

N° 858

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2025-2026

Enregistré à la Présidence du Sénat le 7 juillet 2026

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la mission d'information (1) sur le thème : « **Loi Littoral, Loi Montagne : 40 ans après, quelle différenciation ?** »,*

Par M. Jean-Michel ARNAUD,

Sénateur

(1) Cette mission d'information est composée de : M. Guillaume Gontard, *président* ; M. Jean-Michel Arnaud, *rapporteur* ; M. Jean-Marc Boyer, Mme Frédérique Espagnac, M. Sébastien Fagnen, Mmes Nadège Havet, Lauriane Josende, MM. Gérard Lahellec, Cyril Pellevat, Jean-Yves Roux, *vice-présidents* ; Mme Jocelyne Antoine, M. Stéphane Sautarel, *secrétaires* ; MM. Jean-Claude Anglars, Jean Bacci, Hussein Bourgi, Mmes Brigitte Bourguignon, Agnès Canayer, MM. Michel Canévet, Jean Sol, Laurent Somon, Simon Uzenat.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
L'ESSENTIEL.....	9
INTRODUCTION.....	23
LISTE DES RECOMMANDATIONS.....	27
I. LA LOI MONTAGNE ET LA LOI LITTORAL : DEUX LOIS MAJEURES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, AU BILAN INCONTESTABLE, MAIS QUI ONT INSUFFISAMMENT MIS EN ŒUVRE L'IMPÉRATIF DE DIFFÉRENCIATION ET SONT TÉLESCOPÉES PAR DE NOUVEAUX ENJEUX ...	35
A. DEUX « LOIS CATHÉDRALES » DONT LE BILAN EST SALUÉ PAR TOUS	35
1. <i>Des textes ambitieux qui concernent plusieurs milliers de communes</i>	35
a) La loi Montagne : la première loi d'aménagement du territoire s'appliquant à une partie spécifique du territoire national	35
(1) Avant la loi Montagne : des espaces géographiques qui se sont structurés indépendamment d'une stratégie nationale	35
(a) <i>Les territoires de montagne se sont d'abord structurés localement</i>	35
(b) <i>L'ébauche d'une politique de montagne, établie par des interventions successives des pouvoirs publics</i>	36
(2) La loi Montagne : l'impulsion d'une politique cohérente et globale en faveur des territoires de montagne.....	37
(a) <i>Avant la loi de 1985 : une certaine idée de la montagne, le discours de Vallouise de 1977</i>	38
(b) <i>Une loi qui appréhende la montagne sous tous ses versants</i>	39
(3) Les modifications de la loi Montagne : une ambition initiale réaffirmée à plusieurs reprises depuis 40 ans.....	43
b) La loi Littoral, un texte sobre et « avant-gardiste »	45
(1) La nécessité impérieuse de réguler une « <i>urbanisation dévoreuse d'espaces remarquables</i> ».....	45
(2) La quête d'un équilibre précurseur entre protection, mise en valeur et aménagement des espaces	48
(3) La définition d'un régime d'urbanisation spécifique et maîtrisé.....	49
(4) Quarante ans après, des principes généraux qui demeurent stables	50
2. <i>Un bilan des lois Montagne et Littoral unanimement salué</i>	52
a) Un fort consensus chez les acteurs auditionnés	52
b) Une appréciation confirmée par la consultation des élus locaux lancée par la mission d'information	56
B. À LA RECHERCHE DE LA DIFFÉRENCIATION... ..	58
1. <i>La différenciation, le principe au cœur des deux lois</i>	58
a) Les lois Littoral et Montagne, exemples emblématiques de la notion de différenciation.....	58
b) Appréhender les lois Littoral et Montagne au prisme de la différenciation.....	58
(1) La différenciation comme aspiration émanant des territoires	59
(2) La différenciation comme objectif d'intervention publique	60
c) Appréhender la différenciation au prisme des territoires littoraux et montagnards	61
(1) La différenciation sur le terrain : l'exemple du Conservatoire du littoral.....	61

(2) La politique de la montagne, un « modèle de différenciation intégrée ».....	63
2. Des textes insuffisamment adaptés aux spécificités des territoires	64
a) Un net ressenti des élus locaux.....	64
b) En matière d'urbanisme, la victoire de la dérogation sur la différenciation	68
(1) Beaucoup de dérogations... ..	68
(a) Face aux blocages, la multiplication des dérogations sectorielles	68
(b) Le cas des outre-mer : de la différenciation proclamée à la multiplication des dérogations sectorielles	69
(2) ... et un zeste de différenciation	71
(a) La Corse : un droit à la différenciation tardivement acquis, mais structurant	71
(b) Depuis 2018, la consécration de la possibilité pour le Scot de préciser certaines notions de la loi Littoral	73
C. UN IRRITANT MAJEUR : LA COMPLEXITÉ DANS L'APPLICATION DES RÈGLES D'URBANISME.....	74
1. Une application des textes jugée déséquilibrée en faveur de la protection de l'environnement et des espaces et au détriment de l'aménagement / du développement	74
2. Un problème d'application de la loi, particulièrement de la loi Littoral	78
a) Une loi sobre qui a été précisée par la jurisprudence.....	78
(1) Une jurisprudence à géométrie variable, source d'insécurité juridique	79
(2) Une homogénéité jurisprudentielle inadaptée aux particularismes locaux	83
(3) Une jurisprudence de plus en plus sévère ?.....	84
b) Les services instructeurs seraient-ils trop frileux ?	86
c) Des implications majeures pour les collectivités comme pour les particuliers	87
3. Des dispositions dont la pertinence est interrogée.....	89
a) Des souhaits d'adaptation territoriale quasi-unanimes	89
b) Le périmètre d'application de la loi Littoral en question	91
(1) L'application de la loi Littoral à l'intégralité du territoire des communes littorales	92
(2) La double contrainte des territoires de montagne soumis à la loi Littoral.....	95
c) Des territoires à enjeux particuliers, particulièrement pénalisés par le déficit de différenciation au sein des lois Montagne et Littoral	98
(1) Les plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares.....	98
(a) L'application de la loi Littoral aux lacs, un impensé ?.....	98
(b) Des règles inadaptées aux lacs artificiels de plaine... ..	99
(c) ... et aux lacs de barrage	100
(2) Les îles, des espaces intégralement littoraux	102
(3) Les territoires d'outre-mer, un cumul de contraintes et de besoins justifiant un traitement spécifique	103
(4) Un cas particulier : le Littoral languedocien.....	104
D. 40 ANS APRÈS, CES LOIS DOIVENT ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS DE CES TERRITOIRES.....	106
1. Des textes télescopés par les enjeux du dérèglement climatique.....	106
a) Un constat objectif : des territoires menacés par le changement climatique	106
(1) En montagne : une incidence directe sur l'enneigement, les cours d'eau, les glaciers et la biodiversité	106
(a) Le recul de l'enneigement : des conséquences sur l'économie réelle des territoires....	107
(b) La fonte des glaciers et la transformation de l'étiage des cours d'eau	107
(c) L'intensification des risques naturels associée au changement climatique	108
(2) Sur le littoral : des risques qui s'intensifient et une transformation de l'espace géographique à l'œuvre	112
(a) Des aléas naturels qui s'intensifient sur le littoral.....	112
(b) Une transformation géographique : le recul du trait de côte	113
b) Le dérèglement climatique entraîne des « effets de cascade » sur les habitants et transforme la vie quotidienne des territoires littoraux et de montagne	115
(1) Montagne et littoral : un phénomène contraire de « déplacement climatique »	115

(2) Montagne et littoral : un besoin d'accompagnement des élus locaux face au changement climatique	117
(3) Deux lois à repenser à l'aune des enjeux de l'adaptation au changement climatique ..	119
2. <i>Des territoires littoraux et montagnards à la croisée des chemins</i>	119
(1) Démographie, vieillissement de la population et accès aux services de proximité	120
(2) Une forte tension sur le secteur du logement	121
(3) Les difficultés rencontrées par certains secteurs économiques	122
(a) <i>La question essentielle du maintien de l'activité agricole</i>	122
(b) <i>Quel avenir pour le tourisme ?</i>	123
(4) De nouveaux enjeux économiques : connectivité et énergie	126
(a) <i>Le développement des énergies renouvelables</i>	126
(b) <i>La connectivité téléphonique et très haut débit</i>	127

II. ACTUALISER LA LOI MONTAGNE ET LA LOI LITTORAL : RÉAFFIRMER LEURS GRANDS PRINCIPES, DIFFÉRENCIER POUR PRENDRE EN COMPTE LA RÉALITÉ DES TERRITOIRES, ADAPTER AUX ENJEUX ACTUELS129

A. AXE N° 1 : RÉAFFIRMER LES GRANDS PRINCIPES DE LA LOI MONTAGNE ET DE LA LOI LITTORAL	129
1. <i>Reconnaître les particularités des territoires littoraux au niveau européen</i>	130
2. <i>Renforcer les instances de gouvernance et de représentation des territoires de montagne</i> ..	131
3. <i>Renforcer les leviers opérationnels et politiques de différenciation des territoires littoraux</i>	135
a) <i>Préserver et conforter le Conservatoire du littoral</i>	135
b) <i>Doter les littoraux d'instances de gouvernance appropriées et faire évoluer le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)</i>	137
4. <i>Documenter et valoriser largement le bilan des deux lois</i>	140
B. AXE N° 2 : RÉAFFIRMER L'IMPORTANCE D'UNE POLITIQUE DE DIFFÉRENCIATION EN FAVEUR DES TERRITOIRES MONTAGNARDS ET LITTORAUX	142
1. <i>Expliciter et consacrer l'objectif de différenciation dans la loi Littoral</i>	142
2. <i>Évaluer l'impact spécifique de l'ensemble des projets de loi sur les territoires littoraux et montagnards</i>	142
3. <i>Renforcer la connaissance par les administrations centrales des spécificités des territoires littoraux et montagnards</i>	143
4. <i>Consolider l'accès aux services publics en territoire de montagne</i>	144
a) <i>Veiller au maintien de l'école dans les territoires</i>	144
b) <i>Garantir l'accès à une offre de soins</i>	147
5. <i>Adapter certaines réglementations à la réalité du terrain en montagne et sur le littoral</i> ...	149
a) <i>Dans les territoires de montagne</i>	149
b) <i>Dans les territoires littoraux</i>	152
C. AXE N° 3 : EN MATIÈRE D'URBANISME, ACCOMPAGNER ET AJUSTER POUR RÉÉQUILIBRER L'APPLICATION EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT, SANS REMETTRE EN CAUSE L'OBJECTIF DE PROTECTION	154
1. <i>Axe 3. 1. Clarifier et accompagner</i>	154
a) <i>Préciser certaines notions dans la loi</i>	154
(1) <i>Une notion-clef des deux lois : la continuité de l'urbanisation</i>	155
(2) <i>Les espaces proches du rivage</i>	157
(3) <i>La capacité d'accueil du territoire, une notion longtemps ignorée, appelée à devenir une notion-clef</i>	160
b) <i>Informé et former</i>	161
c) <i>Faire évoluer le rôle des services de l'État</i>	163
2. <i>Axe 3. 2. Prévoir certains assouplissements circonscrits aux règles d'urbanisme dans les communes littorales et les zones de montagne</i>	165
a) <i>Mobiliser le bâti existant</i>	166

(1) Soutenir le comblement des « dents creuses »	166
(2) Clarifier le régime de reconstructions et de travaux sur bâtiments existants	170
(a) Assouplir le régime des réfections dans les espaces remarquables du littoral	170
(b) Élargir les possibilités de reconstruction à l'identique et quasi à l'identique	173
(c) Sécuriser la construction d'annexes en loi Littoral, hors bande littorale	175
b) Détendre la contrainte pour l'implantation d'activités incompatibles avec le voisinage des habitations	176
(1) Accompagner le développement d'infrastructures de production d'énergies renouvelables	177
(2) Assouplir les possibilités d'implantation d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées	181
(3) Desserrer la contrainte sur les bâtiments agricoles	182
c) Les limites du « zéro artificialisation nette »	186
D. AXE N° 4 : FAIRE DE LA LOI MONTAGNE UNE « LOI DES MONTAGNES » ET DE LA LOI LITTORAL UNE « LOI DES LITTORAUX »	187
1. Différencier sans déroger : soutenir la déclinaison territoriale des dispositions des lois Montagne et Littoral en redonnant la main aux élus locaux	187
a) Soutenir la planification et développer l'ingénierie	187
b) Faire du Scot le véritable pivot de la différenciation territoriale	190
(1) Renforcer le pouvoir prescriptif du Scot à l'échelle locale	190
(a) Le Scot, un élément clef de l'application des lois Montagne et Littoral	190
(b) Renforcer le rôle des Scot dans la mise en œuvre des lois Montagne et Littoral	192
(c) En conséquence, permettre au Scot de faire écran entre la loi et le PLU(i)	194
(2) Permettre au Scot de moduler le périmètre d'application de la loi Littoral	197
2. Entre les différents types de territoires	200
a) Mettre en place une différenciation spécifique en faveur des territoires insulaires	200
b) Mieux prendre en compte la spécificité des lacs, dans leur diversité	202
(1) Sécuriser les communes riveraines des grands lacs sur leur statut au regard de la loi Littoral	203
(2) Assouplir des contraintes inadaptées à la situation des plans d'eau intérieurs	206
c) En Corse et en outre-mer, approfondir la différenciation	209
E. AXE N° 5 : APPORTER DES RÉPONSES AUX NOUVEAUX ENJEUX DES TERRITOIRES MONTAGNARDS ET LITTORAUX, DONT L'ENJEU MAJEUR DE L'HABITABILITÉ	212
1. Risques climatiques et habitabilité : adapter les représentations collectives et les normes pour accompagner les territoires littoraux et montagnards face à des transitions colossales	212
a) L'habitabilité, un enjeu de plus en plus crucial pour les territoires soumis aux deux lois	212
b) Favoriser une nécessaire évolution des représentations collectives sur la vulnérabilité des littoraux et des montagnes	214
c) Recompositions spatiales : relocalisations et « retrait stratégique »	216
d) Faire aboutir dans les meilleurs délais la question du financement des relocalisations et de l'accompagnement financier	218
2. Urbanisation et risques de submersion : lancer un « plan national digues / ouvrages côtiers »	219
3. Renforcer nos connaissances sur les espaces glaciaires et sur les risques associés	220
a) Accroître les connaissances et les moyens pour les risques d'origine glaciaire et périglaciaire (ROGP)	220
b) Renforcer la protection des espaces post-glaciaires	222
4. Engager la rénovation du parc immobilier touristique, en accompagnant les acteurs	224
5. Pression de la saisonnalité sur le secteur du logement : tempérer les « lits froids »	227
6. L'eau en montagne : concilier les usages et garantir la solidarité entre les bassins	230
a) Concilier les usages de l'eau en montagne	230

b) Renforcer la solidarité à l'échelle des bassins versants	231
7. Encourager le développement de solutions de mobilité adaptées aux territoires de montagne	235
8. Favoriser le développement d'une montagne à l'année	238
a) Les évènements sportifs et la pratique des sports de pleine nature	238
b) Diversifier les activités touristiques	241
c) Maintenir un service public indispensable	243
TRAVAUX DE LA MISSION.....	245
• Examen du rapport (mardi 7 juillet 2026)	245
• Comptes rendus des auditions plénières	246
LISTE DES PERSONNES ENTENDUES	247
• Auditions plénières	247
• Auditions au format rapporteur	252
LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES.....	254
LISTE DES DÉPLACEMENTS.....	257
• Déplacement en Isère et dans les Hautes-Alpes (22 au 24 avril 2026).....	257
• Déplacement dans le Finistère (21 et 22 mai 2026)	261
• Déplacement dans le Pas-de-Calais (4 juin 2026)	264
• Déplacement dans la Meuse (18 juin 2026)	266
TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI.....	269
ANNEXES	283
• Annexe 1 : Allocution de M. Valéry Giscard D'Estaing, à Vallouise, mardi 23 août 1977	283
• Annexe 2 : Rapport d'études d'Opinionway sur la consultation des élus locaux organisée par la mission d'information	293
• Annexe 3 : Étude comparative sur la protection de la montagne et du littoral dans cinq pays européens : l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse	338

L'ESSENTIEL

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.

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 »¹

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**



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

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 **unaniment** le bilan des deux lois, qualifiées plusieurs fois de « *grands textes de la Ve République* » et de « *lois cathédrales* ».

Sélection de témoignages rassemblés par la mission



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.* »¹



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

Ces espaces constituent à ce titre un « *laboratoire de la différenciation* »¹, 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

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**.

¹ Audition de M. Henri Prévost, directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT).

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.

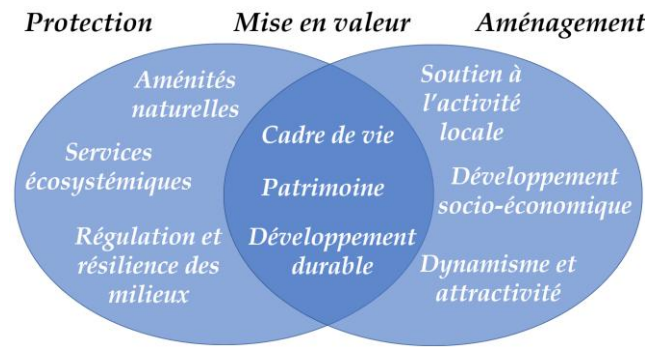
Sur le plan de la **gouvernance**, la mission suggère :

- 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 efficacité**. 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 déminer 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^E 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* »¹.

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 Béarde – dévasté à l'été 2024 par une crue torrentielle - a confirmé une intuition de la mission : il est indispensable de

¹ Audition de M. Henri Prévost, directeur général de l'ANCT.

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 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 décroisement 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 décroisement 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.

INTRODUCTION

Montagnes, littoraux : derrière les cartes postales et les clichés, ces territoires se caractérisent par des réalités géographiques, historiques, culturelles et socio-économiques fortes et distinctes, et également, depuis 40 ans, par des régimes juridiques spécifiques, la **loi Montagne**¹ et la **loi Littoral**².

Depuis lors, pour une partie substantielle du pays, c'est le territoire qui est pris en compte comme critère de distinction pour fonder une différence de traitement juridique : cette différenciation concerne **un peu moins de 20 % des communes**³ et **environ un tiers du territoire**.

Quoique contemporaines et également ambitieuses, **les lois Montagne et Littoral diffèrent substantiellement dans leurs objectifs originels**. La loi Montagne embrasse un large éventail de politiques publiques adaptées aux zones de montagne, dont elle reconnaît les spécificités et cherche à soutenir le développement économique ; la loi Littoral, pensée pour des espaces toujours plus attractifs et densément peuplés, cherche à articuler l'aménagement des territoires littoraux avec la protection et la mise en valeur des espaces naturels, des paysages et de l'équilibre écologique propres à ces espaces.

Si leurs grands principes sont restés stables depuis 40 ans, **ces lois ont été modifiées à de nombreuses reprises** : en témoignent l'adoption en 2016 de la loi « Montagne II »⁴ ou la vingtaine de lois qui ont ajusté les dispositions de la loi Littoral en matière d'urbanisme.

Quarante ans après, quel bilan tirer de l'application de ces deux lois ? Ont-elles rempli leurs objectifs en matière de préservation, de mise en valeur et d'aménagement des territoires concernés ? Comment interpréter les difficultés de mise en œuvre souvent relayées par les élus locaux ? Dans quelle mesure ces textes ont-ils permis d'adapter les règles applicables dans les zones de montagne et littorales par rapport aux autres territoires, mais également entre territoires montagnards et entre territoires littoraux ? À l'épreuve du temps, les principes fondateurs de ces deux textes sont-ils en mesure de répondre aux défis auxquels sont confrontés les territoires montagnards et littoraux ?

¹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

² Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

³ Selon les données de la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP), on compte plus de 5 500 communes ou parties de communes soumises à la loi Montagne et 1 174 communes soumises à la loi Littoral.

⁴ Loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne.

Ces questions essentielles ont justifié la constitution de la présente mission d'information, intitulée : « Loi Littoral, Loi Montagne : 40 ans après, quelle différenciation ? »

*

*

*

Créée à l'initiative du groupe de l'Union Centriste, la mission d'information s'est **constituée le 3 février 2016**.

Au cours de ses **cinq mois de travaux**, elle a cherché à établir un **bilan précis** de ces deux lois et de leurs modifications, à **objectiver leurs apports et les difficultés liées à leur application** dans les territoires, mais aussi à **confronter ce bilan au principe de différenciation**.

Elle a souhaité **examiner l'ensemble des problématiques auxquelles sont actuellement confrontés les territoires montagnards et littoraux** et s'intéresser à la **situation spécifique de certains territoires**, comme les outre-mer, la Corse, les communes insulaires, ou encore les communes riveraines des grands lacs, soumises à la loi Littoral.

En **14 réunions plénières**, elle a entendu, sous la forme d'auditions ou de tables rondes, près d'une cinquantaine de personnalités, d'experts, de juristes, de représentants d'associations d'élus, d'établissements publics, de fédérations professionnelles ou encore d'associations. S'y est ajoutée **une journée et demie d'auditions en « format rapporteur »**, au cours desquelles ont pu être entendus une vingtaine de personnalités ou de représentants d'autres organismes. Au total, **près de 70 personnalités et représentants de diverses structures ont été entendus par la mission d'information**¹.

Par ailleurs, la mission d'information a reçu une **trentaine de contributions écrites**, dont une partie avait été sollicitée par le président et le rapporteur de la mission, parfois sur la suggestion de membres de la mission d'information².

Soucieuse d'appréhender au mieux la réalité des territoires concernés par l'application de ces deux lois, la mission d'information a effectué **quatre déplacements** : dans les départements de l'Isère et des Hautes-Alpes, dans le Finistère, dans le Pas-de-Calais et, enfin, dans la Meuse³. Chacun de ses déplacements a permis à la mission d'information – qui a été à chaque fois accueillie très chaleureusement par les acteurs locaux – de recueillir des témoignages et des informations essentiels, de confirmer certains constats établis lors des auditions ou de faire émerger des problématiques complémentaires. Au-delà des échanges toujours riches avec les acteurs

¹ La liste des personnes entendues par la mission d'information figure à la fin du présent rapport. Les comptes rendus de l'ensemble des auditions et tables rondes tenues en réunion plénière sont accessibles sur le site du Sénat.

² La liste des contributions écrites figure également à la fin du présent rapport.

³ Le programme de ces quatre déplacements figure à la fin du présent rapport.

locaux, et notamment avec les élus, ces déplacements ont été marqués par des moments forts, comme la visite du Hameau de la Bérarde (Isère), ravagé à l'été 2024 par un évènement climatique intense et qui en portait encore les stigmates, ou par les échanges avec la maire de Treffiagat (Finistère), confrontée à la nécessité de faire détruire des maisons du hameau de Lehan face au risque de submersion marine.

La mission d'information a également organisé une **consultation des élus locaux** pour connaître leur ressenti au prisme de leur expérience du terrain : ceux-ci sont en effet en première ligne dans la mise en œuvre concrète des lois Montagne et Littoral. **Près de 500 élus ont répondu**, dont environ 350 issus de communes concernées par la loi Montagne ou la loi Littoral, ce qui constitue un échantillon significatif¹.

Enfin, la mission d'information a sollicité de la division de la législation comparée une **étude de la réglementation existant en matière de montagne et de littoral dans plusieurs pays européens**. Cette analyse s'intéresse à cinq pays européens (l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse), en portant une attention plus particulière aux problématiques relatives au trait de côte et aux lacs de montagne².

Par ces différents canaux, la mission d'information a pu recueillir un **volume conséquent de témoignages et d'informations, permettant d'étayer une analyse inédite** : si les rapports – notamment parlementaires – sur l'application de la loi Montagne ou de la loi Littoral sont nombreux, **ce travail d'analyse combinée des deux textes est en effet une première**. Les travaux de la mission ont d'ailleurs démontré la **pertinence de cette analyse croisée** : au-delà de la nature de ces deux textes qui ciblent un espace géographique particulier, de nombreux points communs permettent de dresser une analyse convergente concernant, entre autres, l'impératif de protection des paysages et de la biodiversité, une vulnérabilité accrue aux conséquences concrètes du dérèglement climatique, l'importance de l'activité touristique, ou encore des enjeux prégnants en matière de logement et de cadre de vie.

*

*

*

Au terme de ses travaux, la mission d'information dresse des **constats sans appel**.

Les lois Montagne et Littoral sont des « lois cathédrales », des monuments, dont le bilan ne peut être que salué, notamment en termes de préservation des paysages et des milieux, d'habitat et de qualité de vie ou encore d'augmentation de la capacité de résilience des territoires.

¹ Les résultats de cette consultation – et plus précisément le rapport d'études d'Opinionway analysant ces résultats – figure en annexe 2.

² L'étude de législation comparée figure en annexe 3.

Elles n'ont en revanche **pas permis une différenciation suffisante des normes aux spécificités de ces territoires ou aux spécificités internes à ces territoires** ; en particulier, les difficultés d'application des règles en matière **d'urbanisme** constituent toujours **un irritant majeur**, surtout dans les territoires littoraux, peinant à trouver une articulation avec les autres dispositions législatives visant à la protection des sols intervenues depuis leur promulgation.

Enfin quarante ans après leur promulgation, ces lois doivent **accompagner les transitions des montagnes et des littoraux**, liées en premier lieu aux menaces liées au dérèglement climatique mais aussi à d'autres enjeux, notamment en matière de logement ou d'activités économiques.

Sur la base de ces constats, la mission d'information a formulé **34 recommandations concrètes, pragmatiques et ambitieuses, suivant 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 aux irritants en matière d'urbanisme, dans le respect des grands principes de ces lois ;
- faire de la loi Montagne « une loi des montagnes » et de la loi Littoral une « loi des littoraux », c'est-à-dire permettre une différenciation des règles en fonction des territoires ;
- apporter des réponses aux nouveaux enjeux des territoires montagnards et littoraux

En plus de **propositions de modifications législatives**, et d'une **alerte du Gouvernement** sur la nécessité d'engager le chantier de la rénovation de ces deux textes, le présent rapport entend aussi appeler à une **prise de conscience collective** quant aux enjeux auxquels sont confrontés les territoires littoraux et de montagne, territoires « sentinelles », notamment à l'occasion des débats qui accompagneront les échéances électorales de 2027.

LISTE DES RECOMMANDATIONS

Axe n° 1 : réaffirmer les grands principes de la loi Montagne et de la loi Littoral

Recommandation n° 1 : sur le modèle de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour les territoires de montagne, œuvrer pour inscrire, à terme, les spécificités des territoires littoraux dans les textes européens.

Recommandation n° 2 : préserver et 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.

Recommandation n° 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 (évolution du Conseil national de la mer et des littoraux et création, au sein des conseils maritimes de façade, de « comités de littoral » sur le modèle des comités de massif).

Recommandation n° 4 : permettre à l'ensemble des acteurs de pouvoir apprécier de manière concrète et documentée le bilan positif des deux lois, en mettant en place une évaluation globale intitulée « Observatoire des territoires montagnards et littoraux » ayant pour mission d'établir une estimation chiffrée des bénéfices financiers associés aux aménités des territoires concernés : services écosystémiques, culture, éducation, cadre de vie et bien-être, loisirs, cycle de l'eau, résilience des milieux...

Axe n° 2 : réaffirmer l'importance d'une politique de différenciation en faveur des territoires montagnards et littoraux

Recommandation n° 5 : sur le modèle des articles 1^{er} et 8 de la loi Montagne, inscrire le principe de différenciation dans la loi Littoral.

Recommandation n° 6 : afin de s'assurer de la prise en compte des spécificités des territoires montagnards et littoraux, inclure dans les études d'impact des projets de loi une analyse de leur application à ces territoires.

Recommandation n° 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 ».

Recommandation n° 8 : renforcer les dispositions de la loi Montagne relatives à l'accès aux services publics, notamment dans son volet consacré à l'école en veillant à ce que le « contrat social d'accessibilité scolaire » annoncé

en mai 2026 permette une véritable prise en compte des spécificités du milieu montagnard, ou dans son volet consacré à la santé.

Recommandation n° 9 : favoriser, en montagne, l'activité multi-sites des urgentistes et accroître le recours aux médecins correspondants du Samu (MCS).

Recommandation n° 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 en raison de la période limitée pendant laquelle des travaux sont possibles, compétence Gemapi à adapter aux écoulements torrentiels notamment pour ce qui concerne les ouvrages non classés, création de dispositifs de soutien aux activités économiques en montagne en s'inspirant de l'ICHN) ou du littoral (compétence Gemapi, mesures en faveur du pastoralisme littoral inspirées de la loi Montagne).

Recommandation n° 11 : modifier la réglementation relative au diagnostic de performance énergétique (DPE) afin de répondre aux spécificités des zones de montagne, notamment en affinant les seuils d'altitude et en modifiant les zones climatiques.

Axe n° 3 : apporter des réponses concrètes et pragmatiques, dans le respect des grands principes des deux lois, aux irritants en matière d'urbanisme

Axe n° 3.1. Clarifier et accompagner

Recommandation n° 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...).

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 14 : mettre en place des programmes d'information et de formations techniques sur les lois Montagne et Littoral pour les élus, les services déconcentrés de l'État et les services instructeurs des collectivités territoriales.

Recommandation n° 15 : faire évoluer le rôle des services de l'État, et notamment des services préfectoraux, d'une posture de contrôleur à celle de conseiller et d'accompagnateur et dresser des bilans réguliers d'application de ces deux lois, partagés entre collectivités territoriales et services de l'État.

Axe n° 3.2. Prévoir certains assouplissements circonscrits

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 17 : prévoir des assouplissements limités pour les travaux portant sur des constructions existantes :

- permettre, dans les espaces remarquables et caractéristiques du littoral, tous travaux ne créant ni surface de plancher ni emprise au sol supplémentaire, et ne modifiant pas de manière significative les caractéristiques du bâti ;

- assouplir, en zone de montagne comme dans les communes littorales, le régime de reconstruction à l'identique de bâtiments en discontinuité, y compris les anciens chalets d'alpage, en permettant des adaptations et extensions limitées ;

- sécuriser la construction d'annexes dans les communes littorales, hors bande littorale.

Recommandation n° 18 : assouplir le régime applicable aux installations photovoltaïques en loi Montagne et en loi Littoral, pour permettre leur implantation en discontinuité.

Recommandation n° 19 : sur le modèle de la loi Montagne, prévoir une exception au régime d'urbanisation en continuité dans la loi Littoral pour les installations et équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, hors bande littorale.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 21 : assurer une meilleure prise en compte des particularités géographiques locales des communes littorales et des zones de montagne dans la territorialisation des enveloppes foncières résultant de la

mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par la loi Climat-résilience.

Axe n° 4 : faire de la loi Montagne, une « loi des montagnes » et de la loi Littoral, une « loi des littoraux »

Axe n° 4.1. Différencier territorialement : redonner la main aux acteurs locaux

Recommandation n° 22 : renforcer l'ingénierie pour accompagner les collectivités territoriales montagnardes et littorales dans l'élaboration des documents d'urbanisme, améliorer l'articulation entre les différents documents de planification et d'urbanisme et encourager la planification.

Recommandation n° 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.

Axe n° 4.2. Prendre en compte les spécificités de certains territoires

Recommandation n° 24 : adopter une « loi îles » comprenant des dispositions (en matière d'urbanisme mais aussi pour la majeure partie des politiques publiques) visant à prendre en compte les spécificités des îles dépourvues de tout lien permanent avec le continent.

Recommandation n° 25 : sécuriser le champ d'application de la loi Littoral aux plans d'eau intérieurs en :

- clarifiant les modalités de calcul de leur superficie ;

- faisant procéder par le Cerema à la mesure de la superficie des plans d'eau intérieurs actuellement soumis à la loi Littoral ;

- établissant une liste consolidée, publiée par décret et actualisée à intervalle régulier, des plans d'eau intérieurs et des communes riveraines soumis à la loi Littoral.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 27 : en Corse, mettre en œuvre la possibilité ouverte au Padduc par la loi Élan d'identifier les secteurs soumis à la fois à la loi Littoral et à la loi Montagne où s'appliquera uniquement la loi Montagne.

Recommandation n° 28 : différencier les règles applicables aux outre-mer :

- consacrer les schémas d'aménagement régionaux (SAR) comme pivots de la déclinaison des deux lois dans les outre-mer ;

- mettre en œuvre l'article 8 *ter* de la loi Montagne, qui permet une prise en compte des spécificités ultramarines.

Axe n° 5 : apporter des réponses aux nouveaux enjeux des territoires montagnards et littoraux, dont l'enjeu majeur de l'habitabilité

Recommandation n° 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 :

- intégrer la question de l'habitabilité dans les réflexions prospectives, en y associant les populations et les acteurs économiques ;

- renforcer la culture du risque en prévoyant des formations aux élus locaux et aux services de l'État afin de renforcer la prise en compte du risque dans l'action publique et sa diffusion auprès du grand public ;

- pour les territoires dont l'habitabilité est en question, mettre en place des cellules d'accompagnement sur la durée, à destination des élus, de la population et des acteurs économiques ;

- poursuivre la réflexion sur le financement de l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'adaptation au changement climatique et le financement de la relocalisation ;

- 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.

Recommandation n° 30 : sur le modèle du « programme national ponts », lancer un « programme national digues/ouvrages côtiers ».

Recommandation n° 31 : pour ce qui concerne les glaciers :

- renforcer les moyens en faveur de la prévention du risque d'origine glaciaire et périglaciaire (ROGP), compte tenu du faible niveau de connaissances et de la forte évolution des dynamiques glaciaires ;

- engager des réflexions prospectives sur l'avenir et la protection des espaces postglaciaires ;

- sur le modèle de la mobilisation des fonds européens par le Conservatoire du littoral sur l'érosion côtière, créer un dispositif équivalent en montagne pour la fonte des glaciers.

Recommandation n° 32 : lancer un plan national de rénovation de l'immobilier touristique en montagne et sur le littoral :

- confier à un opérateur de l'État existant une mission de rénovation du bâti de loisirs afin d'accroître le taux d'occupation, répondre à l'impératif de transition énergétique, éviter le phénomène de friche et de désertification, s'inscrivant dans le cadre du plan de relance du logement, en priorisant l'hébergement collectif à vocation sociale ;

- simplifier les procédures administratives des aides à la restauration et à la réhabilitation des bâtiments, à l'exemple de la disposition de la loi Olympique permettant aux collectivités de porter des opérations combinant les effets d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) et d'une Opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (Oril) ;

- mettre en place des prêts collectifs à taux bonifiés pour financer les travaux des parties communes de résidences de tourisme en copropriétés et dans les copropriétés individuelles ;

- étudier la mise en place d'une éco-contribution des vacanciers et acteurs économiques dédiée à la rénovation du parc touristique en montagne.

Recommandation n° 33 : apporter des réponses concrètes à la problématique des « lits froids » en montagne et sur le littoral :

- faciliter la mise en œuvre des servitudes de résidence principale ;

- mobiliser des outils existants, tels que le bail réel solidaire (BRS) pour aider l'implantation de travailleurs saisonniers et mettre en place un plan départemental concerté préfet/collectivités sur le logement des saisonniers, mobilisant les collectivités territoriales, les employeurs et les propriétaires de résidences secondaires ;

- étudier l'institution d'une taxe locale facultative communale ou intercommunale s'inspirant du dispositif mis en place en Suisse, visant les logements meublés non occupés ou loués en deçà d'un seuil annuel ; affecter les recettes à des actions en faveur de l'habitabilité ;

- étudier la conditionnalité de certains avantages à un nombre minimal de jours de location (abattement fiscal pour les meublés de tourisme par exemple).

Recommandation n° 34 : prévoir des schémas de conciliation et de partage des usages de l'eau en montagne et garantir la solidarité entre les bassins versants en rendant obligatoire la taxe Gemapi et en imposant un montant minimum pondérable en fonction de l'exposition des territoires au risque inondation ainsi qu'en faisant des recettes de la Gemapi un outil de

financement mutualisé de la gestion de la ressource en eau et de prévention des inondations.

Recommandation n° 35 : favoriser le développement de solutions de mobilité adaptées aux territoires de montagne (transport ferroviaire, notamment les trains d'équilibre du territoire, transport à la demande, mobilités partagées, desserte inter-vallées) afin de lutter contre l'isolement valléen.

Recommandation n° 36 : prendre des mesures en faveur de la diversification et du développement de l'activité économique de la montagne tout au long de l'année :

- encourager le développement d'évènements sportifs et culturels hors saison pour lisser la fréquentation touristique, notamment en prévoyant des autorisations pluriannuelles ou la reconduction simplifiée des autorisations pour les courses récurrentes ;

- encourager les investissements des collectivités territoriales pour des activités touristiques d'avenir (itinéraires de randonnée, réfection des refuges de montagne, exploitation touristique des lacs...) ;

- faire appliquer les servitudes pour permettre la pratique d'activités de pleine nature ;

- soutenir le maintien du service public de proximité tout au long de l'année.

I. LA LOI MONTAGNE ET LA LOI LITTORAL : DEUX LOIS MAJEURES D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, AU BILAN INCONTESTABLE, MAIS QUI ONT INSUFFISAMMENT MIS EN ŒUVRE L'IMPÉRATIF DE DIFFÉRENCIATION ET SONT TÉLESCOPÉES PAR DE NOUVEAUX ENJEUX

A. DEUX « LOIS CATHÉDRALES » DONT LE BILAN EST SALUÉ PAR TOUS

1. Des textes ambitieux qui concernent plusieurs milliers de communes

a) *La loi Montagne : la première loi d'aménagement du territoire s'appliquant à une partie spécifique du territoire national*

(1) Avant la loi Montagne : des espaces géographiques qui se sont structurés indépendamment d'une stratégie nationale

(a) Les territoires de montagne se sont d'abord structurés localement

Historiquement, les territoires de montagne ont pris conscience de leurs singularités, qu'elles soient géographique, économique ou sociale : les conditions de vie spécifiques en milieu montagnard ont favorisé l'**apparition de solidarités et règles locales**.

Plusieurs travaux historiographiques ont traité des particularités des vallées alpines et pyrénéennes. Ils ont notamment montré que, dès le XII^e siècle, se développent dans les Pyrénées les « **lies et passeries** », des accords conclus entre les communautés montagnardes vivant de part et d'autre de la frontière franco-espagnole. L'objectif de ces conventions écrites était de définir des **règles d'usage des pâturages d'altitude, d'utilisation des ressources ou encore de circulation des troupeaux**¹. Les territoires alpestres connaissent quant à eux, à partir du XIV^e siècle, la mise en place d'initiatives locales similaires destinées à organiser la vie de proximité et défendre les intérêts de la montagne. Les « escartons du Briançonnais », assemblées représentatives, étaient ainsi chargées de **défendre les intérêts communaux d'habitants peuplant la vallée alpine**². Cette forme primaire d'organisation des territoires de montagne, visant à faire prévaloir leurs particularités, a perduré jusqu'en 1789 et certaines conventions dites « lies et passeries » continuent même d'être appliquées aujourd'hui dans certains territoires.

Au-delà de ces organisations de la vie en montagne qui émanent directement des populations, **les pouvoirs publics sont intervenus**, par sédimentation, pour **tenter d'encadrer et de définir les conditions de la vie**

¹ Henri Cavaillès, « Une fédération pyrénéenne sous l'Ancien régime. Les traités de lies et passeries », *Revue historique*, 1910.

² Nadine Vivier, « La « république des escartons », entre Briançonnais et Piémont (1343 - 1789) », *Annales du midi*, 2002.

en montagne, du partage des ressources et des droits d'usage de ses espaces.

En 1827 est ainsi adopté le code forestier : il a notamment cherché à mettre un terme au défrichement massif des territoires de montagne orchestré par les paysans et habitants des vallées pour y établir des pâturages¹. Les lois du 28 juillet 1860 et du 8 juin 1864 ont quant à elles prévu des mesures aux fins de « *reboisement et de gazonnement des montagnes* », et la loi Restauration et conservation des terrains de montagne, dite « loi RTM », du 4 avril 1882 a institué une véritable politique de reboisement et de contrôle des pâturages afin de lutter contre l'érosion et les risques naturels.

Les territoires de montagne ont également été structurés par la volonté de philanthropes de voir ces **espaces protégés des altérations humaines**. En 1913, le parc de la Bérarde, aujourd'hui partie intégrante du Parc national des Écrins, est créé. Des initiatives de ce type vont se multiplier sur l'ensemble du territoire afin de préserver ces espaces remarquables². Progressivement, s'impose un véritable modèle du « parc national à la française », dont les lignes directrices sont fixées par la loi n° 60-708 du 22 juillet 1960 relative à la création des parcs nationaux, qui va contribuer à structurer les espaces montagnards.

Les vallées de montagne se sont également organisées autour d'un savoir-faire spécifique, en jouant sur un principe de spécialisation, notamment dans **l'activité industrielle**. Dans la vallée de l'Arve par exemple, en Haute-Savoie, l'industrie du « décolletage » s'implante dès le début du XIX^e siècle ; elle a été déterminante dans la production de pièces en soutien à l'effort de guerre pendant la Grande Guerre et elle a connu une forte croissance après 1945. L'activité industrielle a longtemps été le moteur des territoires de montagne, bien avant l'émergence du ski. **La montagne d'aujourd'hui doit beaucoup aux activités industrielles d'hier.**

Jusqu'à l'adoption de loi Montagne, les règles et usages applicables aux territoires montagnards n'ont été établis que par petites touches et interventions éparées des pouvoirs publics.

(b) L'ébauche d'une politique de montagne, établie par des interventions successives des pouvoirs publics

Les territoires de montagne n'ont pas bénéficié, jusqu'au milieu du XX^e siècle, d'une politique nationale structurée. La politique applicable à ces territoires est le fruit d'interventions successives et thématiques dans plusieurs secteurs d'activité, notamment de nature économique, qui ont conduit à faire naître progressivement une « politique de la montagne ».

¹ Louis Clarenc, « Le code de 1827 et les troubles dans les Pyrénées centrales au milieu du XIX^e siècle », *Annales du midi*, 1965.

² On compte aujourd'hui 11 parcs nationaux : la Vanoise (parc créé en 1963), Port-Cros (1963), les Pyrénées (1967), les Cévennes (1970), les Écrins (1973), le Mercantour (1979), la Guadeloupe (1989), La Réunion (2007), la Guyane (2007), les Calanques (2012) et le Parc national de forêts (2019).

Le législateur a d'abord reconnu la **particularité des territoires de montagne sous le prisme des contraintes de l'activité agricole et pastorale**. Ainsi, la loi complémentaire du 8 août 1962 (à la loi d'orientation agricole du 5 août 1960) a créé l'Institut national des études rurales montagnardes (Inerm) et a déterminé, en fonction de critères de dénivellation et d'altitude, les communes sur lesquelles l'activité agricole est rendue plus délicate. Pour la première fois, la montagne est appréhendée comme un objet en soi, et bénéficie d'une prise en considération spécifique de son territoire.

Au bénéfice des « plans neige » décidés entre 1964 et 1977, placés sous l'égide de la délégation interministérielle du territoire et à l'attractivité régionale (Datar), **la montagne fait l'objet d'une politique d'aménagement urbanistique visant à démocratiser la pratique des sports d'hiver**, et notamment du ski alpin. Ces plans engendrent l'aménagement d'ampleur de certaines stations de haute montagne – Flaine, Les Arcs, SuperDévoluy ou encore Avoriaz sont les premières concernées. La démocratisation du ski favorise de larges flux touristiques à destination des territoires de montagne. Pour y répondre, les « plans neige » prévoient la création de près de 350 000 lits : cet objectif ne sera jamais atteint et seuls 150 000 lits seront réalisés. En l'espace de quelques décennies, plusieurs espaces montagnards jusqu'alors fréquentés par des initiés aguerris, acquièrent une forte notoriété ce qui concourt au développement, notamment économique, de ces territoires.

L'action des pouvoirs publics en faveur des territoires de montagne ne s'est donc pas caractérisée par une **politique claire, cohérente et coconstruite avec les territoires concernés**. Elle s'est établie autour du « tout neige » – ce que les habitants des vallées nommeront « l'or blanc » – au détriment parfois des particularités locales, des savoir-faire et des traditions. Ces vallées, qui étaient jusqu'alors connues et reconnues pour leurs activités industrielles – à l'instar de la vallée de l'Arve citée précédemment – voient leur nature et leur identité évoluer.

L'absence d'approche globale « montagne » va accroître les disparités entre les territoires des vallées. Ainsi que le soulignait un rapport inter-inspections d'octobre 2010, *« le département de la Savoie totalise près de la moitié de l'offre française des sports d'hiver et la seule vallée de la Tarentaise accueille plus de touristes que le département n'a d'habitants »*¹. Confrontés à un phénomène de désindustrialisation, d'exode rural et de disparités fortes entre les territoires de montagne, les pouvoirs publics vont acter la nécessité de concevoir une véritable politique de la montagne.

(2) La loi Montagne : l'impulsion d'une politique cohérente et globale en faveur des territoires de montagne

Avant l'examen du projet de loi relatif au développement et à la protection de la montagne, dit « projet de loi Montagne », par le Parlement

¹ IGF, IGJS, CGEDD, CGAAER, octobre 2010, « Bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ».

en 1984, plusieurs travaux ont mis en évidence la nécessité d'une approche ensemblière pour la montagne. La mission d'information peut ainsi notamment mentionner les travaux suivants :

- la création, le 20 décembre 1973, par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT), des postes de commissaires à l'aménagement pour quatre massifs : Alpes, Jura et Vosges, Massif central, Pyrénées ;
- en 1974, le rapport du commissaire Placide Rambeaud intitulé « *La montagne, éléments pour une politique* », qui formalise une approche globale et intégrée de la politique de la montagne ;
- la directive européenne du 28 avril 1975 qui reconnaît le retard structurel des zones défavorisées, dont la montagne ;
- un rapport de 1975 de M. Jean Brocard, député de la Haute-Savoie, intitulé « *Pour que la montagne vive* » qui dresse une liste des difficultés constituant la spécificité montagnarde ;
- le discours du Président de la République Valéry Giscard d'Estaing, prononcé à Vallouise le 23 août 1977, qui peut se résumer ainsi : « *une montagne vivante, active et protégée* »¹.

(a) Avant la loi de 1985 : une certaine idée de la montagne, le discours de Vallouise de 1977

Les dix années qui ont précédé l'élaboration puis la discussion de la loi Montagne ont permis de dresser les contours d'une politique des montagnes. Le **discours de Vallouise du Président Giscard d'Estaing** permet de cerner et d'appréhender l'état d'esprit qui a présidé aux discussions de la loi Montagne.

Le Président Giscard d'Estaing évoquait alors un « *combat à cinq branches* » consistant d'abord à « *mettre fin au déclin démographique de la montagne* », ensuite à donner la possibilité aux jeunes de « *pouvoir rester [et] venir s'installer dans les communes de montagne* ». Pour ce faire, il estimait indispensable que soit reconsidérée « *la manière dont l'agriculture de montagne se développe* » ainsi que la manière dont sont « *mises en valeur les ressources de la montagne [...] [à l'exemple du] bois des Alpes [et du] marbre des Pyrénées* ». Économiquement, il résumait la situation de la montagne à la formule suivante : « *l'isolement géographique ne doit pas conduire à l'isolement économique* » ; il revenait ainsi au tourisme de jouer un rôle en matière de développement.

Troisième élément, le Président estimait qu'il fallait « *aider davantage les collectivités locales de montagne* » et il posait les bases **du principe de différenciation** : « *le caractère particulier de la montagne doit être pris en considération. En montagne plus qu'ailleurs, les situations varient largement*

¹ Cf. annexe 1.

d'une vallée à une autre et même d'un versant à un autre ». Il ajoutait en ce sens : « *on doit, en quelque sorte, dans la montagne, faire du sur mesure, et non pas appliquer aveuglément un règlement ou une norme nationale* ».

La quatrième branche du « combat » du Président Giscard d'Estaing en faveur de la montagne consistait « *à mieux protéger et mieux entretenir le patrimoine naturel* ». Cette protection devait néanmoins s'effectuer en symbiose avec le développement économique. Il préconisait ainsi notamment de « *réserver à l'activité agricole les meilleures terres. On ne construira plus, sauf exception, sur les terres que l'agriculture peut mettre en valeur* » et de regrouper les constructions nouvelles puisqu'« *il n'est plus admissible que des sites de montagne entiers soient parsemés de constructions hétéroclites et désordonnées* ». Il s'affichait en partisan d'une politique urbaniste orientée autour du « *hameau neuf* » ou en « *continuité avec les villages actuels* ».

Enfin, la dernière action souhaitée par le Président Giscard d'Estaing consiste en une **politique en faveur de « l'écologie »** afin de protéger le cadre de vie du quotidien, de lutter contre les pollutions et les déchets ou encore de gérer des réserves naturelles.

La mission d'information note que l'allocution du Président Giscard d'Estaing, prononcée pourtant il y a près de cinquante ans, n'a pas pris une ride. Les difficultés identifiées hier n'ont pas disparu et ce discours entre notamment en résonance avec les problématiques évoquées par les acteurs locaux, et notamment les élus, des départements de l'Isère et des Hautes-Alpes que la mission d'information a rencontrés lors de son déplacement.

C'est sur ce fondement politique et théorique que sera façonnée la loi Montagne du 9 janvier 1985 : les titres I à V du texte semblent directement hérités de ce discours.

(b) Une loi qui appréhende la montagne sous tous ses versants

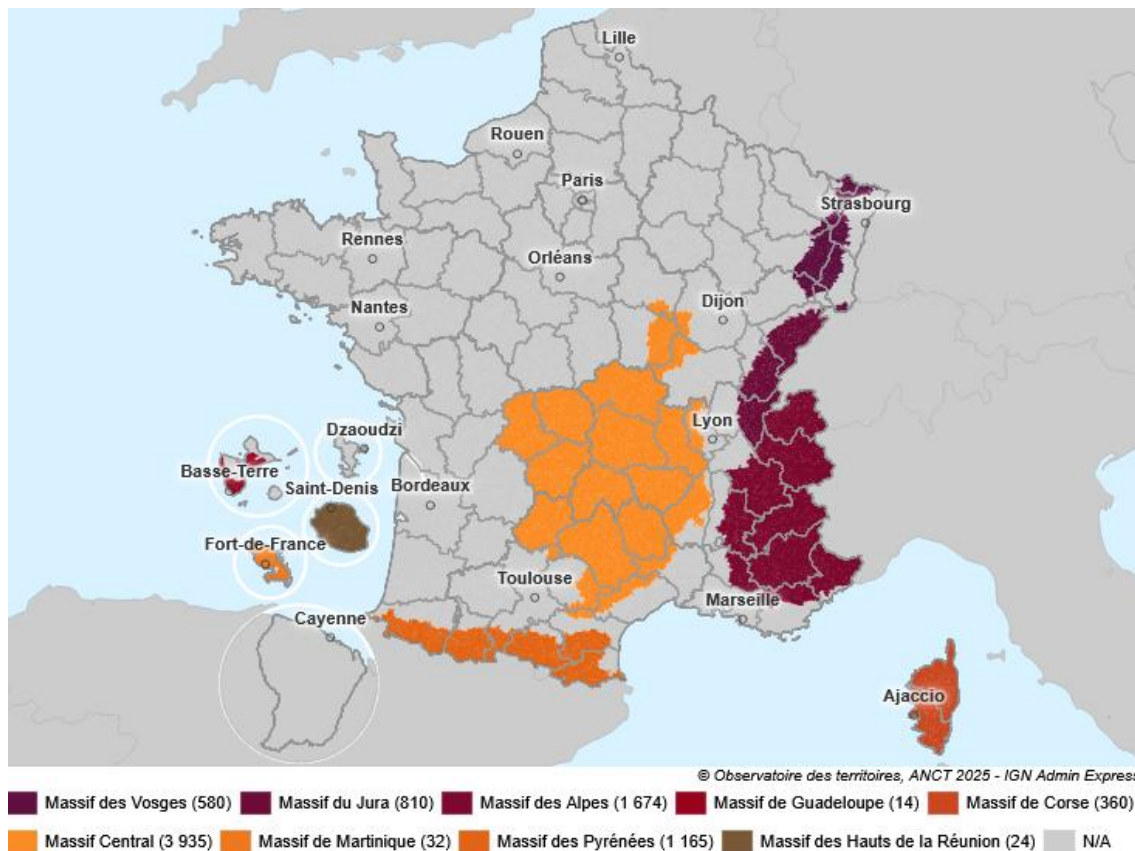
La loi Montagne de 1985¹ est **un texte d'ampleur à l'ambition incontestable, adopté à l'unanimité** par le Parlement après de riches débats ayant notablement enrichi le texte initial. La mission tient à saluer le rôle essentiel joué par M. Louis Besson, l'un des « pères » de cette loi, décédé il y a quelques mois.

Composée de **102 articles traitant de problématiques variées**, elle a pour ambition d'appréhender la montagne sous tous ses versants, en cherchant à apporter des clefs aux difficultés identifiées.

La mission d'information salue le travail qui a été conduit il y a quarante ans pour aboutir à un texte « cathédrale » qui, aujourd'hui, continue de produire pleinement ses effets sur **près de 5 659 communes réparties sur 30 % du territoire métropolitain.**

¹ Loi n° 85-30 du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne.

Carte des massifs et territoires sur lesquels s'applique la loi Montagne



Source : observatoire des territoires, 2026

Les apports de la loi Montagne peuvent être regroupés en **plusieurs thématiques**.

- Définir la montagne et l'esprit de la politique montagnarde

L'**article 1^{er}** de la loi constitue la **pierre angulaire du texte** et fournit de nombreux éléments quant à l'esprit du législateur et sa vision d'une politique de la montagne.

Aux termes de cet article, le législateur a cherché à apporter une définition de la montagne : elle constitue « *une entité géographique, économique et sociale dont le relief, le climat, le patrimoine naturel et culturel nécessitent [...] une politique spécifique de développement. L'identité et les spécificités de la montagne sont reconnues par la nation et prises en compte par l'État* ».

Il a ensuite tenté d'en donner **une définition morphologique**, aux articles 3 et 4, en estimant que les zones de montagne se caractérisent par « *des handicaps significatifs* », en raison notamment des conditions climatiques difficiles ou de fortes pentes. Ces zones sont **définies par arrêté interministériel**. Dans les **oultre-mer**, les communes de montagne sont celles

situées à plus de 500 mètres d'altitude à La Réunion et à plus de 350 mètres en Guadeloupe et en Martinique¹.

Le législateur a également accordé, à l'article 1^{er}, au « *respect de l'identité culturelle montagnarde* » une place singulière. Il a souhaité que soit promue une « *démarche d'autodéveloppement* » des territoires qui composent la montagne. En outre, il a affirmé la « *reconnaissance du droit à un développement spécifique et à la prise en compte des différences [conduisant à adapter] les dispositions législatives ou réglementaires* ». Cette **reconnaissance d'un « droit à la différence »** est assez proche de la notion de « *différenciation* » qui anime aujourd'hui les débats et travaux parlementaires. Ce principe, particulièrement moteur pour le législateur, a été réaffirmé à l'article 8.

- Mettre en place des instances propres destinées à porter la voix de la montagne

Le chapitre II de la loi a prévu la **mise en place d'institutions spécifiques à la montagne**.

L'article 6 a créé un **Conseil national de la montagne (CNM)** composé de parlementaires et présidé par le Premier ministre. Il doit avoir un rôle consultatif notamment en matière de planification de l'action de l'État envers les territoires montagnards.

L'article 8 a institué des « **comités de massifs** » composés de représentants des élus locaux – régionaux, départementaux et communaux – et d'acteurs directement concernés par le développement, l'aménagement et la protection du massif².

Cette approche par « massif » permet, à l'échelle cohérente d'un territoire de montagne, d'offrir un espace de dialogue et de concertation. Les comités peuvent, par leurs avis, porter à la connaissance des pouvoirs publics des priorités et ainsi influencer sur l'élaboration de certaines politiques publiques.

- Soutenir le développement et l'activité économique en montagne

L'agriculture de montagne est notamment reconnue « *d'intérêt général comme activité de base de la vie montagnarde* » (article 18) et, en conséquence, la loi prévoit que le Gouvernement doit mettre en œuvre une politique agricole différenciée, promouvoir une production de qualité ou encore prendre en compte les « *handicaps naturels de l'agriculture de montagne* ». Ce dernier objectif fait écho à « *l'indemnité compensatoire des handicaps naturels* » (ICHN) mise en

¹ Peuvent, en outre, être classées dans les zones de montagne les communes et parties de communes situées à des altitudes inférieures à ces altitudes mais supérieures à 100 mètres, dont la majeure partie du territoire présente des pentes de 15 % au moins. Ces zones sont définies par arrêté interministériel.

² La composition des comités de massif est aujourd'hui définie par le décret n° 2017-755 du 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement des comités pour le développement, l'aménagement et la protection du massif des Alpes, du Massif central, du massif du Jura, du massif des Pyrénées et du massif des Vosges.

œuvre depuis 1976 dans le cadre de la politique agricole commune (PAC) de l'Union européenne et dont bénéficie l'agriculture de montagne.

Le soutien à l'activité agricole prend des formes très diverses. Est ainsi prévue la possibilité de créer des associations foncières pastorales ou des groupements pastoraux (article 29). Pour valoriser les produits alimentaires en provenance des zones de montagne, le législateur a également institué une appellation « montagne » (article 33).

Afin de soutenir le développement économique et social, la loi a en outre consacré le principe du maintien du commerce et de l'artisanat (article 55). Des règles particulières sont par ailleurs prévues pour les travailleurs saisonniers (articles 59 à 64) afin de tenir compte de la nature des activités économiques et de l'offre de travail en montagne.

- Protéger le territoire par des règles d'urbanisme propres aux zones de montagne

Le législateur a mis en place des dispositions particulières en matière d'urbanisme. L'article 72 de la loi a notamment prévu :

- la **prise en compte des spécificités des milieux montagnards** dans la planification de l'urbanisme ;
- la consécration d'un **double principe** : d'une part, la **préservation des terres nécessaires au maintien des activités agricoles, pastorales et forestières**, tout en y autorisant l'implantation d'infrastructures nécessaires à la pratique du ski et de la randonnée ; d'autre part, l'**urbanisation « en continuité avec les bourgs et villages »**, des restrictions supplémentaires étant prévues pour les rives des lacs d'une superficie inférieure à 1 000 hectares (où toutes les constructions sont en principe interdites, sauf exceptions) ;
- la création des « **unités touristiques nouvelles** » (UTN), opérations conçues pour planifier et cadrer les projets de développement touristique en montagne.
- Reconnaître aux activités de loisir et au ski une place déterminante dans le développement de la montagne

Ce texte a été voté dans un contexte où le ski – alpin et nordique – était en pleine démocratisation et contribuait ainsi au développement touristique et économique de la montagne ; il est par conséquent naturel que le législateur lui ait reconnu une place propre.

La loi Montagne a ainsi prévu la possibilité pour les communes d'instituer **une redevance d'accès aux sites nordiques** aménagés pour les loisirs (article 81)¹ ou encore d'instituer une taxe sur les entreprises exploitant

¹ Cette redevance est aujourd'hui codifiée à l'article L. 2333-81 du code général des collectivités territoriales (CGCT).

des engins de remontée mécanique, dite taxe « TRM »¹, afin que le ski contribue directement au financement du développement local de la montagne.

(3) Les modifications de la loi Montagne : une ambition initiale réaffirmée à plusieurs reprises depuis 40 ans

Promulguée il y a plus de quarante ans, la loi Montagne a connu quelques ajustements dont la portée reste incomparable par rapport au travail fondateur de 1985.

• La **loi sur le développement des territoires ruraux**², dite loi « DTR », a entraîné un **premier remaniement d'ampleur** de la loi de 1985. Elle a consacré un titre entier, composé de 27 articles, aux enjeux de la montagne. Elle a notamment procédé à la réécriture d'articles principiels, tels que l'article 1^{er} dont le contenu a été largement rationalisé.

Les modifications se sont néanmoins faites par « petites touches » :

- l'article 55 de la loi Montagne relatif à l'équipement commercial et à l'artisanat ainsi qu'au développement économique et social en montagne a été complété par l'article 182 de cette loi afin de tenir compte des difficultés d'accès aux soins dans les territoires de montagne ;

- l'article 187 a également tenté d'apporter une réponse aux problématiques rencontrées par les communes de montagne riveraines de lacs ou plans d'eau d'une superficie supérieure à 1 000 hectares sur lesquelles s'applique conjointement la loi Montagne et la loi Littoral. **La mission reviendra ultérieurement sur ce sujet spécifique.**

Le législateur a surtout, avec cette loi, apporté de **nombreux correctifs aux règles d'urbanisme** applicables aux communes de montagne afin de tenir compte des évolutions intervenues durant vingt années dans ce domaine.

• Les dispositions relatives à l'**urbanisme en zone de montagne** ont fait l'objet de **plusieurs modifications successives**, qui ont d'abord principalement concerné des dérogations et assouplissements limités (autorisation de restauration et reconstruction de chalets d'alpages³, possibilité de réfection ou d'extension limitée de constructions existantes et d'installation d'équipements d'intérêt public incompatibles avec le voisinage des zones habitées⁴, assouplissement des règles de constructibilité autour des lacs de moins de 1 000 hectares⁵, dérogation pour les infrastructures de communications électroniques ou encore possibilité, en discontinuité, de créer

¹ Cette taxe est aujourd'hui codifiée aux articles L. 2333-49 à L. 2333-53 du CGCT.

² Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

³ Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

⁴ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

⁵ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

des annexes de taille limitée¹). Des ajustements structurels ont ensuite été apportés avec, en 2003, la possibilité de déroger au principe d'urbanisation en discontinuité, sous certaines conditions.

• La loi n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, dite « **loi Montagne II** » a constitué la **principale modification de la loi de 1985**.

Si son intitulé laissait espérer la consécration d'un nouveau texte d'ampleur concernant la montagne, force est de constater qu'il s'agit davantage d'un texte à l'ambition mesurée.

Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission d'information relève notamment l'intérêt des dispositions suivantes :

- l'article 5, qui vise à prendre en considération les spécificités de la Corse, reconnue en tant qu'« île-montagne », et donc soumise à un cumul des contraintes ;
- l'article 15, qui tente de traiter la délicate problématique de la carte scolaire en zone de montagne.

Dans la continuité d'assouplissements successifs à la règle d'urbanisation en continuité dans les territoires de montagne sus-mentionnés, la loi « Montagne II » a par ailleurs précisé les critères d'appréciation de la notion de continuité.

Le contenu de la loi « Montagne II »

Le titre I^{er} de la loi, intitulé « Prendre en compte les spécificités des territoires de montagne et renforcer la solidarité nationale en leur faveur » comprend trois chapitres :

- le chapitre I^{er} actualise le cadre général de la politique de la montagne, en modernisant ses principes et les objectifs poursuivis par l'État dans sa mise en œuvre (articles 1 à 7) ;
- le chapitre II, relatif à la gouvernance des territoires de montagne, vise à moderniser les institutions spécifiques à la montagne, à l'échelle nationale et de chaque massif (articles 8 à 14) ;
- le chapitre III a pour objectif d'améliorer l'accès à plusieurs services publics en zone de montagne, tels que l'école, la poste et les soins médicaux (articles 15 à 27).

Le titre II, intitulé « Soutenir l'emploi et le dynamisme économique en montagne », comprend cinq chapitres :

- le chapitre I^{er} traite du déploiement du numérique et de la téléphonie mobile dans les zones de montagne (articles 28 à 41) ;

¹ Loi Montagne II.

- le chapitre II comporte des dispositions relatives au travail saisonnier (articles 42 à 50) ;

- le chapitre III traite des activités agricoles, pastorales et forestières (articles 51 à 63) ;

- les chapitres IV et V visent à favoriser le développement des activités économiques et touristiques (articles 64 à 70).

Le titre III, intitulé « Réhabiliter l'immobilier de loisir par un urbanisme adapté », comprend trois chapitres :

- le chapitre I^{er} réforme la procédure de création des unités touristiques nouvelles et leur intégration dans les documents d'urbanisme (articles 71 et 72) ;

- le chapitre II prévoit une adaptation des règles d'urbanisme en zone montagne (articles 73 à 78) ;

- le chapitre III vise à favoriser la réhabilitation de l'immobilier de loisir pour lutter contre le problème dit des « lits froids » (articles 79 à 83).

Le titre IV, intitulé « Renforcer les politiques environnementales à travers l'intervention des parcs nationaux et des parcs naturels régionaux » regroupe les dispositions environnementales de la loi et relatives à la politique de l'eau (articles 84 à 88).

Enfin, le titre V rassemble des dispositions diverses essentiellement techniques (articles 89 à 95).

Tout en notant des avancées utiles, la mission n'a pu que constater au cours de ses travaux la **portée relativement limitée de la loi** « Montagne II ».

b) *La loi Littoral, un texte sobre et « avant-gardiste »*¹

(1) La nécessité impérieuse de réguler une « *urbanisation dévoreuse d'espaces remarquables* »²

L'adoption à l'unanimité de la loi Littoral en 1986 est le fruit d'un long processus juridique et politique dont la dynamique est intrinsèquement liée à ce que les géographes et historiens qualifient de « ***littoralisation*** » de la **population française depuis le milieu du XIX^e siècle**³.

¹ Anne Rainaud, *maître de conférences HDR en droit public, in Les Trente ans de la loi Littoral (dir.), L'Harmattan, 2016.*

² *Contribution écrite de M. Guy Lengagne, Secrétaire d'État à la Mer au moment de l'adoption de la loi Littoral.*

³ *Une synthèse des principales étapes de ce phénomène de littoralisation est proposée au chapitre 2 du rapport « Quel littoral pour demain ? » de Stéphane Buchou, député de Vendée, au Premier ministre, 1^{er} octobre 2019.*

L'attractivité croissante du littoral en chiffres

Les plus anciennes données démographiques disponibles sur l'occupation des littoraux remontent à 1962 : elles révèlent des littoraux déjà densément peuplés et, depuis lors, une forte augmentation de la population (+ 42 % pour l'Hexagone entre 1962 et 2020, soit + 79 hab/km²)¹, davantage portée par les migrations que par le solde démographique.²

Les communes littorales concentrent aujourd'hui **10 % de la population hexagonale** (soit 6,2 millions d'habitants) et 12 % des surfaces construites alors que celles-ci représentent à peine 4 % de la superficie métropolitaine.

La **densité de population** sur le littoral est 2,5 fois plus élevée que la moyenne nationale (285 hab/km² contre 116 hab/km² pour la France entière). L'**artificialisation des terres** et la **densité de construction de logements** y sont respectivement 2,6 et 2,7 fois plus importante.

Ces tendances s'observent tout aussi bien pour les communes urbaines et les métropoles littorales que pour les communes rurales ; dans ces dernières, la construction de logements est 3,5 fois plus élevée que pour l'ensemble de la ruralité hexagonale.

La dynamique actuelle laisse entrevoir le **renforcement de ces tendances à l'avenir** : les *scenarii* pour 2040 dont fait état l'Observatoire national de la mer et du littoral (ONML) prévoient une augmentation de 4,5 millions d'habitants pour les départements bénéficiant d'un littoral. La population des communes littorales pourrait augmenter de 1,4 million d'habitants et atteindre **plus de 9 millions d'habitants en 2040**.

Sources : Insee ; Commissariat général au développement durable ; Observatoire national de la Mer et du Littoral ; « Quel littoral pour demain ? », rapport de Stéphane Buchou, député de Vendée, au Premier ministre en date du 1^{er} octobre 2019.

Cet attrait toujours croissant pour les espaces littoraux s'est traduit à partir de la seconde moitié du XX^e siècle par deux tendances prononcées en matière d'urbanisme et d'aménagement des territoires littoraux : d'un côté, le « **mitage** » ou **périurbanisation diffuse** (voir ci-après), et de l'autre de **grands programmes d'aménagement ambitieux et volontaristes**, dont la mission dite « Racine »³ pour la côte du Languedoc-Roussillon entre 1963 et 1983 constitue l'exemple emblématique.

¹ Insee, RP 1962-2020, traité et cité par le DataLab 2024 du Ministère de la Transition écologique.

² Jean-François Léger, 2025, « Les littoraux français : diversités sociale, économique et culturelle », in Bulletin de l'association de géographes français, n° 102-2.

³ La Mission interministérielle d'aménagement de la côte du littoral du Languedoc-Roussillon est le nom, entre 1963 et 1983, d'un établissement public visant à transformer le littoral méditerranéen français, de la Camargue à la Catalogne, en littoral touristique. Le modèle d'inspiration explicite est celui de la Costa Brava espagnole. Elle est connue sous le nom de Pierre Racine (« mission Racine ») qui l'a dirigée, et elle fut rattachée à la Datar. L'un des objectifs visés est la captation des flux touristiques en provenance d'Europe du Nord vers les côtes espagnoles, afin de faire émerger une nouvelle polarité touristique. D'un point de vue économique, la mission Racine a atteint son but et a fait du Languedoc-Roussillon le second littoral balnéaire français après la côte d'Azur. Les auteurs divergent sur les chiffres mais le nombre de lits touristiques créés en vingt ans a dépassé les prévisions, selon les données géographiques de l'École normale supérieure de Lyon.

Le mitage, une dérive de la périurbanisation très marquée sur les territoires littoraux

Le mitage se caractérise par **l'éparpillement, sans plan d'urbanisme réellement cohérent**, d'infrastructures, de zones d'habitat, de zones d'activité, dans des espaces initialement ruraux (forestiers ou agricoles). Le phénomène de mitage s'observe sous l'effet de **fortes pressions foncières ou touristiques et en l'absence d'une réglementation d'occupation du sol suffisamment cohérente et contraignante**.

Dans sa version généralisée, le mitage peut aboutir à la « *città diffusa* », concept forgé par des géographes italiens pour caractériser le **phénomène de périurbanisation diffuse très prononcé sur la plupart des espaces littoraux de la péninsule**.

Source : ressources géographiques de l'École normale supérieure de Lyon

En réaction à ces tendances urbanistiques et par l'accélération du mitage, en particulier sur les littoraux méridionaux, s'est posée dans le débat public la question de l'opportunité de réguler ces phénomènes et de **mieux protéger les espaces littoraux**, réflexion dont témoigne par exemple le « rapport Piquard » de 1973 (*voir encadré ci-après*). M. Guy Lengagne, secrétaire d'État à la Mer au moment de l'adoption de la loi Littoral et l'un de ses rédacteurs, décrit en ces termes cette évolution de l'opinion publique : « *quelques années avant le vote de la loi [Littoral] avait émergé une prise de conscience, celle de la fragilité du littoral : de plus en plus fréquenté, il était menacé par une urbanisation anarchique et, ici où là, l'accès à la mer était privatisé* ».¹

Le rapport Piquard : « perspectives pour l'aménagement du littoral français »

Ce rapport, établi en 1973 pour la Datar, dresse le premier bilan de la situation du littoral français hexagonal comme d'un espace rare, fragile et déjà « *suroccupé* ». Il est unanimement reconnu comme un document fondateur et **le point de départ de la réflexion politique sur la protection des littoraux**.

Son auteur, le haut-fonctionnaire Michel Piquard, se prononce pour une politique d'aménagement reposant sur une **dimension nouvelle du littoral** non plus cantonné au seul domaine public maritime mais incluant l'arrière-pays sur plusieurs kilomètres de profondeur. Il s'agit de « *mettre fin au contraste entre la côte congestionnée et l'arrière-pays déserté, et cela dans tous les domaines : de la densité, de l'esthétique, de l'écologique, comme de l'économie et des finances des collectivités, des valeurs foncières...* »

Le premier axe de ses recommandations découle du constat que, sur le littoral, « *les conflits se déroulent tant sur la partie terrestre que maritime* ». Le rapport prévoit de mettre en place une planification de la mer, sur le modèle de celle qui prévaut à terre avec les plans d'occupation des sols et les schémas directeurs, par la création de plans d'usage de la mer.

Le deuxième axe de recommandations s'articule autour de la volonté de **protéger les espaces sensibles**, et débouchera sur la **création, en 1975, du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres**.

¹ Contribution écrite adressée à la mission d'information.

Enfin, le troisième point, d'importance centrale, est le « *principe d'aménagement en profondeur* » selon lequel il convient de distinguer les activités nécessitant impérieusement d'être à proximité de l'eau de celles qui peuvent s'en éloigner. Il s'agit ainsi de réserver le bord de mer aux premières, tout en organisant le recul des secondes.

