



40 ANS DE LA LOI LITTORAL : BILAN ET PERSPECTIVES

L'essentiel du Rapport

La loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, dite « loi Littoral », a quarante ans. Dans la perspective de cet anniversaire, l'Association nationale des élus des littoraux (ANEL) a souhaité qu'une réflexion soit menée, afin de dresser un bilan de quarante années d'application de cette loi et d'ouvrir des pistes de réforme au service de ses adhérents. Car c'est dans la loi Littoral que nos littoraux doivent trouver le point d'équilibre entre développement économique et protection de l'environnement, ainsi qu'entre échelon local et échelle nationale.

Les récentes propositions de réforme, issues du rapport publié le 24 janvier 2025 par la Cour des comptes, témoignent d'une approche parfois perçue comme jacobine, susceptible de minimiser la nécessité d'une territorialisation des dispositifs. Or, il n'existe pas *un* littoral, mais *des* littoraux : territoires insulaires ; espaces ultramarins ; rives des grands lacs confrontées à des enjeux spécifiques de ressource en eau et de barrages hydro-électriques ; façades maritimes métropolitaines aux dynamiques contrastées. Cette diversité appelle une différenciation assumée des règles et des outils. Comme l'a déjà souligné l'ANEL, « l'État a tout tenté, sauf la confiance ». C'est précisément dans cette recherche d'un nouvel équilibre institutionnel, fondé sur la coopération, la différenciation et la responsabilité partagée, que l'ANEL a organisé en 2026 une série d'ateliers consacrés au bilan de la loi Littoral.

Le présent rapport s'attache à proposer aux collectivités, aux services de l'État et à tout acteur intéressé, les pistes de transformation de la loi Littoral en un outil moderne de développement des littoraux. Le rapport s'emploie, par conséquent, dans un premier temps, à refonder le cadre juridique et institutionnel des territoires littoraux avant d'envisager, dans un second temps, l'adaptation des politiques publiques aux enjeux qui gouvernent aujourd'hui la gestion de ces territoires.

Au terme des travaux de réflexion et de consultation menés par l'ANEL, son rapport annuel formule 20 propositions de nature législative, afin de réaliser l'indispensable actualisation de la loi Littoral et de préparer les évolutions à venir dans les 40 prochaines années pour ce qui doit devenir la loi « des littoraux », si ce n'est un « code des littoraux », qu'ils soient côtiers, insulaires, ultra-marins.

40 ANS DE LA LOI LITTORAL : BILAN ET PERSPECTIVES

Les 10 principales recommandations du rapport

- **Repenser le document d'urbanisme d'application de la loi Littoral** et son caractère intégrateur pour les territoires associés à son élaboration

- Assouplir le régime des **activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau** pour y inclure davantage de secteurs utiles aux littoraux

- **Supprimer la condition de seuil démographique** pour le soutien des services de l'État envers les communes littorales

- Créer une **troisième loi spéciale d'aménagement du territoire** consacrée aux territoires insulaires (« loi Îles »)

- **Renforcer le rôle du Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)**

- **Adapter l'objectif Zéro Artificialisation Nette au recul du trait de côte** afin de lever la pression spatiale exercée sur les communes littorales

- **Supprimer le décret « trait-de-côte »** et généraliser aux communes littorales tous les dispositifs pour l'instant réservés aux seules communes volontaires

- **Créer un fonds d'érosion côtière** au soutien des communes littorales

- Préciser les conditions d'application des dispositions autorisant **la création d'ouvrages et de voies sur le littoral**

- **Compléter les dispositions de la loi « Le Meur »** relative à la régulation des meublés de tourisme afin de renforcer les outils locaux à disposition des communes

I. REFONDER LE CADRE JURIDIQUE ET INSTITUTIONNEL DES TERRITOIRES LITTORAUX

1. Simplifier et sécuriser le droit des littoraux

- **40 ans de réformes ont produit un droit devenu difficilement lisible** : la superposition de lois successives, la création d'exceptions sectorielles et une jurisprudence devenue abondante rendent les règles d'urbanisme difficiles à anticiper pour les collectivités et porteurs de projets.

- **Des notions essentielles restent définies principalement par la jurisprudence** (« village existant », « agglomération », « espace proche du rivage », « capacité d'accueil »... Par exemple, le seuil d'une quarantaine de constructions permettant d'identifier un « village » ressort de la jurisprudence sans être fixé par la loi.

- **La territorialisation voulue par la loi reste inachevée** : malgré le rôle confié au SCOT par la loi ELAN pour préciser les modalités d'application de la loi Littoral, la jurisprudence continue d'imposer une « double opposabilité » de la loi et du document d'urbanisme, ce qui limite la capacité des territoires à adapter les règles à leurs spécificités.

