



## **Loi Montagne, loi Littoral : face aux nouveaux enjeux, conforter, adapter et différencier**

La **loi Montagne** du 9 janvier 1985 et la **loi Littoral** du 3 janvier 1986 sont **deux lois « cathédrales »**, dont le **bilan** est globalement **très positif**. Ces textes ont permis de préserver les paysages et l'environnement et ont ainsi contribué à l'attractivité actuelle des territoires littoraux et montagnards.

Telle est la conclusion de la mission d'information, créée à l'initiative du groupe Union centriste, qui a réalisé un **travail inédit d'analyse combinée des deux lois, entendant près de 70 personnalités ou instances**, effectuant **quatre déplacements** dans des territoires soumis à ces lois, organisant une **consultation des élus locaux** ou faisant réaliser une **étude de législation comparée** analysant la législation dans cinq pays européens.

La mission met en revanche **deux bémols** à ce bilan : d'une part, ces textes sont **insuffisamment adaptés aux spécificités des territoires** ; d'autre part, les difficultés d'application des **règles d'urbanisme** demeurent un **irritant** pour les acteurs locaux, l'application de ces lois étant jugée déséquilibrée en faveur de la protection et au détriment de l'aménagement et du développement. Enfin, la mission relève que l'application de ces textes est **télescopée par de nouveaux enjeux**, au premier rang desquels les **conséquences du dérèglement climatique**.

Au terme de ses travaux, la mission d'information a formulé **36 recommandations**, regroupées en **cinq axes** :

- conforter les grands principes des lois Montagne et Littoral ;
- réaffirmer l'importance d'une politique de différenciation en faveur des territoires montagnards et littoraux ;
- apporter des réponses concrètes et pragmatiques, dans le respect des grands principes de ces deux lois, aux irritants en matière d'urbanisme ;
- appliquer une vraie différenciation et faire de la loi Montagne « une loi des Montagnes » et de la loi Littoral une « loi des Littoraux » ;
- apporter des réponses aux nouveaux enjeux des territoires montagnards et littoraux, dont l'enjeu majeur de l'habitabilité.





## Les principales recommandations

2. Préserver et renforcer les instances de gouvernance de la montagne, en prévoyant une co-présidence des comités de massif par un préfet de département de montagne et la déclinaison valléenne de ces comités.
3. Préserver les outils opérationnels de la politique du littoral (Conservatoire du littoral) et doter le littoral, en s'inspirant des instances de gouvernance de la montagne, d'instances de gouvernance appropriées.
7. Renforcer la connaissance, par les administrations centrales, des spécificités des territoires montagnards et littoraux et des dispositions des lois Montagne et Littoral, et nommer dans chaque ministère un référent « montagne » et un référent « littoral ».
10. Adapter certaines dispositions législatives et réglementaires afin de prendre en compte les spécificités de la montagne (durée de validité des enquêtes et études administratives, compétence Gemapi à adapter aux ouvrages non classés, création de dispositifs de soutien aux activités économiques en s'inspirant de l'ICHN) ou du littoral (compétence Gemapi, mesures en faveur du pastoralisme littoral).
12. Afin d'améliorer l'intelligibilité des règles et de réduire l'insécurité juridique, intégrer dans la loi ou le règlement les critères d'identification de certaines notions des lois Montagne et Littoral (urbanisation en continuité, espaces proches du rivage, capacité d'accueil...).
13. Pour assurer une application cohérente des deux lois sur le territoire national, élaborer une circulaire à l'attention des collectivités territoriales et des services de l'État, compilant de manière claire et exhaustive le droit applicable et la jurisprudence pertinente, tout en rappelant le caractère non-prescriptif de cette dernière.
16. Faciliter la mobilisation des « dents creuses » :
  - en précisant que, dans les communes littorales, ces dernières peuvent être incluses dans le périmètre des secteurs déjà urbanisés et que ces derniers peuvent être densifiés à d'autres fins que la production de logements et de services publics ;
  - en permettant, en zone de montagne, l'urbanisation en continuité de groupes de constructions autres que d'habitation.

