

La loi « Littoral » est sans doute l'une des premières lois de *gouvernance* au sens contemporain du terme .

C'est dire que son application repose sur une vision partagée du présent et de l'avenir, chacun des acteurs ayant fait l'effort d'explicitier ses ambitions et d'ajuster ses projets en fonction des attentes des autres partenaires.

Cette loi trace le cheminement vers la gestion intégrée des zones côtières à l'œuvre aujourd'hui dans de nombreuses régions du monde. L'originalité et la difficulté du processus en cours depuis bientôt 20 ans tiennent à de multiples causes .

En France, la grande diversité des partenaires sur le plan institutionnel et la faible habitude de la démocratie participative ont rendu particulièrement hasardeux les premiers pas dans cette voie.

La tradition jacobine, la concomitance entre la décentralisation et l'intervention de la loi ont aggravé l'incidence de la miniaturisation communale au regard de l'échelle géographique appropriée à une politique de la zone côtière. Et la difficulté de l'administration d'Etat à se positionner pour exercer le rôle de régulateur que rendait nécessaire la forte valeur de patrimoine collectif du littoral¹ s'en est trouvée renforcée

Ainsi s'acheva, dans un silence consensuel, puis dans un interminable débat critique la remarquable unanimité parlementaire qui avait présidé à l'adoption de la loi .

Un seul rapport du gouvernement au Parlement sur application en près de vingt ans et, en contrepoint, fort peu de réclamations de la part des destinataires à propos de cette formalité, si l'on excepte quelques personnalités comme Jacques Oudin, Louis Le Penec ou Jean-Paul Alduy ou bien sûr les auteurs de rapports sur le littoral publiés par les deux assemblées².

Lors de l'enfance de la décentralisation, la loi a été surtout comprise comme un rapport de force. Les nombreux reproches sur le caractère flou et subjectif des concepts qu'elle institue illustraient le défaut de confiance réciproque des différents acteurs et le manque de culture du partenariat qui a longtemps prévalu entre eux.³

L'histoire heurtée de l'article L-146-6⁴ en est une figure éclairante.

Ce n'est que 3 ans après l'entrée en vigueur de la loi, à la suite de plusieurs annulations contentieuses (et coûteuses...) de décisions d'aménagement engagées sous son impulsion ou avec son consentement, que l'Etat s'est soucié de l'application effective de la notion dite « d'espace remarquable.

Et furent alors publiés d'une part un décret paraphrasant la loi, et y ajoutant des dispositions dépourvues de fondement législatif ainsi que des précisions opérationnelles si détaillées qu'elles en devenaient absurdes, d'autre part une circulaire au ton particulièrement autoritaire, contrairement aux termes de la loi sur le sujet : ainsi par exemple une piste cyclable sur terrain naturel était-elle interdite alors qu'un chemin piétonnier goudronné était licite... Ne faut-il pas également noter dans ces textes

¹ « le territoire est le patrimoine commun de la Nation » (article L-110 du code de l'urbanisme), et les constantes menaces qui pèsent sur le littoral pourraient bien le faire considérer comme un « patrimoine en péril » au sens de la convention de l'UNESCO sur le patrimoine mondial (1972).

² Philippe Marini (l'une des sommes les plus remarquables, une vraie mine... !), Jean-Pierre Dufau, Jacques Le Gwen, P. Gélard et J-P Alduy...

³ Pour plus de détails on renverra à un rapport publié en 2000 au Conseil général des Ponts et Chaussées et à une étude commandée par la DGUHC au bureau d'études SCE (2004).

⁴ Modalités de préservation et de mise en valeur des « sites et paysages remarquables caractéristiques du patrimoine naturel et culturels du littoral ».

l'occultation quasi totale de la dimension *culturelle* du patrimoine littoral à protéger pourtant explicitement mentionnée par la loi ?

Force est de souligner aussi l'ambiguïté du calendrier retenu au niveau national pour l'élaboration et la publication de certains décrets relatifs à des enjeux aussi importants que compliqués à mettre en œuvre : délimitation du domaine public maritime, estuaires relevant de l'application de la loi...

Au moins le printemps 2004 a-t-il rompu avec cet attentisme préjudiciable...

De conflits en conflits, les procès ont été nombreux et la jurisprudence a été longtemps le seul instrument de lecture et de régulation d'un texte dont la portée devait traduire la diversité de la nature et des usages du littoral d'un bout à l'autre des 7000 km des « quatre » façades maritimes françaises (l'Outremer étant répertorié un peu abusivement comme la quatrième façade.).

Le Conseil d'Etat a heureusement assumé, autant que l'occasion lui en était donnée⁵ par la société civile, la mission de rééquilibrage de l'interprétation de la loi, montrant par des décisions quasi simultanées, mais au sens différent, que cette loi « de géographie » impliquait des solutions nuancées selon le contexte : voir par exemple les décisions Fouras (juillet 1999) et Bidart (septembre 1999) rendues sur l'interprétation du concept d'extension de l'urbanisation selon qu'il s'applique sur une côte très urbanisée ou non dans la ville même ou à la périphérie.).

Las ! Il a généralement fallu le recul du temps pour que cette sagesse soit comprise autrement qu'une victoire de l'un ou de l'autre des protagonistes, et plutôt comme la recommandation de méthodes et de principes pour l'action (cf. « Société Soleil d'or » n° 264315, 7 février 2005)...

Il a fallu aussi que les collectivités territoriales s'engagent résolument dans la voie de l'intercommunalité pour que l'enjeu d'une identité littorale en voie de disparition, celui de la solidarité devant les chances et les menaces d'un territoire aussi riche et aussi fragile mobilisent enfin les énergies articulées au bon niveau.