Selon l'analyse de M^e Loïc Prieur¹, ce principe d'aménagement en profondeur est la **source d'inspiration directe de la directive dite « d'Ornano »**², relative à la protection et à l'aménagement du littoral, laquelle prévoit notamment la **préservation d'une bande littorale d'une profondeur de l'ordre de cent mètres le long du rivage**. Comme le souligne d'ailleurs M. Guy Lengagne, bien que « *l'initiative [fût] intéressante, [toutefois] en tant que simple directive, elle n'était pas opposable aux documents d'urbanisme* »³. Il en découle selon lui la « *nécessité* » de l'élaboration d'un texte législatif consacrant ce principe, qui sera la loi Littoral.

Sans revenir en détail sur le contexte d'élaboration de la loi Littoral, les débats parlementaires qui se sont tenus lors de son adoption illustrent à quel point son **ambition et sa vocation premières** sont la **protection des paysages et des espaces littoraux** et la **lutte contre le mitage**. En témoigne la réponse du député Jean Lacombe, rapporteur du texte à l'Assemblée nationale, à ceux de ses collègues qui avaient déposé des amendements visant à assouplir le dispositif pour continuer à construire là où existait déjà un mitage de l'espace : « *si malheureusement ce phénomène [du mitage] existe, il ne saurait être officialisé dans un projet de loi qui a précisément pour objet de le combattre.* »⁴

(2) La quête d'un équilibre précurseur entre protection, mise en valeur et aménagement des espaces

Comme l'indique son intitulé, la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 est relative, **cumulativement**, à l'**aménagement**, la **protection** et la **mise en valeur** du littoral. M. Guy Lengagne insiste, dans sa contribution à la mission, sur la recherche de cet équilibre : il ne s'agissait pas de « *tout protéger en empêchant le développement des activités directement liés au littoral. [Il en découle] la nécessité [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.* »

Il s'agit, toujours selon M. Lengagne, de « **concilier des préoccupations a priori contradictoires** [...] À titre personnel, j'avais une double sensibilité : ancien président du Conservatoire du littoral, j'étais très sensibilisé à la nécessité absolue de protéger les espaces naturels littoraux les plus remarquables,

¹ Parallèle dressé le 6 janvier 2026 devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat à l'occasion d'une table ronde consacrée aux 40 ans de la loi Littoral.

² Du nom de Michel d'Ornano, ministre de la culture et de l'environnement du Gouvernement de Raymond Barre. La nature réglementaire de cette directive a été consacrée par le décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral.

³ Contribution écrite adressée à la mission d'information.

⁴ JO du 23 novembre 1985.

mais, en même temps, j'étais le maire du premier port de pêche de France, premier centre européen de traitement des produits de la mer, Boulogne-sur-Mer... »

Certains spécialistes, tels que par exemple Mme Anne Rainaud, maître de conférences en droit public, voient dans l'équilibre recherché par la loi Littoral une vision « **avant-gardiste** »¹ de ce qui se structurera en 1992 dans la déclaration de Rio, à savoir la notion de développement durable : selon son principe n° 4, « *pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément* ».

(3) La définition d'un régime d'urbanisation spécifique et maîtrisé

La loi Littoral définit avant tout un **régime d'urbanisation spécifique** et pose le **principe général d'une urbanisation limitée** en créant une **gradation de la protection des espaces**.

En particulier, l'article 3 de la loi² inclut dans les éléments devant être pris en compte dans les documents d'urbanisme pour déterminer les ouvertures à l'urbanisation les critères suivants : la préservation des espaces sensibles du littoral ; la protection des espaces dédiés aux activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ; la fréquentation du littoral par le public. Les documents d'urbanisme ont en outre l'obligation de prévoir des espaces naturels formant des coupures dans l'urbanisation.

L'article 3 de la loi Littoral³ détermine les possibilités d'urbanisation sur le territoire des communes littorales, de manière à organiser également **l'implantation des différentes activités en fonction de la nécessité de leur proximité à la mer**. La loi **distingue** ainsi :

- **la bande littorale des 100 mètres**, en principe **inconstructible en-dehors des espaces urbanisés**⁴, excepté pour les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau⁵ ;
- **les espaces proches du rivage**, où seules sont autorisées des **extensions limitées et justifiées de l'urbanisation**, selon des critères liés à la configuration des lieux ou à l'accueil d'activités économiques nécessitant la proximité immédiate de l'eau⁶ ;
- **le reste du territoire** des communes soumises à la loi Littoral, où **l'urbanisation doit se faire en continuité avec les agglomérations et villages existants**⁷, ou en « *hameaux nouveaux intégrés à*

¹ *Les Trente ans de la loi Littoral (dir.), L'Harmattan, 2016.*

² *Et l'article 35 pour l'outre-mer. Ces dispositions sont aujourd'hui codifiées aux articles L. 121-1 à L. 121-51 du code de l'urbanisme.*

³ *Actuellement codifiée aux articles L. 121-1 à L. 121-30 du code de l'urbanisme.*

⁴ *III de l'art. L. 146-4 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-16 du code de l'urbanisme.*

⁵ *III de l'art. L. 146-4 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-17 du code de l'urbanisme.*

⁶ *II de l'art. L. 146-4 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-13 du code de l'urbanisme.*

⁷ *I de l'art. L. 146-4 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-8 du code de l'urbanisme.*

l'environnement » - cette dernière possibilité ayant toutefois été supprimée par la loi Élan de 2018¹ ;

- les **espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques** du patrimoine naturel ou culturel du littoral, où **seuls les aménagements légers nécessaires à leur gestion**, leur mise en valeur économique ou leur ouverture au public peuvent être implantés², ainsi que, après enquête publique, les travaux ayant pour objet la conservation ou la protection de ces espaces et milieux³.

(4) Quarante ans après, des principes généraux qui demeurent stables

La loi Littoral qui s'applique aujourd'hui à **environ 1 200 communes**, est une loi sobre, qui se borne à poser des principes d'aménagement, en laissant une marge d'interprétation, en fonction des réalités locales. Cette marge d'interprétation a pu nourrir le procès d'une loi appliquée de manière inéquitable entre les différents territoires, voire au sein d'un même territoire, en raison de divergences d'interprétation, tant des autorités administratives que des juridictions (cf. *infra*). Cette caractéristique lui a permis une certaine longévité, puisque ses principes fondamentaux, notamment le principe d'urbanisation en continuité, n'ont jamais été modifiés.

En revanche, la loi Littoral a fait l'objet, depuis son adoption, de **multiples retouches : une vingtaine de lois** ont modifié au moins l'une de ses dispositions. En matière d'urbanisme, ces évolutions n'ont toutefois **pas fondamentalement modifié la philosophie générale du texte**, puisqu'elles ont principalement consisté en **des ajustements ciblés** visant à remédier à des blocages sectoriels, notamment en cas de conflits entre les règles d'urbanisme particulières au littoral et d'autres législations. Ont ainsi été apportées plusieurs **dérogations légales ciblées**, visant à :

- répondre à l'impossibilité **d'implanter certains équipements spécifiques, souvent d'intérêt général**⁴, tels que les stations d'épuration⁵, les réseaux de transport d'électricité pour la desserte locale dans les espaces

¹ Cf. p. 51.

² Art. L. 146-6 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-24 du code de l'urbanisme.

³ La liste des aménagements autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral a depuis été étoffée. Elle est désormais fixée à l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme.

⁴ Dans la version initiale de la loi, étaient uniquement exemptés des restrictions d'implantation les installations, constructions et aménagements nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et au fonctionnement des aéroports et services publics portuaires (hors ports de plaisance) (art. L. 146-8 de l'ancien code de l'urbanisme).

⁵ Art. 8 de la loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

sensibles¹, les infrastructures de télécommunications² et les ouvrages d'énergies renouvelables, notamment les éoliennes³ et les panneaux photovoltaïques sur des friches⁴ ;

- **assouplir le régime d'urbanisation des bâtiments agricoles⁵**, de la création de la première dérogation, hors des espaces proches du rivage pour les constructions agricoles et forestières incompatibles avec le voisinage des habitations⁶, jusqu'à la possibilité de changement de destination pour les bâtiments agricoles ou forestiers, adoptée à l'initiative du Sénat à l'automne 2025⁷, en passant par l'explicitation du droit à la mise aux normes des bâtiments agricoles⁸.

Plus récemment, les lois Élan⁹ et Climat-résilience¹⁰ ont apporté des ajustements plus structurels aux modalités de mise en œuvre des dispositions du code de l'urbanisme propres au littoral, sans toutefois revenir sur leurs principes :

- en 2018, la loi Élan a permis, hors de la bande littorale et des espaces proches du rivage, les constructions au sein des « *secteurs déjà urbanisés* » (SDU), rendant ainsi constructibles de petits hameaux ou groupements d'habitations trop petits pour pouvoir être qualifiés de « villages » au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme¹¹, tout en supprimant la possibilité de créer en discontinuité des « *hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* » (HNIE) ;

¹ D'abord pour la seule desserte locale, dans les espaces sensibles (loi n° 2013-312 du 15 avril 2013 visant à préparer la transition vers un système énergétique sobre et portant diverses dispositions sur la tarification de l'eau et sur les éoliennes), puis dans la bande littorale (loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte), puis de manière générale, sur autorisation ministérielle, notamment pour permettre le raccordement des infrastructures de production d'énergie renouvelable (loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables).

² Art. 224 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique (bande littorale des 100 mètres et espaces remarquables et caractéristiques du littoral).

³ Art. 138 de la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte, ayant créé l'article L. 146-4-1 de l'ancien code de l'urbanisme (actuel article L. 121-12 du code de l'urbanisme).

⁴ Art. 37 de la loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

⁵ Cf. p. 181.

⁶ Loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole.

⁷ Art. L. 121-12-2 du code de l'urbanisme, créé par l'article 9 de la loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

⁸ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux.

⁹ Loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique.

¹⁰ Loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets.

¹¹ Concomitamment, la possibilité de créer en discontinuité des « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement » (HNIE) a été supprimée.

- en 2021, la loi Climat-résilience de 2021 a créé une douzaine d'articles relatifs à la **prise en compte du phénomène de recul du trait de côte dans les documents d'urbanisme**¹.

2. Un bilan des lois Montagne et Littoral unanimement salué

a) Un fort consensus chez les acteurs auditionnés

L'ensemble des personnes auditionnées saluent unanimement le bilan des deux lois, qualifiées plusieurs fois de « **grands textes de la Ve République** »² et qui « **font partie du patrimoine de la France** »³, ou, pour ce qui concerne la loi Littoral, de « **loi monument** »⁴.

Les témoignages sont particulièrement élogieux et convergents.

En premier lieu, on peut relever l'affirmation fréquente de leur caractère « **précurseur** »⁵ et « **parfaitement visionnaire** »⁶. Selon le ministre de la ville et du logement, M. Vincent Jeanbrun, « **leur cœur (...) demeure incontestablement d'actualité** »⁷ En ce qui concerne par exemple spécifiquement la loi Montagne, celle-ci est « **toujours d'actualité** »⁸ dans la mesure où elle « **a doté notre pays et nos territoires d'outils fondamentaux que nous continuons à utiliser aujourd'hui** »⁹. De manière générale, le ministre délégué chargé de la transition écologique, M. Mathieu Lefèvre, a également affirmé devant la mission : « **L'intuition fondatrice de vos prédécesseurs, qui ont voté ces lois, s'avère aujourd'hui d'une prescience remarquable.** »¹⁰. Ces lois

¹ Jusque-là, la seule évolution sur ce point avait été l'introduction en 2016 de la prise en compte de ce facteur dans la détermination de la capacité d'accueil du territoire (art. 92 de la loi n° 2016-816 du 20 juin 2016 pour l'économie bleue).

² M. Jean-Pierre Vigier, président de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem), député de la Haute-Loire, lors de son audition en date du 9 février 2026 ; M. Jean-Charles Orsucci, président de l'Association nationale des élus des littoraux (Anel), maire de Bonifacio, lors de son en date du 9 février 2026.

³ Mme Guillemette Rolland, directrice de l'action foncière du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, lors de son audition par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat le 7 janvier 2026.

⁴ Propos de M. François-Xavier Lauch, Préfet du Pas-de-Calais, lors du déplacement de la mission dans le département.

⁵ Propos tenus par Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente de la commission permanente du Conseil national de la montagne, députée de l'Isère, lors de son audition en date du 16 février 2026 ; ainsi que par Mme Yolande Paufichet, vice-présidente du Conseil national de l'ordre des architectes, lors de son audition en date du 28 avril.

⁶ Propos tenus par M. Stéphane Dégeorges, directeur du CAUE de Haute-Savoie, lors de son audition en date du 18 mai 2026.

⁷ Propos tenus lors de son audition en date du 6 avril 2026.

⁸ Propos tenus par Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente de la commission permanente du Conseil national de la montagne, députée de l'Isère, lors de son audition en date du 16 février 2026.

⁹ Audition de M. Laurent Reynaud, délégué général de Domaines skiabiles de France (DSF), au titre de la Confédération des acteurs du tourisme (CAT), en date du 30 mars 2026.

¹⁰ Audition de M. Mathieu Lefèvre, ministre délégué chargé de la transition écologique, en date du 11 mai 2026.

constituent en ce sens, outre un « *héritage* », des « *outils d'avenir* »¹ : en effet, « *les évolutions actuelles, notamment liées au changement climatique et à l'intensification des risques naturels, confirment la pertinence de ces dispositifs* »². C'est d'ailleurs le caractère précurseur et visionnaire de ces deux textes qui « *constitu[e] précisément le gage de [leur] pérennité* »³ : ainsi, selon M. Jeanbrun, « *l'esprit de ces lois doit donc être pleinement conservé* ». Cette pérennité est vivement souhaitée par les personnes auditionnées : « *longue vie à la loi Littoral !* » s'est ainsi exclamé devant la mission M. Stéphane Costa, professeur à l'université de Caen-Normandie⁴.

Dans la continuité de cette dimension « d'héritage », la mission relève une forte appropriation du texte par l'ensemble des acteurs, avec un vocabulaire souvent enthousiaste d'élus « *très attaché[s] à ces dispositions* »⁵ et qui « *y tiennent beaucoup* »⁶, avec un sentiment de reconnaissance : on peut citer, par exemple, M. Olivier Carré, président de l'Association des îles du Ponant et maire de Bréhat, qui a affirmé devant la mission : « *la loi Littoral nous a beaucoup apporté* », ou encore M. Jean-Charles Orsucci, président de l'Association nationale des élus des littoraux (Anel) : « *nous estimons que la loi Littoral est une grande loi de la République, qui a beaucoup apporté à nos territoires.* »⁷ Cette reconnaissance s'étend à l'ensemble des parties prenantes : « *heureusement que ces textes ont existé !* », selon M. Philippe Gamen, président délégué du collectif des Parcs nationaux⁸. Ainsi, ces deux textes constituent pour la France à la fois une « *chance* »⁹ et une fierté : en ce qui concerne la loi Littoral, celle-ci est « *unique à l'échelle mondiale et suscite l'intérêt de la communauté scientifique internationale.* »

La dimension visionnaire de ces deux textes a démontré, 40 ans après, leur caractère finalement « *indispensable* »¹⁰ et « *nécessaire* »¹¹. En particulier, ces louanges sont motivées par le caractère « *fondateur* » de ces deux textes, terme mobilisé devant la mission par six acteurs différents¹². Ceux-ci

¹ Contribution écrite de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

² Propos tenus par Mme Yolande Paufichet, vice-présidente du Conseil national de l'ordre des architectes, lors de son audition en date du 28 avril 2026.

³ Propos tenus par M. Frédéric Violeau, membre de la section immobilier de l'Institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat, lors de son audition en date du 28 avril 2026.

⁴ Propos tenus lors de son audition en date du 31 mars 2026.

⁵ Audition de M. Julien Paolini, conseiller exécutif de Corse en charge du plan d'aménagement de développement durable et d'urbanisme de la Corse (Padduc), en date du 23 février 2026.

⁶ Audition de M. Olivier Carré, Président de l'Association des îles du Ponant, maire de Bréhat, en date du 27 avril 2026.

⁷ Propos tenus lors de son audition en date du 9 février 2026.

⁸ Audition par la mission en date du 11 mai 2026.

⁹ Audition de M. Cédric Marteau, directeur général de la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), en date du 25 mai 2026.

¹⁰ Audition de M. Michel Delmas, président de Réserves naturelles de France, en date du 11 mai 2026.

¹¹ Contribution écrite adressée à la mission par l'AMF.

¹² Audition de M. Jean-Pierre Vigier, président de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem), député de la Haute-Loire, le 9 février 2026 ; propos également tenus par Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente de la commission permanente du Conseil national de la montagne, députée de l'Isère, lors de son audition en date du 16 février 2026 ; audition de M. Cyril Demolis, maire de

constituent ainsi, tant selon le ministre M. Jeanbrun que pour le Réseau des Chambres d'agriculture, « *deux piliers majeurs de [l'] aménagement du territoire* »¹, avec des variantes : des « *piliers fondateurs* »² pour les deux textes, un « *pilier essentiel* » pour la loi Littoral... Ces textes sont ainsi hautement « *structurants* »³ et à l'origine « *d'acquis solides* »⁴.

Parmi les mérites reconnus à ces lois revient souvent la **pertinence de l'objectif poursuivi : équilibrer et articuler protection, aménagement et mise en valeur**. Ainsi, selon M. Orsucci, c'est parce que la loi Littoral repose sur « *les deux piliers de la protection du développement* » qu'elle a « *permis d'éviter des dérives importantes* »⁵. En ce qui concerne la loi Montagne, celle-ci a permis de mettre en œuvre, de manière équilibrée, un « *développement maîtrisé* »⁶. De manière générale, selon le bilan dressé par le ministre Vincent Jeanbrun, « *grâce à [ces deux lois], la France a su éviter des formes d'urbanisation diffuse, préserver la continuité des espaces naturels et maintenir l'équilibre indispensable entre l'attractivité humaine, le développement économique et la protection de l'environnement.* »⁷ De manière générale, le ministre Mathieu Lefèvre a affirmé que ces deux lois sont à ses yeux « *parvenues à un équilibre délicat entre la préservation de l'environnement et des écosystèmes, la lutte contre le risque et la poursuite du développement économique et touristique. Ces lois n'ont pas mis les territoires littoraux ou de montagne sous cloche - et c'est une bonne chose.* »⁸ En outre, toujours selon le ministre, « *ces lois ont organisé le développement des territoires de montagne sans sacrifier ni l'agriculture, ni les paysages, ni la sécurité des populations, bien au contraire* ». Selon la même logique, M. Cédric Marteau, directeur général de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), met en avant cette **complémentarité** entre tous leurs volets : « *l'application de ces deux lois [...] préserve les corridors écologiques et valorise le territoire, que ce soit pour le tourisme mais aussi en matière de plus-value économique. Ces territoires, par leur préservation, génèrent un flux économique très important* »⁹. De même, selon

Sciez-sur-Léman (Haute-Savoie), membre du conseil d'administration de l'Association nationale des élus des littoraux (Anel), en date du 23 mars 2026 ; propos tenus lors de l'audition de M. Vincent Jeanbrun en date du 6 avril 2026 ; audition de Mme Blandine Descamps-Julien, déléguée du collectif des Parcs nationaux, en date du 30 mars 2026 ; audition de M. Cédric Marteau, directeur général de la Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO), en date du 25 mai 2026.

¹ Contribution écrite adressée à la mission par le Réseau des chambres d'agriculture et propos tenus lors de l'audition de M. Vincent Jeanbrun en date du 6 avril 2026.

² Audition de Mme Blandine Descamps-Julien, déléguée du collectif des Parcs nationaux, en date du 30 mars 2026.

³ M. Michel Delmas, président de Réserves naturelles de France, lors de son audition du 11 mai 2026 ; audition de Mme Émilie Vouillemet, sous-directrice de l'urbanisme réglementaire et des paysages à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

⁴ M. Michel Delmas, président de Réserves naturelles de France, lors de son audition du 11 mai 2026.

⁵ Audition par la mission en date du 9 février 2026.

⁶ Propos tenus par Mme Géraldine Leduc, conseillère du président de l'Association nationale des élus des territoires touristiques (Anett), lors de son audition en date du 30 mars.

⁷ Propos tenus lors de son audition en date du 6 avril 2026.

⁸ Propos tenus lors de son audition en date du 11 mai 2026.

⁹ Propos tenus lors de son audition en date du 26 mai 2026.

Mme Sophie-Dorothee Duron, directrice du parc national de Port-Cros (Var), leur mérite revient tant à leur action de « *protection de la biodiversité* » que de leur « *accompagnement de la diversité de l'économie* »¹.

Si on considère à présent chaque volet du bilan des deux textes, c'est la **protection des milieux et des espaces naturels** qui représente l'apport le plus souvent mis en avant. Selon le ministre Mathieu Lefèvre, ces deux lois ont « *préservé des dizaines de milliers d'hectares de terres agricoles et d'espaces naturels* ». Selon Mme Géraldine Leduc, conseillère du président de l'Association nationale des élus des territoires touristiques (Anett), en ce qui concerne la loi Montagne, « *les milieux fragiles ont pu être protégés, en limitant les dégâts sur les écosystèmes* », et en ce qui concerne la loi Littoral, celle-ci a garanti la « *préservation des paysages : notre pays dispose encore d'un linéaire très significatif de côtes qui demeurent préservées et très attrayantes. Nous n'avons pas de plages complètement bétonnées comme dans certains pays. Les écosystèmes ont été protégés, avec un maintien de la biodiversité.* »² Pour M. Didier Olivry, administrateur de Rivages de France, en ce qui concerne la loi Littoral, « *le résultat est là et nous pouvons considérer que le visage des rivages de la France est préservé. Nous avons un littoral de très grande qualité et des paysages littoraux remarquables. La très forte attractivité des communes littorales ne se dément pas, en grande partie grâce à la préservation des espaces littoraux. D'ailleurs, les photos que l'on montre donnent toujours à voir des espaces naturels protégés, qui illustrent la force de l'État d'avoir su conserver une telle qualité.* »³

Il est important de relever que cette préservation des milieux et des paysages traduit également un **bilan positif en matière de préservation de l'agriculture** : ces lois ont ainsi « *installé un cadre extrêmement précieux pour la préservation des paysages et, in fine, des grands territoires agricoles et forestiers dont nous avons besoin.* »⁴ Elles ont en effet « *permis de protéger le foncier agricole* »⁵ selon M. Xavier Eudes, directeur du parc national de la Vanoise. Pour la loi Montagne plus spécifiquement, « *en préservant [le foncier agricole] de la spéculation immobilière sur des terrains à faible valeur agricole, mais à forte valorisation immobilière, la loi Montagne a permis de garantir à l'agriculture de montagne de disposer du foncier nécessaire à ses activités - notamment pastorales - nécessitant de grandes surfaces. Aujourd'hui, la valorisation des produits agricoles en lien avec le développement touristique constitue une source de revenus pour l'agriculture, dans des vallées où la pression immobilière aurait pu rendre le foncier agricole peu accessible aux exploitants.* »⁶

¹ Propos tenus lors de son audition en date du 11 mai 2026.

² Propos tenus lors de son audition en date du 30 mars 2026.

³ Propos tenus lors de son audition en date du 11 mai 2026.

⁴ Propos tenus par M. Stéphan Dégeorges, directeur du CAUE de Haute-Savoie, lors de son audition en date du 18 mai 2026.

⁵ Propos tenus lors de son audition en date du 12 mai 2026.

⁶ Propos tenus par Maître Frédéric Violeau, membre de la section immobilier de l'Institut d'études juridiques du Conseil supérieur du notariat, lors de son audition en date du 27 avril 2026.

Pour ce qui concerne le volet du **dynamisme économique**, les témoignages sont convergents sur le fait que le caractère préservé des paysages est facteur d'attractivité touristique avec le développement d'un « *tourisme de nature* »¹ selon l'Anett. Ce bilan est d'autant plus salué lorsqu'il est mis en comparaison avec d'autres espaces, en particulier à l'étranger ; selon M. Paolini, conseiller exécutif de Corse, « *la loi [Littoral] a évité le pire face à une pression touristique et foncière très forte depuis les années 1980. Les côtes corses demeurent aujourd'hui sensiblement moins artificialisées que celles d'autres régions méditerranéennes, qu'il s'agisse de la Côte d'Azur, de l'Espagne ou de l'Italie.* »²

Enfin une autre dimension fréquemment relevée de ce bilan, en lien avec le caractère précurseur de ces deux lois, est son apport en termes de **résilience des milieux face aux risques naturels** : « *ces deux lois permettent (...) de prémunir, de prévoir et de renforcer la résilience des territoires* »³. Pour M. Stéphane Costa, de l'université de Caen-Normandie, en ce qui concerne la loi Littoral, le bilan est considérable pour ce qui relève la « *préservation (...) des fonctionnalités naturelles des milieux. Un littoral préservé conserve en effet une capacité d'ajustement face aux évolutions des forçages, en particulier les houles de tempête et l'élévation du niveau marin. La loi Littoral a également permis de réduire fortement le mitage des espaces et, par conséquent, le nombre de personnes et de biens exposés aux risques.* »⁴ De même, pour l'Association des îles du Ponant, « *l'application de cette loi nous permet d'être plus résilients et de mieux nous adapter au changement climatique que des littoraux continentaux beaucoup plus construits.* »⁵

b) Une appréciation confirmée par la consultation des élus locaux lancée par la mission d'information

Ce bilan particulièrement laudateur est **largement corroboré par les résultats d'une consultation lancée par la mission d'information auprès des élus locaux** – dont il convient toutefois de rappeler qu'elle ne constitue pas un sondage dans la mesure où la participation repose sur le volontariat.

¹ Propos tenus par Mme Géraldine Leduc lors de son audition en date du 30 mars 2026.

² Propos tenus lors de son audition en date du 23 février 2026.

³ Propos tenus par M. Cédric Marteau, directeur général de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), lors de son audition en date du 25 mai 2026.

⁴ Propos tenus lors de son audition le 30 mars 2026.

⁵ Propos tenus lors de l'audition en date du 27 avril 2026.

La consultation des élus locaux lancée par la mission d'information

La mission a sollicité du 25 février au 23 mars 2026, sur la plateforme de participation du site du Sénat dédiée aux élus locaux, un retour d'expérience sur le bilan des lois Littoral et Montagne par le biais d'un questionnaire en ligne.

Cette consultation a recueilli 505 réponses, nombre à mettre en regard du nombre de communes soumises à la loi Montagne (environ 5 500) et à la loi Littoral (environ 1 200).

Près de la moitié des participants sont issus d'une commune soumise à la loi Montagne (48 %), plus particulièrement des communes de moins de 3 500 habitants (56 % d'entre eux) et provenant des régions du sud-est de la France (69 %).

Plus de 2 répondants sur 10 représentent une commune soumise à la loi Littoral (22 %), notamment des communes de 3 500 à 10 000 habitants (53 % d'entre eux) ou de 10 000 habitants et plus (44 %) situées dans les régions du nord-ouest (59 %).

Ses résultats détaillés figurent dans l'annexe 2 du présent rapport.

L'appréciation générale des répondants sur le bilan des lois Montagne et Littoral est **très majoritairement positive**, avec toutefois des taux de satisfaction plus élevés pour la loi Montagne que pour la loi Littoral.

Le bilan de la loi Montagne est perçu très favorablement de manière presque unanime par les élus des communes non soumises à l'une ou l'autre des lois, **94 % des répondants la jugeant positivement**. Cette satisfaction demeure très élevée chez les communes directement soumises à la loi, avec **81 % d'avis positifs**. En ce qui concerne l'impact du texte sur l'aménagement du territoire national, la loi Montagne est également très bien perçue, avec 84 % des répondants provenant de communes non soumises aux lois Montagne ou Littoral l'évaluant positivement. **Cette perception positive s'élève à 77 % pour les répondants spécifiquement soumis à la Loi Montagne** - près d'un quart émettant un avis négatif (23 %).

En ce qui concerne le bilan de la loi Littoral pour les territoires littoraux, 88 % des répondants de communes non soumises à l'une ou l'autre des lois évaluent son bilan comme positif ; chez les répondants directement concernés, **70 % la perçoivent positivement**, 30 % émettant un bilan négatif. 85 % des élus de communes non soumises aux lois Littoral ou Montagne ont une opinion positive de la Loi Littoral en matière d'aménagement du territoire national. **Pour les répondants dont la commune est soumise à la loi, ce résultat est de 66 % d'avis positifs** et 34 % d'avis négatifs.

B. À LA RECHERCHE DE LA DIFFÉRENCIATION...

1. La différenciation, le principe au cœur des deux lois

a) *Les lois Littoral et Montagne, exemples emblématiques de la notion de différenciation*

Les lois Littoral et Montagne constituent à ce jour les seules grandes lois spécifiques d'aménagement qui « *[prennent] en compte le territoire comme critère de distinction pour fonder une différence de traitement juridique* »¹, pour reprendre la définition que donne le professeur Julien Martin de la différenciation territoriale. En ce sens, ces deux lois « *sont une expression de la différenciation législative, puisque le législateur a fait le choix de ménager un régime juridique et législatif différent à certains espaces identifiés comme tels, de manière abstraite* »². À ce titre, il est significatif et singulier que des définitions juridiques aient été données respectivement à ces réalités géographiques que constituent la montagne³ et le littoral⁴. Une telle formalisation manifeste une volonté appuyée « *d'adapter notre droit à la diversité des territoires* », selon la définition de la différenciation proposée cette fois-ci par la professeure Cécile Jebeili⁵.

De manière générale, s'il n'existe pas de consensus académique sur une définition unique de la notion de différenciation, l'analyse de ce concept est, quelle que soit l'orientation proposée, **systématiquement illustrée, en première intention, par les exemples de la loi Littoral et de la loi Montagne**⁶.

b) *Appréhender les lois Littoral et Montagne au prisme de la différenciation*

Il se dégage de la littérature universitaire récente que la question de la différenciation ne constitue pas à proprement parler une disposition juridique mais plutôt un concept qui permet d'appréhender le fait de mettre en œuvre des textes ayant comme finalité **l'adaptation des normes à des spécificités**, comme le prévoit par exemple explicitement l'article 8 de la loi Montagne : « *les politiques publiques [...] sont, éventuellement après expérimentation, adaptées à la spécificité de la montagne ou à la situation particulière de chaque massif ou partie de massif* ».

¹ Julien Martin, « L'apport discutable du concept de territorialisation à l'étude du principe d'égalité en droit des collectivités territoriales », dans l'ouvrage collectif Julie Benetti (dir.), *Les collectivités territoriales et le principe d'égalité*, L'Harmattan, Paris, 2016, p. 195-211.

² *Propos tenus par le professeur Julien Martin lors de son audition en date du 4 mai 2026.*

³ *Articles 1^{er} et 5 de la loi Montagne.*

⁴ *Article 2, codifié à l'article L. 321-2 du code de l'urbanisme, de la loi Littoral.*

⁵ *Propos tenus lors de son audition en date du 4 mai 2026.*

⁶ *Pour en citer quelques exemples : Julien Martin, 2016, op. cit. ; Cécile Jebeili, « La différenciation territoriale en droit français », 2024 ; rapport IGA-IGEDD, « Évaluation de l'emploi des dispositions législatives et réglementaires d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales : expérimentation, différenciation et dérogation », mai 2024.*

En pratique, la **diversité des acceptions du terme de différenciation** permet d'appréhender les enjeux propres aux lois Montagne et Littoral selon plusieurs approches.

(1) La différenciation comme aspiration émanant des territoires

Le terme de « différenciation » connaît une prospérité croissante dans le débat public et institutionnel depuis le milieu des années 2010¹ et traduit une **aspiration croissante émanant des territoires**. Cette évolution sémantique est à mettre en relation avec une **perception nouvelle des enjeux relatifs à l'égalité territoriale** : comme l'a fait valoir devant la mission le professeur Julien Martin, « *l'égalité juridique ne se conçoit plus comme en 1789, c'est-à-dire comme une égalité abstraite, une égalité par la généralité. Aujourd'hui, il s'agit d'une égalité concrète, située, réelle, c'est-à-dire une égalité par la différenciation* »².

C'est précisément dans ces termes que les associations d'élus locaux concernées formulent leurs revendications. Ainsi, comme l'a déclaré lors de son audition M. Jean-Charles Orsucci, président de l'Association nationale des élus des littoraux (Anel) et maire de Bonifacio : « ***La différenciation, qui est une partie de l'ADN de l'Anel, doit être prise en compte [...]*** Notre association a d'ailleurs changé de nom : initialement créée sous le nom d'« Association des élus du littoral », elle devenue celle des élus « des littoraux », au pluriel. De la même manière, nous souhaitons que la loi Littoral se transforme en loi des littoraux français. L'appréciation des réalités locales ne peut être celle du Conseil d'État, à Paris, et la plage de Papeete, les falaises d'Étretat ou les plages de Cannes ne sauraient être traitées de la même manière... »³ Dans le même esprit, M. Jean-Pierre Vigier, président de l'Association nationale des élus de la montagne (Anem) et député de la Haute-Loire, a affirmé devant la mission qu'« ***une loi n'a plus vocation à s'appliquer de manière uniforme sur l'ensemble du territoire*** »⁴, dans la continuité de sa prédécesseure, Mme Pascale Boyer, qui présentait ainsi son action : « *L'Anem œuvre pour que les grandes politiques nationales tiennent compte des spécificités locales [...]* notre rôle est de ***rappeler la nécessaire différenciation territoriale, désormais inscrite dans la loi.*** »⁵

En ce sens, cette aspiration à la différenciation s'inscrit dans une vision actualisée de ce que doit être la cohésion des territoires, au-delà de la lecture classique et unitaire de l'égalité en tant qu'uniformité. Ainsi, selon les termes de Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente de la commission permanente du Conseil national de la montagne et députée de l'Isère : « *la montagne est un territoire à part entière, qui n'est ni un sanctuaire, ni une zone hors droit. Le droit commun n'y étant pas adapté, elle nécessite évidemment un cadre*

¹ Rapport IGA-IGEDD, op. cit., p. 39.

² Propos tenus lors de son audition en date du 4 mai 2026.

³ Propos tenus lors de son audition en date du 10 février 2026.

⁴ Propos tenus lors de son audition en date du 10 février 2026.

⁵ Propos tenus à l'Assemblée nationale le 26 janvier 2024 à l'occasion de la cérémonie des vœux de l'Anem.

propre, pensé avec les habitants. La différenciation [...] n'est pas un privilège, mais une condition d'équité territoriale. »¹

(2) La différenciation comme objectif d'intervention publique

Plus précisément, si l'on considère la différenciation comme un objectif d'intervention publique, celui d'adapter des normes à des situations particulières, on peut lui associer, outre la « proposition de différenciation » de portée très limitée introduite par la loi dite « 3DS »² – laquelle n'a pas eu d'application dans le champ des lois Littoral et Montagne –, d'autres dispositions juridiques telles que l'**expérimentation** ou la **dérogation**.

En ce qui concerne les **demandes d'expérimentations locales** prévues par l'alinéa 4 de l'article 72 de la Constitution, **cette faculté a été sollicitée deux fois sur le périmètre de la loi Littoral, sur les cinq demandes** d'expérimentation dans le champ de l'aménagement du territoire relevées par un rapport inter-inspections³. Ces deux demandes sont devenues caduques du fait de l'adoption de dispositions législatives permettant la réalisation du projet de la commune concernée, ce qui témoigne de la prise en compte effective de la spécificité qui avait été mise en avant par les deux communes concernées.

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 17 février 2026.*

² *La loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale, dite loi « 3DS », crée un dispositif précis qui est plus spécifique et plus restreint que l'objet du présent rapport : la création d'une « proposition de différenciation » des compétences des collectivités territoriales. Le périmètre de la différenciation au sens de l'article 1^{er} de la loi est limité à « l'attribution et à l'exercice des compétences applicables à une catégorie de collectivités territoriales ». L'article 2, traduit au sein de l'article L. 3211-3 du CGCT, étend à toute collectivité le droit de formuler des propositions « concernant les compétences, l'organisation et le fonctionnement des collectivités ». Ce droit ne concernait auparavant que peu de catégories de collectivités, telles que les départements et les régions d'outre-mer ou la collectivité de Corse.*

³ *Rapport IGA-IGEDD, « Évaluation de l'emploi des dispositions législatives et réglementaires d'adaptation des politiques publiques aux spécificités territoriales : expérimentation, différenciation et dérogation », mai 2024.*

**Demandes d'expérimentation formulées par des collectivités à l'État
au titre de l'article 72, alinéa 4, de la Constitution
sur le périmètre de la loi Littoral**

Objet de la demande	Issue
Déroger à titre expérimental à la loi Littoral en matière d'implantation de centrales photovoltaïques en discontinuité de l'urbanisation	La loi n° 2023-175 relative à l'accélération des énergies renouvelables est venue modifier le code de l'urbanisme sur ce point
Déroger à titre expérimental à la loi Littoral en matière d'installation d'antenne-relais en discontinuité de l'urbanisation	La loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique autorise la dérogation pérenne à la loi Littoral, sous certaines conditions cumulatives après avis conforme de l'EPCI et de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites

Source : mission, d'après IGA-IGEDD

En ce qui concerne cette fois-ci un autre instrument de différenciation, qui est la **dérogation**, celle-ci connaît, dans les périmètres des lois Montagne et Littoral, une **application dense et prolifique en matière d'urbanisme** (voir ci-après).

Ainsi, **les enjeux propres aux territoires montagnards et littoraux se prêtent particulièrement à la différenciation entendue comme aspiration et objectif** : les illustrations ci-dessus témoignent d'une **volonté appuyée des élus de pouvoir mobiliser l'ensemble des leviers de différenciation qui sont à leur disposition pour pouvoir adapter la norme aux spécificités de ces territoires**.

c) Appréhender la différenciation au prisme des territoires littoraux et montagnards

(1) La différenciation sur le terrain : l'exemple du Conservatoire du littoral

La différenciation revêt certes une dimension juridique et normative ; toutefois, l'on peut également apprécier sa portée sur le plan **pratique et opérationnel**, à l'image des témoignages apportés à la mission par divers représentants d'un **outil d'intervention spécifique aux territoires littoraux et lacustres : le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres**.

Les modalités d'action de cet opérateur, en tant que propriétaire foncier et aménageur au nom de l'État et en faveur des collectivités, sont en effet directement liées aux différentes configurations historiques et socio-économiques des terrains littoraux et lacustres concernés, et, tout particulièrement, aux **dynamiques démographiques, foncières** et aux

stratégies d'usages associées. La différenciation territoriale peut se percevoir ainsi de manière éminemment concrète sur le terrain : selon le témoignage de Mme Guillemette Rolland, directrice de l'action foncière du Conservatoire du littoral, « *le besoin de différenciation, pour tout vous dire, nous ne le voyons pas dans la loi ; nous le vivons au quotidien. Les pressions démographiques en Corse n'ont rien à voir avec celles que connaît la Bretagne. De plus, il y a une tradition corse qui veut que l'on protège le littoral d'une manière ou d'une autre. En Bretagne, nous nous retrouvons souvent à gérer des situations aussi complexes dans des microsites où tout le monde veut tout faire : la manifestation sportive, la manifestation culturelle, la chasse, l'agriculture, l'accueil du public... Il y a des moments où l'on est un peu optimiste sur notre capacité à faire cohabiter tous les usages dans tous les territoires.* »¹

Il découle de cette diversité de dynamiques **une action et des objectifs nécessairement différenciés**, entre, pour citer deux exemples opposés, d'une part, l'établissement d'une programmation à dix ans d'accès au rivage à Mayotte, territoire où « *la servitude littorale n'était ni applicable, ni appliquée* »², au sein notamment d'une mangrove de 200 hectares, ou, d'autre part, l'acquisition de territoires dans le massif des Maures et à l'embouchure de l'Argens (Var) aux abords des secteurs très urbanisés et en constant développement de Fréjus et de Saint-Raphaël.

**Le Conservatoire du littoral et des rivages lacustres,
un outil distinct de la loi Littoral
mais qui contribue à sa mise en œuvre opérationnelle**

Une confusion fréquente tend à assimiler le Conservatoire du littoral à la loi Littoral, en faisant de l'établissement l'instrument de son contrôle ou de son application, alors que ceux-ci relèvent en réalité des services de l'État et des collectivités compétentes en matière d'urbanisme. Créé en 1975³, le Conservatoire du littoral est quant à lui un établissement public à caractère administratif dont la mission est l'acquisition foncière, la protection et la mise en valeur des espaces naturels littoraux et lacustres. Il est lui-même soumis à la loi Littoral, au même titre que tout autre opérateur.

Au-delà du respect des prescriptions qui lui sont applicables, le Conservatoire du littoral contribue à rendre effectifs plusieurs objectifs fondamentaux de la loi Littoral. Là où la norme juridique fixe un cadre de protection, la maîtrise foncière publique permet d'en assurer la mise en œuvre concrète et la pérennité dans le temps en lien étroit avec les dynamiques des territoires.

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 17 février 2026.*

² *Exemple cité lors de l'audition du Conservatoire du littoral le 17 février 2026.*

³ *Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.*

Selon la contribution écrite adressée à la mission par le Conservatoire, « *la loi Littoral et l'outil foncier répondent à des logiques complémentaires : la première fixe les principes de protection et d'aménagement du littoral ; le second contribue, par l'acquisition et la gestion durable des espaces naturels, à leur traduction concrète sur le terrain. Cette complémentarité permet de concilier la permanence des principes de protection avec les exigences opérationnelles de leur mise en œuvre.* »

(2) La politique de la montagne, un « *modèle de différenciation intégrée* »

Selon les termes de M. Henri Prévost, directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), les territoires de montagne constituent le « *laboratoire historique de la différenciation* »¹.

Ce « *modèle de différenciation intégrée* », pour reprendre une autre formule d'Henri Prévost, repose sur un système qui s'articule autour d'outils spécifiques. Outre le volet législatif avec la loi Montagne, on peut par exemple citer un **levier financier dédié**, le FNADT Massif (qui constitue une enveloppe spécifique du Fonds national d'aménagement et de développement du territoire - FNADT). Cet outil constitue à ce jour le **seul fonds national qui permet de soutenir une action à une échelle territoriale inter-régionale**.

La section « massif » du FNADT, un modeste levier de différenciation financière

Les contrats de plan interrégionaux État-Régions (CPIER) sont l'instrument contractuel spécifique à la montagne. Ils sont financés par le FNADT section « massif » (programme budgétaire 112) et permettent de déployer des stratégies à l'échelle d'un massif.

La programmation de la section est validée collégalement par les comités de massif selon un mécanisme de gouvernance partagée entre les quatre collèges. Chaque massif est ainsi susceptible d'adapter son utilisation à ses priorités propres : le Massif central fait le choix de l'employer intégralement en financement d'ingénierie ; le massif des Alpes flèche 52,7 % du montant vers des actions de soutien à la diversification économique dans les Alpes ; celui des Pyrénées finance à 41,8 % des « investissements d'avenir » ; celui du Jura est orienté à 58 % vers des actions de soutien à « l'économie et [au] savoir-faire » ; quant au massif des Vosges, l'ANCT relève un « *accent sur les ressources naturelles et le tourisme* ».

L'enveloppe concernée est modeste : en loi de finances initiale pour 2025, les ressources allouées aux CPIER s'élevaient à 58,7 M€ en autorisations d'engagement et à 15 M€ en crédits de paiement. Toutefois, l'ANCT met en avant le « *remarquable effet levier* » de cet outil : dans les Alpes en 2024, 5 M€ de FNADT ont engendré 32 M€ de financements des autres signataires du CPIER.

Source : mission, d'après les réponses de l'ANCT au questionnaire du rapporteur

Un autre levier de différenciation notable a été consacré, cette fois-ci sur le plan **institutionnel**, par la création en 1985 d'**instances uniques et**

¹ Contribution écrite adressée à la mission d'information.

originales de concertation et de gouvernance, à savoir le Conseil national de la Montagne et ses déclinaisons à l'échelle des massifs, les comités de massif. De telles instances sont des facteurs de différenciation en ce qu'ils permettent de mettre en place des **stratégies spécifiques et adaptées par massif**, voire par altitude en ce qui concerne par exemple l'approche en matière touristique.

Les contributions adressées à la mission par les différents comités de massifs permettent d'illustrer la **nécessité de différencier les stratégies par territoire** au vu de la **diversité des enjeux rencontrés et abordés au sein de ces instances** : la dominance de l'économie touristique dans les Alpes, ainsi que la transition des stations et la perspective des jeux Olympiques d'hiver de 2030 ; la reconquête démographique, l'agriculture et l'industrie dans le Massif central, lequel couvre 85 000 km², recoupe quatre régions et constitue la plus grande prairie d'Europe ; la dimension transfrontalière, le pastoralisme et la défense contre la prédation dans les Pyrénées ; le développement de l'industrie de précision et l'enjeu des frontaliers suisses dans le Jura ; la reconversion post-textile et le développement du tourisme quatre saisons dans les Vosges¹.

Toujours selon l'ANCT, la différenciation telle que mise en œuvre dans la politique nationale de la montagne a pu servir **d'inspiration à d'autres modes d'intervention** tels que, par exemple, le plan France ruralités déployé depuis juin 2023 : *« la montagne concentre les défis de toutes les ruralités : ce qui y est expérimenté en matière de différenciation [...] constitue un modèle qui irrigue déjà l'action publique dans d'autres territoires »*².

2. Des textes insuffisamment adaptés aux spécificités des territoires

a) Un net ressenti des élus locaux

De nombreux témoignages recueillis par la mission font état d'une perception de ces textes comme étant **inadaptés aux spécificités locales et aux réalités concrètes des territoires concernés**.

Pour ne citer que quelques exemples concordants : selon la contribution écrite adressée à la mission par l'Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) : *« Avec le recul, il apparaît clairement que les principes de protection portés par ces lois restent nécessaires [...] En revanche, sur le terrain, leur application devient de plus en plus difficile à expliquer et à faire accepter localement. [...] Les élus locaux ont parfois le sentiment que les règles applicables sont devenues tellement complexes qu'elles ne tiennent plus suffisamment compte des réalités humaines et territoriales. »* Le président de l'Association des maires de Corse-du-Sud, M. Jean-Jacques Ciccolini, a formulé le même constat en deux temps : *« Quarante ans après leur*

¹ Sources : réponses des comités de massif aux questionnaires du rapporteur et contribution de l'ANCT.

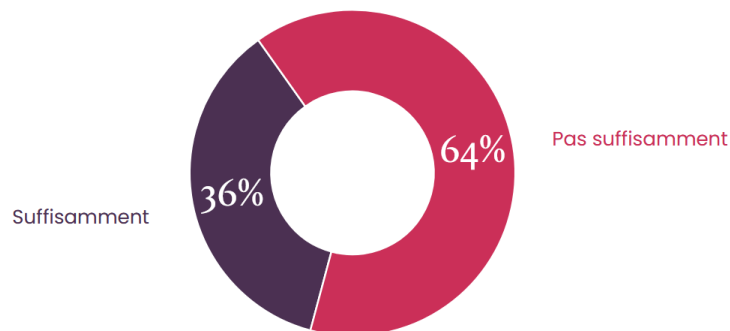
² Contribution écrite adressée à la mission d'information.

*adoption, ces deux lois poursuivent un objectif que nous partageons pleinement [...] La question qui nous réunit aujourd'hui n'est donc pas celle de leur légitimité, mais celle de leur **adaptation aux réalités territoriales** [...] : leur application révèle certaines difficultés liées à la singularité de notre territoire. »¹*

Les chiffres issus de la consultation conduite par la mission corroborent ce ressenti : **les élus répondants aspirent à une différenciation plus effective** que celle qui est opérée par les deux lois.

Ainsi, **64 % des élus répondants issus de communes de montagne estiment que les dispositions de la loi Montagne ne prennent pas suffisamment en compte les spécificités de leurs territoires.**

Q. Les dispositions de la loi Montagne permettent-elles, selon vous, de prendre suffisamment ou pas suffisamment en compte les spécificités des territoires de montagne ?
Question posée uniquement aux communes de montagne.



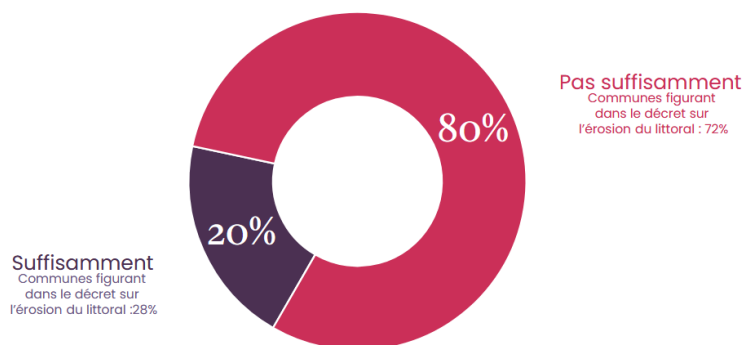
Source : rapport d'études Opinionway

Cette insatisfaction s'étend à la prise en compte du rôle des instances spécifiques chargées de porter la voix des territoires concernés : **la représentation des territoires de montagne est jugée insuffisante par 59 % des répondants**. Si le Conseil national de la Montagne est jugé représentatif par 56 % des répondants, seuls 33 % estiment qu'il est suffisamment associé aux politiques publiques et décisions relatives à la montagne, et 16 % qu'il est suffisamment écouté.

Le bilan est similaire pour ce qui est des **comités de massif** : 55 % des répondants les jugent représentatifs, mais 35 % seulement jugent qu'ils sont suffisamment associés aux politiques publiques et décisions relatives à la montagne et 22 % qu'ils sont suffisamment écoutés.

En outre, cette aspiration à une différenciation plus aboutie est encore plus prononcée chez les élus des communes littorales : **seuls 20 % des répondants jugent que les dispositions législatives actuelles permettent de suffisamment prendre en compte les spécificités des différents types de littoraux.**

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 10 février 2026.*



Source : rapport d'études Opinionway

Autre illustration d'une différenciation perçue comme inaboutie : selon les élus répondants, **la loi Montagne ne permet pas de créer suffisamment d'équité territoriale là où les services publics sont les moins accessibles**. Pour les territoires soumis à la loi Montagne, l'accès à l'offre scolaire n'est jugé satisfaisant que par 41 % des répondants, l'accès aux services publics en général par 40 %, quand seulement 26 % sont satisfaits de l'accès aux services de santé.

Au-delà de ces chiffres, la **récurrence de certaines situations** dans les contributions adressées à la mission témoigne du **caractère à la fois quantitatif et qualitatif du ressenti des élus locaux** sur le fait que la législation n'est pas suffisamment adaptée aux spécificités des territoires concernés : parmi de nombreux autres exemples cristallisant cette insatisfaction, l'on peut citer le cas emblématique de la prise en compte de l'altitude dans les **diagnostics de performance énergétique (DPE)**.

DPE et spécificités des territoires de montagne : un exemple fréquemment cité de différenciation inaboutie

L'intégration de l'altitude dans le calcul des diagnostics de performance énergétique (DPE) est jugée insatisfaisante par de nombreux élus locaux.

Certes, des aménagements sont déjà prévus par la réglementation en vigueur : ainsi, la méthode dite 3CL (pour « calcul de la consommation conventionnelle des logements »), seule méthode autorisée depuis 2021, vise à prendre en compte l'environnement du logement, **y compris l'altitude et le climat**, pour affiner l'évaluation de la performance énergétique. Ainsi, pour les logements classés E, F ou G et situés dans une commune répertoriée comme située à plus de 800 mètres d'altitude dans les zones climatiques H1a, H1b ou H2c (climats froids à très froids), les seuils de consommation énergétique sont adaptés. Ces logements bénéficient de seuils moins stricts, dans la mesure où leurs besoins énergétiques sont statistiquement plus élevés.

La mission estime toutefois que **cette différenciation mériterait d'être approfondie**.

Premièrement, l'**effet de seuil** de ce dispositif est significatif : certaines communes de montagne sont en effet susceptibles de s'étagger de 500 mètres d'altitude à 2 500 mètres.

Ensuite, selon les chiffres transmis par le directeur général de l'ANCT lors de son audition, **81 % des logements situés en zone de montagne ont un diagnostic de performance énergétique (DPE) de catégorie E, F ou G**, ce qui présente logiquement des difficultés, aussi bien pour continuer à développer le tourisme que pour loger les travailleurs saisonniers ou les familles. En ce qui concerne par exemple les locations, selon les informations dont dispose le rapporteur, ce sont **45 % des logements qui sont ainsi voués à sortir du marché locatif dans les Hautes-Alpes d'ici à 2034**. En ce qui concerne plus particulièrement le tourisme, l'entrée en vigueur en 2034 de la loi du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale aura elle aussi un impact renforcé sur les stations de montagne souvent constituées d'un parc vieillissant.

Lors de son audition par la mission d'information le 7 avril 2026, le ministre de la ville et du logement, M. Vincent Jeanbrun, a affirmé qu'« *il n'était pas envisagé d'ouvrir une adaptation spécifique de ces réglementations, qui intègrent déjà les particularités des zones de montagne* ». Toutefois, le gouvernement précédent avait reconnu en creux la marge de progression de la réglementation sur la question lorsqu'il avait manifesté son soutien, au moment des débats relatifs à l'adoption de la loi du 20 mars 2026 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030, à un dispositif expérimental visant à permettre de faciliter la rénovation énergétique des copropriétés disposant d'un nombre élevé de résidences secondaires « *et ainsi de répondre aux besoins de rénovation en zone de montagne* ». »¹

Un autre exemple évoqué de façon récurrente dans les témoignages recueillis fait état d'une **différenciation inaboutie du fait d'une mauvaise application des textes, voire de leur non-application**. La **mise en œuvre lacunaire des dispositions de la loi Montagne relatives à la carte scolaire** a été plusieurs fois soulignée par les représentants des élus de montagne : M. Jean-Pierre Vigier, président de l'Anem, a ainsi indiqué que « *le droit n'est pas pleinement respecté [...] Je vous invite à interroger les préfets de vos départements ou les directeurs académiques des services de l'éducation nationale (DASEN) afin de savoir s'ils tiennent compte du droit à la différenciation. Ce droit est officiellement inscrit dans les textes, mais, dans les faits, il est rarement mis en œuvre. Il est désormais prévu par la loi que l'inspecteur d'académie peut ne pas tenir compte du seuil de fermeture des classes. Pouvez-vous me citer des exemples où des DASEN ont fait usage de cette faculté ?* »²

¹ Réponse en date du 15 juillet 2025 à la question écrite n° 6460 de Mme Marie-José Allemand, députée.

² Audition par la mission d'information en date du 10 février 2026.

b) *En matière d'urbanisme, la victoire de la dérogation sur la différenciation*

(1) Beaucoup de dérogations...

(a) Face aux blocages, la multiplication des dérogations sectorielles

Face aux blocages occasionnés par la loi Littoral, les années récentes ont vu une multiplication de **dérogations ciblées**, introduites au cas par cas, au gré des textes sectoriels **pour prendre en compte les contraintes spécifiques de certains espaces, notamment insulaires, sans toutefois développer de vision d'ensemble** quant au modèle de développement souhaité et souhaitable dans ces espaces, ni interroger les principes structurants de la loi Littoral.

Ainsi, en 2018, la loi Élan a autorisé, sous conditions, l'**implantation d'infrastructures de production d'énergies renouvelables**¹, dans les « zones interconnectées au réseau électrique métropolitain continental dont la largeur est inférieure à dix kilomètres », afin de surmonter l'inapplicabilité **dans les îles du Ponant** de la possibilité, ouverte à partir de 2015², d'implantation d'éoliennes en discontinuité hors espaces proches du rivage, ces îles étant en totalité ou quasi-totalité constituées d'espaces proches du rivage.

Dans la même logique, le Parlement a tout récemment assoupli la loi Littoral pour **permettre l'implantation de stations de transfert d'énergies par pompage (Step) dans les zones non interconnectées** que sont la Corse et les outre-mer, afin de tenir compte de leurs spécificités géographiques, administratives et énergétiques³.

D'autres initiatives, adoptées par le Parlement, ont en revanche avorté, telles que l'extension de la possibilité d'implanter des bâtiments agricoles en discontinuité de l'urbanisation existante aux espaces proches du rivage, dans les communes insulaires métropolitaines⁴, votée dans le cadre du projet de loi d'orientation agricole en 2025, censurée par le Conseil constitutionnel au motif que la différence de traitement ainsi instituée entre les communes insulaires métropolitaines et d'autres communes littorales ou communes d'outre-mer « *ne repos[ait] ni sur une différence de situation ni sur un motif d'intérêt général en rapport direct avec l'objet de la loi* »⁵.

¹ Art. L. 121-5-1 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 121-12 du code de l'urbanisme, créé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

³ Loi n° 2026-554 du 29 juin 2026 visant à relancer les investissements dans le secteur de l'hydroélectricité pour contribuer à la transition énergétique.

⁴ Cf. p. 183.

⁵ Décision n° 2025-876 DC du 20 mars 2025.

(b) Le cas des outre-mer : de la différenciation proclamée à la multiplication des dérogations sectorielles

Dès l'origine, la loi Montagne comme la loi Littoral ont prévu **des dispositions spécifiques aux outre-mer**, en vue de prendre en compte les spécificités de ces territoires.

Ainsi, la loi Montagne prévoit pour les outre-mer **une définition des zones de montagne différente de celle qui prévaut en métropole**. Sont ainsi définies comme zones de montagne :

- à La Réunion : les communes ou parties de communes situées à une altitude supérieure à 500 mètres ;

- en Guadeloupe et en Martinique : les communes ou parties de communes situées à une altitude supérieure à 350 mètres.

Peuvent en outre être classées comme zones de montagne les zones situées à des altitudes supérieures à 100 mètres et présentant un dénivelé au moins égal à 15 %¹. **Surtout, les dispositions de la loi Montagne relatives à l'urbanisme ne s'appliquent pas en outre-mer**².

De la même façon, dès 1986, l'article 35 de la **loi Littoral** a prévu des **dispositions spécifiques en matière d'urbanisme pour les territoires ultramarins** afin de tenir compte de leurs particularités. Ainsi, la bande littorale des 100 mètres y est fixée à 81,20 mètres, par référence à la largeur de la bande littorale « des 50 pas géométriques » historiquement réputée, en outre-mer, appartenir au domaine public maritime³. La **définition juridique des espaces remarquables et caractéristiques du littoral** est également adaptée aux outre-mer, puisque la liste des espaces et milieux à préserver applicable en métropole est explicitement complétée, pour ces territoires, par la mention des récifs coralliens, des lagons et des mangroves⁴.

Surtout, dès l'origine, les règles d'urbanisme ont été légèrement plus souples dans les outre-mer que dans l'Hexagone :

- **dans la bande littorale des 50 pas géométriques**, en ouvrant la possibilité d'implanter, hors espaces urbanisés, des installations nécessaires à des services publics, à des activités économiques ou à des équipements collectifs liés à l'usage de la mer⁵, ainsi que la possibilité de construire dans la bande littorale au droit des parties urbanisées de la commune en vue d'implanter des services publics ou des activités exigeant la proximité

¹ Art. 4 de la loi Montagne.

² Art. 98 de la loi Montagne.

³ L'article 37 de la loi Littoral a réaffirmé l'inaliénabilité des terrains de la bande des 50 pas géométriques, avant que la loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer ne vienne à nouveau en moduler l'application.

⁴ Art. R. 121-35 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 156-2 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-46 du code de l'urbanisme.

immédiate de la mer, ou pour des opérations de résorption de l'habitat insalubre¹ ;

- **dans les espaces proches du rivage, en ouvrant des possibilités d'extension de l'urbanisation dans les secteurs d'urbanisation diffuse** et en autorisant les opérations d'aménagements prévues au sein d'un schéma de mise en valeur de la mer (SMVM)².

Hormis ces deux adaptations, l'ensemble des règles d'urbanisation applicables dans les communes littorales métropolitaines étaient applicables aux territoires d'outre-mer³.

En outre, **la portée de certaines de ces dérogations doit être relativisée**, la loi Littoral autorisant par exemple dès l'origine, dans la bande littorale, sur l'ensemble du territoire, les constructions ou installations nécessaires à des services publics ou à des activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau, sous la seule réserve de les faire précéder d'une enquête publique⁴.

Dans la lignée de ces premières dispositions, **les mesures d'adaptation de la loi Littoral aux spécificités des outre-mer ont été nombreuses depuis 40 ans :**

- **extension du principe de reconnaissance de l'urbanisation de fait** (qui prévalait déjà, depuis l'origine, dans la bande littorale) **aux espaces proches du rivage⁵ et diversification des types de constructions autorisées** dans la bande littorale et les espaces proches du rivage (équipements collectifs, activités économiques, logement, ...) ⁶ ;

- **dérogations *ad hoc* pour permettre l'implantation en zone rétro-littorale, en discontinuité, d'infrastructures de stockage et traitement de déchets et d'infrastructures de production d'énergies renouvelables⁷** (d'abord en Guyane⁸, puis dans l'ensemble des départements et régions d'outre-mer⁹), **puis d'infrastructures de production d'eau potable et d'assainissement¹⁰**, ou encore plus récemment, de manière transitoire, pour

¹ Art. L. 156-3 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-48 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 156-2 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-40 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 156-1 de l'ancien code de l'urbanisme ; le principe en subsiste à l'article L. 121-38 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. 3 de la loi Littoral, codifié à l'article L. 146-4 de l'ancien code de l'urbanisme.

⁵ Loi n° 96-1241 du 30 décembre 1996 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur de la zone dite des cinquante pas géométriques dans les départements d'outre-mer.

⁶ Loi n° 96-1241 précitée ; loi n° 2009-594 du 27 mai 2009 pour le développement économique des outre-mer.

⁷ Loi n° 2020-105 du 10 février 2020 relative à la lutte contre le gaspillage et à l'économie circulaire et loi n° 2020-1525 du 7 décembre 2020 d'accélération et de simplification de l'action publique.

⁸ Loi n° 2020-105 précitée.

⁹ Loi n° 2022-217 du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique locale et loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables.

¹⁰ Loi n° 2022-217 précitée.

les seuls besoins de réfection du réseau à la suite du passage du cyclone Chido à Mayotte, de pylônes radioélectriques¹.

Ces adaptations « par petites touches », visant souvent à régler des problématiques d'urgence, **peinent cependant à dessiner une stratégie cohérente d'adaptation des dispositions de la loi Littoral aux spécificités des territoires ultramarins**. De ce fait, elles n'ont au total pas permis, selon les représentants des collectivités ultramarines interrogés par la mission, de prendre en compte de manière satisfaisante les contraintes et besoins particuliers de ces territoires. Ainsi, pour Interco Outre-mer, *« l'application uniforme des lois Littoral et Montagne dans les Drom ne permet pas, en l'état, de garantir un équilibre satisfaisant entre les impératifs d'aménagement et les objectifs de protection »*².

(2) ... et un zeste de différenciation

(a) La Corse : un droit à la différenciation tardivement acquis, mais structurant

Comme l'a indiqué à la mission Jean-Charles Orsucci, président de l'Anel, *« la Corse et les outre-mer n'[ont] pas véritablement [été] au cœur de la réflexion »* du volet des lois Montagne et Littoral relatif à l'urbanisme. Les adaptations prévues par le texte initial de la loi Montagne en faveur de la Corse n'incluaient d'ailleurs pas les dispositions relatives à l'urbanisme.

Une quinzaine d'années plus tard toutefois, la **loi de 2002 relative à la Corse**³ a **permis au Plan d'aménagement et de développement durable de la Corse** (Padduc) **de prendre en compte, dans l'application de ces dispositions, les particularités locales**, en *« précis[ant] les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales [des] dispositions particulières aux zones de montagne et au littoral [issues des lois Montagne et Littoral] »*, faisant ainsi du Padduc le véritable **pivot de l'application des lois Littoral et Montagne en Corse**, avec lequel les schémas de cohérence territoriale (Scot) et documents d'urbanisme locaux (plans locaux d'urbanisme et cartes communales) devaient être compatibles⁴. Conformément à ces dispositions, le Padduc en vigueur distingue les « agglomérations », « villages », « espaces urbanisés », « bourgs » et « hameaux », selon des critères de trame et morphologie urbaine, mais aussi d'indices de vie sociale et du caractère stratégique de l'espace considéré pour l'organisation et le développement de la commune concernée - ce qui lui permet par exemple d'empêcher la qualification comme telles de zones pavillonnaires à visée exclusive de villégiature⁵.

¹ Art. 10 de la loi n° 2025-176 du 24 février 2025 d'urgence pour Mayotte.

² Réponse à un questionnaire écrit.

³ Loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse.

⁴ Art. L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales.

⁵ CAA Marseille, 19 avril 2021, n° 19 MA02 510, Commune de Corbara.

Dans la même logique de différenciation, la loi de 2002 habilite le Padduc à :

- autoriser, dans la bande littorale des 100 mètres, en tenant compte de la fréquentation touristique de certains sites et de la préservation de l'environnement, des aménagements légers et constructions non permanentes destinés à l'accueil du public (hors hébergements), le cas échéant complémentaires aux aménagements légers autorisés sur le continent par les schémas de plage, en tenant compte de la fréquentation touristique des sites et de la préservation de l'environnement¹ ;

- fixer une liste complémentaire à la liste des espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral et des milieux nécessaires au maintien des équilibres biologiques à préserver ainsi que leur localisation² ;

- préciser la vocation de certains espaces soumis aux lois Littoral et Montagne, ce qu'il a fait notamment avec les espaces stratégiques agricoles, rendus inconstructibles et dédiés à l'agriculture, pour un total de 100 000 hectares.

Toutefois, au rebours de revendications portées devant la mission d'information par plusieurs représentants de la collectivité de Corse, le Padduc ne peut à ce jour que préciser les dispositions relatives aux lois Littoral et Montagne, et non y apporter des dérogations.

La reconnaissance par la loi « Montagne II » de 2016 de la spécificité de la Corse, territoire montagneux et insulaire présentant le caractère d'« île-montagne », ne s'est pas traduite par des adaptations en matière d'urbanisme. Comme l'a exprimé devant la mission Jean Félix Acquaviva, conseiller exécutif de Corse en charge des transports, des infrastructures portuaires, aéroportuaires, ferroviaires et routières, de la coopération territoriale européenne, méditerranéenne et internationale, président de l'Office des transports de la Corse : « En ce qui concerne la Corse, la reconnaissance du caractère d'île-montagne et du cumul de contraintes aurait dû se traduire de manière beaucoup plus forte dans l'adaptation des politiques publiques en général. Cela n'a pas été totalement le cas ».

Toutefois, deux ans plus tard, la loi Élan de 2018³ a constitué une seconde étape importante de l'adaptation des lois Montagne et Littoral à la Corse, en ouvrant la possibilité au Padduc de délimiter, en dehors des espaces proches du rivage, les secteurs d'application respectifs de la loi Littoral et de la loi Montagne, afin d'en éviter la superposition, dans un île où moins de 1 % des communes ne sont soumises ni à la loi Littoral ni à la loi

¹ Il de l'art. L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales.

² Aujourd'hui codifié à l'art. L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales.

³ Art. 45 de la loi n° 2018-1021 du 23 novembre 2018 portant évolution du logement, de l'aménagement et du numérique, codifié au II bis de l'article L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales.

Montagne (contre plus de 80 % des communes métropolitaines). La géographie corse rend en outre **l'application de la loi Littoral particulièrement extensive**, le principe d'application de la loi Littoral à l'ensemble du territoire des communes dites littorales aboutissant à ce que même des hameaux de l'intérieur de l'île et situés en altitude - qui constituent du reste traditionnellement les véritables cœurs de vie des communes -, s'y trouvent soumis. Toutefois, le Padduc n'ayant pas été modifié depuis 2015, **cette disposition n'a pour l'instant pas trouvé de traduction concrète.**

(b) Depuis 2018, la consécration de la possibilité pour le Scot de préciser certaines notions de la loi Littoral

La **loi Élan de 2018** a également **consacré le rôle des schémas de cohérence territoriale (Scot) pour décliner les notions de la loi Littoral, en fonction des réalités locales.** Ainsi, dans sa rédaction issue de l'article 42 de la loi Élan, l'article L. 121-3 du code de l'urbanisme dispose que le Scot « *précise, en tenant compte des paysages, de l'environnement, des particularités locales et de la capacité d'accueil du territoire, les modalités d'application [des dispositions du code de l'urbanisme propres au littoral]* ». Aux termes de l'article L. 141-13 du code de l'urbanisme, tel qu'issu de l'ordonnance de 2020 relative aux Scots¹, le Scot doit également « *détermin[er] les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés* » mentionnés à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, qui peuvent respectivement être étendus et densifiés, et en définir la localisation, cette dernière étant – du moins pour les « secteurs déjà urbanisés », précisée par les plans locaux d'urbanisme².

Il s'agissait, dans l'esprit du législateur, de **permettre** par ce biais **l'interprétation territoriale de ces notions** de la loi Littoral, comme l'avait d'ailleurs explicitement exprimé Dominique Estrosi Sassone, rapporteure au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, lors de la discussion en séance publique sur le projet de loi Élan, évoquant à propos des SDU une « *façon encadrée mais territorialisée* » d'ouvrir les possibilités de comblement de dents creuses³. Cette idée se retrouve du reste dans les documents explicatifs élaborés par le ministère de l'aménagement du territoire à la suite de la promulgation de la loi, expliquant que l'absence de définition précise des SDU dans la loi visait à « *permettre une définition de ces secteurs adaptée selon les territoires, à travers les Scot* »⁴.

Si le Scot pouvait dès avant 2018, au titre de ses compétences générales, fixer des critères d'identification des villages et agglomérations, mais aussi d'autres notions telles que, par exemple, celle d'« espaces proches

¹ Ordonnance n° 2020-744 du 17 juin 2020 relative à la modernisation des schémas de cohérence territoriale, prise sur le fondement de l'article 46 de la loi Élan.

² Art. L. 121-8 du code de l'urbanisme tel que modifié par l'article 42 de la loi Élan.

³ https://www.senat.fr/seances/s201_807/s20_180_718/s20_180_718_005.html

⁴ Direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature, « Foire aux questions sur les dispositions de la loi Élan modifiant la loi Littoral », Flash DGALN, n° 05-2020.

du rivage », l'inscription dans la loi d'une obligation de fixation de critères d'identification des villages et agglomérations a également été concomitante avec un renforcement de la prise en compte des dispositions figurant dans le Scot par les juridictions.

Signe de la pertinence de cette nouvelle possibilité de territorialisation, plus des **deux tiers des élus des communes littorales** ayant participé à la consultation en ligne organisée par la mission ont déclaré en tirer un **bilan positif**¹. Toutefois, plusieurs spécialistes interrogés par la mission estiment que le bilan global est en demi-teinte, **de nombreux Scot** ne semblant **pas** s'être réellement saisis de cette nouvelle faculté. Ainsi, pour Me Grégory Mollion, avocat et maître de conférences en droit public à l'université Grenoble Alpes, spécialiste de la loi Montagne, les développements consacrés à la loi Littoral dans les documents d'orientation et d'objectifs (DOO) demeurent souvent très limités, sans réelle réflexion d'ensemble sur les caractéristiques du territoire ni sur les modalités concrètes d'application des notions à préciser.

C. UN IRRITANT MAJEUR : LA COMPLEXITÉ DANS L'APPLICATION DES RÈGLES D'URBANISME

1. Une application des textes jugée déséquilibrée en faveur de la protection de l'environnement et des espaces et au détriment de l'aménagement / du développement

Si elle ne peut pas prétendre à la représentativité, la consultation en ligne des élus locaux organisée par la mission montre néanmoins sans ambiguïté que **l'adaptation des règles d'urbanisme constitue l'attente n° 1** de ces derniers, tant pour les élus des communes de montagne (71 % des répondants) que pour ceux des communes littorales (68 %) - les problématiques du recul du trait de côte, citée par un tiers des répondants, et de la meilleure prise en compte des problématiques de développement agricole, touristique et économique, citée également par les deux tiers des répondants des communes littorales, pouvant en outre également appeler à des ajustements en matière d'urbanisme.

Autre signe de l'importance des blocages en la matière, la mission relève que **14,3 % des dossiers remontés au dispositif France Simplification en matière d'urbanisme, depuis son lancement à la fin de l'année 2024, concernent la loi Littoral, alors que n'y sont soumises que 3,4 % des communes**².

Au regard de l'esprit et de la lettre des lois Littoral et Montagne, cette attente forte peut sembler à première vue surprenante puisque, comme leurs

¹ Bilan très positif : 8 % ; bilan plutôt positif : 61 % ; bilan plutôt négatif : 21 % ; bilan très négatif : 10 %.