- 20.** Soutenir le maintien et le développement de l'agriculture en zones littorales :
- permettre l'implantation, la modernisation et l'extension de bâtiments agricoles ou forestiers en discontinuité, dans les espaces proches du rivage ;
  - dans les espaces remarquables et caractéristiques du littoral, prévoir une dérogation à la surface minimale de 50 mètres carrés pour les bâtiments agricoles, au même titre que pour les activités conchylicoles.
- 23.** Faire des schémas de cohérence territoriale (Scot) les pivots de la différenciation territoriale dans les territoires montagnards et littoraux :
- inciter les Scot à définir de manière précise les notions pertinentes de la loi Littoral et, le cas échéant, de la loi Montagne ;
  - permettre aux Scot rendus plus précis de « faire écran » aux lois Littoral et Montagne : une autorisation d'urbanisme délivrée sur le fondement de l'interprétation faite par le Scot ne pourrait ainsi plus être jugée non conforme à la loi Littoral ;
  - permettre aux Scot de définir le périmètre d'application de la loi Littoral sur le territoire communal, tout en préservant la bande des 100 mètres et les espaces proches du rivage.
- 24.** Adopter une « loi îles » comprenant des dispositions visant à prendre en compte les spécificités des îles dépourvues de tout lien permanent avec le continent.
- 26.** Permettre aux Scot de définir le périmètre d'application de la loi Littoral autour des plans d'eau de plus de 1 000 hectares, tout en préservant la bande des 100 mètres : la loi Littoral pourrait ainsi ne plus s'appliquer sur l'ensemble du territoire communal ; permettre la mise en place de schémas coordonnés dans le cadre d'Inter-Scot.
- 29.** Adapter les politiques publiques et les règles applicables dans les territoires montagnards et littoraux pour prendre en compte les risques liés au dérèglement climatique.
- 30.** Sur le modèle du « programme national ponts », lancer un « programme national digues / ouvrages côtiers ».
- 32.** Lancer un plan national de rénovation de l'immobilier touristique en montagne et sur le littoral.

## I. Loi Montagne, loi Littoral : deux « monuments » au bilan incontestable mais confrontés à de nombreux défis

### A. La loi Montagne : la prise en compte des particularités montagnardes

“

*En montagne plus qu'ailleurs, les situations varient d'une vallée à une autre [...] on doit, en quelque sorte, dans la montagne, faire du sur mesure, et non pas appliquer aveuglément un règlement ou une norme nationale »*

*Discours du Président de la République, Valéry Giscard d'Estaing, prononcé à Vallouise le 23 août 1977*

La loi Montagne du 9 janvier 1985 s'inscrit parfaitement dans le sillage du discours de 1977 du Président Giscard d'Estaing.

Elle ambitionne d'**appréhender la montagne sous tous ses versants** : l'identité montagnarde, la représentation de ses particularités, la prise en compte de ses handicaps notamment de nature économique et agricole, les règles d'urbanisme, la place des activités sportives et de loisirs.

**94 %**

C'est le pourcentage d'élus locaux qui estiment positif le bilan de la loi Montagne

*Source : Consultation lancée par la mission d'information*

### B. La loi Littoral : « concilier des préoccupations a priori contradictoires »<sup>1</sup>

La loi Littoral du 3 janvier 1986 vise à **concilier**, comme l'indique son intitulé, **l'aménagement, la protection et la mise en valeur** des espaces littoraux.

Selon le témoignage de M. Guy Lengagne, l'un des rédacteurs du texte, cette loi a été précédée d'une « *prise de conscience, celle de la fragilité du littoral* ». Il est apparu alors « *nécessaire [d'élaborer] une loi protégeant certes les espaces naturels, évitant l'urbanisation abusive en bord de mer mais intégrant en même temps, et c'est ce qui était nouveau, la nécessité de maintenir les activités qui ne peuvent se développer que sur le littoral.* »



### C. Un bilan unanimement salué

L'ensemble des personnes auditionnées saluent **unanimement** le bilan des deux lois, qualifiées plusieurs fois de « **grands textes de la V<sup>e</sup> République** » et de « **lois cathédrales** ».

<sup>1</sup> Contribution écrite de M. Guy Lengagne, secrétaire d'État à la Mer au moment de l'adoption de la loi Littoral.

