tracer une route aujourd'hui il faut de multiples dérogations, acceptations, règlements de contentieux.

Il y a aussi un contexte de fonctionnalités écologiques menacées qui est un vrai danger.

Les stations d'épuration font leur job sur tout ce qui est bactériologique, sur tout ce qui est macrodéchets, un peu sur les phosphates mais pas sur les micropolluants, sur tout ce qui est médicamenteux, sur les hormones, sur tout ce qui est nanoparticule. Tout part à la mer. Pas seulement ce qui est produit par les steppes du littoral mais aussi par les steppes du réseau fluvial. Les steppes du fleuve Charente envoient sur toutes les plages et sur les écosystèmes des micropolluants, avec effet cocktail.

L'artificialisation des sols défavorise également les écosystèmes. Beaucoup de choses partent à la mer.

Je prends un seul exemple : l'atrazine. L'atrazine est un herbicide interdit depuis 15 ans qui commence à arriver par les ruissellements progressifs, par les sédiments, sur les vasières littorales. Ça va poser un vrai problème.

Aujourd'hui, nos stations d'épuration ne remplissent pas leur office pour tous ces produits qui présentent une dangerosité pour les écosystèmes et pour les activités économiques qui en dépendent. Les mortalités d'huîtres que nous connaissons sont un vrai questionnement pour une ostréiculture demain.

Un vrai souci s'ajoute sur la quantité des eaux douces qui nous arrive.

Nous avons besoin de quantité d'eau douce, d'abord pour l'eau potable (30 %), puis pour les consommations agricoles (premier en volume, 46 %), l'industrie (8 %) et les autres besoins. Le contexte est celui d'une quantité d'eaux douces qui arrive en très forte régression. Je prends l'exemple de la Gironde : 25 % de diminution des volumes d'eau douce en 30 ans. Évidemment cela va avoir des incidences sur les écosystèmes littoraux mais également sur la vie des populations littorales.

Donc, on voit qu'on a des situations extrêmement paradoxales et les vulnérabilités augmentent très sensiblement.

Si j'avais une conclusion à faire, bien que cela ne soit pas le rôle du CESER, je dirais que la situation du littoral avec cette loi Littoral est, pour le CESER, derrière nous. Il s'agit d'applications locales du moment présent. Le sujet de société qui doit nous agiter et être prioritairement traité c'est celui de l'avenir du littoral dans ses aspects environnementaux, sociaux et économiques, dans ce contexte de vulnérabilité.

Pour cela trois questions se posent.

Quelle anticipation dans les décisions d'aujourd'hui dans un contexte de population et d'activités croissantes et de vulnérabilité accrue ?

Amorce de réponse : de grosses difficultés annoncées devant une absence de décision prévisible. Aujourd'hui, les différents acteurs, les gouvernants, la gouvernance sur les grands projets sont aujourd'hui assez peu efficaces.

Je prends par exemple la gouvernance de l'eau. En Charente-

Maritime nous sommes dans une situation extrêmement radicalisée, aucune décision ne se prend. Rien n'est pire qu'une absence de décision.

Malheureusement, je crois qu'il est prévisible que les bonnes décisions ne soient pas envisagées aujourd'hui parce qu'on a l'œil sur le court terme et pas sur celui du moyen et long terme qui est celui de 2042-2050.

C'est une vraie menace pour le littoral.

## Conclusion

16

### Trois questions ...

- **Quelle anticipation dans les décisions d'aujourd'hui, pour un contexte futur de population, d'activités en forte croissance et de vulnérabilité accrue ?**
- **Qui, sinon l'Etat en chef de file peut et doit assumer (avec les collectivités locales) la responsabilité d'un développement à risque ?**
- **Quand commence-t-on à s'en occuper ?**

La deuxième question c'est : qui ? Qui va s'occuper de tout cela ?

L'État, en chef de file, peut et doit assumer, avec les collectivités locales, la responsabilité d'un développement à risque. L'État s'en occupe avec les PPRL, PAPI, tous les schémas dits de protection qui sont strictement défensifs. Mais ces aspects défensifs ne vont pas empêcher le développement.

Les maires, agglomérations, communautés de communes, ont l'esprit d'entreprise. Et c'est bien. Mais cet esprit d'entreprise doit être contraint et assorti d'un sens aigu de l'économie du foncier. Ce qui n'est pas aujourd'hui le cas. Certains le font, mais très peu. On n'a pas, en France, aujourd'hui, cet esprit de sobriété du foncier. On continue à artificialiser et on continue à augmenter la notion de risque puisque l'augmentation de la population et l'augmentation d'événements naturels font risque.

## Conclusion

17

- **L'esprit d'entreprise des collectivités locales doit être assorti d'un sens aigu de l'économie du foncier, d'un respect profond de l'environnement et des écosystèmes du littoral.**

**Cela nécessite de l'imagination, de l'innovation et de la détermination.**

On a besoin d'un esprit d'entreprise assorti d'un profond respect pour l'environnement et les écosystèmes du littoral qui sont un attrait tout à fait fondamental.

Cela nécessite de l'imagination, de l'innovation. Il ne faut pas répéter les modèles. Le modèle du petit village rétais ou du petit village oléronnaise qui s'étend de plus en plus d'une façon

horizontale, dans une situation de risque de côte basse... je ne dis pas que je suis pour, mais cela devrait s'envisager par du vertical. C'est ce que font les belges, c'est ce que font les hollandais face au risque submersion.

Cela va nécessiter aussi beaucoup de détermination. C'est assez fondamental si on veut véritablement que notre littoral ne meure d'embolie ou ne meure d'être devenu sur le plan de la qualité de vie beaucoup plus contraignant qu'il ne l'est aujourd'hui.



### **Frédérique DELAUGERRE**

La loi Littoral est une loi d'aménagement. Ce n'est pas un couteau suisse qui a vocation à résoudre tous les problèmes posés sur le littoral.

Je vous ai peut-être mal compris mais les problèmes de la pêche ou des chantiers navals sont assez peu liés, je crois, aux contraintes introduites par la loi Littoral.

C'est lui faire trop d'honneur ou lui faire porter trop de défis.

### **Dominique CHEVILLON**

Ce que j'ai dit c'est que j'ai une vision globale de l'évolution du littoral et je me suis distingué de la loi qui ne concerne que l'aménagement et la protection.

Mais la loi prévoyait quand même des choses sur l'agriculture, la sylviculture, sur la pêche. On peut quand même acter qu'il y a des choses qui ont été très réussies, comme sur le tourisme, et des choses qui l'ont beaucoup moins été.

La loi Littoral a trente ans. Elle présente des imperfections que vous déclinez au quotidien et ce n'est pas facile parce que c'est aujourd'hui la jurisprudence qui fait le terme. Mais, parmi les lois françaises votées, seules 10 % font l'objet d'application et c'est une loi encore robuste plus de 30 ans après. Même si, vous avez raison, ce n'est pas un couteau suisse de l'évolution du littoral.

### **Laurent BORDEREAUX**

La loi Littoral n'a pas été conçue pour régler tous les problèmes en zone littorale.

Il y a quand même un volet agricole dans la loi, relativement faible mais qui pose un certain nombre de problèmes et sur lequel on pourrait discuter.

Le projet de loi ELAN a évoqué la question des dents creuses, avec les difficultés que cela pose et le contentieux que cela pourra alimenter.

Sur les questions de l'agriculture en zone littorale il y a un certain nombre de sujets qui pourraient être rouverts. On l'a vu incidemment en zone remarquable où le seuil imposé est extrêmement drastique, les exploitants de cultures marines n'y étant pas soumis. Il y a des choses sur lesquelles on pourrait revenir et on peut regretter que ces questions agricoles ne soient que faiblement évoquées quand il s'agit de discuter de la loi Littoral.

### **Frédérique DELAUGERRE**

Une disposition vient d'être introduite pour permettre justement, en discontinuité, des constructions et autorisations au profit du bâti agricole. En excluant les EPR (espaces proches du rivage), mais c'est un élément nouveau.

## **Laurent BORDEREAUX**

C'est vrai, mais on peut regretter que ce soit dans un temps assez court. On aurait pu y associer les cultures marines.

## **Frédérique DELAUGERRE**

C'est inclus.

## **Laurent BORDEREAUX**

On verra avec le juge administratif qui ne l'inclut pas toujours. Ces temps extrêmement courts ne sont pas forcément propices à une vision d'ensemble sur ces sujets qui sont assez complexes.

## **Michel PARENT**

Monsieur Chevillon, vous disiez que les élus ne sont jamais dans le temps long.

Qu'un élu national ait la préoccupation de sa réélection, je peux le concevoir. Un élu local qui est maire et en charge d'un territoire ne peut pas ne pas être dans le temps long. Je le suis, comme tous mes collègues présents.

Ensuite, vous partez d'une situation d'attractivité du bord de mer qui va mécaniquement faire augmenter la population de 30 % et vous dites que c'est insupportable, que cela crée des difficultés. Nous les vivons quotidiennement. Les élus locaux mettent les mains dans le cambouis pour justement éviter cette situation insupportable.

J'ai envie de vous poser une question : comment peut-on faire pour éviter l'attractivité exceptionnelle de la mer ? Comment faire pour éviter ces 30 % d'augmentation de population ? Avec une conséquence induite c'est que ce territoire littoral serait alors un territoire de privilégiés.

## **Dominique CHEVILLON**

J'inscris l'élu dans un temps court, plus court que celui du CESER qui est dans le temps long.

Vous êtes en activité et j'ai loué l'esprit d'entrepreneur des maires et des élus. Il n'y a pas de hiatus dans cette critique du temps court et du temps long. Pour moi, c'est un constat.

Avoir 30 ou 40 % de population en plus, des activités en croissance, en quoi cela pose-t-il problème ? Il n'y a pas de problème si on anticipe, si on s'interroge et si on y travaille dès maintenant. Mais l'interrogation qui habite le CESER c'est : prenons-nous aujourd'hui les bonnes décisions pour, demain, assumer une situation de croissance de population et d'activités ?

Je suis désolé, mais cela ne semble pas vraiment le cas.

Notamment pour des problèmes de gouvernance entre les différentes collectivités. Je prends le cas de la stratégie de protection du littoral au sens large. Cette stratégie est naissante

et elle n'a produit encore que peu d'effets. Les PPRL ne sont pas tous signés. On voit le temps que cela prend. On voit le temps qu'il faut pour construire des protections ou pour choisir des options diverses.

Disons les choses : on n'a pas commencé vraiment à travailler sur le terrain. Bien évidemment, des digues sont faites, des choses sont faites mais ces fameuses innovations, imaginations, d'un retrait du littoral... On en parle à propos du « Signal », elles existent dans une petite commune, en Normandie, à Ault sur les falaises, mais on est sur une toute petite commune et sur des ajustements à la parcelle. On ne peut pas en déduire une politique nationale.

Aujourd'hui, qui se mobilise ? Quels sont les acteurs qui se mobilisent ? Quel est le chef de file de cette mobilisation ? Et quand commençons-nous ?

C'est un peu provocant comme conclusion. On peut ergoter sur la loi Littoral et sur ses applications à la parcelle près, mais les enjeux ne sont pas là. Les enjeux de demain ne sont pas pris à leurs dimensions.

Il va bien falloir que les stations d'épuration grossissent. Si en plus on révisé la qualité des eaux qui sortent des stepes, il va falloir imaginer des choses et investir là-dessus.

## **Frédérique DELAUGERRE**

Nous ne sommes pas des experts de la thématique érosion qui est traitée par une autre direction mais nous avons travaillé avec eux.

Bon nombre de collectivités se sont mobilisées pour se saisir de cette question. Ils étaient en attente assez légitime d'un certain nombre d'instruments juridiques et d'une clarification concernant l'accompagnement financier potentiel par la collectivité nationale.

Ce sont des éléments qui figureront dans la PPL Panonacle et qui vont clarifier la situation pour que les collectivités puissent continuer à se mobiliser.

## **Dominique CHEVILLON**

Je pense que le temps de l'État est aussi un temps très long. Il faut se mettre à la place des élus qui sont les acteurs sur le territoire : ça urge dans un certain nombre de domaines.

On a eu, depuis Xynthia, quelques coups en 2014-2015. On a tout de même l'impression que l'anticipation, en France, est une réponse à des problèmes ponctuels, conjoncturels.

La notion d'anticipation en Belgique ou en Hollande c'est que, quand on commence à avoir des populations importantes et qu'on a des risques, des vulnérabilités, on met en place des cadres de référence opérationnels et efficaces. Aujourd'hui, sur les côtes basses hollandaises, vous n'avez pas les pépins qu'ils pourraient avoir alors qu'ils ont des terres en dessous du niveau de la mer.

Ce qui fait peur, dans ces prévisions, c'est qu'on n'a pas cette capacité à travailler à 20 ou 25 ans. Là, le rôle de l'État est fondamental. Se pose la question : qui est responsable de la sécurité des personnes et des biens ? L'État, par délégation, puis, pour certains aspects, le maire de la commune etc.

En tant qu'évaluateur de risques, ça m'inquiète un peu. Sur certains sujets il faut que les choses soient claires pour les citoyens. Cette situation de la lisière littorale posera des problèmes de responsabilité et de sécurité des biens et des personnes auxquels il faudra bien répondre.

### **Frédérique DELAUGERRE**

Il y a des situations de risque imminent qui vont continuer à être traitées par la DGPR et pour lesquelles il existe des dispositifs.

Et puis il y a ce qui est anticipable. Là, on considère que c'est aux collectivités de se saisir d'un certain nombre d'instruments pour développer des politiques d'aménagement adaptées à ces risques anticipables.

**Pierre MELINAND** Urbaniste - Conseil de Développement Rochefort Agglomération (17)

La présentation de Mme Delaugerre et de M. Mahieux laisse penser que l'élaboration des schémas de cohérence territoriale va devenir un enjeu beaucoup plus important qu'avant sachant que dans le département ils ont été très souvent peu prescriptifs.

Est-ce qu'il va y avoir une nouvelle doctrine d'élaboration ? Est-ce que les exigences vont être un petit peu plus élevées ?

### **Frédérique DELAUGERRE**

Mon collègue travaille sur le chantier de la modernisation des Scot qui a été soulevée notamment du fait des changements d'échelle, des PLUi etc.

S'est posée la question de savoir quel rôle pouvait encore avoir à jouer le Scot avec les SRADDET qui émergent d'un côté et des PLUi, quand ils existent, qui prennent une dimension de plus en plus importante.

Il y a un travail de réflexion, assez largement engagé, qui a fait l'objet de beaucoup de concertations pour essayer de redéfinir quelles étaient les thématiques et sujets prioritaires sur lesquels le Scot pouvait avoir une valeur ajoutée.

Ça va se traduire par une circulaire ou autre chose mais, en tout cas, par des clarifications au terme de ce processus.

De la même manière, je signale le travail ambitieux qui est engagé sur la rationalisation de la hiérarchie des normes. Nous sommes aussi très conscients de la difficulté qu'il y a à élaborer les documents d'urbanisme du fait des liens d'opposabilité qui pèsent sur les Scot et, à défaut de Scot, sur les PLU.

Il y a donc un gros chantier avec un article d'habilitation qui figure dans le projet de loi ELAN qui nous donne 18 mois de réflexion, qui a déjà fait l'objet d'association de tout un tas de services sectoriels qui portent les politiques qu'on retrouve ensuite dans les schémas, plans etc... qui s'imposent à ces documents d'urbanisme. L'idée est de voir si on ne peut pas traduire autrement que par des liens d'opposabilité ces éléments et les rendre plus facilement convertibles et intégrables dans les documents d'urbanisme. Et, si on ne peut pas rationaliser, ne plus avoir qu'un seul lien d'opposabilité et

faciliter le travail des élus lorsqu'ils élaborent leur document d'urbanisme.