² Direction interministérielle de la transformation publique (DITP), contribution écrite.

autres dispositions, **les dispositions des lois Littoral et Montagne relatives à l'urbanisme entendaient, à l'origine, assurer la préservation des paysages et de la biodiversité tout en permettant le développement des territoires concernés.**

L'article 1^{er} de la loi Littoral, aujourd'hui abrogé¹, disposait ainsi que la politique spécifique d'aménagement du littoral avait pour objet à la fois « *la protection des équilibres biologiques et écologiques, la lutte contre l'érosion, la préservation des sites et paysages et du patrimoine* », « *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, la construction et la réparation navales et les transports maritimes* » et « *le maintien ou le développement, dans la zone littorale, des activités agricoles ou sylvicoles, de l'industrie, de l'artisanat et du tourisme* ». Afin de permettre la cohabitation harmonieuse des différents usages du littoral tout en préservant ses qualités écologiques et paysagères, l'article 3 de la loi incluait dans les critères devant être pris en compte dans les documents d'urbanisme pour ouvrir des zones à l'urbanisation tant la préservation des espaces sensibles du littoral que la protection des espaces dédiés aux activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes, ou encore la fréquentation du littoral par le public. Il prévoyait des restrictions différenciées des règles de constructibilité en fonction de la distance au littoral², et la nécessité de prévoir dans les documents de planification et d'urbanisme « *des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation* »³.

La loi Montagne pose quant à elle le **principe de prise en compte des spécificités des milieux montagnards dans l'aménagement et l'urbanisation** et de **préservation des terres nécessaires au maintien des activités agricoles, pastorales et forestières**⁴. À cette fin, elle dispose que **l'urbanisation doit se faire en continuité avec les bourgs et villages existants**⁵ et que les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières pourront accueillir uniquement, aux fins de développement économique, de nouveaux équipements sportifs, liés notamment à la pratique du ski et de la randonnée⁶. Les documents de planification et autorisations d'urbanisme doivent comporter des dispositions « *propres à préserver les espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard* »⁷.

¹ Abrogé par l'ordonnance n° 2000-914 du 18 septembre 2000.

² Cf. p. 49.

³ Art. L. 146-2 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-22 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. 72, codifié au I de l'article L. 145-3 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 122-10 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. 72, codifié au III de l'article L. 145-3 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 122-5 du code de l'urbanisme.

⁶ I de l'article L. 145-3 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 122-11 du code de l'urbanisme.

⁷ II du même article L. 145-3 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 122-9 du code de l'urbanisme.

Afin de préserver les ressources des territoires, **les deux lois prévoyaient également, dans un souci d'équilibre, de limiter la taille globale des zones urbanisées dans un secteur de montagne ou du littoral donné, via la notion de « capacité d'accueil » :**

- pour la montagne, l'article L. 122-8 du code de l'urbanisme dispose ainsi que la capacité d'accueil des espaces destinés à l'urbanisation doit rester compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles montagnards ;
- pour le littoral, l'article L. 121-21 du même code fixe les éléments dont doivent tenir compte les documents d'urbanisme, à savoir la préservation des espaces et milieux remarquables et caractéristiques du littoral, la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes, les conditions de fréquentation par le public (ainsi que, depuis la loi Climat-résilience, les risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine et au recul du trait de côte).

A contrario, **il n'est aucunement question, dans les deux lois, d'interdire complètement l'urbanisation.** Afin de prendre en compte les besoins des territoires en services publics et en développement économique, **des exceptions à ces dispositions contraignantes ont été prévues, dès l'origine**, pour permettre notamment l'implantation d'infrastructures d'intérêt général : ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires au fonctionnement des aéroports et des services publics portuaires autres que les ports de plaisance, lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative, en loi Littoral¹, et ouvrages nécessaires à la recherche scientifique ou relatifs à la défense nationale, aux recherches et à l'exploitation de ressources minérales d'intérêt national, à la protection contre les risques naturels et aux services publics, là aussi lorsque leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative, en loi Montagne², **exceptions progressivement élargies au gré des évolutions technologiques et des besoins des territoires**³.

En outre, dès l'origine, la loi Littoral a prévu des exceptions aux restrictions à l'urbanisation pour certaines activités économiques, autorisant les « *activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* » dans la bande littorale des 100 mètres⁴ et retenant, parmi les critères permettant de justifier l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, « *l'accueil d'activités économiques exigeant la proximité immédiate de l'eau* »⁵. Même dans les espaces remarquables et caractéristiques du littoral,

¹ Art. L. 146-8 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-4 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 145-8 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 122-3 du code de l'urbanisme.

³ Cf. p. 50.

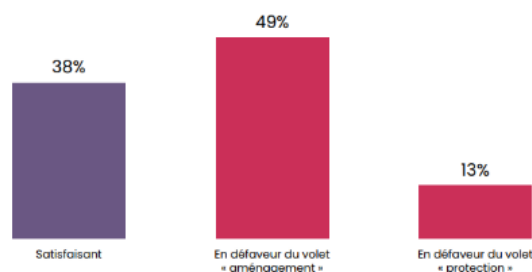
⁴ III de l'article L. 146-4 de l'ancien code de l'urbanisme ; article L. 121-17 du code de l'urbanisme.

⁵ II de l'article L. 146-4 de l'ancien code de l'urbanisme ; article L. 121-13 du code de l'urbanisme.

l'implantation d'aménagement légers peut être justifiée par la mise en valeur économique de ces espaces¹. De même, **en zone de montagne**, dès l'origine, les « **unités touristiques nouvelles** » (UTN)², qui visaient à accompagner le développement économique et touristique, *via* l'aménagement de domaines skiables, étaient autorisées à **déroger au principe d'urbanisation en continuité**.

Pourtant, **l'appréciation des élus locaux des territoires littoraux et de montagne ayant répondu à la consultation quant à l'équilibre des dispositions relatives à l'urbanisme et à l'aménagement des lois Montagne et Littoral est globalement mitigée.**

Presque la moitié des élus répondants issus de communes soumises à la loi Montagne estiment que l'équilibre assuré par l'application de la loi entre les volets « aménagement » et « protection et mise en valeur des paysages de montagne » est en défaveur du volet « aménagement » – 38 % estimant toutefois cet équilibre satisfaisant³ –, et 60 % des élus des communes soumises à la loi Littoral estiment cette dernière déséquilibrée en défaveur de son volet « aménagement ».



¹ Art. L. 146-6 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-24 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 145-9 à L. 145-12 de l'ancien code de l'urbanisme ; le régime des UTN figure désormais aux art. L. 122-15 à L. 122-25 du code de l'urbanisme, après avoir été réformé par la loi « Montagne II ».

³ À noter que les élus des communes disposant d'un domaine skiable sont plus critiques sur cet équilibre, puisque 56 % d'entre eux estiment qu'il est en défaveur du volet « aménagement », 28 % seulement le trouvant satisfaisant.



Source : rapport d'études OpinionWay

Ce décalage entre la situation des communes littorales et celle des communes de zone de montagne est confirmé par l'écart observé dans les réponses à la question, posée dans le cadre de la consultation, de savoir s'ils avaient eux-mêmes eu connaissance de cas où l'application de la loi avait posé des difficultés : alors que **plus des deux tiers des élus de montagne ne fait état d'aucune difficulté**, c'est le cas de **seulement un quart des élus littoraux**. En outre, parmi les difficultés rencontrées, les « freins au développement territorial » sont cités par une large majorité des élus littoraux (près de la moitié des répondants, et deux tiers des répondants ayant fait état de difficultés), tandis qu'ils sont cités au même niveau que les difficultés administratives et les difficultés d'application par les élus de montagne (13 % des répondants, contre 14 % pour les difficultés administratives et difficultés d'application).

En décalage avec l'esprit comme avec la lettre de ces deux lois, ce ressenti toutefois globalement mitigé s'explique par de multiples raisons.

2. Un problème d'application de la loi, particulièrement de la loi Littoral

a) Une loi sobre qui a été précisée par la jurisprudence

Le premier facteur, fréquemment incriminé par les interlocuteurs de la mission, principalement à propos de la loi Littoral, est le **poinds accumulés et jugés désormais disproportionnés de la jurisprudence**. Ainsi, pour Jean-Charles Orsucci, président de l'Anel, « [l]a principale critique que l'on adresse depuis 40 ans à la loi Littoral [...] est que ses principes d'application sont quasiment intégralement définis par voie de jurisprudence [...] Aujourd'hui, notre

marge de manœuvre, en tant que maires, est définie par la jurisprudence, ce qui pose problème »¹.

Les lois Montagne et Littoral ont en effet été conçues comme des **lois sobres, qui se bornaient à poser des principes d'aménagement, tout en laissant une marge d'interprétation, en fonction des réalités locales**. Aucun décret d'application n'est venu encadrer les notions, à l'époque inconnues en droit, de « village », « agglomération », « bourg », « hameau », « continuité », « extension de l'urbanisation », ou encore « coupure d'urbanisation », pourtant structurantes pour l'application de ces deux lois. Aussi, pour M^e Loïc Prieur, avocat et maître de conférences à Sorbonne Université, et éminent spécialiste de la loi Littoral, dès l'origine, « *la formalisation des principes de la loi Littoral [ont] suscité des interrogations et critiques de la doctrine [l]es termes employés par le législateur [étant] déroutants pour qui attend de la loi des règles clairement énoncées* »².

Toutefois, selon le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale, Jean Lacombe, député de l'Hérault, le fait que la loi n'ait pas été écrite « *en des termes déjà juridiques ou définis parfaitement* » **visait précisément à en permettre l'adaptation aux réalités locales**, puisque, selon lui, « *[c]'est aux décideurs locaux de traduire, dans des documents ou par les différentes autorisations délivrées, le droit applicable [...]. Le juridique n'intervient qu'après que les choix politiques ont été exercés* »³.

Cette imprécision a, de fait, permis à la loi Littoral et à la loi Montagne une certaine longévité, puisque **leurs principes fondamentaux**, notamment le principe d'urbanisation en continuité, **n'ont jamais été modifiés**, et semblent désormais faire l'objet d'un très large consensus. Toutefois, elle est aussi **à la source de nombreuses difficultés**.

(1) Une jurisprudence à géométrie variable, source d'insécurité juridique

Le poids accumulé de la jurisprudence est d'abord une **source d'insécurité juridique**. Opératrice de France Simplification, dispositif visant à lever les blocages réglementaires à la réalisation de projets dans les territoires, la direction interministérielle à la transformation publique (DITP), interrogée par la mission, évoque à ce sujet « *des notions juridiques à géométrie variable* », générant « *une insécurité juridique persistante* »⁴.

Au fil des auditions, la mission a pu constater à quel point la marge d'interprétation laissée à la jurisprudence, appropriée ensuite par des services instructeurs plus ou moins au fait de la portée réelle de ces décisions, nourrit le procès de lois appliquées de **manière inéquitable en raison de divergences d'interprétation**, tant des autorités administratives que des juridictions, que

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 10 février 2026.*

² *M^e Loïc Prieur, réponse à un questionnaire écrit.*

³ *Jean Lacombe, « Une législation pour le littoral, Pourquoi ? Pour quels objectifs ? », La loi Littoral, Economica, 1987, p. 17.*

⁴ *Contribution écrite transmise à la mission.*

ce soit entre différents territoires, ou au sein d'un même territoire. Au total, **près d'un élu sur dix des communes littorales** ayant répondu à la consultation lancée par la mission a pointé **des difficultés d'application liées à des applications divergentes ou à des interprétations hétérogènes de la loi** - ce grief s'ajoutant aux difficultés de fond. Ce taux n'est que de 2 % des élus répondants issus de communes de montagne.

La définition par la jurisprudence de la notion de « village », au sens de la loi Littoral, **est un exemple parlant des hésitations de la jurisprudence.** Figurant à l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, le « *village* » constitue le plus petit groupe de constructions permettant, dans les communes littorales, une extension de l'urbanisation en continuité, cette qualification revêtant donc une grande importance pour planifier les projets de développement territoriaux et accorder des permis de construire.

Après un **premier mouvement jurisprudentiel restrictif ayant peu à peu imposé l'idée que la notion de village impliquait l'existence de services et lieux de vie collectifs**, une circulaire ministérielle de 2006 a fait mouvement inverse en précisant que « *les villages sont plus importants que les hameaux et comprennent ou ont compris dans le passé des équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux, même si, dans certains cas, ces équipements ne sont plus en service, compte tenu de l'évolution des modes de vie* »¹. La même année, le Conseil d'État a, au contraire, fondé son appréciation de la qualité de village et agglomération non pas sur ces critères, mais sur celui de « *densité significative des constructions* », la présence d'équipements ou lieux collectifs administratifs, culturels ou commerciaux pouvant toutefois, dans certains cas, être pris en compte par le juge en plus de la notion de densité².

D'apparence plus permissive, cette **jurisprudence a finalement débouché, dans de nombreux cas, sur la qualification de lieux-dits ou groupes d'habitations en tant que « zones d'habitation diffuse »,** qui ne peuvent donner lieu ni à extension en continuité, ni à densification, tandis qu'étaient qualifiés de « villages » des groupes comprenant *a minima* une quarantaine de constructions³ - même si aucune décision jurisprudentielle ne fixe dans un considérant de principe un nombre minimal nécessaire⁴.

En 2015, le Conseil d'État a clarifié sa jurisprudence, en qualifiant les agglomérations et villages existants de « *zones déjà urbanisées caractérisées par un nombre et une densité significatifs de constructions* »⁵, **les deux conditions de nombre minimal de constructions et de densité minimale étant donc rendues cumulatives**, permettant de refuser de qualification de « *villages* » à

¹ Circulaire du ministre des Transports de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, du 14 mars 2006, sur l'application de la Loi Littoral.

² CE, 27 septembre 2006, Commune du Lavandou.

³ Cf. par ex. CAA Nantes, 09/02/2021, n° 20NT00 378.

⁴ Groupe de travail régional « Loi Littoral », Référentiel Loi Littoral, fascicule n° 1, janvier 2024, p. 59-69. Cf. par ex. CE, 27 juin 2007, Commune de Pluneret, et plus récemment CAA Nantes, 01/04/2025, n° 23NT01 410.

⁵ CE, 9 novembre 2015, Commune de Porto-Vecchio, n° 372 531.

des groupes de constructions ne présentant pas une densité suffisante, à l'exemple des deux exemples présentés dans les figures ci-après¹ :

**Lieu-dit Domois à Bangor (56),
CAA Nantes, 2021**

**Lieu-dit Pascialella (CAA Marseille,
09/01/2023, n° 21MA01177),**



Source : groupe de travail régional « Loi Littoral », Référentiel Loi Littoral, fascicule n° 1

Par ailleurs, s'agissant de la présence de commerces, équipements collectifs et services publics, que la jurisprudence *Porto-Vecchio* du Conseil d'État, citée ci-dessus, semblait avoir rendue clairement accessoire², dans la définition des agglomérations et villages, plusieurs décisions ultérieures ont semblé remettre en cause cette approche³, y compris une décision du Conseil d'État de 2017, considérant que devait être considéré comme un simple hameau, et non comme un village, un lieu-dit, « *compte tenu du nombre limité de constructions qui le composaient et en l'absence, en son sein, de services ou équipements collectifs* »⁴. Toutefois, en dépit de ces décisions et de l'instruction

¹ La notion de densité s'appréhende à partir d'un faisceau d'indices, notamment la présence de constructions mitoyennes (TA Rennes, 24/06/2022, n° 1903 029 ; CAA Nantes, 18/10/2022, n° 21NT00 776 ; CAA Nantes, 06/12/2022, n° 21NT00 356) ; la structuration autour de voies (CAA Nantes, 20/09/2022, n° 20NT03 794 ; CAA Nantes, 18/10/2022, n° 21NT00 776 ; CAA Nantes, 06/12/2022, n° 21NT00 356) et, a contrario, l'absence d'homogénéité dans la forme urbaine (CAA Nantes, 27/04/2021, n° 19NT03 625 : « constructions [...] implantées de manière peu dense, essentiellement le long des voies et sans aucune homogénéité » ; TA Rennes, 24/06/2022, n° 1903 029 : « constructions édifiées le long de plusieurs voies de circulation, [...] implantées de manière diffuse »).

² Cf. à la suite de cet arrêt, par exemple, CAA Nantes, 05/02/2016, n° 15NT00 387 : lieu-dit caractérisé « par un nombre et une densité significatifs de constructions et présent[ant], par suite, les caractéristiques d'un espace urbanisé au sens des dispositions de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, sans que puisse y faire obstacle l'absence d'équipements publics et de commerces permanents ».

³ CAA Lyon, 23/04/2013, n° 12LY03 071 ; CAA Lyon, 11/06/2013, n° 12LY02 906 ; CAA Lyon, 30/12/2014, n° 13LY02 435 ; CAA Lyon, 03/08/2015, n° 15LY01 093 ; CAA Bordeaux, 05/07/2016, n° 14BX01 047 ; CAA Marseille, 11/10/2018, n° 16 MA03 719 ; CAA Bordeaux, 20/06/2019, n° 17BX03 164, 65, 66, 67 et 68 ; CAA Nantes, 10/01/2020, n° 19NT00 343 ; CAA Bordeaux, 27/02/2020, n° 18BX00 023, cités dans Groupe de travail régional « Loi Littoral », Référentiel Loi Littoral, fascicule n° 1, janvier 2024, p. 59-69.

⁴ CE, 31 mars 2017, Commune de Talloire, n° 392 186.

ministérielle du 7 décembre 2015¹, qui a précisé que le village « s'organise autour d'un noyau traditionnel, assez important pour avoir une vie propre tout au long de l'année » et « se distingue du hameau par une taille plus importante et par le fait qu'il accueille encore ou a accueilli des éléments de vie collective, une place de village, une église, quelques commerces de proximité (boulangerie, épicerie) ou service public par exemple, même si ces derniers n'existent plus compte tenu de l'évolution des modes de vie », **la jurisprudence privilégie en majorité la recherche uniquement d'un nombre de constructions et d'une densité minimaux, indépendamment d'autres facteurs**², permettant ainsi de qualifier notamment de « villages » ou « agglomérations » des zones pavillonnaires³.

Du fait de ces revirements de jurisprudence, d'après les nombreux témoignages recueillis par la mission, **des décisions de jurisprudence peuvent être invoquées soit par les services instructeurs, soit par les juridictions, à l'occasion d'un contentieux, pour refuser un projet, alors même qu'un projet similaire a été admis** quelques années ou quelques mois auparavant, ou sur une parcelle voisine, et ce **alors même qu'aucune règle d'urbanisme, qu'elle émane de la loi, du règlement ou des règles fixées par le plan local d'urbanisme, n'a été modifiée**. Cela grève l'acceptabilité de ces dispositions car, ainsi que l'indique Départements de France dans sa contribution : « *Comment comprendre qu'à droit constant, ce qui était permis hier soit interdit aujourd'hui ?* »⁴. L'incompréhension est encore plus grande si, à l'occasion d'un contentieux, il est fait application d'une règle jurisprudentielle dégagee après la délivrance de l'autorisation d'urbanisme, d'une manière rétroactive.

En outre, comme l'a souligné devant la mission M. Thibaut Guigue, président du Scot de Métropole Savoie, **alors que la jurisprudence se prononce le plus souvent sur des cas singuliers**, à l'occasion de contentieux relatifs à des autorisations d'urbanisme, **ses décisions, en remodelant certaines définitions, peuvent in fine instiller plus globalement un doute sur le bien-fondé des règles fixées dans les documents d'urbanisme**, au regard des lois Montagne et Littoral, une dynamique renforcée par le fait que, conformément aux articles L. 121-3 et L. 122-2 du code de l'urbanisme, les deux lois s'appliquent directement aux autorisations d'urbanisme, sans que les documents d'urbanisme puissent faire écran entre ces dernières et la loi.

Si les juristes et spécialistes des lois Montagne et Littoral estiment en majorité que la jurisprudence sur ces deux textes est aujourd'hui relativement stabilisée, elle demeure **peu accessible et peu lisible** aux élus et aux porteurs de projet. Au total, comme l'a notamment souligné l'Anel devant la mission,

¹ Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme.

² Cf. par exemple CE, 1^{er} juillet 2019, Commune d'Urrugne, n° 423 400, ou encore CE, 28 juin 2019, Commune de Doussard, n° 417 773.

³ CE, 12 juin 2023, n° 459 918 (commune de Roquebrune-sur-Argens).

⁴ Contribution écrite transmise à la mission.

le poids de la jurisprudence rend aujourd'hui la **loi inintelligible, excepté pour quelques spécialistes.**

C'est d'ailleurs dans un souci de clarification qu'en ce qui concerne les zones de montagne, **la loi « Montagne II » de 2016 est venue préciser**, dans un nouvel article L. 122-5-1 du code de l'urbanisme, que le principe de continuité de l'urbanisation « *s'apprécie au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux* », reprenant ainsi les critères antérieurement dégagés par la jurisprudence, et qu'en 2018, la loi Élan a inscrit dans la loi les critères d'identification de la nouvelle notion de « secteurs déjà urbanisés » créée par elle, « *se distingu[ant] des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs* »¹.

(2) Une homogénéité jurisprudentielle inadaptée aux particularismes locaux

En outre, au rebours de l'intention du législateur, qui entendait laisser aux acteurs locaux une certaine marge de manœuvre dans l'interprétation des lois Montagne et Littoral, il semble que les juridictions aient fait **une lecture de plus en plus uniforme de ces notions sur l'ensemble du territoire, en dépit de particularismes locaux.**

Car, au-delà des difficultés que peuvent causer les revirements de jurisprudence, c'est également l'inadaptation des définitions jurisprudentielles à la réalité urbanistique de certains territoires qui est incriminée. La **conception restrictive de la notion de « village »** développée par la jurisprudence, par exemple, **correspond mal à la réalité de nombreux territoires, tant ultramarins et insulaires que métropolitains.**

Ainsi, pour Jean-François Coënt, commissaire du Gouvernement à la Cour administrative d'appel de Nantes, au début des années 2000, « *le mot village employé par le législateur français peut, en Bretagne, prêter aisément à confusion* », car « *en Bretagne, nous appelons communément village chaque ferme isolée, chaque petit groupe de deux ou trois maisons, il suffit parfois d'une maison isolée avec une ou deux dépendances pour que soit employée l'appellation « village »* », tandis que le village au sens de la loi Littoral correspondrait davantage au « *bourg* » de Bretagne². L'interprétation jurisprudentielle de la notion de « *village* » n'a fait que renforcer cette discordance, en **empêchant l'évolution des nombreux hameaux bretons pourtant caractéristiques de l'urbanisme local et partie intégrante de l'organisation spatiale communale** – certaines communes ne comportant même aucun bourg-centre pouvant être qualifié de

¹ Art. L. 121-8 du code de l'urbanisme.

² Groupe de travail régional « Loi Littoral », Référentiel Loi Littoral, fascicule n° 1, janvier 2024, p. 59-60.

« *village* » au sens de la loi Littoral. En zones de montagne également, les juridictions ont eu l'occasion de préciser que la désignation historique d'un groupe de constructions comme « hameau » était sans incidence sur sa qualification en tant que telle au sens de la loi Montagne¹.

Les représentants des collectivités ultramarines ont également pointé devant la mission les **effets particulièrement négatifs de l'application dans les outre-mer de concepts légaux et réglementaires peu adaptés aux formes locales d'urbanisme et d'habitat, de surcroît précisés par une jurisprudence dégagee majoritairement à l'occasion de contentieux métropolitains**, et donc inadaptée aux territoires ultramarins. En effet, comme l'indique la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) du ministère de l'Aménagement du territoire et de la Décentralisation, « *peu de jurisprudence existe outre-mer et elle ne fait pas état de critères différents de ceux dégagés pour la métropole* »². Or, pour Interco' Outre-Mer, « *l'habitat traditionnel ultramarin (cases créoles, habitat « en ruban » le long des routes, quartiers-jardins des mi-pentes) n'entre pas dans les catégories juridiques du droit métropolitain* »³, **la notion de « village », au sens de la loi Littoral ne correspondant à aucune réalité morphologique ultramarine**, caractérisée par les « quartiers » antillais, les « îlets » réunionnais et les « carbets » guyanais, soit un habitat souvent diffus, quand il n'est pas informel.

Ce sentiment d'inadaptation de la jurisprudence aux réalités locales s'observe également pour la **loi Montagne, pensée originellement pour encadrer l'urbanisation des grands massifs** et les dérives liées au développement des infrastructures de sport d'hiver, dans un contexte d'attractivité foncière et touristique, mais dont les concepts et leurs interprétations jurisprudentielles peinent par exemple à s'adapter aux réalités de la montagne corse, à l'habitat plus dispersé et à l'économie montagnarde moins soumise aux logiques spéculatives.

(3) Une jurisprudence de plus en plus sévère ?

Enfin, les élus et experts interrogés par la mission ont témoigné d'un **durcissement de la jurisprudence** au fil des années, au gré de deux mouvements :

- d'une part, un **affinement « mécanique »**, à mesure que les **contentieux devenaient plus nombreux**, amenant les juridictions à **préciser certaines notions dans des considérants** de principe, alors que les premières décisions de justice au regard des lois Littoral et Montagne n'avaient souvent été, jusqu'aux années 2000, que des jugements en l'espèce, ne permettant pas de dégager des règles générales applicables à d'autres cas.

¹ Cf. par ex. CAA Lyon, 08/07/2004, n° 00LY00 019.

² DHUP, réponses à un questionnaire écrit.

³ Réponse à un questionnaire écrit.

Le **développement relativement tardif de cette doctrine de jurisprudence administrative** portant notamment sur la définition des notions relatives aux formes d'urbanisation rencontrées dans la loi Montagne et dans la loi Littoral a pu donner l'impression d'une réécriture de la loi par les juridictions, en un sens plus strict que les textes initiaux ;

- d'autre part, une lecture jurisprudentielle. Celle-ci, assez tôt et **au fil des années, à mesure que se développait la conscience, dans l'opinion publique, la société et la sphère politique, des enjeux de protection de l'environnement et de lutte contre l'artificialisation des sols**, et parallèlement, le droit de l'environnement, **a penché de plus en plus en faveur de la protection, au détriment du développement**, comme l'exposait clairement le commissaire du Gouvernement devant le Conseil d'État dès 1993 : « *Bien que l'hésitation soit permise, [cette interprétation] nous paraît plus conforme à l'esprit de la loi Littoral qui, si elle se veut aussi une loi d'aménagement, nous paraît avoir pour objet premier la protection* »¹.

Pour ne donner que deux exemples des effets de ce double mouvement, alors les juridictions avaient considéré pendant une quinzaine d'années que la notion d'extension limitée de l'urbanisation au sein des espaces proches du rivage ne s'appliquait que dans les espaces non urbanisés, un revirement de la jurisprudence du Conseil d'État, en 1999, a amené à **appliquer désormais ce concept d'extension limitée de l'urbanisation**, au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, **dans les espaces proches du rivage indépendamment du caractère urbanisé ou non de l'espace dans lequel se situent les constructions envisagées**².

De même, en 2013, **un revirement de jurisprudence a mis fin à la possibilité**, jusque-là admise tant par la doctrine administrative que par les juridictions³, **de densifier les hameaux existants** (au sens commun du terme, à savoir les secteurs comportant des constructions groupées mais ne pouvaient être qualifiées d'agglomérations ou de villages au sens de la loi Littoral)⁴ : toute construction nouvelle, même de faible ampleur, est désormais

¹ Conclusions sous l'arrêt Conseil d'État, 12 février 1993, Commune de Gassin.

² CE, 27 septembre 1999, Commune de Bidard, n° 178 869.

³ La circulaire ministérielle n° 2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral précisait ainsi que « dans les hameaux existants, le Plan Local d'Urbanisme ou la carte communale peut autoriser l'édification de quelques constructions, à l'intérieur ou à la frange du hameau, à condition que l'implantation de ces constructions ne remette pas en cause la taille relativement modeste du hameau », et les juridictions s'appuyant sur la décision « Soleil d'Or » du Conseil d'État, qui considérait qu'une opération réalisée dans un espace déjà urbanisé ne pouvait être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, qui si elle étendait ou modifiait de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en termes de densité, mais que « la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments, qui est une simple opération de construction, ne p[ouvait] être regardée comme constituant une extension au sens de la loi » (CE, 7 février, 2005, Commune de Menton (« Soleil d'Or »), n° 264 315).

⁴ CAA Nantes, 11/10/2013, n° 12NT01 355, Commune de Landéda.

assimilée à une extension de l'urbanisation en discontinuité, et donc interdite en vertu de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

b) Les services instructeurs seraient-ils trop frileux ?

Au-delà des différences d'interprétation entre juridictions et d'un certain resserrement des notions de la loi par la jurisprudence, les travaux de la mission ont également fait apparaître une certaine **frilosité, tant des services instructeurs que des services de l'État** en charge du contrôle de légalité, **dans l'interprétation des principes et notions des lois Montagne et Littoral.**

Ainsi, les élus des communes soumises à la loi Littoral et à la loi Montagne interrogés dans le cadre de la consultation en ligne réalisée par la mission déplorent l'application trop rigide par les services de l'État des règles d'urbanisme résultant de l'une et l'autre loi, à tel point que pour 23 % des élus communes soumises à la loi Montagne répondants, et pour 22 % des élus des communes littorales, **l'application moins rigide de la loi par les services de l'État constituerait la voie privilégiée pour les modifications des règles d'urbanisme qu'ils appellent de leurs vœux.**

Plusieurs élus interrogés, tant en montagne que dans les communes littorales, ont donné des illustrations d'une certaine **rigidification, dans les dernières années, du contrôle exercé par les services de l'État, tant sur les documents d'urbanisme que sur les demandes d'autorisations**, y compris lorsque ces dernières sont conformes au document d'urbanisme en vigueur, dans un contexte de prise de conscience de la nécessité de freiner l'artificialisation et de préserver les écosystèmes et l'environnement. Ainsi, Cyril Demolis, maire de Sciez-sur-Léman (Haute-Savoie) et membre du conseil d'administration de l'Anel au titre des communes riveraines des grands lacs, a témoigné qu'« *avec le petit recul dont [il] dispose, étant maire de [s]a commune depuis 2020, [il] constate que ces lois ont évolué : il y a aujourd'hui beaucoup plus de restrictions qu'il y a encore quelques années* »¹. Les représentants des îles du Ponant ont également fait état d'un tel durcissement, le maire de l'île de Batz ayant pris l'exemple d'une zone d'extension de l'urbanisation (zone AU) de 2,5 hectares, sur les 350 au total que compte la commune, pour laquelle les services de l'État demandent la suppression d'une partie de la zone au motif de sa situation en discontinuité d'urbanisation, ce qui n'était pas le cas précédemment, y compris dans les révisions de 2005, 2007 et 2009 du PLU de la commune.

Cette rigidification procède, sans doute, de deux mouvements convergents :

- d'une part, **un réel durcissement des services instructeurs, avec, à mesure de la multiplication des contentieux et de l'accroissement de la jurisprudence, une tendance à « sur-interpréter »** certaines décisions de

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 24 mars 2026.*

justice, même quand il s'agit de décisions isolées prises par une juridiction de première instance, ne présentant pas de considérants de principe et dont les circonstances particulières rendent la transposition peu pertinente à d'autres cas.

Toutefois, comme l'a précisé M^e Loïc Prieur devant la mission, ce mouvement tendant à prendre comme référentiel les décisions jurisprudentielles est également partagé par les élus eux-mêmes, soucieux de sécuriser au maximum des documents d'urbanisme dont l'élaboration est longue et coûteuse, ainsi que par leurs conseils, attentifs à leur apporter le maximum de garanties quant à la solidité juridique de ces documents ;

- d'autre part, un douloureux **contraste avec la situation qui a longtemps prévalu d'une application toute relative des lois Montagne et Littoral** – reconnue par nombre d'élus eux-mêmes. Ainsi, comme l'a indiqué devant la mission Julien Paolini, conseiller exécutif de Corse en charge du plan d'aménagement de développement durable et d'urbanisme de la Corse (Padduc) et président de l'Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse, on constate avec le recul que « *la loi Littoral n'a pas toujours été appliquée en Corse, comme le prouve le taux important d'artificialisation des sols, qui, sur les trente dernières années, a été de 35 % en Corse, contre environ 10 % sur le continent* »¹, ce qui fait de la Corse le territoire qui a le plus artificialisé en relatif, et ce, alors même que la quasi intégralité de son territoire est soumise à la loi Littoral et/ou la loi Montagne. Si elle semble paroxystique en Corse, cette situation est loin d'être isolée. Dans un certain nombre de territoires, **certain élus auraient tardé à intégrer dans les documents d'urbanisme l'ensemble des dispositions des lois Montagne et Littoral, par souci de conserver leurs droits à construire**. Ce n'est d'ailleurs qu'au début des années 1990 que l'État les a engagés de manière plus pressante à mettre leurs documents d'urbanisme en compatibilité avec les lois Montagne et Littoral².

c) Des implications majeures pour les collectivités comme pour les particuliers

Quoi qu'il en soit, ce durcissement de l'interprétation des notions de la loi Littoral et de la loi Montagne par la jurisprudence et les services instructeurs **pose des difficultés aux communes, bloquant leurs projets de développement** et leur latitude dans l'aménagement de leur territoire. Or, comme l'indique l'Association des maires et intercommunalités de France (AMF) dans sa contribution écrite : « *Dans une petite commune de montagne, les sujets d'urbanisme ne sont pas théoriques. Derrière chaque dossier, il y a souvent une famille qui veut rester vivre au pays, un jeune ménage qui cherche à construire, un bâtiment ancien qui se dégrade, un agriculteur qui veut transmettre son activité, un commerce qui essaie de survivre ou encore une école qu'il faut maintenir ouverte. Or*

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 24 février 2026.*

² *Instruction du Gouvernement du 22 octobre 1991.*

les élus locaux ont parfois le sentiment que les règles sont devenues tellement complexes qu'elles ne tiennent plus suffisamment compte des réalités humaines et territoriales ».

Ce durcissement peut en outre avoir des **implications massives pour les particuliers, dont des terrains autrefois constructibles deviennent inconstructibles**, soit à l'occasion d'un changement de zonage dans le document d'urbanisme, soit du fait de l'application directe des restrictions d'urbanisation prévues par la loi Littoral, découverte à l'occasion d'une demande d'autorisation d'urbanisme. En plus de l'impact sur des projets de vie, **les enjeux financiers sont majeurs**, notamment dans les zones littorales très prisées, aux prix du foncier élevé. Des cas des successions complexifiées par de tels cas d'inconstructibilité « à retardement » ont été à plusieurs reprises rapportés aux membres de la mission.

En Bretagne, le collectif des « PLUmés » s'est précisément constitué pour contester ces revirements de jurisprudence et leurs implications sur le droit de propriété, dans le sillage du durcissement jurisprudentiel intervenu au début des années 2010, et notamment la fin de la possibilité de densifier les hameaux¹. En effet, quoiqu'il soit constant que les règles et servitudes légales d'urbanisme n'ouvrent droit à aucune indemnité², le **sentiment d'arbitraire domine, face à ces décisions qui modifient des droits acquis**.

L'enjeu, au-delà de la sécurisation des pétitionnaires, est aussi la **sécurisation de l'État et des communes, qui peuvent être condamnés à payer de lourds dommages et intérêts en cas d'annulation par les juridictions de certificats d'urbanisme ou autorisations d'urbanisme, du fait de leur non-conformité à la loi**. En effet, toute illégalité commise par l'administration étant constitutif d'une faute susceptible d'engager sa responsabilité, s'il en est résulté un préjudice direct et certain³, le Conseil d'État a jugé que le **classement en zone constructible d'une zone en réalité inconstructible** au titre de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, **qui avait amené l'acquéreur de parcelles situées dans ladite zone à estimer qu'il disposait d'une « assurance suffisante [...] de leur constructibilité tant au regard du plan d'occupation des sols que de l'article [L. 121-8] du code de l'urbanisme »**, était bien **constitutif d'une telle faute** dont était résulté un préjudice direct et certain pour l'acquéreur⁴. Sur cette base, de nombreuses communes ont été lourdement condamnées⁵. Il ne s'agit pas de cas isolés : comme l'a exprimé

¹ Les PLUmés contestent également désormais les mêmes effets créés par les objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par la loi Climat-résilience.

² Art. L. 105-1 du code de l'urbanisme.

³ CE, 30 janvier 2013, M. Imbert, n° 339 918.

⁴ CE, 8 avril 2015, Ministre de l'égalité des territoires et du logement, n° 367 167.

⁵ Cf. par ex. CAA Nantes, 22/03/2022, n° 20NT02 749 : 145 000 € de dommages ; CAA Nantes, 10/11/2009, n° 08NT01 567 : condamnation de l'État et de la commune à verser 285 000 € de dommages au titre des conséquences de l'illégalité fautive entachant un permis de construire ; CAA Lyon, 09/11/2021, n° 20LY00 389 : 847 440 € de dommages à la suite de la délivrance par la commune de Chens-sur-Léman d'un certificat d'urbanisme fautif.

devant la mission Jean-Charles Orsucci, président de l'Anel, après l'adoption du nouveau PLU de sa commune, « *entre le moment où je vais délivrer des permis de construire et celui où le juge administratif se prononcera, je pourrais avoir commis des erreurs, compte tenu de l'insécurité juridique qui entoure la délivrance des permis, en raison de l'application de la loi Littoral et de sa jurisprudence qui est très difficile à appréhender* »¹.

3. Des dispositions dont la pertinence est interrogée

a) Des souhaits d'adaptation territoriale quasi-unanimes

Au-delà de ces problèmes d'application de la loi, **quarante ans après la promulgation des lois Littoral et Montagne, certaines de leurs dispositions en matière d'urbanisme ne semblent pas ou plus faire la preuve de leur pertinence**, notamment en raison de leur insuffisante adaptation aux spécificités des territoires.

Les résultats de la consultation en ligne menée auprès d'élus locaux par la mission ont ainsi mis en évidence un **déficit de prise en compte des caractéristiques géographiques et topographiques locales dans l'application du principe d'urbanisation en continuité**, tant en zones de montagne que dans les communes littorales.

Ainsi, parmi les 57 % des élus des communes de montagne répondants ayant déclaré souhaiter une **évolution du principe d'urbanisation en continuité**² en zone de montagne, 95 % estiment **que ces adaptations devraient tenir compte du contexte géographique et topographique**, en particulier : de critères topographiques ; des formes architecturales envisagées ; de la combinaison avec les contraintes découlant des objectifs de réduction de l'artificialisation ou d'autres motifs de restriction de la constructibilité liés à la prévention des risques ou à la protection de l'environnement ; de critères d'altitude³.

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 10 février 2026.*

² *30 % contre, 13 % sans avis.*

³ *Plusieurs réponses pouvaient être données.*

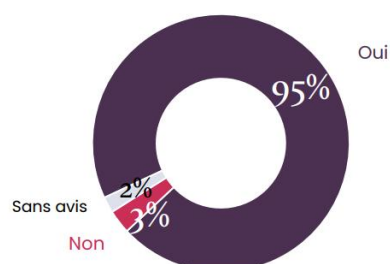
Critères de modification des règles d'urbanisme dans les zones de montagne souhaités par les répondants à la consultation en ligne



Les critères de modification de la notion d'urbanisation « en continuité » en fonction du contexte géographique

Q. Ces modifications devraient-elles selon vous tenir compte du contexte géographique et topographique ?

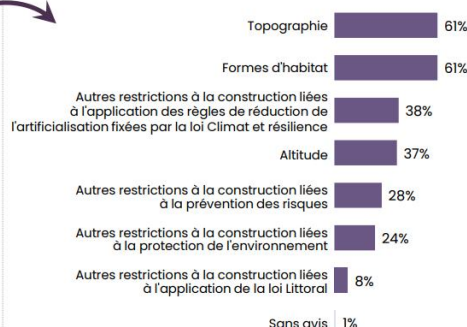
Question posée uniquement aux communes de montagne estimant que la notion d'urbanisation « en continuité » devrait être modifiée (97 répondants).



Q. Sur quels critères ?

Question posée uniquement aux communes de montagne estimant que la notion d'urbanisation « en continuité » devrait être modifiée en tenant compte du contexte géographique et topographique (89 répondants).

Plusieurs réponses possibles – Total supérieur à 100%



Aux répondants

Source : rapport d'études OpinionWay

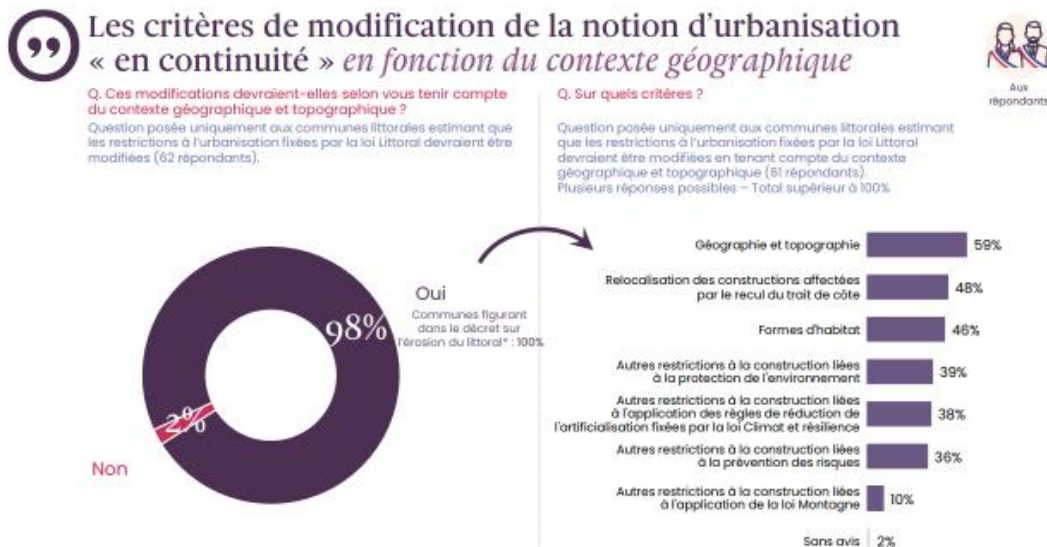
De même, parmi les 71 % des élus des **communes littorales** répondants souhaitant une modification des règles d'urbanisation fixées par la loi Littoral¹, **98 % estiment que cette modification devrait tenir compte du contexte géographique et topographique**, notamment : de critères topographiques ; de la nécessité de relocaliser des constructions affectées par le recul du trait de côte ; des formes architecturales envisagées ; de la combinaison avec les contraintes découlant des objectifs de réduction de l'artificialisation ou d'autres motifs de restriction de la constructibilité liés à la prévention des risques ou à la protection de l'environnement².

80 % des élus de communes soumises à la loi Littoral ayant répondu à la consultation estiment en outre que **la loi Littoral ne prend pas suffisamment en compte les spécificités des différents types de littoraux**, et plus des deux tiers d'entre eux indiquent comme attente principale, concernant une adaptation de la loi Littoral, « *des possibilités accrues de différenciation dans l'application des règles d'urbanisme, en fonction des territoires* ».

¹ 26 % contre, 3 % sans avis.

² Plusieurs réponses pouvaient être données.

Critères de modification des règles d'urbanisme dans les communes littorales souhaités par les répondants à la consultation en ligne



Source : rapport d'études OpinionWay

De fait, les dispositions de la loi Montagne, et surtout de la loi Littoral, apparaissent souvent **peu adaptables aux spécificités et problématiques propres aux territoires**, soit en raison du lien tenu du territoire concerné au littoral ou au plan d'eau en justifiant l'application, soit en raison de la superposition avec d'autres motifs de restriction de l'urbanisation – qu'ils découlent de la topographie, de l'exposition à des risques naturels, ou encore de l'application d'autres législations - , soit encore en raison de besoins particuliers, notamment en vue de la réalisation de projets d'intérêt général non délocalisables.

b) Le périmètre d'application de la loi Littoral en question

D'après les résultats de la consultation en ligne des élus locaux, **près des deux tiers des élus des communes littorales** répondants estiment le **périmètre d'application** de la loi Littoral **insatisfaisant**. Les deux griefs les plus souvent cités, à cet égard, sont :

- l'**application** de la loi Littoral à l'**ensemble du territoire communal** (trois quarts des élus répondants insatisfaits) ;

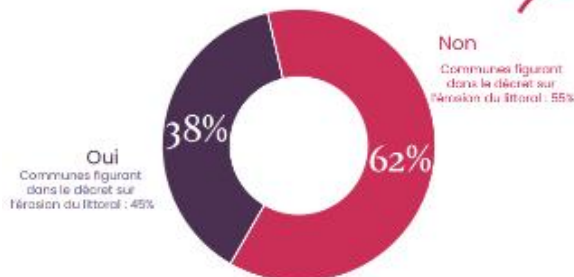
- le **traitement des communes soumises à la fois à la loi Montagne et à la loi Littoral** (plus d'un tiers des élus répondants insatisfaits)¹.

¹ Plusieurs motifs d'insatisfaction pouvaient être cités.



Les critères de modification du périmètre d'application de la loi Littoral

Q. Estimez-vous que le périmètre d'application de la loi Littoral est satisfaisant ?
Question posée uniquement aux communes littorales (68 répondants).



Aux répondants

Q. Quels critères devraient être modifiés ?
Question posée uniquement aux communes littorales qui estiment que le périmètre d'application de la loi est insuffisant (53 répondants).
Plusieurs réponses possibles – Total supérieur à 100%.



Source : rapport d'études OpinionWay

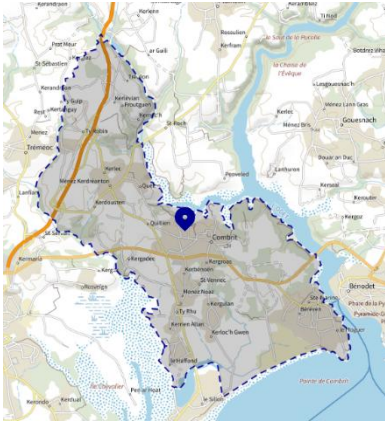
- (1) L'application de la loi Littoral à l'intégralité du territoire des communes littorales

Parmi les griefs souvent exprimés à l'égard de la loi Littoral figure **son application à l'ensemble du territoire des communes** riveraines de la mer ou d'un plan d'eau intérieur de plus de 1 000 hectares. **90 % des répondants à la consultation en ligne s'étant déclarés en faveur d'une évolution des règles d'urbanisme de la loi Littoral disent d'ailleurs souhaiter que le principe d'urbanisation en continuité cesse de sur l'ensemble des communes concernées**, au profit d'une application sur des zones spécifiquement définies, notamment en fonction de leur proximité au rivage.

De fait, l'application de la loi Littoral à l'ensemble du territoire des communes concernées aboutit à des **situations qui confinent dans certains cas à l'absurde**, comme en Guyane où, du fait de la très grande superficie des communes, **la loi peut s'appliquer jusqu'à une centaine de kilomètres** du littoral, sur des territoires n'ayant plus aucun caractère d'interface terre-mer, ce qui amène, comme l'ont exprimé les représentants des élus ultramarins entendus par la mission, à devoir « *justifier des hangars agricoles en forêt par des règles d'urbanisme de plage* ». Cette application extensive de la loi Littoral empêche le désenclavement de l'intérieur des terres et le report de l'urbanisation hors d'une frange côtière pourtant saturée, en bloquant l'émergence de pôles de vie intérieurs autonomes. Cette situation se retrouve, dans une moindre mesure, dans les territoires ultramarins insulaires, notamment à La Réunion, où les communes, non contentes de présenter une surface importante, s'organisent « en lanières », du littoral au centre de l'île, amenant à l'application de la loi Littoral sur des territoires éloignés du littoral, et présentant en outre un caractère montagneux¹, et dans une moindre mesure,

¹ Cf. p. 102.

en Corse, organisée également autour de hameaux localisés à l'intérieur des terres, dans des communes courant du littoral aux contreforts de la montagne corse.



Commune de Combrit
(source : cartes.gouv.fr)

Même dans l'hexagone, la **topographie de certaines communes interroge quant à la pertinence de l'application de la loi Littoral à l'ensemble du territoire communal** : lors de son déplacement dans le Finistère, la mission a eu connaissance du cas de la commune de Combrit, constituée d'une partie méridionale riveraine de la mer - comprenant du reste la majorité des parties urbanisées de la commune -, et une partie septentrionale davantage tournée vers les terres : l'application du principe d'urbanisation en continuité sur l'ensemble de la commune aurait notamment, selon les élus locaux entendus par les

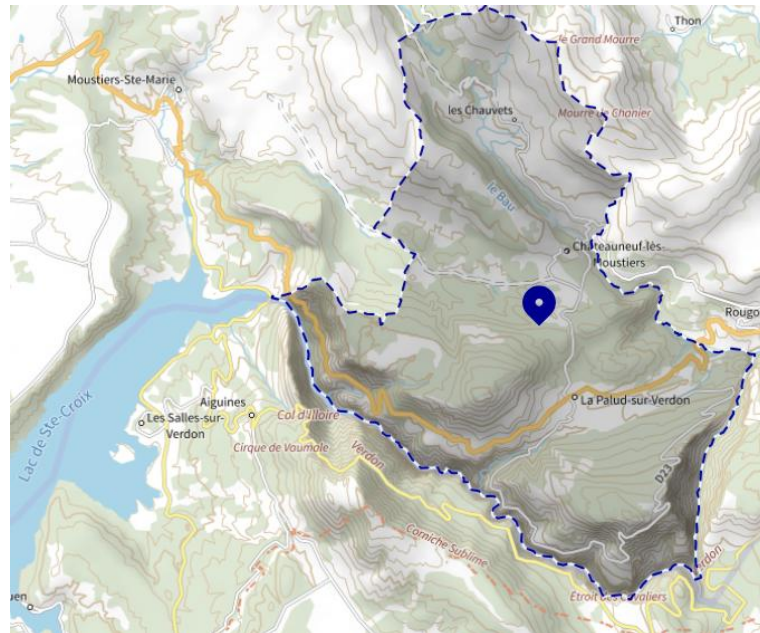
membres de la mission, fait obstacle à la réalisation, à proximité de la route D785 (« Transbigoudène ») d'une zone d'activités en discontinuité, entravant le développement économique de la commune et de l'ensemble de son bassin de vie.

Parmi les cas paroxystiques, on peut citer la commune de La Chapelle-Launay, en Loire-Atlantique, classée commune littorale du fait d'un étroit accès à l'estuaire de la Loire, ou encore la commune de La Palud-sur-Verdon (Alpes-de-Haute-Provence), commune de plus de 80 km² intégralement soumise à la loi Littoral car riveraine du lac de barrage de Sainte-Croix.

Commune de la
Chapelle-Launay (44)



Commune de La Palud-sur-Verdon (04)



Source : cartes.gouv.fr



Carte topographie IGN du lac de Serre-Ponçon
(Source : Géoportail)

On peut également citer le cas de la commune de Chorges, dans le département des Hautes-Alpes, soumise à la loi Littoral car riveraine du lac de Serre-Ponçon, mais dont le village est situé à 3 kilomètres du bord du lac. Les cas sont même nombreux de communes riveraines de lacs de montagne où la loi Littoral s'applique sur un versant ne regardant pas le lac.

Ce principe très contraignant a d'ailleurs amené en 2015 la commune de Plouvien, dans le Finistère, à **céder une vingtaine d'hectares de son territoire** riverain de l'aber Benoît sur environ 3 kilomètres à la **commune voisine** de Tréglonou, **en vue de cesser d'être classée commune littorale**, permettant ainsi notamment la réalisation de projets industriels agro-alimentaires auparavant freinés par l'application du principe d'urbanisation en continuité sur l'ensemble du territoire de la commune.

À l'inverse d'ailleurs, on pourra relever que certains secteurs pourtant proches du littoral sont exclus de l'application de la loi Littoral, du fait de la configuration des limites administratives, ne permettant pas la pleine protection des espaces concernés, au titre de la loi Littoral.

(2) La double contrainte des territoires de montagne soumis à la loi Littoral

Ayant pris le parti d'analyser de manière combinée loi Littoral et loi Montagne, la mission a porté **une attention particulière aux territoires soumis à l'application de ces deux lois.**

Cette situation concerne d'une part les **plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares situés en zone de montagne**, qu'ils soient naturels ou artificiels, d'autre part, **des communes des Alpes-Maritimes, des Pyrénées-Orientales et de Corse à la fois montagnardes et riveraines de la mer.** Cette double sujétion concernerait actuellement un peu plus de 200 communes¹, dont environ 90 au titre de leur caractère de communes riveraines de lacs.

Par ailleurs, **sans être formellement soumises aux dispositions d'urbanisme de la loi Montagne², la Guadeloupe, la Martinique, La Réunion et, dans une moindre mesure, Mayotte, sont soumises, sur une large partie de leur territoire, à l'application de la loi Littoral en zones de montagne.**

Sur les territoires soumis à la fois à la loi Montagne et à la loi Littoral, **les régimes d'urbanisme des deux lois se cumulent, la règle la plus stricte s'appliquant en cas de divergence³.** Ainsi, la loi Littoral prime sur la loi Montagne en matière d'extension de l'urbanisation, de coupures d'urbanisation, de préservation des espaces remarquables du littoral ou encore de classement des espaces boisés littoraux. De même, les règles d'implantation des stations d'épuration en discontinuité, plus exigeantes en loi Littoral, car nécessitant une dérogation ministérielle⁴, prévalent, alors qu'elles sont autorisées automatiquement au titre de la loi Montagne, en tant que services publics, en vertu de l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme. À l'inverse, la loi Montagne prime par exemple sur les sujets relatifs aux chalets d'alpage, aux routes situées au-dessus de la limite forestière, à l'exigence de préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard ou encore la protection des terres agricoles. Cette **primauté de la loi Littoral, dans la quasi-totalité des cas, sur la loi**

¹ Cyril Demolis, *propos tenus en audition.*

² Cf. p. 40.

³ CAA Marseille, 09/05/2017, n° 15 MA03 181. Cf. également *Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme*, p. 3. Les règles d'articulation entre les deux régimes sont quasiment inexistantes, l'article L. 121-2 du code de l'urbanisme disposant simplement que dans les espaces proches du rivage des communes montagnardes riveraines de la mer, le principe d'urbanisation en continuité applicable en montagne ne s'applique pas, de même que la protection spécifiquement applicable aux lacs de montagne de moins de 1 000 hectares et les dispositions de la loi Montagne relatives aux unités touristiques nouvelles (UTN - ces exceptions ne sont toutefois pas applicables pour les communes riveraines de plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares). Enfin, l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme prévoit que dans les communes riveraines de plans d'eau de plus de 1 000 hectares situées en zone de montagne, l'autorisation préfectorale de création d'une UTN peut valoir accord de l'État au titre des espaces proches du rivage. Cette dernière disposition montre que le législateur sait articuler UTN et loi Littoral lorsque l'enjeu lacustre le justifie.

⁴ Art. L. 121-5 et R. 121-1 du code de l'urbanisme.

Montagne, a la conséquence paradoxale que **les assouplissements spécifiquement introduits par le législateur pour tenir compte des contraintes physiques de la montagne sont inapplicables aux communes de montagne soumises à la loi Littoral**, entraînant de réels blocages, doublés d'un sentiment d'injustice, chez les élus et les porteurs de projets.

Lors de son déplacement dans les Hautes-Alpes, la mission a pu recueillir, notamment lors d'une séquence autour du lac de Serre-Ponçon, de nombreux témoignages de ces **difficultés causées par la primauté, sur les territoires riverains des lacs de montagne, de la loi Littoral**. Le maire d'Ubaye-Serre-Ponçon (Alpes-de-Haute-Provence) a par exemple témoigné de son incompréhension quant à l'application de la loi Littoral sur l'ensemble du territoire des communes riveraines du lac, des hameaux situés à plus de 13 kilomètres de la retenue d'eau se voyant ainsi appliquer les dispositions de la loi Littoral, pourtant beaucoup plus sévère que la loi Montagne. Pour cet élu « *la loi Montagne permet, la loi Littoral ne fait qu'interdire* », rendant son application particulièrement inadaptée à des territoires par ailleurs soumis à de multiples contraintes, du fait de leur caractère montagnard.

De fait, **l'application de nombreux concepts de la loi Littoral aux territoires de montagne est particulièrement pénalisante pour ces derniers**. C'est le cas notamment des **espaces proches du rivage**, dans lesquels l'urbanisation doit être limitée et justifiée (en plus de se faire en continuité)¹, réduisant les possibilités de construction sur des espaces qui, en zones de montagne, sont souvent les plus plans, et donc plus propres à l'urbanisation. En outre, l'un des critères d'identification des espaces proches du rivage, tels que dégagés par la jurisprudence, est la co-visibilité². Or **les importants dénivelés**, en territoires de montagne, **accroissent mécaniquement la co-visibilité, étendant** de ce fait quasi à l'infini, sur un versant donné, **des espaces pourtant qualifiables de « proches du rivage »**, et réduisant d'autant les possibilités d'extension de l'urbanisation.

Par ailleurs, **les seuils de nombre de constructions agglomérées appliqués au titre de la loi Littoral pour permettre l'urbanisation en continuité, plus élevés que ceux retenus au titre de la loi Montagne, ne sont pas adaptés aux territoires de montagne**, où l'urbanisation s'organise autour de hameaux, amenant à **geler le développement de nombre de ces derniers**. À titre d'exemple, vingt-trois des trente hameaux de la commune de Crots, sur le lac de Serre-Ponçon, ne sont pas considérés comme des entités urbaines au sens de la loi Littoral, et sont donc privés de toute possibilité de développement.

En outre-mer également, la géographie particulière des îles volcaniques que sont la Guadeloupe, la Martinique et La Réunion verrouille le développement de l'arrière-pays, la constructibilité de ces espaces étant déjà

¹ Art. L. 121-13 du code de l'urbanisme.

² Cf. p. 157.

grevée tant par les contraintes topographiques que par les protections environnementales et relatives à l'exposition aux risques naturels, nombreuses en zones de montagne. De ce point de vue, les strictes restrictions à l'urbanisation dans la bande littorale et dans les espaces proches du rivage, ainsi que l'application de la loi Littoral sur l'ensemble du territoire des communes littorales, combinées à ces contraintes topographiques, compromettent fortement le développement de ces territoires. D'une manière très parlante, l'Anel et Interco' Outre-mer qualifient d'« **impasse verticale** » cette impossibilité de mobiliser l'arrière-pays pour désaturer la côte, du fait de l'application sur tout le territoire communal du principe d'urbanisation en continuité, sur des territoires montagneux par ailleurs déjà contraints.

Du fait de ces difficultés, nombre d'interlocuteurs de la mission ont suggéré différents types d'**adaptations de la loi Littoral dans les territoires de montagne, pour en rapprocher les dispositions de celles de la loi Montagne.**

Ainsi, selon les résultats de la consultation des élus locaux, les **trois quarts des élus répondants issus de communes à la fois soumises à la loi Littoral et à la loi Montagne** disent souhaiter un **rétablissement de la possibilité de créer, dans les secteurs soumis à la loi Littoral, des « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement »**, qui, avant la loi Élan, pouvaient être implantés en discontinuité. De telles possibilités d'urbanisation en discontinuité existent en effet sous le régime de la loi Montagne, l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme disposant que peuvent être autorisés en discontinuité des projets de constructions compatibles avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel montagnard et avec la protection des risques, sous condition d'étude préalable inscrite dans le Scot, le PLU(i) ou la carte communale, justifiant l'urbanisation en discontinuité.

Pour les outre-mer, un article de la proposition de loi sénatoriale transpartisane d'adaptation du droit des outre-mer¹, récemment examinée au Sénat, adapte les dispositions de la loi Littoral dans les zones de montagne de La Réunion, seul DROM à combiner massivement les deux lois, puisque 18 de ses 24 communes sont soumises à la fois à la loi Montagne et à la loi Littoral, aux fins de développement de l'offre de logement et des activités touristiques, afin de tenir compte des contraintes des territoires montagnards. Cet article permet notamment l'extension de l'urbanisation, en zone de montagne, à partir des secteurs déjà urbanisés, par homologie à la possibilité ouverte en loi Montagne aux « hameaux », groupes de constructions plus modestes que les « villages » au sens de la loi Littoral.

¹ *Proposition de loi n° 172 rectifiée (2024-2025) d'adaptation du droit des outre-mer de Mme Micheline Jacques et plusieurs de ses collègues, déposée au Sénat le 28 novembre 2024.*

c) *Des territoires à enjeux particuliers, particulièrement pénalisés par le déficit de différenciation au sein des lois Montagne et Littoral*

(1) Les plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares

(a) L'application de la loi Littoral aux lacs, un impensé ?

En plus du cas des lacs de montagne mentionnés ci-dessus, l'attention de la mission a également été attirée sur le cas des lacs de plaine, plus méconnu. En effet, aux termes de l'article 2 de la loi Littoral, aujourd'hui codifié à l'article L. 321-2 du code de l'environnement, **sont considérées comme communes littorales les communes de métropole et d'outre-mer riveraines des étangs salés et des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares.**

La problématique de l'application de la loi Littoral aux plans d'eau intérieurs est longtemps passée « sous les radars ». Les communes riveraines des plans d'eau intérieurs, peu nombreuses, ne sont d'ailleurs représentées en tant que telles au sein de l'Anel que depuis quelques années, comme l'a indiqué à la mission Cyril Demolis, maire de Sciez-sur-Léman (Haute-Savoie), membre du conseil d'administration de l'Anel.

Elle s'est toutefois accentuée ces dernières décennies du fait de deux mouvements divergents :

- une **application plus ferme**, à la suite de plusieurs décisions de jurisprudence ayant confirmé l'applicabilité de la loi aux plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares¹, alors qu'avait prévalu jusque dans les années 1990 une relative tolérance quant à l'application de la loi Littoral aux communes riveraines de grands lacs ;

- des **projets de développement** liés aux activités lacustres, y compris **autour de lacs** artificiels longtemps délaissés, et **ne disposant pas de noyaux urbains** pouvant servir d'accroche à l'urbanisation, configuration rendant les restrictions liées à la loi Littoral particulièrement contraignantes, et aboutissant pour ainsi dire à mettre ces espaces « sous cloche ».

La genèse de l'application de la loi Littoral aux plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 ha est incertaine. En effet, en 1975, la loi créant le Conservatoire du littoral attribua compétence à ce dernier dans les communes riveraines des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares², au motif que, selon les mots de Jean Collery, rapporteur pour avis au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat : « *les lacs sont plus vulnérables encore que le milieu marin à la pollution induite par le développement incontrôlé de l'urbanisation et de l'industrialisation. Et la pression*

¹ Par exemple CE, sect., 26 mars 1999, Société d'aménagement du Port Léman, n° 185 841 (lac Léman) ; CAA Bordeaux, 12/03/2013, n° 11BX02 710 (étang de Lacanau) ; CAA Marseille, 06/09/2010, n° 07 MA03 418 (lac de Sainte-Croix).

² Loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres.

touristique n'est pas moindre sur leurs rivages que sur le littoral maritime »¹. Toutefois, aucune autre mention lors des débats, tant à l'Assemblée nationale qu'au Sénat, ne permet de préciser plus avant les motifs de cette inclusion des grands lacs dans le périmètre d'action du Conservatoire, ni de justifier le seuil retenu.

La directive d'Ornano précitée² reprit le principe d'une protection des grands lacs, sans que là non plus, aucun élément ne permette d'éclairer les motifs de cette décision. Treize lacs et étangs étaient cités dans l'annexe accompagnant cette directive, sans mention, toutefois, de leur superficie.

En 1985, la loi Montagne exclut les plans d'eau de plus de 1 000 hectares du régime de protection propre aux territoires de montagne³ au motif que ces derniers « [avaient] généralement déjà fait l'objet de mesures particulières de protection, et la présence sur leurs rives de certains équipements n'a pas toujours, en raison même de leur superficie, le même caractère de gravité »⁴.

La loi Littoral⁵ reprit ensuite ce seuil de 1 000 hectares retenu en 1975 et en 1985, afin, selon la DHUP, de « rendre plus efficace et cohérente l'action du Conservatoire du littoral et des rivages lacustres, créé onze ans auparavant »⁶, mais cette fois sans liste annexée des plans d'eau concernés, ni dans la loi, ni dans ses textes d'application.

(b) Des règles inadaptées aux lacs artificiels de plaine...

En revanche, l'application de la loi Littoral aux lacs de plaine, semble n'avoir **jamais été pleinement conscientisée**, alors que leurs caractéristiques étaient et demeurent très différentes des littoraux maritimes bretons ou méditerranéens visés au premier chef par les restrictions à l'urbanisation fixées par la loi Littoral. Un rapport sénatorial de 2004 sur l'application de la loi Littoral, qui faisait des propositions pour en territorialiser la mise en oeuvre, comportait d'ailleurs des recommandations relatives aux lacs de montagne, mais passait sous silence le cas des lacs de plaine⁷.

Selon les données *open source* de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN) du ministère de la

¹ Rapport n° 88 (1974-1975) du 14 novembre 1974 fait au nom de la commission des affaires culturelles du Sénat.

² Décret n° 79-716 du 25 août 1979 approuvant la directive d'aménagement national relative à la protection et à l'aménagement du littoral.

³ Art. L. 145-5 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 122-12 du code de l'urbanisme.

⁴ Rapport législatif de M. de Caumont, rapporteur sur le projet de loi Montagne au nom de l'Assemblée nationale, cité par le rapport législatif de Jean Faure, rapporteur au nom de la commission des affaires économiques du Sénat (rapport n° 40 (1984-1985), p. 154.

⁵ Article 2.

⁶ DHUP, réponses à un questionnaire écrit.

⁷ Rapport d'information n° 421 (2003-2004) fait au nom de la commission des affaires économiques et de la commission des lois par M. Patrice Gélard, intitulé « L'application de la « loi Littoral » : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire ».

Transition écologique¹, **les lacs de plaine soumis à la loi Littoral seraient au nombre de dix** : Auzon-Temple et le lac d'Orient (Aube), Petit-Saut (Guyane), Der (Marne), Madine (Meuse et Meurthe-et-Moselle) - sur les bords duquel la mission d'information s'est rendue -, Grand-Lieu (Loire-Atlantique), ainsi que quatre étangs côtiers des Landes (lac d'Hourtin, étang de Lacanau, étang de Biscarosse, étang de Cazaux). **La plupart d'entre eux sont des lacs artificiels**, créés en tant que réserves d'eau pour les agglomérations environnantes, comme le lac de Madine, réservoir de la ville de Metz, mis en eau en 1971. Seul de son espèce, le lac de Petit-Saut, en Guyane, est quant à lui un lac hydroélectrique, créé en 1995.

Les communes riveraines de ces plans d'eaux artificiels de plaine non seulement sont soumis à une **très faible pression foncière**, mais ne disposent souvent d'aucun noyau urbanisé en bordure de lac. De ce fait, pour les acteurs locaux interrogés par la mission, **les règles très strictes d'urbanisation dans la bande littorale et dans les espaces proches du rivage, mais aussi l'application du principe d'urbanisation en continuité, y sont particulièrement pénalisantes**, comme l'ont notamment fait valoir à la mission des maires de communes riveraines du lac de Madine.

(c) ... et aux lacs de barrage

Un autre impensé de l'application de la loi Littoral aux plans d'eau intérieurs concerne les **lacs artificiels de barrage**. Historiquement peu urbanisés, ces derniers connaissent à présent une **attractivité touristique croissante**, nécessitant des aménagements. Toutefois, il y a lieu de s'interroger sur d'éventuels assouplissements eu égard à deux caractéristiques :

- d'une part, **l'imposition de règles strictes de protection des paysages et de l'environnement à des plans d'eau créés artificiellement pose une question de principe**.

Cette interrogation principielle se double du fait qu'Electricité de France (EDF), gestionnaire des barrages, fait état de difficultés spécifiques sur les barrages hydroélectriques dont l'implantation en discontinuité est autorisée au titre de la loi Montagne mais qui, dès lors que sa mise en service a créé un lac de plus de 1 000 hectares, est soumis au strict respect des dispositions d'urbanisme de la loi Littoral, compliquant toute opération d'agrandissement ou adaptation, une situation pour le moins ubuesque² ;

- d'autre part, alors que sur les grands lacs alpins naturels (Léman, lac du Bourget, lac d'Annecy), la loi Littoral est venue restreindre les possibilités d'urbanisation dans des espaces dont le développement avait commencé dès le siècle précédent, celle-ci s'est imposée, sur les lacs de barrage, dans des espaces dépourvus de toute urbanisation. Cette dernière n'a commencé à se développer, au plus près du lac, qu'après la création des barrages, dans un

¹ <https://www.data.gouv.fr/datasets/communes-de-la-loi-littoral-au-code-officiel-geographique-cog-2020-2022>

² EDF, contribution écrite.

laps de temps très court avant que l'adoption de la loi Littoral ne vienne restreindre fortement les possibilités d'urbanisation.

De ce fait, les strictes restrictions d'urbanisation y sont particulièrement mal ressenties, dans des territoires souvent peu peuplés, fragilisés démographiquement par les conditions de création de ces retenues d'eau, avec des déplacements de population consécutifs à l'enneigement de villages, et l'exode dû à la disparition de terres agricoles et de secteurs à vocation industrielle. En outre, le caractère récent de ces lacs artificiels explique qu'ils ne disposent souvent d'aucun ou quasiment aucun noyau urbain en bordure de lac, la loi Littoral étant intervenue précocement après la création de ces retenues. Comme l'indique le syndicat mixte d'aménagement et développement de Serre-Ponçon (SMADESEP), « *les trois décennies séparant la mise en eau du barrage et la promulgation de la Loi Littoral n'ont certainement pas permis un niveau d'appropriation suffisant pour que les populations locales, avant tout montagnardes, intègrent cet espace nouveau s'étant imposé à elles par intérêt national et puissent y projeter des perspectives de développement local [...] il semble assez légitime de constater que cette appropriation [...] ait dû attendre que les cicatrices originelles connues voici deux générations soient suffisamment refermées* »¹. De fait, comme cela a été indiqué à la mission lors de son déplacement dans les Hautes-Alpes, 80 % des rives du lac demeurent, à ce jour, sauvages.

Tant la recherche des aménités liées à l'eau que les besoins de développement d'infrastructures touristiques semblent ainsi justifier la possibilité de pouvoir, dans certains cas, lever, dans le cadre d'un projet de territoire, les contraintes pesant sur ces lacs.

¹ Contribution écrite transmise à la mission.

Carte topographique IGN du lac de Madine et du lac de Serre-Ponçon

Créés dans la deuxième moitié du XX^e siècle, les plans d'eau artificiels ne disposent pas de noyaux urbains pouvant servir d'accroche à l'urbanisation.



Source : Géoportail

L'exemple de la situation de la commune de Baratier (Hautes-Alpes)

Commune d'un peu plus de 600 habitants, la commune de Baratier a engagé l'élaboration d'un plan local d'urbanisme (PLU) le 28 septembre 2015.

Dans ce contexte, elle a sollicité les services de l'État pour statuer sur la situation de la commune à l'égard de la loi Littoral. Le 3 mars 2016, les services de l'État ont indiqué par courrier que la commune n'était pas soumise à la loi Littoral, considérant qu'elle n'était pas riveraine du lac de Serre-Ponçon, mais de la Durance. Les services de l'État sont toutefois revenus ensuite sur leur position, puisque le 1^{er} mars 2024, ils ont finalement estimé que la commune était bien riveraine du lac et donc soumise à la loi Littoral. Cette décision est intervenue après quatre ans de travail de la commune sur l'élaboration de son PLU, qui s'appuyait sur l'application de la loi Montagne.

L'application de la loi Littoral au lieu de la loi Montagne a notamment une incidence sur les quatre campings de la commune, notamment les deux situés en discontinuité du village : en application de la loi Littoral, aucune nouvelle construction n'y est possible, les campings ne pouvant, en eux-mêmes, être regardés comme des agglomérations ou villages existant au sens de la loi Littoral, ni être qualifiés de « secteurs déjà urbanisés » densifiables. Il n'est donc pas possible, alors même que le PLU le permettrait, d'y créer de nouveaux blocs sanitaires ou des annexes techniques. Seuls les travaux de réfection ou les extensions limitées sont possibles.