Préservation  
des  
paysages

une « chance » pour la France

« deux textes précurseurs »

« à la fois un héritage et des outils d'avenir »

Résilience  
des milieux

« lois fondatrices »

« incontestablement d'actualité »

« piliers majeurs »

Économie  
locale

« heureusement que ces textes ont existé ! »

Biodiversité

Maintien de  
l'agriculture

« parfaitement visionnaires »

Sources : auditions de la mission

## D. Un besoin et un principe commun : la différenciation

Les lois Montagne et Littoral constituent à ce jour les **seules grandes lois d'aménagement qui prennent en compte le territoire comme critère de distinction pour fonder une différence de traitement juridique**. Ce régime propre fonde sa légitimité sur les **spécificités** des territoires littoraux et de montagne : « le droit commun n'y [est] pas adapté... La différenciation [...] n'est pas un privilège, mais une **condition d'équité territoriale**. »<sup>1</sup>

Ces espaces constituent à ce titre un « **laboratoire de la différenciation** »<sup>2</sup>, à la fois sur le plan juridique, mais également sur le plan de la **gouvernance**, avec les comités de massifs prévus par la loi Montagne, ainsi que sur le plan **opérationnel**, avec l'existence d'un outil d'intervention spécifique aux littoraux, la maîtrise foncière publique du Conservatoire du littoral.

Toutefois, **cette différenciation reste lacunaire**. Elle gagnerait à être encore approfondie et à se traduire de manière plus effective : c'est le ressenti exprimé par **64 % des élus de montagne** et **80 % des élus du littoral** ayant répondu à la consultation lancée par la mission d'information.

## E. Un irritant majeur : la complexité des règles d'urbanisme

Alors que les règles d'urbanisme des lois Montagne et Littoral visaient, à l'origine, à concilier la préservation des paysages et de la biodiversité et le développement des territoires, **la majorité des élus** ayant répondu à la consultation **considère, surtout dans les communes littorales** (60 %, contre 49 % dans les communes de montagne), **que leur application est déséquilibrée, en faveur du volet « protection »**. Cette appréciation s'explique par plusieurs raisons.

**14,3 %** des dossiers remontés au dispositif France Simplification en matière d'urbanisme concernent la loi Littoral, alors que n'y sont soumises que 3,4 % des communes



<sup>1</sup> Audition de Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente de la commission permanente du Conseil national de la Montagne.

<sup>2</sup> Audition de M. Henri Prévost, directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

## 1. Des problèmes d'application généralisés



Les deux lois ont été conçues comme des lois sobres, afin de laisser une marge d'appréciation aux acteurs locaux pour adapter les concepts-clefs en fonction des réalités locales. De ce fait, c'est la **jurisprudence qui a progressivement précisé ces notions**. Cette dernière a pris **un poids disproportionné**, à l'origine de nombreuses difficultés d'application :

- une forte **insécurité juridique** pour les porteurs de projets, en raison de divergences d'interprétation des textes tant des juridictions que des services instructeurs de l'État, à la fois entre différents territoires, mais aussi au sein d'un même territoire ;
- des **applications** de définitions dégagées par la jurisprudence **inadaptées aux particularismes locaux**.



Les travaux de la mission ont également mis en évidence une **application de plus en plus stricte des lois Montagne et Littoral** au cours des dernières années. Ce durcissement découle à la fois d'un **affinement progressif de la jurisprudence**, **sous l'effet de l'augmentation des contentieux et d'une sensibilité croissante aux enjeux environnementaux**, mais aussi d'une **lecture plus rigide des lois Montagne et Littoral par les services de l'État**.

Ces éléments ont **des implications majeures pour les collectivités comme pour les pétitionnaires**, en **bloquant des projets d'aménagement territorial**.

## 2. Une adaptation imparfaite aux caractéristiques des territoires

Au-delà de ces problèmes d'application, **certaines dispositions** de ces lois en matière d'urbanisme **ne semblent pas ou plus faire la preuve de leur pertinence**, notamment du fait de leur **insuffisante adaptation aux spécificités locales**.

Ainsi, **plus de 95 % des élus locaux** interrogés dans le cadre de la consultation qui souhaitent une évolution des règles d'urbanisme en zone de montagne ou littorale **demandent une meilleure prise en compte du contexte géographique et topographique**.



Les périmètres d'application des lois Littoral et Montagne **peinent en particulier à prendre en compte la double contrainte des territoires de montagne soumis à la loi Littoral**, notamment autour des grands lacs de montagne, en Corse ou dans les outre-mer. Dans ces territoires, **la loi Littoral, plus sévère, prévaut** dans la majorité des cas, **les empêchant de bénéficier des assouplissements spécifiquement élaborés pour les territoires de montagne**.

**+ de 200  
communes**

soumises simultanément aux lois Littoral et Montagne.