**Jean-Pierre HERVOIR** Adjoint à l'Urbanisme, Saint-Palais-sur-Mer (17)

J'ai une question qui concerne l'assurabilité des biens et des exploitations. Mme Delaugerre nous a dit être en attente d'un décret concernant le retrait de côte. Décret qui listerait un certain nombre de collectivités qui seraient dans les 40 ou 50 prochaines années à peu près sûres d'être touchées par ces retraits de côte.

Un assureur n'assure que les risques aléatoires. Quand le risque est sûr, que se passe-t-il ?

### **Dominique CHEVILLON**

Il s'est passé des choses que vous n'avez pas nécessairement vues.

L'appréciation des risques vient du monde de l'assurance. Les couloirs d'avalanche, dans la vallée de Chamonix, étaient constructibles. Mais ils n'étaient pas habités par les gens qui décidaient la constructibilité. Eux savaient. Quand les premières catastrophes sont arrivées, les couloirs d'avalanche ont été inventoriés et la constructibilité a été supprimée.

Concernant les inondations, il y a aujourd'hui des endroits qui ne sont plus assurables. Pour les mêmes raisons : plus assurables parce que vous avez répétition de l'événement. Ce n'est plus de l'assurance. Une assurance, c'est un aléa, un gros pépin.

Il y a des endroits où les assureurs n'assurent pas. Sachant que l'assurance en matière d'habitation n'est pas obligatoire. Elle est obligatoire parce que le propriétaire qui loue va demander un contrat d'assurance pour protéger son bien. Mais l'assurance habitation n'est pas obligatoire.

Ce qui veut dire que, quand vous assurez une habitation, vous faites en réalité une proposition d'assurance que l'assureur peut accepter ou refuser. Il y a en France des lieux sujets à inondation, je pense en particulier à la zone d'Arles avec les débordements du Rhône, qui ont cessé d'être assurés.

Ce n'est pas aux assureurs, qui ne bénéficient d'aucune subvention, d'assurer des risques qui vont se consumer.

On a la solidarité nationale qui peut se mettre en place dans un certain nombre d'endroits. Mais je crois franchement que le problème de l'assurabilité est un sujet qui va émerger très rapidement. Ça va nous obliger tous à construire dans des zones qui ne sont pas sujettes à multiplication d'événements climatiques.

### **Frédérique DELAUGERRE**

Je vous ai parlé du contenu d'une proposition de loi. Elle n'a pas encore été déposée, elle n'a pas encore été débattue. Le principe de ce décret figure dans la proposition de loi ; il n'y a pas encore d'existence formelle.

Ce décret identifiera un certain nombre de communes



potentiellement affectées. Il ne faut pas en déduire que ces communes ne seront ensuite plus assurables ou que les constructions n'y seraient plus assurables.

Sur la base d'un certain nombre de travaux techniques on a pu constater qu'il n'y avait pas une part importante de constructions potentiellement affectées, que c'est sur des horizons assez lointains et que, surtout, les instruments juridiques qui sont prévus vont permettre à la collectivité de prendre un certain nombre de prescriptions d'encadrements divers (par exemple, qu'il y ait au moins un étage, ou des règles d'emprise etc.). Des dispositions qui vont largement maîtriser l'exposition au risque. Ça ne pourrait pas justifier un refus d'assurance.

#### **Dominique CHEVILLON**

Le refus d'assurance n'existe pas en réalité. Il n'y a pas de refus de vente en assurance. C'est une proposition qui est faite par le particulier à l'assureur qui accepte, ou pas.

Si vous ne trouvez pas d'assureur, il reste le bureau central de tarification, mais ce n'est pas au même prix.

Le problème de la non assurance est souvent le problème d'une assurabilité beaucoup plus chère. On conditionne l'assurabilité au fait, par exemple, en zone d'inondation, de mettre l'électricité au premier étage, d'avoir une sortie par le toit etc.

L'assurabilité sera conditionnée à certaines réalisations qui sont toujours possibles.

Il ne faut pas penser que, si vous êtes en zone inondable, vous allez être exclu par votre assureur ; la plupart du temps cela va se résoudre par une augmentation de la prime d'assurance.

#### **Patrick SALEZ** Conseiller Municipal, La Flotte (17)

Merci pour cette présentation M. Chevillon. Vous nous avez bien montré l'enjeu principal qu'est le foncier: On avait une multiplicité d'enjeux à affronter sur les littoraux. Multiplicité d'enjeux signifie politique globale.

J'ai l'impression aujourd'hui qu'à la place d'une politique globale, on a une série de politiques sectorielles, avec parfois des effets contradictoires.

Madame Delaugerre, pourquoi nous avoir présenté tout à l'heure la loi ELAN, reprenant la loi Littoral, et la loi sur l'érosion en disant que ce sont deux lois séparées ?

J'y vois un lien très fort, en particulier sur la question des

relocalisations et les effets sur l'urbanisme.

Ensuite, pourquoi raisonner aujourd'hui la question de la productivité agricole indépendamment des effets de l'agriculture sur la qualité des rivières et des eaux marines ?

Là, je pense à l'assouplissement qui est fait de l'application de la Directive nitrates.

Pourquoi, enfin, gérer le tourisme, qui est une priorité nationale, indépendamment d'un certain nombre de ses effets à long terme ?

N'avons nous pas pêché, en France, par souci de décentralisation successive, en affaiblissement progressivement notre politique nationale d'aménagement du territoire dont on devait faire une politique interministérielle avec un guidage fort de toutes les décisions sectorielles ?

#### **Frédérique DELAUGERRE**

La PPL Panonacle provient de cette sollicitation des DREAL et des territoires demandant à l'État de concilier les différentes préoccupations, notamment celles du risque et de l'aménagement. Le contenu de la proposition essaie aujourd'hui de traiter de manière coordonnée ces différentes logiques.

Pourquoi ce n'est pas dans la loi Littoral ?

On peut toujours avoir des lois un peu fourre-tout, comme la loi ELAN. Le problème est qu'on n'arrive jamais avec les lois ombrelles à traiter correctement un certain nombre de thématiques.

L'axe principal de la loi Littoral c'est cette double préoccupation : comment concilier la préservation de territoires assujettis à une pression foncière extrêmement forte et à une tentation d'urbanisation forte, avec le développement d'activités économiques. Elle l'a peut-être mal fait mais c'est une loi qui couvrirait plutôt les activités traditionnelles.

La thématique de la relocalisation potentielle, on la traite avec les instruments qui seront dans la PPL Panonacle, on n'a pas besoin de dispositions spécifiques loi Littoral.

Tout choix est contestable. Ce que je peux vous dire c'est que les services de l'État sont très régulièrement saisis en termes un peu vifs du message : coordonnez au mieux vos politiques de manière à ce qu'elles ne soient pas antagonistes ! C'est un message qu'on a en permanence en arrière-plan dans nos réflexions.

Mais il ne faut pas en déduire qu'un seul instrument législatif

permettrait d'apporter une réponse couvrant la plupart des thématiques. Le littoral c'est en soi un ensemble de réalités.

**Vincent SCHOENMAKERS** Agende d'Urbanisme A'urba

Monsieur Chevillon, vous dites qu'un certain nombre de secteurs ne sont plus assurables. Ce que l'on n'a pas mentionné c'est qu'il y a la loi Barnier qui permet, en matière d'inondation, d'indemniser.

Quand le risque est trop fort et qu'on ne s'assure plus, c'est le repli stratégique.

C'est une chose dont il va bien falloir débattre. Actuellement la loi Barnier ne concerne que l'inondation.

Concernant « Le Signal », certains ont fait appel. Mais, comme ce n'est pas de l'inondation...

C'est un sujet sur lequel il va falloir revenir. Il y a des outils qui commencent à exister.

**Laurent BORDEREAUX**

Et c'est un sujet qui intéresse aussi la loi Littoral. Pour que le repli stratégique ne se heurte pas à une interprétation classique de la loi Littoral, il faudra imaginer des dispositions dérogatoires bien cadrées pour l'organiser.

**Frédérique DELAUGERRE**

On apporte des réponses dans la PPL Panonacle.

**Dominique CHEVILLON**

Votre sujet pose quand même un problème. Ça mériterait peut-être une session consacrée à cet aspect.

Quelle gouvernance entre un rétro-littoral, voire même une commune un peu plus loin que le rétro-littoral, et le littoral alors que le sort du littoral, du rétro-littoral et un peu plus loin va être lié par les augmentations de populations ?

C'est pour cela que j'ai posé la question provocatrice de savoir quand est-ce qu'on s'y met ?

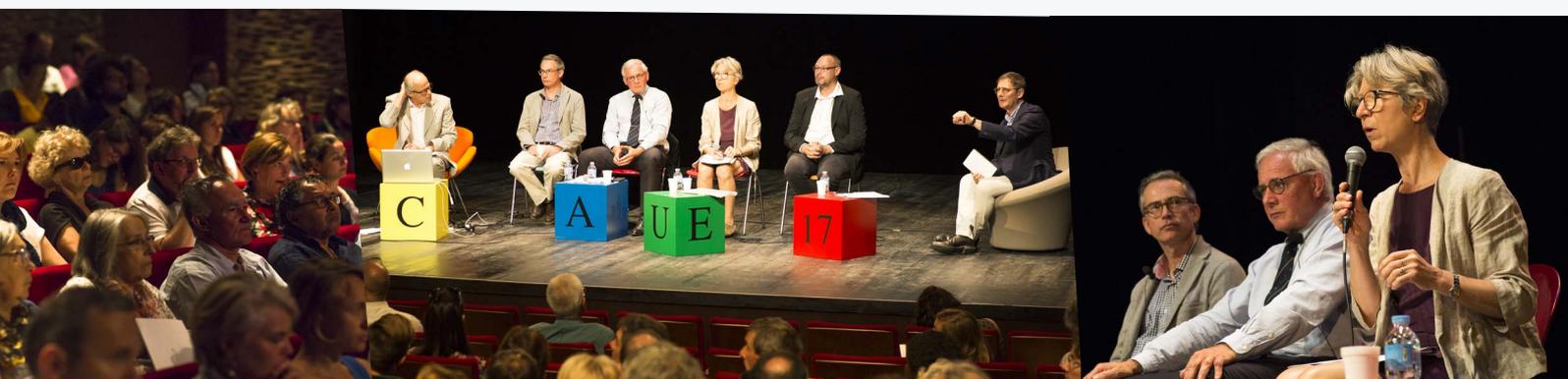
La commune ou l'agglomération est centrée sur sa commune ou son agglomération. La maille ne sera pas celle du littoral, ni même du rétro-littoral, elle ira plus loin.

La Rochelle c'est 180 000 habitants aujourd'hui en agglomération. Avec 30 % de plus ça fait 230 000. La densification qui est en train de s'opérer sur la ville de La Rochelle n'est pas à la dimension du problème.

La croissance de la ville de La Rochelle ne se vivra pas sans un travail, commencé par Jean-François Fontaine d'ailleurs, avec le maire de Niort et allant jusqu'à Niort. La maille ne sera pas la commune de la Rochelle ou l'agglomération de La Rochelle, c'est beaucoup plus loin.

Il faut se poser ces questions-là. Elles doivent nous agiter beaucoup plus que de construire dans les dents creuses. Dans les services urbanisme des communes, je comprends que ce soit un problème, que ce soit conflictuel, mais il faut remettre les enjeux dans leurs dimensions les plus importantes.

Les enjeux sont : qu'est-ce qu'on fait en 2040, en 2050 si les croissances des vulnérabilités et des populations sont au rendez-vous des modèles qui les ont annoncées ?





J'ai travaillé pendant une trentaine d'années pour le Conservatoire du Littoral. On m'a demandé de faire un témoignage.

Je n'ai pas préparé un exposé structuré comme vous avez pu avoir ce matin mais j'ai accumulé un certain nombre d'expériences, un certain nombre d'images, d'idées que j'ai glanées au fur et à mesure des années.

J'ai travaillé longtemps dans le Nord-Pas-de-Calais, j'ai travaillé 10 ans en Corse, j'ai travaillé beaucoup dans la région Poitou-Charentes mais aussi dans les Pays de la Loire.

À chaque fois sur le littoral et pour le Conservatoire du Littoral.

Ce que j'ai pu voir partout c'est que la pression est gigantesque. Tout le monde rêve d'aller sur le littoral ; les entreprises pour des raisons commerciales, les touristes bien évidemment, les particuliers pour avoir la maison les pieds dans l'eau. La pression est gigantesque, dans certains endroits elle est explosive.

Mais, même dans les secteurs les moins explosifs, comme la Charente-Maritime, ce n'est pas simple. Les enjeux sont forts, les enjeux sont redoutables. On est soumis à des pressions importantes, constantes.

Il a été dit tout à l'heure que le plus gros enjeu c'est le foncier. Au Conservatoire du Littoral on est dans le foncier. Et, suivant que le terrain est constructible ou non, il peut y avoir des valeurs qui vont de 1 à 1000.

Inutile de vous dire que les appétits, légitimes, normaux d'un particulier sont présents et qu'il faut faire avec ça tous les jours.

La loi actuelle, que j'ai connue pratiquement toute ma carrière, constitue un cadre. Ce cadre s'est élaboré progressivement avec des jurisprudences qui ont défini ce que la loi n'avait pas défini. La loi reste extrêmement large, extrêmement générale et les choses se sont tout doucement précisées.

On trouve qu'il y a aujourd'hui encore trop de contentieux, trop de difficultés, de choses qu'on n'arrive pas à régler. J'en parlais avec un certain nombre de responsables. On est globalement d'accord. S'il s'agissait d'autoriser la construction de quelques dents creuses, même pour des gens comme moi, dans la protection du littoral, ça ne pose pas de problème particulier. Mais on sent bien qu'au-delà de ce combat-là, sous cette étiquette de dent creuse qu'on veut régler, on veut mettre d'autres choses qui sont beaucoup plus compliquées et vont très au-delà.

C'est le débat qu'on a aujourd'hui à l'Assemblée Nationale et au Sénat. Je n'en dirai pas plus. Parce que le débat n'est pas terminé et parce que ce n'est pas ma spécialité. Mais on est confronté à cela tous les jours.

La première diapo que je vais vous montrer, je l'ai prise sur Oléron. Non pas pour stigmatiser Oléron (des diapos comme ça j'en ai une cinquantaine sur divers endroits de France) mais pour montrer l'évolution de l'urbanisation.

Vous avez 1960 puis 1970. Vous voyez la différence. Ce sont les belles années, la croissance : ça construit partout. Le mitage va bon train et la réglementation n'existe pas.

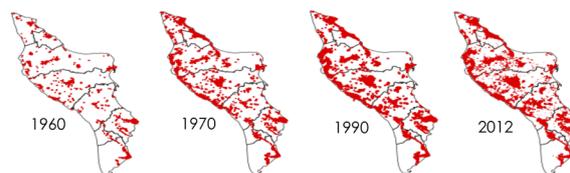
1990 : on est juste après la loi Littoral. Elle n'est pas encore appliquée : les choses ont continué à s'épaissir, à se développer. 2012 : la loi Littoral commence à être bien appliquée et on voit que le centre de l'île s'est développé davantage que la

périphérie. L'aménagement se fait un peu plus en profondeur. Ce qui est très clair, toutes les statistiques le montrent, c'est que les communes du littoral français ont toutes continué à se développer de façon plus importante que dans le reste du territoire.

## Gérer les espaces littoraux protégés

Bruno TOISON

### Evolution de la tâche urbaine



Autrement dit, la loi Littoral n'a pas été un blocage, comme on l'entend parfois, de l'urbanisation et du développement. Mais elle a porté un développement probablement différent qui s'est plus opéré en profondeur que s'il était resté naturellement fait par le marché.