(2) Les îles, des espaces intégralement littoraux

Comme indiqué précédemment, **les communes insulaires n'ont bénéficié que de très rares adaptations de la loi Littoral**, ces dernières ayant

été introduites au compte-goutte, **le plus souvent à l'occasion de textes sectoriels.**

Or, la mission estime que **devraient être pris en compte de manière globale les handicaps structurels en matière d'aménagement et d'urbanisme qui pèsent sur ces espaces**, en premier lieu **l'exiguïté de l'espace rétro-littoral**. Comme l'a exprimé M^e Loïc Prieur : « *Pour les îles, [...] l'application de la loi Littoral pose un problème lié à ses fondements. Elle repose sur l'idée que l'urbanisation doit être d'autant plus encadrée qu'on s'approche du rivage. [...] Or, sur une île ou une presqu'île, ce principe fonctionne mal ou pas du tout (sur les petites îles)* ». Consubstantielle à l'insularité, **cette contrainte culmine dans les petites îles constituées exclusivement d'espaces proches du rivage**, où s'applique donc exclusivement le principe d'urbanisation limitée et justifiée mentionné à l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, et où la bande littorale constitue une part importante du territoire (plus de 30 % de la surface totale de l'île à Bréhat¹).

Ces contraintes sur le foncier disponible en rétro-littoral **peuvent en outre être renforcées par le caractère montagneux** des « îles-montagnes » que sont la Corse, la Martinique, la Guadeloupe ou La Réunion, **qui restreignent les disponibilités foncières en rétro-littoral.**

La mission considère que **plutôt qu'un empilement de dérogations ad hoc, ces territoires devraient bénéficier d'évolutions structurelles** de la loi Littoral, adaptées à leurs contraintes propres.

(3) Les territoires d'outre-mer, un cumul de contraintes et de besoins justifiant un traitement spécifique

La contrainte insulaire se retrouve **dans les territoires insulaires d'outre-mer, mais aussi, à bien des égards, en Guyane, territoire enclavé.** Elle s'y double **d'autres contraintes sur le foncier constructible**, notamment l'exposition à de multiples risques naturels (dont le risque volcanique) ou, en Guyane, à la présence de la forêt amazonienne, qui couvre 95 % de la surface de la collectivité.

Dans le même temps, ces territoires sont confrontés à des **besoins spécifiques**, du fait de leur **forte croissance démographique** - notamment en Guyane et à Mayotte -, à l'origine de besoins importants en logements, mais aussi en équipements publics, dans un contexte de prolifération de l'habitat informel, mais aussi des **enjeux de diversification économique et d'indépendance énergétique**, ou encore de relocalisations occasionnées par le recul du trait de côte².

¹ Selon M. Olivier Carré, président de l'Association des îles du Ponant, maire de Bréhat, lors de son audition en date du 28 avril 2026.

² 44 communes d'outre-mer figurent dans le décret d'application de la loi Climat-résilience comme impactées par le recul du trait de côte (17 à la Martinique, 12 en Guadeloupe, 6 à Mayotte, 5 en Guyane, 4 à La Réunion).

Les dispositions de la loi Littoral peuvent, à cet égard, se révéler particulièrement contraignantes : la mission a notamment pu avoir connaissance de plusieurs cas de **blocages de projets de création de logements ou d'activités touristiques dans les Hauts de La Réunion**, l'impossibilité totale, depuis la loi Élan, d'étendre les groupes de constructions qualifiés de secteurs déjà urbanisés, uniquement densifiables, aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, limitant les possibilités d'évolution du bâti existant, alors même que la bande littorale est déjà saturée. Selon des représentants des collectivités ultramarines, la loi Élan, en voulant encadrer la prolifération de hameaux sur les littoraux métropolitains, « *a enfermé nos territoires [ultramarins] dans la cage des secteurs déjà urbanisés* ». Avec la suppression des « *hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* » sont en effet devenus illégaux les « *territoires ruraux habités* » définis par le schéma d'aménagement régional (SAR) de La Réunion, composés de moins d'une vingtaine d'habitations, généralement en altitude (c'est le cas par exemple des hameaux de la commune de Saint-Benoît, situés autour de 400 m d'altitude).

Eu égard à la situation particulière de ces territoires, une évolution de la réglementation paraît indispensable.

(4) Un cas particulier : le Littoral languedocien

L'attention de la mission a été appelée sur l'existence dans certaines régions de **documents qui, bien que distincts de la loi Littoral, emportent comme elle des contraintes sur les projets d'aménagement**, et qui, comme elle, sont désormais pour partie peu adaptés aux enjeux actuels. C'est notamment le cas du **littoral languedocien**, qui a fait l'objet dans les années 1960 d'une politique volontariste d'aménagement en vue d'y développer des activités touristiques, dans le cadre de la « mission Racine », et où des zones d'urbanisation préférentielles (ZUP)¹ ont été mises en place, où des cahiers des charges fixent les conditions d'aménagement, de construction et d'occupation des sols, comprenant à la fois des prescriptions réglementaires, relatives à l'urbanisme, et des stipulations contractuelles, applicables à l'ensemble des propriétaires concernés, ainsi qu'aux aménageurs desdites zones.

Plus de 60 ans après leur rédaction, ces cahiers des charges présentent des dispositions peu compatibles avec les réalités territoriales et les besoins actuels, ayant été élaborés en vue de favoriser l'aménagement touristique d'un littoral peu peuplé et peu urbanisé, et non pour répondre aux besoins, notamment en logements, d'une population permanente en forte croissance, sur un littoral devenu attractif.

Or, **ces cahiers des charges continuent de produire des effets juridiques**, de deux manières : d'une part, certaines dispositions de nature réglementaire peuvent continuer de produire leurs effets, en dépit de la

¹ Mises en place par le décret n° 64-275 du 26 mars 1964 approuvant le plan d'urbanisme d'intérêt général du littoral du Languedoc-Roussillon.

publication ultérieure de documents d'urbanisme¹. Toutefois, ces documents de nature réglementaire ayant été approuvés par le préfet, en application du principe de parallélisme des compétences², leur abrogation devrait également pouvoir être effectuée par la même voie. **Des mécanismes complémentaires visant à prévoir explicitement la caducité de ces dispositions de nature réglementaire pourraient également être créés, sur le modèle de ceux qui existent pour les documents du lotissement³.**

D'autre part et surtout, **les juridictions judiciaires considèrent que l'ensemble des dispositions, réglementaires ou non réglementaires, de ces cahiers des charges demeurent invocables dans les litiges entre propriétaires, en raison de leur caractère contractuel⁴**, en cohérence avec la jurisprudence de la Cour de cassation concernant les cahiers des charges des zones d'aménagement concerté (ZAC)⁵ et l'abondante jurisprudence concernant ceux des lotissements. Afin de surmonter cette jurisprudence, **des évolutions législatives pourraient être étudiées** pour prévoir, par dérogation, la possibilité de mettre en concordance certaines de ces dispositions avec les documents d'urbanisme existant. Toutefois, le Conseil constitutionnel n'admettant de limitation de la liberté contractuelle que pour des motifs justifiés par l'intérêt général⁶, la portée de ces dérogations devrait être **strictement proportionnée aux objectifs d'intérêt général poursuivis, qui devraient être précisés, et encadrée⁷**. La mission appelle donc le **Gouvernement, aux côtés des collectivités concernées, à engager la réflexion sur l'élaboration d'un tel dispositif.**

¹ CE, 23 octobre 1995, n° 1222 768 : applicabilité d'un cahier des charges en dépit de la publication ultérieure d'un plan d'occupation des sols, qui « n'était pas de nature à rendre caduques les dispositions du cahier des charges qui étaient plus sévères, comme c'était le cas en l'espèce, que celles du plan d'occupation des sols concernant la même zone ».

² CE, 30 septembre 2005, n° 280 605.

³ Art. L. 442-9 du code de l'urbanisme pour les lotissements, art. L. 311-6 du code de l'urbanisme pour les zones d'aménagement concerté (ZAC).

⁴ Cour d'appel de Montpellier, 08/02/2018, n° 14/05 785.

⁵ Cass. Civ. 3^e, 14 septembre 2017, n° 16-21.329 ; 3^e, 4 mars 2021, n° 19-22 987.

⁶ Cf. décisions n° 2013-672 DC du 13 juin 2013, n° 2014-430 QPC du 21 novembre 2014 et n° 2015-715 DC du 5 août 2015.

⁷ Cf. décision n° 2025-1142 QPC du 13 juin 2025 : la procédure de mise en concordance des documents du lotissement par l'autorité administrative compétente est conforme à la Constitution, dans la mesure où le cahier des charges ne peut être modifié qu'à la seule fin de mettre en conformité tout ou partie de ses clauses avec les règles contenues dans le plan local d'urbanisme ou le document d'urbanisme en tenant lieu, à l'exclusion des clauses de nature contractuelle intéressant les seuls colotis, et où la procédure de mise en concordance est précédée d'une enquête publique et d'une délibération du conseil municipal.

D. 40 ANS APRÈS, CES LOIS DOIVENT ACCOMPAGNER LES TRANSITIONS DE CES TERRITOIRES

1. Des textes télescopés par les enjeux du dérèglement climatique

a) Un constat objectivé : des territoires menacés par le changement climatique

Tout au long des travaux de la mission d'information, le constat concernant l'incidence du changement climatique sur les territoires littoraux et de montagne a été sans appel : **la transformation des espaces est déjà à l'œuvre et les plus grandes altérations sont à venir.**

Les travaux scientifiques attestent de la réalité d'un réchauffement climatique globalisé. Les trajectoires retenues dans le cadre du Plan national d'adaptation au changement climatique (Pnacc) aux horizons 2050 et 2100 correspondent à des niveaux de réchauffement dans l'hexagone atteignant respectivement 2,7 degrés Celsius et 4 degrés Celsius.

Si l'on appréhende territorialement les données relatives au réchauffement climatique, le constat révèle de **grandes disparités**. D'après les données transmises par Météo France à la mission, **les territoires de montagne et littoraux sont particulièrement exposés** :

- en montagne, « *en hiver, le réchauffement attendu excède de 0,4 à 0,7 degré Celsius la hausse moyenne hexagonale ; en été, cet écart atteint 0,7 à 0,9 degré Celsius. Il en résulte un surcroît de réchauffement de l'ordre de 10 % à 20 % selon les saisons* » ;

- sur le littoral, « *les façades maritimes françaises connaissent un réchauffement rapide, supérieur à la moyenne mondiale, avec des vagues de chaleur marine plus fréquentes et plus intenses : leur nombre annuel a doublé depuis les années 80. En Méditerranée, les projections envisagent des événements jusqu'à quatre fois plus intenses et 25 % plus longs* ».

Ces évolutions climatiques ont des conséquences directes pour les territoires concernés.

(1) En montagne : une incidence directe sur l'enneigement, les cours d'eau, les glaciers et la biodiversité

La hausse des températures entraîne, en montagne, **une réduction et une irrégularité croissante de l'enneigement**, déjà observable aujourd'hui. Au cours de son audition, Mme Virginie Schwartz, présidente-directrice générale de Météo France a indiqué : « *à l'horizon 2050, la durée médiane d'enneigement naturel recule d'un à deux mois ; à l'horizon 2100, cette diminution atteint deux à trois mois. À haute altitude, en particulier autour de 2 400 mètres dans les Alpes du Nord, cette baisse demeure toutefois très limitée* ». En outre, selon les projections réalisées, le risque de faible enneigement concerne « *90 % des*

stations à l'horizon 2050 et 100 % à l'horizon 2100, sans production de neige artificielle »¹.

La consultation des élus locaux réalisée par la mission d'information montre que près de **50 % des élus de montagne répondants pensent qu'une « loi Montagne III » devrait comporter des dispositions relatives à la gestion de la ressource en eau et à l'adaptation au dérèglement climatique.**

En l'absence d'adaptation, les conséquences sur les territoires de montagne risquent d'être lourdes. Elles seront de différentes natures, mais toutes étroitement corrélées, avec probablement des « effets de cascade ».

(a) Le recul de l'enneigement : des conséquences sur l'économie réelle des territoires

La réduction de l'enneigement aura des incidences nombreuses et très concrètes pour les territoires qui, aujourd'hui, vivent du ski. Des effets directs sur l'économie des territoires se feront ressentir à terme avec, notamment :

- une **diminution du tourisme** français, européen et extraeuropéen ;

- une attrition des **recettes fiscales** tirées de la taxe de séjour, de la taxe communale sur les entreprises exploitant les remontées mécaniques (dite taxe « RM »), ainsi que des redevances liées à l'exploitation du domaine public instituées par la loi Montagne ;

- la **fermeture de certains domaines skiables** devenus non exploitables, ce qui va entraîner une **disparition de nombreux emplois** liés à l'économie de la neige. Selon des données de la Banque des territoires, l'économie du ski représente près de 18 000 emplois permanents et saisonniers, mais près de 120 000 emplois supplémentaires dépendent également indirectement du ski².

En conséquence, plus que la simple cessation d'une activité historique, c'est une **véritable transformation des territoires de montagne** qui risque de s'opérer, susceptible d'aggraver le phénomène de désertification de certains espaces.

(b) La fonte des glaciers et la transformation de l'étiage des cours d'eau

Les **zones glaciaires et périglaciaires**, que l'on pourrait croire de toute éternité, sont fragiles et se transforment rapidement. En France, leur superficie représente environ 200 km².

Entendu par la mission d'information, M. Francis Charpentier, vice-président de *Mountain Wilderness France*, a souligné que « *les glaciers sont un véritable enjeu, car ils ont plusieurs fonctions. Ils font partie de l'imaginaire de la montagne. Lorsqu'on pense montagne, on pense neiges éternelles, et*

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 31 mars 2026.*

² *Banque des territoires, 7 novembre 2014, « Tourisme/économie – près de 140 000 emplois dépendent directement ou indirectement du ski ».*

glaciers. Mais les glaciers sont aussi un stock d'eau, qui régule les cours d'eau. La fonte nivale soutient les étiages. C'est très préoccupant de voir ces glaciers disparaître et fondre à vue d'œil »¹.

Lors de son audition, M. Emmanuel Salim, maître de conférences en géographie et directeur adjoint du Centre international des montagnes du sud, a estimé que le « *premier signal du réchauffement en haute montagne réside dans le retrait de la cryosphère, c'est-à-dire des glaciers, de la neige et du permafrost, ce sol et ces parois gelés en permanence* ». Il a rappelé qu'en l'espace de trente ans « *la mer de Glace, à Chamonix, a perdu environ 100 mètres d'épaisseur* »². Plus visibles encore, les glaciers des Pyrénées s'inscrivent dans une trajectoire d'extinction à l'horizon du milieu de la décennie 2030.

La fonte des glaciers n'est pas qu'un phénomène aux conséquences hydriques et facteur d'aggravation des aléas naturels, elle engendre également de nouveaux enjeux : le retrait glaciaire fait émerger des espaces riches en biodiversité et « *extrêmement fragiles* » selon M. Emmanuel Salim.

Les glaciers, les neiges éternelles et la fonte saisonnière des neiges constituent aujourd'hui un ensemble qui concourt à faire des territoires de montagne de véritables « **châteaux d'eau** » **qui innervent plusieurs grands bassins de vie** : par exemple le bassin amont du Rhône avec plusieurs cours d'eau des Alpes du Nord (Arve, Isère, Drac, Arc, etc.) ou encore la Durance qui rejoint le Rhône en Basse-Provence. Ce vaste réseau d'eau, qui descend des montagnes, détermine la disponibilité en eau, la production hydroélectrique ainsi que le niveau d'exposition des populations aux crues et inondations.

Or, ainsi que l'a souligné la présidente-directrice générale de Météo France : « *Le stockage temporaire de l'eau sous forme de neige en hiver se réduit sous l'effet du changement climatique, avec des effets significatifs en aval. Ainsi, nous observons une redistribution saisonnière de la ressource, qui entraîne une alimentation plus précoce des cours d'eau au printemps et plus faible en été* »³. En conséquence, les gestionnaires de l'eau doivent s'adapter et redéfinir leurs pratiques afin de fournir en eau les activités, notamment agricoles et industrielles, des vallées.

(c) L'intensification des risques naturels associée au changement climatique

Les risques naturels sont nombreux et consubstantiels aux territoires de montagne. Généralement isolés les uns des autres, il arrive que les aléas naturels se conjuguent pour former un événement intense, tel que celui qui a frappé le **hameau de La Bérarde** à l'été 2024, où la mission s'est rendue en avril 2026. Trois risques naturels méritent une attention particulière puisqu'ils

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 26 mai 2026.*

² *Propos tenus lors de son audition en date du 31 mars 2026.*

³ *Propos tenus lors de son audition en date du 31 mars 2026*

ne dépendent pas d'une pratique en nature telle que le ski ou l'alpinisme (avalanche, chute de séracs...).

Le premier est le phénomène de **débordements torrentiels des cours d'eau et de crues avalanches** – également dénommé « **lave torrentielle** ». Il se caractérise par des débits irréguliers d'eau constitués d'accumulation massive de débris, roches, sédiments et végétation. Un tel phénomène peut paralyser des vallées entières, comme ce fut le cas dans la vallée de la Clarée, dans les Hautes-Alpes, en 2019. Plusieurs communes s'étaient alors trouvées fortement impactées. Une note de l'Office national des forêts (ONF) suggère que le changement climatique accroît la tendance de ces phénomènes¹.

Le phénomène de **d'éboulements rocheux** tend également à s'intensifier. Il se caractérise par le décrochage d'un pan rocheux de la montagne ou par la chute de l'amont vers l'aval de masses rocheuses. Si ce risque peut être sans incidence en fonction du lieu d'échouage et en l'absence de présence humaine, il est particulièrement imprévisible et peut se révéler dévastateur.

À l'été 2025, deux passagers d'un véhicule circulant sur la RN 205, la route départementale qui relie Chamonix à Passy, ont perdu la vie à la suite d'un éboulement, en dépit de filets contre les chutes de blocs installés le long de la paroi. Aux conséquences directes de l'évènement **s'ajoutent des contraintes de long terme pour le territoire** : la route a été fermée pendant environ 4 mois, alors que cet axe routier constitue la voie de sortie privilégiée vers la France pour les communes de Vallorcine, le Tour, Argentière, Chamonix ou encore les Houches. Cet évènement particulièrement violent est susceptible de se produire dans d'autres territoires. Lors de son déplacement en Isère, la mission d'information a ainsi eu à connaître de la situation des « Ruines de Séchilienne », un site d'éboulement de grande envergure dans la vallée de la Romanche qui est sous surveillance depuis 1985.

En outre, la mission d'information attire l'attention sur les **risques de glissement de terrain**. Ce phénomène fait l'objet d'un suivi attentif des services de l'État lorsqu'il est identifié, comme dans le Queyras où le glissement du « Pas de l'Ours » est surveillé avec attention depuis 2017 alors que la RD 947 est susceptible d'être perturbée en cas d'aléa. En mars 2018, la route avait même dû être fermée à toute circulation.

Ces phénomènes risquent de s'intensifier à l'avenir, contraignant encore davantage la circulation dans les vallées, déjà complexifiée par la topographie de ces territoires.

Enfin, les **risques d'origine glaciaire et périglaciaire (ROGP)**, c'est-à-dire les risques liés à l'évolution des glaciers (fontes accélérées) et au dégel du permafrost, sont susceptibles d'entraîner des risques nouveaux, d'une intensité encore difficilement quantifiable.

¹ ONF, avril 2025, « Changement climatique et crues torrentielles : note de synthèse sur l'état des connaissances ».

Inventaire d'évènements glaciaires dans les Alpes (1600-2022)

Pays	Nombre d'évènements	Nombre de glaciers	Nombre de morts	Nombre de blessés
Suisse	276	78	442	10
France	87	28	225	6
Italie	114	47	23	11
Autriche	24	14	3	0
TOTAL	501	167	721	67

Source : IGEDD, décembre 2022, « risques d'origine glaciaire et périglaciaire »

Plusieurs évènements recensés, d'une particulière gravité, donnent à voir les risques susceptibles de se produire à l'avenir.

La rupture de lac glaciaire : le drame du glacier de Tête Rousse en 1892

En 1892, la rupture d'une poche d'eau de l'ordre de 100 000 m³ formée dans le petit glacier suspendu de Tête Rousse, dans le massif du Mont-Blanc, a généré une coulée de lave torrentielle constituée de boues, roches et débris végétaux, de l'ordre d'un million de m³ qui a ravagé les vallées du Bionnassay, du Bon Nuant et de Bionnet au Fayet.

Cette coulée a fait plus de **175 victimes sur la commune de Saint-Gervais-les-Bains**.

Aujourd'hui encore, ce glacier fait l'objet de travaux pour éviter la reconstitution d'une poche importante.

Source : mission à partir du rapport de l'IGEDD, décembre 2022

Au cours d'un déplacement de la mission d'information à Saint-Christophe en Oisans, commune située dans la vallée glaciaire du Vénéon, le service de restauration de montagne (RTM) de l'ONF a insisté sur la **difficulté à recenser et suivre l'évolution des poches d'eau souterraine glaciaire**. En conséquence, le risque, au regard de l'évolution du changement climatique et de la fonte glaciaire, est susceptible d'être omniprésent dans les territoires qui comptent un glacier.

Ce déplacement a permis à la mission de mesurer de manière concrète les effets du changement climatique et les risques qu'il fait peser sur les territoires de montagne. Cette réalité s'est imposée avec une particulière acuité lors de la **visite du hameau de La Bérarde**, un site frappé à l'été 2024 par une combinaison d'aléas naturels d'une intensité exceptionnelle. Alors que la mission s'est rendue sur place près de deux ans après la survenue de l'évènement, les stigmates étaient encore visibles.

Déplacement de la mission d'information au hameau de La Bélarde 23 avril 2026



Source : mission d'information

Le cas de **La Bélarde** est topique du phénomène de **conjonction d'aléas naturels** en montagne et de « **l'effet de cascade** » qui peut en découler. Dans un même temps, de fortes pluies, mêlées à une dénivellation importante et à un terrain sujet à des coulées de boues et laves torrentielles ainsi que la rupture d'un lac supraglaciaire ont formé un « **cocktail d'aléas** » particulièrement intense qui dévaste et emporte tout sur son passage comme l'illustrent les photos ci-dessus. L'évènement a été d'une telle violence qu'il a sorti le cours d'eau de son lit naturel et a conduit à une relocalisation de ce cours d'eau au milieu du hameau, coupant ainsi les routes et terrassements qui faisaient le cœur du village.

La mission d'information insiste sur la nécessité d'avoir **une approche des risques décloisonnée** dans les territoires de montagne. Un aléa ne peut être pris indépendamment des autres évènements susceptibles de se produire concomitamment.

La mission regrette **les manquements des services de l'État** qui ont été défaillants en matière d'accompagnement humain lors de la catastrophe et dans la période d'après-crise. La **transmission des informations** aux sinistrés

et aux élus locaux a été **lacunaire**, les plaçant dans une situation de vive incertitude sur leur devenir. Alors qu'un tel évènement est susceptible de se reproduire dans ce territoire, mais aussi d'autres territoires présentant des configurations naturelles analogues, la mission estime prioritaire **de tirer les leçons de ces manquements** et d'identifier des pistes d'amélioration.

(2) Sur le littoral : des risques qui s'intensifient et une transformation de l'espace géographique à l'œuvre

Le changement climatique sur le littoral a des effets déjà quantifiables et palpables : élévation du niveau de la mer, phénomène d'érosion côtière et de recul du trait de côte, intensification des tempêtes et des vents violents.

La consultation des élus locaux réalisée par la mission d'information montre que près de **40 % des élus des communes littorales** souhaitent une meilleure prise en compte de la problématique liée aux risques naturels et près de **34 % d'entre eux estiment nécessaire de renforcer la prise en compte du recul du trait de côte**.

(a) Des aléas naturels qui s'intensifient sur le littoral

Sur le littoral, le changement climatique est à l'œuvre et encourage une **intensification des phénomènes climatiques et météorologiques**.

Les submersions marines menacent près de 1,5 million d'habitants et près de 1,3 million de logements en France. Elles correspondent à un débordement de la mer sur des terres habituellement émergées. Ce phénomène se produit notamment lors du passage d'une tempête ou d'un cyclone dans les outre-mer. Les études scientifiques tendent à démontrer que la dilatation de l'océan en raison du réchauffement de la température de l'eau et de la fonte des glaces continentales et des calottes glaciaires contribue directement à l'aggravation du phénomène.

Lors de son audition, M. Stéphane Costa, professeur à l'université de Caen-Normandie, a indiqué que l'élévation du niveau de la mer avait « *atteint 20 centimètres en France sur le dernier siècle, dont 10 centimètres au cours des trente dernières années. Le phénomène s'accélère : le rythme d'élévation, estimé à 1,8 millimètre par an voilà vingt ans, avoisine désormais 4,3 millimètres par an. Selon les projections, à l'horizon 2100, nous aurons une élévation proche d'un mètre, voire davantage selon certains scénarios internationaux* »¹. Ces derniers, plus pessimistes, anticipent une montée du niveau de la mer qui aurait des conséquences cataclysmiques. M. Charles Tellier, ambassadeur adjoint chargé des pôles et des enjeux maritimes, envoyé spécial du Président pour l'Océan et les pôles, a indiqué à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, au cours d'une table ronde organisée le 29 octobre 2025, que « *si la calotte polaire de l'Arctique fond, l'élévation du niveau de la mer sera de 6 à 7 mètres – nous ne pouvons écarter*

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 31 mars 2026.*

que cela se produise avec un réchauffement de 3 ou 4 degrés, ce qui est proche de la trajectoire la plus probable. **Et si la calotte glaciaire antarctique fondait, cela représenterait entre 60 et 70 mètres d'élévation du niveau de la mer – d'une mer qui ne serait plus salée, ce qui anéantirait une grande partie de la vie marine. On ne peut écarter cette possibilité à un horizon de 150 ans si on laissait les pires trajectoires climatiques se poursuivre »**¹.

Le phénomène de submersion marine intensifie également **les inondations** dans les territoires côtiers. Dans un contexte d'augmentation de la pluviométrie et d'une plus faible perméabilité des sols artificialisés, celles-ci connaissent un regain d'intensité et de fréquence. Elles se produisent plus souvent et durent désormais pendant plusieurs jours, en raison d'une décrue souvent retardée par des sols saturés en eau. En février 2026, lors du passage de la tempête Nils sur le territoire métropolitain, une partie du département de la Gironde a été paralysée pendant plusieurs semaines en raison de niveaux d'eau rarissimes.

En outre, et ce phénomène est cumulatif à celui de submersion marine, **l'intensité des vents**, notamment au cours des épisodes de tempête, semble s'intensifier, ce qui accroît la sinistralité des communes qui y sont exposées. Alors que ce phénomène est largement appréhendé dans les outre-mer où les vents à l'occasion des cyclones, ouragans ou typhons peuvent atteindre des niveaux très élevés (145 km/h en moyenne avec des rafales atteignant les 215 km/h), il n'existe pas de définition juridique adaptée pour le territoire hexagonal. Or, une telle définition est nécessaire à l'activation de mécanismes de solidarité tels que la reconnaissance de l'état de catastrophe naturelle subordonnant l'indemnisation au titre du régime « Cat Nat ». Il apparaît opportun de requalifier certains épisodes de vents violents, si ces phénomènes continuent à s'intensifier, en phénomène de « tempête » – soit une intensité qui atteint ou dépasse les 89 km/h sur une période de dix minutes selon Géorisque – afin que ces événements ne restent pas dans un angle mort de l'indemnisation des aléas climatiques.

(b) Une transformation géographique : le recul du trait de côte

Le phénomène de **recul du trait de côte** constitue l'une des illustrations les plus visibles du changement climatique.

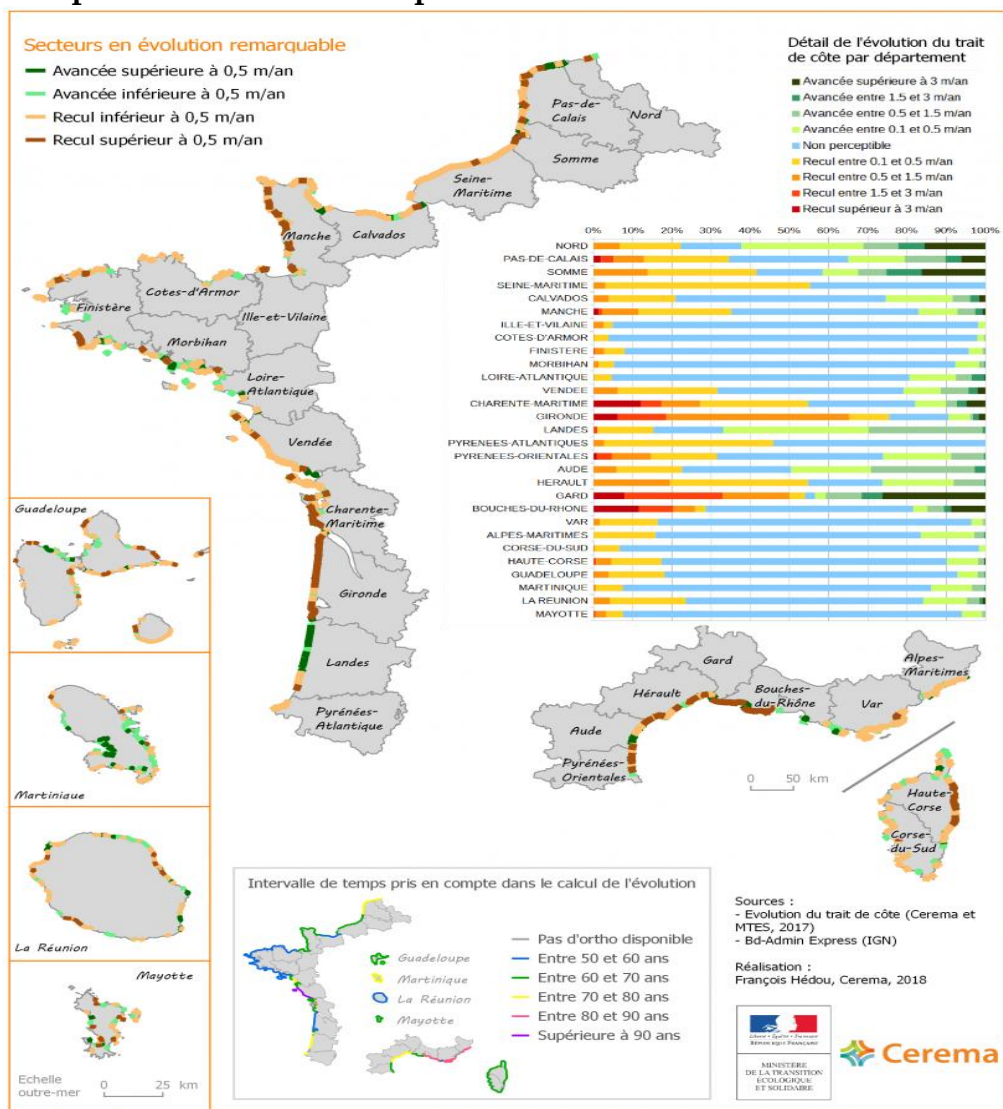
L'érosion côtière entraîne une rétractation du littoral et un recul de la ligne de jonction terre-mer. Selon l'Indicateur national de l'érosion côtière (Inec) établi par le Cerema, près de **22 % du littoral français est dans une situation de recul**, soit environ 920 kilomètres de côtes concernés, avec des situations particulièrement marquées sur les côtes sableuses, où la proportion de linéaire en recul atteint 37 %. Néanmoins, ainsi que l'a souligné M. Stéphane Costa devant la mission d'information, « **66 % du littoral**

¹ Audition par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, 29 octobre 2025 : https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20_251_027/devdur.html

présente une évolution non perceptible, notamment dans les secteurs équipés d'ouvrages de défense contre la mer »¹.

Lors de son déplacement dans le Pas-de-Calais, la mission a pu appréhender très concrètement le niveau très élevé du recul du trait de côte (plusieurs centaines de mètres au cours des trente dernières années) pour certaines communes littorales, comme celles de Wissant ou de Tardinghen.

Carte présentant l'évolution prévue du recul du trait de côte en France



Source : Cerema

Le recul du trait de côte va **s'accroître** sous l'effet de l'élévation du niveau de la mer et donc du changement climatique.

En revanche, il est fondamental de relever que le phénomène de recul du trait de côte ne se matérialise pas de la même manière en fonction du territoire considéré. Comme le relève la Caisse des dépôts et consignations, « en Guadeloupe [par exemple], sur 629 km de trait de côte, 160 km pourraient

¹ Propos tenus lors de son audition en date du 31 mars 2026.

être touchés par l'érosion côtière d'ici 2030 ». Une telle différence de temporalité des effets du recul du trait de côte justifie une **approche « différenciée », permettant de prendre davantage en compte les singularités des territoires.**

b) Le dérèglement climatique entraîne des « effets de cascade » sur les habitants et transforme la vie quotidienne des territoires littoraux et de montagne

Si les territoires de montagne et littoraux sont confrontés au changement climatique, les effets pour les territoires et les populations sont néanmoins légèrement différents. Les enjeux ne sont pas les mêmes selon que l'on se situe sur un territoire exposé à court terme au recul du trait de côte, ou que l'on habite dans une vallée de montagne enclavée, sans risque naturel apparent, mais où d'autres vulnérabilités se font jour.

(1) Montagne et littoral : un phénomène contraire de « déplacement climatique »

Le changement climatique a des effets qui s'étendent au-delà de la transformation de l'environnement. Il emporte également un certain nombre de **conséquences humaines et sociales** sur les populations qui y sont exposées.

Sur le **littoral**, l'accentuation du recul du trait de côte et l'intensification des submersions marines peuvent contraindre certaines populations à abandonner des résidences familiales ou à renoncer à vivre dans des lieux auxquels elles sont légitimement attachées. À l'effet symboliquement douloureux de devoir quitter un lieu dans lequel plusieurs générations ont pu vivre, s'ajoute une relocalisation contrainte qui peut être difficilement vécue. À l'occasion d'une question écrite au Gouvernement en mai 2025 le député de Guadeloupe, M. Christian Baptiste, s'est ainsi fait le relais du mal-être de la population forcée de quitter son lieu de vie : « à Saint-François, Le Moule, Marie-Galante ou encore Capesterre-Belle-Eau, l'érosion emporte chaque année plusieurs mètres de rivage. Cette situation conduit parfois à **des opérations de relocalisation de populations, en particulier de personnes âgées, vers des logements collectifs souvent éloignés de leur environnement social habituel. De nombreux témoignages font état d'un mal-être profond, d'isolement accru, voire de dépressions consécutives à ces déménagements non accompagnés** »¹.

La mission d'information a pu constater les effets sur la population des opérations de relocalisation, lors de sa visite du site du Léhan, à Treffiagat, dans le Finistère. Les échanges avec la maire de la commune, Mme Nathalie Carrot-Tanneau, ont permis d'appréhender l'accompagnement indispensable pour expliquer à la population la nécessité de détruire des habitations.

¹ Question écrite n° 6848, 17^e législature, 25 mai 2025, M. Christian Baptiste – <file:///C:/Users/astoops/Downloads/QANR5L17QE6848.pdf>

Dans les **territoires de montagne**, la question de l'habitabilité de certains espaces, voire de certaines vallées, peut également se poser. Au cours de son audition, Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente de la commission permanente du Conseil national de la montagne (CNM), a évoqué la situation du hameau de La Bérarde en s'interrogeant « *sur la pertinence de reconstruire et de réhabiter ce site* ». Si, lors du déplacement de la mission sur le site, la population résidente a clairement exprimé son souhait d'un retour à la normale avec l'autorisation d'habiter à nouveau le village, la réponse des autorités publiques doit être déterminée à l'aune des risques pour la population. En tout état de cause, si une décision de relocalisation devait être retenue, elle serait vécue comme un second traumatisme pour les sinistrés et nécessiterait de la part des autorités publiques pédagogie et accompagnement humain. Il conviendrait par ailleurs de permettre à l'histoire de ce lieu de se poursuivre sous une autre forme, ce qui faciliterait l'acceptation d'une interdiction de l'habiter de nouveau.

En dehors de ces cas très particuliers d'inhabitabilité en raison de l'omniprésence de risques naturels, d'autres enjeux concernent directement les territoires de montagne.

En particulier, le phénomène d'« exode climatique » fait des espaces montagnards de véritables « **refuges climatiques** » au sein desquels les populations urbaines peuvent venir trouver un peu de fraîcheur, notamment en période de canicule estivale. Entendu par la mission, M. François Gemmene, professeur et spécialiste des questions liées aux migrations environnementales, estime que ces migrations ne sont pas des réalités futures mais bien un enjeu du présent. Lors de la table ronde tenue à la Morte, en Isère, ce sujet a été largement évoqué et a fait émerger un clivage entre les élus locaux et certaines associations de défense des citoyens et de protection de l'environnement.

Les premiers accueillent globalement favorablement ces populations venues des villes, parfois seulement pour une journée ou un week-end, en raison des retombées économiques directes pour les communes concernées. Les élus locaux estiment même que ces exodes temporaires permettent de faire connaître leurs villages et ainsi de « donner l'envie de revenir » parfois pour un séjour d'une plus longue durée, ce qui favorise le dynamisme du territoire.

Certaines associations citoyennes et de protection de l'environnement estiment que ces déplacements posent de réelles difficultés en matière de **protection de l'environnement et de cohabitation avec la population locale**. Pour elles, les habitants des villes seraient trop faiblement accoutumés aux bonnes pratiques de la montagne et participeraient à un engorgement des espaces naturels sensibles, préjudiciables à la biodiversité et à la préservation des espaces.

La mission considère qu'il est déterminant d'approfondir la réflexion autour de la question de l'habitabilité des territoires. Elle considère en effet

que ces **mouvements de population sont inéluctables** et qu'ils vont s'intensifier à mesure que les périodes de chaleur vont croître et se répéter. L'enjeu est ainsi plutôt de définir une **stratégie pour accueillir ces populations**. Elle estime en revanche qu'un important travail de pédagogie et d'information devra être mis en place afin de garantir à la fois le vivre ensemble et le brassage des populations ainsi que le respect des espaces naturels sensibles.

(2) Montagne et littoral : un besoin d'accompagnement des élus locaux face au changement climatique

Si les territoires financent déjà largement des actions en faveur de l'adaptation au travers de leurs dépenses d'investissement, les spécialistes des sujets climatiques soulignent unanimement que « *la France n'est pas prête pour faire face au changement climatique* », selon les propos de Mme Morgane Nicol, directrice du programme Territoires pour l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE)¹. La France ne serait pas prête, notamment en raison de la faiblesse des moyens investis pour s'adapter au changement climatique : programme budgétaire aux moyens décroissants, à l'instar du Fonds vert, et compétences spécifiques insuffisantes. Tel est le constat dressé par un récent rapport thématique du Haut Conseil pour le climat (HCC) qui estimait que « *des moyens humains conséquents et des compétences spécialisées sont indispensables* » pour répondre à la technicité des sujets liés à l'adaptation des territoires².

Tant en montagne que sur le littoral, les élus consultés par la mission d'information ont unanimement exprimé **le besoin d'être mieux accompagnés pour faire face au changement climatique**. Les résultats de la consultation des élus font ainsi apparaître que :

- **69 % des élus des communes littorales** estiment être **insuffisamment accompagnés et informés** pour articuler les dispositions issues de la loi Littoral et celles issues de la loi Climat-résilience s'agissant de la mise en œuvre de la stratégie nationale de gestion intégrée du trait de côte (SNGITC) ;

- **84 % des élus des communes littorales et 89 % des élus des communes de montagne** considèrent **ne pas disposer des ressources nécessaires pour répondre aux besoins d'adaptation** ;

- **75 % des élus des communes littorales et 79 % des élus des communes de montagne** considèrent que **l'accompagnement en matière d'ingénierie est trop faible**.

¹ Conférence du 30 janvier 2023, France Stratégie et l'Institut de l'économie pour le climat (I4CE), « Adaptation au changement climatique dans les territoires : comment avancer ? ».

² Haut Conseil pour le climat, avril 2026, « Les politiques climatiques dans les territoires : mieux mobiliser le potentiel des collectivités ».

Entendus par la mission d'information, des grands acteurs de l'ingénierie nationale n'ont néanmoins pas manqué de souligner les **initiatives prises** à destination des territoires de littoraux et de montagne.

Le Cerema a par exemple indiqué avoir réalisé une étude pour le département de l'Isère portant sur « *l'habitabilité en montagne exposée à des risques physiques accentués par le changement climatique* » en procédant notamment à une cartographie des secteurs géographiques vulnérables. Le directeur général de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), M. Henri Prévost, a également mentionné les travaux de « l'instance de réflexion de l'agence intitulée « Fabrique prospective » qui publie des travaux « *sur l'adaptation des filières économiques des territoires littoraux et insulaires au changement climatique* ». De son côté, la Banque des territoires a évoqué le programme « Territoires de Montagne » qu'elle pilote dont les objectifs sont : l'attractivité et l'habitabilité ; la diversification des économies montagnardes et la protection des milieux et la gestion des ressources.

L'ingénierie nationale se coordonne néanmoins difficilement avec l'offre locale d'ingénierie publique, notamment celle portée par les conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) et les agences techniques départementales (ATD). Pour Mme Kristell Jamme, directrice du CAUE du Morbihan, entendue par la mission, « *il est nécessaire de mieux coordonner l'ingénierie, la planification et l'opérationnel* » en matière d'ingénierie. Ce constat est également partagé par M. Stéphan Dégeorges, directeur du CAUE de Haute-Savoie, qui a estimé que l'ingénierie territoriale devrait être mieux structurée.

Comme dans bien des domaines nécessitant une expertise, les élus des territoires de montagne et du littoral **déplorent le manque chronique d'ingénierie**. Pourtant, les exemples exposés ci-dessus démontrent que l'offre d'ingénierie est vaste et multiniveau, présente tant au niveau national que local. **La mission considère**, dans la lignée de nombreux travaux parlementaires parus ces dernières années¹, **que l'offre d'ingénierie doit être mieux coordonnée**. Surtout, elle doit « **aller vers** » les élus locaux et répondre avec davantage de précisions à leurs besoins. Il ne s'agit pas de fournir une réponse « prête à l'emploi » mais plutôt d'adopter une approche « sur-mesure » en faisant connaître l'offre d'ingénierie.

¹ Voir notamment les rapports d'information n° 40 (2025-2026) de Nicole Bonnefoy et Louis-Jean de Nicolaj, au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat, relatif au programme « Petites villes de demain » et n° 660 (2024-2025) de Daniel Guéret, Sonia de la Provôté, Jean-Jacques Lozach et Céline Brulin, au nom de la délégation aux collectivités territoriales du Sénat, relatif à l'ingénierie des collectivités territoriales en matière de développement économique.

- (3) Deux lois à repenser à l'aune des enjeux de l'adaptation au changement climatique

L'ensemble des personnes auditionnées et rencontrées par la mission ont salué le caractère précurseur et moderne des lois Littoral et Montagne votées il y a près de quarante ans. M. Cédric Marteau, directeur général de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), entendu par la mission, a ainsi indiqué que « *la loi Littoral, comme la loi Montagne, sont **des lois fondatrices, qu'il faut absolument préserver*** »¹ et Mme Yolande Paufichet, vice-présidente du Conseil national de l'Ordre des architectes, a considéré que « *ces deux lois présentent **un caractère précurseur*** »².

Depuis les années 1980, la documentation et la médiatisation de l'impact du changement climatique sur les territoires ont nettement progressé. Le besoin de davantage de protection et d'adaptation au changement climatique se fait largement ressentir dans les espaces montagnards et littoraux. **50 % des élus des communes de montagne** estiment, dans le cadre de la consultation lancée par la mission, qu'une « loi Montagne III » devrait comporter de nouvelles dispositions relatives à la gestion de la ressource en eau et à l'adaptation au changement climatique. S'agissant des communes littorales, la granularité des réponses permet de montrer que l'attente concernant une nouvelle adaptation de la loi Littoral est quelque peu différente :

- **40 %** des élus des communes littorales répondants souhaitent une meilleure prise en compte de la **problématique des risques naturels** et **34 %** une meilleure prise en compte de la **problématique liée au recul du trait de côte** ;

- **27 %** des élus des communes littorales répondants souhaitent une meilleure prise en compte des **problématiques de préservation des milieux naturels**.

La différence de perception des élus locaux en fonction des territoires sur l'inclusion des questions environnementales dans la loi Littoral et la loi Montagne n'est pas surprenante : la loi Littoral a été, dès son origine, davantage conçue comme une loi de protection, là où la loi Montagne avait davantage vocation à favoriser le développement des vallées.

2. Des territoires littoraux et montagnards à la croisée des chemins

Comme l'a affirmé devant la mission la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, Mme Françoise Gatel, s'il est certain que l'on ne peut pas « *enfermer dans un texte l'ensemble des dispositifs concernant tous les aspects d'un territoire* »³, toutefois, en montagne comme sur le littoral, « les

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 26 mai 2026.*

² *Propos tenus lors de son audition en date du 28 avril 2026.*

³ *Propos tenus lors de son audition le 3 juin 2026.*

conditions géophysiques comme les modes de vies évoluent continuellement. Il faut donc y adapter de façon continue [...] les normes ayant trait à un grand nombre de domaines : l'éducation, la mobilité, le secours, le logement ou le développement économique. »

La mission souscrit pleinement à cette analyse : **les lois Montagne et Littoral ne sauraient assurément être suffisantes en tant que telles pour relever tous les défis auxquels sont confrontés ces espaces au XXI^e siècle ;** cependant, il convient que le cadre juridique qu'elles structurent soit apte à **accompagner les territoires littoraux et montagnards dans de multiples transitions** liées à des enjeux qui ne se présentaient pas selon les mêmes termes lors de l'adoption de ces textes.

Il n'est pas possible pour la mission de détailler de façon exhaustive l'ensemble des défis auxquels sont confrontés les territoires littoraux et montagnards ; toutefois, il lui a paru pertinent d'en mentionner quelques-uns, particulièrement saillants, qui puissent éclairer les réflexions sur la nécessaire approche différenciée des politiques publiques sur ces territoires, dans la perspective de formuler des recommandations en faveur d'une différenciation plus approfondie et actualisée à l'aune de ces constats.

(1) Démographie, vieillissement de la population et accès aux services de proximité

Les enjeux de **vieillissement de la population** des territoires littoraux et montagnards relèvent de deux tendances propres. D'une part, dans les territoires littoraux, la dynamique démographique est plus soutenue que la moyenne nationale mais ressort de ce que l'Observatoire des territoires de l'ANCT caractérise comme une « *gérontocroissance* », à savoir de fortes mobilités des 65 ans et plus vers les littoraux métropolitains¹.

D'autre part, en ce qui concerne les territoires soumis à la loi Montagne, la population augmente moins vite que dans l'ensemble du territoire : en ce sens, les politiques publiques doivent davantage, selon l'ANCT, tenir compte de la « *fragilité démographique* »² et du **difficile renouvellement des générations** dans les territoires les plus enclavés.

Dans ces conditions démographiques et socio-économiques spécifiques, les enjeux propres à l'application concrète des lois Littoral et Montagne prennent tout leur sens, comme en témoigne par exemple un élu rural des Pyrénées-Orientales dont la contribution écrite a été transmise à la mission par l'AMF : « *Dans une petite commune de montagne, les sujets d'urbanisme ne sont pas théoriques. Derrière chaque dossier, il y a souvent une famille qui veut rester vivre au pays, un jeune ménage qui cherche à construire, un bâtiment*

¹ Source : analyse de l'Observatoire des territoires de l'ANCT de données Insee de 2020 sur les aires d'attraction urbaines.

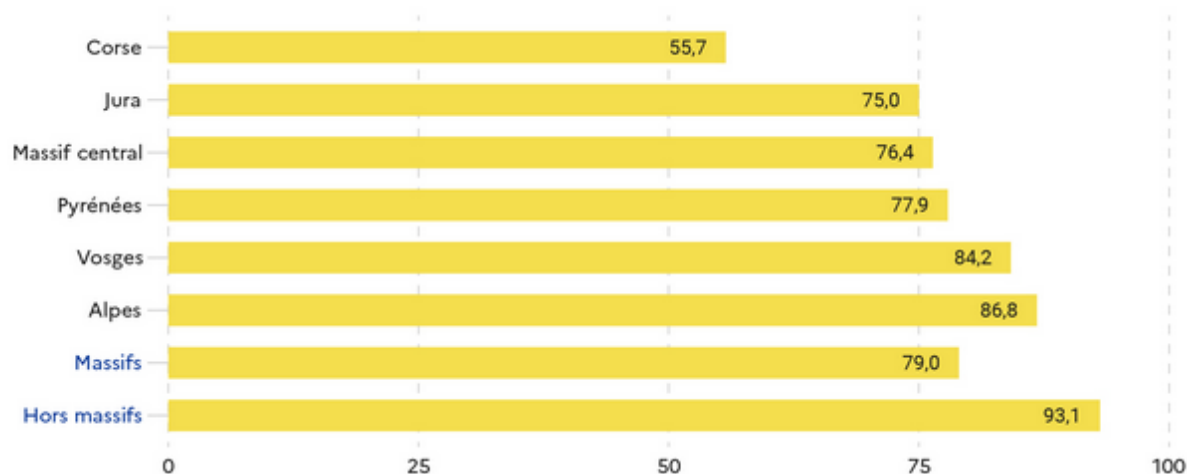
² Source : contribution écrite adressée à la mission d'information.

ancien qui se dégrade, un agriculteur qui veut transmettre son activité, un commerce qui essaie de survivre ou encore une école qu'il faut maintenir ouverte... »

En outre, les conséquences en termes de politiques publiques de ces tendances démographiques seront significatives, et tout particulièrement en ce qui concerne **l'accès aux services de proximité**, notamment pour les personnes âgées et vulnérables. De manière emblématique, la situation est déjà plus dégradée dans les massifs que par rapport à la moyenne nationale, et la tendance au vieillissement de la population est susceptible d'amplifier considérablement ce phénomène.

Les personnes âgées résidant dans les massifs sont en moyenne plus éloignées des principaux services de la vie courante

Proportion de la population âgée de 75 ans ou plus accédant aux principaux services de la vie courante en moins de 7 minutes
en %



Source : ANCT, d'après Insee

(2) Une forte tension sur le secteur du logement

Les grandes tendances propres à **la crise du logement qui caractérise les territoires littoraux et montagnards**, ainsi que les potentiels leviers envisageables pour l'action publique en la matière, ont été présentés à la mission par le ministre du logement et de la ville, M. Vincent Jeanbrun : « *Les communes soumises à la loi Montagne et à la loi Littoral se distinguent du reste du territoire national par des dynamiques de marché du logement spécifiques, qui ne recouvrent pas les mêmes enjeux selon les deux périmètres. [...] toutefois, un point de convergence se distingue : le développement des résidences secondaires dans les zones touristiques pénalise fortement le marché des résidences principales et entrave l'accès au logement permanent.*

« *L'enjeu pour les communes de montagne n'est peut-être pas d'axer l'effort sur la production de logements neufs, mais plutôt sur la remobilisation du parc existant, c'est-à-dire des résidences secondaires et des logements vacants. La taxe sur*

les logements vacants, qui incite les propriétaires de logements durablement vacants à les remettre sur le marché de l'habitat permanent, couvre assez bien ces territoires. En effet, 22 % de ces communes sont couvertes, contre 11 % pour l'ensemble de la France [...]

« En revanche, pour les communes littorales, l'enjeu est de **produire davantage de logements via la construction neuve**, mais aussi de remobiliser le parc existant, notamment les résidences secondaires et, dans une moindre mesure, les logements vacants, car le taux de vacance y est de 6,6 %. Il est donc plus faible que sur l'ensemble du territoire national.

« Ce bilan est également à mettre en perspective avec la crise du logement qui traverse tout notre pays et qui, au regard des éléments évoqués, a un **impact d'autant plus fort sur les territoires littoraux et de montagne**. »¹

Outre les constats édictés ci-dessus, **la mission relève le caractère particulièrement saillant et concret des problématiques suivantes**, caractéristiques des zones les plus tendues et les plus soumises à la saisonnalité : des **difficultés d'accès au logement pour les populations permanentes et les travailleurs saisonniers**, avec un effet notable d'éviction, ainsi que la **dégradation associée du cadre de vie** durant la saison touristique (forte densité) et hors saison (perte de dynamique socio-économique local).

La mission note aussi qu'au cours de ses travaux ont été évoquées à plusieurs reprises les **problématiques liées à la « birésidentialité »** : ainsi, la montagne attire des ménages recherchant, de manière saisonnière ou durable, des lieux d'altitude pour échapper aux fortes chaleurs urbaines. Ce phénomène peut contribuer à la hausse du prix du foncier, à la progression des résidences secondaires, à la concurrence avec le logement permanent, à la tension sur les services locaux ou encore à la fragilisation de la vie à l'année.

(3) Les difficultés rencontrées par certains secteurs économiques

(a) La question essentielle du maintien de l'activité agricole

L'ensemble des témoignages sur le sujet relèvent le **rôle prépondérant de pratiques agricoles** – telles que le pastoralisme par exemple – **pour la préservation des paysages montagnards et littoraux** : la mission partage le point de vue de M. Philippe Van de Maele, directeur du Conservatoire du littoral, selon lequel « *nous avons besoin de l'agriculture. Elle fait partie des paysages dans lesquels nous vivons.* »²

Tout l'enjeu de l'application des régimes juridiques mis en place par les lois Montagne et Littoral est **d'articuler la préservation des milieux et des paysages avec les aménagements nécessaires au maintien d'une activité agricole pérenne**. Selon le bilan que tirent les chambres d'agricultures de la région Sud de l'application des deux lois : « *la protection des espaces littoraux*

¹ Propos tenus lors de son audition en date du 6 avril 2026.

² Propos tenus lors de son audition en date du 16 février 2026.

et de montagne ne peut être durable que si elle reste compatible avec le maintien d'une agriculture vivante, productive et transmissible. Ces lois ont joué un rôle utile pour limiter le mitage et l'urbanisation diffuse. Elles ont contribué à préserver des espaces agricoles, naturels et paysagers. Mais leur application conduit aujourd'hui, dans certains territoires, à une contradiction majeure : protéger des espaces agricoles tout en rendant difficile, voire impossible, l'exercice concret de l'activité agricole qui les entretient. »¹

L'action du Conservatoire du littoral en faveur du maintien de l'activité agricole

Entre 16 % et 20 % des 220 000 hectares dont le Conservatoire du littoral dispose de la maîtrise foncière sont consacrés au maintien de l'activité agricole.

Selon le témoignage apporté par le directeur du Conservatoire, cette complémentarité entre protection des paysages et pratique de l'agriculture « se passe très bien. L'agriculteur dont l'activité préexiste avant l'acquisition du terrain, nous le gardons. Nous essayons de l'accompagner vers des agricultures plus protectrices de la biodiversité. Lorsque les terrains sont inoccupés, nous les mettons parfois en usage agricole avec des cahiers des charges stricts sur le plan environnemental. »

Selon Mme Guillemette Rolland, directrice de l'action foncière de l'opérateur, « l'objectif du Conservatoire est d'accueillir le public, mais également de **maintenir les activités agricoles qui construisent les paysages** [...] Ce que nous essayons de démontrer dans certains sites, c'est que **l'activité agricole construit aussi un équilibre socio-économique**. »

Source : audition en date du 16 février 2026

(b) Quel avenir pour le tourisme ?

La contribution du tourisme aux dynamiques socio-économiques littorales et montagnardes est ambiguë, dans la mesure où cette activité constitue à la fois « **un moteur économique et facteur de pression contesté** »², notamment du fait de sa **forte concentration** au sein d'espaces contraints.

L'importance du tourisme littoral et montagnard en quelques chiffres

Pour la montagne, la France compte 250 stations de ski ; cette activité représente 18 000 emplois directs et indirects et 20 milliards d'euros de retombées économiques annuelles ; la montagne est choisie par 19 % de la clientèle touristique française.

Pour le littoral, un quart des nuitées touristiques y sont réalisées et il représente plus du quart de la dépense touristique ; le tourisme constitue près des deux tiers des emplois de l'économie maritime. L'offre d'hôtellerie de plein air se concentre à 75 % sur les littoraux.

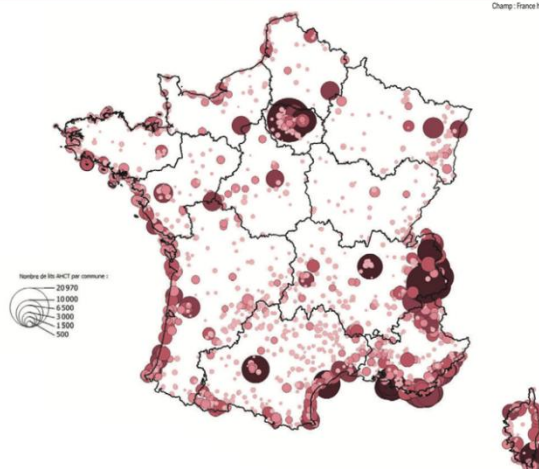
¹ Contribution écrite transmise à la mission.

² Formule de Mme Sophie Clarimont, professeure des universités, in *Juristourisme* n° 292, Dalloz, janvier 2026.

L'offre de résidences de tourisme et de villages vacances se concentre à 75% sur les littoraux et en montagne

PRE DE LITS PAR COMMUNE DANS LES AUTRES HÉBERGEMENTS COLLECTIFS DE TOURISME EN 2024

Champ : France hors DOM - Source : Insee



Sources : contribution de M. Jean Pinard et données Insee

Des tensions se dessinent de plus en plus nettement entre, d'une part, la volonté de préserver les **aménités naturelles** de ces territoires, dans la droite ligne des lois Montagne et Littoral, qui constituent **le facteur déterminant de leur attractivité**, et, d'autre part, le caractère toujours plus soutenu de la demande et la **difficulté à absorber cette demande** via les infrastructures et l'offre d'hébergement existantes.

Cette tension ressort clairement du témoignage apporté à la mission par les représentants de l'association nationale des élus des territoires touristiques (Anett) : « *Les effets positifs [de ces textes] sont, avant tout la **préservation des paysages** : pour le littoral, notre pays dispose encore d'un linéaire très significatif de côtes qui demeurent préservées et très attrayantes. Nous n'avons pas de plages complètement bétonnées comme dans certains pays. Les écosystèmes ont été protégés, avec un maintien de la biodiversité, ce qui attire un tourisme de nature. [...] Pour ce qui concerne la loi Montagne, les effets positifs en matière de tourisme correspondent au développement maîtrisé des stations. Les grandes « usines à ski » ont été évitées. Surtout, une meilleure intégration paysagère des équipements a été encouragée. [...] En revanche, cette loi a généré des freins, notamment à la construction touristique. Cela était conforme à l'esprit de la loi, mais cela a souvent été appliqué de manière trop sévère. Nos adhérents ont relevé des difficultés pour construire des hôtels, des résidences, des infrastructures touristiques. Cela a conduit à un **manque de capacité d'accueil dans des zones souvent très demandées**, avec pour conséquences **des hausses des prix, moins d'activité dans le secteur du bâtiment et un immobilier touristique plus cher.** »¹*

Il existe un **lien direct entre cette pression touristique et la forte conflictualité environnementale sur ces territoires** : ainsi, selon l'analyse dressée par la professeure des universités Sylvie Clarimont, spécialiste du tourisme, « *la cartographie cantonale des conflits environnementaux fait apparaître une nette concentration des conflits d'usage dans les montagnes touristiques*

¹ Propos tenus par Mme Géraldine Leduc, conseillère du président de l'Anett, lors de son audition en date du 31 mars 2026.

et sur la frange littorale de l'Hexagone ». ¹ Ces conflits d'usage sont « souvent cristallisés autour du droit de propriété et de ses limites : servitudes et droits de passage, urbanisme et construction... », comme le relevait déjà la Datar en 2004².

M. Jean Pinard, expert de l'activité touristique, relève en outre une dynamique propre à alimenter cette conflictualité : une « *montée en gamme de l'offre dans les zones les plus touristiques* »³, traduite par une forte dynamique de construction d'une offre de standing (établissements thermaux, hôtels et résidences de luxe...) propre à alimenter le rejet des résidents permanents⁴. S'agissant du **surtourisme**, il considère qu'**il ne s'agit pas d'un phénomène général** : « *Oui, il y a bien des phénomènes de surfréquentation dans certaines villes et sites très touristiques, qui sont avant tout des problèmes de suroffre que les villes commencent à réguler* »⁵.

Un modèle économique du tourisme de montagne en question

Comme l'ont détaillé de nombreux témoignages recueillis⁶, et comme objectivé au niveau national par une mission d'information de l'Assemblée nationale de 2025 sur la transition des modèles des stations de ski, dont les rapporteurs étaient Xavier Roseren et Denis Fégné⁷, les stations de montagne font face à un **défi majeur**, dans la perspective d'une **diminution importante de l'enneigement** d'ici 2050 et plus généralement un bouleversement des écosystèmes montagnards. C'est bel et bien le modèle économique des stations qui est remis en question. Les effets du changement climatique, tels que l'augmentation des risques naturels et la tension sur la ressource en eau, ont des conséquences directes sur l'économie des territoires de montagne, qu'il s'agisse de la production hydroélectrique, de l'agriculture et du pastoralisme, des besoins de la population en eau potable, ou encore des pratiques touristiques et sportives, au premier rang desquelles, le ski.

La mission souhaite insister, outre sur la dimension économique, sur les conséquences de cette problématique en termes de **cohésion territoriale et spatiale** : comme relevé par M. Laurent Reynaud, délégué général de domaines skiables de France (DSF), « *une station est un outil d'aménagement du territoire. On sait que si les remontées mécaniques s'arrêtent, les cols ferment. Je ne connais, ni en France ni à l'étranger, d'exemple où, les remontées mécaniques s'étant arrêtées, on a pu développer une activité alternative.* »

¹ Juristourisme n° 292, Dalloz, janvier 2026.

² Datar, *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*, La Documentation française, 2004.

³ Contribution écrite adressée à la mission le 30 mars 2026.

⁴ Voir par exemple l'essai d'un collectif citoyen de Douarnenez contre la stratégie de montée en gamme touristique de la municipalité : *Une vue sur mer pour les précaires (coll.)*, Rennes, éditions du commun, 2023.

⁵ « La notion de surtourisme relève du mépris de classe », *Le Monde*, 3 septembre 2024.

⁶ Par exemple, selon M. Laurent Reynaud, délégué général de domaines skiables de France (DSF), auditionné le 30 mars 2026 par la mission, « il faut nous doter de dispositions pour affronter le changement climatique. »

⁷ Mission d'information sur la transition des modèles de stations de montagne.

(4) De nouveaux enjeux économiques : connectivité et énergie

(a) Le développement des énergies renouvelables

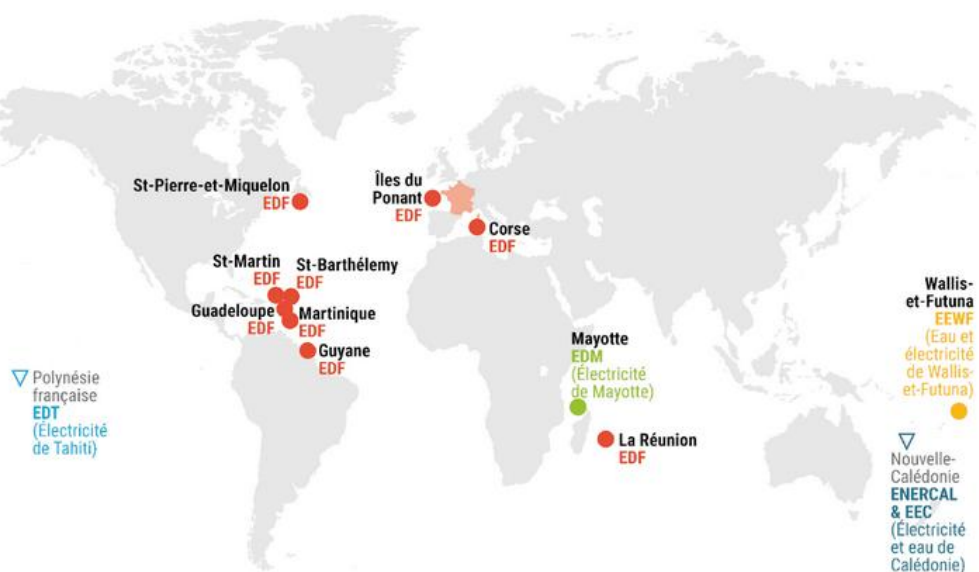
Une autre tension relative à l'articulation des deux textes avec de nouvelles activités économiques se révèle avec le cas emblématique de la nécessaire contribution des territoires littoraux et montagnards à l'atteinte des objectifs nationaux de production d'**énergies renouvelables** d'une part, et aux besoins croissants en matière d'**autonomie énergétique** d'autre part.

Selon l'analyse du bilan des lois Littoral et Montagne qui est portée par le Syndicat des énergies renouvelables (SER) : « *On constate que les lois Montagne et Littoral sont **inadaptées aux nouveaux usages** (agrivoltaïsme, stockage, solaire flottant) **et aux objectifs climatiques** (neutralité carbone 2050). **Une reconnaissance des spécificités locales est ainsi nécessaire** : davantage de différenciation permettrait d'adapter certaines règles aux spécificités territoriales (topographie, biodiversité, pression foncière, enjeux énergétiques locaux) tout en préservant les objectifs de transition énergétique et de protection des paysages. En montagne, les contraintes topographiques (reliefs accidentés), la rareté des postes sources de raccordement, et la fragmentation du foncier (indivisions, petits propriétaires) nécessitent des règles souples pour les projets de taille modeste (souvent inférieurs à 8 MWc). Sur le littoral, la pression foncière, les Espaces proches du rivage (EPR), et la règle des 3 km (loi APER) limitent fortement le déploiement, surtout en Zones non interconnectées (ZNI) comme La Réunion ou la Corse (...). Plus particulièrement, en outre-mer, les enjeux de **souveraineté énergétique** (dépendance aux énergies fossiles) et la **nécessité de résilience** (coupures fréquentes, réseaux dégradés) justifient une **interprétation pragmatique des lois**, notamment pour les projets sur friches ou sites dégradés. »¹*

La mission relève quant à elle l'importance des **enjeux combinés de la transition écologique et de l'autonomie énergétique de territoires difficiles d'accès** tels que certains espaces montagnards et insulaires. C'est, en particulier, le cas des territoires non interconnectés au réseau national qui dépendent fortement des énergies fossiles (importations de gaz, de charbon et de fioul pour les territoires insulaires identifiés comme les zones non interconnectées - ZNI, voir ci-après ; dépendance à des groupes électrogènes fortement émetteurs pour certains territoires montagnards non desservis par le réseau).

¹ Réponses apportées au questionnaire de la mission.

Les zones non interconnectées (ZNI)



Source : Commission de régulation de l'énergie (CRE)

L'autoconsommation et le développement des énergies renouvelables sont identifiés par la programmation pluriannuelle de l'énergie propre aux ZNI comme les principaux leviers pour faire baisser le coût et l'empreinte carbone de l'énergie pour les territoires non desservis par le réseau national.

(b) La connectivité téléphonique et très haut débit

Les **besoins croissants en matière de connectivité** font apparaître la nécessité de concilier la protection des espaces littoraux et montagnards et l'accès à la connectivité téléphonique et très haut débit, avec de **forts enjeux socio-économiques et d'aménagement du territoire** : comme le relève Infranum, la fédération française des infrastructures numériques, « les infrastructures de connectivité constituent aujourd'hui un **levier essentiel de cohésion territoriale** dans des zones soumises à des contraintes spécifiques telles que les espaces soumis aux lois Littoral et Montagne. »¹

Quarante ans après l'adoption de ces deux lois, leur application se téléscopent avec le déploiement de chantiers majeurs tels que le plan France très haut débit (FTHD) ou le *New Deal Mobile*. Dans ces contextes, selon Infranum, « leur application peut, dans certains cas, complexifier le déploiement, l'exploitation et l'évolution des infrastructures numériques, en particulier dans des espaces où les contraintes géographiques, urbanistiques et économiques sont déjà significatives. [Ces dernières années], les enjeux se déplacent désormais vers la complétude des réseaux, leur soutenabilité économique et leur résilience face aux aléas. **Ces défis sont particulièrement marqués dans les territoires de montagne et littoraux**, où les coûts d'exploitation sont plus élevés et les équilibres économiques plus fragiles. »

¹ Réponses apportées au questionnaire de la mission.

De manière générale, la mise en œuvre des régimes juridiques propres à ces deux textes est à articuler avec des **contraintes opérationnelles très importantes** : linéaires plus longs, génie civil plus contraint, raccordements complexes des habitations isolées plus forte vulnérabilité des réseaux aux aléas climatiques propres aux milieux littoraux et montagnards...

Il en résulte un **taux de déploiement des réseaux haut et très haut débit inférieur à la moyenne nationale**, même si l'écart se réduit depuis le déploiement depuis 2013 du plan France très haut débit.

**Taux de déploiement fibre et en très haut débit filaire
au 31 décembre 2025**

2025	Déploiement Fibre	Déploiement très haut débit filaire (fibre, cuivre, câble)
Zones Loi Montagne	88 %	90 %
Zones Loi Littoral	91 %	94 %
France	94 %	96 %

Source : Arcep

En ce qui concerne plus spécifiquement la téléphonie mobile, les communes littorales et montagnardes, bénéficiant **d'une couverture mobile historiquement faible** en raison de la complexité du régime juridique d'implantation des antennes relais, ont bénéficié depuis 2018 d'un effort conséquent dans le cadre du dispositif de couverture ciblée mis en place à travers le *New Deal Mobile*.

**Volume de sites identifiés et mis en service commercialement
dans le cadre du dispositif de couverture ciblée**

	Communes de la loi Littoral	Communes de la loi Montagne	Total national
Volumes de sites identifiés comme cibles du <i>New Deal Mobile</i>	151	1827	5122
Sites mis en service commercialement dans le cadre du <i>New Deal Mobile</i>	114	1358	4109

Source : Arcep

Malgré cette dynamique de progression, la mission relève que **les dix départements hexagonaux les moins bien couverts en surface 4G** correspondent à des espaces de montagne.

Les 10 départements les moins bien couverts en surface 4G (à l'extérieur) fin 2025		
Département	Superficie couverte	Densité de population (hab/km ²)
HAUTES-ALPES	87 %	25
HAUTES-PYRENEES	88 %	52
SAVOIE	88 %	73
ARIEGE	91 %	32
ALPES-MARITIMES	94 %	257
ALPES-DE-HAUTE-PROVENCE	94 %	24
HAUTE-CORSE	95 %	40
CORSE-DU-SUD	96 %	41
PYRENEES-ATLANTIQUES	96 %	91
PYRENEES-ORIENTALES	96 %	118

Source : Arcep

La complexité de l'implantation des antennes relais, outre sa dimension topographique, opérationnelle et technique, constitue également un enjeu en termes d'accompagnement des élus des communes concernées : l'Arcep relève ainsi être « régulièrement interpellée par les maires de ces communes sur des problématiques liées à l'implantation d'antennes mobiles dans ces zones »¹.

II. ACTUALISER LA LOI MONTAGNE ET LA LOI LITTORAL : RÉAFFIRMER LEURS GRANDS PRINCIPES, DIFFÉRENCIER POUR PRENDRE EN COMPTE LA RÉALITÉ DES TERRITOIRES, ADAPTER AUX ENJEUX ACTUELS

A. AXE N° 1 : RÉAFFIRMER LES GRANDS PRINCIPES DE LA LOI MONTAGNE ET DE LA LOI LITTORAL

L'ensemble des acteurs entendus et rencontrés par la mission d'information ont insisté tout au long de ses travaux sur un élément central : la nécessité de **préserver et adapter ces deux grandes lois** aux réalités contemporaines des territoires littoraux et de montagne. En aucune manière, il n'aura été question de faire table rase de ces deux textes « cathédrales » auxquels les élus locaux sont aujourd'hui attachés, et à bien des égards, familiers.

L'attachement à ces deux grandes lois ne doit toutefois pas obérer la nécessaire actualisation de ses grands principes. Le contexte, depuis leurs promulgations, a en effet sensiblement évolué ainsi que le présent rapport l'a souligné précédemment.

¹ Réponses au questionnaire de la mission.

1. Reconnaître les particularités des territoires littoraux au niveau européen

À partir des années 1980, les accords fondateurs de la communauté européenne, puis de l'Union européenne, ont eu à cœur de veiller à contenir les disparités régionales entre les États membres, dans un contexte d'élargissement de l'espace européen. Ainsi, le traité de Maastricht (1992) fait de la **cohésion économique et sociale** un objectif en soi de l'Union européenne. Dans ce cadre, les territoires qui présentent des handicaps naturels, tels que les territoires de montagne, bénéficient d'une attention particulière.