Par ailleurs, **l'application de la loi Littoral aux communes riveraines des lacs de plus de 1 000 hectares**, dont les motifs demeurent obscurs, **pose question**, notamment pour les lacs artificiels, de plaine comme de montagne. En effet, contrairement aux grands lacs alpins naturels, ces derniers disposent rarement de noyaux urbains permettant une urbanisation en continuité, *a fortiori* dans les secteurs les plus proches du rivage. Les règles d'urbanisme de la loi Littoral y sont donc particulièrement pénalisantes.

Enfin, **l'application de la loi Littoral sans prise en compte des spécificités de la topographie**, mais également des besoins locaux en termes de logement, de développement économique ou encore de protection des risques pèse particulièrement sur **les territoires insulaires**, pénalisés par l'exiguïté de leur espace rétro-littoral, et sur les **territoires ultramarins**, confrontés en outre à des problématiques de croissance démographique forte et de prolifération de l'habitat informel.

**1/3**

de l'île de Bréhat située dans la bande littorale des 100 mètres.

## F. Habitabilité, risques et dérèglements climatiques : deux textes à évaluer au prisme de nouveaux défis



Les territoires littoraux et de montagne sont en première ligne des conséquences du dérèglement climatique :

incidence directe sur l'enneigement, les cours d'eau, les glaciers et la biodiversité en montagne ; intensification des tempêtes et vents violents, élévation du niveau de la mer, recul du trait de côte sur le littoral...

**50 % des élus de montagne**  
**40 % des élus littoraux**

C'est la proportion des élus répondant à la consultation qui souhaitent une meilleure prise en compte dans les deux lois des enjeux des risques naturels et climatiques.

Depuis l'adoption des deux lois, l'**accélération des défis liés à l'habitabilité** fait émerger le souhait, très net chez les élus locaux répondant à la consultation, que ces textes puissent constituer des leviers d'action mobilisables en particulier dans le domaine climatique et des risques naturels.

## II. Actualiser et différencier pour mieux prendre en compte les caractéristiques et les enjeux des territoires montagnards et littoraux dans leur diversité

### A. Capitaliser sur le bilan colossal des deux lois

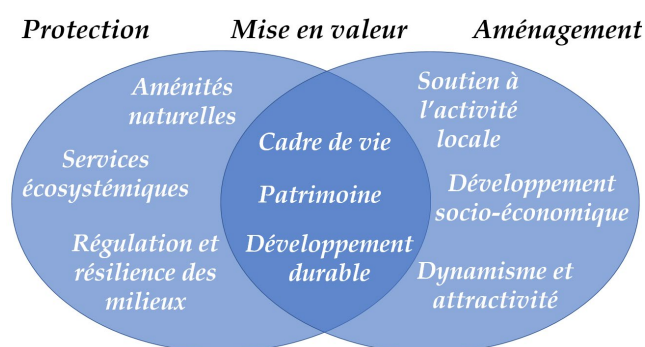
Sur le plan **stratégique** comme **symbolique**, la mission juge opportun, sur le modèle de la loi Montagne, de consacrer le **besoin de différenciation dans la loi Littoral**, et, à terme, dans les **traités européens**.

Sur le plan de la **gouvernance**, la mission suggère :

- d'une part, de **préserver et de renforcer les instances de gouvernance de la montagne** (Conseil national de la Montagne, comités de massif), en prévoyant une co-présidence des comités de massif par un préfet de département de montagne et la déclinaison valléenne de ces comités ;

- d'autre part, sur ce modèle, de **doter les littoraux d'instances de gouvernance appropriées**. Sur le plan **opérationnel**, la mission insiste sur la nécessité de préserver la spécificité d'outils singuliers tels que le Conservatoire du littoral : face à des confusions fréquentes sur son périmètre d'intervention, **la mission salue la singularité et l'efficacité du Conservatoire** et appelle à ce que soient préservés ses leviers d'action.

En outre, l'**acceptabilité sociale des deux lois constitue un critère déterminant de leur application et de leur effectivité**. Cette acceptabilité gagnerait à être renforcée par la **valorisation de leur bilan**. La mission appelle ainsi à entreprendre une estimation globale et précise du bilan de 40 ans d'application de ces textes fondateurs, selon les critères financiers et extra-financiers détaillés sur la figure ci-contre.



Source : mission

### B. Littoral et montagne : encourager la différenciation

Pour garantir la bonne adaptation de la réglementation aux particularismes locaux de la montagne et du littoral, la mission considère qu'un préalable s'impose : la mission propose que soit **désigné dans chaque administration centrale un « référent » montagne et littoral**.