- **Des incohérences territoriales persistent** : la loi s'applique à l'intégralité des communes littorales, y compris à des secteurs très éloignés du rivage – jusqu'à 100 km de la côte dans certaines communes – ; les DROM ou territoires insulaires sont confrontés à des contraintes particulières qui justifient des adaptations spécifiques ; des conflits d'application apparaissent entre loi Littoral et loi Montagne.

- **Pistes de réforme** : clarifier et stabiliser les notions fondamentales de la loi ; renforcer le rôle du SCOT comme document de territorialisation, en permettant aux collectivités de définir localement les notions de village, agglomération ou espace proche du rivage ; mettre fin à la logique de double opposabilité.

2. Adapter le droit aux nouveaux enjeux littoraux

- **Adapter le ZAN (objectif réglementaire visant à arrêter la bétonisation des sols d'ici 2050) aux contraintes spécifiques des littoraux** : les communes doivent simultanément faire face au recul du trait de côte (risquant d'affecter 50 000 logements d'ici 2100), à la réduction des espaces constructibles et aux besoins de logement, notamment social.

- **Permettre la modernisation de l'existant** :

- faciliter la densification des secteurs déjà urbanisés pour répondre aux besoins de logements, de services publics et d'équipements ;
- faciliter la rénovation et l'extension des installations liées à l'économie de la mer, notamment touristiques, industrielles et portuaires, plutôt que de favoriser la création de nouveaux secteurs urbanisés.

- Élargir et clarifier les dérogations en faveur de l'économie bleue, sans l'opposer à la protection du littoral :

- permettre la réalisation des réseaux, infrastructures et équipements nécessaires à l'économie bleue ; élargir la notion d'« activité économique exigeant la proximité immédiate de l'eau », aujourd'hui interprétée strictement par le juge.
- créer des dérogations ciblées pour les activités conciliant développement économique et objectifs environnementaux, notamment les énergies renouvelables, et anticiper l'émergence de nouvelles activités stratégiques comme les centres de données sous-marins et infrastructures numériques.

Exemple : une ancienne décharge de 40 hectares, située à 7 km du rivage, n'a pu accueillir une centrale photovoltaïque en raison de son classement au SCOT comme espace remarquable du littoral, illustrant les difficultés rencontrées par les collectivités pour développer des projets pourtant compatibles avec les objectifs de transition énergétique.

- **Piste de réforme** : passer d'une multiplication d'exceptions sectorielles à un régime plus cohérent fondé sur quelques critères communs : nécessité fonctionnelle de la proximité de l'eau, faible ampleur du projet et insertion environnementale et paysagère.

3. Réorganiser la gouvernance des territoires littoraux

- Accorder davantage de responsabilités aux territoires sans désengager l'État :

- Les politiques littorales nécessitent une concertation entre État, régions, départements, EPCI, communes et acteurs économiques.
- Les régions disposent d'outils (SRADDET, CPER, conférences ou parlements de la mer) permettant de mutualiser les expériences, de coordonner les politiques et de mobiliser les financements nationaux et européens – outils pouvant être davantage institutionnalisés.
- Le cas des risques majeurs : l'État devrait assumer pleinement son rôle en matière de prévention des risques littoraux, notamment pour l'élaboration et la révision des PPRL, ainsi que pour l'accompagnement technique et financier des communes.

- Faire évoluer le rôle de l'État, de contrôleur à coordinateur :

- Le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML), les conseils maritimes de façade et les documents stratégiques de façade constituent déjà une architecture de concertation : leur rôle pourrait être renforcé, notamment en donnant au CNML davantage d'autonomie, de moyens et une gouvernance davantage portée par les collectivités.
- Les PPA-trait-de-côte permettent de coordonner État, collectivités et acteurs privés et de faciliter les opérations de recomposition des territoires exposés au recul du trait de côte : peu utilisés (8 PPA signés), ils pourraient être évalués puis étendus, le cas échéant.

4. Moderniser la gouvernance des espaces maritimes et portuaires

- **Des procédures trop nombreuses pour un même projet** : créer un véritable guichet unique pour coordonner les autorisations environnementales et domaniales délivrées par l'État.
- **Une répartition des compétences portuaires trop rigide** :
 - **Des collectivités gérant les ports sans toujours pouvoir en maîtriser les usages** : décentraliser la police portuaire, sous réserve du maintien d'un pouvoir d'intervention de l'État pour les enjeux de sécurité et d'intérêt national.