L'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) issu du traité de Lisbonne ratifié en 2009 dispose ainsi que « *l'Union vise à réduire l'écart entre les niveaux de développement des diverses régions et le retard des régions les moins favorisées. Parmi les régions concernées, une attention particulière est accordée aux zones rurales, aux zones où s'opère une transition industrielle et aux régions qui souffrent de handicaps naturels [...] à très faible densité de population et les régions insulaires, transfrontalières et de montagne* ».

L'objectivation des particularités de certaines régions permet à la politique de cohésion de l'Union européenne d'adopter une approche différenciée visant la **réduction des inégalités**. S'agissant des fonds européens – fonds européen de développement régional (Feder), fonds social européen + (FSE+), fonds de cohésion, fonds de transition juste (FTJ), fonds européen agricole pour le développement rural (FEADER) ou encore fonds européen pour les affaires maritimes, la pêche et l'aquaculture (FEAMPA) –, ils agissent comme des **outils de cofinancement** en vue de réduire les disparités entre régions en appliquant des taux de financement distincts en fonction de la zone géographique considérée.

Les **territoires ultramarins bénéficient également d'une reconnaissance spécifique par le droit de l'Union européenne**, en tant que régions ultrapériphériques (RUP). Les articles 349 et suivants du TFUE consacrent le principe d'une adaptation de la politique européenne à ces territoires compte tenu de l'éloignement, de l'insularité, de leur faible superficie, du relief ou du climat difficiles et à raison d'une dépendance économique vis-à-vis de plusieurs produits. Ces dispositions permettent ainsi de déroger à des règles douanières, commerciales, fiscales et de conditions d'approvisionnement en matière première ou bien de consommation, etc. Dans son arrêt « Mayotte » du 15 décembre 2015, la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) a d'ailleurs eu une appréciation particulièrement libérale de l'article 349, ouvrant la voie à des adaptations nombreuses¹ de la législation européenne.

¹ CJUE, 15 décembre 2015, C-132-14 à C-136/14.

La mission d'information note qu'il n'existe aujourd'hui **aucun équivalent à ces deux dispositions pour les territoires littoraux**. Si ces territoires ont longtemps joui de conditions favorables à leur développement économique, la transformation à l'œuvre consécutive aux effets du changement climatique plaide pour une prise en compte, à terme, des particularités du littoral. **La mission d'information salue à ce titre la présentation, par la Commission européenne, le 10 juin dernier, de deux stratégies sur les îles et les communautés côtières**, qui constitue une évolution positive. Elle **appelle à aller plus loin en inscrivant, sur le modèle de l'article 174 du TFUE, dans les textes européens les spécificités des territoires littoraux**.

Recommandation n° 1 : sur le modèle de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour les territoires de montagne, œuvrer pour inscrire, à terme, les spécificités des territoires littoraux dans les textes européens.

2. Renforcer les instances de gouvernance et de représentation des territoires de montagne

Comme indiqué *supra*, la consultation des élus locaux réalisée par la mission d'information a révélé la **perception mitigée du rôle des instances de gouvernance et de représentation instituées par la loi Montagne** : environ 50 % des élus des communes de montagne répondants estiment le Conseil national de la Montagne et les comités de massif représentatifs ; en revanche, environ deux tiers estiment ces instances **insuffisamment associées** aux politiques publiques et décisions relatives à la montagne et près de 80 % les jugent **insuffisamment écoutées**.

L'article 6 de la loi Montagne a fait du **Conseil national de la Montagne (CNM)** « *l'instance de concertation privilégiée entre le Gouvernement et les représentants de la montagne* ». Ce « Parlement de la montagne », selon les mots de Mme Marie-Noëlle Battistel, entendue par la mission, est une instance qu'il faudrait, selon elle, « *préserver et consolider* ». La loi « Montagne II » du 28 décembre 2016 est d'ailleurs venue conforter le CNM en précisant ses missions.

En avril 2025, cette instance a bien failli connaître un sort funeste : la commission spéciale de l'Assemblée nationale chargée d'examiner le projet de loi portant simplification de la vie économique a en effet adopté un amendement en prévoyant la suppression. Son existence a néanmoins été rétablie en séance publique, à la suite de la mobilisation des élus de la montagne. Pour les associations d'élus, supprimer le CNM revenait à affaiblir durablement la représentation de la montagne au sein de la République.

À cette occasion, le Gouvernement a rappelé son attachement à cette instance de concertation dans un communiqué¹.

**Le Conseil national de la Montagne (CNM) :
une instance originale de concertation**

Un décret du 3 mai 2017² détaille la composition et le fonctionnement du CNM. Il prévoit qu'il est composé de 95 membres, répartis en plusieurs collèges :

- un **collège d'élus** composé de cinq députés et cinq sénateurs, ainsi que d'élus locaux représentant tous les échelons de collectivités territoriales ;

- un **collège des représentants des comités de massif**, composé de 14 membres ;

- un **collège de représentants des acteurs sociaux économiques**, composé de 23 membres ;

- un **collège de représentants d'associations et d'organismes gestionnaires de parcs nationaux et de parcs naturels régionaux**, composé de 9 membres.

Le CNM se réunit au moins une fois par an sur convocation de son président (le Premier ministre ou par délégation, le ministre chargé de l'aménagement du territoire), qui fixe l'ordre du jour. Il comprend une **commission permanente** composée de 23 membres nommés parmi les quatre collèges. Cette commission, présidée par un parlementaire, prépare le programme de travail du CNM, assure le suivi des travaux du conseil et veille à la mise en œuvre des recommandations.

La **mission insiste sur son attachement à cette instance** qu'elle estime **incontournable pour représenter au plus haut niveau de l'État les intérêts des territoires de montagne**. Alors que 86 % des élus des communes de montagne considèrent, comme indiqué *supra*, que cette instance est insuffisamment écoutée, **la mission estime indispensable que le CNM soit davantage consulté et associé** aux décisions ayant un impact direct sur les territoires de montagne.

L'article 7 de la loi Montagne a également institué des **comités de massifs** qui ont pour mission d'incarner la voix des territoires de montagne à l'échelle locale. Ceux-ci assurent un rôle d'élaboration, de suivi et d'évaluation de la politique nationale en faveur de la montagne et veillent à la cohérence de sa mise en œuvre au niveau du massif. Ils assurent également un rôle de proposition à l'égard du CNM, en faisant remonter des sujets prioritaires et nécessitant une attention particulière au niveau national.

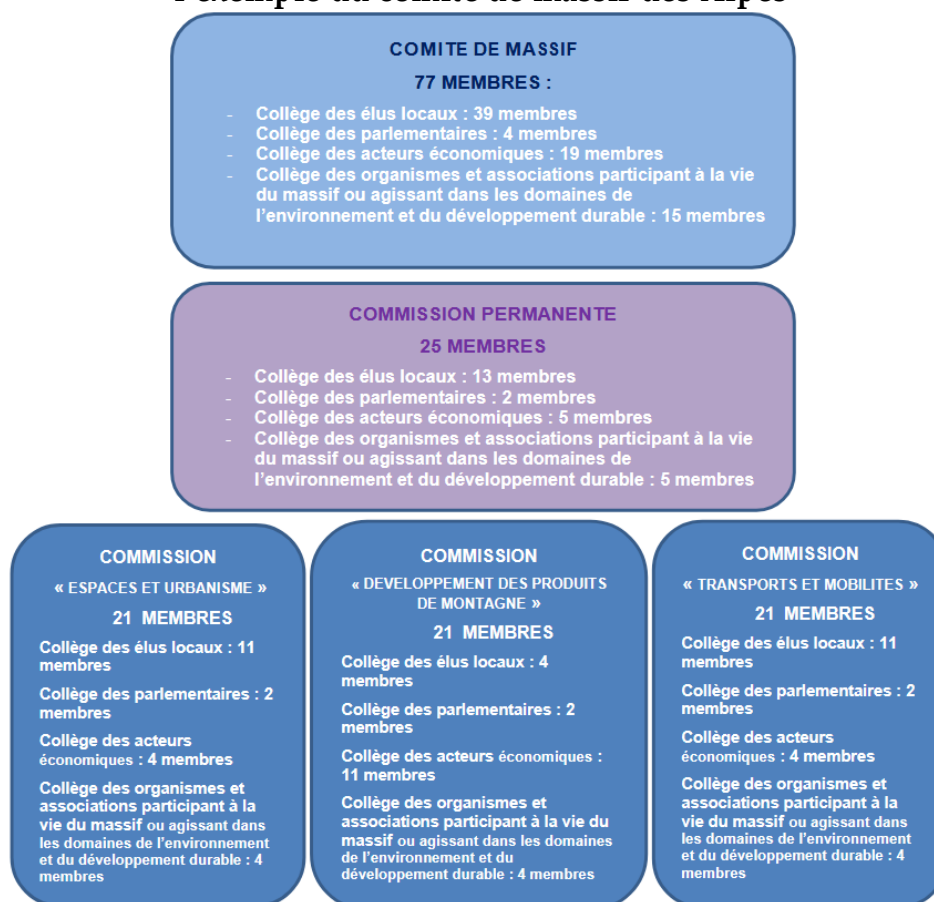
Le comité de massif est **coprésidé** par un **préfet de région**, disposant des prérogatives de préfet coordonnateur de massif, et le **président de sa**

¹ Communiqué du 25 mars 2025, « Le gouvernement réaffirme son soutien au Conseil national de la montagne » – <https://www.ecologie.gouv.fr/presse/gouvernement-reaffirme-son-soutien-conseil-national-montagne>

² Décret n° 2017-754 du 3 mai 2017 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national de la Montagne.

commission permanente. Un arrêté préfectoral fixe la composition du comité de massif.

Composition d'un comité de massif : l'exemple du comité de massif des Alpes



Source : préfecture de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur

L'article 33-1 du décret du 10 mai 1982¹ prévoit que dès lors qu'une politique d'aménagement ou de développement durable du territoire intéresse plusieurs régions, le **préfet d'une de ces régions est désigné pour la mise en œuvre de cette politique interrégionale**. Un décret du 4 juillet 2002² précise les moyens juridiques et financiers dont disposent les préfets coordonnateurs de massif pour intervenir en dehors de leurs départements et de leurs régions pour l'exercice de certaines compétences.

En outre, le préfet coordonnateur de massif peut être assisté, dans ses missions, par un préfet de département³.

¹ Décret n° 82-390 du 10 mai 1982 relatif aux pouvoirs des préfets de région, à l'action des services et organismes publics de l'État dans la région et aux décisions de l'État en matière d'investissement public.

² Décret n° 2002-955 du 4 juillet 2002 relatif aux compétences interdépartementales et interrégionales des préfets et aux compétences des préfets coordonnateurs de massif.

³ Voir en ce sens l'arrêté du 20 avril 2016 relatif aux préfets de département assistant les préfets coordonnateurs de massif.

Comme pour le CNM, **la mission estime que les comités de massifs sont des instances essentielles de la politique de la montagne et qu'ils devraient être davantage consultés et associés aux politiques publiques relatives à la montagne.**

La mission note l'intérêt qu'un préfet de région assure les fonctions de coordination à l'échelle du massif ; néanmoins, le préfet de région est également préfet du département chef-lieu de la région considérée. Or, dans certains cas, tels qu'en région Provence-Alpes-Côte d'Azur (Paca), le chef-lieu – Marseille en l'espèce – n'est pas situé en territoire de montagne. Dans une contribution écrite adressée à la mission, Mme Sylvie Vermeillet, sénatrice du Jura, présidente de la commission permanente du comité de massif du Jura, relève une situation analogue dans la région Bourgogne-Franche-Comté où le préfet coordonnateur est le préfet de la Côte-d'Or, « *département qui n'est à aucun titre concerné par les enjeux du massif jurassien* ».

La mission considère qu'il pourrait être judicieux que le préfet coordonnateur de massif soit le préfet d'un département situé en zone de montagne afin de garantir l'implication et la connaissance fine des enjeux de ces territoires.

Par ailleurs, les comités de massifs sont tous inclus dans des périmètres qui **s'étendent au-delà du périmètre administratif d'une région** – le territoire couvert par un comité de massif est si vaste qu'il rend délicate la remontée de problématiques locales, vécues à l'échelle d'une vallée. Le massif des Alpes compte par exemple près de 1 700 communes, s'étend sur neuf départements, dont cinq en région Paca et quatre en région Auvergne-Rhône-Alpes.

Dans ces conditions, la mission estime nécessaire d'ancrer encore davantage les comités de massif dans les territoires. Pour ce faire, elle considère que pourraient être instituées, au sein des comités de massif existants, des « **sous-commissions valléennes** » qui se réuniraient en vue de faire remonter à la commission permanente du comité de massif les problématiques spécifiques d'une vallée. Il est en effet indispensable de **redonner aux territoires et aux habitants des vallées la parole** afin de faire prévaloir un principe de proximité.

<p>Recommandation n° 2 : préserver et 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.</p>
--

3. Renforcer les leviers opérationnels et politiques de différenciation des territoires littoraux

a) Préserver et conforter le Conservatoire du littoral

La « **complémentarité** » et la « **cohérence** » entre le **levier juridique** que représente la loi Littoral et le **levier opérationnel** que représente la maîtrise foncière exercée par le Conservatoire ont été soulignées par plusieurs témoignages, dont celui adressé à la mission par M. Jean-Philippe Lacoste, géographe, président du réseau européen des littoraux (EUCC) et ancien délégué de rivage Normandie du Conservatoire du littoral. Cette cohérence est garante d' « **efficacité** » : « *d'un côté, une règle d'urbanisme qui encadre ce que l'on a le droit de construire, et de l'autre, un outil foncier qui retire des terrains du marché pour les protéger définitivement et en assurer la bonne gestion* ». ¹

La maîtrise foncière publique exercée par le Conservatoire, un outil opérationnel de protection et de valorisation des littoraux

La maîtrise foncière exercée par le Conservatoire poursuit l'objectif « *d'assurer la préservation durable des patrimoines littoraux tout en favorisant l'ouverture des sites aux différents usages compatibles.* »

Elle constitue « **le seul outil sur le long terme permettant de répondre à ce double objectif sur le littoral** » car elle permet de **garantir la pérennité de la protection** : les sites acquis par le Conservatoire du littoral sont classés dans son domaine propre devenant alors du domaine public **imprescriptible** et **inaliénable** ; la procédure de déclassement, strictement encadrée par le code de l'environnement, n'a jamais été mise en œuvre depuis la création du Conservatoire ; le même code interdit au Conservatoire de faire de la spéculation foncière.

Les leviers de la protection foncière mis en œuvre par le Conservatoire sont l'acquisition de terrains privés (acquisition à l'amiable, préemption, expropriation) et l'intervention sur le domaine public (affectation, dation en paiement, remise en gestion de la zone des 50 pas géométriques en outre-mer)...

Source : rapport d'activité annuel du Conservatoire

La loi Littoral n'est en effet pas suffisante pour garantir à elle seule l'objectif de **préservation** et de **mise en valeur** qu'elle poursuit : en effet, s'il n'y avait eu que la règle d'urbanisme et la bande des 100 mètres inconstructibles, « *sans le Conservatoire du littoral, les espaces naturels les plus remarquables qui contribuent significativement à l'attractivité de ces territoires et à leur activité économique seraient inaccessibles au public et vraisemblablement à l'abandon* »². De même en ce qui concerne l'aménagement et les activités économiques telles que le **maintien de l'agriculture** : « *on constate depuis longtemps dans des secteurs du littoral au marché foncier particulièrement tendu, que*

¹ Contribution écrite adressée à la mission.

² Contribution écrite de M. Jean-Philippe Lacoste.

les activités agricoles ne peuvent plus s'exercer que sur le foncier relevant du Conservatoire. »¹

L'efficacité concrète de ce « duo » se mesure à l'ampleur des résultats obtenus en matière de **préservation**, d'**aménagement** et de **mise en valeur** : **18 % du linéaire de littoral national est désormais protégé par la maîtrise foncière du Conservatoire**, ce qui représente par exemple 90 réserves naturelles et 90 monuments historiques, 8 grands sites de France et plus de 35 000 hectares d'activités agricoles maintenues, dont 22 % en agriculture biologique. Cette dynamique se poursuit, avec la signature chaque année de près de 400 actes d'acquisition de maîtrise foncière.

La mission souhaite ainsi insister sur la **spécificité** de cet opérateur que constitue le Conservatoire du littoral par rapport à d'autres établissements publics intervenant sur l'ensemble du territoire national : en tant qu'acteur foncier et aménageur, **son champ de compétence est ciblé et circonscrit, ce qui se justifie précisément par les spécificités des territoires littoraux** soumis à des pressions d'urbanisation plus fortes que sur le reste du territoire.

De plus, comme cela a été souligné devant la mission, le Conservatoire est identifié par les élus locaux des communes gestionnaires des espaces concernés comme un **acteur indispensable** et un partenaire de premier plan du fait de son **expérience de 50 ans** et de son **expertise en tant que maître d'ouvrage** : ainsi, les élus locaux « *demandent systématiquement au Conservatoire du littoral de continuer à intervenir sur les terrains une fois qu'[il en a] acquis la maîtrise foncière. Pourquoi ? Parce que la protection réglementaire dont [les collectivités] bénéficient grâce à l'acquisition n'est pas toujours suffisante pour mettre en place un projet. La propriété foncière assurée par l'établissement permet, comme toute propriété publique, de mettre en œuvre les projets, ce qui n'est pas toujours le cas lorsqu'on a une multiplication de propriétaires privés.* »² Dans certains territoires tels que La Réunion ou Mayotte, le Conservatoire est d'ailleurs sollicité directement en tant qu'assistance à maîtrise d'ouvrage pour des opérations d'ampleur telles que le déplacement ou la structuration du sentier du littoral.

Face à des confusions fréquentes sur son périmètre d'intervention, la mission salue la singularité et l'efficacité du Conservatoire du littoral et appelle à ce que soient préservés ses leviers d'action, garants de son efficacité dans la mise en œuvre effective de l'ensemble des objectifs de mise en valeur, d'aménagement et de protection poursuivis par la loi Littoral.

¹ Contribution écrite de M. Jean-Philippe Lacoste.

² Audition de M. Philippe Van de Maele, directeur, et Mme Guillemette Roland, directrice de la stratégie et de l'animation territoriale, du Conservatoire du littoral en date du 16 février 2026.

b) Doter les littoraux d'instances de gouvernance appropriées et faire évoluer le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)

L'exemple des instances de gouvernance mises en place par la loi Montagne inspire à la mission le sentiment de la nécessité de mettre en place des leviers similaires pour les territoires littoraux, afin de **garantir un portage plus politique et plus adapté de la différenciation territoriale littorale**.

Une comparaison détaillée entre ces deux instances nationales dédiées que sont, d'un côté, le Conseil national de la Montagne (CNM) créé par la loi Montagne et, de l'autre, le Conseil national de la mer et des littoraux (CNML) créé par la loi du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, permet de mettre en avant le caractère **nettement plus technique et moins politique du CNML**.

Tableau comparatif entre le Conseil national de la Montagne et le Conseil national de la mer et des littoraux

	Conseil national de la Montagne (CNM)	Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)
Missions	<ul style="list-style-type: none"> - Conseiller le Gouvernement sur les politiques publiques liées à la montagne (aménagement, développement durable, protection des écosystèmes, tourisme, agriculture) - Approche différenciée <i>via</i> les comités de massif 	<ul style="list-style-type: none"> - Conseiller le Gouvernement sur les politiques maritimes et littorales (gestion des ressources, protection des écosystèmes, aménagement du littoral, pêche, énergies marines) - Approche intégrée terre-mer
Présidence	Un élu local	Un haut fonctionnaire (préfet maritime ou représentant du ministère)
Fonctionnement	<ul style="list-style-type: none"> - Avis consultatifs sur les projets de loi, décrets, ou schémas d'aménagement - Propositions pour adapter les politiques publiques aux réalités montagnardes - Lien fort avec les comités de massif (remontées qualifiables de « bottom-up ») 	<ul style="list-style-type: none"> - Avis consultatifs sur les stratégies nationales telles que la Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML) - Coordination avec les conseils maritimes de façade (CMF) et les parcs naturels marins (PNM) - Moins de pouvoir décisionnel à l'échelle locale, approche davantage verticale et descendante

	Conseil national de la Montagne (CNM)	Conseil national de la mer et des littoraux (CNML)
Outils	Instruments contractuels : Contrats de plan interrégionaux État-régions (CPIER)	Documents stratégiques : Stratégie nationale pour la mer et le littoral (SNML), documents stratégiques de façade (DSF)
Points de comparaison saillants	- Légitimité locale et représentation équilibrée des élus locaux - Souplesse et différenciation : adaptation aux spécificités de chaque massif	- Approche intégrée terre-mer, coordination interministérielle , vision nationale cohérente - Représentation moins équilibrée (État majoritaire), manque de pouvoir décisionnel local, approche moins territorialisée, outils stratégiques peu contraignants (DSF)
Articulation avec les instances locales	Comités de massif : avis conformes sur les projets, propositions pour les CPER, observatoires locaux. Approche « bottom-up »	Conseils maritimes de façade (CMF) : élaboration des DSF, avis consultatifs, observatoires maritimes. Approche verticale et descendante

Source : mission

Un autre élément déterminant qui ressort de cette comparaison est que **la gouvernance des littoraux se décline de manière descendante** sans toutefois pouvoir s'appuyer sur des **instances territoriales dédiées telles que les comités de massif** : en cela, cette gouvernance est susceptible d'être **moins génératrice de différenciation** à la fois sur le plan **stratégique** et **opérationnel**.

La mission préconise donc **l'évolution des structures existantes de gouvernance des littoraux sur le modèle des instances mises en place par la loi Montagne**.

Cela pourrait par exemple prendre la forme, au sein des instances existantes (éventuellement, au sein des conseils maritimes de façade), de « **comités de littoral** », soit l'instauration d'une **gouvernance locale renforcée pour des sous-ensembles cohérents du littoral** (baies, estuaires, îles, zones transfrontalières...), en s'appuyant sur les bassins de vie économiques et historio-géographiques et non pas que sur les limites administratives. Leur **composition**, sur le modèle des comités de massif, serait **équilibrée** entre représentants de l'État et des collectivités territoriales, et comprendrait en outre, sur le modèle des comités de massif là aussi, des représentants de professionnels, d'associations ainsi que des scientifiques. Leur présidence serait assurée par un élu local.

Parmi les **missions** qui pourraient leur être confiées pourraient par exemple figurer l'élaboration de « **chartes du littoral** » sur le modèle des chartes de massifs, soit des documents non opposables mais avec un poids politique certain. Leur **rôle** pourrait être **ascendant**, avec une remontée

systématique de leurs avis avant toute décision nationale relative aux littoraux, avec également un **pouvoir d’initiative**, à l’image de celui du CNM, d’émettre des propositions de réglementations adaptées aux littoraux. L’**articulation avec les conseils maritimes de façade (CMF)** pourrait par exemple être la suivante : les « comités de littoral » pourraient être des instances politiques et stratégiques intégrées au sein des CMF, lesquels garderaient leur rôle davantage technique et de coordination. Les CMF, afin de garantir la coordination entre les instances, pourraient garantir l’organisation de « **conférences régionales du littoral** » sur le modèle des conférences de massif afin d’harmoniser les actions entre comités, CMF et parcs naturels marins.

Enfin, des **outils financiers et juridiques adaptés** pourraient être créés afin de donner aux comités de littoral, sur le modèle des comités de massifs, des leviers d’action concrets : par exemple, des instruments contractuels interrégionaux sur le modèle des CPIER en montagne, la création d’un fonds de différenciation dédié, sur le modèle du FNADT « massif », la faculté de rendre opposable les chartes de littoral pour les projets publics, comme pour les chartes de PNR...

À l’échelle nationale, il pourrait par conséquent être envisagé de **faire du CNML un relai national pour les comités de littoral**, à l’image du CNM pour les comités de massif. Il serait également nécessaire **d’en augmenter la représentation des élus locaux** par rapport à la composition actuelle où les représentants de l’État sont majoritaires.

Les principales recommandations de la mission pourraient ainsi être synthétisées dans le tableau ci-après :

Montagne (existant)	Littoral (recommandation)	Effets attendus
Comités de massif	Comités de littoral	Gouvernance locale adaptée, légitimité renforcée
CNM (représentation équilibrée)	CNML réformé (davantage d’élus locaux)	Meilleure remontée des enjeux de terrain
Chartes de massif	Chartes de littoral	Cadre stratégique partagé
Fonds de massif	Fonds Littoral	Financement dédié aux projets locaux
Contrats de plan montagne	Contrats Littoraux	Engagement État-collectivités sur des objectifs communs

Source : mission

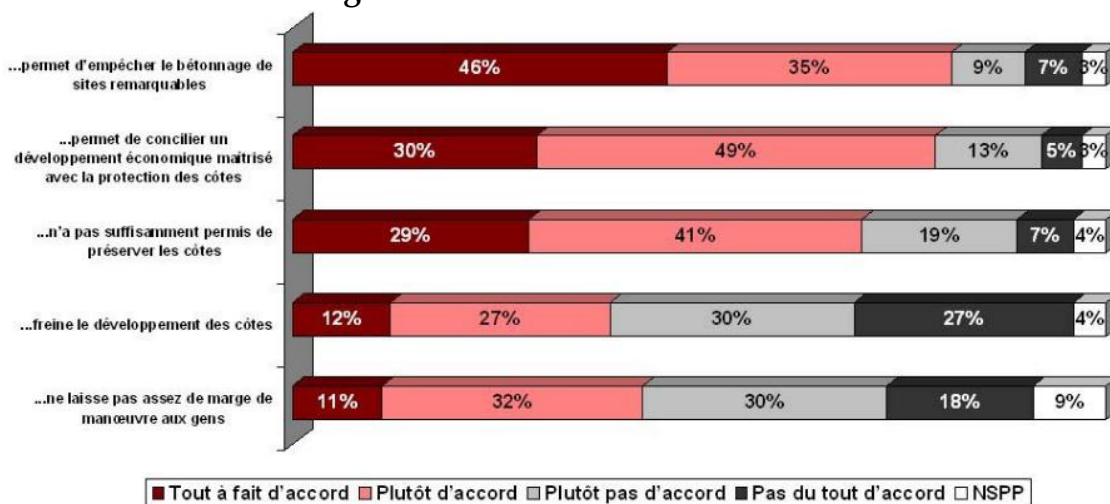
Recommandation n° 3 : préserver les outils opérationnels de la politique du littoral (Conservatoire du littoral) et doter le littoral, en s’inspirant des instances de gouvernance de la montagne, d’instances de gouvernance appropriées (évolution du Conseil national de la mer et des littoraux et création, au sein des conseils maritimes de façade, de « comités de littoral » sur le modèle des comités de massif).

4. Documenter et valoriser largement le bilan des deux lois

L'acceptabilité sociale des deux lois constitue un critère déterminant de leur application et de leur effectivité.

En ce qui concerne la loi Littoral, la seule évaluation existante de son appréciation par le grand public a été réalisée en 2006 à l'occasion de son 20^e anniversaire, par l'institut de sondages CSA. Elle révélait que pour une large majorité de Français, la loi Littoral a des effets protecteurs positifs, tandis que les critiques parfois formulées à son encontre concernant d'éventuels effets négatifs sur le développement des espaces proches du littoral ne rencontrent que peu d'écho. **La quasi-totalité des Français (94 %) trouvaient important qu'une telle loi existe, dont 67 % estimaient cela « très important ».** Ce chiffre traduit un **fort sentiment d'attachement au dispositif**, ainsi qu'une certaine inquiétude pour la préservation des paysages : 70 % des sondés estimaient que la loi était insuffisante pour préserver les côtes.

Extrait de l'étude réalisée à l'occasion du vingtième anniversaire de la loi Littoral



Source : institut CSA, 2006

La mission estime que l'acceptabilité sociale des deux textes gagnerait à être renforcée par **l'estimation détaillée** ainsi que la **valorisation de son bilan concret** auprès du grand public. Elle relève qu'**il n'a jamais été entrepris d'évaluer ce bilan de manière précise et globale** alors que l'ensemble des éléments recueillis par la mission laisse entrevoir que **celui-ci est colossal**, tant sur le plan de la mise en valeur et de la protection que sur le plan du maintien des activités agricoles, du soutien à l'économie locale (tourisme, loisirs)... Cette estimation devrait en outre être renforcée par **l'évaluation financière et extra-financière des aménités naturelles et services écosystémiques associés** : **santé, culture, éducation, cadre de vie et bien-être, cycle de l'eau, pollinisation, régulation et résilience des milieux face aux aléas climatiques...**

Des initiatives ponctuelles ont émergé afin de définir des indicateurs¹ mais ceux-ci ne permettent pas d'apprécier ce bilan de manière globale. De même, certains territoires ont entrepris d'évaluer sur leur périmètre l'ampleur des services écosystémiques rendus par la préservation des milieux naturels : 45 M€ annuels pour La Réunion², 1 938 €/ha/an pour la Nouvelle Aquitaine³...

La mission préconise ainsi la réalisation à l'échelle nationale d'une **étude globale du bilan de chacune des deux lois**, tant sur le plan **économique** que sur le plan des **aménités naturelles** et des **services écosystémiques** associés. Cette étude pourrait être actualisée périodiquement, par exemple sous la forme d'un « **Observatoire des territoires montagnards et littoraux** » constituant un axe spécifique de l'Observatoire des territoires de l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT), ce qui lui permettrait notamment de bénéficier de ses outils de vulgarisation et de valorisation, tels que des statistiques et cartographies dynamiques et interactives.

Il serait pertinent que le Gouvernement lance une telle initiative, dont il pourrait par exemple confier le pilotage et la réalisation au CNRS ou à l'Institut national de recherche pour l'agriculture et l'environnement (Inrae), et la mise à disposition d'outils de diffusion à l'ANCT.

Recommandation n° 4 : permettre à l'ensemble des acteurs de pouvoir apprécier de manière concrète et documentée le bilan positif des deux lois, en mettant en place une évaluation globale intitulée « Observatoire des territoires montagnards et littoraux » ayant pour mission d'établir une estimation chiffrée des bénéfices financiers associés aux aménités des territoires concernés : services écosystémiques, culture, éducation, cadre de vie et bien-être, loisirs, cycle de l'eau, résilience des milieux...

¹ On peut par exemple citer l'Observatoire national des littoraux, devenu Observatoire national de la mer et des littoraux ; l'Observatoire savoyard de l'environnement, l'Observatoire de l'eau en montagne, l'Observatoire du Mont-Blanc...

² Étude Ifreco mentionnée à la mission par Réserves naturelles de France lors de l'audition en date du 12 mai 2026.

³ Étude VertigoLab 2025.

B. AXE N° 2 : RÉAFFIRMER L'IMPORTANCE D'UNE POLITIQUE DE DIFFÉRENCIATION EN FAVEUR DES TERRITOIRES MONTAGNARDS ET LITTORAUX

1. Expliciter et consacrer l'objectif de différenciation dans la loi Littoral

Même si la mission a pu constater que la loi Littoral participait de la mise en œuvre d'une certaine différenciation (voir précédemment), elle estime toutefois que, **sur le plan programmatique et stratégique, le principe de différenciation devrait être explicité et consacré dans la loi**, sur le modèle des articles 1^{er} et 8 de la loi Montagne, afin de pouvoir bénéficier d'une base législative incontestable pour que puisse être approfondie ensuite son application, de manière cohérente, par des dispositifs ciblés.

Recommandation n° 5 : sur le modèle des articles 1^{er} et 8 de la loi Montagne, inscrire le principe de différenciation dans la loi Littoral.

2. Évaluer l'impact spécifique de l'ensemble des projets de loi sur les territoires littoraux et montagnards

Les nombreux témoignages d'élus locaux recueillis soulignent à quel point les espaces soumis aux deux lois sont des « *territoires à part entière* » et que « *le droit commun n'y est pas adapté* »¹. Comme souligné par exemple par M. Jean-Pierre Vigier, président de l'Anem, les spécificités des territoires montagnards et littoraux méritent que soit consacré un temps de réflexion et d'estimation des impacts attendus des normes sur les territoires littoraux et montagnards et leur éventuelle articulation avec les lois Littoral et Montagne : « *nous voulons [...] que chaque ministère soit chargé de réfléchir à l'adaptation des textes en fonction de la spécificité des territoires. Cela ne coûtera pas un centime de plus et apportera de la souplesse.* »²

La mission juge donc essentiel que soit incluse dans les **études d'impact des projets de lois l'évaluation des impacts attendus sur les territoires littoraux et montagnards**. Une telle évaluation ne passerait pas nécessairement par une réforme de niveau organique, mais cela pourrait passer par une **circulaire du Premier ministre**, comme cela a été par exemple le cas pour l'évaluation des impacts sur les personnes en situation de

¹ Par exemple, propos tenus par Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente de la commission permanente du Conseil national de la Montagne, députée de l'Isère, lors de son audition en date du 16 février 2026.

² Propos tenus lors de son audition en date du 10 février 2026.

handicap¹ ou encore sur la jeunesse². Cette circulaire pourrait, sur le modèle des deux textes cités, mentionner que le choix de ne pas évaluer l'impact sur les territoires littoraux et montagnards d'un projet de loi devra systématiquement être explicité dans la mesure où **la prise en compte des spécificités de ces territoires doit avoir lieu dans l'ensemble des politiques publiques.**

Recommandation n° 6 : afin de s'assurer de la prise en compte des spécificités des territoires montagnards et littoraux, inclure dans les études d'impact des projets de loi une analyse de leur application à ces territoires.

3. Renforcer la connaissance par les administrations centrales des spécificités des territoires littoraux et montagnards

La recommandation précédente pourrait être complétée par la **désignation d'un référent « montagne » et d'un référent « littoral » au sein de chaque administration centrale**, afin de **renforcer en interne la connaissance des spécificités des territoires montagnards et des dispositions des lois Montagne et Littoral.**

Ceux-ci pourraient notamment être chargés de :

- rappeler, au fil du processus d'élaboration normatif, les spécificités de ces territoires, ainsi que les dispositions de ces deux lois ;
- diffuser au sein de leur ministère les éléments de connaissance et de bilan obtenus grâce aux travaux de l'Observatoire des territoires littoraux et montagnards précédemment mentionnés (voir ci-dessus recommandation n° 4).

En outre, leur fonction pourrait s'inspirer des missions confiées aux hauts fonctionnaires ministériels en charge du handicap, chargés de rédiger pour chaque projet de loi une fiche « diagnostic-handicap » ayant vocation à alimenter l'étude d'impact : sur le même modèle, des **fiches**

¹ La circulaire n° 5602/SG du 4 septembre 2012 relative à la prise en compte des personnes en situation de handicap implique l'évaluation, dans le cadre des études d'impact, des conséquences dans divers domaines : scolarité, formation, emploi, travail adapté, accès aux transports, logements, ressources ; citoyenneté ; participation à la vie sociale ; recherche et innovation ; accès aux soins de santé... Dans l'hypothèse où le texte ne comporterait pas de dispositions spécifiques à ce titre, ce choix sera explicité dans l'étude d'impact car le principe est que « la prise en compte du handicap [doit avoir lieu] dans l'ensemble des politiques publiques ».

² La circulaire du 2 mai 2016 relative à l'évaluation de l'impact sur la jeunesse des projets de loi et textes réglementaires prévoit que l'évaluation préalable intègre systématiquement « les enjeux fondamentaux que représentent l'égalité entre tous les jeunes, la justice intergénérationnelle et la non-discrimination dans l'accès aux droits et aux services publics ». Il est également prévu que cette analyse intègre une dimension prospective car les dispositions prises ont des effets non seulement pour la jeunesse d'aujourd'hui mais également pour celle de demain.

« **diagnostic-littoral** » et « **diagnostic-montagne** » pourraient être élaborées avec la même finalité.

Recommandation n° 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 ».

4. Consolider l'accès aux services publics en territoire de montagne

a) Veiller au maintien de l'école dans les territoires

La question de l'organisation des services publics dans les territoires de montagne, notamment scolaires, est structurante mais sujette à de nombreuses difficultés que le législateur tente de résoudre.

Dès l'origine, l'article 1^{er} de la loi Montagne assignait à l'État de veiller à prendre en compte les « *disparités démographiques et la diversité des territoires* » et « *de réévaluer le niveau des services publics et des services au public en montagne et d'en assurer la pérennité, la qualité, l'accessibilité et la proximité, en tenant compte, notamment en matière d'organisation scolaire, d'offre de soins et de transports, des temps de parcours et des spécificités géographiques, démographiques et saisonnières des territoires de montagne* ».

À cet égard, la circulaire n° 2011-237 du 30 décembre 2011 relative aux écoles situées en zone de montagne a reconnu la **nécessité d'adapter les modalités d'élaboration de la carte scolaire aux contraintes propres à ces territoires**. Elle prévoyait notamment :

- un devoir d'information et de concertation des services déconcentrés de l'État avec les exécutifs locaux ;
- une autonomie des directeurs académiques des services de l'éducation nationale (Dasen) pour l'appréciation des seuils d'effectifs ;
- l'identification des écoles justifiant des modalités spécifiques d'organisation tenant compte du classement en zone de montagne, de la démographie scolaire, de l'isolement et des conditions d'accès par les transports scolaires.

Constatant l'inefficacité de la mesure, le législateur a élevé, au cours de l'examen de la loi « Montagne II » en 2016, ce dispositif réglementaire au niveau législatif¹, ces dispositions étant aujourd'hui codifiées à l'article L. 212-3 du code de l'éducation. Ce dernier dispose que, dans les départements dont le territoire comprend des zones de montagne, **la mise en œuvre de la carte scolaire permet l'identification des écoles publiques ou**

¹ Art. 15 de la loi « Montagne II ».

des réseaux d'écoles publiques qui justifient l'application de modalités spécifiques d'organisation scolaire, notamment en termes de seuils d'ouverture et de fermeture de classe, au regard de leurs caractéristiques montagnardes, de la démographie scolaire, de l'isolement, des conditions d'accès et des temps de transports scolaires.

La procédure d'élaboration de la carte scolaire dans le premier degré

La carte scolaire désigne l'ensemble des décisions d'ouverture, de fermeture et de regroupement des écoles et des classes dans le premier degré. Il s'agit d'une compétence partagée entre l'État et les communes : la création, l'implantation et la suppression d'une école relèvent d'une décision du conseil municipal, tandis que l'affectation des emplois d'enseignants et, partant, la décision d'ouvrir ou de fermer une classe, relèvent du directeur académique des services de l'éducation nationale (Dasen). La préparation de la carte scolaire s'étend sur environ dix mois, selon le calendrier suivant :

- Octobre : les directions académiques des services de l'éducation nationale (Dasen) établissent des prévisions d'effectifs scolaires pour l'année suivante. Ces prévisions sont validées au rectorat puis au ministère. Depuis la rentrée 2023-2024, l'observatoire des dynamiques rurales et territoriales (ODRT) – instance co-présidée par le préfet et le Dasen – associe les élus locaux à une réflexion prospective sur l'évolution du maillage scolaire à un, trois et cinq ans ;

- Décembre : le ministère notifie à chaque académie son enveloppe de postes d'enseignants pour l'année scolaire à venir. Le recteur répartit ensuite cette enveloppe entre les départements de son académie, puis le Dasen décide de l'implantation des postes d'enseignants, donc du nombre de classes, dans les différents établissements du département. Cette répartition est soumise au comité technique paritaire académique (CTPA), puis au comité technique paritaire départemental (CTPD). Les maires sont consultés sur les mesures envisagées pour leur commune ;

- Février : un conseil départemental de l'éducation nationale (CDEN) est réuni. Cette instance comprend, outre les membres de droit (le préfet, le président du conseil départemental), des élus, des représentants des personnels, des usagers (parents d'élèves et associations complémentaires de l'enseignement public). Le CDEN donne un avis sur les mesures proposées. Le Dasen prend ensuite un arrêté actant la carte scolaire ;

- Mai-septembre : des ajustements de rentrée peuvent intervenir, à la hausse comme à la baisse, en fonction des effectifs inscrits puis définitivement constatés à la rentrée scolaire. Un dernier CTPD est réuni ainsi qu'un CTPA pour l'affectation définitive des personnels.

*Source : ministère de l'éducation nationale,
« Qui décide d'ouvrir ou de fermer des classes ? »*

En dépit d'améliorations sur la prise en compte des particularités de l'école en zones de montagne¹, plusieurs élus ont alerté la mission d'information sur **l'absence de prise en compte par les Dasen des assouplissements** prévus par l'article 15 de la loi « Montagne II ». Ce constat est corroboré par les résultats de la consultation des élus locaux menée par la mission, dont il ressort que près de **59 % des élus des communes de montagne répondants jugent insuffisantes les dispositions de la loi Montagne relatives à l'offre scolaire**. Ainsi que le notait Joël Giraud, ancien ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, les règles *« ne sont pas toujours bien appliquées sur le terrain, surtout à proximité des grandes villes : mieux vaut être montagnard dans les Hautes-Alpes qu'aux abords de Toulouse »*.

En mai 2026, le ministre de l'éducation nationale, M. Édouard Geffray, a annoncé le lancement d'un contrat social d'accessibilité scolaire, une expérimentation, dans 18 départements, visant à instaurer une nouvelle méthode d'élaboration de la carte scolaire. Au cours d'un débat qui s'est tenu le 27 mai 2026 au Sénat sur la place des collectivités territoriales dans la politique éducative, le ministre a pu préciser le contenu de cette nouvelle stratégie articulée autour de deux principes généraux : d'une part, *« une véritable politique d'aménagement du territoire par et autour de l'école »*, d'autre part, une redéfinition de la carte scolaire à *« horizon de cinq, dix ou vingt ans »*. Pour le ministre, la réflexion seule autour des classes serait incomplète et devrait se doubler d'un questionnement sur l'implantation même de la classe, de celle des transports, en fonction de la qualité de l'offre scolaire.

Le ministre conçoit cela comme un outil d'aménagement d'ensemble du territoire : *« il peut être considéré qu'il y a des écoles que l'on ne fermera jamais ; que l'on en ouvrira d'autres pour dynamiser un territoire ; que dans d'autres territoires, on utilisera peut-être du bâti scolaire désormais libéré pour d'autres usages, par exemple pour loger les professeurs »*.

Interrogé par le rapporteur de la mission au cours du débat sur la possibilité de mettre en place une *« stabilisation pluriannuelle de la carte scolaire »*, le ministre a répondu qu'il ne lui *« para[issait] ni possible ni même souhaitable d'instaurer une forme de moratoire par lequel nous promettrions de ne rien fermer, de ne toucher à rien, comme s'il ne se passait rien dans les territoires concernés, tout en nous donnant rendez-vous dans trois ans »*. Il a toutefois admis que, *« dans certains territoires, nous devons nous engager à ne pas procéder à des fermetures. Je pense en particulier à des territoires de haute montagne : dans certaines vallées des Hautes-Alpes, fermer une école pénalise fortement tout le monde. Dans de tels cas, il faut assumer l'absence de fermetures, le dire et, ensuite, s'y tenir »*.

S'il n'existe, en l'état actuel des réflexions, aucune méthodologie claire sur l'élaboration future de la carte scolaire dans l'expérimentation lancée par

¹ Voir notamment la réponse du Gouvernement à la question écrite n° 02 778 de M. Franck Menonville, sénateur de la Meuse, 5 juin 2025.

le ministre de l'éducation nationale, la mission insiste sur la nécessité de faire preuve de souplesse et d'**appliquer pleinement le principe de « différenciation »**. Progressivement et afin de **donner des perspectives claires aux territoires**, la mission considère qu'il pourrait être opportun de prévoir une « **trajectoire pluriannuelle de la carte scolaire** » dans les territoires de montagne. Une durée par exemple de trois ans permettrait d'éviter les discussions annuelles qui sont sources de crispations et de tensions entre les services de l'État et les élus locaux.

b) Garantir l'accès à une offre de soins

74 % des élus de montagne consultés dans le cadre de la consultation lancée par la mission estiment insatisfaisantes les mesures de la loi Montagne relatives à l'accès aux services de santé. Cette proportion particulièrement élevée traduit une réalité implacable : celle d'une inégale répartition de l'offre de soins, avec de nombreux territoires médicalement sous-denses. *A contrario* d'une idée assez largement admise, les territoires de montagne ne sont pas structurellement qualifiés de territoire sous-dense médicalement – à l'exception de l'Ardèche tel que le relevait un rapport sénatorial de novembre 2024 consacré aux inégalités territoriales d'accès aux soins¹.

Les territoires des Alpes et des Pyrénées sont relativement bien dotés en médecins généralistes. Le département de Savoie compte ainsi en moyenne entre 105 et 129 médecins généralistes pour 100 000 habitants, quand le département de l'Yonne en compte entre 9 et 33 pour un même nombre d'habitants. La mission tient néanmoins à relativiser les chiffres concernant les secteurs de montagne : si d'apparence la densité médicale est satisfaisante en tenant compte de la population permanente, **la réalité est bien différente dès lors qu'on intègre les flux touristiques**. Ces derniers conduisent parfois à mettre en tension certaines vallées où la densité médicale décroît drastiquement avec l'augmentation temporaire de la population.

En montagne, il ne s'agit pas tant d'une désertification médicale que d'une **difficulté structurelle d'accès à des médecins** en raison de temps de trajet entre le domicile et le cabinet médical importants. L'Association nationale des élus de la montagne (Anem) a publié des données qui permettent d'objectiver cette réalité : « *Il faut en moyenne 8,4 minutes pour se rendre chez le médecin généraliste le plus proche (contre 6,2 minutes en moyenne au niveau national), 11,8 minutes pour aller chez le dentiste (contre 8,6 minutes). L'accès aux urgences prend 30,4 minutes (contre 23,2 minutes). Pour les services obstétricaux, il faut 36,3 minutes (contre 27,3 minutes). Dans les Pyrénées, le temps d'accès moyen dépasse les 40 minutes. En Corse, il faut le double de temps pour l'accès à tous ces services en comparaison avec les zones hors montagne* ».

¹ Rapport d'information n° 137 (2024-2025) de M. Bruno Rojouan, relatif aux inégalités territoriales d'accès aux soins.

La loi « Montagne II » avait prévu, à titre expérimental, que les agences régionales de santé (ARS) devaient adapter les projets régionaux de santé et les schémas interrégionaux de l'offre de soins à la spécificité de la montagne. La mission souligne que, dans la pratique, **les spécificités des territoires de montagne sont trop peu prises en compte par les ARS**. En outre, les expérimentations prévues par la loi Montagne garantissant aux populations un accès par voie terrestre aux services de santé dans des « délais raisonnables » sont restées lettre morte.

La mission considère qu'il est **nécessaire de faciliter l'accès aux soins – notamment terrestre – en territoire de montagne**. Le recours à des systèmes hélicoptérés pour les soins en urgence doit demeurer exceptionnel eu égard à la vétusté de la flotte d'aviation de secours en montagne ainsi que l'a récemment souligné la Cour des comptes¹.

Recommandation n° 8 : consolider les dispositions de la loi Montagne relatives à l'accès aux services publics, notamment dans son volet consacré à l'école en veillant à ce que le « contrat social d'accessibilité scolaire » annoncé en mai 2026 permette une véritable prise en compte des spécificités du milieu montagnard, ou dans son volet consacré à la santé.

La mission considère enfin qu'il faut **accroître l'agilité dans les territoires de montagne**, afin de favoriser le développement d'une offre médicale adaptée aux situations géographiques. Elle fait ainsi sienne la proposition de la commission d'enquête sénatoriale sur la situation de l'hôpital et le système de santé en France qui préconisait de favoriser « l'activité multi-sites des urgentistes » et d'étendre le recours aux « médecins correspondants du Samu » (MCS)². Ces derniers constituent en effet des médecins de premier recours, formés à l'urgence, qui interviennent en avant-coureur des Smur. Selon les données de la direction générale de l'offre de soins (DGOS) disponibles, ce dispositif permet de réduire drastiquement le nombre de communes se situant à plus de 30 minutes d'un dispositif de médecine d'urgence.

Recommandation n° 9 : favoriser, en montagne, l'activité multi-sites des urgentistes et accroître le recours aux médecins correspondants du Samu (MCS).

¹ Cour des comptes, février 2026, « Les secours en montagne ».

² Rapport n° 587 (2021-2022), « Hôpital : sortir des urgences ».

5. Adapter certaines réglementations à la réalité du terrain en montagne et sur le littoral

a) Dans les territoires de montagne

Comme indiqué *supra*, certains grands principes de la loi Montagne, à l'instar du principe d'un « droit à la prise en compte des différences », sont restés lettre morte. Ainsi que le relevait déjà une mission inter-inspections conduite en 2010 consacrée à l'évaluation de la loi Montagne¹, « *la grande ambition des "pères" de la loi Montagne, affirmée à plusieurs reprises dans la loi, à la fois comme objectif et comme droit n'a pas, ou très peu, connu d'application* ». Jamais les collectivités ne se sont « *aventurées au-delà du droit commun réglementaire comme la loi en ouvrait la possibilité* ».

La mission inter-inspections relève d'ailleurs un des paradoxes originels de ce grand texte de 1985 : « *la loi parle d'autodéveloppement, de droit à l'adaptation des normes et à l'innovation, c'est-à-dire de la possibilité de générer de la dérogation au droit commun. Mais en ne prévoyant aucune procédure pour en permettre l'émergence et l'application, elle en laisse le monopole de l'initiative à l'État lui-même* ».

Les grands constats réalisés par cette mission, il y a près de quinze ans, sont toujours d'actualité. L'absence de prise en compte des spécificités territoriales se ressent d'ailleurs au quotidien pour les élus locaux. **La mission a ainsi repéré plusieurs domaines qui mériteraient légitimement des adaptations à la norme nationale.**

- La **compétence « Gemapi »** (gestion des milieux aquatiques et prévention des inondations) constitue l'une de ces compétences dévolues aux collectivités territoriales qui prennent insuffisamment en compte les réalités territoriales. La communauté de communes du Briançonnais, dans une contribution adressée à la mission, souligne que les fondements juridiques de cette compétence « *reste[nt] bâti[s] principalement pour les territoires de plaines et les hydrosystèmes fluviaux, sans intégrer suffisamment les particularités des torrents de montagne et les ouvrages qui ont, depuis des décennies, permis de protéger nos hameaux et nos vallées* ».

Le phénomène de crues torrentielles, fréquent en territoire de montagne, ne répond pas aux impératifs réglementaires fixés pour l'exercice de la compétence « Gemapi », ce qui place les collectivités « *dans la difficulté de démontrer la conformité de leurs projets alors même qu'ils visent à protéger des populations exposées* ». Les ouvrages susceptibles d'être mobilisés pour la protection contre les inondations illustrent les limites d'une approche insuffisamment adaptée aux spécificités locales. Ces ouvrages, de nature très diverse – digues, épis, plages de dépôt, merlons de protection... – ne remplissent pas systématiquement les conditions requises pour être reconnus

¹ IGF, IGJS, CGAAER, CGEDD, octobre 2010, « bilan de la loi du 9 janvier 1985 relative au développement et à la protection de la montagne ».

comme des « systèmes d'endiguement » (SE). Or, cette qualification est subordonnée au respect de critères techniques précis ainsi qu'à une décision de classement fondée sur les caractéristiques de la zone protégée (ZP), notamment le nombre de personnes bénéficiant de la protection. Dès lors, **de nombreux ouvrages pourtant essentiels à la prévention des risques d'inondation demeurent exclus de ce cadre réglementaire**, en raison de critères mal adaptés aux réalités des territoires concernés.

La mission appelle donc l'attention du Gouvernement et des services de l'État sur la nécessité d'adapter la réglementation et d'inclure dans cette compétence une spécificité « montagne » et « littorale » dès que celle-ci est nécessaire. Cette compétence étant exercée par les EPCI, il serait en effet de bonne pratique de simplifier l'exercice quotidien de cette compétence, en prenant en compte les particularités, pour soulager les élus locaux porteurs de projets.

- La mission considère également que **l'application du calendrier d'interdiction locative issu de la loi Climat-résilience de 2021 est incompatible avec la réalité des territoires de montagne** et qu'une telle application conduirait à rendre improductif et inerte un parc immobilier très dense, construit depuis les années 1970. C'est **près de 476 000 logements**, sur les 720 000 environ qui composent le parc de logements en montagne qui seraient **concernés par l'interdiction de location**. Selon l'Union nationale des propriétaires immobiliers (Unpi), **près de 61 % du parc de logements des Hautes-Alpes sera ainsi interdit à la location à horizon 2035**. En effet, comme indiqué *supra*, près de 75 % des logements en zone de montagne sont étiquetés E, F ou G selon les critères retenus par le diagnostic de performance énergétique (DPE). Non seulement le coût à court terme de la rénovation est particulièrement massif – Airbnb l'estime à 12,4 milliards d'euros – mais il se conjugue avec une **temporalité doublement défavorable**.

Conjoncturellement d'abord, les Alpes françaises vont être le territoire hôte des jeux Olympiques d'hiver 2030. Cette grande ambition va se traduire par un surcroît de demandes sur le marché locatif de courte durée, mais aussi de moyenne durée, pour l'hébergement des saisonniers et nombreux acteurs de l'évènement. L'application stricte de la réglementation relative au DPE conduirait à raréfier l'offre de logement, dans un contexte de hausse de la demande, et serait susceptible d'exacerber les tensions sur un marché déjà largement contraint par l'existence de résidences secondaires hors du marché locatif.

Structurellement ensuite, les territoires de montagne vivent du tourisme. Imposer de lourdes rénovations énergétiques reviendrait à rendre inaccessibles les logements pendant une durée longue, coïncidant avec les périodes touristiques. En montagne, les travaux sont à conduire sur la **période allant de mai à octobre pour tenir compte des contraintes saisonnières**. Les mois de travaux réellement mobilisables sur une année civile sont relativement minces au regard de l'étendue des travaux à réaliser. La mission

note par ailleurs que cette hypothèse des cinq mois de travaux n'est pertinente que dans les stations où le ski est encore prédominant : pour les stations qui se sont déjà diversifiées et tournées vers les « 4 saisons », la présence continue de touristes rend délicats les projets de rénovation d'ampleur.

La mission souligne également que le DPE, tel qu'il est utilisé pour le bâti de montagne, n'intègre pas les conditions d'usage et le contexte climatique des zones de montagne :

- les **seuils d'altitude sont pénalisants**. Le DPE n'intègre pas les besoins supérieurs d'un logement situé en altitude qui nécessite pourtant davantage de consommation d'énergie pour réchauffer l'air ambiant plus froid que dans d'autres espaces géographiques. Or, les seuils retenus par le DPE (0 à 400 mètres ; 400 mètres à 800 mètres et au-delà) ne sont pas suffisamment fins pour apprécier la réalité des situations ;

- les « **zones climatiques** », critères du DPE, influent sensiblement sur le calcul de l'indicateur. Ainsi, pour un studio équivalent, à altitude équivalente et présentant des caractéristiques d'isolation semblables, un logement situé dans les Hautes-Alpes sera désavantagé par rapport à un logement situé dans les Pyrénées-Orientales en raison de la zone climatique retenue. Ce biais structurel dans le calcul du DPE pourrait être aménagé ;

- enfin, **le mode de chauffage** retenu a également une incidence sur le calcul du DPE.

Au regard des déséquilibres structurels contenus dans l'algorithme du DPE, **la mission appelle à l'introduction d'adaptations et de modifications tenant compte de la spécificité montagnarde dans la réglementation relative au DPE ainsi que dans l'application du calendrier issu de la loi Climat-résilience.**

• Au cours de ses travaux, la mission a été sensibilisée à plusieurs reprises, notamment par l'Association nationale des maires de stations de montagne (ANMSM), aux **lourdeurs des « temps d'enquêtes et d'études administratives »** qui « *bouleversent les réalisations, puisque nous n'avons qu'une seule saison pour construire* »¹ – soit la période allant de mai à octobre, comme rappelé *supra*. La mission relève en effet la contradiction entre le souhait d'encourager au développement d'une montagne « à l'année », qui suppose souvent la réalisation de nouvelles infrastructures, sans pour autant doter les porteurs de projets d'outils adaptés. Il est en effet inenvisageable de réaliser des travaux sur les périodes touristiques, au risque de faire fuir les touristes ou d'entacher la réputation de la station.

La mission considère tout particulièrement que, pour les travaux dont la portée se limite à la rénovation et la réhabilitation de l'existant, des **assouplissements permettant de réduire le temps des enquêtes et études**

¹ *Propos tenus par M. Jean-Luc Boch, président de l'ANMSM, lors de son audition en date du 31 mars 2026.*

administratives seraient pertinents. Assouplir les règles pesant sur les porteurs de projets en matière de travaux n'emportant aucune nouvelle emprise permettrait de prendre en compte la temporalité saisonnière qui s'impose aux territoires de montagne et ainsi de mettre en application l'article 1^{er} de la loi Montagne.

• Enfin, **la mission souhaite que soit mise à l'étude la création de dispositifs de soutien permettant de compenser les handicaps affectant certaines activités économiques des vallées montagnardes.** Alors qu'il existe pour l'activité pastorale une indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN) répondant aux objectifs de l'article 18 de la loi Montagne¹, aucun dispositif analogue n'existe pour l'industrie, le commerce et l'artisanat en zone de montagne. Afin de concrétiser l'article 55 de la loi Montagne qui pose le principe du « maintien du commerce et de l'artisanat » dans les vallées, il convient de mettre en place des dispositifs de soutien pour répondre aux contraintes que certains de ces secteurs économiques rencontrent.

b) Dans les territoires littoraux

• En ce qui concerne l'exercice des compétences des collectivités dans le périmètre d'application de la loi Littoral, il a été pointé à la mission une ambiguïté juridique qu'il serait opportun de lever, à savoir **l'éventuel rattachement des opérations de gestion intégrée du trait de côte à la compétence Gemapi.** La Fédération nationale des collectivités concédantes en régie (FNCCR)² relève que ce rattachement est contesté : « *Si cette compétence englobe la « défense contre la mer », ses finalités sont de gérer les milieux aquatiques et de prévenir les inondations. À cet égard, on rappellera que la loi définit l'inondation comme « une submersion temporaire par l'eau de terres émergées, quelle qu'en soit l'origine, à l'exclusion des inondations dues aux réseaux de collecte des eaux usées » et précise que, « sur le littoral, l'inondation par submersion marine s'étend au-delà des limites du rivage de la mer définies à l'article L. 2111-4 du code général de la propriété des personnes publiques ».* En revanche, *l'intitulé de la compétence Gemapi ne fait pas référence à la gestion du trait de côte.* »

Le ministère de la transition écologique, qui s'est exprimé à ce sujet à plusieurs reprises dans le cadre de réponses ministérielles³ ainsi que dans

¹ L'article 18 de la loi Montagne dispose que « les soutiens spécifiques à l'agriculture de montagne ont pour objectif de compenser les handicaps naturels de la montagne. »

² Contribution écrite adressée à la mission d'information.

³ « Les opérations de gestion intégrée du trait de côte sont parties intégrantes de la compétence Gemapi, à l'exception des opérations de relocalisation qui relèvent des compétences d'aménagement et d'urbanisme » (Rép. min. n° 01 678, JO Sénat, 29 mai 2025, p.2856) ; « L'alinéa 5° doit être interprété comme englobant, notamment pour les côtes basses, les opérations de gestion intégrée du trait de côte contribuant à la prévention de l'érosion des côtes que ce soit par des techniques dites souples mobilisant les milieux naturels, ou par des techniques dites dures qui contribuent à fixer le trait de côte ou à ralentir son évolution » (Rép. min. n° 91 281, JOAN, 27 sept. 2016, p.8841).

une foire aux questions relative à la compétence Gemapi¹, **considère que la lutte contre l'érosion du trait de côte relève bien de la compétence Gemapi**. La FNCCR pointe toutefois que cette doctrine de l'État n'a pas été à ce stade confirmée par la jurisprudence et qu'elle est contestée par certains de ses adhérents qui estiment ne pas être en mesure d'assumer l'ensemble des coûts financiers induits par la gestion du trait de côte.

La mission pointe ainsi la nécessité de **combler l'ambiguïté juridique actuelle concernant l'exercice de la compétence Gemapi dans le périmètre d'application de la loi**, et, le cas échéant, d'en tirer les conséquences notamment en matière de compensations financières (voir plus loin les développements sur le financement de la prévention des risques naturels majeurs).

- Sur le plan cette fois-ci de la **préservation des paysages** et du **maintien des activités agricoles**, la mission identifie d'autres dispositions qui pourraient être adaptées afin de prendre en compte les spécificités des territoires littoraux. Elle estime en effet que les dispositions législatives et réglementaires relatives au **maintien du pastoralisme** en montagne gagneraient à être étendues aux territoires littoraux.

Comme l'a ainsi déclaré en audition M. Éric Brua, directeur de la Fédération des parcs naturels régionaux de France : *« je tiens [...] à insister sur la nécessité de prendre en compte les activités agricoles des zones littorales. Le Marais poitevin, les marais de Bière, du Cotentin du Bessin, et peut-être demain de Brouage, où la présence du pastoralisme est vitale pour entretenir les milieux, ne bénéficient pas du même soutien que les territoires de montagne. Nous estimons que ce soutien, en particulier l'indemnité compensatoire des handicaps naturels (ICHN), doit être renforcé dans les territoires de montagne comme dans les territoires littoraux. »*² La mission souscrit à cette proposition : en effet, si en montagne l'ICHN compense les handicaps naturels que représentent les pentes et le climat, il pourrait être envisagé que, **sur les terrains littoraux, d'autres contraintes soient compensées : vent, salinité, accès à l'eau douce, pression foncière...** Outre ce levier financier, certains éléments réglementaires spécifiques à la défense du pastoralisme, tels que les dérogations existant en zone de montagne pour les constructions ou aménagements nécessaires à l'élevage traditionnel, pourraient être facilitées en zones côtières : abris, clôtures adaptées aux vents salés...

D'autres dispositions de la loi Montagne, telles que la mention « produit de montagne », pourraient être étendues aux littoraux : par exemple, une **mention « produit littoral » ou « produit de zone côtière »** pourrait être créée pour les produits issus du pastoralisme littoral, avec des critères adaptés (accès à des pâturages salés, pratiques traditionnelles, etc.)

¹ Document en date du 1^{er} mars 2024 *disponible sur le site du ministère*.

² *Propos tenus lors de son audition en date du 12 mai 2026.*

Enfin, en ce qui concerne la protection et la gestion des espaces, il pourrait être envisagé d'adapter aux littoraux les mesures prévues par la loi « Montagne II » pour protéger les alpages de l'embroussaillement : il s'agirait cette fois-ci de lutter contre l'ensablement, l'érosion ou la fermeture des milieux (dunes, marais) pour maintenir les surfaces pâturables.

Recommandation n° 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 en raison de la période limitée pendant laquelle des travaux sont possibles, compétence Gemapi à adapter aux écoulements torrentiels notamment pour ce qui concerne les ouvrages non classés, création de dispositifs de soutien aux activités économiques en montagne en s'inspirant de l'ICHN) ou du littoral (compétence Gemapi, mesures en faveur du pastoralisme littoral inspirées de la loi Montagne).

Recommandation n° 11 : modifier la réglementation relative au diagnostic de performance énergétique (DPE) afin de répondre aux spécificités des zones de montagne, notamment en affinant les seuils d'altitude et en modifiant les zones climatiques.

C. AXE N° 3 : EN MATIÈRE D'URBANISME, ACCOMPAGNER ET AJUSTER POUR RÉÉQUILIBRER L'APPLICATION EN FAVEUR DE L'AMÉNAGEMENT, SANS REMETTRE EN CAUSE L'OBJECTIF DE PROTECTION

Comme indiqué précédemment, de nombreux acteurs, qu'ils soient élus locaux ou porteurs de projets, ont manifesté devant la mission un **souhait marqué d'évolution des règles d'urbanisme** issues des lois Montagne et Littoral.

Pour autant, **toutes les difficultés d'application observées au cours de la mission ne nécessitent pas d'ajustement législatif**, cette solution n'étant d'ailleurs préconisée que par 9 % des élus des communes soumises à la loi Montagne et 16 % des élus des communes littorales ayant répondu à la consultation en ligne. Hormis pour quelques problématiques très ciblées¹, dans la majeure partie des cas, l'amélioration de la mise en œuvre des lois Montagne et Littoral devrait passer par **une évolution des pratiques**.

1. Axe 3. 1. Clarifier et accompagner

a) Préciser certaines notions dans la loi

En premier lieu, la mission estime indispensable de **clarifier, dans la loi, un certain nombre de notions des lois Montagne et Littoral dont**

¹ Cf. p. 164.

l'interprétation continue de poser difficulté, soit que leur interprétation jurisprudentielle ne soit pas complètement stabilisée, soit plus simplement que cette dernière ne soit pas suffisamment lisible pour les élus et porteurs de projets. En effet, comme l'a exprimé le président de l'Anel, M. Jean-Charles Orsucci, devant la mission, « *sans préjudice de notre grand respect des juges [...], nous estimons que c'est aux députés et aux sénateurs de faire la loi* ».

Sans prétendre à l'exhaustivité, la mission a identifié **trois notions dont l'interprétation semble particulièrement problématique**, pour lesquelles les inconvénients du manque de précision semblent l'emporter sur les avantages de la souplesse. La mission insiste toutefois sur le fait que l'objectif n'est **pas tant de figer des définitions dans la loi**, ce qui pourrait avoir l'effet contre-productif d'aboutir à une **excessive uniformisation des modalités de mise en œuvre des lois Montagne et Littoral, laquelle serait contraire au principe de différenciation** que la mission a placé au cœur de ses travaux, que de dégager des critères partagés, propres à guider le travail d'identification et de localisation effectué à l'échelle locale dans le cadre des Scot et des PLU(i).

(1) Une notion-clef des deux lois : la continuité de l'urbanisation

La notion de continuité est la **notion-clef** tant de la loi Littoral¹ que de la loi Montagne². Les auditions et déplacements de la mission ont fait apparaître que son principe n'était pour ainsi dire **jamais remis en question**, et qu'il était désormais admis comme **principe structurant de l'urbanisme littoral et de montagne. Pour autant, des souhaits de clarification** ont été exprimés à de multiples reprises, tant en ce qui concerne les éléments permettant de **caractériser la continuité** de l'urbanisation qu'en ce qui concerne **l'identification des formes urbaines pouvant constituer une accroche à l'urbanisation** en continuité.

La mission relève qu'**étonnamment, ces demandes émanent plutôt des élus des territoires de montagne, soumis pourtant à un régime d'urbanisation en continuité plus souple** que celui qui prévaut dans les communes littorales, puisqu'il admet le principe d'exceptions au principe d'urbanisation en continuité, sous réserve de justification et de non atteinte aux terres agricoles, pastorales et forestières ni aux paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel montagnards ou encore à la protection des risques³.

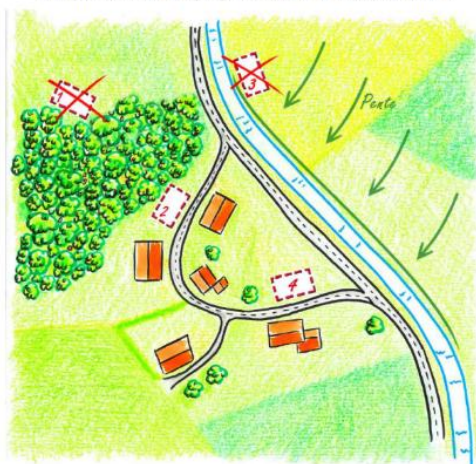
Ces **souhaits de clarification** concernent en premier lieu les **éléments constitutifs de discontinuité**. La loi « Montagne II » de 2016 a déjà précisé les critères d'appréciation du principe de continuité, ce dernier devant être apprécié « *au regard des caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, des*

¹ Art. L. 121-8 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 122-5 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 122-7 du code de l'urbanisme.

Exemple commenté de « groupe de constructions traditionnelles »



Source : instruction du Gouvernement de 2018, fiche n° 2, p. 8

constructions implantées et de l'existence de voies et réseaux»¹, étant entendu que demeure primordiale dans l'appréciation de la continuité la notion de distance au noyau urbanisé². Toutefois, cette définition positive de la notion de « continuité » introduite par la loi « Montagne II », qui ne faisait du reste que reprendre les critères antérieurement dégagés par la jurisprudence, n'a pas suffi à lever les difficultés d'appréciation relatives aux motifs de discontinuité. La **question des voies et réseaux en particulier, prête à confusion**. En effet, selon l'Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018³, la présence de voies et réseaux peut constituer un indice – toutefois non suffisant, en l'absence de constructions – d'urbanisation, leur présence sur la zone ou la parcelle où le projet est envisagé constituant « un indice permettant d'établir que cette dernière est bien en continuité d'une autre zone ou parcelle déjà construite »⁴. Rien n'est dit en revanche du sort à réserver aux routes et chemins en tant que constitutifs de discontinuité, ni aux cours d'eau, cette notion de discontinuité n'étant abordée dans la circulaire de 2018 précitée qu'indirectement, par le biais d'exemples schématiques illustrant des cas d'interdiction de constructions en discontinuité. Ces derniers, comme celui reproduit ci-contre, sont toutefois paradigmatiques (combinaison, en partie droite du schéma, d'une voie de circulation, d'un cours d'eau et d'une rupture de pente, formant une claire rupture de continuité), et **ne permettent pas de trancher sur le sort à réserver à des éléments isolés comme des chemins communaux ou des ruisseaux, parfois même asséchés de longue date**⁵.

Pour cette raison, dans la continuité de la loi « Montagne II », l'article 6 de la proposition de loi « Montagne III », débattue et adoptée en mai 2026 à l'Assemblée nationale⁶, et en juillet 2026 au Sénat, vise à **exclure l'identification comme constitutifs de discontinuité de certains éléments topographiques comme les voies, sentiers, ruisseaux ou autres coupures physiques**⁷. Actuellement, différentes catégories de ruptures physiques

¹ Art. L. 122-5-1 du code de l'urbanisme.

² Instruction du Gouvernement de 2018 précitée, fiche n° 2, p. 2.

³ Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme.

⁴ Instruction précitée, fiche n° 2, p. 2.

⁵ Cf. notamment https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20_260_216/mi_littoral_montagne.html#toc2 et https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20_260_209/mi_littoral_montagne.html

⁶ Proposition de loi pour une montagne vivante et souveraine, n° 2595, déposée le 27 mars 2026.

⁷ Art. 6 : « L'urbanisation ne peut être appréciée comme discontinuée au seul motif qu'elle est séparée [...] par un espace intercalaire, lorsque l'extension de l'urbanisation est située à proximité immédiate de ces zones », devenu dans le texte adopté par l'Assemblée nationale : « Le

peuvent en effet, selon la jurisprudence, être constitutives de discontinuité, notamment des parcelles vierges, boisements, voies, reliefs, distances ou coupures naturelles, sans bien préciser si chacun de ces types se suffit à lui-même.

La mission **soutient cette volonté de clarification**, et note d'ailleurs, à l'appui de cette analyse, que la notion de « *secteurs déjà urbanisés* » créée en 2018 par la loi Élan, avec des critères permettant de les distinguer des « *espaces d'urbanisation diffuse* », ne semble pas poser de difficultés majeures d'interprétation¹. Elle estime également que des clarifications similaires pourraient être introduites dans la loi Littoral, si toutefois les élus des communes concernées ou leurs représentants en manifestaient la volonté².

Par ailleurs, les représentants de l'Anem, entendus par la mission, ont également estimé que le seuil à retenir pour qualifier un groupe de construction de « *groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* », constituant une accroche à l'urbanisation, n'était pas suffisamment clairement établi par la jurisprudence, et devrait être lui aussi inscrit dans la loi. La mission craint cependant qu'une telle inscription dans la loi ne permette pas de prendre en compte les spécificités des différents territoires de montagne, et met en outre en garde contre les **effets de seuil que pourrait avoir l'introduction dans la loi d'un nombre minimal de constructions pour caractériser une agglomération, un bourg ou un village**, en figeant un chiffre qui ne permettrait plus de prendre en compte, pour des groupes de constructions plus petits, d'autres critères dégagés par la jurisprudence tels que la structuration de l'urbanisation et la proximité des constructions³. Pour ces raisons, la mission **recommande plutôt que de tels seuils spécifiques soient fixés au niveau des documents d'urbanisme**.

(2) Les espaces proches du rivage

La notion d'**espaces proches du rivage** semble l'une des notions de la loi Littoral les plus difficiles à appréhender pour les élus et porteurs de projet.

principe de continuité intègre les caractéristiques locales de l'habitat traditionnel, les constructions implantées et l'existence de coupures physiques, notamment les voies et les réseaux ».

¹ Le Conseil d'État ayant toutefois précisé que leur identification doit se faire sur la base d'une analyse multi-critères (CE, 22 avril 2022, Commune d'Urrugne, n° 450 229).