Par ailleurs, la différenciation doit ensuite **se traduire en actes**. Tous les citoyens, quel que soit leur lieu de résidence, doivent avoir accès à un **service public de qualité, notamment en matière d'éducation et de santé**. Cela doit devenir la norme sur le littoral et en montagne, là où des écoles ferment et l'accès aux soins fondamentaux se complexifie : une réponse forte de l'État est attendue pour intégrer les particularités de ces territoires.

En outre, la mission considère que la différenciation doit conduire à de véritables **adaptations réglementaires**. Dans les territoires de montagne par exemple, les exigences concernant la **compétence Gemapi** doivent être revues à l'aune des réalités de terrain : phénomène de crues torrentielles et nécessaire requalification des ouvrages de défense contre les inondations. Il conviendrait également **d'assouplir les temps d'enquête et d'études administratives** nécessaires à la réalisation de projets afin de tenir compte de la saisonnalité forte de ces territoires. Vivant essentiellement du tourisme, ces territoires ne peuvent entreprendre de grands travaux en période touristique, ce qui limite les possibilités pour les porteurs de projets. Par ailleurs, la réglementation relative au **diagnostic de performance énergétique (DPE)** devrait être modifiée, notamment pour affiner les seuils d'altitude et modifier les zones climatiques.

## C. Assouplir certaines règles d'urbanisme et mieux accompagner les élus

### 1. Mieux définir les notions-clefs pour réduire les incertitudes liées à la jurisprudence

Afin de réduire le poids, devenu excessif, des interprétations jurisprudentielles, la mission recommande de **préciser dans la loi les critères d'identification de certaines notions-clefs des lois Littoral et Montagne**, notamment la notion de « **continuité de l'urbanisation** », qui demeure problématique particulièrement en zone de montagne, celle d'« **espace proche du rivage** », l'une des plus mal comprises de la loi Littoral car reposant sur un faisceau d'indices dégagés par la jurisprudence et enfin celle de « **capacité d'accueil** », qui conditionne l'ampleur des ouvertures à l'urbanisation, et est appréciée par les juridictions avec de plus en plus de rigueur.



*Sans préjudice de notre grand respect pour les juges [...], nous estimons que c'est aux députés et aux sénateurs de faire la loi »*

*M. Jean-Charles Orsucci,  
président de l'Association nationale des élus des littoraux (Anel),  
audition devant la mission, 10 février 2026*

### 2. Informer et accompagner

La mission relève qu'**une grande partie des difficultés** liées à l'application des lois Littoral et Montagne découle d'une **méconnaissance des textes** de la part des acteurs locaux, élus, services d'urbanisme des collectivités, pétitionnaires, mais aussi services déconcentrés de l'État et services d'ingénierie.

De ce fait, elle recommande de **muscler l'offre d'information** à destination de ces derniers, notamment par le biais d'un enrichissement, d'une actualisation et d'une meilleure diffusion des **circulaires ministérielles** pertinentes, ainsi qu'à travers une meilleure mobilisation du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) et des associations d'élus pour **déployer une offre de formation** sur le sujet. L'**offre d'ingénierie** devrait également être **structurée et renforcée**, afin de mieux accompagner les élus locaux dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme.



Surtout, la mission recommande **une révolution copernicienne dans le positionnement de l'État** par rapport aux collectivités, en passant **d'une logique de contrôle de l'application de la loi à une logique d'accompagnement**, permettant de

démarrer en amont des projets les éventuelles difficultés relatives à l'application des lois Littoral et Montagne.

### 3. Lever les blocages aux projets d'intérêt collectif

Des **adaptations législatives ciblées** sont indispensables pour permettre la réalisation d'équipements d'intérêt général, notamment dans les zones littorales, où les exceptions au principe de continuité de l'urbanisation sont moins nombreuses et plus strictes qu'en montagne.



Il s'agit notamment d'**accompagner le développement d'infrastructures de production d'énergies renouvelables**, et notamment de fermes photovoltaïques qui, contrairement aux éoliennes, ne bénéficient pas d'un régime dérogatoire, et pour lesquelles **une exception au principe de continuité** devrait être consentie.

C'est également le cas, dans les zones littorales, pour d'autres **bâtiments concourant aux services publics, tels que les stations d'épuration ou déchetteries**, incompatibles avec le voisinage des zones habitées, et pour lesquelles n'existent que des dérogations très ponctuelles et dont la mise en œuvre est lourde : la mission recommande de créer **une exception au régime d'urbanisation en continuité pour les installations et équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées**, hors bande littorale.