Exemple (tension entre gestion locale et pouvoir de décision): le port de Nice (annulation de la décision de la mairie de Nice visant à limiter l'accès des grands navires de croisière au port, au motif de la compétence de l'État en matière de police portuaire).
 - **Une planification maritime encore trop éloignée des territoires** : mieux intégrer les orientations de l'État dans les documents régionaux et intercommunaux, en donnant notamment au SCOT un rôle plus intégrateur.
- **Un principe directeur à consacrer** : l'État devrait prendre la charge des enjeux stratégiques et régaliens, les collectivités du pilotage des usages et du développement local, et les opérateurs de la gestion économique.

II. ADAPTER LES POLITIQUES PUBLIQUES AUX ENJEUX DES TERRITOIRES LITTORAUX

1. Renforcer la protection des territoires littoraux face aux dommages naturels

- **Garantir une protection homogène des territoires exposés au recul du trait de côte** :
 - **Supprimer le caractère volontaire et fragmenté du dispositif actuel** : le dispositif actuel repose largement sur une liste de communes volontaires, qui conditionne l'accès à plusieurs outils d'adaptation (cartes locales d'exposition, PPA-trait-de-côte, droit de préemption, financements du Fonds vert...) et cette logique crée des différences de traitement entre communes pourtant confrontées au même phénomène.
 - **Faire prendre en charge par l'État la cartographie (par la généralisation des PPRL intégrant le recul du trait de côte)** : aujourd'hui, certaines communes doivent élaborer elles-mêmes une carte locale d'exposition lorsqu'elles ne disposent pas d'un PPRL adapté, alors que l'élaboration des plans de prévention des risques relève de l'État.
 - **Créer un financement national dédié à l'érosion côtière** : les crédits actuels sont insuffisants ; le Fonds Barnier n'est pas adapté à un phénomène progressif comme l'érosion côtière ; le Fonds vert ne finance qu'une partie des opérations et seulement dans les communes éligibles (en 2025, 3,4 millions d'euros pour la recomposition spatiale).
- **Faciliter la prise en charge par les territoires des coûts de la protection des littoraux** :
 - **Décompter au niveau national, plutôt que de celui des enveloppes régionales ou locales, l'artificialisation liée à l'adaptation au recul du trait de côte** : les opérations nécessaires à la recomposition des territoires exposés (relocalisation de bâtiments,

création de nouveaux quartiers d'accueil, équipements liés à l'adaptation) peuvent être comptabilisées dans la consommation d'espaces naturels, agricoles et forestiers.

- **Donner aux territoires les moyens d'agir** : les communes disposent désormais d'outils pour anticiper le recul du trait de côte (préemption, réserves foncières, PPA, recomposition spatiale), mais ces outils restent limités à certains territoires et insuffisamment financés.

- **Faire contribuer les ouvrages portuaires à la protection du territoire lorsqu'ils jouent effectivement ce rôle**, en permettant l'intégration des digues, quais ou jetées – qui peuvent protéger simultanément un port, des habitants et des équipements publics – aux dispositions de protection contre les inondations et le recul du trait de côte lorsqu'ils remplissent objectivement une fonction de défense, et donc leur financement GEMAPI.

- **Consacrer la différenciation territoriale requise par la spécificité insulaire** en créant une troisième loi spéciale d'aménagement du territoire (loi « Îles »).

2. Repenser les politiques d'aménagement des territoires

- Adapter les politiques d'aménagement :

- **Sortir du choix entre « tout protéger » et « tout abandonner »** : les digues ne peuvent plus être considérées comme une protection absolue (les solutions fondées sur la nature, comme la restauration des dunes, des zones humides et des cordons littoraux, devraient être privilégiées) mais leur suppression systématique n'est pas davantage réaliste (certaines digues protègent aujourd'hui des populations, des ports ou des infrastructures).

- **Simplifier et harmoniser les procédures pour les travaux de protection et d'adaptation** : les digues, ouvrages de protection et interventions en milieu marin sont soumis à des procédures environnementales lourdes, alors même qu'une commune peut devoir agir rapidement face à une submersion ou à une dégradation brutale d'un ouvrage.

- Anticiper les nécessités d'aménagement :

- **Préparer aujourd'hui la transformation des espaces qui seront demain exposés** : permettre aux communes d'acquérir les terrains menacés (propriété, droit de préemption « trait de côte » et BRAEC), organiser leur occupation temporaire puis les renaturer.

- **Clarifier et élargir les dérogations pour les réseaux et équipements répondant à un besoin impératif de service public, de sécurité ou de transition écologique** : la protection du littoral pourrait, en l'état, conduire à bloquer des équipements pourtant indispensables (routes nécessaires aux secours, stations d'épuration, infrastructures portuaires, réseaux électriques ou téléphoniques...).

- **Garantir la continuité des services publics même en cas de forte affluence** : la forte fréquentation estivale peut renforcer les besoins en matière de secours, sanitaires, assainissement, sécurité ou gestion des plages, y compris dans des espaces où construire est normalement contraint.