² Pour des cas de contentieux liés à des coupures physiques en secteur littoral, cf. par ex. CAA Bordeaux, 07/12/2000, n° 97BX00 405 : une route départementale séparant un terrain d'une zone urbanisée est constitutive d'une barrière physique.

³ La mission relève d'ailleurs, pour étayer cette crainte, que plusieurs décisions jurisprudentielles récentes n'ont pas dénié la qualité de « village » au sens de la loi Littoral à des groupes d'une vingtaine ou une trentaine de constructions, un nombre significativement inférieur habituellement retenu d'une quarantaine de constructions (CAA Bordeaux, 27/11/2025, n° 24BX00 196 ; CAA Nantes, 19/12/2025, n° 24NT00 789 ; CE, 26 décembre 2025, n° 501 225 (cité par M^e Loïc Prieur dans sa contribution écrite)).

En effet, contrairement à la bande littorale, dont la largeur est fixée par la loi à 100 mètres à compter de la limite haute du rivage¹, et au secteur d'application du principe d'urbanisation en continuité, fixé par les limites administratives de la commune administrative concernée², l'étendue des EPR n'est pas fixée par la loi, cette dernière ne comprenant même pas de liste de critères à prendre en compte pour les délimiter. Or la qualification d'EPR entraîne d'importantes restrictions des possibilités de construction, puisque **seules des extensions limitées et justifiées de l'urbanisation sont autorisées**³, cette notion d'extension limitée et justifiée s'appliquant tant en zone urbanisée que non urbanisée⁴, limitant donc également les possibilités de densification des zones déjà urbanisées⁵.

Les critères dégagés par la jurisprudence pour définir les EPR sont **bien établis** depuis une vingtaine d'années, combinant la **distance par rapport au rivage**, les **caractéristiques des espaces séparant les terrains concernés de la mer** (reliefs, coupure physique telle que voie de chemin de fer, autoroute, caractère urbanisé ou non), **et l'existence d'une co-visibilité** par rapport à la mer⁶, étant désormais acquis que **le critère de distance, autrefois prépondérant, doit être pondéré** par les critères de co-visibilité et la présence éventuelle d'une urbanisation entre le terrain concerné et le rivage⁷, même si certaines juridictions ont pu ponctuellement appliquer ces critères de manière cumulative⁸. Du fait de ces critères, les EPR seront de manière générale beaucoup plus restreints en zone urbanisée, tandis qu'ils peuvent s'étendre beaucoup plus loin, compte tenu des caractéristiques géographiques ou s'ils forment une même unité paysagère, ainsi que l'illustre le schéma ci-dessous⁹.

¹ Art. L. 121-16 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 121-1 du code de l'urbanisme.

³ II de l'art. L. 146-4 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 121-13 du code de l'urbanisme.

⁴ CE, 27 septembre 1999, Commune de Bidart, n° 178 866 et 178 869 ; CE, 30 juillet 2003, Syndicat de défense du cap d'Antibes, n° 203 766.

⁵ Cf. notamment CE, 11 avril 2018, Commune d'Annecy, n° 399 094.

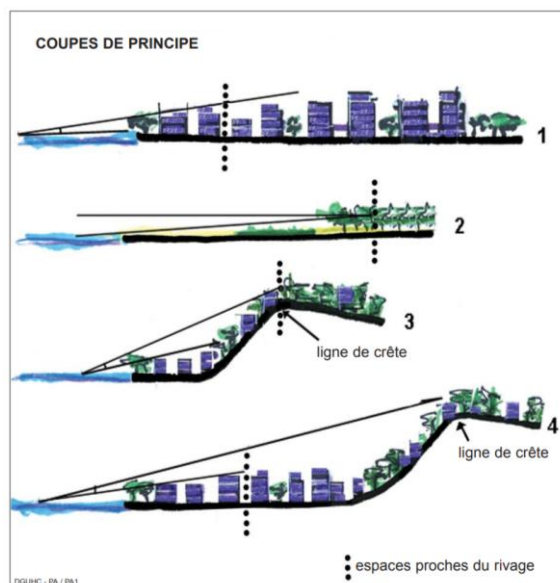
⁶ CE, 3 mai 2004, Mme Barrière, n° 251 524 (critères repris par l'Instruction au Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme) ; CE, 3 juin 2009, Commune de Rognac, n° 310 587.

⁷ Le Conseil d'État ayant censuré un arrêt ayant classé en EPR un espace situé à environ 800 mètres de la mer au seul motif de sa faible distance d'avec le rivage, sans prendre en compte l'absence de co-visibilité et les caractéristiques urbaines des terrains séparant le projet de la mer (CE, 3 mai 2004, Commune de Guérande (« Mme Barrière »)). Cf. par ex. CAA Bordeaux, 29/12/2006, n° 04BX00 081 : la présence d'une route entre la mer et le terrain concerné ne pouvant par exemple à elle seule exclure la qualification d'EPR si un autre critère, comme celui de la co-visibilité, est rempli.

⁸ Cf. par ex. CAA Marseille, 18/12/2025, n° 24 MA02 423 ; TA Caen, 13/11/2024, n° 2201 902.

⁹ Cf. par ex. TA Nice, 24/06/1997, n° 97 191 : un terrain situé à 1,5 km de la mer avec vue sur cette dernière, à l'arrière d'un espace boisé remarquable en bordure de rivage, est un EPR ; CAA Nantes, 27/03/2007, n° 06NT00 460 : un terrain situé sur une falaise dominant la mer à environ 1,5 km de cette dernière, dont il est séparé par un étang, à l'arrière d'une zone demeurée entièrement à l'état naturel, est un EPR.

Schéma illustratif des critères à retenir pour qualifier un espace d'EPR



Source : ministère de l'écologie et du développement durable, Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral, juillet 2006, p. 27

Toutefois, lors de son déplacement dans le Finistère, la mission a pu constater l'**incompréhension totale des élus locaux** et leur méconnaissance de l'existence de ces critères dégagés par la jurisprudence. Pour certains, la limite des espaces proches du rivage leur avait manifestement été « imposée » par le cabinet de conseil chargé de les assister dans l'élaboration de leur document d'urbanisme, sans leur en expliquer les tenants et les aboutissants.

Au-delà de la question des critères d'identification des EPR, un contentieux signalé à la mission par la commune de Plouescat (29) illustre en outre la **difficulté d'en fixer, sur le terrain, les limites** : le maire de Plouescat ayant refusé un permis de construire pour une maison, le tribunal administratif de Rennes a d'abord donné raison au maire, considérant notamment que les parcelles concernées étaient situées en EPR, étant « *distantes d'environ 800 mètres du rivage, dont elles ne sont séparées par aucune urbanisation et avec lequel elles présentent, eu égard à la topographie du terrain, une covisibilité* », et étant au demeurant identifiées en EPR par le PLU(i)¹. La cour administrative d'appel de Rennes a infirmé ce jugement et prononcé l'annulation du refus de permis, au motif de la production d'un constat d'huissier indiquant que « *que le secteur d'implantation du projet ne se trouve pas en co-visibilité du rivage, en raison du relief et de la présence d'une petite crête dominant la mer ainsi que de nombreux arbres implantés en limite du terrain et aux abords de celui-ci* », et du fait que le lieu-dit en question n'est pas identifié par le Scot du Léon comme appartenant à un EPR², avant que le Conseil d'État ne juge qu'en estimant que le terrain, « *situé à une distance de 800 mètres du rivage dont il n'est séparé que par des espaces naturels et à vocation agricole, se trouvait en*

¹ TA Rennes, 28/04/2022, n° 1905 446.

² CAA Rennes, 17/09/2024, n° 22NT02 818.

dehors des espaces proches du rivage », la Cour administrative d'appel de Rennes avait dénaturé les pièces du dossier, donnant finalement raison au maire qui avait refusé le permis.

Afin d'améliorer la lisibilité des règles, mais aussi d'assurer une meilleure adéquation de l'identification des espaces proches du rivage aux réalités des territoires, la mission suggère de **fixer dans la loi des critères d'identification**. Cette clarification serait **sans préjudice de la possibilité laissée aux Scot de préciser ces critères, en fonction des particularités locales, et de déterminer la localisation des espaces proches du rivage, qui pourrait en outre être renforcée**¹.

(3) La capacité d'accueil du territoire, une notion longtemps ignorée, appelée à devenir une notion-clef

Dans les communes littorales comme dans les zones de montagne, les documents d'urbanisme doivent déterminer la **capacité d'accueil du territoire, qui conditionne l'ampleur de l'ouverture à l'urbanisation**.

Pour les communes littorales, l'article L. 121-21 du code de l'urbanisme dispose que l'évaluation de la capacité d'accueil doit prendre en compte la préservation des espaces remarquables et caractéristiques du littoral, l'existence de risques littoraux, notamment ceux liés à la submersion marine, la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes, ainsi que les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

Pour les zones de montagne, l'article L. 122-8 précise seulement que cette capacité d'accueil doit être compatible avec la préservation des espaces naturels et agricoles caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard à préserver, ainsi que des terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières.

La notion correspond donc au « *niveau maximum de pression, exercée par les activités permanentes et saisonnières, que peut supporter le « capital de ressources du territoire » sans mettre en péril ses spécificités* »².

Longtemps regardée avec indulgence, cette obligation de définir la capacité d'accueil du territoire est appelée à devenir de plus en plus structurante, au regard de l'évolution de la pression foncière et sur les ressources du territoire. De fait, un **récent arrêt de la Cour administrative d'appel** de Nantes, validé par le Conseil d'État³, a défini la capacité d'accueil au sens de la loi Littoral comme « *le niveau maximum de pression que peut supporter le système de ressources du territoire* » et **considéré cette capacité**

¹ Cf. p. 191.

² Commissariat général au développement durable et Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages, *L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, fiche 18 : les spécificités des territoires littoraux et de montagne*, p. 6.

³ CAA de Nantes, 18/03/2025.

comme contraignante, conduisant par la suite à l'annulation de plusieurs Scot qui n'avaient pas évalué les capacités des lieux et équipements nécessaires pour accueillir une urbanisation.

Afin d'éviter la fragilisation des Scot et PLU(i), il conviendrait, selon la mission, qu'un texte – législatif ou réglementaire – **précise les attendus de la notion de capacité d'accueil, en matière de ressources à examiner, mais aussi de périmètre et d'horizon temporel**, étant entendu que ces précisions devraient s'accompagner, de la part de l'État, d'une mise à disposition des données pertinentes pour permettre aux collectivités concernées de procéder à l'évaluation requise.

Recommandation n° 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...)

b) Informer et former

En complément des précisions sémantiques mentionnées ci-dessus, la mission souhaite insister sur la nécessité de **permettre aux élus une meilleure appropriation de la réglementation propre au littoral et à la montagne, mais aussi de la jurisprudence**. En effet, si toute une partie de cette dernière est appelée à devenir caduque, en conséquence des clarifications mentionnées ci-dessus que la mission appelle de ses vœux, et si d'autres précisions pourront être apportées par le biais, notamment, des documents d'urbanisme¹, le maintien d'une certaine fluidité des notions employées, nécessaire à leur adaptation aux différents contextes locaux, ne permettra pas de s'abstraire totalement de comparaisons jurisprudentielles.

Or suivre, analyser, comprendre et mesurer les apports de la jurisprudence n'est pas aisé pour des communes souvent mal dotées – à l'exception des plus grandes - en ressources humaines et d'ingénierie. **Plus des deux tiers des élus de communes de montagne² et plus de la moitié des élus des communes littorales³ ayant répondu à la consultation estiment ne pas disposer de suffisamment d'informations sur l'application de la loi** (par le biais de guides d'application, circulaires ministérielles, formations...).

La mission relève que des circulaires explicatives, assorties de fiches techniques thématiques relativement complètes et pédagogiques, sont déjà accessibles en ligne, y compris leurs mises à jour les plus récentes, sur le site

¹ Cf. p. 189.

² 68 %.

³ 55 %.

internet du ministère de l'écologie¹, mais les trouver *via* une recherche Internet relève du parcours du combattant. La mission recommande donc que les services du ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation **mettent ces documents à disposition de l'ensemble des élus locaux, en les enrichissant de l'ensemble de la jurisprudence existante relative aux lois Montagne et Littoral**, en en faisant un **bilan critique** et en **rappelant le caractère non prescriptif de cette dernière**. Par ailleurs, si la mission se félicite de l'actualisation en cours de la circulaire relative à la loi Montagne, elle relève que la première mouture date de 2018, et appelle donc à une **mise à jour plus régulière de ces documents**.

Ces documents devraient également mentionner, par exemple, les cas de dérogations accordées au niveau ministériel² sur le fondement des dispositions dérogatoires prévues par la loi. La mission recommande que ces circulaires soient complétées, au niveau local, par un document mentionnant l'ensemble des dérogations accordées au niveau local par le préfet, sur le fondement, là aussi, des dispositions dérogatoires prévues par la loi³. Des **déclinaisons régionales**, notamment pour les outre-mer, pourraient également être envisagées, prenant en compte la jurisprudence relative à des cas locaux. Ces documents pourraient ainsi constituer un **répertoire consolidé d'exemples de modalités de mise en œuvre des dispositions des lois Montagne et Littoral**, au niveau national et local, à destination des élus.

Ils devraient en outre être **partagés avec les services déconcentrés de l'État**, assurant aux élus et aux services déconcentrés de l'État chargés du contrôle de légalité un même niveau d'information et une connaissance partagée de ces modalités de mise en œuvre. La mission recommande également que ces documents soient rendus aisément accessibles en ligne, afin que puissent également en prendre connaissance les différents services d'ingénierie qui accompagnent les collectivités dans leur travail d'élaboration des documents d'urbanisme, voire les simples particuliers. Ces documents devraient être mis à jour régulièrement.

Par ailleurs, afin d'assurer un niveau d'information égal et partagé des différents acteurs du territoire, la mission suggère d'**organiser des sessions de formation régulières**, présentant l'état de l'art relatif à l'application des lois Montagne et Littoral, à savoir tant les fondamentaux de

¹ Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme :

<https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/loi-relative-developpement-protection-montagne-loi-montagne> ;
Instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme :

<https://www.ecologie.gouv.fr/politiques-publiques/specificites-damenagement-du-littoral-instructions-elus>

² Par exemple pour les stations d'épuration, en loi Littoral (art. L. 121-5 et R. 121-1 du code de l'urbanisme).

³ Notamment les dérogations à l'appréciation du préfet, par exemple celles mentionnées à l'article L. 121-5-1 pour les infrastructures de production d'énergie renouvelable dans les zones non interconnectées, à l'article L. 121-10 pour les implantations agricoles en discontinuité, ou encore celle de l'article L. 121-12-1 relative à l'implantation de centrales photovoltaïques sur des friches.

ces deux textes que les dernières évolutions législatives, réglementaires et jurisprudentielles.

En dépit de l'assurance des représentants de la direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP) d'une excellente collaboration en la matière avec les associations d'élus, la mission a retenu des échanges avec les élus interrogés un déficit dans ce domaine. De telles formations, organisées par la DHUP, existent à destination des services déconcentrés de l'État, ainsi qu'à destination des commissaires enquêteurs. Elles sont toutefois peu nombreuses (en moyenne trois formations par an à destination des services déconcentrés, et des formations ponctuelles à destination des commissaires enquêteurs¹), alors qu'elles sont essentielles pour permettre que les services de l'État **disposent d'informations fiables et actualisées, pour assurer le traitement équitable des dossiers sur l'ensemble du territoire**. Par ailleurs, la structuration de programmes de formation sur les lois Montagne et Littoral serait également **utile aux élus locaux et aux services compétents des collectivités territoriales**. L'attention du Centre national de la fonction publique territoriale (CNFPT) pourrait être appelée sur ce point, et une collaboration mise en place avec la DHUP. En effet, si certaines régions, comme la Bretagne, sont très actives en matière d'information et de formation des élus, la situation semble plus nuancée ailleurs.

Recommandation n° 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.

Recommandation n° 14 : mettre en place des programmes d'information et de formations techniques sur les lois Montagne et Littoral pour les élus, les services déconcentrés de l'État et les services instructeurs des collectivités territoriales.

c) Faire évoluer le rôle des services de l'État

Enfin, la mission relève la **nécessité d'opérer une révolution copernicienne dans les relations et le positionnement de l'État par rapport aux collectivités territoriales, pour ce qui est de la mise en œuvre des lois Montagne et Littoral**, tant au niveau de l'administration centrale qu'au niveau local. Pour la DHUP, les services déconcentrés de l'État constituent, surtout en montagne, « *un relai d'ingénierie dont peuvent bénéficier les collectivités*² ». La perception qu'en ont les élus est cependant tout autre.

¹ DHUP, réponses à un questionnaire écrit.

² DHUP, réponses à un questionnaire écrit.

Auditionnée par la mission, Mme Marie-Noëlle Battistel, présidente de la commission permanente du Conseil national de la montagne, a clairement exposé les **difficultés rencontrées en 2016, au moment de l'inscription dans la loi des critères d'appréciation de la continuité de l'urbanisation**, d'abord pour faire prendre en compte ces évolutions législatives par la doctrine de l'administration centrale, puis pour diffuser ces évolutions et leurs modalités d'application auprès des services déconcentrés de l'État. La mission met en garde contre de tels **penchants conservateurs au sein des ministères, qui aboutiraient à vider de leur substance**, dans les instructions faites aux services instructeurs dans les services déconcentrés, **les évolutions pourtant nécessaires votées par le législateur**.

Surtout, la mission remarque que la rigidité des services de l'État dans le contrôle de légalité, tant des documents d'urbanisme que des autorisations d'urbanisme, est très régulièrement incriminée comme source de difficultés dans l'application des lois Montagne et Littoral. Au total, deux tiers des élus des communes de montagne¹ et littorales² ayant répondu à la consultation en ligne témoignent d'un **défait d'accompagnement au cas par cas** de la part des services de l'État, et près d'un quart des élus des communes de montagne³ et des communes littorales⁴ estiment que les évolutions des modalités d'application des règles d'urbanisme devraient principalement passer par une application moins rigide de la loi par les services de l'État. Trop souvent vus comme des censeurs, ces derniers sont régulièrement taxés d'**interprétations obtuses des textes législatifs et réglementaires**, de **manque d'objectivité**, mais aussi et surtout d'incapacité au dialogue : au total, **deux tiers des élus des communes de montagne et des communes littorales relèvent ainsi un déficit d'accompagnement au cas par cas par les services de l'État**. Ainsi, selon la même Marie-Noëlle Battistel, au diapason de nombre de témoignages entendus par la mission, « *[c]'est un combat permanent que d'aller voir les directions départementales des territoires (DDT) pour plaider l'autorisation de petites extensions rendues impossibles par la seule présence d'un petit ruisseau asséché depuis longtemps, qui crée une rupture de continuité* ».

Or, la mission relève que, selon les informations fournies par la Direction interministérielle à la transformation publique (DITP)⁵, **la quasi-totalité des cas de blocage remontés au dispositif France Simplification ont pu trouver une solution à droit constant**, soit par rappel aux services déconcentrés de l'État de la jurisprudence applicable, lorsqu'elle admettait en réalité la réalisation du projet, soit, après échanges avec les porteurs de projet, par des ajustements modérés n'empêchant pas l'atteinte des objectifs souhaités. Ainsi, selon la DITP, « *[l]'expérience de France Simplification conduit [...] à souligner que les difficultés d'application des lois*

¹ 66 %.

² 67 %.

³ 23 %.

⁴ 22 %.

⁵ Contribution écrite adressée à la mission.

Littoral et Montagne ne tiennent pas tant à une inadéquation de leurs objectifs fondamentaux qu'à la rigidité de leur mise en œuvre face à des situations locales diversifiées » et que « [l]a différenciation, entendue comme la capacité de l'État à adapter son dire et son action à la réalité de chaque territoire [...], constitue la réponse la plus efficace ».

Les raisons des blocages et du déficit de dialogue observés dans les territoires sont multiples, du **manque d'effectif des directions départementales des territoires (DDT)** à la crainte du risque juridique, en passant par une culture de la norme sans doute encore trop présente dans l'appareil d'État, par rapport à la culture du projet. En ce sens, l'évolution que la mission appelle de ses vœux, qui ne devrait d'ailleurs pas concerner uniquement les lois Montagne et Littoral, ni même uniquement le droit de l'urbanisme, ne fera sans doute pas en un jour.

Toutefois, la mission tient à souligner **l'importance primordiale de l'établissement d'un dialogue fructueux, au niveau local, entre les élus et les services déconcentrés de l'État**, afin d'éviter à ce dernier de ne jouer *in fine* que le rôle du censeur, à l'occasion du contrôle de légalité.

Recommandation n° 15 : faire évoluer le rôle des services de l'État, et notamment des services préfectoraux, d'une posture de contrôleur à celle de conseiller et d'accompagnateur et dresser des bilans réguliers d'application de ces deux lois, partagés entre collectivités territoriales et services de l'État.

2. Axe 3. 2. Prévoir certains assouplissements circonscrits aux règles d'urbanisme dans les communes littorales et les zones de montagne

Ainsi qu'indiqué précédemment, **le principe des restrictions à l'urbanisation dans les territoires littoraux et de montagne**, et notamment le principe d'urbanisation en continuité, **fait l'objet d'un large consensus**, y compris parmi les élus de ces territoires, attachés à la préservation des paysages et à la limitation de la consommation foncière, qui, au-delà de leurs vertus intrinsèques, dans une logique de protection de l'environnement, constituent également un **facteur d'attractivité précieux** pour le développement, notamment d'activités touristiques. Pour autant, **des difficultés ponctuelles** demeurent, concernant principalement la **mobilisation du bâti existant**, ainsi que les **constructions nécessaires à des activités** que leurs caractéristiques imposent d'implanter à distance des habitations.

a) Mobiliser le bâti existant

(1) Soutenir le comblement des « dents creuses »

Dans un contexte d'attention accrue aux problématiques de réduction de l'artificialisation des sols, de nombreux interlocuteurs de la mission ont insisté sur la **nécessité d'assouplir, tant en loi Littoral qu'en loi Montagne, les possibilités de mobilisation des « dents creuses » et de densification de groupes même modestes de constructions**. En effet, l'utilisation de ces dernières non seulement limite la consommation nouvelle d'espaces agricoles, naturels et forestiers (Enaf), dans une logique proche de celle du principe d'urbanisation en continuité prévalant dans les lois Montagne et Littoral, mais ne vient en outre, de manière cohérente, pas grever, sauf exception, les enveloppes foncières des communes définies en application de la loi Climat-résilience. Dès lors, la bonne **articulation de ces différents textes** revêt une **importance cruciale**, tant du point de vue de la **cohérence globale du cadre normatif** que de leur **acceptabilité** par les différentes parties prenantes.

La **difficulté de mobiliser les « dents creuses » semble particulièrement aigüe en loi Littoral**, pour les « secteurs déjà urbanisés ». En effet, alors que ces derniers ne peuvent, aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, que faire l'objet d'une densification, la mobilisation des « dents creuses » situées en bordure d'enveloppe urbaine se heurte à des difficultés.

La genèse de la notion de « secteurs déjà urbanisés » mérite d'être rappelée : jusqu'au début des années 2010, la densification des hameaux, au sens commun du terme, était admise, tant par la doctrine administrative que par les juridictions¹, leur extension demeurant toutefois strictement interdite². Un revirement de jurisprudence, en 2013, mit fin à cette possibilité³, toute construction nouvelle, même de faible ampleur, étant désormais assimilée à une extension de l'urbanisation en discontinuité, et donc interdite en vertu de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme. Afin de surmonter cette jurisprudence, **la loi Élan de 2018 a créé la notion de « secteurs déjà urbanisés », rétablissant explicitement la possibilité de densifier certains**

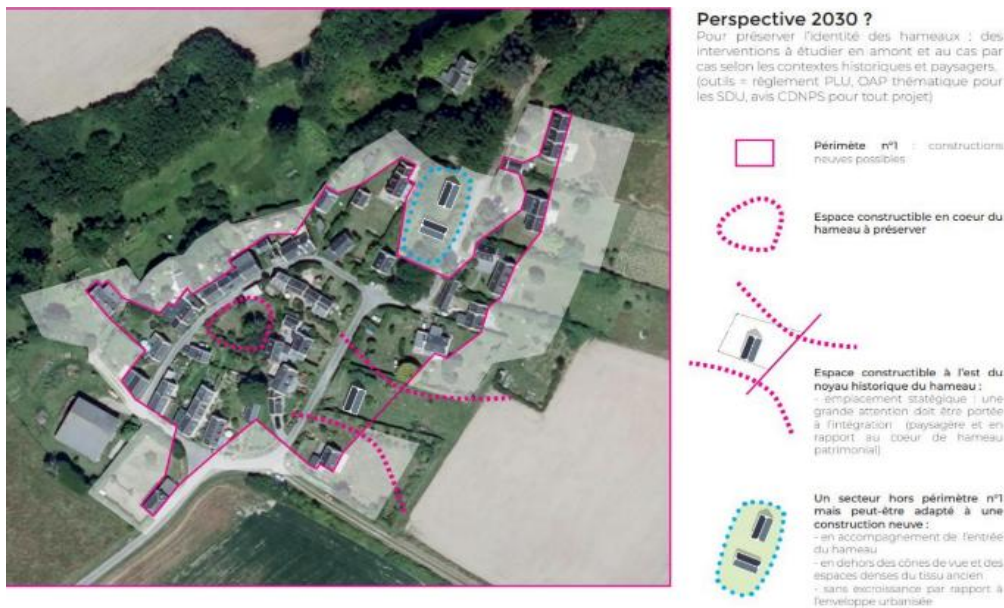
¹ La circulaire ministérielle n° 2006-31 du 14 mars 2006 relative à l'application de la loi Littoral précisait ainsi que « dans les hameaux existants, le Plan Local d'Urbanisme ou la carte communale peut autoriser l'édification de quelques constructions, à l'intérieur ou à la frange du hameau, à condition que l'implantation de ces constructions ne remette pas en cause la taille relativement modeste du hameau », et les juridictions s'appuyaient sur la décision « Soleil d'Or » du Conseil d'État, qui considérait qu'une opération réalisée dans un espace déjà urbanisé ne pouvait être regardée comme une extension de l'urbanisation au sens de l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme, qui si elle étendait ou modifiait de manière importante les caractéristiques d'un quartier, notamment en termes de densité, mais que « la seule réalisation dans un quartier urbain d'un ou plusieurs bâtiments, qui est une simple opération de construction, ne p[ouvait] être regardée comme constituant une extension au sens de la loi » (CE, 7 février, 2005, Commune de Menton (« Soleil d'Or »), n° 264 315).

² CE, 27 juillet 2009, Commune du Bono, n° 306 946.

³ CAA Nantes, 11/10/2013, n° 12NT01 355 (Commune de Landéda).

groupes de constructions dont les critères d'identification sont désormais fixés dans la loi¹, **par opposition aux espaces d'urbanisation diffuse**, et qui doivent, afin de pouvoir faire l'objet d'une telle densification, être identifiés par le Scot et délimités dans les PLU(i).

Cette possibilité offerte aux collectivités de délimiter des « *secteurs déjà urbanisés* » densifiables ne semble toutefois pas avoir été pleinement saisie au niveau local, d'une part en raison du caractère relativement récent de cette évolution législative, au regard des délais de modification des documents d'urbanisme, mais aussi et, à ce qu'il semble, en raison d'une certaine frilosité de la part des élus vis-à-vis de l'application d'un dispositif dont les critères d'identification et les modalités d'application leur apparaissent en définitive peu clairs et donc peu sécurisés, la frontière entre urbanisation en continuité et densification de « *dents creuses* » apparaissant ténue, lorsque ces dernières sont localisées sur les marges des « *secteurs déjà urbanisés* ». De ce fait, la délimitation de ces derniers ferait souvent l'objet, dans les PLU(i), d'interprétations excessivement restrictives, à la parcelle, ainsi que l'illustre l'exemple ci-dessous, développé lors de son audition devant la mission d'information par Mme Kristell Jamme, directrice du conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) du Morbihan :



Source : CAUE du Morbihan

En l'occurrence, la délimitation « à la parcelle » du périmètre du « *secteur déjà urbanisé* » ne permet pas la construction des deux maisons entourées de pointillés bleus, pourtant clairement assimilables à de la

¹ Art. L. 121-8 : « [Les] secteurs déjà urbanisés se distinguent des espaces d'urbanisation diffuse par, entre autres, la densité de l'urbanisation, sa continuité, sa structuration par des voies de circulation et des réseaux d'accès aux services publics de distribution d'eau potable, d'électricité, d'assainissement et de collecte de déchets, ou la présence d'équipements ou de lieux collectifs ».

densification, ce terrain apparaissant clairement comme une « dent creuse » au sein du « *secteur déjà urbanisé* ».

Afin de sécuriser les élus dans leurs pratiques et de favoriser la mobilisation des « dents creuses », la mission préconise de **préciser explicitement que les « dents creuses » en bordure de « secteurs déjà urbanisés » peuvent être intégrées dans le périmètre de ces derniers et, à ce titre, être rendues constructibles**. L'obligation, déjà fixée par l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, pour tout projet de construction en « *secteur déjà urbanisé* », de recueillir, en amont de la réalisation du projet, l'avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS), ainsi que l'obligation faite à l'autorité compétente de refuser l'autorisation lorsque le projet est de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages, constituent, aux yeux de la mission, **des garde-fous suffisants** contre le risque que l'assouplissement très limité proposé n'entraîne une extension non maîtrisée de l'urbanisation. La mission relève que cette évolution serait du reste cohérente avec la lecture faite par le Conseil d'État de la notion de « *secteurs déjà urbanisés* », censurant une décision du tribunal administratif de Pau déniait la qualité de « *secteur déjà urbanisé* » à un groupe de constructions au motif de son insuffisante densité¹ : pour le Conseil d'État, institués dans un but de densification, les « *secteurs déjà urbanisés* » ne pouvaient être appréciés au regard des mêmes critères de densité que les villages et agglomérations, afin de ne pas y grever excessivement les possibilités de densification.

Par ailleurs, aux termes de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, **la densification des « secteurs déjà urbanisés » ne peut être réalisée qu'aux « fins exclusives d'amélioration de l'offre de logement ou d'hébergement ou d'implantation de services publics »**. Cette restriction empêche de les valoriser, notamment en tant qu'équipements touristiques². Sont également interdites les constructions mixtes, même destinées majoritairement à du logement ou à de l'hébergement et qui pourraient comprendre, par exemple, des commerces de pied d'immeuble ou autres locaux professionnels³. **Lever cette contrainte et diversifier les usages des constructions réalisables dans ces « secteurs déjà urbanisés » permettrait de dynamiser ces petits bourgs ou hameaux** dont certains sont aujourd'hui relativement peu attractifs pour de l'habitat permanent, du fait de leur inadaptation aux besoins des habitants (éloignement des équipements et services publics, coûts de réhabilitation trop importants en vue d'une utilisation en tant que résidence principale, ...), tout en évitant de la consommation d'espaces ailleurs.

¹ CE, 22 avril 2022, Office public de l'habitat des Pyrénées-Atlantiques, n° 450 229.

² Si l'utilisation en tant que gîtes ou locations saisonnières est admise, en tant qu'entrant dans la catégorie « hébergement », ce n'est pas le cas des hébergements touristiques « professionnels », qui entrent dans la catégorie des bâtiments commerciaux.

³ Flash DGALN n° 05-2020.

Une autre difficulté portée à la connaissance de la mission concerne la **mobilisation du foncier économique déjà bâti : en loi Littoral**, la jurisprudence considère de manière régulière que les **zones d'activités commerciales, industrielles ou artisanales** peuvent être qualifiées d'« agglomération » ou de « village » au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, et donc faire l'objet tant d'une densification que d'une extension en continuité. Toutefois, alors que la circulaire ministérielle de 2006, dans ses critères de définition des agglomérations, villages et hameaux¹, indiquait clairement cette possibilité, l'instruction du Gouvernement du 7 décembre 2015 relative aux dispositions particulières au littoral du code de l'urbanisme, qui a abrogé cette circulaire, ne comprend plus cette précision, ce qui a introduit un **doute sur la possibilité de qualifier de village ou agglomération au sens de la loi Littoral des zones d'activités, quelques décisions juridictionnelles isolées leur ayant dénié cette qualité**. Même si des décisions jurisprudentielles récentes sont venues confirmer la possibilité de qualifier des zones d'activités de « villages » ou « agglomération » au sens de la loi Littoral², la mission recommande que cette interprétation soit clarifiée sinon dans la loi, du moins par le biais d'une circulaire interprétative. La même situation prévaut en zones de montagne, où des décisions jurisprudentielles, quoique isolées, ont estimé qu'une zone d'activité économique n'était pas constitutive, en elle-même, d'un « bourg », « village » ou « hameau », au sens de la loi Montagne³. Aussi, il pourrait être utile de **légaliser la jurisprudence ouvrant la possibilité de qualifier d'agglomérations, villages, bourgs, etc. les zones d'activités économiques**.

¹ Circulaire n° 2006-31 du 14 mars 2006.

Cf. par exemple CAA Nantes, 25/03/2011, n° 10NT00 154 : *bien que située à l'écart du bourg, une zone d'activité est considérée comme une « zone déjà urbanisée caractérisée par une densité significative de constructions », alors qu'elle comporte une quarantaine de bâtiments industriels desservis par un réseau de voies internes ; TA Rennes, 09/01/2013, n° 1205 055 : un lieu-dit comprenant 80 constructions et une zone artisanale et commerciale doit être regardé comme constituant un village au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, compte tenu de ses caractéristiques, du nombre d'habitations qu'il comporte et de la présence de commerces ; CAA Nantes, 25/02/2022, n° 20NT00 038 : la Cour considère qu'en dépit de la densité faible d'un parc d'activités, ce dernier ne peut être qualifié d'urbanisation diffuse, cette densité demeurant élevée « eu égard à la nature des activités qu'[il] abrit[e] ».*

² Seuls les critères de nombre de constructions et de densité étant retenus pour qualifier des villages et agglomérations (CE, 12 juin 2023, Société Bouygues Immobilier, n° 459 918), l'absence de services publics n'étant pas à elle seule un critère pertinent pour dénier à un groupe de constructions cette qualification (CAA Nantes, 05/02/2016, n° 15NT00 387). Cf. en outre CAA Nantes, 14/03/2018, n° 16NT01 335 où la Cour a fondé sa décision de qualifier la zone d'« agglomération » sur l'évaluation de la densité du site « eu égard à la configuration particulière d'une zone d'activité économique » ; cf. aussi plus récemment CE, 17 février 2023, Commune de Narbonne, n° 452 346 : *doit être considéré comme village ou agglomération un secteur constitué de constructions implantées « de façon relativement dispersée présentant une faible densité du fait, en particulier, de la surface importante occupée par des bassins de décantation et d'évaporation situés dans l'emprise du site industriel ».*

³ Cf. par ex. CAA Toulouse, 13/10/2022, n° 19TL01 591.

Dans les zones de montagne, la **définition des plus petits groupes de constructions susceptibles de constituer une accroche à l'urbanisation en continuité pose également difficulté**, pour pouvoir mobiliser le foncier disponible sur de petites zones d'activités ou à proximité immédiate de ces dernières. En effet, l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme ne mentionne actuellement que les « *groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* »¹. **En retirer la notion restrictive d'« habitations » permettrait de faire évoluer plus rapidement ces petits groupes de constructions à vocation économique, sans avoir à solliciter une dérogation au principe d'urbanisation en continuité.**

Recommandation n° 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.

(2) Clarifier le régime de reconstructions et de travaux sur bâtiments existants

(a) Assouplir le régime des réfections dans les espaces remarquables du littoral

Plusieurs interlocuteurs de la mission ont mentionné des difficultés relatives aux **travaux sur des bâtiments existants, qu'il s'agisse de réfections, de reconstructions ou d'extensions, voire de construction d'annexes, pour les bâtiments situés en discontinuité**, et ce tant en zone littorale qu'en zone de montagne.

Dans l'absolu, le principe d'urbanisation en continuité ne fait pas obstacle, ni au titre de la loi Montagne ni au titre de la loi Littoral, à la **possibilité de procéder à l'adaptation, à la réfection, à l'extension limitée et à la construction d'annexes de tailles limitées, pas plus que le principe d'urbanisation limitée en espaces proches du rivage**. Ainsi, les travaux d'entretien sont, en principe, admis dans les deux régimes lorsqu'ils se bornent à maintenir l'état normal du bâtiment, sans création de surface de plancher ni d'emprise au sol, ni changement de destination de destination, et sans atteinte au site. Les travaux de réfection sont en principe également admis, à condition qu'ils ne constituent pas, du fait de leur ampleur, ou parce qu'ils s'accompagneraient, par exemple, d'un changement de destination dans

¹ La jurisprudence considère que le « groupe d'habitations » est caractérisé lorsque les constructions forment un ensemble cohérent (CAA Lyon, 24/11/2009, n° 07LY02 650) et que les maisons ne sont pas espacées de plus de 100 à 200 mètres environ (cf. par ex. TA Grenoble, 18/05/2006, n° 030 547).

des secteurs où ce dernier est interdit¹, une extension de l'urbanisation. De même, les travaux d'adaptation ou d'amélioration sont en principe admis, dès lors qu'ils ne constituent pas une extension de l'urbanisation².

Le régime applicable en zones de montagne est à cet égard très clair, puisque **l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme cite désormais expressément l'ensemble de ces travaux comme admissibles, en discontinuité³. En zone littorale** en revanche, les règles relatives aux travaux sur les bâtiments existants **découlent de l'application des règles plus générales dégagées par la jurisprudence**, distinguant les opérations constitutives d'une extension d'urbanisation des opérations non constitutives d'une extension d'urbanisation⁴. Cependant, la jurisprudence à ce sujet semble bien établie, et relativement libérale, en ce qui concerne les travaux d'entretien et de réfection. Ainsi, quoique les règles de construction soient plus strictes dans la bande littorale des 100 mètres, excluant notamment l'extension des constructions existantes⁵, le Conseil d'État a clairement énoncé que les dispositions en régissant l'urbanisation n'ont « *pas pour objet ou pour effet d'interdire dans la bande littorale des 100 mètres tout aménagement des constructions déjà existantes* »⁶. Par suite, la jurisprudence estime logiquement que **la restauration d'une construction n'est pas une construction au sens des règles relatives à la bande des 100 mètres, ou une urbanisation au sens des**

¹ Comme c'est le cas dans la bande littorale des 100 mètres : CE, 8 octobre 2008, Baboeuf, n° 293 469.

² Cette notion d'extension limitée n'est pas interprétée de manière unanime par la jurisprudence : au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme, un simple agrandissement de construction existante n'est pas considéré comme une extension de l'urbanisation (notamment CE, 3 avril 2020, Commune de l'Île de Batz, n° 419 139, validant une jurisprudence plus ancienne), même si l'agrandissement est conséquent (CAA de Nantes, 28/03/2006, n° 05NT00 824 : multiplication de la surface totale habitable par cinq ; TA de Rennes, 12/05/2011, n° 0800 453 : adjonction à une maison existante d'une maison mitoyenne de 100 m² ; TA de Rennes, 08/11/2019, n° 1700 881 : autorisation d'un agrandissement de stabulation d'environ 2 000 m², d'environ 1 000 m² supplémentaires), même si certaines juridictions sont moins souples (CAA Marseille, 19/06/2003, n° 99 MA00 183 : interdiction de l'agrandissement de 50 m² d'une maison de 262 m² à usage d'habitation ; CAA Marseille, 15/03/2007, n° 04 MA00 130 : interdiction d'un projet de transformation d'une habitation en hôtel avec augmentation de 35 % de la surface).

³ Art. L. 122-5 du code de l'urbanisme, tel que modifié par les lois n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, pour les réfections et extensions limitées ; n° 2000-1208 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, pour l'adaptation ; n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat, pour les changements de destination ; n° 2016-1888 du 28 décembre 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne, pour la construction d'annexes de taille limitée, ayant légalisé des jurisprudences plus anciennes.

⁴ Cf. en particulier la jurisprudence « Soleil d'Or » du Conseil d'État, selon laquelle constitue une extension d'urbanisation, donc soumise au principe d'urbanisation en continuité, une opération qui a pour effet d'étendre ou de renforcer de manière significative un périmètre bâti ou d'en modifier les caractéristiques de manière significative (CE, 7 février 2005, « Soleil d'or », n° 264 315).

⁵ CE, 21 mai 2008, n° 297 744 : le principe d'interdiction de construction dans la bande des 100 mètres hors espaces urbanisés s'applique tant aux constructions et installations nouvelles qu'à l'extension des constructions existantes ; CE, 8 octobre 2008, n° 293 469 : principe d'interdiction de changement de destination dans la bande littorale, hors espaces déjà urbanisés (hors cas particuliers).

⁶ CE, 8 octobre 2008, Commune de l'Île d'Aix, n° 293 469 ; cf. aussi par ex. CAA Marseille, 06/04/2017, n° 15 MA01 104 ; CAA Bordeaux, 27/09/2018, n° 16BX03 927.

articles L. 121-8 et L. 121-13 du code de l'urbanisme, et doit donc être autorisée, quelle qu'en soit la localisation¹.

**Exemple de restauration autorisée d'un bâtiment
dans la bande des 100 mètres à la pointe du Blair (56)**



Source : document fourni par M^e Loïc Prieur

La mission a d'ailleurs pu prendre connaissance de difficultés relatives à la rénovation de constructions dans la bande littorale des 100 mètres, dans les Hautes-Alpes, signalées *via* le dispositif France Simplification, et résolues par une simple instruction du ministère de la Ville et du logement au préfet, lui rappelant les règles applicables en la matière. Des difficultés supplémentaires sont observées dans les espaces remarquables et caractéristiques du littoral, où ne sont en principe autorisées que les opérations de réfection, à l'exclusion des opérations d'extension, même limitée². Les règles applicables ont en outre été durcies depuis 2019, puisque désormais, ces réfections doivent être conçues « *de manière à permettre un retour du site à l'état naturel* »³. Un arrêt de la Cour administrative d'appel de

¹ Cf. par ex. CAA Nantes, 10/01/2023, n° 21NT00 096. Cf. également CE, 4 février 2011, Commune de Ploemeur, n° 340 015 : y compris lorsqu'à cette occasion sont réalisées des créations et modifications de d'ouvertures.

² Art. R. 121-5 du code de l'urbanisme : l'extension limitée n'est admise que pour les bâtiments et installations nécessaires à l'exercice d'activités économiques. La remise en état du patrimoine classé ou inscrit est également possible.

³ Dernier alinéa de l'art. R. 121-5 du code de l'urbanisme.

Marseille, qui a connu un certain retentissement, a notamment jugé contraire à la réglementation applicable dans ces espaces la création d'ouvertures en façade d'une construction existante, la réalisation d'un local technique, la réfection d'une clôture, la pose d'un portail et la réalisation d'aménagements paysagers¹, estimant que ces opérations ne constituaient pas des opérations de simple réfection. Dès lors, ainsi que l'a exprimé Olivier Carré, maire de Bréhat, et président de l'Association des îles du Ponant, « [l]a jurisprudence de la loi Littoral dans les espaces remarquables est telle qu'aujourd'hui [...], rien n'[est] plus autorisé, hormis le changement d'huisseries à l'identique. Cela confirme l'interprétation de plus en plus rigoureuse de la loi Littoral, qui conduit à interdire énormément de choses ». Pour lever cette difficulté, la mission propose de **préciser que l'ensemble des travaux sur les bâtiments existants ne créant ni emprise au sol ni surface de plancher sont autorisés dans les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral, lorsque les travaux ne modifient pas les caractéristiques essentielles du bâti, afin d'assurer le maintien de leur bonne insertion dans l'environnement.**

(b) Élargir les possibilités de reconstruction à l'identique et quasi à l'identique

La réglementation est en revanche **moins favorable en ce qui concerne les reconstructions** de bâtiments détruits. En effet, **les dispositions d'urbanisme des lois Montagne ou Littoral ne font pas obstacle à l'application de l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme**, qui dispose qu'est autorisée, nonobstant toute disposition d'urbanisme contraire, la **reconstruction à l'identique** d'un bâtiment régulièrement édifié, détruit depuis moins de dix ans, excepté si le document d'urbanisme en vigueur ou un plan de prévention des risques naturels en dispose autrement². Ainsi, comme l'a exprimé la DHUP dans ses réponses à un questionnaire écrit : « Dans les espaces non urbanisés de la bande des 100 mètres, les reconstructions à l'identique font [même] exception au principe d'inconstructibilité »³. Toutefois, la notion de reconstruction à l'identique est interprétée strictement par la jurisprudence⁴ : **dès lors qu'une de ces conditions fait défaut, le projet est requalifié en construction nouvelle et tombe sous les prescriptions restrictives des lois Montagne et Littoral**, interdisant donc notamment les reconstructions avec extensions ou adaptations, y compris si ces dernières sont

¹ CAA Marseille, 29/03/2022, n° 20 MA00 338.

² Cf. par ex. CAA Marseille, 07/05/2012, n° 08 MA01 778 : droit à la reconstruction dans la bande des 100 mètres.

³ L'art. L. 111-23 du code de l'urbanisme permet également la restauration, sur tout le territoire des communes littorales, des bâtiments dont subsiste l'essentiel des murs porteurs (CE, 4 août 2021, n° 433 761).

⁴ L'implantation, le volume et la surface doivent ainsi être identiques (réponse ministérielle n° 90 267, 21 décembre 2010) de même que la destination et l'aspect extérieur (CE, 16 mai 2018, Houis, n° 406 645 ; réponse ministérielle du 15 novembre 2012), excepté de menues modifications telles que le réaménagement des espaces intérieurs sans création de surface supplémentaire ni modification de la construction, ou de modifications de la surface de très faible ampleur.

liées, par exemple, à une amélioration de la performance énergétique ou de l'accessibilité.

Ainsi, ce droit à reconstruction est **particulièrement vulnérable, en secteur littoral, dans les espaces proches du rivage et a fortiori dans la bande littorale des 100 mètres**, et, en zones de montagne, **dans les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières**¹, en raison des restrictions plus fortes à l'extension de l'urbanisation qui y prévalent (alors que dans les secteurs soumis « uniquement » au principe d'urbanisation en continuité, le juge se contente de contrôler, conformément au droit commun applicable dans ces secteurs, que la reconstruction ne constitue pas en réalité une construction nouvelle, ou une extension de l'urbanisation en discontinuité²). De même, en zones de montagne, si **l'article L. 122-11 du code de l'urbanisme autorise la reconstruction d'anciens chalets d'alpages et bâtiments d'estives** sur les terres nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales et forestières, un chalet entièrement détruit, dont ne subsistent que des ruines, ne peut bénéficier de ce droit à reconstruction dérogatoire³.

Face à ces blocages, et afin de faciliter la mobilisation du bâti existant, y compris lorsqu'il est réduit à l'état de ruine, la mission préconise de **sécuriser le droit à reconstruction avec adaptations mesurées** des bâtiments réguliers détruits depuis moins de dix ans, dans les conditions fixées à l'article L. 111-15 du code de l'urbanisme. Elle soutient par ailleurs le principe de l'élargissement du champ des opérations autorisées sur les anciens chalets d'alpage et bâtiments d'estive, dans les espaces agricoles, pastoraux ou forestiers opéré par l'article 6 *bis* de la proposition de loi « Montagne III »⁴ pour y intégrer la reconstruction de bâtiments complètement détruits, sous réserve de conservation de leurs « *caractéristiques principales* », tout en recommandant un encadrement de cet élargissement afin de se prémunir contre les risques de mitage et de cabanisation : il conviendrait par exemple de s'assurer que ces reconstructions, déjà soumises à un double avis consultatif de la CDPENAF et de la CDNPS et nécessitant l'accord du préfet, ne soient **pas incompatibles avec la vocation agricole ou pastorale des espaces environnants**.

¹ Mentionnées à l'article L. 122-10 du code de l'urbanisme.

² Cf. par ex. CE, 11 juin 2021, n° 449 840.

³ Selon l'instruction ministérielle de 2018 précitée, la restauration ou la reconstruction d'un ancien chalet d'alpage ou bâtiment d'estive « implique donc au minimum la connaissance du volume initial de la construction ainsi que sa destination », avec a minima quatre murs et des éléments de charpente, étant entendu que « très exceptionnellement », « pourrait être admise la reconstruction de ruines constituées au moins de fondations lisibles si des documents anciens [...] permettent de reconstituer ce volume et la destination de la construction ou si des traces sur le terrain permettent cette reconstitution » (Instruction du Gouvernement de 2018, fiche 10, p. 5). Cette interprétation fait suite à la décision CE, 13 mai 1992, Fernandez et a été constamment appliquée par les juridictions (cf. par exemple CAA Lyon, 01/10/2013, n° 13LY00 315).

⁴ Introduit en commission à l'Assemblée nationale par l'amendement n° CD1.

(c) Sécuriser la construction d'annexes en loi Littoral, hors bande littorale

En ce qui concerne la **création d'annexes pour les bâtiments situés en discontinuité**, l'article L. 122-5 du code de l'urbanisme les autorise explicitement en zones de montagne, pour peu que leur taille demeure limitée. La question est plus **débatue dans les secteurs soumis à la loi Littoral**. La DHUP indique ainsi qu'« *en l'absence de jurisprudence stabilisée, [s]a doctrine [...] consiste à considérer [les annexes] comme des constructions soumises au principe de continuité et donc interdites si détachées de la construction principale* »¹.

En effet, la jurisprudence considère généralement que la construction d'annexes constitue une extension de l'urbanisation² ; toutefois le Conseil d'État l'admet³, lorsque le PLU(i) l'autorise, dans les conditions fixées à l'article L. 151-12 du code de l'urbanisme, à savoir **sous condition que la construction ne compromettent pas l'activité agricole ou la qualité paysagère du site** et que les dispositions du règlement du PLU(i) réglementant leur implantation ont été soumises à l'avis de la commission départementale de préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF). Afin de sécuriser les pétitionnaires, notamment dans les zones d'habitat diffus, **cette faculté pourrait être explicitement inscrite dans la loi, et étendue aux zones urbanisées ou à urbaniser**, où certaines constructions peuvent se trouver en discontinuité de l'urbanisation existante, au sens de l'article L. 121-8 du code de l'urbanisme.

De même, pourrait être réaffirmée la possibilité de créer des annexes dans les « *secteurs déjà urbanisés* » – ce qui est généralement admis par la jurisprudence –, y compris lorsqu'une annexe est située hors du périmètre du secteur, faute de quoi la règle serait paradoxalement plus stricte en « *secteur déjà urbanisé* » qu'en zone d'urbanisation diffuse⁴.

Recommandation n° 17 : prévoir des assouplissements limités pour les travaux portant sur des constructions existantes :

- **permettre, dans les espaces remarquables et caractéristiques du littoral, tous travaux ne créant ni surface de plancher ni emprise au sol supplémentaire, et ne modifiant pas de manière significative les caractéristiques du bâti ;**

- **assouplir, en zone de montagne comme dans les communes littorales, le régime de reconstruction à l'identique de bâtiments en discontinuité, y compris les anciens chalets d'alpage, en permettant des adaptations et extensions limitées ;**

- **sécuriser la construction d'annexes dans les communes littorales, hors bande littorale.**

¹ DHUP, réponses à un questionnaire écrit.

² Cf. par ex. CAA Nantes, 28/10/2011, n° 10NT00 838.

³ CE, 26 novembre 2024, n° 465 732.

⁴ L'attention de la mission sur ce point a été attirée par M^e Loïc Prieur.

b) Détendre la contrainte pour l'implantation d'activités incompatibles avec le voisinage des habitations

De nombreux interlocuteurs de la mission ont mis en exergue la nécessité d'adaptations législatives ciblées, notamment au bénéfice des constructions et infrastructures ne pouvant être implantées à proximité de zones habitées. La DITP, dans son bilan des saisines de France Simplification relatives aux lois Montagne et Littoral, relève la surreprésentation de dossiers relatifs au déploiement des énergies renouvelables et des infrastructures de télécommunications, ainsi qu'au maintien des activités agricoles et conchylicoles.

À cet égard, les **difficultés** sont **plus aigües dans les secteurs littoraux**, comme le font clairement apparaître les résultats de la consultation en ligne effectuée par la mission : à la question de savoir si l'application de la loi Montagne ou de la loi Littoral a posé des difficultés concrètes auxquelles ils auraient été confrontés, **plus des deux tiers des élus de montagne répondants indiquent n'avoir été confrontés à aucune difficulté, contre seulement 25 % des élus des communes littorales.**

De fait, le **régime d'urbanisation en zones de montagne** est beaucoup **plus souple que dans les communes soumises à la loi Littoral**. La première raison en est l'absence de secteurs soumis à des contraintes plus fortes que celle de l'urbanisation en continuité, à l'image de la bande littorale et des espaces proches du rivage dans les communes littorales. Ensuite, le spectre des formes urbaines pouvant constituer une accroche à l'urbanisation en continuité, a été progressivement élargi, avec des seuils de qualification *in fine* relativement bas, afin de mieux s'adapter aux réalités des territoires montagnards : contrairement au « village » de la loi Littoral, qui requiert une quarantaine de constructions au moins¹, en montagne, le « hameau » peut ne regrouper qu'une dizaine ou une quinzaine de constructions² ; les « *groupes de constructions traditionnelles ou d'habitations existants* », introduits en 2003³, peuvent même concerner des groupes de moins de dix constructions, pour peu que leur configuration permet de les considérer comme appartenant à un même ensemble⁴.

En outre, **des exceptions au principe d'urbanisation en continuité sont explicitement prévus** en zone de montagne : dès l'origine pour les « unités touristiques nouvelles » (UTN)⁵ et certaines installations dont la localisation en discontinuité correspond à une nécessité technique impérative⁶, visant à accompagner le développement des domaines skiables et stations de sports d'hiver ; puis, à partir de 1995, **pour l'ensemble des**

¹ Cf. p. 79.

² Art. L. 122-5 du code de l'urbanisme et instruction du Gouvernement de 2018, fiche n° 2, p. 6.

³ Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat.

⁴ Instruction du Gouvernement de 2018, fiche n° 2, p. 7-8.

⁵ Art. L. 145-9 et L. 145-10 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 122-16 du code de l'urbanisme.

⁶ Art. L. 145-8 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 122-3 du code de l'urbanisme.

« installations ou [...] équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées »¹ d'autre part, depuis 2003, de manière plus générale, sous réserve d'une étude intégrée au Scot ou au PLU(i) justifiant la nécessité de discontinuité et de la compatibilité du projet avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel montagnard². La combinaison de ces différentes dispositions **permet de répondre peu ou prou à tous les cas nécessitant une urbanisation en discontinuité, sous réserve que cette dernière soit justifiée.**

Tel n'est pas le cas dans les communes soumises à la loi Littoral, où les possibilités d'urbanisation en discontinuité sont désormais limitativement énumérées dans la loi³. **Afin de lever les blocages persistants dans les territoires, la mission recommande des exceptions complémentaires ciblées, à inscrire dans la loi, pour plusieurs catégories de projets présentant un intérêt public.**

(1) Accompagner le développement d'infrastructures de production d'énergies renouvelables

L'installation d'infrastructures de production d'énergie, notamment d'énergies renouvelables, se heurte au principe d'urbanisation en continuité, alors même que leur implantation est la plupart du temps incompatible avec le voisinage de zones habitées, ou du moins non souhaitée par les résidents.

En ce qui concerne les zones de montagne, aucune dérogation spécifique n'est prévue au bénéfice des infrastructures de production d'énergie. Toutefois, la possibilité d'implantation en discontinuité d'installations et ouvrages « nécessaires aux services publics » lorsque leur localisation dans ces espaces correspond à une nécessité technique impérative est, de jurisprudence constante – même si l'appréciation se fait au cas par cas -,

¹ Loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire pour les réfections et extensions limitées : art. L. 145-3 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 122-5 du code de l'urbanisme.

² Loi n° 2003-590 du 2 juillet 2003 urbanisme et habitat : art. L. 145-3 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 122-7 du code de l'urbanisme. L'autorisation est accordée après avis de la commission départementale de la nature, des paysages et des sites (CDNPS).

Même en l'absence d'une telle étude, le même article prévoit que le PLU(i) ou la carte communale peut délimiter des hameaux et des groupes d'habitation nouveaux intégrés à l'environnement, après accord de la commission départementale de préservation des espaces agricoles, naturels et forestiers (CDPENAF) et de la CDNPS, dans les cas où la préservation des espaces, paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel et culturel montagnard, la préservation et le développement des activités agricoles, pastorales et forestières, ou la protection contre les risques naturels, impose une urbanisation en discontinuité.

Des dérogations sont même possibles pour les communes dépourvues de tout document d'urbanisme non soumises à pression foncière, afin de ne pas entraver leur développement, du moment que ces dérogations demeurent compatibles avec la protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel montagnard.

³ Cf. p. 50.

applicable à plusieurs catégories d'infrastructures de production d'énergie, par exemple les centrales hydroélectriques, qui ne peuvent s'établir que sur un cours d'eau, ou encore les éoliennes, obligatoirement situées à une distance minimum de 500 mètres des constructions à usage d'habitation¹. L'obtention de la dérogation est toutefois conditionnée à une appréciation au cas par cas du projet, notamment de sa qualification d'équipement public incompatible avec le voisinage.

Cette qualification n'est en revanche pas applicable aux **installations photovoltaïques** au sol, pas plus que les dispositions de l'article L. 122-5 permettant une implantation en discontinuité pour les installations ou équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, dès lors que les installations en question ne créent pas de risque électrique établi et présentent une gêne visuelle limitée pour le voisinage². Elles **peuvent toutefois être autorisés dans le cadre des exceptions au principe de continuité de droit commun de l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme**³. Même si, selon le Syndicat des énergies renouvelables (SER), de telles études de discontinuité sont assez rarement intégrées dans les documents d'urbanisme, obligeant les porteurs de projet à solliciter des modifications de ces derniers, ce qui allonge les délais de réalisation des projets, EDF fait état de plusieurs dizaines de projets développés dans ce cadre, sans mentionner de difficultés particulières.

Toutefois, **compte tenu des enjeux que revêt le développement des infrastructures de production d'énergie photovoltaïque, et afin d'accélérer l'implantation de ce type d'installations, la mission estime que des dérogations ad hoc** devraient pouvoir être accordées, sur le modèle de la dérogation en faveur des éoliennes figurant à l'article L. 121-12 du code de l'urbanisme pour les communes littorales.

¹ Art. L. 553-1 du code de l'environnement.

CE, 16 juin 2010, Leloustre, n° 311 840 : applicabilité, au cas par cas, de la dérogation aux éoliennes ; CE, 26 févr. 2014, n° 345 011 ; ainsi que CE, 19 septembre 2014, Protégeons nos espaces pour l'avenir, n° 357 327 : bien que l'article L. 122-3 exige une qualification publique de ces ouvrages, le Conseil d'État admet que des équipements (en l'occurrence des éoliennes) sous maîtrise d'ouvrage privée puissent bénéficier de la disposition, lorsque l'électricité produite alimente le réseau général de distribution d'électricité.

Les installations de méthanisation industrielle générant des distances d'éloignement réglementaires peuvent également bénéficier de la dérogation pour équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, le statut privé du maître d'ouvrage ne faisant pas obstacle à cette qualification, ainsi que la jurisprudence l'a établi en matière éolienne, sous réserve que le gaz ou l'électricité produits soient injectés dans le réseau général de distribution.

² CE, 7 oct. 2015, n° 380 468, SAS ECRCF ; CAA Lyon, 13 déc. 2016, n° 15LY00 920. Cf. également TA Toulon, 01/12/2011, n° 0901 233 ; TA Toulon, 24/02/2011, n° 1002 299 ; CAA Marseille, 20/03/2014, n° 12 MA02 078.

³ Cf. p. 51. L'article 39 de la loi Aper a précisé le régime applicable pour les communes couvertes par une carte communale sans Scot, en permettant une telle implantation en discontinuité sous réserve de l'existence, au sein de la carte communale, d'une étude justifiant que l'urbanisation en discontinuité est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel.

En ce qui concerne les territoires littoraux, la loi « Croissance verte » de 2015 a créé une **dérogation au principe de continuité spécifique pour les éoliennes**, lorsque leur implantation est incompatible avec le voisinage des zones habitées. L'implantation n'est toutefois possible qu'à une distance de plus d'un kilomètre du rivage, et lorsque le projet n'est pas de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux sites et paysages remarquables, avec l'accord de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale compétent en matière de plan local d'urbanisme ou, à défaut, du conseil municipal de la commune concernée par l'ouvrage, et après avis de la CDNPS¹.

Plus récemment, en vue de sécuriser **la construction de nouveaux réacteurs nucléaires**, au regard de leur conformité à loi Littoral, la loi « Nouveau nucléaire » de 2023² a prévu une dérogation temporaire, non codifiée, pour les nouvelles installations nucléaires implantées à proximité immédiate ou à l'intérieur du périmètre des installations nucléaires existantes à Penly (Seine-Maritime) et à Gravelines (Nord), ainsi que pour les ouvrages de raccordement et les équipements et installations liés à leur exploitation.

Pour les projets photovoltaïques, en revanche, constamment considérés, au titre de la loi Littoral, comme une extension d'urbanisation³, en l'absence d'un dispositif général permettant de déroger au principe d'urbanisation en continuité, à l'image de ce que permet en zones de montagne l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme, la **situation est beaucoup plus contrainte qu'en montagne**. De ce fait, selon les informations fournies par la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR), en Loire-Atlantique par exemple, seuls cinq projets d'infrastructures d'énergies renouvelables seraient en développement dans les communes littorales du département, la couverture par la loi Littoral constituant même « *un critère d'élimination de sites en phase prospection* »⁴.

Si l'article 37 de la loi Aper de 2023⁵ a apporté une certaine souplesse, en permettant d'implanter des panneaux photovoltaïques en discontinuité⁶,

¹ Art. L. 121-12 du code de l'urbanisme, créé par la loi n° 2015-992 du 17 août 2015 relative à la transition énergétique pour la croissance verte.

² Loi n° 2023-491 du 22 juin 2023 relative à l'accélération des procédures liées à la construction de nouvelles installations nucléaires à proximité de sites nucléaires existants et au fonctionnement des installations existantes.

³ CE, 28 juill. 2017, EARL Clos B., n° 397 783 ; CE, 17 févr. 2023, n° 452 346.

⁴ Selon les informations fournies par la FNCCR, la sévérité de la lecture faite par les services de l'État de la notion de continuité les aurait même conduits à refuser une autorisation d'urbanisme pour une centrale photovoltaïque au sol située dans l'enceinte d'une station de traitement des eaux usées sur une commune littorale, au motif que cette station de traitement était en discontinuité de l'urbanisation et que cette installation aurait constitué une extension de l'urbanisation.

⁵ Loi n° 2023-175 du 10 mars 2023 relative à l'accélération de la production d'énergies renouvelables. L'article 66 de la loi Aper (codifié à l'article L. 121-5-2 du code de l'urbanisme) a en outre assoupli le régime d'implantation de lignes électriques en vue de faciliter le développement des installations de production d'énergie renouvelable, par dérogation à l'ensemble des dispositions de la loi Littoral relatives à l'urbanisme, sous condition notamment de moindre impact environnemental.

⁶ Art. L. 121-12-1 du code de l'urbanisme.

lorsque le projet est situé sur des friches¹, ou sur les bassins industriels de saumure saturée², la mission considère que cette possibilité devrait être approfondie et suggère également, comme pour les zones de montagne, **d'aligner les conditions d'implantation des infrastructures de production d'énergie photovoltaïque sur celles qui prévalent pour l'implantation d'éoliennes.**

En revanche, la mission relève avec **satisfaction l'assouplissement par la récente loi de simplification de la vie économique³ du régime d'implantation des antennes de téléphonie mobile en zones littorales**, dont la rigidité compromettait la couverture de ces territoires, pourtant denses⁴, en permettant leur implantation en discontinuité aux conditions cumulatives de :

- la localisation à la distance la plus éloignée possible de la limite haute du rivage, compte tenu des difficultés techniques et de la configuration géographique des lieux, et en tout état de cause au-delà des espaces proches du rivage et d'une bande de cent mètres de la limite haute du rivage ;

- la nécessité technique dûment justifiée de localiser ces installations en discontinuité de l'urbanisation ;

- la démonstration qu'elles ne sont pas de nature à porter atteinte significative à l'environnement et aux paysages, au regard de la topographie du secteur et des infrastructures de raccordement⁵.

¹ Définies à l'article L. 111-26 du code de l'urbanisme, et dont la liste est fixée par décret, après concertation avec le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres et avis des associations représentatives des collectivités territoriales concernées.

² L'autorisation étant accordée par le préfet, après avis de la CDNPS, et conditionnée au fait que le projet ne soit pas de nature à porter atteinte à l'environnement, notamment à la biodiversité ou aux paysages et à la salubrité ou à la sécurité publiques, « en fonctionnement normal comme en cas d'incident ou d'accident ».

³ V de l'article 39 de la loi n° 2026-403 du 26 mai 2026 de simplification de la vie économique.

⁴ Selon la Fédération française des télécoms (FFT), pas moins de 200 sites sur les un peu moins de 2 000 sites mobiles identifiés en 2024 comme pouvant bénéficier de l'installation d'antennes dans les zones littorales sont bloqués, en raison d'un refus d'autorisation d'urbanisme en raison de la loi Littoral. 584 sites supplémentaires identifiés auraient vu les démarches pour obtenir une autorisation d'urbanisme suspendues avant même la demande, en raison d'un risque identifié de non-respect du principe d'urbanisation en continuité de la loi Littoral. Ces chiffres sont cependant à comparer aux plus de 1 000 sites en cours de déploiement pour densifier la couverture mobile avec des difficultés d'implantations qui ne sont pas liées directement à la loi Littoral.

⁵ Dans les zones de montagne, une dérogation spécifique au principe de continuité était déjà prévue au bénéfice des réseaux de communication électroniques depuis la loi Élan, l'article L. 122-3 du code de l'urbanisme disposant explicitement que les installations et ouvrages nécessaires à l'établissement de réseaux de communications électroniques ouverts au public ne sont pas soumis au principe de continuité, dès lors que leur localisation en zone de montagne est nécessaire pour améliorer la couverture du territoire.

Recommandation n° 18 : assouplir le régime applicable aux installations photovoltaïques en loi Montagne et en loi Littoral, pour permettre leur implantation en discontinuité.

(2) Assouplir les possibilités d'implantation d'équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées

En ce qui concerne les demandes, nombreuses, d'assouplissement du **régime d'urbanisation pour les stations d'épuration ou déchetteries** en zone littorale, la mission relève que le code de l'urbanisme prévoit déjà depuis 1994¹ la possibilité d'implanter, par **dérogation**, des stations d'épuration en discontinuité², étant précisé par la partie réglementaire du même code que l'autorisation est délivrée par les ministres chargés de l'urbanisme et de l'environnement³. **Si des ajustements de délais et de procédures**, qui ne relèvent pas du domaine de la loi, **pourraient être faits**, la mission considère que l'article L. 121-5 du code de l'urbanisme constitue un **point d'équilibre satisfaisant**, pour la bande littorale et les espaces proches du rivage.

En effet, la mission a notamment pu constater, à l'occasion de sa visite sur l'île de Batz, dont la nouvelle station d'épuration a pu bénéficier de la dérogation, que sa construction a surtout été freinée par la réglementation environnementale et les prescriptions de l'architecte des Bâtiments de France, dans un secteur protégé au titre des abords en raison de la proximité du phare de l'île de Batz. Elle relève également que 15 ans après l'entrée en vigueur de cette disposition, une circulaire du ministère de l'écologie exhortait les préfets, compte tenu de la multiplication des demandes de dérogations, à vérifier avec soin, lors de leur instruction, leur bien-fondé, certains dossiers présentant « *de nombreuses insuffisances du point de vue de la loi Littoral tendant à affaiblir sa prise en compte, sa portée et plus globalement, la sécurité juridique de l'autorisation ministérielle susceptible d'être accordée* »⁴.

Elle relève toutefois que cette procédure, initialement conçue pour permettre l'implantation de stations d'épuration dans la bande littorale⁵, a été peu à peu élargie par la jurisprudence à l'ensemble du territoire des communes littorales⁶, obligeant ainsi à actionner une procédure extrêmement lourde pour des projets parfois nettement situés à l'intérieur des terres. Aussi, **dans un souci de clarté et d'efficacité de l'action publique locale**, la mission suggère, sur le modèle de la loi Montagne, de **prévoir dans la loi Littoral une**

¹ Loi n° 94-112 du 9 février 1994 portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction.

² Art. L. 121-5 du code de l'urbanisme.

³ Art. R. 121-1 du même code.

⁴ Circulaire du 26 janvier 2009.

⁵ Rapport n° 189 (1993-1994) fait par M. Philippe François au nom de la commission des affaires économiques sur le projet de loi, modifié par l'Assemblée nationale, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, p. 24.

⁶ Circulaire du 26 janvier 2009 précitée.

exception au principe d'urbanisation en continuité pour les installations et équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, hors bande littorale. Dans cette dernière, la procédure actuelle continuerait de s'appliquer.

Recommandation n° 19 : sur le modèle de la loi Montagne, prévoir une exception au régime d'urbanisation en continuité dans la loi Littoral pour les installations et équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, hors bande littorale.

(3) Desserrer la contrainte sur les bâtiments agricoles

Le troisième secteur en faveur duquel la mission estime indispensable d'assouplir les règles est celui de **l'agriculture**. La mission d'information a en effet une conviction : **les espaces littoraux et de montagne ne sont pas seulement des espaces à protéger, mais aussi des espaces de production agricole, qu'il importe de maintenir**, non seulement en tant qu'activité économique, mais également parce que **l'agriculture participe pleinement au façonnement et à la préservation des paysages caractéristiques de ces territoires.**

De ce point de vue, les lois Littoral et Montagne ont eu un réel effet protecteur, en limitant le mitage des terres agricoles par une urbanisation diffuse. Toutefois, alors que la loi Montagne avait prévu dès l'origine un volet agricole, un objectif¹ et des dispositions visant à la préservation des « *terres nécessaires au maintien des activités agricoles, pastorales et forestières* », en dépit du développement d'un tourisme de sports d'hiver², dans les secteurs littoraux, cette protection a jusqu'à présent surtout été incidente, **les conditions du développement et du maintien de l'activité agricole dans ces territoires n'ayant pas fait l'objet d'une réflexion globale.**

De ce fait, plusieurs acteurs interrogés par la mission, notamment les chambres d'agriculture, mais également les élus locaux, ont témoigné des **freins** causés par les dispositions de la loi Littoral en matière d'urbanisme à **l'activité agricole**, au risque parfois de mettre en péril l'avenir de l'agriculture sur certaines communes.

En effet, aux termes du droit actuel, les exploitations agricoles :

- peuvent s'implanter, y compris en discontinuité de l'urbanisation³, en dehors des espaces proches du rivage et de la bande littorale des

¹ Art. 18 de la loi Montagne.

² Art. L. 145-3 de l'ancien code de l'urbanisme ; art. L. 122-10 du code de l'urbanisme.

³ L'article 43 de la loi Élan de 2018 a levé la condition d'incompatibilité avec le voisinage de zones habitées, élargissant ainsi la dérogation introduite au bénéfice des bâtiments agricoles par la loi n° 99-574 du 9 juillet 1999 d'orientation agricole pour surmonter la jurisprudence considérant, depuis 1997, les bâtiments agricoles comme constitutifs d'une extension d'urbanisation (TA Rennes

100 mètres, avec l'accord du préfet et après avis de la CDPENAF et de la CDNPS, sous réserve que ces constructions ou installations ne soient pas de nature à porter atteinte à l'environnement ou aux paysages¹ (la même possibilité étant également ouverte dans les espaces proches du rivages aux installations conchylicoles²) ;

- peuvent, y compris dans les espaces proches du rivage, réaliser des **travaux de mise aux normes sanitaires**, à condition toutefois que ces derniers n'occasionnent pas d'accroissement des effluents d'origine animale³.

En outre, **dans les espaces remarquables et caractéristiques du littoral**, la surface de plancher des bâtiments agricoles est **plafonnée à 50 m²⁴**, excepté, dans les zones de pêche, de cultures marines ou lacustres, de conchyliculture, de saliculture et d'élevage d'ovins de prés salés, les constructions et aménagements exigeant la proximité immédiate de l'eau liés aux activités traditionnellement implantées dans ces zones, lorsque leur localisation est rendue indispensable par des nécessités techniques⁵.