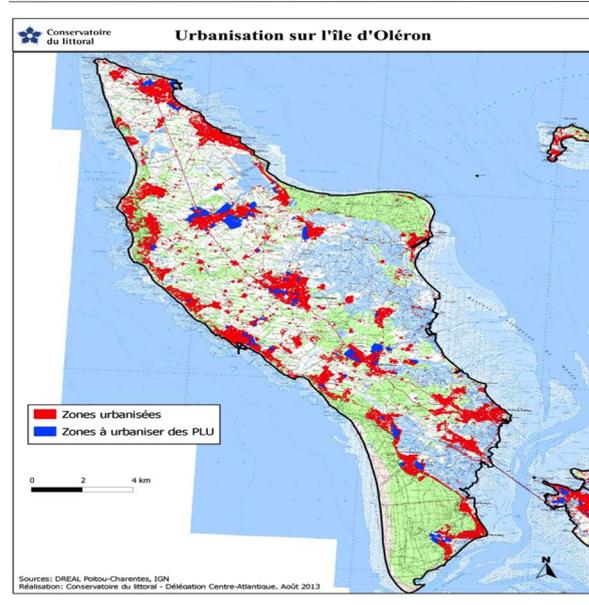
Ça montre ce qui pourrait arriver demain si on desserre trop les boulons de cette loi Littoral. Les choses sont fragiles et elles sont fragiles parce que la pression est très forte.

Toujours Oléron : en rouge les terrains construits et en bleu les terrains qui étaient constructibles dans les PLU. Le constructible s'est en gros fait dans le centre. À quelques exceptions près, la

bordure littorale ne s'est pas développée.

La loi Littoral a orienté les choses de façon à faire ce qu'elle voulait au début (à mon sens une réussite de cette loi) : éviter le mur de béton qui court sur le littoral.

Je pense à la Croatie, ou à des pays comme cela, où on a quasiment des maisons tout le long du littoral, d'un bout à l'autre. On a évité cela en France et je crois que c'est important.



Il y a la loi Littoral et il y a d'autres protections.

Les zones humides sont des zones sur lesquelles, loi Littoral ou pas, on ne construira pas.

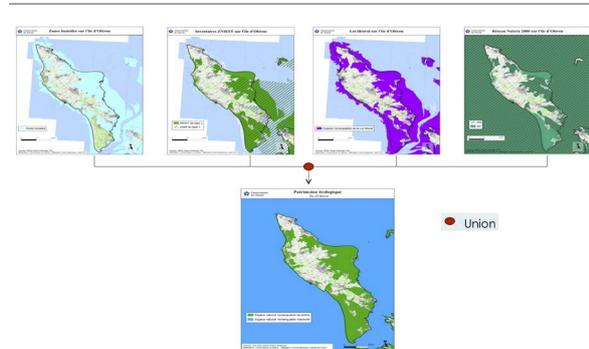
Les ZNIEFF, autre protection qui n'en est pas réellement une, sont un inventaire. Mais on sait que l'inventaire a souvent servi de base à des jurisprudences et c'est un peu devenu une protection tout de même.

Les espaces protégés par la loi Littoral, les espaces remarquables, les secteurs Natura 2000, etc.

Vous voyez que beaucoup de choses sont protégées.

Autre protection sur l'île d'Oléron : toute l'île est pratiquement en site classé (à l'exception des bourgs). C'est une protection sur les paysages. On n'est plus sur les espèces et l'écologie.

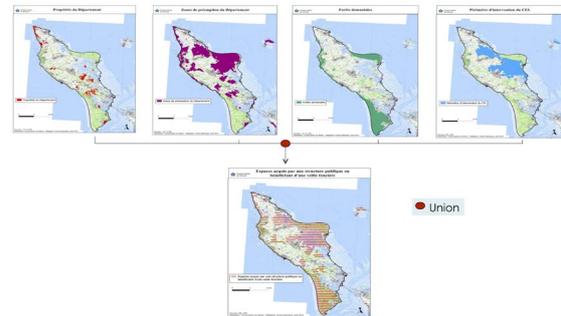
Ça induit forcément une lourdeur, un certain nombre de contraintes sur l'urbanisation.



Autre protection : les protections foncières.

Les premières sont les espaces achetés par le Département au titre de la taxe départementale sur les espaces naturels sensibles.

Vous avez également ce que le Département a mis en zone de préemption espaces naturels sensibles. Il ne peut y avoir de cession sans que la vente soit notifiée au Département, et donc à la commune, et au Conservatoire du Littoral. C'est une mesure de protection foncière, de contrôle foncier, qui est extrêmement importante.

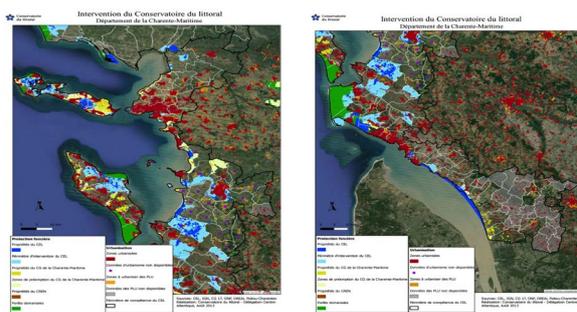


Troisième type de protection foncière : les forêts domaniales. Les forêts domaniales ont été, en gros, achetées par l'État au 19<sup>e</sup>, pour beaucoup par expropriation. Aujourd'hui ce serait un tollé général.

Aujourd'hui, si ces forêts n'étaient pas là, Oléron n'aurait probablement pas la même image. Ces forêts sont à la fois un écosystème, un biotope et tout ce qu'on voudra mais c'est aussi un équipement touristique dont les communes bénéficient tous les jours.

Bien des gens viennent à Oléron pour ses plages, bien sûr, mais aussi pour ses forêts. Cela fait partie du patrimoine global d'Oléron. Cela fait partie des choses qu'il faut particulièrement protéger.

Dernière chose : les périmètres d'intervention du Conservatoire du Littoral. Ici, on est essentiellement sur des zones de marais.



Autre domaine que je vais rapidement évoquer (on en a parlé ce matin) : Xynthia.

Parfois la mer est violente. Quand elle se déchaîne, on ne la tient pas. C'est un problème récurrent du littoral. Les historiens, notamment ceux de La Rochelle, ont très bien montré qu'en gros, depuis le début du 20<sup>e</sup> siècle, il y avait eu assez peu de difficultés avec la mer.

Deux tempêtes successives : décembre 1999 et Xynthia.

Quand les digues sont submergées, vous voyez la force que cela prend, vous voyez les ravages que cela fait. Ça va extrêmement vite. On est sur des systèmes de protection essentiellement en terre, fragiles.

Xynthia a été un révélateur. Ça a mis en évidence une

vulnérabilité. Sur l'île de Ré, il y a un événement tous les 20 ans en moyenne, même si parfois il n'y en a pas pendant 40 ou 50 ans.

C'est arrivé. Ça reviendra. Probablement beaucoup plus fort : on sait que la mer monte (pour faire simple c'est 3 mm par an). Cette vitesse-là augmente et on sait que les côtes basses vont connaître des difficultés.

Ici, une diapositive faite dans le Norfolk, en Angleterre, qui est une côte basse sédimentaire. Je ne vais pas vous traduire toutes les mesures qui sont prises là-bas, mais simplement le titre : « Tout change ». L'information du public est très clairement faite : ça change, ça a toujours changé, ça va changer, il faut s'y préparer. C'est un message qui me semble important. Qui, depuis Xynthia, passe, mais peut-être pas suffisamment.



Pour la Charente-Maritime, l'urbanisation autour de l'agglomération de La Rochelle pousse. La loi Littoral pousse à l'aménagement en profondeur, c'est une réalité. Les gens, quand ils travaillent sur La Rochelle ou l'île de Ré, vont habiter à l'arrière. On en arrive à une espèce de conurbation. Sur Oléron, l'urbanisation est déjà importante. Et on retrouve un peu le même genre de chose autour de Royan.

Les politiques foncières de protection sont extrêmement connectées les unes aux autres. Le Conservatoire a beaucoup travaillé avec le Département. La politique était faite avec des structures différentes, l'une du Département et l'autre de l'État, mais les choses ont toujours été très concertées, connectées et faites en harmonisation les uns avec les autres.

Ces espaces naturels, ces espaces remarquables que faut-il en faire ? Comment faut-il les gérer ?

Les protéger réglementairement, c'est bien, mais si on ne les gère pas ça peut devenir des friches épouvantables. Il y a tout un problème de gestion, parfois assez lourde.

Personne n'imagine qu'une place de village n'ait un balayeur qui passe de temps en temps, un garde-champêtre qui surveille qu'on n'y fait pas n'importe quoi. Il y a un coût.

Les espaces naturels c'est pareil. Il n'y a pas d'espace naturel sur lequel il n'y ait pas de coût. Si la nature est toute seule, que personne n'y va, on peut imaginer qu'il n'y a pas de coût de gestion. Dès qu'il est fréquenté (et, dans nos pays, ils sont toujours fréquentés), il y a un coût de gestion. Il est indispensable.

Une des techniques du Conservatoire c'est la mise en place d'un plan de gestion, avec un comité de gestion. Ça veut dire qu'il faut que des choses soient écrites, dites, discutées, partagées,

confrontées. Quel que soit le site, on a toujours des catégories d'intervenants, d'usagers, d'intervenants économiques qui ont des besoins parfois différents. Il y a besoin de discussion, d'arbitrage et de concertation. Ce n'est pas toujours facile.

Je reviens sur Oléron et un terrain qu'on avait acheté. Un ancien camping avec des caravanes dans tous les sens, des sanitaires etc. On était vraiment en bord de mer, dans un secteur d'érosion importante. Le Conservatoire l'a acheté et renaturé. On est revenu, ce qui se fait assez rarement, sur l'urbanisation. On l'a remis à l'état naturel. Il restait un bâtiment au milieu qu'on a mis à disposition de l'association IODDE qui est un partenaire important pour nous, qui s'occupe de la nature sur le domaine public maritime. C'est un domaine qui est rarement pris en compte, mais vous avez la chance d'avoir à l'île d'Oléron cette structure qui fait un très bon travail. On a aussi, en accord avec la Communauté de Communes, les gardes et les services techniques de la CDC qui s'occupent des espaces naturels.

On ne peut pas faire sans la collectivité. C'est vraiment un travail d'équipe : les collectivités, le Conservatoire, les associations. On n'est pas trop d'être tous ensemble.

Il faut aussi travailler avec le monde scientifique. Il faut travailler avec les géomorphologues, les hydrologues, les géologues, les ornithologues etc. Sur ce patrimoine naturel qui est très divers, qui fluctue d'un secteur à l'autre, d'un terrain à l'autre, on a besoin d'éclairages scientifiques. Éclairage de gens qui connaissent et qui peuvent nous aider à bâtir des choses. Un travail avec eux est indispensable.

On ne peut pas faire sans le public. Sur Oléron, cela va de soi. Mais sur tout le littoral français, il y a peu de parties du littoral qui ne soient fréquentées. Ce littoral, et en particulier quand ce sont des parties du littoral propriétés du Département ou du Conservatoire du Littoral, est un bien public qui doit rester à disposition du public.

Ça ne veut pas dire que tout est possible et qu'on peut y faire n'importe quoi. Il y a des règles. Mais il y a nécessité d'expliquer au public, de l'accueillir pour qu'il y trouve satisfaction. Autrement dit, il ne faut pas le mettre en cage. Il faut que les terrains soient ouverts avec une espèce de code de bonne conduite à mettre en place.

Cette ouverture au public est toujours à faire. Le public change. La fréquentation change, elle est toujours plus importante. Un terrain qui se gèrerait tout seul parce qu'il n'y avait pas grand monde peut très bien se retrouver quelques années plus tard avec une fréquentation très importante et nécessiter de faire des aménagements beaucoup plus lourds.

Un exemple en Angleterre : un observatoire où la fréquentation est très importante. Ils font des observatoires-restaurants. Vous voyez qu'on est à un autre niveau que ce qu'on connaît en France. On ne peut pas exclure, effectivement, qu'un certain nombre d'aménagements soient des aménagements lourds. On ne le souhaite pas au Conservatoire du Littoral mais, quand le public est trop important, il faudrait s'adapter à cette pression de population.

En Charente-Maritime c'est particulièrement vrai : beaucoup de terrains sont des marais. Les marais étaient traditionnellement

gérés par les agriculteurs, par des éleveurs de bovins (très peu de moutons, très peu de chevaux). Ces agriculteurs avaient une agriculture extrêmement écologique : pas de pesticides, pas d'engrais, des pratiques de pâturage qui se réglaient toutes



seules. C'étaient de véritables écologistes. La difficulté c'est que cette profession gagne mal sa vie. Pourtant, au-delà de la production de viande, ils avaient une production de gestion du territoire extrêmement importante. Souvent ça a donné des paysages d'une grande qualité. Aujourd'hui ils sont en difficulté. Leur nombre diminue et on a du souci à se faire.

Le soutien à cet élevage traditionnel est un impératif de la protection du littoral dans beaucoup de secteurs. On disait tout à l'heure, et ces chiffres font frémir, que 25 % de la SAU ont disparu. C'est vrai. Dans beaucoup de cas, on ne trouve même plus d'agriculteurs pour le faire. C'est vrai. Or, on a besoin d'eux.

Il y a vraiment une difficulté majeure avec ces acteurs économiques ; sans eux on aura de la peine à maintenir ces paysages ruraux qu'on connaît bien et qu'on admire.

Ici, on est à Mortagne : la vieille falaise et des moutons sur un espace de pré salé.

#### Mortagne-sur-Gironde

Vers la dépollérisation



C'était auparavant un champ de maïs, cultivé, drainé. Les digues ont cassé deux fois : en décembre 1999 et de nouveau au moment de Xynthia. On a racheté le terrain à la suite de ces ruptures de digue. On a laissé le pré salé se développer et on a réinstallé un agriculteur qui fait des moutons de pré salé.

Voilà un exemple sur lequel on a réussi à revenir sur une production entièrement écologique. L'agriculteur est un écologiste. Ce sont des gens qui nous rendent excessivement service et qui ont des pratiques qui nous sont très utiles.

Rapidement, quelques exemples d'interventions.

Sur la pointe de Suzac (Meschers-sur-Gironde et Saint-

Georges-de-Didonne), une zone avec des problèmes que vous connaissez : complètement mitée avec des bungalows (ici plutôt des caravanes, des mobil-homes puis des chalets). Avec les élus locaux, les terrains ont été mis en zone de préemption. Au cours des années on rachète ces bungalows, les uns après les autres. C'est cher. Il ne faut pas les démolir, il faut les déconstruire en récupérant tous les matériaux. On est dans une zone où il y a systématiquement de l'amiante et des termites ; c'est extrêmement lourd sur le plan financier.

#### Les opérations d'aménagement et de reconquête

##### Des démolitions

##### Forêt de Suzac :



Tout doucement on revient sur une zone, coincée entre Meschers et Saint-Georges, qui est une espèce de poumon vert (ou coupure d'urbanisation, selon les termes de la loi Littoral) entre deux agglomérations et qui est une espèce de parc urbain, de jardin public. Suivant les cas on dira que c'est de l'écologique, du jardin public ; c'est tout cela à la fois. Il faut que les choses soient souples.

Autre exemple, cette fois en Vendée, aux portes du Marais Poitevin. Le parc du Marais Poitevin a été pratiquement submergé par la tempête Xynthia. Il fallait refaire des digues, des digues en terre. Pour avoir de la terre, il faut prendre de la terre ; pour faire des bosses il faut faire des trous. On a travaillé avec un syndicat mixte local et avec le Département pour que les zones d'emprunt de terre redeviennent des zones naturelles. Les travaux étaient lourds, on a déplacé 450 000 m<sup>3</sup> de matériaux. Ce n'est pas anecdotique. C'est vraiment du lourd. On a refait des baisses. Aujourd'hui, sur la même photo, vous auriez des vaches. C'est maintenant la principale zone d'accueil d'oiseaux de l'ensemble du Marais Poitevin.