Surtout, la mission considère que devrait être mieux pris en compte le rôle joué par les **activités agricoles**, non seulement en tant qu'activité économique, mais également **en tant qu'elles contribuent au façonnement et au maintien des paysages** caractéristiques de nos montagnes et de nos littoraux.

Pour cette raison, la mission préconise notamment d'**assouplir les règles relatives aux bâtiments agricoles dans les zones littorales**, en permettant leur implantation en discontinuité y compris dans les espaces proches du rivage. Une telle mesure sera notamment particulièrement bénéfique pour les communes insulaires.

### 4. Mieux mobiliser les espaces déjà bâtis, dans un contexte de lutte contre l'artificialisation des sols

Alors que **les territoires littoraux et de montagne ont été, depuis 40 ans, à l'avant-garde de la sobriété foncière**, les objectifs de réduction de l'artificialisation introduits par la loi Climat-résilience les contraignent de manière disproportionnée. La mission appelle donc à la vigilance quant à la **prise en compte effective des particularités locales des communes littorales et de montagne dans la territorialisation des enveloppes foncières à l'échelon régional et à l'échelon des Scot**, ainsi que le prévoit la loi.

Par ailleurs, afin de mieux coordonner les règles d'urbanisme applicables avec l'exigence de sobriété foncière, la mission recommande de **faciliter la mobilisation des dents creuses**, dans les secteurs déjà urbanisés définis au titre de la loi Littoral, ainsi que dans les groupes de constructions définis au titre de la loi Montagne, qui ne devraient pas être restreints aux seuls groupes de constructions traditionnelles ou d'habitation. En outre, afin de faciliter la mobilisation du bâti existant, la mission fait des propositions pour **sécuriser le régime des travaux sur les bâtiments existants**.

## D. Vers une « loi des montagnes » et une « loi des littoraux » : rendre la différenciation effective

### 1. Redonner la main aux élus locaux pour décliner territorialement la loi Montagne et la loi Littoral



Afin de permettre aux collectivités locales de mieux adapter les conditions d'application des lois Montagne et Littoral aux réalités des territoires, la mission recommande de **renforcer le rôle des Scot, outil de planification territoriale qui permet déjà de préciser certaines notions** de la loi Littoral (critères permettant d'identifier les villages, agglomérations et secteurs urbanisés) et, optionnellement, de la loi Montagne, en fonction des spécificités locales, **et de prévoir, en zone de montagne, des dérogations au principe de**

**continuité.** Échelle intermédiaire entre les régions et les communes et intercommunalités, le Scot apparaît comme l'échelon **pertinent pour adapter les règles fixées au niveau national, tout en évitant une fragmentation excessive des normes.**

La mission propose donc d'**élargir les notions que le Scot doit définir** (notamment celle des « *espaces proches du rivage* »), et de lui confier un **véritable pouvoir d'adaptation** des lois Littoral et Montagne aux spécificités locales, à l'image du Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse (Padduc). Le cas échéant, le Scot devrait également pouvoir imposer, lorsque cela est justifié, en cohérence avec le projet de territoire, des règles plus exigeantes que celles admises par la jurisprudence.

Enfin, afin de mieux sécuriser les élus comme les acteurs locaux, la mission souhaite qu'il soit **permis au Scot de « faire écran » entre les lois Littoral et Montagne et les autorisations d'urbanisme.** Cela constituerait une réponse à la situation actuelle où, même lorsqu'un projet respecte le Scot et le PLU(i), il peut être refusé, en raison du principe d'application directe de ces deux lois. Cette situation crée une insécurité juridique.

Parallèlement à ce renforcement du rôle du Scot, il conviendrait d'**accompagner les collectivités afin de soutenir le développement de tels documents sur tout le territoire.**



Afin de mieux tenir compte des réalités territoriales, la mission propose en outre de **ne plus appliquer automatiquement la loi Littoral à l'ensemble du territoire des communes littorales,** mais uniquement aux secteurs réellement littoraux. Elle recommande de **confier aux Scot le soin de définir,** pour chaque commune, **ce périmètre d'application,** qui devrait toutefois *a minima* couvrir la bande des 100 mètres et les espaces proches du rivage. Cette évolution permettrait une application plus ciblée de la loi, dans les espaces pertinents, dans un contexte où d'autres règles, notamment issues du droit de l'environnement ou du principe de sobriété foncière, limitent déjà fortement l'étalement urbain et le mitage, dans les zones rétro-littorales.