La restriction relative à l'implantation de bâtiments agricoles dans les espaces proches du rivage est **particulièrement pénalisante dans les territoires ne disposant pas ou peu de rétro-littoral**. C'est le cas en particulier :

- des **petites îles, constituées exclusivement** ou quasi-exclusivement d'espaces proches du rivage.

Auditionné par la mission, Éric Grall, maire de l'île de Batz, a cité l'exemple de l'agriculture biologique, relativement développée sur son territoire, dont les règles imposent aux agriculteurs de séparer les différentes productions, et donc de construire pour ce faire différents hangars, ce qui est actuellement impossible dans les espaces proches du rivage ;

- des **zones de montagne soumises à la loi Littoral**, où l'interdiction de construire des bâtiments agricoles dans les espaces proches du rivage restreint les possibilités de développement de l'agriculture dans les secteurs les plus plans, mais aussi souvent les plus fertiles (plaine orientale en Corse, rives des lacs de montagne, ...).

Le maire de Prunières (Hautes-Alpes) a d'ailleurs exposé à la mission, lors de son déplacement, ses difficultés à relocaliser en zone agricole des bâtiments agricoles rattrapées par l'urbanisation, du fait de l'extensivité de cette notion d'espace proche du rivage autour du lac de Serre-Ponçon.

14/05/1997, n° 97 424 et n° 912 312, confirmés par CAA Nantes, 10/06/1998, n° 97NT01 421 et CE, 15 octobre 1999, n° 198 578).

¹ Art. L. 121-10 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 121-10 du code de l'urbanisme.

³ Art. L. 121-11 du code de l'urbanisme.

⁴ Art. L. 121-24 et 4° a) de l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme.

⁵ 4° b) de l'article R. 121-5 du code de l'urbanisme.

De ce fait, la mission recommande **d'assouplir le régime d'implantation et de modification des bâtiments agricoles dans les espaces proches du rivage**. Elle relève qu'une telle **disposition a déjà été adoptée récemment deux fois par le Sénat**, dans le cadre du projet de loi d'orientation agricole et dans le cadre de la proposition de loi de simplification du droit de l'urbanisme et du logement (« proposition de loi Huwart »)¹. Une proposition de loi récemment déposée par M. David Margueritte, sénateur de la Manche, reprend cette proposition². L'activation de cette disposition pourrait être renvoyée aux documents locaux de planification et d'urbanisme, en fonction de critères liés à la configuration des lieux³. Dans tous les cas, les garanties prévues par le régime actuel hors des espaces proches du rivage (accord du préfet et avis préalable de la CDPENAF et de la CDNPS) resteraient applicables. La mission rappelle qu'aucune restriction aux agrandissements n'existe quand les bâtiments agricoles sont situés en continuité de l'urbanisation, hors espaces proches du rivage, et tant que les agrandissements constituent une extension limitée de l'urbanisation, dans les espaces proches du rivage. À ce titre, il pourrait être précisé, en cohérence avec l'autorisation d'implantation inconditionnelle en discontinuité, dans les espaces proches du rivage, que la règle ne peut y être plus restrictive pour les bâtiments agricoles situés en continuité.

En ce qui concerne les **espaces caractéristiques et remarquables du littoral**, pour lesquels le détail des constructions et aménagements autorisés est fixé par voie réglementaire, la mission recommande également la **levée de l'obligation de n'implanter que des aménagements légers**, peu adaptés aux besoins d'une agriculture professionnelle, **ainsi que le plafond de 50 m²**, particulièrement pénalisant pour les filières maraîchères, horticoles et floricoles, pour lesquelles les serres, tunnels et équipements de production sont indispensables, mais aussi pour certaines activités pastorales, comme l'illustre le cas de la bergerie de Genêts, dans la baie du Mont-Saint-Michel. Au-delà de ce seuil, des **conditions de non-atteinte aux paysages**, voire d'autorisation préfectorale et consultation des commissions compétentes sur le modèle du régime fixé par l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme, seraient souhaitables, afin de **ne pas dénaturer ces espaces remarquables**. En

¹ Amendement n° 668 *rect. bis* de Mme Billon dans le cadre du projet de loi d'orientation pour la souveraineté alimentaire et le renouvellement des générations en agriculture ; amendement n° 167 *rect. bis* de M. Margueritte dans le cadre de la proposition de loi « Huwart » de simplification du droit de l'urbanisme et du logement. Ces dispositions ont toutes deux été censurées par le Conseil constitutionnel, la première parce qu'elle instituait, selon le Conseil constitutionnel, une différence de traitement non justifiée entre les communes insulaires métropolitaines et les autres, considérant que les communes insulaires métropolitaines « ne se distinguent pas nécessairement des autres communes littorales ou des communes d'outre-mer auxquelles s'appliquent les restrictions prévues par l'article L. 121-10 du code de l'urbanisme », le second en tant que cavalier législatif.

² Proposition de loi n° 331 (2025-2026) de M. David Margueritte et plusieurs de ses collègues, déposée le 30 janvier 2026.

³ Notion retenue notamment à l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme pour justifier l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, ainsi qu'à l'article L. 121-6, pour justifier les dérogations à l'interdiction de nouvelles routes de transit à moins de 2 kilomètres du rivage.

cohérence avec la reconnaissance de l'activité agricole comme indispensable au maintien des paysages caractéristiques du littoral et de la préservation des milieux naturels, pourrait également venir à l'appui d'autorisations d'implantation dans les espaces remarquables et caractéristiques du littoral la contribution des activités concernées au maintien des paysages et à la préservation des milieux naturels et à la gestion des milieux écologiques.

Enfin, sans se prononcer sur le détail de l'encadrement de la mesure, qui nécessiterait des échanges plus poussés avec les élus des différents territoires concernés, la mission recommande de **réfléchir à un assouplissement des types de constructions autorisées, en discontinuité, au titre des activités agricoles**. En effet, depuis la loi Élan de 2018, le code de l'urbanisme autorise sur tout le territoire, dans les zones agricoles des plans locaux d'urbanisme, l'implantation des constructions et installations nécessaires à la transformation, au conditionnement et à la commercialisation des produits agricoles, lorsque ces activités constituent le prolongement de l'acte de production, dès lors qu'elles ne sont pas incompatibles avec l'exercice d'une activité agricole, pastorale ou forestière sur le terrain sur lequel elles sont implantées et qu'elles ne portent pas atteinte à la sauvegarde des espaces naturels et des paysage, après avis de la CNPENAF¹. **Cet assouplissement n'a pas été étendu aux zones littorales et de montagne, pénalisant des territoires où l'activité agricole est déjà soumise à de multiples contraintes**. Le Réseau agricole des îles atlantiques (RAIA) a au contraire alerté la mission sur un durcissement de l'interprétation de la loi Littoral concernant ces activités de transformation, de conditionnement et de commercialisation à la ferme, autrefois tolérées par les services instructeurs, qui fait obstacle au développement d'une agriculture de circuits courts, par exemple avec les filières laitières et viande à Belle-Île-en-Mer, les productions légumières à Batz, la viticulture à Oléron et Ré ou encore la pomme de terre primeur à Noirmoutier. La mission considère que **la demande est légitime en ce qui concerne les constructions et installations nécessaires à la transformation et au conditionnement des produits agricoles**, dont la localisation sur place est souvent impérative, mais est plus réservée sur les activités de commercialisation, un assouplissement en la matière pouvant ouvrir le champ à l'implantation d'activités tertiaires peu compatibles avec les objectifs de protection des terres agricoles. Le même assouplissement pourrait être proposé en zones de montagne.

¹ Il de l'article L. 151-11 du code de l'urbanisme.

Recommandation n° 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, y compris 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.

c) Les limites du « zéro artificialisation nette »

La mission a été alertée par les élus locaux quant aux **difficultés** que faisait peser sur les territoires littoraux et de montagne le **cumul des restrictions à l'urbanisation propres aux lois Littoral et Montagne et les objectifs de réduction de l'artificialisation des sols** fixés par la loi Climat-résilience. Près de 40 % des élus des communes littorales et de montagne ayant répondu à la consultation en ligne ont d'ailleurs cité les restrictions découlant de l'atteinte de ces objectifs comme un motif devant justifier la modification des règles d'urbanisme de ces deux lois¹.

De fait, en raison, précisément, des restrictions à l'urbanisation prévues par les lois Montagne et Littoral, **les territoires littoraux et de montagne ont été depuis quarante ans à l'avant-garde de la sobriété foncière**. De ce fait, **la détermination mathématique des enveloppes foncières des collectivités pour la décennie 2021-2031 par rapport à la consommation constatée sur la décennie précédente**² aboutit à **pénaliser excessivement** des communes dont la consommation a, par force, été plus modeste qu'elle ne l'aurait été sans les lois Littoral et Montagne, et en tout cas plus modeste que leurs besoins théoriques, en comparaison du reste du territoire.

Toutefois, selon le Cerema, l'artificialisation est 2,6 fois plus importante sur le littoral que sur le reste du territoire³, et est encore appelée à augmenter dans les années à venir, puisque l'Insee évaluait à 4,5 millions l'augmentation du nombre d'habitants supplémentaires attendus dans les départements littoraux entre 2007 et 2040⁴. Le flux d'artificialisation sur le littoral n'est donc pas prêt de se tarir. Les territoires de montagne, quant à eux, représentent 10 % du flux d'artificialisation national annuel, pour 7 % de la population, avec des situations très contrastées entre territoires soumis à une forte pression foncière et territoires en recherche d'attractivité⁵. Aussi, la mission **ne recommande pas une dispense de l'application des objectifs de**

¹ 38 % des élus des communes littorales estimant que les règles d'urbanisme de la loi Littoral devaient être adaptées ; les proportions sont identiques pour les élus des communes de montagne.

² Conformément aux dispositions de l'article 194 de la loi Climat-résilience.

³ https://www.geolittoral.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/artificialisation_vf_med_cerema.pdf

⁴ Surfride, contribution écrite.

⁵ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/solutions-limiter-artificialisation-zone-montagne-retour>

réduction de l'artificialisation pour les territoires littoraux et montagnards, qui aurait des effets délétères pour ces territoires fragiles.

Toutefois, afin de **ne pas pénaliser doublement des territoires déjà fortement contraints**, elle recommande que les dispositions relatives à la territorialisation des enveloppes foncières, obtenues par le Sénat dans le cadre des négociations avec le Gouvernement préalables à l'adoption de la loi « ZAN 2 »¹ - le code général des collectivités territoriales prévoit dans une logique de complémentarité et de rééquilibrage que **les régions doivent tenir compte, pour la territorialisation des objectifs de réduction de l'artificialisation dans les schémas régionaux d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (Sraddet), des particularités géographiques locales des communes littorales et des zones de montagne²** - fassent l'objet d'une **application scrupuleuse**. La mission appelle également l'État, dans le cadre du contrôle de légalité, à être particulièrement attentif à la bonne mise en œuvre de ces dispositions, essentielles pour assurer une **équité territoriale** entre les communes littorales et de montagne et les autres.

Recommandation n° 21 : assurer une meilleure prise en compte des particularités géographiques locales des communes littorales et des zones de montagne dans la territorialisation des enveloppes foncières résultant de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par la loi Climat-résilience.

**D. AXE N° 4 : FAIRE DE LA LOI MONTAGNE UNE « LOI DES MONTAGNES »
ET DE LA LOI LITTORAL UNE « LOI DES LITTORAUX »**

1. Différencier sans déroger : soutenir la déclinaison territoriale des dispositions des lois Montagne et Littoral en redonnant la main aux élus locaux

a) Soutenir la planification et développer l'ingénierie

Les échanges avec les élus locaux, notamment lors du déplacement de la mission dans le département du Finistère, ont mis en lumière la **nécessité de leur permettre de reprendre la main sur l'élaboration de leurs documents d'urbanisme** : un maire a ainsi relaté aux membres de la mission la manière dont le bureau d'études chargé de l'assister dans la rédaction du futur PLU(i) lui avait imposé sans aucune explication la limite des espaces proches du rivage, sans jamais le solliciter pour prendre part au diagnostic territorial. Le

¹ Loi n° 2023-630 du 20 juillet 2023 visant à faciliter la mise en œuvre des objectifs de lutte contre l'artificialisation des sols et à renforcer l'accompagnement des élus locaux.

² 3° de l'article R. 4251-3 du code général des collectivités territoriales. Une disposition similaire est prévue pour les Scot (art. R. 141-5 du code de l'urbanisme).

déficit d'ingénierie au service des collectivités pour appliquer les dispositions des lois Montagne et Littoral ressort très clairement de la consultation menée sur le site du Sénat, puisque **plus des deux tiers des élus des communes de montagne¹ et quasi la même proportion des élus des communes littorales² s'estiment insuffisamment informés sur les dispositions d'urbanisme de la loi Montagne et en déficit d'ingénierie.**

Afin de permettre aux élus de mieux appréhender la réglementation et de la mettre en œuvre de manière adéquate dans leurs documents d'urbanisme, la mission recommande de **renforcer l'ingénierie à disposition des collectivités pour les accompagner dans le processus d'élaboration de leurs documents d'urbanisme, depuis le diagnostic territorial jusqu'à l'élaboration des dispositions du règlement.** L'offre d'ingénierie déployée par le Cerema, l'Agence nationale pour la cohésion des territoires (ANCT), les Conseils d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) ou encore les agences d'urbanisme – dont la mission salue le travail – devrait ainsi être structurée, pour être rendue plus lisible et accessible aux élus.

En outre, au cours de ses auditions, la mission a pu relever qu'au niveau local, les **lois Littoral et Montagne étaient souvent rendues responsables de toutes les contraintes de construction et de développement territorial**, alors qu'elles ne constituent qu'**une brique du grand mur des réglementations** : comme l'a par exemple relevé le maire de Pléneuf-Val-André (Côtes-d'Armor) dans sa contribution écrite adressée à la mission, l'application cumulative, sur un même territoire, de la loi Littoral, des obligations de réduction de l'artificialisation fixées par la loi Climat-résilience, et des interdictions de construire liées aux zonages des plans de prévention des risques naturels (en l'espèce un plan de prévention des risques d'inondation et de submersion), mais également des obligations de réalisation de logements sociaux, fixées par l'article 55 de la loi « SRU »³, se traduisent par une réduction significative du foncier mobilisable, entraînant en particulier une forte tension sur l'offre de logements, notamment en résidences permanentes.

L'AMF résume également de manière parlante, dans sa contribution écrite, le **grand « ras-le-bol » dans le cadre duquel les lois Littoral et Montagne**, objets juridiques anciens et bien identifiés, y compris du grand public, **font parfois figure de bouc-émissaires** :

« L'une des principales difficultés rencontrées aujourd'hui [...] est l'accumulation des réglementations.

Les lois Littoral et Montagne doivent désormais être articulées avec :

- le ZAN ;

¹ 70 %.

² 61 %.

³ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

- les PPRN ;
- les enjeux biodiversité ;
- Natura 2000 ;
- les continuités écologiques ;
- les problématiques de ressource en eau ;
- les obligations énergétiques ;
- les règles relatives au recul du trait de côte.

En pratique, les collectivités reçoivent des injonctions parfois contradictoires. Il est fréquent qu'une commune doive simultanément :

- limiter l'étalement urbain ;
- produire du logement permanent ;
- maintenir des services publics ;
- préserver les espaces agricoles ;
- réduire l'exposition aux risques naturels.

Cette situation rend l'élaboration des documents d'urbanisme de plus en plus difficile. Du point de vue des services instructeurs, l'absence de hiérarchisation claire des objectifs publics complique fortement l'analyse des dossiers. »

Or, ainsi que le relève encore M^e Grégory Mollion, dans les zones de montagne notamment, « [l]es principales difficultés rencontrées aujourd'hui par les territoires de montagne ne résultent d'ailleurs pas tant de la loi Montagne elle-même que de l'application du droit de l'environnement et, plus particulièrement, du régime de protection des espèces protégées »¹, le régime lié à la loi Montagne elle-même apparaissant « globalement proportionné et équilibré ».

La recherche globale d'une meilleure articulation entre ces différentes législations, réglementations, documents, périmètres et objectifs, voire d'une rationalisation de ces derniers, excède le champ de la mission. Toutefois, cette dernière rappelle que les documents de planification et d'urbanisme ont précisément pour objet de traduire en règles juridiques opérationnelles, pour un territoire donné, l'ensemble de ces réglementations. La mission estime donc que **le développement de la planification constitue l'une des clefs d'une meilleure appropriation des lois Littoral et Montagne** par les collectivités, mais aussi par les particuliers. Dans les territoires particulièrement contraints, en termes de constructibilité, que sont la montagne et le littoral, du fait notamment de l'existence d'un panel de risques naturels et de protections environnementales, une attention accrue devrait être accordée au niveau local à cette articulation, par le biais des documents d'urbanisme et de planification (Scot, PLU(i) et carte communale).

¹ Réponses à un questionnaire écrit.

L'articulation entre ces différentes contraintes d'urbanisation au sein des documents d'urbanisme permettrait également d'améliorer la lisibilité des règles. Lors du déplacement de la mission dans le Finistère a par exemple été évoqué le cas d'une zone « à urbaniser », ouverte en continuité d'un noyau existant, mais dont la partie la plus proche de ce noyau déjà urbanisé était en fait inconstructible en raison de protections environnementales, rendant de fait impossible la délivrance de tout permis sur le reste de la zone, considérée de ce fait en discontinuité. Pour la mission, ce type de cas relève moins d'une malfaçon ou d'une excessive rigidité de la loi que d'un défaut dans le processus de planification.

Recommandation n° 22 : renforcer l'ingénierie pour accompagner les collectivités territoriales montagnardes et littorales dans l'élaboration des documents d'urbanisme, améliorer l'articulation entre les différents documents de planification et d'urbanisme et encourager la planification.

b) Faire du Scot le véritable pivot de la différenciation territoriale

(1) Renforcer le pouvoir prescriptif du Scot à l'échelle locale

(a) Le Scot, un élément clef de l'application des lois Montagne et Littoral

Le code de l'urbanisme confie au Scot diverses prérogatives dans l'application de la loi Littoral et de la loi Montagne.

En ce qui concerne la **loi Montagne**, la réalisation d'un Scot permet en premier lieu, par dérogation, la **réalisation d'une urbanisation en discontinuité**, lorsque ce dernier comporte une étude justifiant, en fonction des spécificités locales, qu'une urbanisation qui n'est pas située en continuité de l'urbanisation existante est compatible avec le respect des objectifs de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel, ainsi qu'avec la protection des risques naturels - cette faculté restant toutefois ouverte aux PLU(i) ou à la carte communale en l'absence de Scot, sous conditions plus strictes¹.

Le Scot peut également exclure certains plans d'eau de faible importance des règles applicables aux plans d'eau intérieurs d'une superficie inférieure à 1 000 hectares² et, avec l'accord de l'autorité administrative compétente de l'État, et au vu d'une étude *ad hoc*, autoriser, dans la bande de 300 mètres par principe inconstructible autour de ces plans d'eau, certains aménagements et constructions, « en fonction des spécificités locales, dans certains

¹ Art. L. 122-7 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 122-12 du code de l'urbanisme.

secteurs délimités »¹. Ces deux **possibilités** demeurent toutefois **ouvertes aux documents locaux d'urbanisme, en l'absence de Scot**.

Le Scot définit également la localisation, la nature et la capacité des UTN structurantes².

En ce qui concerne la loi Littoral, la réalisation d'un Scot permet de faire écran aux dispositions relatives à l'extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage, puisque l'article L. 121-13 du code de l'urbanisme dispose que l'ouverture à l'urbanisation dans le PLU(i) ne nécessite pas de justification ni de motivation, lorsque le PLU est conforme au Scot³.

Surtout, depuis la loi Élan de 2018, il appartient aux Scots de *« détermine[r] les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés »* et d'en définir la localisation⁴, la délimitation à la parcelle étant faite par le PLU(i)⁵.

L'article L. 121-22 du code de l'urbanisme dispose que les Scot et les PLU(i) doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation.

Par ailleurs, il importe de préciser que **même dans les cas où la loi ne confie pas explicitement aux Scots le soin de définir des notions figurant dans la loi Littoral ou la loi Montagne, ces derniers peuvent, au titre de leurs compétences générales**, les préciser : c'est par exemple classiquement le cas pour l'identification des espaces remarquables et caractéristiques du littoral⁶.

Ainsi, le Scot représente **déjà un échelon important dans la mise en œuvre des lois Littoral et Montagne**, parfois même **incontournable pour mettre en œuvre certains assouplissements** récemment introduits dans la loi, puisqu'un PLU(i) ne peut par exemple délimiter des *« secteurs déjà urbanisés »* en l'absence de Scot, ou lorsque le Scot ne les a pas identifiés⁷. La mission relève d'ailleurs que **l'insuffisante généralisation des Scot est identifiée par l'Anel et Interco' Outre-mer comme l'un des facteurs de difficulté d'appropriation de la loi Littoral outre-mer**, les PLU(i) n'étant pas habilités, en l'absence de Scot, à définir des SDU, tout comme le grand nombre de communes toujours régies par le RNU en Corse⁸.

¹ Art. L. 122-24 du code de l'urbanisme.

² Art. L. 141-11 du code de l'urbanisme.

³ De fait, lorsque le Scot comporte des dispositions suffisamment précises et compatibles avec ces dispositions législatives qui précisent les conditions de l'extension de l'urbanisation dans l'espace proche du rivage dans lequel l'opération est envisagée, le caractère limité de l'urbanisation qui résulte de cette opération devra s'apprécier en tenant compte des dispositions du schéma concerné (CE, 11 mars 2020, Confédération Environnement Méditerranée et autres, n^{os} 419 861 et 419 862).

⁴ Art. L. 141-13 du code de l'urbanisme.

⁵ Art. L. 121-8 du code de l'urbanisme.

⁶ CE, 28 avril 2017, Commune de Batz.

⁷ CAA Nantes, 27/06/2023, n^o 21BX03 412.

⁸ https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/20_260_223/mi_litt.html

(b) Renforcer le rôle des Scot dans la mise en œuvre des lois Montagne et Littoral

La mission estime que le **rôle du Scot dans la déclinaison territoriale des lois Montagne et Littoral** devrait être **renforcé**. Souvent appuyés sur des bassins de vie, les Scot peuvent en effet, à une échelle intermédiaire entre la région et les communes ou intercommunalités, décliner de manière opérationnelle les notions des lois Montagne et Littoral, d'une manière adaptée à la réalité des territoires, tout en évitant une excessive fragmentation de la réglementation. Pour rappel, la loi Huwart de novembre 2025¹ a créé un « document unique » valant Scot et PLU(i), lorsque les périmètres d'un Scot et d'un PLU(i) coïncident, afin de mutualiser et ainsi accélérer les procédures d'élaboration et de modification.

La mission préconise donc une **exigence accrue à l'égard des Scot dans la définition des notions de la loi Littoral (et, le cas échéant, de la loi Montagne)**, en élargissant la palette des notions que les Scot doivent définir (à cet égard, la notion d'espaces proches du rivage paraît primordiale), mais aussi la précision de ces définitions, qui devraient être appuyées sur une véritable démarche d'analyse territoriale, et prendre en compte les spécificités locales, tant en matière de géographie et de topographie qu'en matière de formes locales d'urbanisme et d'habitat.

Par ailleurs, en l'état actuel de la législation, **le Scot ne peut que préciser la loi, sans toutefois pouvoir l'adapter**. Ainsi, il ne peut par exemple pas créer de catégories de formes urbaines intermédiaires, non citées dans la loi, ni par exemple qualifier artificiellement des secteurs d'habitation diffus².

Afin d'assurer une meilleure territorialisation de la loi Littoral et de la loi Montagne, il conviendrait, selon la mission, de confier au Scot un véritable pouvoir d'adaptation. À cet égard, la manière dont le Padduc corse, qui, aux termes de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales, est **habilité à préciser les modalités d'application, « adaptées aux particularités géographiques locales », des deux lois**, pourrait servir d'exemple. Ainsi, en fonction d'un diagnostic territorial, le Padduc explicite par exemple le fait que :

- dans les littoraux de plaines et de plateaux, la topographie ne peut être prise comme un élément déterminant, de même que la végétation, « *qui peut rester similaire sur de longues distances loin de la côte* », les critères à privilégier étant alors la co-visibilité avec la mer, et l'« *ambiance maritime* » ;

- dans les littoraux de falaises et massifs littoraux, le critère de co-visibilité, insuffisamment discriminant, ne peut faire office de critère de délimitation des espaces proches du rivage.

¹ Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

² CAA Nantes, 12/09/2025, n° 23NT01 781 ; TA Rennes, 25/04/2025, n° 2204 496.

Ces critères sont ensuite déclinés, dans le Padduc, pour chaque type du littoral corse.

En proposant de confier un tel pouvoir de précision au Scot de notions « *adaptées aux particularités géographiques locales* », la mission souhaite également que soient tirées toutes les conséquences du **rapport de compatibilité** dans lequel les dispositions des lois Littoral et Montagne s'appliquent aux Scot¹. L'application réelle de ce rapport, qui exige uniquement que les règles fixées dans le Scot n'aillent pas à l'encontre des dispositions des deux lois², permettrait en effet à ce dernier de disposer d'**une réelle marge d'adaptation des dispositions des deux lois aux spécificités locales**, tout en évitant de les dénaturer³. Il serait utile à cet égard qu'une instruction ministérielle précise la marge de manœuvre dont disposerait alors le Scot, au titre du rapport de compatibilité avec les lois Littoral et Montagne, à défaut de quoi il faudra attendre que le Conseil d'État se prononce pour sécuriser réellement les Scot dans la mise en œuvre de ces prérogatives élargies.

La mission remarque qu'une architecture semblable est observable au Royaume-Uni : la **loi sur l'urbanisme et l'aménagement rural de 1990** (*Town and Country Planning Act 1990*), cadre juridique de référence de l'aménagement urbain et rural, y compris en zone montagneuse ou littorale, renvoie par exemple aux outils de planification locale (*local plans*) la possibilité d'imposer des restrictions et de limiter les permis de construire en fonction de l'état du littoral et de sa protection.

En permettant au Scot d'adapter les dispositions des lois Littoral et Montagne aux circonstances locales, il lui deviendrait également loisible d'**imposer, en fonction du diagnostic et du projet de territoire, des règles plus strictes que celles fixées par la jurisprudence** pour l'identification, par exemple, des « *villages* » au sens de la loi Littoral, afin de ne permettre l'urbanisation en continuité que de certains d'entre eux, au regard des partis pris d'aménagement du territoire, alors qu'un récent jugement de la Cour administrative d'appel de Nantes, cité par M^e Loïc Prieur, a au contraire dénié à un Scot cette possibilité, en qualifiant un groupe de constructions de « *village* » au vu des critères habituellement retenus par la jurisprudence, alors que le Scot lui avait refusé cette qualification en retenant des critères plus exigeants⁴.

¹ Art. L. 131-1 du code de l'urbanisme.

² Cf. par ex. sur le rapport de compatibilité CE, 6 octobre 2021, n° 441 847 (cas concernant la compatibilité au schéma directeur d'Île-de-France) : « Pour apprécier cette compatibilité, il appartient au juge administratif de rechercher, dans le cadre d'une analyse globale le conduisant à se placer à l'échelle du territoire pertinent [...], si le SCoT [...] ne contrarie pas les objectifs et les orientations d'aménagement et de développement fixés par [le document supérieur], compte tenu du degré de précision des orientations adoptées, sans rechercher l'adéquation [...] à chaque orientation ou objectif particulier. »

³ 1° de l'article L. 131-1 du code de l'urbanisme.

⁴ TA Rennes, 20/04/2023, n° 004 454 ; CAA Nantes, 12/09/2025, n° 23NT01 781.

Le Padduc peut là aussi servir d'exemple, puisqu'au regard des caractéristiques locales et des objectifs de développement, notamment la réduction de la proportion de résidences secondaires, il inclut parmi les critères d'identification des « *agglomérations* » l'existence d'un lieu de vie à caractère permanent, en particulier un nombre significatif de résidences principales, ainsi que des indices de vie sociale, notamment *via* l'existence d'équipements et lieux collectifs, actuels ou passés, privilégiant ainsi le développement des noyaux urbains traditionnels aux lotissements constitués essentiellement de résidences secondaires.

Dans cette optique de renforcement du pouvoir d'adaptation du Scot, il conviendrait sans doute, à des fins de lisibilité, **que les notions les plus contraignantes de la loi Littoral soient explicitement déclinées dans le Scot et les PLU(i)** - alors que leur mention explicite dans les documents d'urbanisme n'est actuellement pas requise par les juridictions, sans que cela empêche toutefois d'en tenir compte¹. Ainsi, les espaces remarquables et caractéristiques du littoral, caractérisés par une quasi-inconstructibilité, ne sont en général pas identifiés dans les PLU(i), ce qui nuit à la lisibilité de la règle pour les porteurs de projet dès lors que le juge peut requalifier ainsi tout espace en présentant les caractéristiques².

(c) En conséquence, permettre au Scot de faire écran entre la loi et le PLU(i)

Afin d'**affermir le pouvoir de différenciation du Scot**, il conviendrait en outre de lui permettre de « **faire écran** » **entre la loi Montagne et la loi Littoral et les autorisations d'urbanisme**.

Cette possibilité a déjà été reconnue par la jurisprudence en ce qui concerne les dispositions des PLU(i), le Conseil d'État estimant désormais que lorsque le territoire est couvert par un Scot, la compatibilité d'un PLU avec les dispositions d'urbanisme de la loi Littoral « *s'apprécie en tenant compte des dispositions de ce document relatives à l'application des dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral, sans pouvoir en exclure certaines au motif qu'elles seraient insuffisamment précises, sous la seule réserve de leur propre compatibilité avec ces dernières* »³. Loi Montagne et loi Littoral s'appliquent donc aux PLU(i) en tenant compte des précisions apportées par le Scot, lorsqu'elles existent, sous la réserve que ces précisions soient compatibles avec la loi.

Toutefois, tel n'est pas le cas pour les autorisations d'urbanisme. En effet, les articles L. 121-3 et L. 122-2 du code de l'urbanisme disposent clairement que les dispositions du même code relatives respectivement à

¹ CE, 12 octobre 2016, Commune de Saint-Michel-Chef-Chef, n° 387 308 : le PLU « n'est pas tenu de réintégrer les dispositions de la loi « Littoral », et en l'espèce, celles relatives à la bande littorale de cent mètres ».

² Pour les caractéristiques des espaces remarquables et caractéristiques du littoral, voir notamment CE, 7 avril 2021, n° 428 233.

³ CE, 28 septembre 2020, Commune du Lavandou, n° 423 087.

l'urbanisation en zone littorale et à l'urbanisation en zone de montagne s'appliquent directement « à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, défrichements, plantations, installations et travaux divers, la création de lotissements et l'ouverture de terrains de camping ou de stationnement de caravanes, l'établissement de clôtures, pour l'ouverture de carrières, la recherche et l'exploitation de minerais », ainsi qu'aux « installations classées pour la protection de l'environnement », et ces dispositions, élaborées à un moment où la planification *via* les documents d'urbanisme était encore balbutiante, n'ont pour l'heure jamais été remises en cause, et ce, alors même que **la jurisprudence a rapidement élargi l'application de ces dispositions aux documents d'urbanisme**¹. Le Conseil d'État et les différentes juridictions rappellent régulièrement, à l'occasion de contentieux portant sur des autorisations d'urbanisme, que **les dispositions de la loi Littoral demeurent d'application directe en ce qui concerne les autorisations d'urbanisme, nonobstant toute disposition divergente figurant dans les documents d'urbanisme en vigueur**² et ce, en dépit, donc du contrôle de légalité et du contrôle juridictionnel déjà effectué sur ces derniers. Par conséquent, il appartient aux autorités compétentes pour délivrer l'autorisation d'urbanisme de s'assurer « de la conformité du projet avec les dispositions du code de l'urbanisme particulières au littoral [ou à la montagne] »³.

Pour le dire autrement, **une autorisation d'urbanisme conforme aux documents d'urbanisme en vigueur ne garantit pas sa conformité aux lois Montagne et Littoral, et ce quand bien même ces documents seraient parfaitement légaux** et y compris en l'absence de toute modification des dispositions d'urbanisme des lois Littoral et Montagne depuis leur entrée en vigueur⁴. La raison principale en est le rapport de compatibilité, et non de

¹ Conseil d'État, 20 octobre 1995, n° 151 859.

² CE, 29 juillet 1994, Commune de Frontignan, n° 85 532 ; CE, 15 octobre 1999, Commune de Logonna-Daoulas, n° 198 578, ou plus récemment CE, 31 mars 2017, Commune de Talloires (« SARL Savoie Lac Investissements »), n° 392 186 : « l'exigence de continuité étant directement applicable aux autorisations d'occupation ou d'utilisation du sol, l'autorité administrative qui se prononce sur une demande d'autorisation d'urbanisme dans une commune littorale doit vérifier », si, « à la date à laquelle elle statue, l'opération envisagée est réalisée en continuité avec les agglomérations et villages existants et ce alors même que le PLU » de la commune concernée « aurait ouvert à l'urbanisation la zone dans laquelle se situe le terrain d'assiette » ; cf. aussi par exemple CAA Bordeaux, 30/60/2011, n° 10BX02 502 : une société « ne peut se prévaloir du classement par le plan d'occupation des sols en zone réservée aux activités de camping dès lors qu'un tel classement ne fait pas obstacle à l'application des dispositions » de l'article L 121-16 du code de l'urbanisme qui interdisent les « constructions ou installations dans la bande littorale de 100 mètres ».

³ CE, 29 juin 2001, Comme d'Olméto, n° 208 015.

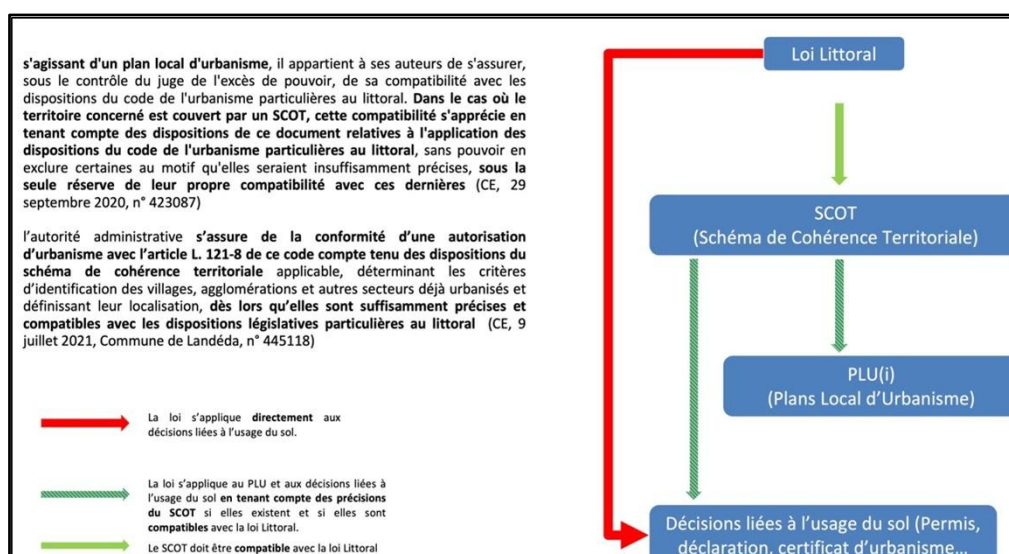
⁴ Cf. CE, 21 avril 2023, n° 456 788 et CE, 9 juillet 2021, n° 445 118 : l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation doit vérifier la conformité du projet à la loi Littoral, même si le PLU classe le terrain en zone constructible.

Cf. également CAA Bordeaux, 19/06/1997, n° 94BX01 325 : pour déterminer si un projet se situe dans la bande littorale de cent mètres, il convient de prendre en compte la réalité géographique du moment, en prenant en compte un éventuel recul du trait de côte, et non la délimitation antérieurement effectuée, par exemple par un document local d'urbanisme.

conformité, qui lie le PLU(i) aux lois Montagne et Littoral (ou le PLU(i) au Scot, qui doit lui-même être compatible avec ces deux lois), tandis que les autorisations d'urbanisme doivent être conformes aux dispositions d'urbanisme des lois Montagne et Littoral. Ainsi, la conformité à un PLU(i) soumis à la seule exigence de compatibilité avec les dispositions particulières au littoral ne suffit pas à assurer le respect par le projet de ces mêmes dispositions¹.

De ce fait, le pouvoir prescriptif du Scot en matière de précision des notions des lois Montagne et Littoral demeure très faible. La possibilité explicitement laissée aux Scots et aux PLU(i), depuis la loi Élan, de fixer les critères d'identification des villages, agglomérations et autres secteurs déjà urbanisés, n'a pas fondamentalement modifié cette hiérarchie des normes, puisque le Conseil d'État a précisé que **la conformité de l'autorisation d'urbanisme devait être recherchée par rapport aux dispositions du code de l'urbanisme, « compte tenu des dispositions du schéma de cohérence territoriale applicable », mais uniquement « dès lors qu'elles sont suffisamment précises et compatibles avec les dispositions législatives particulières au littoral »**², au contraire de ce qu'il avait jugé pour les PLU(i).

Synthèse de l'opposabilité de la loi Littoral, en présence d'un Scot



Source : document fourni par M^e Loïc Prieur

De ce fait, obliger le Scot à définir de manière précise les notions de la loi Littoral, et lui permettre en conséquence de faire écran entre la loi et l'autorisation d'urbanisme, s'agissant de la loi Littoral et de la loi Montagne, semblerait tout à fait souhaitable, tant du point de vue de la territorialisation de la mise en œuvre de ces deux lois que de la sécurisation des pétitionnaires.

¹ G. Odinet et S. Roussel, « Loi littoral : gare aux a contrario », AJDA, 2017, p. 985.

² CE, 9 juillet 2021, Commune de Landéda, n° 445 118.

Le cas échéant, il conviendrait naturellement de **renforcer le contrôle de légalité des Scot**, afin d'éviter autant que faire se peut les annulations *a posteriori*, à l'occasion de contentieux portant sur des autorisations individuelles, par voie d'exception d'illégalité. Il est par ailleurs rappelé qu'il est possible au juge, à l'occasion d'un recours contre une autorisation d'urbanisme, de **se saisir d'office de l'illégalité du Scot**, ce qui permet de pallier la difficulté qui viendrait du fait que les requérants pourraient ne pas penser d'eux-mêmes à invoquer cette illégalité à l'appui de leur requête.

En ce qui concerne en revanche la possibilité pour le PLU(i) de faire écran avec l'autorisation d'urbanisme, la mission est plus réservée. En effet, si l'on comprend l'irritation d'un propriétaire d'une parcelle classée en zone urbanisable mitoyenne de parcelles non construites à qui est refusé un permis de construire au motif de la discontinuité de l'urbanisation, sur le fondement de la loi Montagne ou Littoral¹, et l'incompréhension des élus, ainsi mis en porte-à-faux, il faut remarquer que :

- du point de vue du droit, **le zonage du PLU(i) n'a pas vocation à déterminer la constructibilité d'un terrain donné, ni à garantir la prévisibilité des normes applicables**, mais à planifier à moyen terme le développement territorial d'une commune ou d'un groupement de communes² ;

- sur le fond, il n'est pas contestable qu'une telle autorisation de construire, indéniablement située en discontinuité, présenterait un risque important de mitage, au rebours de l'objectif poursuivi par les lois Montagne et Littoral.

Aussi la mission recommande plutôt, afin d'améliorer l'information des pétitionnaires, que soient **systématiquement reproduits dans les PLU(i) des territoires qui y sont soumis les dispositions législatives et réglementaires des lois Montagne ou Littoral ou au moins leurs références au code, avec la mention expresse que ces dernières sont d'application directe**, nonobstant les dispositions du PLU(i).

(2) Permettre au Scot de moduler le périmètre d'application de la loi Littoral

Comme indiqué ci-dessus, **le périmètre d'application de la loi Littoral, calé sur les limites administratives des communes concernées, ne permet pas d'en garantir l'adéquation aux réalités des territoires concernés³.**

De ce fait, la mission préconise de **mettre fin à ce principe d'application de la loi Littoral sur l'ensemble de la commune concernée**, afin

¹ Cf. par exemple à propos de la loi Montagne CE, 9 mai 2005, Marangio, n° 277 280.

² G. Odinet et S. Roussel, « Loi littoral : gare aux a contrario », AJDA, 2017, p. 985.

D'autres motifs peuvent valablement occasionner le refus d'autorisation de construire dans une zone constructible, par exemple le défaut d'équipements publics (CE, 5 novembre 1984, ministre de l'urbanisme et du logement c/ Association « SOS Boulevard de Strasbourg », n° 49 964).

³ Cf. p. 91.

de pouvoir en circonscrire l'application aux seuls secteurs de la commune réellement littoraux, au sens commun de zone de contact entre la terre et la mer.

La commission relève d'ailleurs que **des exceptions au principe d'application de la loi Littoral à l'ensemble de la commune** existent déjà : dans les communes nouvelles par exemple, sauf délibération contraire du conseil municipal, la loi Littoral ne s'applique qu'au territoire des anciennes communes les composant auparavant considérées comme communes littorales¹.

De même, les **zones de montagne** sont **définies**, à l'article 3 de la loi Montagne, **en fonction de caractéristiques topographiques** (altitudes, fortes pentes...) **et contraintes propres**, et voient leur périmètre fixé par arrêté interministériel. Ce dispositif permet de classer en zones de montagne uniquement **des parties de communes**.

Une telle **évolution** serait du reste **semblable à celle** qui a présidé au **périmètre délimité des abords des monuments historiques**, initialement figé dans un rayon de 500 mètres autour des monuments concernés, puis rendu ajustable, en fonction de la configuration et des caractéristiques locales, après négociation entre les services de l'État et les collectivités locales², cette délimitation au cas par cas étant devenue la règle par défaut depuis 2016³.

En ce qui concerne le périmètre **des secteurs littoraux où s'appliquerait la loi Littoral**, il devrait être **défini en fonction des caractéristiques locales**, tout en **préservant obligatoirement la bande littorale des 100 mètres et les espaces proches du rivage**, au caractère littoral indéniable, du fait des critères d'identification mentionnés ci-dessus⁴.

Si les modalités précises de définition du « bon » périmètre d'application peuvent être discutées, **la mission considère en première approche que les Scots** - auxquels la loi confie déjà la déclinaison territoriale de différentes notions de la loi Littoral, et dont la mission estime que le rôle en ce sens devrait être renforcé -, en métropole, et les SAR, en outre-mer, **pourraient constituer des échelons pertinents** pour déterminer les zones où ces règles devraient continuer à s'appliquer, des critères d'identification pouvant néanmoins être fixés par la loi.

À l'appui de cette proposition, la mission tient également à souligner que **les règles restreignant, en droit ou de fait, l'étalement urbain, ont considérablement été durcies depuis l'entrée en vigueur de la loi Littoral** : le développement de la législation relative à la protection de l'environnement et des règles de sobriété foncière, qui figuraient déjà parmi les règles générales

¹ Dernier alinéa de l'art. L. 321-2 du code de l'environnement.

² Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au développement urbain.

³ Loi n° 2016-925 du 7 juillet 2016 relative à la liberté de la création, à l'architecture et au patrimoine.

⁴ Cf. p. 157.

d'utilisation du sol au moment de la promulgation de la loi Littoral¹, mais n'ont cessé depuis d'être renforcées, pour culminer avec la fixation d'objectifs chiffrés de réduction de la consommation d'espaces agricoles, naturels et forestiers dans la loi Climat-résilience de 2021, permet ainsi de relativiser le risque qu'un assouplissement de la loi Littoral n'aboutisse à une bétonisation à tout va des espaces rétro-littoraux.

Par ailleurs, la mission relève que **dans d'autres pays européens, la protection de zones littorales ou de montagne se fait uniquement en prenant en compte la valeur naturelle ou paysagère des sites concernés, et non pas exclusivement leur localisation.**

Ainsi, en Autriche, trois catégories d'espaces protégés, communs à l'ensemble des *Länder*, se distinguent par des degrés de protection différents : « monuments naturels » (*Naturdenkmäler*), où sont interdits tous changements, zones de protection paysagère (*Landschaftsschutzgebiete*) où sont autorisées les activités agricoles ou forestières, sous condition de garanties de durabilité, et zones de réserve naturelle (*Natuschutzgebiete*), où sont autorisées les seules pratiques agricoles et forestières existantes.

De même en Bavière, la protection de la montagne relève de l'établissement par les communes de « plans paysagers » (*Landschaftspläne*), intégrés aux documents d'urbanisme locaux, en fonction des existences de protection de la nature ou des paysages. Ainsi, le « plan Alpes » (*Alpenplan*) de 1972, intégré au programme de planification du Land de Bavière divise les Alpes bavaroises en trois zones selon la sensibilité des territoires et les possibilités d'implantation d'infrastructures : dans la zone A sont en principe autorisées les constructions et les infrastructures touristiques telles que les routes ou les remontées mécaniques ; dans la zone B, les infrastructures sont soumises à des conditions strictes et à un encadrement renforcé ; dans la zone C, qui fait l'objet de la protection la plus stricte, toute nouvelle infrastructure est en principe proscrite, y compris les routes, les téléphériques ou les pistes de ski.

Par ailleurs, la mission estime que **les Scot auraient pu également constituer le bon échelon pour activer tout ou partie des dérogations ciblées mentionnées au point 2.C.2.**, en fonction des caractéristiques et besoins des territoires. La mobilisation de cet échelon « idéal » doit toutefois être écartée du fait des possibles retards d'application inévitablement induits par les délais d'élaboration ou modification des Scot, ainsi que des coûts élevés pour les collectivités occasionnés par ces procédures d'élaboration ou de modification, qui pourraient de ce fait hésiter à se saisir de ces assouplissements.

¹ Art. L. 110 de l'ancien code de l'urbanisme, version de 1986 : « gérer le sol de façon économe » et « assurer la protection des milieux naturels et des paysages ».

Recommandation n° 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 des notions de la loi Littoral ne pourrait ainsi plus être jugée non conforme à la loi Littoral ;

- permettre au Scot de définir le périmètre d'application de la loi Littoral, tout en préservant la bande des 100 mètres et les espaces proches du rivage.

2. Entre les différents types de territoires

a) Mettre en place une différenciation spécifique en faveur des territoires insulaires

Les spécificités et vulnérabilités propres aux **territoires insulaires hexagonaux dépourvus de lien avec le continent** ont été consacrées par le législateur à l'occasion de l'adoption de la loi du 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation et la déconcentration, dite « loi 3 DS ». L'article 3 de cette loi dispose ainsi : « *La République française reconnaît les communes insulaires métropolitaines dépourvues de lien permanent avec le continent comme un ensemble de territoires dont le développement durable constitue un objectif majeur d'intérêt national en raison de leur rôle social, environnemental, culturel, paysager et économique et nécessite qu'il soit tenu compte de leurs différences de situations dans la mise en œuvre des politiques publiques locales et nationales.* »

Cette « *spécificité insulaire* » a été décrite à la mission d'information dans les termes suivants : « *Cette absence de lien permanent avec le continent fonde ce que l'on appelle la spécificité insulaire autour de trois critères : la discontinuité territoriale ; les surcoûts induits par cette discontinuité ; une rupture d'équité pour les habitants, notamment en matière d'accès aux soins, à l'éducation, à la culture ou à l'emploi.* »¹

À titre d'illustration, pour les 18 communes constituant les 15 îles habitées du Ponant, le surcoût insulaire minimum de fonctionnement est estimé à 1,7 M€ par an (déplacement des agents publics, collecte des ordures ménagères, transport scolaire...), lequel se combine au surcoût insulaire d'investissement, évalué à 2,4 M€ par an, pour atteindre une estimation de

¹ *Propos tenus par Mme Charlotte Coutant, directrice de l'Association des îles du Ponant, lors de son audition en date du 28 avril 2026.*

4,1 M€ de surcoût public local annuel engendré par la discontinuité territoriale¹.

Il est toutefois notable que cette reconnaissance législative tardive de la « *différence de situation* » caractérisant ces territoires insulaires n'a entraîné à ce jour **aucune conséquence en termes opérationnels ni en termes d'adaptation des politiques publiques aux spécificités insulaires.**

À ce titre, la mission souscrit aux propositions qui lui ont été présentées lors de leur audition et lors de son déplacement sur l'île de Batz (Finistère) par les représentants de l'Association des îles du Ponant, et qui ont été regroupées dans l'« appel de Batz » : elle estime ainsi qu'il serait opportun d'adopter une **troisième loi d'aménagement du territoire**, à savoir une « **loi Îles** », qui s'inspirerait notamment des articles 3 et 4 de la loi Montagne, lesquels reconnaissent des « *handicaps significatifs* » propres aux territoires de montagne afin de pouvoir adapter l'ensemble des politiques publiques à leurs spécificités.

L'« appel de Batz » du 10 février 2026 : 50 propositions pour une différenciation insulaire

À l'occasion de son assemblée générale du 10 février 2026, l'Association des élus des îles du Ponant a présenté à la ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation, Françoise Gatel, 50 propositions visant à mettre en place une différenciation adaptée aux territoires insulaires. Ces propositions se déclinent selon les axes suivants :

- la compensation des surcoûts liés à la discontinuité géographique ;
- la garantie de l'accès permanent des populations insulaires aux services publics essentiels : offre scolaire, modes d'accueil pour les 0-3 ans ; santé ; gestion des déchets ; télécommunications ;
- la pérennisation du tissu économique insulaire et de son développement ; la garantie du droit à un logement abordable et non précaire ; l'articulation entre tourisme et vie à l'année ;
- la préservation de la biodiversité et des écosystèmes insulaires.

La mission relève que toutes les pistes formulées ne relèvent pas du domaine législatif, telles que par exemple les incitations à la présence médicale et paramédicale, ou l'intervention des bailleurs sociaux dans les îles.

Cette aspiration à une loi propre aux territoires insulaires découle notamment d'une **dynamique à la fois topographique et économique propre à ces espaces** où l'enjeu d'occupation touristique saisonnière intense s'articule de plus en plus difficilement avec les contraintes spatiales insulaires. Cette dynamique justifierait des **règles spécifiques, par exemple en matière urbanistique** en conduisant à des adaptations de la loi Littoral, mais

¹ Étude réalisée en 2015 à la demande de l'Association des îles du Ponant par le cabinet Ressources consultants finances.

également des **adaptations des différentes politiques publiques**, en s'inspirant de certaines dispositions de la loi Montagne. Selon les termes du maire de l'île de Batz auditionné par la mission : « *Nous souhaitons davantage de différenciation afin d'obtenir les aménagements nécessaires, en matière économique, mais aussi sanitaire, pour pouvoir vivre à l'année sur nos îles.* »¹

Recommandation n° 24 : adopter une « loi Îles » comprenant des dispositions (en matière urbanistique mais également pour la majeure partie des politiques publiques) visant à prendre en compte les spécificités des îles dépourvues de tout lien permanent avec le continent.

b) Mieux prendre en compte la spécificité des lacs, dans leur diversité

Comme indiqué précédemment, **l'application de la loi Littoral aux plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares pose des difficultés** du fait des caractéristiques spécifiques de ces derniers, au demeurant multiples et diverses : topographie rendant particulièrement contraignantes les restrictions aux constructions en bord de lac pour les communes de montagne, extension excessive de ces restrictions bien au-delà du seul espace « littoral », du fait des critères de définition des espaces proches du rivage, ou encore règles inadaptées aux lacs artificiels ne comportant aucun noyau urbanisé pouvant servir d'accroche à l'urbanisation en continuité... Au regard des enjeux de développement et d'attractivité, dans certains de ces territoires, **l'application ou non de la loi Littoral est devenue un enjeu vital.**

Alertée sur ce sujet par plusieurs de ses membres, la mission s'est donc posée la **question du bien-fondé de l'application aux plans d'eau intérieurs de règles initialement conçues pour assurer la protection face à la bétonisation qui menaçait les littoraux maritimes**, majoritairement devenus hyper-attractifs, dans la seconde moitié du XX^e siècle.

La mission relève d'abord que **la France n'est pas le seul pays où les lacs bénéficient d'une protection alignée sur celle applicable aux littoraux maritimes** : le droit suédois organise par exemple la protection du littoral autour d'un même régime général de protection des rives (*strandskydd*)² : « *[sauf exception,] la protection des rives s'applique au bord de la mer ainsi qu'au bord des lacs intérieurs et des cours d'eau* »³. Le droit suédois ne distingue donc pas, dans son principe, la protection du littoral maritime et celle des eaux intérieures, qu'il s'agisse de lacs ou de cours d'eau⁴.

¹ *Propos tenus par M. Éric Grall, maire de l'île de Batz, lors de son audition en date du 28 avril 2026.*

² *Chapitre 7 du code de l'environnement (Miljöbalk) relatif à la protection des espaces (skydd av områden).*

³ *Loi n° 1998 :808 du 11 juin 1998 relative au code de l'environnement (Miljöbalk) (article 13).*

⁴ *Cette protection couvre en principe les zones terrestres et aquatiques situées jusqu'à 100 mètres de la ligne de rivage (strandlinje) au niveau moyen normal de l'eau. L'article 14 du chapitre 7 du code*

Aussi, sans remettre en cause le principe même de l'application de la loi Littoral aux plans d'eau intérieurs, la mission recommande d'en **moduler** les dispositions, **pour tenir compte des contraintes propres de ces territoires**. Elle remarque d'ailleurs que la législation suédoise précitée a elle-même récemment été assouplie, afin justement d'en éviter l'application uniforme dans des espaces où les intérêts protégés par le code de l'environnement suédois ne sont pas menacés¹, dans une logique de différenciation territoriale. Par ailleurs, dans un souci de **sécurisation juridique**, la mission souhaite **que soit clarifié le statut de plusieurs grands lacs au regard de la loi Littoral**.

(1) Sécuriser les communes riveraines des grands lacs sur leur statut au regard de la loi Littoral

Le **premier enjeu** est celui de l'**applicabilité ou non des dispositions de la loi Littoral** à chacun des plans d'eau réputés y être soumis. Pour rappel, après l'entrée en vigueur de la loi créant le Conservatoire du littoral, en 1975, un décret fixa la liste des lacs de plus de 1 000 ha concernés². La directive d'Ornano précitée prévoyait elle aussi, dans son annexe, une longue liste de communes assujetties à des règles spécifiques, dont des communes riveraines de 13 lacs et étangs nommément désignés (la superficie du plan d'eau n'étant alors pas mentionnée). Au contraire, l'adoption de la loi Littoral ne fut suivie d'**aucune mesure d'application fixant la liste des plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 ha concernés**.

De la sorte, le statut de certains plans d'eau intérieurs vis-à-vis de la loi Littoral n'est pas clair : un document du ministère de la cohésion des territoires indiquait que l'application conjointe de la loi Littoral et de la loi Montagne concernait, en 2018³, dix plans d'eau intérieur de plus de 1 000 hectares (lacs d'Annecy (74), du Bourget (73), Léman (74), de Serre-Ponçon (04, 05), de Naussac (48), de Vassivière (23, 87), de Vouglans (27, 39), de Grandval (15), de Pareloup (12) et de Sainte-Croix (04, 83)). C'est trois de plus⁴ qu'une fiche technique éditée par la DGALN en 2015⁵.

De même, les interlocuteurs ultramarins de la mission ont souligné **l'incertitude juridique attachée au statut du lac hydroélectrique de**

de l'environnement prévoit que cette distance peut être portée jusqu'à 300 mètres au maximum de la ligne de rivage lorsque cela est nécessaire pour garantir l'un des objectifs de la protection des rives.

¹ Loi n° 2025 :512 du 22 mai 2025 modifiant le code de l'environnement en matière de protection des rives (Lag om ändring i miljöbalken).

² Décret n° 75-1136 du 11 décembre 1975 pris en application de la loi n° 75-602 du 10 juillet 1975 portant création du conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. Le décret n° 95-372 du 5 avril 1995 étendant à la collectivité territoriale de Mayotte, modifiant et complétant les dispositions du code rural relatives au Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres ajouta cinq lacs à cette première liste.

³ Instruction du Gouvernement du 12 octobre 2018 relative aux dispositions particulières à la montagne du code de l'urbanisme.

⁴ Vouglans, Pareloup et Sainte-Croix n'étant pas mentionnés dans la liste de 2015.

⁵ Littoral et urbanisme. Instruction du Gouvernement – Fiches techniques. Le champ d'application territorial du volet urbanisme de la loi Littoral.

Petit-Saut, dont la superficie dépasse largement les 1 000 hectares (300 km²), mais qui ne figure dans aucun document officiel fixant la liste des communes riveraines soumises à la loi Littoral : ayant été mis en eau en 1995, il ne figure même pas dans la dernière actualisation de la liste fixant le périmètre d'intervention du Conservatoire du littoral, souvent prise comme référence, bien que l'objet en soit différent.

Pour cette raison, afin de sécuriser les collectivités riveraines de plans d'eau intérieurs sur le régime d'urbanisme applicable, la mission recommande en premier lieu **d'établir une liste consolidée et publiée par décret des plans d'eau intérieurs soumis à la loi Littoral**. Cette liste, qui comprendra également la liste des communes riveraines de chaque plan d'eau, devra pouvoir être actualisée de manière régulière, afin de prendre en compte d'éventuelles modifications pérennes des niveaux d'eau, dans un contexte de réchauffement climatique et de modification du régime des précipitations. Par ailleurs, ainsi que le préconisait un rapport du Conseil général de l'environnement et du développement durable de 2014 consacré à l'application aux plans d'eau intérieurs de la loi Littoral¹, **toute sortie du régime de la loi Littoral** de plans d'eau actuellement réputés y être soumis devrait être **notifiée aux préfetures concernées**, en les invitant à porter à connaissance aux collectivités concernées les nouvelles dispositions d'urbanisme applicables en conséquence².

L'établissement de cette liste devra être précédée d'une **mesure, selon une méthodologie standardisée, de la surface des plans d'eau** concernés. De telles démarches ont d'ailleurs déjà été entreprises, avec succès, de manière ponctuelle, ces dernières années. Ainsi, comme l'a rappelé devant la mission M. Joël Giraud, ancien député : lorsqu'il était ministre de la cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales, il a fait appel au Cerema pour vérifier la surface du lac de Naussac, en Lozère, en raison des contraintes que faisait peser l'application de la loi Littoral sur le développement de l'agriculture et de la filière sylvicole. Il s'est avéré qu'elle était inférieure à 1 000 hectares³. L'application de la loi Littoral aux communes riveraines du lac a ainsi été levée début 2022, permettant de relancer des projets économiques longtemps mis en sommeil du fait des contraintes posées par la loi Littoral.

Le rapporteur note que l'Instruction du Gouvernement de 2018 mentionnait déjà qu'à la suite de la publication du rapport de 2014 précité, de nouvelles mesures devaient être réalisées localement pour

¹ CGEDD, *Dispositions issues de la loi « littoral » applicables aux communes riveraines des plans d'eau intérieurs de plus de mille hectares*, Rapport n° 009 364-01 établi par Fabienne Allag-Dhuisme et Philippe Iselin, avril 2014.

² CGEDD, rapport précité, p. 25.

³ Cerema, *Lac de Naussac (Lozère). Mesure dynamique de la superficie*, Rapport d'étude 04/2022 : à la cote normale d'exploitation du barrage, la superficie du lac serait également à 995,4 hectares, avec une incertitude de mesure de 27 hectares.

les retenues artificielles¹. Il n'en a toutefois pas fait état lors des auditions ou dans les documents reçus par la mission, et il semble que ces mesures n'aient jamais eu lieu. En revanche, le ministre délégué chargé de la transition écologique, Mathieu Lefèvre, s'est engagé, lors de son audition devant la mission le 12 mai 2026, à **saisir le Cerema** à cet effet, au moins pour les plans d'eau intérieurs d'une superficie voisine de 1 000 hectares.

Afin d'assurer l'équité de la démarche, il conviendra avant toute chose d'**objectiver et d'uniformiser les modalités de calcul de ces surfaces, ces dernières** étant intimement liées à la variabilité de la hauteur d'eau.

Pour ce qui est de la fiabilité des outils de mesure, le développement de nouvelles technologies, notamment numériques, et la montée en compétence du Cerema sur les problématiques de cartographie, devraient permettre d'assurer des mesures homogènes et fiables, en outre actualisables à une fréquence plus grande que les relevés topographiques traditionnels. Le protocole mis en place pour la nouvelle mesure de la surface du lac de Naussac pourrait servir de référentiel². Ces précisions méthodologiques, qui n'ont pas vocation à figurer dans la loi, devraient toutefois être fixées dans un texte officiel (circulaire ou, *a minima*, guide méthodologique du Cerema) et publiée.

Par ailleurs, en ce qui concerne les **conventions de mesure**, le réflexe « naturel » est de retenir comme référentiel un équivalent de la « *limite des plus hautes eaux* » mentionnées par l'article L. 121-16 du code de l'urbanisme comme limite haute du rivage. Ce fut l'approche retenue par la mission de 2014 précédemment citée, qui avait précisément « *pour objectif de rechercher des outils de mesure ou des méthodes de calcul permettant d'établir la superficie d'un plan d'eau, afin de sécuriser juridiquement les conditions d'application de la loi Littoral aux communes riveraines des lacs de plus de 1 000 hectares* ». Par analogie à la logique qui prévaut pour les littoraux maritimes, qui retient la limite des plus hautes eaux en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles³, cette dernière avait par exemple retenu, pour les lacs artificiels, la cote en « *retenue normale* », « *c'est-à-dire au niveau autour duquel le plan d'eau se situe une grande partie de l'année* »⁴.

Toutefois, comme l'a indiqué à la mission, lors de son déplacement au lac de Serre-Ponçon, le maire de la commune de Savines-le-Lac, dans les faits, « *certaines communes ne voient pas le lac pendant dix mois sur douze* », les cotes d'exploitation maximales n'étant par ailleurs plus jamais atteintes, en raison de contraintes de sécurité surimposées depuis la mise en eau initiale. L'analyse de l'altimétrie du lac de Naussac par le Cerema a par exemple fait apparaître des variations annuelles d'environ 10 mètres de la hauteur d'eau, impliquant des variations conséquentes de la surface du lac. Afin de tenir compte de ces cas particuliers, la mission s'interroge sur la possibilité de

¹ Instruction du Gouvernement de 2018 précitée, fiche n° 4, p. 4.

² Cerema, rapport précité.

³ CE, 22 octobre 1999, Commune de Penestin, n°s 180 422 et 180 447.

⁴ CGEDD, rapport précité, p. 18-19.

considérer, pour déterminer la soumission ou non d'un plan d'eau intérieur et de ses abords à la loi Littoral, **non pas une cote théorique, mais la cote moyenne et, partant, la superficie moyenne réelles, sur une période à déterminer**. En permettant une surveillance quasiment au jour le jour, l'imagerie satellite ouvre désormais la voie à une telle **approche, qui correspondrait mieux à la réalité des territoires**¹. Là aussi, la méthodologie retenue devrait être objectivée et publiée.

Il importe de préciser que la cote retenue pour calculer la superficie du plan d'eau, selon cette nouvelle approche, pourrait tout à fait être disjointe de celle retenue pour fixer, le cas échéant, des régimes d'inconstructibilité *ad hoc* pour motifs de sécurité et de risques d'inondation, comme cela peut déjà par exemple être le cas pour lacs de barrage plus modestes.

Recommandation n° 25 : sécuriser le champ d'application de la loi Littoral aux plans d'eau intérieurs en :

- clarifiant les modalités de calcul de leur superficie ;
- faisant procéder par le Cerema à la mesure de la superficie des plans d'eau intérieurs actuellement soumis à la loi Littoral ;
- établissant une liste consolidée, publiée par décret et actualisée à intervalle régulier, des plans d'eau intérieurs et des communes riveraines soumis à la loi Littoral.

(2) Assouplir des contraintes inadaptées à la situation des plans d'eau intérieurs

Pour les plans d'eau intérieurs où la loi Littoral continuera de s'appliquer, la mission estime que leurs spécificités objectives en matière de caractéristiques géographiques, topographiques, urbanistiques et démographiques, justifient une différence de traitement par rapport aux littoraux maritimes, les **contraintes** à l'urbanisation occasionnées par l'application de la loi Littoral dans les conditions de droit commun y apparaissant le plus souvent **disproportionnées par rapport à l'objectif de protection des paysages et de la biodiversité recherché, au détriment du développement territorial**.

Elle propose donc que, dans la lignée de la recommandation n° 23, dans les communes riveraines de plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares, la **loi Littoral** ne puisse s'appliquer que **sur une partie du territoire des communes concernées**. Contrairement aux communes littorales maritimes, l'application de la loi Littoral pourrait alors être également levée

¹ Si l'imagerie satellitaire a été utilisée au lac de Naussac pour disposer de mesures mensuelles de la surface du lac, c'est en définitive sa surface théorique à cote normale qui a été retenue pour déterminer sa soumission ou non à la loi Littoral, en extrapolant cette surface théorique en fonction de la cote retenue normale du lac, à partir de la relation mathématique établie entre les surfaces et les cotes réelles mesurées concomitamment.

dans les espaces proches du rivage, afin de tenir compte, dans les zones de montagne, de la topographie contrainte et de la nécessité de mobiliser les zones propres à la construction en bordure de lac, et, pour les lacs artificiels de plaine, l'absence d'urbanisation en bordure de lac et la faible pression foncière. La bande des 100 mètres demeurerait en revanche inconstructible, dans les conditions fixées par la loi Littoral.

Il est à noter qu'**une disposition similaire a déjà été adoptée par le passé** : l'article 187 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux disposait qu'autour des lacs de montagne d'une superficie supérieure à 1 000 hectares, un décret en Conseil d'État délimiterait les secteurs d'application respectifs de la loi Littoral et de la loi Montagne, le secteur d'application de la loi Littoral ne pouvant être plus réduit que la bande littorale des 100 mètres. Le décret n° 2006-993 du 1^{er} août 2006 relatif aux lacs de montagne, pris sur le fondement de cet article a toutefois été annulé, sur requête de la commune d'Annecy¹, opposée au fond à la disposition, pour méconnaissance du principe de participation et d'information du public tel qu'énoncé par l'article 7 de la Charte de l'environnement, car les modalités de participation du public en vue de la délimitation de ces secteurs respectifs relevaient du domaine de la loi et non du règlement. La disposition fut supprimée en 2010².

Dans les zones de montagne, les règles d'urbanisme découlant de la loi Montagne deviendraient naturellement automatiquement applicables dès lors que serait levée la loi Littoral.

En cohérence à la recommandation n° 23, **la mission considère que le Scot est le bon outil**, à une échelle pertinente, pour fixer ce périmètre d'application de la loi Littoral autour des plans d'eau intérieurs. Les EPCI non couverts par un Scot, comme c'est le cas sur les rives du lac de Madine, où s'est rendue la mission, pourront élaborer ce dernier en même temps que leur PLU(i), sous la forme du « document unique » valant Scot et PLU(i), créé par la loi Huwart³.

La mission tient à rappeler que même si un telle restriction du périmètre d'application de la loi Littoral ne conduirait pas, en plaine, à substituer à cette dernière la loi Montagne, elle **n'aboutirait cependant pas à une levée totale des protections et des restrictions à l'urbanisation** : en ce qui concerne le lac de Madine par exemple, une partie des rives du lac est protégée par le Conservatoire du littoral, et le lac est classé zone Natura 2000, ce qui, sans impliquer **une inconstructibilité totale, suppose une évaluation préalable systématique par le porteur de projet de ses incidences** sur les habitats et les espèces animales et végétales présentes sur le site. Par ailleurs, la mission rappelle que la levée des restrictions légales à l'urbanisation

¹ CE, 3 octobre 2008, Commune d'Annecy, n° 297 931.

² Art. 21 de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

³ Loi n° 2025-1129 du 26 novembre 2025 de simplification du droit de l'urbanisme et du logement.

figurant dans la loi Littoral, n'interdit aucunement aux collectivités locales de décider, *via* leurs documents d'urbanisme, de ne pas ouvrir à l'urbanisation les rives lacustres, ou d'y réduire les possibilités d'urbanisation, en fonction de leur projet de développement territorial. En outre, **il sera toujours loisible aux collectivités locales de maintenir, par le biais de leurs documents d'urbanisme, les règles actuellement en vigueur, ou de n'y lever que certaines restrictions à l'urbanisation**, tout en maintenant celles qu'il leur paraîtra pertinent de conserver.

De manière plus prospective, dans une logique d'adaptation territoriale optimale, la mission invite à **réfléchir**, au-delà du périmètre des Scots, à **l'élaboration de schémas d'aménagement à l'échelle de chaque lac**, fixant des **règles d'urbanisation adaptées aux spécificités et aux enjeux locaux**. Une telle démarche a par exemple été engagée autour du lac Léman, où une gouvernance associant les services de l'État, les collectivités et des partenaires pertinents comme le Conservatoire du littoral est en train de se mettre en place depuis quelques années. Ces schémas d'aménagement pourraient prendre la forme soit de documents *ad hoc*, qui pourraient s'imposer aux PLU(i), soit, de manière plus souple, de coopérations renforcées entre Scots, sous la forme d'« inter-Scots », les différents partenaires s'engageant à décliner les lignes directrices du schéma dans les documents dont ils sont en charge.

La mission relève d'ailleurs que c'est ce schéma qui est le plus souvent retenu dans les pays voisins : en Bavière, le lac Tegernsee est par exemple régi par un règlement spécifique¹, englobant les rives du lac, ses habitats aquatiques ainsi que les zones humides associées, ainsi que les reliefs alpins environnants (monts Wallberg, Ringspitz, Hirschberg), les forêts et les pentes, dans une logique de *continuum* écologique. De même, une **proposition de loi** récemment déposée au Sénat italien, en janvier 2026, vise à **reconnaître au lac de Garde la personnalité juridique et à mieux protéger son écosystème**, prévoyant la création d'une « Assemblée du lac de Garde », organe représentatif composé de membres désignés par la Province autonome de Trente et par les régions de Lombardie et de Vénétie ainsi que par les conseils municipaux des communes riveraines, chargé de la représentation légale du lac et compétent pour ester en justice en son nom. De tels mécanismes de coopération peuvent même revêtir dans certains cas un caractère transfrontalier, comme l'illustre le cas **du lac de Constance (Bodensee)**, autour duquel s'organise une gouvernance transfrontalière commune entre la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et, pour certains cadres de coopérations, le Liechtenstein, reposant principalement sur la Convention du 27 octobre 1960 sur la protection du lac de Constance contre la pollution² et articulée avec la Commission internationale pour la protection des eaux du

¹ *Verordnung über das Landschaftsschutzgebiet Tegernsee und Umgebung.*

² *Conclue entre le Bade-Wurtemberg, la Bavière, l'Autriche et la Suisse.*

lac de Constance¹, fondée en 1959², et comprenant également une dimension d'aménagement territorial, visant à coordonner la compréhension de l'espace, les mobilités et le développement territorial à l'échelle de la région du lac – sans toutefois harmoniser les règles d'urbanisme, notamment en matière d'inconstructibilité.

Recommandation n° 26 : permettre au 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.

c) En Corse et en outre-mer, approfondir la différenciation

Compte tenu de leurs caractéristiques spécifiques et des premiers jalons de différenciation qui y ont été posés par le législateur, la mission recommande en outre d'approfondir la marche vers la différenciation de l'application des lois Montagne et Littoral en Corse et dans les outre-mer, en s'appuyant sur les documents régionaux de planification qui leur sont propres, tout en y rendant applicables tout ou partie des recommandations précédentes.

En ce qui concerne la Corse, la mission rappelle que **le Padduc dispose déjà de prérogatives étendues en matière d'application des lois Montagne et Littoral**, puisqu'aux termes de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales, il « *peut préciser les modalités d'application, adaptées aux particularités géographiques locales* »³. Elle note également que, paradoxalement et même si l'échantillon est réduit, la quasi-totalité des élus des communes corses ayant répondu à la consultation des élus locaux estiment que la loi Littoral et la loi Montagne devraient mieux prendre en compte la problématique des résidences secondaires et l'articulation avec la loi Montagne⁴, alors même que la loi ouvre déjà au Padduc la possibilité, d'une part, de délimiter, dans les communes soumises à la fois à la loi Littoral et à la loi Montagne, les périmètres d'application respectifs de ces deux lois⁵, et, par dérogation au régime en vigueur sur le continent, de mettre en place une servitude de résidence principale dans les communes soumises au RNU⁶.

¹ Internationale Gewässerschutzkommission für den Bodensee, IGKB.

² Dont les membres sont les États riverains du lac et la Principauté de Liechtenstein.