#### Aperçu des travaux réalisés en 2013

##### Des aménagements en faveur de la biodiversité...

##### Marais Poitevin : création de baisses (Charron)



...à la faveur de la construction de la digue ouest de Charron

C'est pour vous dire que, quand les choses sont prises dans le bon sens (bien sûr il y a des secteurs plus favorables que d'autres et des dossiers qui s'y prêtent mieux que d'autres), on arrive à faire de l'environnement en même temps que de l'aménagement. Il faut arrêter de cloisonner les choses et essayer de faire les choses ensemble de façon à ce qu'elles se renforcent et se complètent.

Je voudrais terminer sur une dernière notion. Dans la loi Littoral il y a une notion dont on ne parle plus jamais. Elle a pourtant été introduite dans la loi, c'est la capacité d'accueil.

Juridiquement, j'ai bien compris qu'on ne savait pas la définir. C'est donc inopérant. On n'arrive pas à la mettre en place, peut-être qu'on ne veut pas la mettre en place.

C'est quelque chose qui me paraît important. Au-delà de l'aspect juridique, qui ne fonctionne pas, il y a une question de bon sens.

J'assistais il n'y a pas très longtemps à un SCOT dans une communauté de communes pas très loin d'ici. Je voyais qu'on prévoyait 1500 habitations supplémentaires sur les 5 ans de durée du SCOT. Certains jours on frémit.

Dominique Chevillon le disait tout à l'heure : on sent très bien que la mécanique touristique, que la mécanique de la construction, des opérateurs immobiliers, ont pris le dessus. Ça devient un peu la mono activité du littoral. On a vu tout à l'heure que les autres activités regressent, je le constate aussi. Il faut qu'on s'interroge sur les limites qu'on se donne, les limites que l'on met.

Souvent, on attaque la loi Littoral en disant que c'est l'objet de contentieux, qu'il y a une incertitude. C'est vrai. Et il y a des incertitudes qui sont insupportables. Le maire qui fait son PLU, décide que telle zone est constructible, il délivre des permis,

il est attaqué, le tribunal dit que ce n'était pas constructible à cause de la loi Littoral, les maires sont en difficulté, il y a des indemnités... c'est insupportable, ce n'est pas une bonne gestion de la vie publique.

Pour régler ces cas-là, on va mettre la barre un peu plus loin. Je voudrais attirer votre attention là-dessus : ça ne règlera pas ces cas conflictuels et ça va en créer de nouveaux. Ça va recréer des tensions et cette marge d'incertitude va durer des années, le temps que la jurisprudence se mette en place.

Méfions-nous de cette fuite en avant. On repousse les limites sans vraiment régler les problèmes. Les intérêts sur le littoral sont contradictoires, divers, et il y aura toujours des contentieux. Il faudra les minimiser.

C'est un redoutable problème que l'on a devant nous et je crains que les années à venir ne soient pas sereines sur ce point. En ouvrant la boîte de Pandore, en repoussant la responsabilité de l'État et des tribunaux sur les élus, on recrée des situations beaucoup plus compliquées. Les élus sont divers. Certains sont très protecteurs et jouent très bien le jeu. C'est un vrai bonheur de travailler avec eux. Pour d'autres c'est plus compliqué. Il faudra faire avec tout le monde. C'est la démocratie, ce n'est pas facile.

### **François DELAUNAY** Maire de Chenac-Saint-Seurin-d'Uzet

Derrière la réalité extrêmement positive de la présence de Maurice Gruget, évoquée par M. Toison tout à l'heure, sur un littoral qui, sinon, serait rendu à la « sauvagerie », il y a le fait que Maurice a 63 ans. Dans quelques années ça va s'arrêter parce qu'il n'y aura pas (ou très difficilement) de repreneur.

C'est une responsabilité majeure de préservation du littoral, responsabilité de toutes nos communes, de toutes les instances de tout faire pour que cette activité pastorale, cette agriculture moderne et respectueuse de l'environnement (et non seulement respectueuse mais bénéfique pour l'environnement) puisse continuer. Mais ce n'est pas gagné.

Un second point sur le fait de faire des aménagements légers de type accueil du public.

Il y a un rapport évident avec la loi Littoral, avec la préservation du littoral, c'est que, dès qu'il y a un aménagement comme cela, on éloigne la pression foncière. Le littoral est occupé.

Ce qui entraîne une grande pression foncière c'est le fait que le littoral semble disponible. Quand il paraît disponible, il est

attrayant pour des appétits. Mais quand il est occupé par une activité, le littoral paraît occupé, habité et c'est un élément de régulation de la pression foncière.

### **Bruno TOISON**

Je suis tout à fait d'accord.

Maurice Gruget est quelqu'un d'une autre époque mais également très moderne. Quand il était jeune on pouvait probablement vivre avec 50 moutons, aujourd'hui pour bien vivre avec des moutons il en faut 500 ou plus. On est dans des mécaniques de politiques agricole et économique européennes qui nous dépassent. Il est vrai qu'on a de la peine à s'adapter à cela et que ces gens-là sont dans cette espèce de moulinette du littoral et de la politique agricole européenne qui est une autre moulinette. Les effets se conjuguent et il faut les aider pour qu'ils puissent vendre leur viande avec un label de pré salé qui permette de vendre plus cher. Les aider tout simplement parce qu'on a besoin d'eux : les aider parce qu'ils jouent un rôle de gestion publique d'un espace public. C'est important.



Mon intervention est une intervention de technicien. Avec ce que l'approche technicienne peut avoir de transversale mais aussi de vision un peu unilatérale.

Ce matin j'ai entendu dire que la loi Littoral a été votée à l'unanimité. C'est un peu normal parce que si on reprend le contexte de 1986, la loi Littoral était la somme de diverses dispositions qui existaient déjà.

On avait la décentralisation. Depuis 1975 existait le Conservatoire du Littoral. On avait eu des directives, comme la directive Ornano, des instructions et autres. La loi Littoral était en quelque sorte la synthèse de ce qui se pratiquait déjà depuis quelques années.

La décentralisation avait été accordée aux élus trois ans auparavant et tout le monde s'est dit : on est entre nous, on connaît l'affaire, avec la décentralisation nous sommes maîtres chez nous et la loi Littoral ne pose pas de souci.

Mais, petit à petit, on s'est aperçu que (cf. rapport sénatorial de 2013), comme les décrets d'application ont mis 20 ans à arriver, les associations ont pris le pas et ce sont les juges qui sont devenus les gardiens du temple.

Il y eut alors crispation des élus, des décideurs au sens large. Ce qu'ils pensaient être leur domaine de compétence leur a petit à petit échappé.

Parallèlement, à la fin des années 90, on a eu la création des Établissements Publics de Coopération Intercommunale, les Communautés d'Agglomération, les Communautés de Communes etc. et on a eu une augmentation de la capacité d'ingénierie. Au niveau du dialogue, les choses se sont déroulées de façon différente. Quand vous avez des conseils, la possibilité d'avoir des agences d'urbanisme, des agences privées, le dialogue est différent avec les services de l'État.

D'un point de vue technique, ce que nous voyons dans l'application de la loi Littoral ce sont les liens à l'échelle intercommunale. C'est important. Ce qui m'intéresse en tant que technicien c'est de savoir si je suis sur un EPCI 100 % littoral, sur un EPCI à la fois littoral et rétro-littoral ou sur un EPCI très large, comme un syndicat qui gère un Scot par exemple. Les enjeux sont différents.

Dans les EPCI soumis entièrement à la loi Littoral, 100 % du territoire est concerné. C'est une bonne occasion pour nous de faire discuter les communes au sein de l'EPCI. Quand on a une politique d'aménagement littoral, on s'aperçoit qu'il va falloir en

quelque sorte se partager les choses. Du temps des PLU ou des POS, chacun essayait de tisser son document en disant : j'ai le droit de m'agrandir ici, je vais m'agrandir là... Ici, on a besoin de discuter pour hiérarchiser. J'ai plusieurs communes, quelle est la commune principale ? Il y a toujours une commune vers laquelle on converge.

Cette discussion permet de voir comment on peut adopter une politique qui permette de capter différents flux. On a des touristes qui arrivent d'Europe du nord et qui n'ont pas les mêmes besoins ou envies que les touristes régionaux du week-end, par exemple.

## **Espaces littoraux, rétro-littoraux et projets de territoires**

**Vincent SCHOENMAKERS**

Dans le cadre des EPCI littoraux et rétro-littoraux, les élus n'avaient souvent historiquement pas l'habitude de discuter entre eux. Par exemple, les élus littoraux, Carcans, Lacanau, Hourtin, vont considérer que le bordelais est en consommation de préemption par rapport au littoral ; y compris

sur le bassin d'Arcachon.

Mais on oublie que les deux sont intimement liés. Le rétro-littoral a lui aussi besoin du littoral. Sur La Rochelle, par exemple, vous avez un développement des croisières. Quand vous avez des anglo-saxons qui débarquent à La Rochelle, ils viennent certes voir le vieux port ou la vieille ville mais derrière il y a tout l'arrière-pays et je pense à Cognac, à Angoulême. Il y a des liens à tisser, des liens économiques, des liens d'échanges.

Ces liens on peut les voir quand on regarde la consommation d'espace.

Quand vous avez une zone d'activité économique en commune littorale vous êtes contraint au niveau développement ; parce qu'il faut se développer en continuité de l'existant, parce qu'on a des enveloppes qui se limitent, parce qu'on a, comme dans l'île d'Oléron, toute une ribambelle de protections qui font que c'est difficile.

Là, littoral et rétro-littoral doivent regarder comment développer les choses ensemble. Réserver aux espaces littoraux, peut-être, la place dont on dispose pour les activités réellement en lien étroit avec la mer. Ça peut être l'économie touristique ou productive, je pense aux chantiers ou autres. En revanche, l'économie présentielle (qui se développe du simple fait qu'il y a une population : le bâtiment, le commerce etc.) peut se répartir.

Chacun voulant sa petite zone artisanale, sa petite zone d'activités, ça sert à quoi ? La taxe professionnelle a été supprimée. La collectivité dans son ensemble peut travailler sur la péréquation. Une zone artisanale est certes occupée par

un artisan d'une commune, mais les employés arrivent de 10, 15 ou 20 km. Il y a un dialogue à avoir entre les communes littorales et les rétro-littorales.

---

### Les SCoT : quel retour d'expérience ?

#### La répartition du développement

→ Les EPCI partiellement soumis à la loi Littoral

🗨️ L'intérieur n'est pas la variable d'ajustement du littoral !

- Une belle occasion pour faire travailler de concert les élus littoraux et de l'intérieur afin de partager un destin commun et se partager le potentiel de développement.
- Les possibilités d'accueil (y compris en termes de densification) sont contraintes en dehors des grandes agglomérations => répartir en « réseau » le potentiel (en particulier l'économie productive, en lien avec la mer, présentielle et touristique).

*Exemple d'un échec : la « trop forte » (selon la CAA de Bordeaux) consommation des sols, prévue sur le littoral du Bassin d'Arcachon.*

*=> Il faut inventer une autre façon d'aménager : mixité en volume rompant avec les échelles habituelles.*

---

Quand on essaie de travailler sur ces liens pour permettre de soulager la pression sur le littoral, on augmente la nécessité de se déplacer. Là, c'est un peu la quadrature du cercle : la nécessité de se déplacer signifie augmenter la demande en infrastructures.

Quand on dit qu'on n'a pas le droit de faire des routes en espaces remarquables, c'est normal. Mais il y a quand même nécessité de faciliter et de fluidifier les échanges.

Je prends un exemple type, qu'on évoquait tout à l'heure : les espaces naturels remarquables. Dans les espaces remarquables on n'a pas le droit de faire des pistes cyclables qui soient en dur. Il y a le vélo pour les touristes, on peut travailler sur quelque chose de léger, des terrains en graves ou autre ; mais pour le vélo au quotidien... si vous voulez faciliter les déplacements en vélo (qui n'est plus le vélo loisir mais du déplacement), nous techniciens, disons qu'on ne peut pas se satisfaire de ce type de piste cyclable.

Je fais exprès de prendre le petit bout comme la piste cyclable. Parce que c'est symptomatique des besoins. Pour nous, techniciens, les petits soucis de la loi Littoral sont ce genre de petits détails.

---

### Les SCoT : quel retour d'expérience ?

#### Les déplacements

🗨️ Contradiction et quadrature du cercle !

La répartition de l'ensemble des fonctions entre le rétro-littoral et la bande côtière provoque une augmentation des déplacements.

Par ailleurs, le tourisme littoral (principalement non « urbain ») privilégie la voiture personnelle.

Défi à venir... d'autant plus complexe selon les caractéristiques des EPCI concernés (agglomérations urbaines vs espaces péri-urbains et/ou ruraux).

- Quelle répartition des déplacements (VL, collectifs et actifs) ?
  - Quel rôle de la Région pour les déplacements collectifs ?
  - Quelle révision de certaines dispositions de la loi Littoral, en particulier dans les Espaces Naturels Remarquables qui obèrent les possibilités de réalisation de pistes cyclables « fonctionnelles » ?
- 

Qui dit travailler sur le littoral et le rétro-littoral dit aussi déplacements collectifs.

Il y a des questions à poser. Avant c'était le Conseil Général puis Départemental, maintenant c'est la Région qui est compétente en transports interurbains. Là aussi c'est un sujet qu'on ne peut passer.

Ce n'est pas une décision à prendre au niveau du Scot, c'est quelque chose de plus immatériel. C'est négocier, discuter, tisser de nouvelles offres de service. C'est plus compliqué.

La gestion du risque littoral est importante. On a eu l'expérience sur le Scot de Lacanau-Hourtin-Carcans. Très rapidement, concernant la commune de Lacanau, en Gironde, on a mis sur la table le problème du recul du trait de côte. Les élus ont pris leurs responsabilités en disant que oui, il allait falloir le faire, que ça se jouait à 50, 60 ans.

La stratégie du repli a tout de suite été évoquée. Les services de la DREAL ont commencé à dire que le repli stratégique se ferait sur le bourg de Lacanau. Là, en tant que technicien, ça pose un petit souci. Quand vous avez l'offre de services d'un tourisme littoral sur la station océanique de Lacanau, vous n'allez pas compenser ce que vous supprimez sur le littoral dans le bourg qui est à 10 km. Nous avons donc proposé de faire le repli un ou deux kilomètres en arrière. Mais, pour ce faire, il a fallu enfoncer, si je puis dire, quelques hectares d'espace naturel remarquable.

Là, ça a été un combat. Un combat contre les tenants des espaces naturels remarquables, les espaces naturels sensibles, les ZNIEFF, les Natura 2000... J'ai entendu ce matin la jurisprudence qui dit qu'il faut qu'un espace naturel remarquable ait la nature intrinsèque de ce que décline le code pour être considéré en tant que tel.

Nous, on a réussi à gagner pour une urbanisation potentielle des secteurs qui sont pourtant de qualité. Mais on a expliqué. In fine, la collectivité a réussi à faire comprendre aux services de l'État que la compensation ne pouvait se faire que sur le littoral proche ou sinon elle perdait sa capacité de potentiel de développement économique.

---

### Les SCoT : quel retour d'expérience ?

#### La gestion du risque littoral

🗨️ Les contradictions !

→ Repli stratégique vs Espaces Naturels Remarquables => la localisation rétro-littorale initialement préconisée par l'État n'était pas pertinente.

🗨️ Quelle boîte à outils ?

→ La gestion foncière et immobilière sur du très long terme (50 ans) est complexe et parfois hors de proportion au regard des communes concernées.