- **Ne pas faire peser sur les capacités d'artificialisation des communes les constructions nécessaires à la recomposition des territoires exposés au recul du**

trait de côte : lorsqu'un secteur devient inhabitable en raison du recul du trait de côte, la commune doit reconstruire ailleurs les logements, équipements ou activités qu'elle est contrainte de déplacer ; ces nouvelles constructions sont aujourd'hui comptabilisées dans la consommation d'espace au titre du ZAN, alors même qu'elles répondent à une nécessité d'adaptation ; elles devraient donc être comptabilisées à l'échelle nationale.

3. Réguler les usages pour préserver l'équilibre entre attractivité et habitabilité

- **Faire du logement permanent une priorité des territoires littoraux** : dans certaines communes, les résidences secondaires représentent jusqu'à 80 % du parc de logements, ce qui contribue à la hausse des prix et rend plus difficile l'installation des habitants permanents et des travailleurs ; il faudrait donc donner aux communes davantage de moyens pour réserver certains secteurs aux résidences principales, par exemple en élargissant le dispositif créé par la loi « Echaniz-Le Meur » (étendre la règle à l'ensemble des constructions sur le territoire de la commune, au lieu des neuves, abaisser le seuil actuel de 20 % de résidences secondaires).

- **Maintenir une offre touristique diversifiée** :

- **Mieux encadrer les locations saisonnières sans fragiliser l'économie touristique** : permettre aux communes d'utiliser pleinement les outils de quotas, de limitation et de zonage des meublés de tourisme – dont le développement peut avoir pour effet de réduire l'offre de logements disponibles à l'année, particulièrement dans les communes déjà soumises à une forte pression immobilière –, en les articulant avec leur politique de logement permanente.

- **Moduler les règles applicables aux campings selon leur impact environnemental et paysager réel** : la loi Littoral soumet aujourd'hui l'ensemble des campings à un régime particulièrement contraignant, sans distinguer suffisamment entre un camping accueillant quelques tentes et une structure fortement équipée de mobil-homes, piscines ou équipements de loisirs.

4. Prévenir les risques liés aux usages des littoraux

- **Anticiper les effets de la surfréquentation touristique** :

- **Mieux intégrer la capacité d'accueil et la sécurité dans les politiques touristiques** : la forte fréquentation du littoral (qui accueille 257 millions de nuitées en hébergement collectif en 2025, et certains événements ayant concentré plusieurs dizaines de milliers de personnes sur un même site en quelques heures) accroît les besoins en matière de secours, de sécurité, de transports et d'équipements publics.

- **Renforcer les moyens de prévention et de secours et faciliter l'implantation des services chargés de la sécurité dans les ports et sur le littoral** : le développement du nautisme constitue une importante source de recettes pour les territoires, mais il s'accompagne aussi d'une hausse des interventions de secours en mer (+13 % en 2025, principalement en raison de la plaisance à moteur).

- **Mieux gérer les conflits entre les différents usages de la mer, notamment par le renforcement des procédures de concertation et de médiation en amont des projets** : la multiplication des usages de la mer (plaisance, pêche, tourisme, câbles

sous-marins, activités industrielles, protection des espaces naturels) fait naître des oppositions croissantes et rend nécessaire la mise en place d'outils permettant un arbitrage entre les usages plutôt que de laisser les conflits se régler une fois le projet engagé.

- **Accompagner le développement de l'économie littorale :**

- **Donner aux gestionnaires de ports les moyens de traiter le problème des « bateaux-ventouses »** (bateaux abandonnés occupant durablement des places dans les ports) : les procédures permettant aux collectivités de faire enlever ces bateaux sont longues et coûteuses et la revente des bateaux ne couvre souvent pas les frais engagés, de sorte qu'une réflexion doit être engagée afin d'envisager les moyens de mieux répartir le coût de cette prise en charge.

- **Adapter la réglementation des mouillages aux incidences réelles du mouillage sur les écosystèmes marins** : alors que dans les secteurs très fréquentés, la concentration des bateaux accroît les risques d'accident et les atteintes aux fonds marins, les règles environnementales applicables aux zones de mouillage reposent encore largement sur le montant financier de l'opération, qui ne reflète pas nécessairement son impact écologique.

- **Renforcer les moyens de contrôle de l'État** : les activités économiques sur le littoral (installations industrielles, chantiers navals, fermes aquacoles ou activités liées aux hydrocarbures) sont déjà soumises à des dispositifs environnementaux importants, mais les moyens consacrés au contrôle de leur respect paraissent encore insuffisants au vu de la multiplication de ces activités.



Hannotin Avocats

Avocat au Conseil d'Etat et à la Cour de cassation



ANEL

ASSOCIATION NATIONALE
DES ELUS DES LITTORAUX