L'association nationale des élus du littoral vient de réunir 250 personnalités représentants de nombreuses intercommunalités sur le bassin d'Arcachon démontrant ainsi la prise de responsabilité consciente et organisée des institutions territoriales pour assumer cette vieille idée neuve « de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral »⁶.

Certes il y a eu des précurseurs, et plus nombreux qu'on ne l'imagine...

L'île de Noirmoutier par exemple a été, somme toute, largement préservée du sort de certaines plages du même département aujourd'hui emblématiques du nouveau concept de « friches touristiques », et ce dès avant l'intervention de la loi et malgré la réalisation d'un pont.

Grâce en soit rendue à l'action opiniâtre d'un homme qui a su faire prendre conscience aux habitants et aux élus du trésor qu'ils détenaient en faisant notamment éditer un livret sur le paysage et l'architecture de l'île par le CAUE de Vendée : cet opuscule propose une traduction globale et concrète de la notion culturelle et naturelle des espaces remarquables caractéristiques du patrimoine littoral...

Ici a été comprise la nature singulière de la norme posée par la loi « littoral », la définition d'une règle du jeu territoriale établie à partir d'une analyse du système

⁵ On saluera ici les nombreuses associations qui au delà du réflexe « nimby (not in my back yard) » = « pas de ça chez moi », ont montré une vigilance qualifiée sur l'application de la loi, saisissant les juridictions dans des situations critiques trop nombreuses dans l'indifférence institutionnelle des premières périodes .

⁶ Article 1^{er} de la loi de 1986.

écologique, humain et économique, et mise en perspective d'un héritage exceptionnel et fragile qu'on voudrait bien transmettre aux générations futures...

La loi a relayé opportunément l'essoufflement intermittent des bonnes volontés et aidé à contenir la pression toujours plus forte des convoitises. On se souviendra de l'action courageuse de nombreux hauts fonctionnaires qui ont bien mérité des rivages français⁷.

Aujourd'hui, un nouveau territoire est né avec une vision renouvelée des droits et des devoirs de chacun.

Des conchyliculteurs du Morbihan ou de Charente-maritime, à l'Association Pour le Maintien de l'Agriculture Paysanne sur le littoral de la Provence ou au Forum des marais atlantiques ou à l'association « Rivages de France » les initiatives se répondent enfin, au lieu de s'affronter à coup de discussions juridiques où personne n'avait complètement tort ni raison, mais où, à coup sûr, le littoral restait meurtri et vulnérable aux nouvelles hordes qui déferlent sans ralentir leur rythme.

A la suite du « Message d'alerte » adressé en juillet 2003 au Gouvernement par la Commission du Littoral du Conseil National de l'Aménagement et du Développement durable du territoire (CNADT), le Secrétariat interministériel de la mer et la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale ont lancé conjointement un appel à projets pour une gestion intégrée de la zone côtière auquel près d'une cinquantaine d'équipes communales et intercommunales représentant tous les territoires littoraux se sont portées candidates.

Les acteurs du littoral s'inscrivent de plus en plus dans une nouvelle dynamique, celle-la même qui sous-tend la loi « littoral ».

La géographie du littoral retrouve son ampleur, alliant terre et mer, ignorant les frontières des circonscriptions administratives et parfois même celle des Etats.

Le temps et la durée deviennent de véritables partenaires au sens où les actions et les exigences des uns et des autres sont appréciées à partir de calendriers évolutifs. La longueur des processus développe la connaissance réciproque, permet de dépasser les clivages de l'alternance politique au bénéfice du partage d'une vision commune du devenir du littoral. Les programmes associent les actions à court terme, signes forts de rupture avec les anciens conflits, et les projets structurels en s'inscrivant dans le temps long des transformations du territoire et des comportements.

Le principe de précaution, raisonné et concerté, devient une manière de trier l'urgence des préoccupations sans conduire à l'immobilisme.

La part reconnue au besoin d'expérimentation inscrit dans la loi littoral notamment à travers le soi-disant « flou » des concepts, devrait favoriser la multiplication des solutions adaptées à la diversité des côtes de France et donner aux différentes structures de maîtrise d'ouvrage l'opportunité de démonstration d'efficacité.

Ainsi sortira-t-on des rapports d'autorité « ascendant/descendant » pour retrouver le partenariat suggéré par la loi de 1986.

Le temps a passé, et de nouvelles questions se posent aujourd'hui : la gestion de l'eau douce, saumâtre ou salée, la problématique des pollutions terrestres ou maritimes, la rareté du foncier disponible et son revers, la menace qui pèse sur la mixité sociale, sont autant de défis difficiles qui se posent dorénavant avec acuité.

Le littoral s'est déplacé vers la mer (éoliennes, aquaculture, nouvelles îles...) et vers la terre si l'on en croit l'exploitation du fichier relatif au développement de la construction neuve (SITADEL) par exemple. La pression s'exerce maintenant bien au delà des limites

⁷ Certains préfets ont dû aller jusqu'à examiner personnellement chaque dossier de permis de construire pour contenir l'angoisse d'élus devant la disparition des sources de richesses traditionnelles du littoral et qui du coup s'abandonnaient un peu vite au dieux du tourisme et de la promotion immobilière, l'île d'Yeu ou les rives du lac d'Annecy en furent l'exemple.

posées pour l'application de la loi « littoral » jusqu'aux cantons rétro-littoraux! Il était donc temps que les acteurs se réunissent pour élaborer et partager une nouvelle vision de ce patrimoine véritablement « en péril » !

Voilà en tous cas le constat en forme de vœu que l'on peut former pour l'anniversaire prochain de ce grand texte, la loi sur le littoral de 1986 !

CATHERINE BERSANI
Commission du littoral (CNADT)
Mai 2005