---

Quand il y a repli, on se dit que c'est bon, qu'on a les réserves pour savoir comment on va travailler dans 40, 50 ou 60 ans. Mais maintenant comment va-t-on gérer au fur et à mesure ? De notre point de vue, des outils existent.

Il y a les Établissements Publics Foncier locaux. Peut-être instaurer un droit de préemption renforcé en zone urbaine et commencer à racheter au fur et à mesure les logements dans les copropriétés.

Vous allez me demander comment, sur 30, 40 ans, faire le portage. La plupart du temps, sur le littoral, on manque de logements locatifs, locatifs conventionnés ou pour les salariés saisonniers. Vous pouvez donc mettre en location ce que vous venez d'acheter. Cela permet d'amortir le prix d'acquisition et d'avoir un service social pendant cette période.

Mais ce n'est pas tout et il reste bon nombre d'outils à inventer. Ce qui compte c'est le temps long, je rejoins M. Chevillon. Le temps long, c'est nécessaire.

Il n'y a pas besoin de remettre en cause le grand équilibre. La loi Littoral est une loi qui a vraiment besoin d'être conservée. Mais il y a des détails à changer.

Par exemple, dans les espaces proches du rivage, vous avez

souvent les bourgs.

Je ne suis pas malthusien. Vous avez des pays, comme la Chine ou la Russie à l'époque soviétique, où les gens ne sont pas libres de se déplacer. Mais nous avons le droit de nous déplacer et bon nombre d'européens ont envie de s'établir chez nous. Les gens qui arrivent de l'extérieur ont généralement un pouvoir d'achat supérieur. Si on ne donne pas la capacité d'accueil nécessaire, les populations qui sont actuellement en place seront reléguées et ce sont les espaces rétro-littoraux qui serviront de variable d'ajustement. Et ce n'est pas bon pour le dialogue entre l'intérieur et le littoral.

Nous, techniciens, disons qu'il est nécessaire de densifier.

Et là, il faut travailler de façon peut-être plus lâche. La densification, il ne suffit pas de dire qu'elle doit se faire en mimétisme de l'existant. Il faut pouvoir augmenter, il faut travailler sur des formes plus urbaines, plus volontaristes.

Quitte à mettre des garde-fous. On peut dire oui à la densification mais, dans le PLU, n'autoriser une densification que si l'opération a un pourcentage de logements sociaux ou en mettant, par exemple, des règles de taille minimale de logement pour éviter les studios. On amènerait alors plus de monde et une population plus diversifiée.

---

#### Les SCoT : les pistes de modification de la loi Littoral

- Si le développement en extension urbaine semble effectivement une mauvaise solution, en revanche la limite à la densification des tissus situés au sein des Espaces Proches du Rivage constitue une erreur.

- ⇒ Certains sont quasi exclusivement situés en EPR : cela provoque une ségrégation sociale des populations (répercussion sur le rétro-littoral).

- Le double rôle des Espaces Naturels Remarquables :

- ⇒ « Approche des services des écosystèmes » et/ou « approche par les retombées économiques »

En l'état actuel, la seconde approche est obérée du fait de l'interdictions d'aménagements pourtant rationnels au regard des enjeux.

---

Dans les espaces naturels remarquables, je reprends mon exemple des pistes cyclables. On a été gêné là-dessus.

Je prends une grosse agglomération comme le Bassin d'Arcachon. On avait comme projet d'établir un Transport en Commun en Site Propre. Automatiquement, c'était quelque chose à créer en dehors de la route principale et, là, tout de

suite, certains nous ont dit : vous ne pouvez pas créer une nouvelle route (ou une nouvelle voie ferrée si c'est un tram) qui va traverser les espaces naturels remarquables.

Ça veut dire qu'une agglomération ne va pas pouvoir se doter d'un TCSP, bus, tram ou autre, uniquement parce que traversant des espaces remarquables.

---

#### Conclusion

- ⇒ La loi Littoral manque peut-être de pragmatisme et est trop sous la houlette des services de l'État... (qui souhaite se racheter une conduite ?)

- ⇒ Le *National Trust* s'est tourné vers le développement de sports de nature et l'ouverture au public des sites pour la mise en valeur de ses espaces.

**Pendant ce temps en France, on interdit les pistes cyclables en dur dans les ENR !**

De façon plus générale, les dispositions drastiques des ENR n'ont pas toujours permis d'assurer une gestion efficace des espaces concernés, parfois condamnés à l'abandon du fait de l'impossibilité d'y réaliser les aménagements publics nécessaires, alors même que leur classement en espaces remarquables impliquait une hausse de la fréquentation du public.

---

C'est du pragmatisme. Le fait que ce soit tel ou tel article qui fixe de façon limitative ce que l'on peut faire dans les espaces remarquables est une contrainte qui gagnerait, de mon point de vue, à être assouplie.

Je prends en exemple le *National Trust* anglais, qui est un peu l'équivalent du Conservatoire du littoral. Les anglais sont plus pragmatiques que nous. Ils réussissent à mettre plus en valeur ces espaces. Ils les ouvrent plus au public. Ils font des aménagements qui seraient impossibles chez nous. Nous, on a le droit de faire des petits affûts, des petites cabanes en bois de moins de 50 m<sup>2</sup>.

Ça pose un souci. D'autant plus que cette restriction fait que certains espaces remarquables sont tellement contraints que finalement on n'y peut accueillir le public dans de bonnes conditions. In fine, ces espaces perdent de la valeur d'aménité qu'ils auraient pu avoir quand on a décidé de les aménager.



L'AUDAP est l'Agence d'Urbanisme Atlantique et Pyrénées, c'est l'homologue de Vincent Schoenmakers à Bordeaux. On travaille dans la même agence mais du côté de Bayonne et Pau. L'AUDAP et l'A'urba sont des outils au service des collectivités et des acteurs du territoire. On a un statut particulier régi par le code de l'urbanisme. Les agences sont des structures d'ingénierie mutualisée, au service des territoires membres, un outil d'aide à la décision en politique publique, projet de territoire etc.

On essaie, autant que possible, d'être un lieu de débat pour des projets les plus partagés possibles. Notre plus-value c'est de pouvoir mobiliser une équipe pluridisciplinaire : des urbanistes, des architectes, des géographes, des thématiques comme sur les questions de mobilité par exemple, des géomaticiens, statisticiens, etc. pour croiser les connaissances et être le plus systémique possible.

Une grosse partie de notre quotidien c'est de décrypter par un prisme habitat, par un prisme mobilité, par un prisme environnemental, etc. des territoires de plus en plus complexes à appréhender. On essaie d'être les assembleurs pour amener la lecture la plus facile mais aussi la plus juste à nos élus, à nos décideurs.

Nous intervenons principalement sur les Pyrénées-Atlantiques, département un peu bipolaire avec une partie ouest composée du Pays-Basque et une partie est qui est le Béarn. Nous intervenons pour le compte des intercommunalités représentées sur cette carte. Avec la particularité d'avoir un EPCI taille xxl : le Pays-Basque est aujourd'hui une intercommunalité de 158 communes qui se lancera sans doute un jour dans un Scot avec ses voisins du Seignanx, du sud des Landes, et ainsi dessiner un Scot à 166 communes.

On intervient également pour la Nouvelle-Aquitaine en accompagnant les différents élus et services. Notamment dans le cadre du SRADDET, j'y reviendrai.

On a beaucoup travaillé sur les Scot, notamment celui de Bayonne et de Pau. On a fait le constat que la thématique touristique avait été assez peu appréhendée dans le cadre de ces documents. Et pourtant, c'est une réalité de nos territoires. Au Pays-Basque ou en Béarn, le fait touristique est très visible, très marquant. On a fait ce constat d'autant plus tranquillement qu'on avait essayé de l'insuffler dans le cadre de nos Scot. Mais la commande politique n'était pas là. Il y avait d'autres sujets et le tourisme n'était pas la priorité.

On a réfléchi sur comment faire progresser nos élus sur ce plan. Avec un parti pris important qui est que nous ne sommes

pas une agence de promotion touristique, on ne fait pas le travail d'un Comité Départemental du Tourisme ou d'autres offices. La question était de spatialiser la dimension touristique, de l'inscrire dans nos projets de territoires et surtout de la mettre en cohérence avec les autres thématiques.

Dans les agences d'urbanisme, on sait assez facilement faire du lien entre l'urbanisme, les mobilités, les problématiques habitat, les problématiques environnementales, de paysage, d'agriculture etc. Mais la question touristique passe assez souvent à la trappe.

Il était donc question de redécouvrir, pour se l'approprier, la question du tourisme.

On a commencé, et on continue, à avancer avec beaucoup d'humilité sur ces questions. On s'est formé, on s'est acculturé progressivement, ne serait-ce que techniquement, pour ensuite

mieux faire passer le message à nos élus.

Petit à petit ça a porté ses fruits. On a commencé avec une publication au titre un peu provocateur qui est de se demander si nous ne sommes pas tous touristes.

Derrière ce titre provocateur, l'idée était qu'on ne parle pas du tourisme parce que les élus nous disent souvent que les touristes ne sont pas vraiment nos habitants. Ils ne votent pas tous. Certes ils ramènent un peu de fiscalité mais le touriste n'est pas la priorité.

## Tourisme littoral et planification

Maylen THOUMIRE-ALCELAY

### LE TOURISME A L'AGENCE

Une **publication** AUDAP « Tous Touristes ! »

Organisation **d'une conférence** « Le touriste l'habitant absent des réflexions territoriales »

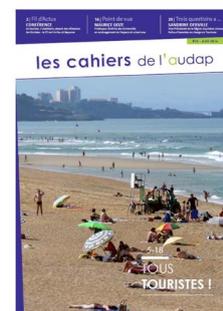
Accompagnement du service tourisme de la région Nouvelle Aquitaine sur le lien **Tourisme & SCoT**

Réalisation d'une **cartographie touristique** dans le cadre du SRADDET Nouvelle Aquitaine

Développement de méthodologies sur les **armatures touristiques**

Rédaction d'un **article** dans la revue Espaces

Accompagnement sur la **mise en œuvre** de la loi littoral dans le SCoT et le PLU



Nous pensons que nous sommes les premiers touristes sur notre territoire. J'habite Bayonne et je suis la première à aller à la plage à Anglet, Biarritz ou Hendaye et je suis la première à apprécier de me balader dans l'intérieur du Pays Basque. C'est ça qui fait notre qualité de vie aussi : se sentir en vacances chez soi un peu tous les jours. Vous avez, je crois, la même chance que moi sur votre territoire.

On a cette qualité de vie. Comment l'appréhende-t-on pour mieux la préserver ?

Après ce premier acte, d'autres ont suivi. On a beaucoup travaillé avec la Région Nouvelle-Aquitaine et avec son service tourisme qui nous a tout suite suivi sur ces nouvelles réflexions. Il se sont rendu compte que eux, service tourisme, étaient assez démunis sur les objets de planification, ne sachant pas forcément à quoi ils servent ni en quoi ils peuvent être utiles. Montrer qu'il y a bien du lien entre Scot et tourisme n'est pas saugrenu. Ce n'est pas un gros mot que de dire qu'il y a de l'intérêt à intégrer le tourisme dans les Scot.

Ça été l'essentiel des réflexions qui nous ont animés et nous animent toujours à ce jour.

On a réfléchi avec des communautés de communes béarnaises sur les armatures touristiques : voir comment le territoire se dessinait par le prisme touristique. On sait dessiner des armatures de développement au regard des mobilités, des bassins d'emplois etc. On le fait beaucoup moins du point de vue touristique.

On a donc essayé, de façon un peu exploratoire, d'initier ces réflexions-là avec une communauté de commune béarnaise, en lien avec l'ADT des Pyrénées Atlantiques (ex CDT).

Et on accompagne aussi les Scot et les PLUi côté Pays-Basque dans l'animation d'un groupe de travail sur les questions de la loi Littoral qui mêle les Scot, les collectivités, les services de l'État et les communes.

L'idée c'est de faire un focus sur les documents de planification au regard des éléments que je viens de vous présenter. Comment le tourisme a-t-il trouvé dans les Scot sa place et toute sa légitimité ?

Il y a un premier constat (et une première difficulté, si je puis dire) qu'on a fait à l'agence : pourquoi parler du tourisme dans un document de planification ?

Le tourisme est une activité économique privée qui marche globalement, chez nous, très bien. Pourquoi aller mettre de la politique et de l'action publique ?

Nous avons dit qu'à notre sens, le tourisme nécessite une forme de régulation politique.

Vous, acteurs publics, décideurs et élus locaux avez un devoir de vigilance par rapport à cette activité économique présente sur votre territoire. C'est une activité économique non neutre, ce sont des emplois, des retombées économiques. Vous avez une responsabilité pour que cette activité perdure.

Ensuite, vous devez y réfléchir parce que c'est une activité impactante. Sur le littoral c'est très marquant, mais sur les autres territoires également. Le tourisme impacte les territoires, les paysages, les activités agricoles, les questions de pression foncière, le prix de l'immobilier, et j'en passe. Là aussi il y a une forme de devoir à encadrer, réfléchir et réguler cette activité de façon à ce qu'elle soit le moins impactante possible.

Enfin, notre troisième entrée était de dire : vous devez vous saisir de cette question touristique parce que c'est un gage de qualité de vie. C'est ce qui fait la plus-value de nos territoires : proposer une qualité de vie à tous les habitants qui permette ce que nous avons appelé « l'évasion ». Proposer un territoire

dans lequel on peut s'évader au quotidien est, je crois, la plus belle promesse qu'on puisse faire à ses habitants, à ses administrés.

Ce sont donc les trois arguments qu'on a mis en avant.

À ce titre-là, le tourisme n'est-il pas une politique publique, au même titre que les politiques publiques de l'habitat, de la mobilité ? Il y a un devoir de mobilisation de l'action publique sur cette thématique.

On est encore d'essayer d'insuffler ces messages-là. C'est notre parti pris.

Si le tourisme est une politique publique, il a d'autant plus sa place dans le Scot qui sert à mettre en cohérence les différentes actions publiques.

Le code de l'urbanisme ne dit pas grand chose sur les questions touristiques dans les Scot. Qu'à cela ne tienne, on peut toujours essayer de faire quelque chose ! Le Scot est avant tout un espace de dialogue, un espace de gouvernance où les élus se retrouvent sur des périmètres qui sont souvent pertinents. Essayons donc de voir comment le Scot peut être un prétexte au débat et à la discussion sur les questions touristiques.

Le Scot est aussi un outil de planification, de spatialisation. Ça va permettre de rentrer dans le territoire par un prisme touristique et de spatialiser l'offre touristique.

C'est assez paradoxal car le tourisme est généralement notre premier contact à la carte : c'est quand on est en vacances qu'on se sert de cartes touristiques.

On avait remarqué dans les travaux de nos collègues des ADT-CDT c'est qu'il y avait très peu de spatialisation dans leur stratégie touristique. C'est quelque chose qui nous a marqué comme étant peut-être une carence ou en tout cas comme une plus-value à amener dans l'accompagnement de ces structures.

L'exemple présenté est issu du Scot littoral sud (le territoire d'Argelès, Collioure, etc.). Il date un peu mais ça montre comment un Scot (avec ses acteurs touristiques) a tenté de spatialiser l'offre touristique avec du tourisme vert, du tourisme

### SCoT – Faire une place au tourisme dans...

L'armature territoriale et organiser le territoire littoral avec le tourisme



balnéaire, du tourisme commercial. Et comment ces éléments s'articulent dans le cadre d'un Scot et comment cette armature touristique (on a les polarités et le rôle qu'elles veulent jouer sur ce territoire) et la vision qui est partagée donne à chaque espace un rôle un peu spécifique.

Ce travail se décline en sites de projets. On identifie sur telle ou telle commune un site de projets spécialement dédié, par exemple, au tourisme vert culturel et patrimonial. De mémoire, une route gastronomique a été identifiée.