## **2. Instaurer des règles différenciées pour les territoires à besoins particuliers**

**Malgré la reconnaissance par la loi « 3DS » de 2022 des spécificités des communes insulaires** dépourvues de lien avec le continent, marquées par la discontinuité territoriale, des surcoûts importants et des inégalités d'accès aux services essentiels, **aucune adaptation concrète des politiques publiques** n'a encore été mise en œuvre. La mission soutient donc **l'adoption d'une « loi Îles »**, inspirée de la loi Montagne, **afin de prendre en compte les handicaps structurels de ces territoires,** qui viserait notamment à compenser les surcoûts, garantir les services publics, soutenir l'économie locale et adapter certaines règles d'urbanisme.

En ce qui concerne les **lacs de plus de 1 000 hectares** soumis à la loi Littoral, la mission estime nécessaire de :

- **sécuriser** les communes concernées, en procédant à la mesure de la superficie des lacs, selon une méthodologie homogène et transparente, et en établissant ensuite, par décret, une **liste consolidée** des lacs et des communes riveraines soumis à la loi Littoral ;
- **lever les contraintes disproportionnées que la loi Littoral fait peser sur ces grands lacs, notamment artificiels,** au regard de leurs spécificités géographiques et de leurs besoins en développement touristique. De ce fait, elle **propose que** dans les communes riveraines, **le Scot puisse définir le périmètre d'application,** qui devrait toutefois couvrir *a minima* **la bande des 100 mètres.** Elle encourage la création de schémas d'aménagement spécifiques à chaque grand lac afin d'adapter les règles aux enjeux locaux, en priorité *via* les « inter-Scot ».

## E. Faire des deux lois des leviers effectifs d'action face aux enjeux du XXI<sup>e</sup> siècle

### 1. Risques climatiques : adapter les représentations collectives et les normes pour accompagner les territoires littoraux et montagnards face à des transitions vertigineuses



La mission estime **nécessaire et urgent de développer une « culture du risque » climatique** chez l'ensemble des acteurs concernés au sein de ces territoires, risque qui « *n'est pas anticipé, ni même forcément perçu* »<sup>1</sup>.



Face à ce constat, la mission préconise une approche à la fois globale et en forme d'« **aller vers** » : il s'agit, dans un premier temps, de renforcer la culture du risque auprès des prescripteurs (élus, représentants de l'État, mais aussi aménageurs, assureurs et professionnels du bâtiment), notamment par le biais de formations, afin de **renforcer la prise en compte du risque dans l'action publique et sa diffusion auprès du grand public**. Dans un deuxième temps, l'enjeu, pour les territoires dont l'habitabilité est sensiblement remise en question, est de mettre en place des **cellules d'accompagnement sur la durée**, à destination des élus, de la population et des acteurs économiques.

Sur le plan normatif, afin d'anticiper les nécessaires recompositions spatiales à venir, il serait pertinent de **permettre aux Scot d'assouplir les conditions de relocalisation en discontinuité dues au recul du trait de côte**, et prévoir un mécanisme similaire d'exception au principe d'urbanisation en continuité et au décompte de l'artificialisation pour les projets de relocalisation justifiés par l'exposition à des risques naturels dans les zones de montagne.

Sur le plan opérationnel, dans le contexte de la vulnérabilité et du vieillissement des ouvrages de protection de l'urbanisation contre le risque de submersion, la mission préconise la mise en œuvre d'un « **programme national digues / ouvrages côtiers** » : l'intensification des aléas climatiques impose l'accompagnement et la montée en compétence collective sur l'entretien de ces ouvrages nécessaires à la sécurité des personnes, des biens et des activités sur ces territoires.

Enfin, il est urgent de **poursuivre la réflexion sur le financement** de l'accompagnement des collectivités territoriales littorales et montagnardes dans l'adaptation au changement climatique et le financement des relocalisations à anticiper.

### 2. Renforcer la connaissance des espaces glaciaires et périglaciaires

La visite du hameau de La Bérarde – dévasté à l'été 2024 par une crue torrentielle - a confirmé une intuition de la mission : **il est indispensable de mieux connaître nos espaces glaciaires, pour prévenir les risques et anticiper l'avenir des territoires**. La fonte accélérée des glaciers et le dégel du permafrost sont identifiés par le plan national d'adaptation au changement climatique (PNACC3) comme un véritable enjeu. En dépit de cette reconnaissance, **les moyens ne sont pas à la hauteur des enjeux**.