On est à l'échelle Scot, un peu supra, un peu macro, et ces éléments-là sont mis en avant et déclinés ensuite dans les PLU ou PLUi.

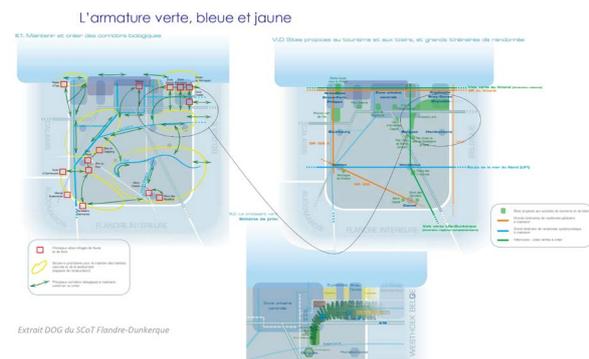
Dans ce Scot, Collioure a été identifié comme polarité du tourisme d'affaires. Si un équipement nouveau lié au tourisme d'affaires est envisagé, il devra se faire ici. Cela permet d'éviter les effets de concurrence d'une commune à l'autre.

Ce sont toutes ces réflexions-là qu'il nous semble important d'amener au débat et qu'on a essayé d'insuffler dans le cadre du projet de territoire.

Il y a un autre aspect qui nous semble important, c'est de se dire qu'on a des objets communs entre tourisme et Scot, depuis longtemps, mais qu'ils ne s'appellent pas de la même façon.

Ici, un exemple du Scot Flandre-Dunkerque. Sur la carte de gauche on est sur l'intention des corridors écologique (trame verte et bleue) et sur la droite ce sont les éléments propices au tourisme et aux loisirs. Ils ont fait l'exercice de façon à ce que les deux dialoguent.

**SCoT – Faire une place au tourisme dans ...**



Cela nous paraît intéressant. Nos espaces naturels sont des équipements touristiques, ce sont aussi des espaces publics et on ne peut pas les déconnecter de leur mise en tourisme éventuelle ; de leur protection bien sûr, mais poser la question de façon conjointe.

Le tourisme est pour nous une façon de faire passer certains messages de préservation. Vous ne pouvez pas vous permettre d'urbaniser certains espaces, de dégrader les paysages parce que vous altérez votre carte postale, vous altérez votre qualité de vie et la manne économique qu'il y a derrière. Il y a toujours le prisme économique qui est motivant si les autres arguments n'ont pas suffi à convaincre.

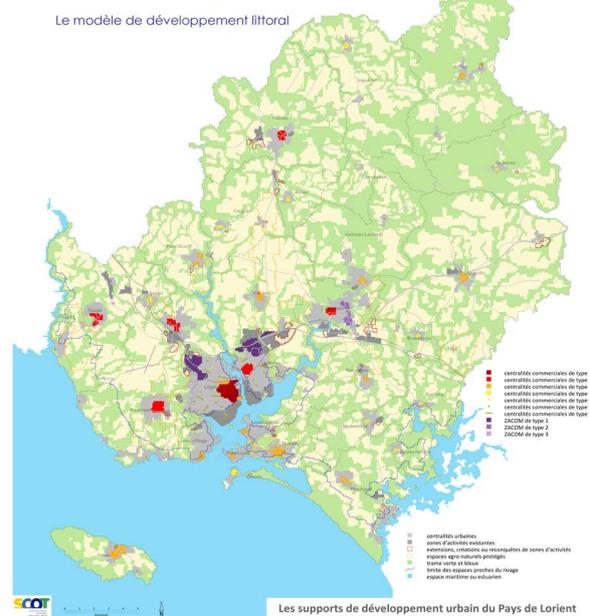
Un autre exemple extrait du Scot de Lorient sur l'importance de la sémantique. Il y a sans doute de l'intelligence à gagner avec une sémantique commune, que cela soit dans les Scot mais également au regard de la loi Littoral.

Dans tous les Scot, même les non littoraux, on va parler de coupure d'urbanisation, on va se poser la question des modèles de développement, des espaces bâtis, des potentiels de densification à l'intérieur de ces espaces bâtis, en creux on peut entendre aussi la capacité d'accueil etc. Tous ces éléments

sont des sujets à questionner dans les Scot.

Ce que l'on propose c'est d'essayer de réfléchir la question globale de la loi Littoral dans les Scot et pas uniquement dans les communes littorales. Tous les territoires peuvent être concernés par une coupure d'urbanisation, par des espaces remarquables et doivent se poser la question des limites de leur espace bâti.

**SCoT – Faire une place au tourisme dans...**



Si on va vers des exercices de plus en plus similaires, qui en termes de sémantique et de terminologie sont semblables, on évite de faire du littoral un espace un peu marginal, un peu à part, qu'on laisse aux juristes et à la jurisprudence (je caricature un peu), et on les remet au cœur du projet au même titre que les espaces rétro-littoraux.

Dans le cadre d'un Scot, on va forcément s'interroger sur son modèle de développement. Ce modèle de développement on va le penser avec le tourisme, les activités économiques et les habitants. Penser à comment ces espaces-là vont devoir coexister et s'assurer de la meilleur cohérence possible : le Scot nous semble un bon outil.



Nous sommes une ville à la porte du bassin d'Arcachon. Nous sommes un peu loin du littoral, même si nous avons à en appliquer les différentes lois.

Nous sommes au carrefour de l'est, de l'ouest, du sud et du nord, à l'entrée du bassin. Nous ne sommes pas considérés comme station balnéaire, ni même touristique.

Le Sybarval, qui pilote la coordination des trois intercommunalités du bassin d'Arcachon, a eu pour mission de réaliser le Scot. Ce Scot n'a pas pu voir le jour puisqu'il a été retoqué par les juridictions administratives.

Chaque commune a été contrainte de reprendre son PLU. Ça donc été notre cas.

Notre PLU datait de 2010. Il n'y avait pas eu de recours et il intégrait une grosse partie de la réglementation loi Littoral : on avait dégagé des espaces naturels sensibles, on avait limité l'extension de l'urbanisation. Mais ce n'était pas suffisant au regard des évolutions réglementaires. Nous avons repris notre PLU et

on va tenir compte notamment des capacités d'accueil. C'est intégré dans la démarche actuelle. Nous nous proposons de dégager un certain nombre de friches que nous avons transformées en zone agricole pour développer l'agriculture de proximité, agriculture écologique.

Deux problématiques ont été largement abordées au cours des débats.

Sur les villes du bassin d'Arcachon, on n'a généralement pas de centre ville. L'urbanisation s'est faite au long des infrastructures routières. On n'a pas de véritable centre ville. On a des quartiers qui en font office mais ne créent pas un vrai centre de vie.

Autre problème : les quartiers périphériques. Ce que certains appellent des hameaux. Aux extrémités de la commune, on a deux quartiers. Le premier est à urbanisation diffuse, le second est plus éloigné. Ce quartier avait une école, une mairie annexe, un CCAS ; des centres de vie qui avaient été recentralisés au cours de l'histoire.

On voudrait aujourd'hui requalifier ce quartier en village. D'après les spécialistes qui nous accompagnent et les services de l'État, cela devrait être possible.

On a un autre inconvénient par rapport à la loi Littoral : on a voulu implanter un crématorium.

Dès 2008, notre maire actuel avait décidé de centraliser sur le bassin d'Arcachon la réalisation d'un crématorium sur Biganos.

Il devait être localisé entre la fin de l'urbanisation, à la sortie de la ville, et un petit quartier distant de 200 mètres.

On a eu des opposants ; Les riverains ne voulaient pas entendre parler du crématorium aussi près de chez eux. Il ont monté une association et nous ont mené la vie dure. Et ils ont utilisé la loi Littoral et la discontinuité.

On a essayé de parlementer mais la discussion tournait court. On a finalement décidé de déplacer le crématorium dans la zone commerciale, au bord d'une zone naturelle. Il s'intègre très bien dans l'architecture. Nous avons eu tous les accords. Le permis de construire n'a connu aucun recours et nous aurons

ce crématorium. Il a fallu 10 ans pour mener le projet ; le permis est purgé de tout recours et on verra sa réalisation.

Tout cela pour vous dire que ce n'est pas simple.

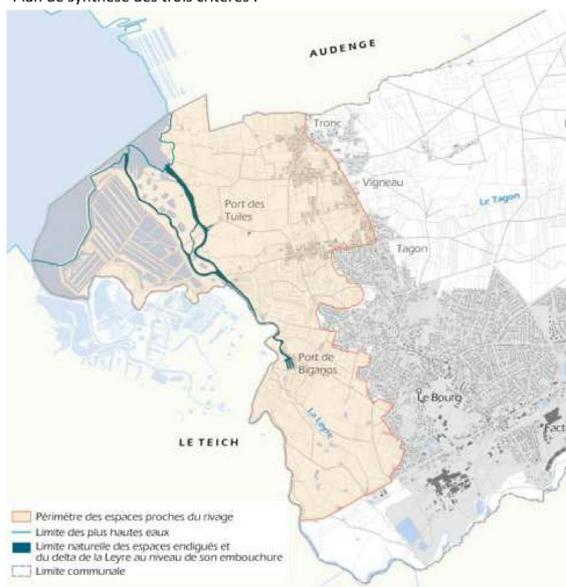
Nous essayons de regarder les choses positivement. Même si nous ne sommes pas sur le littoral, nous connaissons une pression

démographique folle. Il faut savoir que, sur 100 personnes qui arrivent en Gironde, 30 viennent sur le bassin d'Arcachon.

**Recentraliser  
le village-bourg  
pour préserver  
l'extension des hameaux**

Georges BONNET

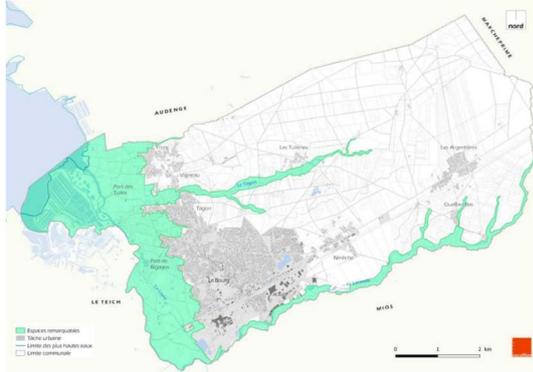
Plan de synthèse des trois critères :



Nous en avons donc les retombées à Biganos. Nous avons doublé notre population depuis 2000 : nous étions 5 000 habitants, nous sommes aujourd'hui 11 000. Et encore, nous ne sommes pas ceux qui ont le plus bénéficié de cette démographie.

On agit sur tous les leviers. On fait attention de bien maîtriser le tourisme. Même si on n'a pas de plage, on a deux petits ports fluviaux. On a autorisé un camping. C'est plutôt du tourisme vert. De ce côté-là on arrive à maîtriser les choses.

Plan de Synthèse :



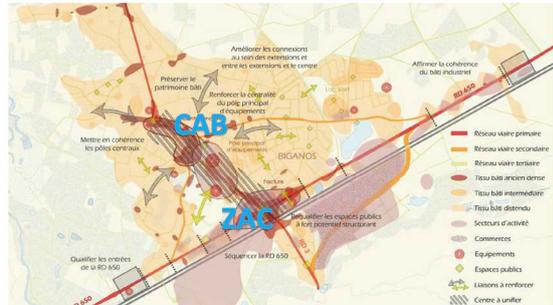
NB : Le périmètre des espaces remarquables a été ajusté, à la marge, pour intégrer ou exclure un ensemble naturel, un ensemble bâti ou construit.

Pour maîtriser cette poussée démographique nous voulons redensifier le centre ville et recréer un vrai centre ville.

On a mis en place une zone d'aménagement concerté d'une quinzaine d'hectares autour du quartier historique qui était la gare de Biganos. Nous sommes centraux et tous les trains s'arrêtent à Biganos (nous sommes à 30 minutes de Bordeaux). Vous voyez l'attractivité du territoire.

Cette ZAC nous permet de maîtriser tant les infrastructures, les équipements publics que le nombre de logements. On s'est mis d'accord avec les opérateurs. Elle nous permet de maîtriser les logements sociaux.

Des projets structurants :



Objectif : Redonner une centralité à la ville qui présente les caractéristiques d'une ville Bourg.  
 Projet ZAC : Zone d'aménagement concerté : urbanisation maîtrisée à grande échelle sur 14,5 ha  
 Projet CAB : Convention d'aménagement Bourg : aménagement routier de 1600 ml en centre-ville.

Cet outil est en cours. Les premières réalisations vont voir le jour. Cet outil nous permet d'associer la collectivité à l'ensemble du processus : du départ de la réalisation à la délivrance du permis et jusqu'au suivi des constructions.

Nous avons passé une convention d'aménagement de bourg avec le Département. Nous sommes traversés par des départementales. Nous profitons de la requalification des voies pour les restructurer. Le Département intervient pour faire rouler les véhicules à moteur mais pas forcément les autres aspects de la mobilité : les piétons, les handicapés, les cyclistes etc.

Nous avons surtout des problématiques en termes de sécurité. Les gens nous disent que ça roule trop vite, que c'est dangereux. On en profite donc pour restructurer tout cela, pour l'automobile mais aussi pour des voies vertes, pour les cyclistes. Systématiquement, à chaque fois qu'on fait un chantier de restructuration de voirie, je pense aux autres aspects de la mobilité.

Tout ceci va nous permettre de redensifier le centre ville. C'est prévu dans le cadre du PLU. Nous avons fixé les limites de ce qui doit être plus densifié par rapport à d'autres secteurs. En gros, on densifie ce que l'on considère comme étant le cœur de ville. En s'éloignant, on densifie un peu moins et plus loin encore on laisse les choses en l'état.

On profite du foncier qu'on avait au milieu de lotissements. On le laisse constructible. Ce que l'on veut arriver à faire d'ici 2030 c'est de contenir la population en deçà des 15 000 habitants.



## Marie-France LÉCULÉE

La Guérinière c'est 1 450 habitants sur une île qui fait 48 km<sup>2</sup>. Quatre communes, un EPCI. Un peu moins de 10 000 habitants à l'année. Des pics à 100 000 pendant les périodes les plus fastes (ou fastidieuses, on choisira).

Une île dont les 2/3 sont en dessous du niveau des plus hautes eaux.

Une île où très tôt les élus successifs ont eu un parti pris fort concernant l'organisation du territoire : 30 % ouverts à une urbanisation existante ou future et les 70 % restant à vocation agricole, salicole, ostréicole et milieu naturel. Avec préservation du milieu naturel en l'état.

Depuis une dizaine d'années il y a rétrocession au Département de toute une partie dunaire classée en ENS. Deux communes ont donné les dunes au Département. On les accompagne dans la gestion. On est dans un bienveillant partage.

L'île a un peu une forme de têtard ; cela fait aussi un peu de la particularité de son organisation. Une partie nord granitique, plutôt haute. Chez nous on est très modeste dans les notions de hauteur : le point le plus haut (paradoxalement à La Guérinière) est à 13 mètres au-dessus du niveau de la mer. Vous voyez qu'on ne décolle pas beaucoup.

Le côté baie de Bourgneuf est largement occupé par de la poldérisation qui s'est faite dans les années 1830 par des hollandais venus avec leur savoir-faire et leurs objectifs économiques.

La Guérinière est au centre, entre cette tête de têtard en granit et une queue partagée en deux par un axe routier.

Le cordon dunaire est sur le côté océan et le polder est sur le côté baie de Bourgneuf. La commune est au milieu.

On est beaucoup envié pour notre centralité. Les artisans aiment bien la commune de La Guérinière. La commune est dotée d'une zone artisanale. La commune est à l'endroit le plus étroit de l'île. On fait 8 km<sup>2</sup> et on a 800 mètres au moins large.

L'île a vécu très tôt l'organisation autour de ses quatre communes avec un SIVOM, puis un discript et aujourd'hui une Communauté de Communes.

J'ai connu l'avant et l'après pont. Les changements après 1971 ont été impressionnants. Ce territoire était plutôt autarcique, ou confidentiel pour des touristes qui venaient par bateau, par car venant de Paris. C'était du tourisme chez l'habitant. On

avait l'électricité, mais pas l'eau courante. Les estivants allaient chercher avec des brocs l'eau au puits. C'était un autre temps et une autre intégration dans la vie locale.

L'engouement touristique est arrivé très très vite. L'île de Noirmoutier s'est organisée très vite autour de son réseau d'assainissement et de sa déchetterie et a relativement bien articulé les quatre communes autour d'un unique modèle de plan d'occupation des sols.

Ces POS ont été petit à petit appropriés par chacune des communes. Ça a permis d'organiser l'urbanisme avec ces

grands outils de développement et d'aménagement et cette volonté forte de n'utiliser que ces 30 %. C'était vrai pour chacune des quatre communes : chacune 30 % de son périmètre.

Le POS a été mis en place dans les années 1975 et revisité dans en 1996.

En 2008, la commune de La Guérinière entreprend un projet

de PLU. On est retoqué par les personnes publiques sur une non prise en compte des risques littoraux. Le maire (j'étais conseillère municipale) nous avait déroulé une grande carte qu'il avait reçu de l'État : L'Atlas 2001. Les couleurs allaient du jaune à l'orange au rouge. Tout était rouge !

Je prends le mandat en mars 2008. Je fais venir les services de l'État, les services de la DDTM pour leur demander comment il fallait aborder cette affaire et comment intégrer ces risques littoraux. Ils sont venus pour nous dire : dans trois semaines, vous ne pouvez plus construire. Ce n'était pas une blague.

On est vraiment entré dans le dur. J'ameute autour de moi mes trois collègues et le préfet débarque au mois d'août parce qu'on avait fait beaucoup de bruit autour du sujet : on ne pouvait plus rien faire en l'état !

Il y avait la prise en compte des risques littoraux par l'État, mais on n'avait eu aucune explication. On ne maîtrisait pas du tout le sujet.

Puis le dialogue s'est installé. Le PLU est resté en suspens. La première avancée fut le PPRL et le travail sur les risques littoraux.

Coup de massue en 2010 : Xynthia ! Les affaires se réduisaient au niveau de la prise en compte des risques. C'était difficile pour nous, douloureux pour les populations. On n'avait, ni les uns ni les autres, le recul, la pédagogie, la diplomatie pour faire accepter des choses violentes pour des propriétaires.

### **Des formes urbaines en réponse à une nécessaire densité**

Marie-France LÉCULÉE

Patricia LEROY-AIMAND

La violence portait beaucoup, non pas sur la peur, mais sur la valeur du bien.

Le premier PPRL sort. Chacun avait son PPRL en cours mais on était soudé sur les enjeux. On prend un bureau d'études par-dessus le bureau d'études de l'État. On en sort un dossier qui montrait qu'il n'y avait pas forcément une bonne appréciation du niveau de risque. Le Préfet suspend le PPRL.



On refait un tour de manège et on aboutit enfin à celui qui est appliqué depuis 2015. Dès qu'il a été arrêté et applicable, on a ressorti le PLU du tiroir. On a repris un bureau d'études.

Je ne rentrerai pas dans le débat de savoir si le PPRL est plausible, juste et réaliste. C'est un document de travail qui porte sur des études et des modélisations de la prise en compte des risques et il était indispensable qu'on l'intègre complètement dans le travail du PLU. Il nous fallait répartir la part à urbaniser et la préservation des milieux naturels.

On a passé deux ans sur ce PLU avec des partis pris forts sur les risques, sur l'originalité de l'aménagement de la commune et une volonté forte de ne pas aller vers un développement excessif. Le niveau de population qu'on a maintenant est de 1500 habitants. C'est un niveau de population déjà atteint par le passé. Comme beaucoup de communes littorales, et comme l'ensemble de l'île, nous sommes en stagnation. On a été en régression de population principale, on était redescendu sous les 10 000 habitants. Et on a 73 % de résidences secondaires. C'est un vrai sujet. On a un solde naturel négatif qui n'est pas compensé par le solde migratoire. Et surtout, on a une pyramide des âges drôlement moche : on n'a pas assez de jeunes.

Malgré tout, sur cette île, il y a une vie à l'année et une vie économique. Tout est modeste dans l'île en termes de superficie, mais on a une petite zone d'activités. Elle fait quand même trente hectares. Il y a une petite pointe blanche sur la carte que l'État a consenti à nous donner pour extension.

Je râle souvent contre l'État. Mais quand on a besoin d'eux, quand on essaie d'aller dans le sens du réalisme, en regardant à la fois le risque, l'aménagement du territoire, la préservation des sites naturels et des zones agricoles, on peut travailler avec eux.

On est dans des complémentarités. Le tourisme ne serait pas ce qu'il est si on n'avait pas une vie économique à l'année, faite de marais salants, de plaines agricoles, d'espaces boisés propriétés de l'ONF pour l'essentiel. On a eu quelques bras de fer avec l'État mais on a travaillé avec lui sur tous ces équilibres, et on a avancé.

On a voulu, au milieu de toutes ces contraintes, densifier. On n'avait pas le choix. Le PPRL posait pas mal de rouge mais aussi beaucoup de bleu, avec des contraintes à la construction.

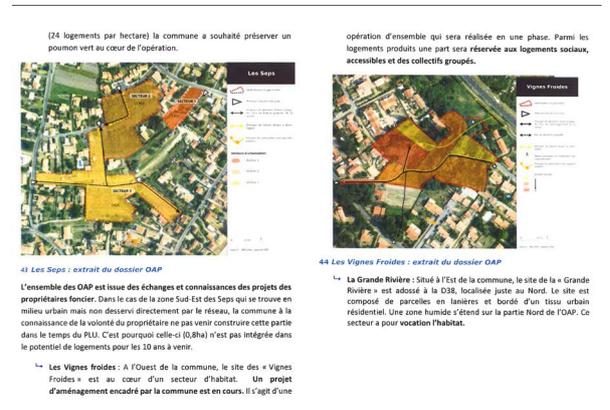
L'idée était de densifier et de se ramasser vers la centralité.

Notre centre bourg a été mis à mal il y a une quinzaine d'années par la création d'un centre commercial qui est trop près du bourg et a aspiré quelques activités commerciales. Pour l'instant on a réussi à préserver l'essentiel mais c'est un peu à la peine.

On avait une volonté forte (et un consensus général des élus) de ramasser sur le bourg et de redonner des réserves foncières qu'on avait dans le POS pour urbanisation future. On les a retirées parce que dans des espaces trop bas, donc compliqués, et trop éloignés de la centralité.

Le PPRL, dans cette histoire, a peut-être été un atout.

On a eu un dialogue fort avec les propriétaires. Et on a pu, dans un contexte tendu, faire accepter des opérations d'aménagement programmé sans doute plus facilement. Certains avaient compris.



On subit une pression foncière énorme.

Quand je me suis mariée, ma grand-mère nous avait donné un terrain où on cultivait de l'asperge et des pommes de terre, un bout de dune pas trop loin de la mer (à Noirmoutier, c'est dur d'être loin de la mer). C'était 11 francs le m<sup>2</sup>. Dans les années 90, j'ai vu un bout de dune à côté de chez moi se vendre à 1 000 francs le m<sup>2</sup>. On s'était dit que ça n'irait pas plus loin. Mais ça a bougé : on est dans des variantes entre 200 et 600 euros le m<sup>2</sup>. La pression foncière pervertit et rend tout très compliqué.

Ça rend frileux, ça rend inquiet. C'est trop. Et contenir cela, on ne sait pas faire. Je n'attends qu'une chose : voir le comportement des jeunes d'aujourd'hui et si, ne souhaitant pas entretenir les résidences secondaires, ils ne voudraient pas faire revenir ces biens sur le marché des résidences principales. L'avenir nous le dira.

Car la nouveauté c'est Airbnb. Aujourd'hui, sur les résidences secondaires, les volets s'ouvrent, se ferment, se rouvrent... c'est une réalité.

### Patricia LEROY-AMIAND

On a été très contraint : loi Littoral, espaces remarquables, sensibles, naturels, ZNIEFF, zones humides etc. On s'est retrouvé avec très peu de terrains et on a fait un choix différent.

On a appelé tous les propriétaires en zone urbaine, il y en avait 169, on a relevé toutes les dents creuses en zone urbaine. On leur a demandé ce qu'ils souhaitaient faire dans les 10 ans. On s'est retrouvé avec 56 parcelles qui pouvaient devenir constructibles dans les 10 ans, même si ce ne sont que des intentions (certains avaient été échaudés par le PPRL).

Sur les grandes parcelles qui n'étaient pas constructibles, on s'est dit qu'on allait faire des Opérations d'Aménagement Programmé.

C'était nous qui décidions la densité, le nombre de logements sociaux, le nombre de logements accessibles aux handicapés. On ne peut pas décider des résidences secondaires ou principales ; si on le pouvait, on le ferait.

On a mis une densité très importante : 21 à 25 logements à l'hectare. Quand quelqu'un vient déposer un permis de construire, on lui demande s'il a pensé diviser en deux, si dans l'avenir il pense pouvoir faire 3 logements etc.

1.3 Répartition des Orientations d'Aménagement et de Programmation sur la commune



Au final, le PLU n'a été retoqué par personne. Aucun recours. Pourtant, nous avons moins de zones urbaines que ce que nous avions dans le POS. On a réussi à enlever des zones à urbaniser, on les a repassées en zones agricoles ou naturelles (hormis les zones à OAP). Et ça c'est très bien passé.

On a fait des réunions. Pour chaque OAP, on a invité tous les propriétaires. On leur a demandé ce qu'ils souhaitaient faire dans les 10 ans : vendre, acheter, faire ensemble... on s'est retrouvé avec 3 OAP où les gens n'étaient pas très motivés ; on les a retirées et on les a passées en zone agricole.

Il n'y a pas eu de conflit. Parce qu'on leur avait expliqué le pourquoi des choses. On a 200 maisons à faire dans les 10 ans. On les fera. Pas plus, pas moins.

La loi Littoral, si elle est bien utilisée, bien expliquée, ça peut super bien marcher.

Il faudrait juste la réécrire pour qu'on la comprenne tous pareil.

## Marie-France LÉCULÉE

On a eu quelques débats avec les services de l'État. On a même tenté le pari du contentieux sur la notion de hameau, sur la continuité où c'est quand même très subjectif.

On a passé plusieurs mois en RNU. C'était le scénario catastrophe, il n'y a rien de pire. J'ai des collègues qui y sont depuis deux ans, je les plains ; ce n'est que de l'interprétation. Le code de l'urbanisme ne vous emmène pas loin.

Il y a toujours eu une volonté des élus de ne pas urbaniser la façade littorale de manière densifiée. Il y avait déjà dans le POS des bandes non aedificandi et on a échappé au pire sur le front de mer. Ce que je considère comme le pire étant les immeubles, les barres. On a même échappé à un golf. Il n'y aura jamais de golf à Noirmoutier tant qu'il y aura des gens pour se souvenir de cette première tentative.

On se ressemble beaucoup avec l'île de Ré. Les problèmes topographiques sont sensiblement les mêmes.

Nous avons moins de pistes cyclables ; à chaque fois on me parle des pistes cyclables de l'île de Ré. Elles se sont faites vite et bien, avant qu'il y ait besoin des études d'impact, des études d'incidence etc.

Mais ils étaient en retard sur les digues. Nous, on a fait des digues et entretenu des perrés et des ouvrages ; tout l'argent allait là et y va encore beaucoup. On avait de l'avance dans l'entretien des ouvrages de défense. Jacques Oudin était sénateur et ramenait les bonnes idées de Paris avec beaucoup d'intelligence (même si le golf était une moins bonne idée). Il a fait que la collectivité est devenue propriétaire de 90 % des ouvrages de protection, qu'ils soient digue ou perrés. Ça nous a permis de gagner du temps dans la mise en œuvre du plan d'entretien.



Je vais vous présenter ce concours d'idées. Pourquoi lancer un concours d'idées ? Qu'est-ce qu'on y met ? Et les réponses.

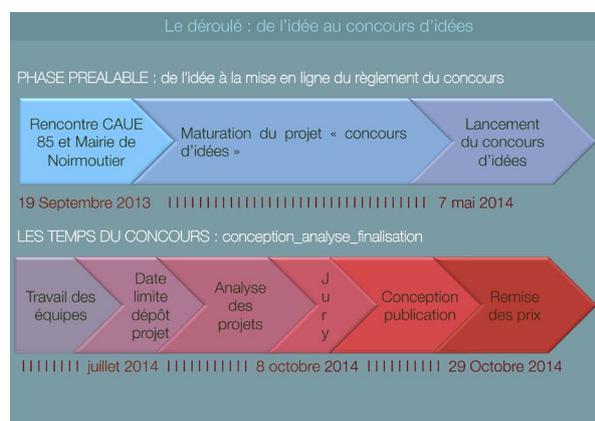
On était dans le contexte post-Xynthia. Le PPRL était en cours à Noirmoutier. Il y avait des obligations réglementaires. Il fallait construire des zones refuges. Il y avait beaucoup d'inquiétudes sur les zones qui allaient être mises en rouge ou en bleu. Beaucoup de questions sur la construction dans l'île.

Nous, CAUE, donnons des avis sur les permis de construire. On voyait arriver de drôles de constructions sur des zones où on est de plain-pied, avec des maisons toutes blanches. Il y avait des petites cheminées qui poussaient de manière aléatoire. Les permis étaient tous validés puisque c'était pour la sécurité des personnes.

**Des formes urbaines  
en réponse à  
une certaine densité**  
Barbara SALOMON

On s'est dit qu'il y avait quelque chose à faire. On ne pouvait pas rester sur du pur réglementaire. Il y a un enjeu sur cette île qui est de réintégrer l'architecture dans ses problématiques. Le rôle de l'architecte c'est aussi de faire avec les contraintes.

Des documents ont été réalisés par la DDTM sur ce que sont les zones refuges. Il y avait des aides. Des aides pour tant de surface et pas un cm<sup>2</sup> de plus. Des aides même si le truc ne va pas avec ce qu'il y a en dessous.



Dans ce contexte, les élus nous ont interpellés. Nous avons répondu et on s'est dit que l'objectif du concours serait de montrer qu'on peut concilier qualité architecturale, sécurité des personnes ainsi qu'accessibilité et écoconception ; dans un contexte à Noirmoutier où toute une zone est classée, avec

avis de l'ABF, et toute une protection du patrimoine et des identités locales.

L'ambition était de faire de la sensibilisation pour les habitants mais aussi pour la commune pour voir ce qu'ils allaient pouvoir intégrer dans leur règlement d'urbanisme et permettre cette architecture. Le concours d'idées à pour objectif de retenir des idées plutôt qu'un projet. Il n'était pas question d'aller sur de l'opérationnel. C'est faire ressortir les bonnes idées pour voir comment on pourrait les mettre en pratique sur d'autres projets.

C'est un outil d'aide à la définition d'un programme, un support de réflexion sur un sujet d'actualité, un outil participatif avec des équipes pluridisciplinaires. C'était un concours ouvert aux étudiants en architecture, en urbanisme, en paysage. Il y avait un prix du public. Les gens étaient impliqués

dans cette réflexion.

Il y a eu un temps assez long entre la première rencontre et la remise des prix. Mais c'est le temps de maturation du projet.



Le plus compliqué a été de trouver le site. L'objet n'était pas une architecture technique qui répondrait à des agressions extérieures. L'idée était de faire une architecture dans un contexte qui respecte l'identité locale. On a fini par trouver ce terrain idéal.