En outre, la mission estime indispensable d'engager des **réflexions prospectives sur l'avenir et la protection des espaces postglaciaires**.

### 3. Rénover l'immobilier touristique et répondre à la problématique des « lits froids »

La mission appelle au lancement d'un **plan national de rénovation de l'immobilier touristique (PNRIT)** afin de répondre aux difficultés induites par le vieillissement du parc de logement touristique en montagne et sur le littoral. Le financement d'un tel plan serait légitimement porté par plusieurs acteurs : l'État, les collectivités, les entreprises privées dont l'activité principale est liée au tourisme, les plateformes numériques intermédiaires entre offre et demande de tourisme ainsi que les touristes eux-mêmes. Ce plan pourrait prioriser la **rénovation de l'hébergement collectif à vocation sociale** et s'accompagner de la simplification de certaines procédures

---

<sup>1</sup> Audition de M. Henri Prévost, directeur général de l'ANCT.

administratives des aides à la restauration et à la réhabilitation des logements, à l'exemple de la combinaison des Opah et Oril prévue par la loi relative à l'organisation des jeux Olympiques de 2030.


La mission estime par ailleurs que la problématique des « lits froids » **ne peut demeurer un enjeu local plaçant les élus locaux dans une impasse**. Elle préconise notamment que la mise en œuvre des servitudes de résidence principale soit facilitée et que soit mise à l'étude l'instauration d'une **taxe locale facultative communale ou intercommunale** sur le modèle de la taxe existante en Suisse.

#### 4. L'eau en montagne : concilier les usages, garantir la solidarité à l'échelle d'un bassin versant

La mission a constaté que la gestion et le partage de la ressource en eau étaient un sujet sensible sur les territoires de montagne. Afin de contribuer à l'apaisement de ces tensions, elle est favorable à la mise en œuvre de **schémas de conciliation des usages de l'eau** par les commissions locales de l'eau (CLE).

Concernant la solidarité entre les territoires à l'échelle d'un bassin, la mission d'information est favorable à une **rupture radicale avec l'existant**. Elle souhaite ainsi une transformation de la taxe « Gemapi » servant à financer la compétence éponyme : elle recommande de **la rendre obligatoire, d'instaurer un montant plancher de perception et d'instaurer un mécanisme de financement mutualisé à l'échelle du bassin** dont la participation financière serait pondérée en fonction de l'exposition de l'EPCI aux aléas naturels.

#### 5. Encourager le développement de solutions de mobilité adaptées en montagne

Alors que près de 80 % des trajets en montagne s'effectuent en voiture, la mission estime qu'un effort important doit être réalisé en faveur des **mobilités collectives** au service du décloisonnement et de l'attractivité des territoires de montagne :  réhabilitation de certaines lignes fermées par le passé faute de voyageurs pour mettre fin au « désert ferroviaire » ; réflexion à engager sur l'implantation de nouvelles lignes de « trains d'équilibre du territoire » (TET) ; soutien au développement de solutions locales telles que le transport à la demande (TAD).

#### 6. Pour une montagne attractive à l'année



La mission souligne le **lien consubstantiel qui unit la montagne aux activités de pleine nature et pratiques sportives**. Elle considère qu'il faut jouer sur cet ancrage historique pour démocratiser davantage la montagne et encourager une attractivité à l'année. Depuis plusieurs années, les territoires de montagne connaissent un important gain d'attractivité, soutenu par la diversification de l'offre des stations de montagne qui cherchent à se tourner vers le « quatre saisons ».

La mission estime qu'il faut notamment **encourager et soutenir les projets de diversification des activités touristiques** : activités thermales ; densification de l'offre culturelle et excursion paysagère ainsi que le décloisonnement des activités sportives : VTT, *trail running*, randonnée, etc. La mission considère qu'il est également important de **veiller au développement de l'offre d'évènements sportifs**, sans toutefois nuire à la qualité de vie des résidents permanents ou aux activités pastorales.



Jean-Michel ARNAUD  
Rapporteur  
Hautes-Alpes  
Union Centriste

✉ [mi-littoralmontagne@senat.fr](mailto:mi-littoralmontagne@senat.fr)

☎ 01.42.34.23.20

🌐 [www.senat.fr](http://www.senat.fr)