L'objectif était de faire ressortir la qualité esthétique des réponses. C'était traité sous l'angle technique, mais il fallait parler d'architecture.

Le programme était très simple : concevoir une maison pour

quatre personnes avec un ou des espaces extérieurs. Le site est dans la continuité du bourg ancien, avec les petites maisons typiques et en limite de la réserve naturelle du marais. Sur ce site on avait toutes les contraintes rassemblées.

En revanche, on a retiré les contraintes du PLU. Mais dans le respect de l'architecture locale.

Il fallait pouvoir accueillir de la famille ou des amis de passage, et pouvoir faire de la location temporaire. Le risque inondation était de 1 mètre d'eau avec un courant léger ; ce sont les vraies contraintes du PPRL. La zone refuge devait être intégrée. Réfléchir sur le mode constructif, les matériaux et voir comment cela se comporte avec l'eau ; et la capacité à pouvoir récupérer la maison le plus vite possible. Pour prendre en compte le vieillissement de la population, il fallait prendre en compte l'accessibilité.

Les critères de jugement sont les mêmes que dans la vraie vie.

Je ne vous présenterai pas les 38 réponses reçues. En gros, il y avait quatre stratégies possibles : éviter (la surélévation), résister, accepter et les structures flottantes.

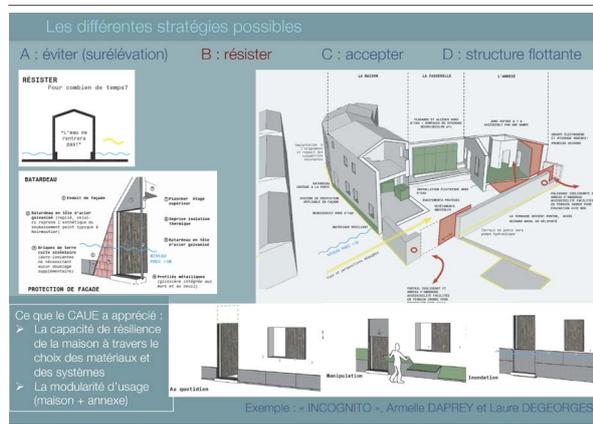
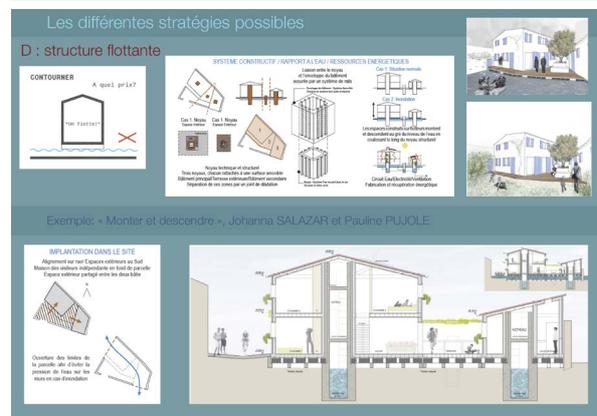
L'autre solution c'est résister. L'eau ne rentrera pas. C'est allé très loin dans les détails sur les batardeaux, sur comment on met l'électricité en hauteur, sur comment on protège toute la maison et sur l'évacuation de l'eau.



Les lauréats, François Dandart et Silvia Pianese, ont choisi une partie sur pilotis avec une partie sous la maison avec une cuisine d'été. Toute la maison est à l'abri. Elle est très bien intégrée dans son site puisque le mur en pierre est conservé et qu'elle vient se poser par dessus. On a une réflexion sur un habitat d'été, avec la petite cabane au fond du jardin qui peut faire chambre d'hôte. On est là en système à ossature bois adapté au sol. On est dans de la conception bioclimatique avec des brise-soleil, une moquette solaire pour faire de l'eau chaude, des petites choses astucieuses.

Ici, c'est le prix du public. C'est Arnaud Réaux qui a fait ce projet. La terrasse est en gabions et elle devient un quai d'amarrage quand on est en phase inondée. La petite maison au fond du jardin flotte, la rampe suit. Et on reste dans la maison en attendant les secours.

Certains avaient mis en place des systèmes d'utilisation du mouvement de l'eau pour faire de l'électricité. Certains avaient prévu des réserves d'eau potable. Les réflexions sont allées assez loin.



Je montre celle-ci qui coûte un peu plus cher. C'est une maison qui se soulève quand l'eau arrive. Vous trouverez dans le livre d'autres exemples.

C'est positif. On a mis des contraintes qui paraissent rendre impossible la construction mais au final on a quand même des habitations assez sympathiques. On s'est dit que ça allait peut-être redonner espoir aux habitants de Noirmoutier.

L'ouvrage est disponible en mairie de Noirmoutier-en-Mée et consultable-téléchargeable sur le site internet du CAUE de la Vendée <https://www.caue85.com/?portfolio=noirmoutier-habiter-avec-la-mer>

**Patricia LEROY-AMIAND**

On en a des comme cela qui arrivent. Avec le PPRL, ils mettent les trucs sur pilotis avec des terrasses tout autour. Tout en bois, c'est super joli.  
Ça commence à rentrer.

**Barbara SALOMON**

Le PPRL est passé. Les documents qui sont donnés montrent ces petites coupes. En termes d'intégration architecturale, ça pose question.

On voit sur le zonage qu'il y a pas mal de choses en zone rouge qui ne sont pas historiquement les zones habitées, c'est le marais.

Si vous voulez retrouver toutes les réponses des candidats, je vous invite à vous procurer le livre, sur le site du CAUE 85 et, si vous passez à Noirmoutier, vous le trouverez dans les mairies.





Avec tous ces témoignages, on s'aperçoit qu'on est plein de ressources face à l'adversité.

La loi Littoral encadre pas mal de choses mais il y a des limites.

Depuis ce matin on a entendu des choses.

On a eu une partie avec un professeur d'université qui nous a parlé des espaces remarquables et de leurs contraintes. Il nous a dépeint la loi Littoral en disant qu'il y a ses contraintes et aussi qu'il espérait que cette loi allait perdurer et se proroger même pendant 50 ans. Mais cette loi est évolutive, au regard de la démographie, au regard du paysage.

Vous parlez souvent de la préservation de la « carte postale », du tourisme.

Nous avons eu les représentants de l'État qui nous ont parlé de deux lois futures. La loi sur l'érosion et, bien sûr, la loi ELAN qui est en cours de discussion au Sénat. Elle présente quelques querelles. 1 500 articles ont été déposés. Mais c'est quand même marginal par rapport à la loi Littoral. La loi Littoral reste la loi essentielle. La loi sur l'érosion qui va venir avant l'été.

Dominique Chevillon nous a alerté : l'économie est une chose mais les territoires subissent les aléas de la mer et, si on se projette sur le long terme, qu'est-ce que ça va donner ? Sonnette d'alarme donc.

Monsieur Bruno Toison nous parlait de ses expériences sur l'île d'Oléron et ailleurs. Tous ces travaux qui permettent de voir comment, après Xynthia, on peut revivre, si on peut dire. Mais il y a toujours cette fragilité, cette vulnérabilité. On a beaucoup entendu ce terme tout au long de cette séance.

Comment retravailler le paysage urbain ? La densité, les flux ? Comment peut-on voir le prisme tourisme ?

La table ronde nous a amené du technique et de l'opérationnel. Ce mélange était très intéressant ; mélange d'urbanistes, d'architectes, d'élus, le travail commun avec l'État.

On a toujours ce problème, je le vois bien en tant que médiateur, du manque de communication. La communication est très importante. Utiliser les mêmes termes.

Tous les acronymes de nos domaines peuvent faire perdre la tête. Les PPRL, les PAPI, PPRN, les Scot, les PLUi... on s'y perd mais, dans son domaine, tout le monde y croit.

Il faut toujours s'expliquer, toujours rappeler, reformuler. C'est important pour que les gens comprennent.

Le côté participatif aussi. Pas trop non plus. La cogestion c'est bien mais il faut savoir prendre des décisions.

Tout ce travail se fait avec les CAUE. Ils sont des conseils. Il ne faut pas les oublier.

Nous avons eu également une intervention du Président Léon Gendre, Maire de La Flotte, un homme d'expérience, de longue date. Michel Parent nous a ouvert les portes de sa ville et de son histoire.

Les deux sont historiens, passionnés d'histoire. Mais ils divergent sur la loi Littoral.

**La loi Littoral :  
un outil pour la maîtrise  
de l'urbanisation ?**

Thierry ARMILHON

L'un dit j'applique strictement la loi ; l'autre dit qu'il faudrait l'assouplir.

On parle toujours des acteurs des territoires. Nous sommes une région tournée vers le littoral, vers la mer. Il y a la loi Littoral. Mais y aura-t-il un jour la loi de la Mer ?

Depuis la mer, quand on arrive sur les territoires, on se demande où est le phare au milieu de tous ces éclairages de nuit. On voit très bien les évolutions du littoral et son urbanisation. C'est perturbant.

Je terminerai en tant qu'expert immobilier auprès des tribunaux. Propriétaires ou occupants, vous êtes tous concernés. Les terres passent de constructibles à non constructibles ; un jour en zone rouge, un autre en zone verte. Quand on est expert en immobilier, ça pose une grosse question : qu'est-ce qu'on fait des zones submersibles ?

Quand on voit sur l'île de Ré que certains terrains, mêmes inondables, se vendent 5 000 ou 7 000 euros le m<sup>2</sup>. Je ne peux pas admettre cela.

Dès que c'est en zone inondable, la propriété ne peut avoir la même valeur que celle d'à côté qui ne l'est pas. C'est très compliqué.

Quand vous ajoutez les problèmes de succession, les donations, les partages... les problèmes de famille deviennent assez conséquents. Celui qui a eu Les Portes quand ce n'était pas inondable et que l'autre a pris Sainte-Marie... il y avait une moins-value. Et maintenant, c'est l'inverse.

L'immobilier est-il immobile ? je ne sais pas. Quand on investit dans la bourse, on prend des risques. Maintenant, quand on investit dans l'immobilier, on prend aussi des risques.

Aujourd'hui, on sait très bien ce qu'il va se passer. On parle d'aléatoire mais toutes les prévisions climatiques permettent

de savoir ce qu'il va se passer d'ici 10 ou 15 ans.  
On parle de fréquence d'aléas : de plus en plus concentrés, constants, à l'année.  
Alors faut-il faire des digues, faut-il faire du rétro-littoral ?  
Comment protéger ? Tout cela vous appartient. Le travail est extrêmement important sur les ouvrages.

Comment être audacieux ? Il y a les concours d'idées. On trouve des idées originales. La maison qui flotte. Pourquoi pas. Mais derrière cela, il y a toujours des contraintes : les architectes de Bâtiments de France etc.  
Comment avoir cette souplesse ? Comment ouvrir le champ des possibles face à ces contraintes ?



### **Michel GALLICE**

D'abord merci à toutes et tous d'avoir parlé de façon si diverse de cette question de la loi Littoral. Cela montre sa complexité.

Ce littoral c'est finalement un patrimoine, qu'il soit bâti ou naturel. Souvent, on conteste l'action des Architectes des Bâtiments de France. Un œil averti est capable de dire, quand il passe dans un ville : ici il y a eu un Architecte des Bâtiments de France, ou à l'inverse, ici, il n'y en a pas eu. La France a eu la chance, sur certains espaces, d'avoir la loi Littoral.

### **Marie-Odile THORETTE DDTM**

Par rapport à la loi Littoral, comment avez-vous approché la capacité d'accueil ? Peut-elle s'inscrire à la fois sur la capacité résiduelle, restante, mais aussi dans une logique prospective de vos territoires ? C'est une notion fondamentale. Cela reste un enjeu, quelque chose à clarifier.

### **Georges BONNET**

La capacité d'accueil est appréciée en fonction d'analyses prospectives. C'est fonction du nombre de logements que

l'on veut créer, d'une part et, d'autre part, d'infrastructures publiques, en termes d'écoles, d'espaces culturels, sportifs etc. C'est comme cela, entre autres, que l'on apprécie. Il y a des analyses plus fines qui permettent de maîtriser l'urbanisation ou la pression démographique.

### **Maylen THOUMIRE-ALCELAY**

Par rapport aux capacités d'accueil, on s'interroge sur comment on comptabilise la présence touristique. Cette population est difficile à quantifier. On a des ordres d'idées.

Ce sont de vraies questions. On réfléchit de plus en plus à partir des données de téléphonie mobile et notamment des données Orange. Avec évidemment beaucoup de limites et de précautions d'usage mais il y a beaucoup d'ingénierie à développer sur ces questions-là.

Ce sont des pistes intéressantes pour appréhender la population présente (vraiment en présence sur un endroit donné) et affiner cette notion de capacité d'accueil.

### **Marie-France LÉCULÉE**

Cela dépend de ce que l'on compte et à quel moment on compte.



Idéalement, Noirmoutier opérerait plus facilement pour un volume année pour les déchets, sur les stations d'épuration, sur la consommation d'eau.

On est au maximum, pratiquement. On ne veut pas augmenter les capacités des stations d'épuration. On ne veut pas augmenter les lits marchands en hôtellerie et plein-air.

Des choses fortes sont posées. On privilégierait plutôt, mais on ne sait pas le faire, le transfert de lits touristiques en lits de résidence principale. On ne peut plus, on est aux limites du supportable.

C'est une position partagée par l'ensemble des élus. Cela pourrait avoir comme effet un phénomène de rejet de la part des résidents secondaires qui trouvent que l'île, à certains moments, devient insupportable.

#### **Vincent SCHOENMAKERS**

En tant que technicien, la capacité d'accueil me pose problème. Il y a le code de l'urbanisme qui dit que, dans le cadre de la loi Littoral, il faut justifier de la capacité d'accueil. Mais le code de l'urbanisme dit parallèlement que, dans le cadre d'un Scot et en particulier d'un PLU ou PLUi, il faut que le document donne les moyens à la collectivité de se développer, de répondre aux besoins en termes d'habitat, d'économie, de bien être etc.

Malheureusement, la capacité d'accueil est perçue, tant par certains services (pas tous) que par bon nombre d'associations, comme étant un élément malthusien en quelque sorte. Or, ça a été dit, si les gens veulent venir, ils viendront.

Sur Arcachon, vous avez Omphale (prévisions INSEE) avec un scénario fil de l'eau, un scénario minimum ou un scénario

maximal. Nous partons du principe (Omphale ne se plante pas trop) qu'on tend vers la capacité maximale. Non pas avec l'objectif d'accueillir les gens mais de se mettre en capacité de les accueillir de façon convenable. Si on ne le fait pas, on manquera de terrains pour faire des logements, des logements sociaux etc.

Quand un Scot est attaqué, il est rarement attaqué par l'association qui va défendre les logements sociaux, il est souvent attaqué par des associations plus ou moins environnementalistes. Pour le coup, l'article du code qui dit qu'il faut justifier de la capacité d'accueil prend le pas sur l'article qui dit que la collectivité doit gérer son document de façon à apporter le bien être à tout le monde. C'est très gênant.

#### **Michel GALLICE**

Le titre de ce séminaire était « Loi Littoral et Organisation de l'espace ».

Nous avons souhaité rapprocher les deux et tenté d'ouvrir des pistes par rapport à des débats contradictoires sur un lieu, comme chacun a pu le comprendre, en tension.

Et, à travers la seconde partie de ce titre, vous proposer des formules, des ouvertures pour pouvoir composer avec cette loi Littoral. Fondamentalement, c'est une loi d'aménagement, d'équilibre et de prospective.

Merci à tous.







**Conseil d'Architecture, d'Urbanisme et de l'Environnement de la Charente-Maritime**

85 Boulevard de la République - CS 81076 La Rochelle cedex 09

05 46 317 190 - [contact@caue17.fr](mailto:contact@caue17.fr)

août 2018