³ Le Conseil d'État a toutefois précisé que, pour servir de filtre entre la loi et les documents d'urbanisme ou les autorisations d'urbanisme, ces dispositions devaient être suffisamment précises et compatibles avec la loi (CE, 16 juillet 2010, Ministre de l'écologie, du développement et de l'aménagement durable, n° 313 768).

⁴ 67 % pour chacun de ces items, plusieurs réponses étant possibles.

⁵ II bis de l'art. L. 4424-12 du code général des collectivités territoriales (CGCT), créé par l'art. 45 de la loi Élan.

⁶ III de l'art. L. 4424-11 du CGCT, créé par l'art. 4 de la loi « Le Meur-Echaniz ».

Par conséquent, sans préempter l'issue du débat en cours sur l'approfondissement des compétences de la collectivité de Corse, la **mission appelle les élus corses à se saisir pleinement, dans la prochaine mouture du Padduc en cours de modification**¹, de l'ensemble des souplesses déjà prévues par la loi. Notant que les élus locaux corses se sont également exprimés en faveur d'une meilleure prise en compte des formes urbaines propres à la Corse, comme les hameaux, marines et villages, la mission rappelle que de telles précisions pourraient également être apportées dans la nouvelle mouture du Padduc².

Recommandation n° 27 : en Corse, mettre en œuvre la possibilité ouverte au Padduc par la loi Élan d'identifier les secteurs soumis à la fois à la loi Littoral et à la loi Montagne où s'appliquera uniquement la loi Montagne.

Dans les départements et régions d'outre-mer, le schéma d'aménagement régional (SAR) dispose également déjà, aux termes des articles L. 4433-7-2 du code général des collectivités territoriales et L. 121-40 du code de l'urbanisme, de certaines prérogatives en relation avec la loi Littoral, notamment en matière de recul du trait de côte (identification des secteurs pouvant accueillir des projets de relocalisation) et d'opérations d'aménagement, autorisées dans les espaces proches du rivage, dès lors qu'elles sont prévues dans le SAR valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM).

Toutefois, ainsi qu'indiqué précédemment, la loi Littoral peine à prendre pleinement en considération les spécificités géographiques et topographiques ainsi que les contraintes particulières auxquelles sont soumis les Drom. De ce fait, la mission appelle à approfondir la différenciation des règles applicables pour les outre-mer, afin de mieux prendre en compte ces spécificités.

La mission suggère tout d'abord, comme pour l'hexagone, de retenir le principe directeur d'une **restriction de l'application de la loi Littoral aux seuls espaces réellement littoraux**. Une telle restriction du périmètre d'application de la loi Littoral mettra notamment fin à son application jusque dans les « Hauts », aux Antilles et à La Réunion. Il sera néanmoins crucial de vérifier, préalablement à la levée de la loi Littoral dans certains secteurs des territoires d'outre-mer, que d'**autres outils de protection**, issus par exemple du droit de l'environnement, auront pu être mobilisés là où cela est nécessaire **pour protéger et préserver les espaces les plus sensibles**. Étant entendu que la levée de la contrainte de l'urbanisation en continuité dans ces zones ne devrait pas aboutir à un mitage incontrôlé, la mission suggère, dans une

¹ Comme l'a indiqué à la mission Julien Paolini, conseiller exécutif de Corse en charge du Padduc.

² Ce que le Padduc en vigueur fait déjà en partie.

logique similaire à celle retenue par la mission pour les lacs de montagne¹, que les règles d'urbanisme de la loi Montagne leur soient alors rendues applicables. **Alternativement, de nouveaux assouplissements aux dispositions de la loi Littoral**, hors bande littorale et espaces proches du rivage, pourraient permettre, dans ces territoires, de répondre aux difficultés constatées. Ces assouplissements pourraient s'inspirer de ceux figurant dans la loi Montagne, comme la possibilité pour certains projets de s'implanter en discontinuité, sous réserve de justification, ou la possibilité d'appliquer le concept de « hameau » au sens de la loi Montagne (pouvant faire l'objet d'une extension de l'urbanisation) à des secteurs aujourd'hui qualifiés de « *secteurs déjà urbanisés* » au sens de la loi Littoral (uniquement densifiables). Le **calibrage fin** de cette proposition devrait bien sûr faire l'objet, dans le cadre d'un travail législatif, **d'échanges avec les représentants de ces territoires**.

La mission relève d'ailleurs que cet effort d'adaptation de la loi Littoral aux zones de montagne ne serait que la concrétisation, dans le domaine de l'urbanisme, des dispositions de l'article 8 *ter* de la loi Montagne, créé par la loi « Montagne II », qui dispose que « [*l]es spécificités des zones de montagne dans les collectivités régies par l'article 73 de la Constitution, soumises à un cumul de contraintes, sont prises en compte dans l'adaptation des dispositions de portée générale, des politiques publiques et de leurs mesures d'application* ».

Afin d'assurer une certaine cohérence de l'acceptation des notions-clefs des lois Montagne et Littoral dans chacun des territoires ultramarins concernés, la mission suggère que le SAR devienne le **pivot de l'application de la loi Littoral en outre-mer**, comme elle le recommande pour le Scot dans l'Hexagone. Ainsi, la mission recommande de lui confier explicitement la tâche de **préciser les termes de la loi Littoral** (et le cas échéant, de la loi Montagne), en fonction des réalités locales, et de lui permettre de « **faire écran** » entre la loi et les autorisations d'urbanisme².

L'intégration de telles précisions dans le SAR permettrait de **mettre les règles d'urbanisme applicables sur le littoral au diapason des enjeux sectoriels de ces territoires**, comme la gestion de l'exposition aux risques naturels, le développement des projets d'énergies renouvelables, ou encore la gestion de l'habitat informel, dont les règles actuelles empêchent la régularisation lorsqu'il est implanté en discontinuité, alors même qu'il s'agirait parfois de la seule solution pour en améliorer la salubrité. En particulier, la prise en compte des spécificités ultramarines dans l'ensemble des politiques publiques montagnardes devrait être plus systématiquement mise en œuvre, et pourrait notamment se manifester par des possibilités accrues du SAR de décliner et adapter ces politiques publiques localement.

¹ Cf. p. 208.

² Cette capacité, autrefois inscrite aux articles L. 4433-1 et suivants du code général des collectivités territoriales, a été supprimée par la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement, qui a mis fin à leur assimilation aux directives territoriales d'aménagement (DTA).

Recommandation n° 28 : différencier les règles applicables aux outre-mer :

- consacrer les schémas d'aménagement régional (SAR) comme pivots de la déclinaison des deux lois dans les outre-mer ;

- mettre en œuvre l'article 8 *ter* de la loi Montagne, qui permet une prise en compte des spécificités ultramarines.

E. AXE N° 5 : APPORTER DES RÉPONSES AUX NOUVEAUX ENJEUX DES TERRITOIRES MONTAGNARDS ET LITTORAUX, DONT L'ENJEU MAJEUR DE L'HABITABILITÉ

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

a) L'habitabilité, un enjeu de plus en plus crucial pour les territoires soumis aux deux lois

Lors de son audition en date du 21 avril 2026, le chercheur François Gémenne, co-auteur du 6^e rapport du GIEC, a insisté sur le fait que la question de l'**habitabilité**, un « *défi tout à fait central pour les sociétés du XXI^e siècle* » en raison du dérèglement climatique, serait « *d'autant plus pressante pour les territoires littoraux et montagnards* » pour plusieurs raisons. Tout d'abord, le réchauffement attendu de l'ensemble du territoire augmenterait dans un premier temps l'attractivité des littoraux du quart nord-ouest de l'Hexagone ainsi que les territoires en altitude ; ensuite, le constat selon lequel les territoires montagnards et littoraux étaient en première ligne des conséquences du dérèglement climatique (*voir précédemment*) conduira inmanquablement à faire de ces espaces des « *avant-postes des migrations climatiques à venir* ».

Le **concept d'habitabilité**, de plus en plus employé en géographie et dans les sciences humaines en général, comprend plusieurs dimensions, à la fois **objectives** et **subjectives**, et chacune rend d'autant plus significatif ce **défi que représente l'habitabilité pour les montagnes et les littoraux** au XXI^e siècle.

Tout d'abord, selon les chercheurs Anne Barrioz et Lionel Laslaz, « *l'habitabilité n'est pas qu'une affaire d'aménités ou d'accessibilité des lieux, mais aussi un **ressenti** très différent d'une personne à l'autre, et fortement **variable dans le temps** et l'espace en fonction des capacités des sociétés à **surmonter les contraintes***. »¹ Or, les territoires soumis aux deux lois se caractérisent à la fois

¹ Anne Barrioz et Lionel Laslaz, « *Habitabilité : tour d'horizon d'une notion et de ses limites* », Géoconfluences, janvier 2025.

par des **contraintes naturelles et urbanistiques prononcées** et des **aménités en partie dues à ces contraintes**. Les chercheurs citent par exemple le cas d'un hameau aux confins de la vallée du Haut-Giffre en Haute-Savoie, le Frenalay, où « *l'isolement (accès très difficile, ensoleillement restreint en hiver, éloignement des services de proximité...)* ne constitue pas un paramètre d'inhabitabilité. La qualité du lieu, l'environnement du cirque et la vie locale participent au choix d'y résider. »¹ Pour des territoires aussi attractifs que les littoraux ou les montagnes, l'habitabilité est donc associée à des **représentations collectives particulièrement positives** : ainsi, selon l'institut de sondages Ifop, 51 % des Français hexagonaux indiquent que s'ils pouvaient choisir leur lieu de résidence idéal, celui-ci serait situé « en bord de mer », et 33 % en montagne².

Toutefois, l'accélération des risques climatiques dans ces territoires conduira nécessairement à ce que soit remise en cause dans un avenir proche, pour certains de ces territoires, leur habitabilité entendue comme la « *capacité des êtres humains à habiter un espace vivable et à (s')adapter (dans) les conditions qu'ils estiment nécessaires à leur bien-être global, leur santé, voire leur survie.* »³ Il est en effet très probable que l'accélération des conséquences du dérèglement climatique fasse peser sur certains territoires littoraux et montagnards un « *risque existentiel* », pour reprendre l'expression mobilisée par la diplomatie climatique pour évoquer les territoires littoraux et insulaires de basse altitude face au risque de submersion marine (*voir encadré*).

**Le « *risque existentiel* », ou l'absence totale d'habitabilité :
les territoires insulaires en toute première ligne**

Les termes employés par la diplomatie climatique pour caractériser la **vulnérabilité des espaces insulaires et littoraux de basse altitude face aux conséquences du dérèglement climatique** ont sensiblement évolué depuis les années 1990. S'il est d'abord question d'« *effets néfastes éventuels d'une hausse du niveau des mers sur les îles et les zones côtières, en particulier les zones côtières de faible élévation* », selon l'Assemblée générale des Nations unies en 1989⁴, des États comme les Maldives mobilisent depuis plusieurs décennies « *de manière pionnière* »⁵ les expressions de « *risques existentiels* » et de « *menaces existentielles* »⁶ afin d'alerter de manière concrète sur les risques pesant sur l'intégrité de leurs territoires et la perspective probable de migrations climatiques à anticiper.

¹ Id.

² Sondage effectué pour le compte de l'observatoire de la mer et du littoral (ONML) en 2014.

³ Anne Barrioz et Lionel Laslaz, op. cit.

⁴ Résolution 44/206 de l'Assemblée générale en date du 22 décembre 1989.

⁵ Alexandre K. Magnan, in « Territoires submergés », 2023, *La Fabrique des territoires*.

⁶ Par exemple, lors de la séance 7499 du 30 juillet 2015 du Conseil de sécurité : « les impacts négatifs des changements climatiques, tels que la montée du niveau de la mer et l'érosion côtière, menacent l'intégrité territoriale, la sécurité alimentaire, l'eau, l'énergie, la santé, et plus largement, les efforts déployés par les petits États insulaires en développement pour éradiquer la pauvreté. À long terme, les changements climatiques constituent un défi existentiel pour les petits États insulaires en développement. »

En outre, l'attractivité des territoires concernés se traduit par davantage d'urbanisation et, partant, davantage de nombre de personnes, d'activités et de biens menacés par les aléas climatiques croissants. **Ainsi, de manière paradoxale, dans un contexte de dérèglement climatique, l'attractivité de ces territoires augmente le défi de leur habitabilité à venir** et rend d'autant plus nécessaire l'évolution des représentations collectives à ce sujet.

Par conséquent, la mission souligne l'importance d'**intégrer la question de l'habitabilité dans les réflexions prospectives consacrées à l'avenir des territoires montagnards et littoraux**, à l'image de l'étude réalisée par le Cerema à la demande du département de l'Isère sur « *l'habitabilité en montagne exposée à des risques physiques accentués par le changement climatique* ». Ce type de démarche permet de repérer les secteurs où le maintien et la sécurisation des accès pourraient devenir critiques. Elle fournit en outre un outil d'aide à la décision pour objectiver ces situations, orienter les investissements et engager des échanges sur l'habitabilité de certains territoires. La mission estime en outre indispensable d'**associer à toute réflexion** nouvellement entreprise dans ce domaine **le grand public ainsi que les acteurs économiques**.

b) Favoriser une nécessaire évolution des représentations collectives sur la vulnérabilité des littoraux et des montagnes

Plusieurs acteurs auditionnés, dont le Cerema¹ et l'ANCT², ont évoqué devant la mission la nécessité de **développer la « culture du risque »** chez l'ensemble des acteurs concernés : ainsi, selon M. Henri Prévost, les travaux prospectifs de l'ANCT « *mettent en lumière un fort besoin d'accompagnement [...] pour acquérir une culture du risque climatique [sur ces territoires] : celui-ci n'est pas forcément anticipé, ni même perçu par les acteurs économiques qui y sont implantés depuis longtemps ou qui se sont installés sans prendre conscience de cette dimension. Il y a également un manque de connaissance, sans doute, des critères des assureurs, qui sont nécessaires pour anticiper les situations d'exclusion et orienter les décisions d'adaptation.* »

Il est d'ailleurs significatif que **cette expression de « culture du risque » ait été introduite dans le débat public à l'occasion d'un événement climatique majeur frappant un territoire littoral**, la tempête Xynthia en 2010, qui a fait 47 victimes et de considérables dégâts matériels³. Le rapport tiré de la mission d'information sénatoriale sur les conséquences de cette tempête⁴ en

¹ Audition de M. Sébastien Dupray, directeur technique risques du Cerema, en date du 30 mars 2026.

² Audition de M. Henri Prévost, directeur général de l'ANCT, en date du 7 avril 2026.

³ Le chercheur David Chionne, dans sa thèse consacrée à la notion de « culture du risque » et à son usage par les représentants de l'État après Xynthia, relève à quel point les réactions qui ont suivi témoignent d'une prise de conscience émergente de l'ampleur de la catastrophe passée.

⁴ « Xynthia, 5 ans après : pour une véritable culture du risque dans les territoires », rapport d'information n° 536 (2014-2015) de MM. François Calvet et Christian Manable, déposé le 18 juin 2015

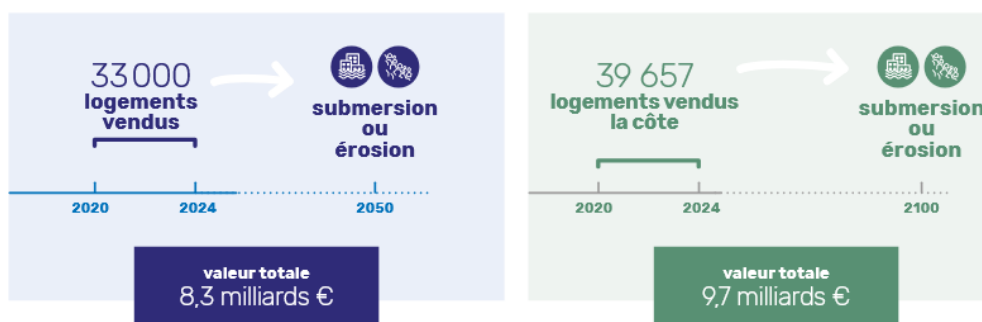
donne la définition suivante : il s'agit d'un « ensemble de connaissances et de pratiques qui permet aux individus d'agir efficacement vis-à-vis des aléas de la nature et d'en limiter les dégâts ».

Dans la mesure où la prise de conscience du risque constitue un premier pas dans la lutte contre ses effets, la mission estime crucial de **favoriser cette prise de conscience** et, à l'inverse, juge inquiétant le décalage entre le risque et sa perception dans les zones littorales et montagnardes les plus concernées (voir encadré ci-après).

Submersion marine : « une logique immobilière aveugle au risque »

L'association Conséquences relève dans un rapport de septembre 2025 l'absence de prise de conscience du risque dont témoignent les logiques immobilières et foncières sur les territoires exposés aux risques de submersion marine et d'érosion côtière.

« Malgré l'obligation de mentionner l'exposition à l'érosion [depuis 2023] ou à la submersion [depuis 2003] lors d'une vente, le risque semble n'avoir aucun effet face à l'attractivité du front de mer et la pression immobilière : 33 000 logements vendus entre 2020 et 2024, pour une valeur totale de 8,3 milliards d'euros, seront concernés par la submersion ou l'érosion en 2050 » (voir figure ci-dessous ; ce nombre monte à plus de 39 657 logements si l'on prend 2100 comme horizon temporel), pour un prix entre 26 % et 50 % plus cher que les biens de la même commune non exposés au risque. Les auteurs relèvent en outre la délivrance de 3 146 permis de construire depuis 2020 dans des zones concernées par le risque de submersion marine permanente ou temporaire.



Ce décalage entre le risque et sa perception est d'autant plus inquiétant que la survalorisation de l'immobilier exposé et la poursuite des constructions dans ces zones ne feront qu'augmenter les coûts économiques et sociaux des risques climatiques.

Source : « quelle adaptation pour une façade littorale sous pression immobilière ? », rapport de septembre 2025 de l'association Conséquences

La mission mesure pleinement le caractère difficilement concevable d'une forte dégradation de l'habitabilité à anticiper pour les habitants des territoires concernés. Elle estime d'autant plus nécessaire de **mobiliser tous les leviers disponibles pour cultiver et diffuser la culture du risque** auprès

de l'ensemble des acteurs, élus locaux, acteurs économiques, services de l'État et grand public.

Comme le souligne le Cerema, une telle démarche transversale nécessite, pour les « *premiers prescripteurs d'une culture du risque* » que sont « *les élus, les représentants de l'État, les aménageurs, les assureurs et les professionnels du bâtiment* », de « *ne pas se cantonner à l'information réglementaire : en effet, l'appropriation d'une information transmise de manière descendante se révèle limitée dans sa portée en raison de son peu de visibilité, de son aspect anxiogène ou de la réaction de déni qu'elle génère. C'est pourquoi il est souhaitable que soient mises en œuvre des méthodes de sensibilisation et de communication participatives permettant aux populations de se sentir directement impliquées.* »¹

La mission préconise ainsi 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 mentionnés (les élus, les représentants de l'État, mais aussi les aménageurs, les assureurs et les 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.

Toujours selon le Cerema, l'enjeu central est d'« *adopter une nouvelle vision du territoire* » concerné : « *la connaissance du contexte et de l'histoire du lieu constituera un point de départ au changement de regard pour un territoire attractif mais où le risque est possible. Chacun devra vivre avec le risque mais sera accompagné. De plus, un message centré sur le risque peut s'avérer parfois peu attrayant ou anxiogène, une synergie sera alors recherchée avec les politiques relatives à l'environnement, la qualité de vie, la biodiversité...* »²

c) *Recompositions spatiales : relocalisations et « retrait stratégique »*

Un autre défi considérable, à la fois sur le plan des représentations et sur le plan opérationnel, est d'**anticiper les recompositions spatiales** qui devront nécessairement être mises en œuvre dans un avenir proche, à savoir, de manière curative, la **relocalisation** des personnes et des équipements atteints et, de manière préventive, le « **retrait stratégique** » comme le village de Miquelon en constitue un exemple pionnier (voir encadré ci-après).

¹ Cerema, *Cahier « Culture du risque : les clefs pour mieux impliquer les populations »*, 2021.

² Op. cit. p. 11.

Relocalisation du village de Miquelon : un exemple inédit en France de recomposition spatiale

Les 600 habitants de la commune de Miquelon-Langlade s'apprêtent, selon la formule de la Banque des territoires¹, à « *entrer dans l'histoire en devenant les premiers réfugiés climatiques de France* ». Confronté à la montée des eaux et au recul du trait de côte, cet îlot au sud de Terre-Neuve subit des conditions météorologiques extrêmes et intensifiées qui menacent directement les infrastructures et la sécurité des habitants.

Si l'idée d'un déménagement progressif de la population vers une zone sécurisée s'est vite imposée, elle a été difficile à accepter sur l'île. Face à cette vive réaction, la construction de digues a été envisagée comme alternative. En novembre 2018, deux tempêtes intenses ont balayé l'archipel, mais c'est en 2022, lors de la tempête Fiona, que la relocalisation a été perçue comme seule solution viable.

Pour mener à bien ce projet, une grande concertation citoyenne a été lancée en 2022. Réunions publiques et ateliers ont ainsi permis d'intégrer les attentes locales, encourageant l'adhésion des habitants à cette transformation de Miquelon. Elle se concrétise dans un **projet de relocalisation** porté par la mairie, la Collectivité Territoriale, l'État (DTAM, DGALN) et la Banque des Territoires, dans une zone plus au sud à 2 kilomètres du village actuel, sur des terres plus élevées à l'abri de la menace de submersion. Pour accompagner cette transformation, le Schéma Territorial d'Aménagement et d'Urbanisme (STAU) a été révisé, afin d'assurer une réglementation cohérente avec ce nouvel espace de vie.

Selon l'analyse des chercheurs Anne-Solange Muis et Laurent Pinon, « *la réussite de l'initiative tient à une forte acceptabilité sociale du risque d'une part, et à un engagement fort et ambitieux des décideurs d'autre part.* »²

Depuis la loi Climat-résilience de 2021, **les communes soumises au phénomène de recul du trait de côte peuvent bénéficier d'une dérogation au principe d'urbanisation en continuité pour faciliter la relocalisation de constructions, ouvrages ou installations menacés par l'évolution du trait de côte**, hors espaces proches du rivage et d'une bande d'un kilomètre du rivage. Une telle dérogation est soumise à la conclusion d'un projet partenarial d'aménagement (PPA) avec l'État, à accord préfectoral et à l'avis de la CDNPS³. Démarche partenariale et contractuelle, le PPA est un outil puissant pour faciliter l'émergence de projets d'aménagement nécessitant des moyens et une ingénierie dont les collectivités locales ne disposent souvent pas en quantité suffisante. Toutefois, plusieurs élus rencontrés par la mission, notamment dans le Finistère, estiment la procédure excessivement lourde et disproportionnée face à des besoins de relocalisation parfois très ponctuels, et dont la gestion ne requiert pas forcément l'intervention de l'État. Au demeurant, le nécessaire aval du préfet semble propre à rassurer, s'il en était

¹ Article Banque des territoires, « *Miquelon : un projet de résilience territoriale pour faire face aux défis climatiques* », mai 2025.

² In « *Territoires submergés* », op. cit.

³ Art. L. 312-9 du code de l'urbanisme.

besoin, quant aux éventuels risques de mitage incontrôlé du fait de ces relocalisations. La mission recommande donc de **lever la condition de conclusion d'un PPA pour bénéficier de ce droit à relocalisation en discontinuité**. Toutefois, afin d'éviter le mitage incontrôlé des espaces rétro-littoraux et d'assurer le maintien de la cohérence du projet d'aménagement territorial à l'échelle du Scot, la mission suggère de confier au Scot le soin d'identifier et localiser des zones préférentielles de relocalisation.

En outre, **pour les communes disposant de très peu de foncier disponible** en vue de telles relocalisations, la possibilité de procéder à des **dérogations à la loi Littoral à l'échelle de l'EPCI** compétent en matière de document d'urbanisme pourrait également être étudiée.

Par ailleurs, la mission a pu, lors de son déplacement en Isère, notamment sur le site de La Bérarde constater, **en zones de montagne**, la même demande de **pouvoir relocaliser plus facilement des habitations et activités menacées par des risques** nouveaux induits par le dérèglement climatique. De ce fait, elle préconise **de prévoir une exception au principe d'urbanisation en continuité dans les zones de montagne pour ce motif**, sur le modèle du dispositif créé par la loi Climat-résilience dans les communes littorales soumises au recul du trait de côte. En effet, si l'article L. 122-7 du code de l'urbanisme permet déjà au PLU(i) ou à la carte communale de délimiter des secteurs d'urbanisation en discontinuité « *si [...] la protection contre les risques naturels impos[e] une [telle] urbanisation* », d'une part cette faculté n'est pas explicitement ouverte aux communes dénuées de document d'urbanisme et, d'autre part, son articulation avec l'exigence de protection des terres agricoles, pastorales et forestières et avec la préservation des paysages et milieux caractéristiques du patrimoine naturel montagnard n'est pas clairement établie, alors que la mission estime que **le droit à relocalisation devrait être priorisé**.

d) Faire aboutir dans les meilleurs délais la question du financement des relocalisations et de l'accompagnement financier

Afin de mener à bien ces recompositions spatiales à anticiper, la question du **financement** est déterminante. En effet, ces relocalisations représenteront des coûts significatifs : déconstruction des installations, achat du foncier en rétro-littoral, reconstruction des équipements...

De manière générale, la question de **l'accompagnement financier et de l'indemnisation face aux conséquences des risques naturels** se pose de manière pressante, d'autant plus que, pour des territoires tels que les littoraux, le système français d'indemnisation prend en charge essentiellement la submersion et non l'érosion, laquelle n'est pas définie comme un risque naturel majeur en raison de son caractère lent, prévisible et régulier. En outre, il est prévisible qu'à l'avenir, l'ampleur du changement climatique mette en difficulté le système d'indemnisation et que celui-ci ne puisse plus être pérennisé.

Des pistes commencent à émerger : ainsi, suite à la remise du rapport de l'Observatoire de l'assurabilité de la Caisse centrale de réassurance (CCR) de juin 2026, le Gouvernement a, par exemple, évoqué¹ envisager la révision tous les 5 ans du taux de surprime du régime « CatNat » afin de garantir sa soutenabilité ainsi qu'une meilleure répartition de la charge entre assurés.

La mission salue l'accélération de ce type de réflexions et appelle à ce qu'elles puissent aboutir rapidement. Elle appelle en particulier à la bonne intégration, au sein de l'Observatoire de l'assurabilité de la CCR, des risques naturels caractérisant spécifiquement les territoires soumis aux lois Montagne et Littoral.

Recommandation n° 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 :

- intégrer la question de l'habitabilité dans les réflexions prospectives, en y associant les populations et les acteurs économiques ;

- renforcer la culture du risque en prévoyant des formations aux élus locaux et aux services de l'État afin de renforcer la prise en compte du risque dans l'action publique et sa diffusion auprès du grand public ;

- pour les territoires dont l'habitabilité est en question, mettre en place des cellules d'accompagnement sur la durée, à destination des élus, de la population et des acteurs économiques ;

- poursuivre la réflexion sur le financement de l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'adaptation au changement climatique et le financement de la relocalisation ;

- 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.

2. Urbanisation et risques de submersion : lancer un « plan national digues / ouvrages côtiers »

Comme le détaille le chercheur Alexandre Magnan, à partir de l'intensification de l'urbanisation dans les années 1950, « l'exposition d'enjeux induite par l'urbanisation des littoraux n'était pas perçue comme un problème, tant qu'elle était associée à une *réponse technique* [...]. Afin de lutter contre la submersion et l'érosion, des *structures de type épis, brise-lames ou digues* sont construites et renouvelées entre 1950 et 1995 »².

¹ Localtis, 15 juin 2026 : « Risques naturels et assurabilité : le gouvernement avance de premières pistes en direction des territoires ».

² In Territoires submergés, op. cit.

Ainsi, les littoraux, mais également les territoires fluviaux et de montagne concernés, se caractérisent par une **forte densité de digues protégeant de la submersion des territoires habités par 2 millions de personnes en France** : cela correspond, selon les chiffres du Cerema, à 10 000 kilomètres de digues constituant un **patrimoine vieillissant, vulnérable aux aléas climatiques et coûteux à entretenir**. **Le risque en termes de sécurité est considérable** : on peut, par exemple, citer les dizaines de victimes liées à la rupture d'une digue lors de la tempête Xynthia en 2010.

La mission reprend à son compte la conclusion d'un rapport inter-inspections relatif aux conséquences de la tempête Xynthia, qui soulignait **l'importance de recenser et d'entretenir les ouvrages critiques pour la protection des populations et des biens**.¹

Un dispositif favorisant le recensement et la montée en compétence collective sur le sujet pourrait ainsi être conçu **sur le modèle du « programme national ponts »** opéré par le Cerema. Un premier axe, opérationnel et local, aurait pour objectif d'accélérer et de massifier le recensement des digues côtières et fluviales, de réaliser un premier diagnostic de leur état actuel à partir d'une méthodologie et d'un cahier des charges établis par le Cerema et déployés par l'ingénierie locale, et de mettre en place un programme de soutien aux collectivités qui le nécessitent pour la réhabilitation de celles-ci.

Celui-ci se combinerait avec la mise en place d'un observatoire national et partagé de la connaissance entre l'État et les associations d'élus concernées, s'appuyant autant que possible, sur les bases nationales disponibles, en les complétant, pour une évaluation prospective nationale.

Recommandation n° 30 : sur le modèle du « programme national ponts », lancer un « programme national digues / ouvrages côtiers ».

3. Renforcer nos connaissances sur les espaces glaciaires et sur les risques associés

a) Accroître les connaissances et les moyens pour les risques d'origine glaciaire et périglaciaire (ROGP)

La visite du hameau de La Béarde par la mission d'information a mis en évidence **l'impérieuse nécessité de mieux connaître nos espaces glaciaires et périglaciaires**. S'ils sont un élément paysager d'attractivité des territoires de montagne, les glaciers constituent également des risques pour les communes à proximité ainsi que pour les usagers de la montagne. Comme

¹ *Rapport IGA-IGEDD, « Évaluation des dommages causés par la tempête Xynthia aux biens non assurés des collectivités territoriales », octobre 2010.*

indiqué précédemment, le bilan humain et les dégâts matériels pouvant être causés par un évènement de rupture glaciaire peuvent être importants.

Pourtant l'identification des risques d'origine glaciaires et périglaciaires (ROGP) est assez récente. Cette notion a fait irruption dans le plan national d'adaptation au changement climatique 3 (PNACC3) présenté en mars 2025. Depuis lors, un plan d'actions interministériel a été mis en œuvre pour la période 2024-2026 et fixe plusieurs objectifs : renforcer la recherche ; mieux caractériser les aléas et les zones à risques ; agir sur la prévention des risques et la gestion des sites à risque et enfin informer et développer une culture du risque autour de ces enjeux. En la matière, la mission soutient la publication des rapports, des publications et des avis produits sur les bassins à risque, par les laboratoires, les services de l'État et les opérateurs.

L'importance des enjeux contraste néanmoins avec les moyens financiers déployés par l'État pour appréhender ce risque émergent. La loi de finances pour 2026 a ainsi ouvert 38 millions d'euros en crédits de paiement pour l'ensemble des risques naturels et hydrauliques, ce qui est maigre si l'on considère seulement le risque inondations dont le coût de sinistralité croît chaque année. En outre, si les risques glaciaires et périglaciaires entrent dans le périmètre des risques susceptibles de bénéficier du fonds de prévention des risques naturels majeurs (FPRNM), dit « fonds Barnier », ce dernier demeure également faiblement doté, à hauteur de 300 millions d'euros pour l'ensemble des risques naturels imprévisibles en 2026. En plus des moyens mis en œuvre par l'État au travers de ses politiques nationales, la mission d'information considère qu'une réflexion devrait également être engagée pour **soutenir financièrement les collectivités territoriales** exposées à ces risques propres.

Or, **la mission estime que le renforcement des connaissances sur ces phénomènes encore mal connus va de pair avec un effort financier plus conséquent** en faveur de la recherche. La participation à des programmes tels que le projet européen « Copernicus » permet certes un suivi macro des effets du changement climatique par une visualisation spatiale, mais davantage de moyens gagneraient également à être déployés pour la recherche scientifique sur le terrain. Elle estime qu'il est également pertinent de s'appuyer sur des groupements de recherche comprenant notamment des glaciologues.

À cet égard, **la mission considère qu'il pourrait être opportun de réfléchir à l'instauration, sur le modèle du programme « Life Adapto + » porté par le Conservatoire du littoral et l'Office national des forêts (ONF) sur l'érosion côtière et soutenu par les crédits de l'instrument européen « Life », d'un programme équivalent pour les glaciers et le permafrost** en vue de développer des solutions innovantes pour atténuer et s'adapter au changement climatique en haute montagne. La mission propose en outre que les moyens mis à disposition du programme « Érable », inscrit dans la Stratégie nationale pour la biodiversité 2030 (SNB - 2030), notamment pour

son projet « Agir pour les glaciers » sur le territoire de Bourg-Saint-Maurice (Savoie) soient rehaussés afin de favoriser l'émergence de solutions et de coopérations pour les territoires de montagne.

La mission estime enfin qu'il faut **renforcer la connaissance et l'acculturation au risque des populations** susceptibles d'être exposées aux ROGP en territoire de montagne. L'exemple de la catastrophe qui a frappé La Bélarde à l'été 2024 est révélateur : la population sur place n'a pas reçu d'alertes particulières, la journée et la nuit qui ont précédé l'évènement, hormis l'information d'un niveau élevé de précipitations. La connaissance fine de la montagne et la familiarisation de certains habitants du hameau aux aléas climatiques afférents a, la nuit de l'évènement, permis d'éviter un drame. Aucun mort n'est à déplorer sur un évènement d'une telle intensité, ce qui relève presque du miracle.

b) Renforcer la protection des espaces post-glaciaires

Pour leur rôle de régulation dans le climat, l'Organisation des Nations Unies (ONU) a déclaré l'année **2025** comme étant « **l'année internationale de la préservation des glaciers** » et a institué, chaque année, une journée dédiée aux glaciers : le 21 mars. Souhaitant traduire cet intérêt pour la préservation des glaciers en acte, la France a été à l'initiative de la première motion internationale pour la protection des glaciers et des écosystèmes postglaciaires, votée à l'unanimité, lors du Congrès mondial de la nature de l'Union internationale pour la conservation de la nature (UICN) qui s'est tenu en octobre 2025.

La reconnaissance de la fragilité des espaces glaciaires et périglaciaires rencontre ces dernières années **un écho inédit**. En octobre 2023, un **premier sommet pour une montagne durable** (SMD) s'était tenu à Chamonix (Haute-Savoie) au cours duquel les questionnements relatifs aux glaciers ont été nombreux. La France a également été, en novembre 2023, à l'initiative du sommet *One Planet – Polar Summit*, premier sommet international dédié aux glaciers et aux pôles. Dans le prolongement, la France a déclaré, au travers de sa Stratégie nationale pour la biodiversité 2030 (SNB 2030) que les glaciers feront l'objet d'une « **protection forte** » à l'horizon 2030.

La notion de « protection forte » : quelles implications juridiques ?

L'article L. 110-4 du code de l'environnement dispose que la stratégie nationale des aires protégées vise la mise sous « *protection forte d'au moins 10 % de l'ensemble du territoire national* ».

Le décret n° 2022-527 du 12 avril 2022¹ définit la zone de protection forte comme une « *zone géographique dans laquelle les pressions engendrées par les activités humaines susceptibles de compromettre la conservation des enjeux écologiques sont absentes, évitées, supprimées ou fortement limitées, et ce de manière pérenne, grâce à la mise en œuvre d'une protection foncière ou d'une réglementation adaptée, associée à un contrôle effectif des activités concernées* ». Le décret décline également les zones susceptibles de faire l'objet d'une protection forte sur le territoire national.

Les « zones de protection forte » (ZPF) permettent de réglementer certains usages et activités (zone de tranquillité, réglementation sur le prélèvement d'espèces), de conduire des actions de gestion ou de restauration (actions de dépollution, ingénierie écologique) et de mettre en place des dispositifs de surveillance et de contrôles adaptés.

La notion de « ZPF » assure essentiellement un rôle de label et de reconnaissance plus qu'un dispositif réglementaire contraignant. **L'implication concrète d'une telle notion, notamment en matière juridique, reste donc assez floue.**

Au terme de ses travaux au cours desquels cette question a été soulevée à plusieurs reprises, **la mission considère que des réflexions prospectives doivent être engagées sur l'avenir et la protection des espaces postglaciaires**. Alors que la disparition de certains glaciers est désormais inéluctable, engager une réflexion sur les zones où le retrait glaciaire produira ses effets et fera émerger de nouveaux espaces immaculés semble déterminant. Ces zones seront peut-être des refuges de biodiversité et seront en tout état de cause des zones d'intérêt scientifique indiscutable.

¹ Décret n° 2022-527 du 12 avril 2022 pris en application de l'article L. 110-4 du code de l'environnement et définissant la notion de protection forte et les modalités de la mise en œuvre de cette protection forte.

Recommandation n° 31 : pour ce qui concerne les glaciers :

- **renforcer les moyens en faveur de la prévention du risque d'origine glaciaire et périglaciaire (ROGP), compte tenu du faible niveau de connaissances et de la forte évolution des dynamiques glaciaires ;**
- **engager des réflexions prospectives sur l'avenir et la protection des espaces postglaciaires ;**
- **sur le modèle de la mobilisation des fonds européen par le Conservatoire du littoral sur l'érosion côtière, créer un dispositif équivalent en montagne pour la fonte des glaciers.**

4. Engager la rénovation du parc immobilier touristique, en accompagnant les acteurs

Comme indiqué précédemment, la mission préconise d'adapter la réglementation nationale relative au diagnostic de performance énergétique (DPE) aux réalités des territoires. Une telle recommandation ne doit néanmoins pas obérer **l'enjeu réel qui réside dans la rénovation du parc immobilier touristique en montagne et sur le littoral**. Certaines grandes stations balnéaires sont devenues des emblèmes des besoins de rénovation : en Méditerranée, la Grande-Motte, le Grau-du-Roi ou le Cap d'Agde, sur la côte Atlantique, la Baule et les Sables d'Olonne se caractérisent par un fort vieillissement de leur parc immobilier. Dans les stations de montagne, les stations de La Plagne, des Menuires, des Arcs et d'Avoriaz par exemple disposent d'un bâti vieillissant, soumis à de fortes contraintes architecturales mais qui tendent ces dernières années à se rénover.

La mission estime qu'il est indispensable que soit lancé un **plan national de rénovation de l'immobilier touristique (PNRIT)**, sur le modèle du plan national de rénovation urbaine (PNRU) piloté par l'Agence nationale de rénovation urbaine (Anru). Ce plan devrait en tout état de cause être bien plus conséquent que le programme « Rénovation des stations » piloté par Atout France entre 2018 et 2025, qui a permis de mobiliser 2,5 millions d'euros de budget entre 2022 et 2024. Pour piloter ce programme, la mission préconise d'avoir recours à un **opérateur de l'État préexistant, afin d'éviter de constituer de nouvelles structures ad hoc et de capitaliser sur le savoir-faire**.

Eu égard à la situation dégradée des finances publiques, la mission estime que l'effort financier de ce plan ne devrait pas peser uniquement sur l'État. Elle propose en conséquence que le PNRIT soit financé par un **montage multi-acteurs**, qui implique néanmoins un **portage immobilier structuré** qui fait aujourd'hui défaut en montagne et sur le littoral. Il n'existe actuellement aucune structure semblable aux bailleurs sociaux pour le bâti touristique, en raison de l'éclatement des détenteurs des biens immobiliers. Les principaux financeurs pourraient être :

- l'**État**, dans la mesure où la rénovation du bâti permet de réduire la pression foncière et d'augmenter l'offre de logement disponible dans des territoires au dynamisme en devenir ;

- les **collectivités territoriales** des territoires concernés puisqu'elles bénéficient de retombées économiques et fiscales directes du logement touristique ;

- les **entreprises privées** dont l'activité principale est une activité de tourisme, l'équivalent d'une « participation de l'employeur à l'effort de construction » (PEEC) pouvant ainsi être institué ;

- les **plateformes numériques** servant d'intermédiaires entre l'offre et la demande de biens touristiques ;

- les **touristes**. La mission recommande ainsi d'étudier la mise en place d'une **éco-contribution des vacanciers et acteurs économiques** dédiée à la rénovation du parc touristique en montagne, qui viendrait en supplément de la taxe de séjour que paient déjà les touristes ;

- les **propriétaires privés** détenteurs de logements secondaires vacants, dits aussi « lits froids », en évaluant l'opportunité d'instituer une **taxe locale facultative** qui sera évoquée ultérieurement.

La mission considère que, dans le cadre de ce plan, la **rénovation d'hébergements collectifs à vocation sociale** devrait être priorisée. Ce plan devrait en effet contribuer à la rénovation des centres d'hébergement accueillant les **colonies de vacances et les classes de découverte**, dont le rôle majeur a été souligné lors de son déplacement dans les Hautes-Alpes. D'une part, il est essentiel que les jeunes générations puissent découvrir les territoires de montagne. D'autre part, ces centres contribuent au maintien de l'activité des communes de montagne tout au long de l'année.

En outre, pour être **agile et efficace**, ce programme devra également s'inscrire dans un **objectif de simplification des procédures administratives des aides à la restauration et à la réhabilitation des logements**. Que ce soit pour la restauration de la cathédrale Notre-Dame, pour les aménagements visant à accueillir les Jeux olympiques de 2024 ou prochainement les Jeux olympiques d'hiver de 2030, des solutions visant à faciliter les procédures applicables ont été opportunément déployées. La mission considère qu'il pourrait être pertinent de s'inspirer, aux fins de réussite de ce PNRIT, de l'article 20 de la **loi relative à l'organisation des Jeux olympiques et paralympiques de 2030**¹, instituant à titre expérimental des opérations combinant les caractéristiques d'une opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah - article L. 303-1 du code de la construction et de l'habitation) et d'une opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (Oril - article L. 318-5 du code de l'urbanisme).

¹ Loi n° 2026-201 du 20 mars 2026 relative à l'organisation des jeux Olympiques et Paralympiques de 2030.

Opah et Oril : deux dispositifs d'accompagnement de rénovation du bâti

Les opérations programmées d'amélioration de l'habitation (Opah) sont des dispositifs contractuels qui allient services d'accompagnement et aides financières en vue de la **réhabilitation du parc immobilier bâti**. Elles visent autant à accompagner les propriétaires privés pour la réalisation de travaux dans leurs logements qu'à développer l'offre locative tant dans le parc privé que dans le parc social et à engager des investissements publics en faveur des espaces, des équipements et des services publics.

Elles donnent lieu à une convention tripartite qui précise les obligations respectives entre l'État, la commune ou l'EPCI et l'Agence nationale de l'habitat (Anah) et détermine le conditionnement des aides envers les bailleurs sociaux, propriétaires et syndicats de copropriétaires.

Les opérations de réhabilitations de l'immobilier (Oril) de loisir ont pour objet l'amélioration du parc immobilier touristique. Créées par délibération du conseil municipal ou de l'EPCI, elles tendent à améliorer le niveau d'occupation du parc par une offre qualitative de logements locatifs.

Elles donnent également lieu à des aides ciblées sous la réserve de respecter un certain nombre d'objectifs.

Concrètement, la mesure prévue dans la loi sur les jeux Olympiques et Paralympiques de 2030 permet de **combinaison des caractéristiques de ces deux opérations** en prévoyant une convention unique définissant les différentes aides susceptibles d'être mobilisées. La mission considère que cette mesure pourrait être étendue dans le temps, au-delà de 2030, pour accompagner et simplifier le grand chantier que représente la rénovation du bâti en montagne et dans les zones littorales.

Enfin, la mission d'information préconise d'envisager le déploiement de **prêts collectifs à taux bonifiés** pour accompagner les acteurs du secteur public local dans leurs projets de transition et de développement des territoires en matière de rénovation du bâti. Elle considère que **la Banque des territoires pourrait être utilement mobilisée afin de capitaliser sur son expérience en matière de déploiement de prêts collectifs**. Cet établissement a en effet déjà porté des « aqua prêts » et des « prêts de cohésion sociale » offrant une durée d'amortissement particulièrement pertinente pour les collectivités territoriales.

Recommandation n° 32 : lancer un plan national de rénovation de l'immobilier touristique en montagne et sur le littoral :

- confier à un opérateur de l'État existant une mission de rénovation du bâti de loisirs afin d'accroître le taux d'occupation, répondre à l'impératif de transition énergétique, éviter le phénomène de friche et de désertification, s'inscrivant dans le cadre du plan de relance du logement, en priorisant l'hébergement collectif à vocation sociale ;

- simplifier les procédures administratives des aides à la restauration et à la réhabilitation des bâtiments, à l'exemple de la disposition de la loi Olympique permettant aux collectivités de porter des opérations combinant les effets d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) et d'une Opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (Oril) ;

- mettre en place des prêts collectifs à taux bonifiés pour financer les travaux des parties communes de résidences de tourisme en copropriétés et dans les copropriétés individuelles ;

- étudier la mise en place d'une éco-contribution des vacanciers et acteurs économiques dédiée à la rénovation du parc touristique en montagne.

5. Pression de la saisonnalité sur le secteur du logement : tempérer les « lits froids »

Le poids de la saisonnalité du tourisme en montagne et sur les littoraux sur le logement et la pression des résidences secondaires et, de manière croissante, des meublés touristiques sont identifiés par les acteurs auditionnés par la mission sur le thème du logement comme à l'origine d'une problématique spécifique, celui des « *lits dit « froids », ces hébergements qui sont utilisés trois ou quatre semaines par an* »¹. La sous-utilisation des logements secondaires et touristiques en dehors des périodes de haute fréquentation constitue en effet, dans un contexte d'espaces contraints et de pression foncière, un **facteur aggravant de la « crise du logement qui [...] a un impact d'autant plus fort sur les territoires littoraux et de montagne »** selon le ministre de la ville et du logement Vincent Jeanbrun², avec des **effets d'éviction et de précarisation du logement permanent** et de difficultés d'accès au logement pour les populations actives permanentes et saisonnières.

Ce phénomène est particulièrement prégnant dans les stations de montagne, où plus de la moitié du parc de logement serait constitué de « lits froids »³ Lors de son déplacement dans l'Isère, la mission a ainsi rencontré des élus locaux du massif de l'Oisans dont la commune comprenait près de 90 % de résidences secondaires. La régulation de ce phénomène constitue d'ailleurs

¹ *Propos tenus par exemple par M. Henri Prévost, directeur général de l'ANCT, lors de son audition en date du 6 avril 2026.*

² *Propos tenus lors de son audition par la mission en date du 6 avril 2026.*

³ *Selon les estimations relayées par le rapport n° 2253 (2025-2026) des députés Xavier Roseren et Denis Fégné sur la transition des modèles des stations de ski de montagne en date du 17 décembre 2025.*

une des trois priorités identifiées du « Plan avenir montagnes » opéré par l'ANCT.

Plusieurs leviers concrets pourraient être mobilisés de manière complémentaire afin de tempérer ce phénomène et favoriser l'accès au logement pour les populations permanentes et actives, ainsi que la préservation de la vitalité socio-économique des territoires concernés. La mission insiste toutefois sur le fait que ces leviers et leur combinaison doivent être adaptés à chaque fois au contexte et aux spécificités des communes concernées.

Un premier levier d'action identifié pourrait être la facilitation de la mise en œuvre des **servitudes de résidence principale**, un levier renforcé par la loi « Le Meur-Echaniz » du 19 novembre 2024¹, et mobilisé ces deux dernières années par des communes telles que Saint-Malo², Annecy³ ou Les Gets (Haute-Savoie)⁴.

La servitude de résidence principale, un outil à mobiliser de manière proportionnée

Face à l'augmentation du prix du foncier dans les territoires littoraux et dans certaines zones de montagne, plusieurs élus ont évoqué devant la mission la possibilité d'**étendre l'usage de la servitude de résidence principale**, créée par la loi « Le Meur-Echaniz » de 2024, qui permet aux collectivités de délimiter dans leur document d'urbanisme des secteurs, au sein des zones urbaines ou à urbaniser, dans lesquels toutes les constructions nouvelles de logements sont à usage exclusif de résidence principale. De nombreuses communes littorales ou de montagne se sont déjà saisies de cette possibilité, comme, à la montagne, Chamonix, Annecy ou les Gets, ou, sur le littoral, Biarritz, Bayonne, Bonifacio, Cancale ou encore Dolus-d'Oléron.

La mise en place de cette servitude est toutefois contrainte puisqu'elle **ne peut concerner que des communes où est applicable la taxe annuelle sur les logements vacants, ou des secteurs où les résidences secondaires représentent plus de 20 % du nombre total de logements du secteur concerné**. De par ses modalités de mise en œuvre, elle **ne peut être mobilisée que par des communes dotées d'un PLU(i)**. Enfin, elle **ne concerne que les constructions nouvelles**⁵. Si la première condition est aisément remplie, dans des communes très touristiques, notamment en zone de montagne, les deux autres conditions demeurent très limitatives. La condition de couverture par un document d'urbanisme est ainsi pénalisante pour les

¹ Loi n° 2024-1039 du 19 novembre 2024 visant à renforcer les outils de régulation des meublés de tourisme à l'échelle locale.

² Instauration d'une servitude de résidence principale sur les nouveaux programmes immobiliers.

³ Création de secteurs de mixité sociale avec servitudes dans le PLU. L'impact affiché par la commune en 2026 est le « maintien de 1 200 logements pour résidents permanents depuis 2024 » dans les secteurs concernés.

⁴ Combinaison de la servitude de résidence principale et les quotas de meublés touristiques, ce qui, selon la commune, a fait baisser de 15 % les « lits froids » depuis 2024.

⁵ La loi Daubié et la loi Huwart de 2025 ayant légèrement élargi son champ d'application, mais ces modifications étant sans incidence sur la problématique de l'équilibre entre résidences principales et résidences secondaires.

communes régies par le Règlement national d'urbanisme (RNU), ces dernières étant particulièrement nombreuses en Corse, où un tiers seulement des communes sont couvertes par un PLU(i) ou une carte communale. En l'absence d'inscription, à date, de la servitude de résidence principale dans le Padduc, comme l'y autorisait pourtant la loi « Le Meur-Echaniz »¹, ces communes ne peuvent en faire usage, alors même que dans certaines communes, 80 % des logements créés entre 2015 et 2025 sont à usage de résidence secondaire².

Attentive au respect du droit de propriété et, par conséquent, à la proportionnalité des atteintes à ce dernier, la mission ne souhaite pas permettre la mise en œuvre de la servitude de résidence principale de manière indifférenciée sur tout territoire littoral ou de montagne. La situation de ces derniers, en particulier, est très contrastée, entre des territoires très ruraux en déprise, et des vallées et stations touristiques connaissant une forte pression immobilière et touristique. Elle suggère toutefois **d'ouvrir la possibilité d'imposer cette servitude dans les communes régies par le Règlement national d'urbanisme, ainsi qu'aux constructions existantes, à l'occasion de changements de destination. En Suisse par exemple, la loi fédérale du 20 mars 2015 sur les résidences secondaires (dite « LRS »)³ interdit les nouvelles résidences secondaires dans les communes où leur proportion dépasse déjà 20 %, tant pour la construction de nouveaux logements que pour la modification de logements existants.**

Le développement de **foncières solidaires** (OFS) dans les zones tendues avec l'utilisation du **bail réel solidaire** (BRS) constitue également une piste prometteuse, avec des projets de plus en plus nombreux, par exemple à Saint-Malo⁴, à Pornic⁵ ou à Cluses⁶.

En outre, en ce qui concerne la problématique spécifique du **logement des travailleurs saisonniers**, il pourrait utilement être instauré pour les départements en tension un **plan départemental concerté** entre le préfet et les élus locaux sur le logement des saisonniers, mobilisant les collectivités territoriales, les employeurs et les propriétaires de résidences secondaires.

Enfin, des **pistes d'ordre fiscal** pourraient être mises à l'étude, telles que :

- l'instauration d'une **taxe locale facultative communale ou intercommunale** visant les logements meublés non occupés ou loués en deçà

¹ III de l'article L. 4424-11 du code général des collectivités territoriales.

² Rapport de définition du périmètre de révision du Padduc (délibération de l'Assemblée de Corse en juillet 2025), p. 11.

³ Loi fédérale sur les résidences secondaires (LRS) du 20 mars 2015.

⁴ La commune a ainsi investi 1,7 M€ pour construire 31 logements en BRS avec un prix moyen de 3 500 €/m² (contre plus de 5 000 €/m² sur le marché libre).

⁵ L'OFS « Atlantique Accession Solidaire », portée conjointement par le département et certaines intercommunalités, cible certaines zones touristiques du département pour développer, en partenariat avec des promoteurs locaux, des logements en BRS avec un prix moyen de 2 800€/m².

⁶ Avec l'aide de la Banque des territoires pour financer l'acquisition du foncier, un projet pilote de 50 logements en BRS porté par l'intercommunalité a été développé, combiné avec une servitude de résidence principale, pour un prix moyen de 3 200€/m², contre 6 000€/m² sur le marché libre.

d'un seuil annuel. Le produit d'une telle taxe pourrait être affectée notamment à des actions en faveur de l'habitabilité ;

- la conditionnalité de certains avantages fiscaux, comme l'abattement fiscal pour les meublés de tourisme, à un nombre minimal de jours de location.

Recommandation n° 33 : apporter des réponses concrètes à la problématique des « lits froids » en montagne et sur le littoral :

- faciliter la mise en œuvre des servitudes de résidence principale ;

- mobiliser des outils existants, tels que le bail réel solidaire (BRS) pour aider l'implantation de travailleurs saisonniers et mettre en place un plan départemental concerté préfet/collectivités sur le logement des saisonniers, mobilisant les collectivités territoriales, les employeurs et les propriétaires de résidences secondaires ;

- étudier l'institution d'une taxe locale facultative communale ou intercommunale s'inspirant du dispositif mis en place en Suisse, visant les logements meublés non occupés ou loués en deçà d'un seuil annuel ; affecter les recettes à des actions en faveur de l'habitabilité ;

- étudier la conditionnalité de certains avantages à un nombre minimal de jours de location (abattement fiscal pour les meublés de tourisme par exemple).

6. L'eau en montagne : concilier les usages et garantir la solidarité entre les bassins

a) Concilier les usages de l'eau en montagne

La ressource en eau est au cœur d'usages variés en montagne : agriculture, enneigement de culture, production d'énergie et besoins en eau potable à forte saisonnalité. Or, comme évoqué précédemment, **la nature de la ressource en eau tend à évoluer sous les effets du changement climatique**. La disponibilité de la ressource se transforme ainsi que les besoins. La question de son partage soulève aujourd'hui plusieurs enjeux et cristallise des tensions. Un rapport intermédiaire réalisé par l'Association nationale des élus de la montagne (Anem) et le Conseil national de la montagne (CNM) en avril 2026 souligne les tensions qui entourent « le sujet du juste partage de la ressource en eau » et les « conflits d'usages plus globaux » relatifs à cette thématique.

La question de la juste répartition des usages et du partage de l'eau est revenue à plusieurs reprises au cours des travaux de la mission d'information. À l'occasion d'un déplacement en Isère et dans les Hautes-Alpes, les élus locaux n'ont pas manqué de souligner les fortes attentes sur cet enjeu.

La mission tient à rappeler que **les outils de planification de gestion de la ressource en eau sont déjà nombreux** : schéma directeur

d'aménagement et de gestions des eaux (Sdage), document obligatoire dans le cadre du droit européen ; schéma d'aménagement et de gestion des eaux (Sage), obligatoire si prévu par le Sdage ; contrat de milieu (rivière, nappe, lac, baie), sur la base du volontariat ; plan de gestion de la ressource en eau (PGRE) dans certains territoires.

Plusieurs autres dispositifs de cartographie des risques incluant la gestion de l'eau existent par ailleurs. En conséquence, tout développement de nouveau plan et programme doit trouver à s'inscrire dans un univers normatif déjà étoffé.

La mission reprend néanmoins à son compte la proposition qui avait été formulée dans un rapport de l'Assemblée nationale de février 2022 par les députées Mmes Marie-Noëlle Battistel et Laurence Gayte¹ consistant à encourager le développement de **schémas de conciliation des usages de l'eau par les commissions locales de l'eau (CLE), afin d'apaiser les tensions locales autour des besoins liés, notamment, à la neige de culture et aux activités agricoles.**

b) Renforcer la solidarité à l'échelle des bassins versants

Ces deux dernières années, plusieurs travaux parlementaires – notamment sénatoriaux – se sont intéressés au financement et au périmètre de la compétence « Gestion des milieux aquatiques et la prévention des inondations » (Gemapi) et de la taxe afférente². Cette dernière cristallise largement les crispations et les réflexions alors que les moyens nécessaires pour faire face aux effets du changement climatique tendent à croître.

Gemapi : une compétence récente, un financement facultatif

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) a attribué aux EPCI à fiscalité propre une nouvelle compétence dite « Gestion des milieux aquatiques et de la prévention des inondations » (Gemapi). Par la suite, l'article 12 de la loi n° 2015-991 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 a rendu cette compétence exclusive aux EPCI.

L'article L. 211-7 du code de l'environnement définit ainsi les actions entreprises dans ce cadre au travers d'« items » :

- l'aménagement des bassins hydrographiques ;
- l'entretien et l'aménagement des cours d'eau et lacs ;
- la protection et la restauration des sites, des écosystèmes aquatiques et des zones humides ainsi que des formations boisées riveraines ;

¹ Rapport d'information n° 5127 (XV^e législature) sur le tourisme de montagne et les enjeux du changement climatique.

² Rapport d'information n° 775 (2023-2024) « Le défi de l'adaptation des territoires face aux inondations : simplifier l'action, renforcer la solidarité » et rapport d'information n° 793 (2024-2025) « Pour l'efficacité de la Gemapi : des territoires solidaires ».

- la défense contre les inondations et les submersions marines.

Pour financer cette compétence nouvelle, le législateur a institué, à l'occasion de la loi « Maptam » une **taxe facultative, plafonnée à 40 euros par habitant**, qui doit être exclusivement affectée au financement des charges de fonctionnement et d'investissement résultant de l'exercice de la compétence Gemapi. La taxe est assise sur l'imposition directe locale : la taxe d'habitation, la taxe foncière sur les propriétés bâties (TFPB), la taxe foncière sur les propriétés non bâties (TFPNB) et la cotisation foncière des entreprises (CFE). La suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales a eu pour conséquence de réduire et recentrer l'assiette de calcul de la taxe Gemapi sur les personnes assujetties aux taxes foncières.

Un rapport sénatorial précédemment cité réalisé conjointement par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable et la commission des finances dressait un constat sans équivoque : *« les intercommunalités qui sont les plus exposées aux inondations ne sont pas nécessairement celles qui doivent réaliser en priorité les travaux de prévention. [...] Les communes situées en aval ne sont pas incitées à lever la taxe Gemapi [alors que les territoires les plus exposés] n'ont tout simplement pas les moyens d'engager les travaux nécessaires. Cette problématique est cruciale dans les zones de montagne, où la taille et le potentiel fiscal des communes tendent à diminuer à mesure que l'on progresse en altitude »*¹.

La délégation aux collectivités territoriales du Sénat, dans un rapport de juin 2025 a montré que, si le produit de la taxe Gemapi a progressé depuis sa mise en œuvre - *« il a triplé entre 2018 et 2023 »*, en s'établissant à 455 millions d'euros à la fin de l'année 2023 -, cela ne *« permet en aucun cas de couvrir l'ensemble des dépenses afférentes à l'exercice de la compétence Gemapi »*. Le rapport précisait que *« les territoires de montagne, ruraux ou littoraux ne disposent que rarement des capacités contributives et financières pour assumer cette compétence »*².

Le montant de la taxe est à mettre en regard du **potentiel fiscal plafond de la taxe** qui, selon la direction générale des collectivités locales (DGCL), **représente 2,9 milliards d'euros**, atteignable dans l'hypothèse d'un taux de taxe à 40 €/hab en considérant environ 70 millions d'habitants. L'assiette de cette taxe est par ailleurs mise en tension ces dernières années : le resserrement de l'assiette fiscale du fait de la suppression de la taxe d'habitation sur les résidences principales (THRP) et de la réduction des bases imposables sur les locaux industriels, **accroît la pression fiscale sur une quantité réduite de contribuables fiscaux**.

Si l'on met en parallèle le potentiel fiscal de la taxe Gemapi avec le montant effectivement recouvré pour l'année 2023, alors le rendement de la taxe s'établit à 16,6 % de son potentiel théorique, ce qui porte l'effort fiscal moyen à environ **6,6 € par habitant**. La mission relève néanmoins que le calcul

¹ Rapport d'information n° 775 (2023-2024).

² Rapport d'information n° 793 (2024-2025).

théorique du potentiel fiscal plafond de la taxe Gemapi est décorrélé de son assiette fiscale effective et de la population à prendre en compte telle que définie à l'article L. 2334-2 du code général des collectivités territoriales.

Alors que les besoins financiers pour l'exercice de la compétence Gemapi sont amenés à croître, **la mission d'information relève dans le mécanisme de fonctionnement de la taxe plusieurs freins limitant la possibilité d'en faire une ressource pérenne et à la hauteur des enjeux :**

- le montant de la taxe à percevoir pour une collectivité en année-n est **déterminé à partir des besoins estimés de l'EPCI pour l'exercice de la compétence « Gemapi »** en appliquant au produit des taxes locales en année n-1 un coefficient Gemapi (qui est lui-même déterminé en fonction du produit attendu de la taxe divisé par l'ensemble du produit des taxes locales) à partir duquel est déterminé un **produit attendu réparti par taxe locale** correspondant au montant effectif de taxe dû par catégorie de contribuables ;

- la taxe Gemapi demeure une **taxe facultative** dont le taux et le montant rapporté par habitant sont déterminés par l'organe délibérant de la collectivité ;

- le montant maximal théorique est de 40 euros par habitant.

En outre, et alors que plusieurs rapports parlementaires l'ont proposé, **aucun mécanisme de solidarité à l'échelle d'un bassin hydrographique n'a été instauré.** Or, ce dispositif apparaît légitime alors que les territoires situés en aval des cours d'eau **profitent des aménités des investissements réalisés par les communes situées en amont.** Comme l'a ainsi souligné M. Christian Doddoli, directeur général du Syndicat mixte d'aménagement de la Vallée de la Durance (SMAVD), membre de l'Association nationale des élus des bassins (Aneb), lors de son audition par la mission, *« l'eau de la Durance permet la richesse de l'économie et de la vie de toute la région¹ »*. Ce dispositif de solidarité territoriale serait d'autant plus juste que les territoires en aval bénéficiant des effets de ces investissements sont souvent des **métropoles qui ne contribuent pas directement au financement des infrastructures de lutte contre les inondations** : la Métropole Aix-Marseille-Provence, la Métropole Toulon-Provence-Méditerranée ou encore la Métropole Nice Côte d'Azur pour ne citer que le bassin méditerranéen.

La mission d'information **propose donc de garantir la solidarité entre les bassins versants par la création d'un fonds à l'échelle d'un bassin versant.** Ce fonds serait alimenté par une **part obligatoire des recettes de la taxe Gemapi.** Elle a néanmoins conscience qu'une telle proposition implique un renversement du mécanisme actuel de détermination du montant de la taxe, qui repose sur les besoins prévisionnels pour l'exercice de la compétence à l'échelle de l'EPCI pour l'année-n.

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 16 juin 2026.*

En conséquence, le **montant attendu de la taxe devrait désormais être défini en intégrant la part des besoins estimés à l'échelle du bassin versant** pour la réalisation des ouvrages et aménagements qui servent directement à la prévention des inondations.

Pour garantir le fonctionnement de ce fonds, la philosophie de la taxe Gemapi doit évoluer :

- la **taxe doit être rendue obligatoire** pour garantir des financements pérennes au fonds ;

- le montant de la taxe doit être **déplafonné** pour répondre à l'augmentation des besoins et un **montant plancher de perception doit être établi** pour garantir la participation de tous les acteurs en évitant le phénomène de « passager clandestin ».

La mission propose en outre que soit instauré, pour déterminer le montant de la taxe et la fraction de taxe obligatoire versée au fonds de solidarité, un **principe de pondération en fonction de l'exposition de la collectivité territoriale au risque**. À cet égard, la mission propose deux scénarios.

Les deux scénarios envisagés par la mission d'information

Scénario n° 1 : instaurer dans les territoires fortement exposés au risque inondation une « surtaxe risque ». Cette dernière pourrait notamment prendre pour base la classification retenue dans les plans de prévention des risques inondation (PPRI). Ainsi, les logements en zone rouge au sens d'un PPRI pourraient être concernés par une surtaxe de 20 %, en zone verte de 10 % et de 5 % en zone bleue.

Scénario n° 2 : instaurer une pondération par risque hydraulique. Chaque EPCI devrait lever un produit minimal calculé à partir de sa population et d'un coefficient de risque.

La formule de calcul pourrait être la suivante : *produit fiscal attendu = population x montant de référence x coefficient de risque*,

- le montant de référence étant *a minima* celui fixé par le législateur en tant que montant minimal de la taxe Gemapi à lever ;

- le coefficient de risque serait par exemple compris entre 0,8 et 2,5, défini à partir de la part de population en zone inondable ou couverte par un PPRI.

Si l'on prend pour illustration un montant de référence de 10 €, alors l'application de cette formule permettrait de distinguer en fonction des territoires :

- une métropole de 300 000 habitants faiblement exposée pourrait ainsi lever 2,4 millions d'euros ($300\,000 \times 10 \times 0,8$) ;

- une ville alpine de 20 000 habitants fortement exposée devrait ainsi lever 300 000 € ($20\,000 \times 10 \times 1,5$) ;

- une grande métropole d'un million d'habitants en aval d'un bassin versant très exposée devrait ainsi lever 25 millions d'euros ($1\,000\,000 \times 10 \times 2,5$).

Un tel mécanisme de pondération aurait l'avantage de répartir plus équitablement les investissements nécessaires pour la prévention des inondations.

La mission d'information est donc favorable à une transformation en profondeur de la taxe Gemapi afin de garantir des financements durables et à la hauteur des enjeux liés à l'eau et aux risques naturels afférents.

Recommandation n° 34 : prévoir des schémas de conciliation et de partage des usages de l'eau en montagne et garantir la solidarité entre les bassins versants en rendant obligatoire la taxe Gemapi et en imposant un montant minimum pondérable en fonction de l'exposition des territoires au risque inondation ainsi qu'en faisant des recettes de la Gemapi un outil de financement mutualisé de la gestion de la ressource en eau et de prévention des inondations.

7. Encourager le développement de solutions de mobilité adaptées aux territoires de montagne

Les territoires de montagne se caractérisent par un habitat dispersé, des contraintes topographiques fortes et des conditions climatiques difficiles qui rendent déplacements et infrastructures, telles que le rail, complexes.

La **voiture individuelle**, en dépit du développement du covoiturage, demeure le **mode de transport privilégié dans les vallées**, faute de solutions alternatives satisfaisantes : près de **80 % des déplacements se font en voiture, contre 66 % à l'échelle nationale**¹. Or, dans un contexte d'aménagement et de développement du territoire, une offre de mobilité adaptée constitue un enjeu décisif. Dans une perspective d'attractivité des vallées montagnardes et de développement de l'offre de mobilité, **la mission d'information estime que plusieurs modes de transport méritent un soutien renforcé.**

Concernant le **transport ferroviaire**, la mission d'information estime que plusieurs réflexions doivent être engagées.

Premièrement, **la réhabilitation de certaines lignes, fermées par le passé faute de voyageurs**. La suppression de lignes de train renforce l'isolement des territoires et de ses habitants et tend à **rompre avec le principe d'égalité** d'accès aux services de transport sur le territoire national.

¹ Mountain Wilderness, 16 novembre 2025, « Du train pour nos montagnes ».

Le cas de l'Ardèche : un département dépourvu de train voyageur

Depuis 1973, plus aucun train n'a pris de voyageurs dans une des nombreuses gares du département de l'Ardèche. À son apogée, le département comptait 542 kilomètres de lignes et 96 gares. En parallèle, le réseau s'était étoffé de plusieurs lignes de « tramways de l'Ardèche », reliant Le Pouzin à Privas, Privas à Aubenas ou encore Saint-Péray à Vernoux.

Dans la première moitié du XX^e siècle pourtant, le rail ardéchois connaît un déclin inexorable en raison d'une décroissance démographique et du coût d'entretien des infrastructures de transports.

En conséquence, l'entièreté de la population du département se retrouve aujourd'hui privée d'une modalité de transport efficace, rapide et souvent bon marché. L'absence d'offre de transport ferroviaire participe par ailleurs à la congestion des axes routiers dans le département.

Le département de l'Ardèche cité *supra* ne constitue pas une exception. Dans les années 1960, la ligne Jarrie - Vizille - Le Bourg d'Oisans (VFD) dans le département de l'Isère, connue sous le nom de « train de la Romanche », a également connu une fermeture, puis un démantèlement. Au cours d'une table ronde à Bourg d'Oisans lors du déplacement de la mission, les élus des territoires concernés ont regretté cette fermeture et l'absence de perspectives futures dans un contexte de relance du ferroviaire. Ces exemples ne sont pas des cas isolés, les territoires des Hautes-Alpes, des Alpes-de-Haute-Provence, de la vallée de la Drôme ainsi que la quasi-totalité du territoire pyrénéen sont concernés par une forme de « **désertification ferroviaire** ».

Certes, certaines grandes lignes de train à grande vitesse (TGV) permettent d'accéder indirectement à ces territoires, mais la mobilité ferroviaire à l'intérieur de ceux-ci fait largement défaut.

Lorsque le train existe, dans ces territoires désertés par le transport ferroviaire, il rencontre des difficultés notables. Dans une lettre ouverte au PDG de la SNCF en juillet 2017, Joël Giraud, ancien ministre, écrivait : « *vous venez de me convaincre de ce que je croyais encore impossible il y a un an : ne plus emprunter le train de nuit Paris-Briançon* » et de conclure : « *je ne sais à ce jeu qui va gagner, mais je sais qui va perdre, un territoire de plus en plus enclavé, les Hautes-Alpes* ». Le constat formulé il y a neuf ans est toujours d'actualité. Dans un article de presse paru en février 2025, la ligne « Paris-Briançon » était considérée comme « **la pire ligne ferroviaire de France** » alors que 50 % des trains sur cette ligne ont été retardés en 2024¹. **La mission se félicite des investissements annoncés sur la ligne Marseille-Briançon dans le cadre des jeux Olympiques d'hiver 2030**, qui visent une réduction sensible du temps de trajet. Cette liaison est en effet essentielle pour rejoindre les Alpes du Sud. Elle regrette néanmoins qu'il ait

¹ Franceinfo, 20 février 2025, « SNCF : Paris-Briançon, la pire ligne ferroviaire de France ? ».

fallu attendre cet évènement d'ampleur internationale pour que des travaux réclamés de longue date par les élus locaux soient engagés.

La mission considère qu'une **réflexion doit être amorcée sur l'implantation et l'ouverture de lignes de « trains d'équilibre du territoire » (TET), les « intercités », qui sont inégalement répartis dans l'hexagone.** Seules des lignes nationales de train de nuit permettent par exemple de rejoindre les territoires alpins en intercités. Sinon, les voyageurs sont contraints de se reporter sur le TGV, bien plus onéreux, lorsque celui-ci existe.

Carte du réseau « intercités » en France métropolitaine



En outre, la mission d'information considère que **le développement de solutions innovantes telles que le transport à la demande (TAD) et les mobilités partagées** doit être davantage soutenu. Le TAD, qui se structure à l'échelle des EPCI, permet de fournir une solution aux habitants devant se déplacer vers des pôles de service et bassins de vie d'un territoire : lieux de santé, commerces, services publics, etc. Dans le département de la Haute-Savoie, la communauté de communes de la montagne du Giffre a mis en place, avec le soutien de la Région, un service de transport à la demande : « la navette du Giffre ». Les tarifs délibérés par le conseil communautaire sont

particulièrement attractifs et bien moins coûteux qu'un trajet en voiture. Le **renforcement de l'autopartage** en territoire de montagne est également une solution adaptée. En pratique néanmoins, les élus des territoires concernés peuvent être confrontés à des difficultés pratiques de mise en œuvre : dossier juridique complexe et problématique assurantielle délicate à traiter dans les plus petites collectivités, ne disposant pas de ressources humaines compétentes. **La mission d'information formule le souhait que ces initiatives locales soient plus largement développées et soutenues.**

Enfin, pour soutenir le **développement des mobilités douces**, la mission insiste sur la nécessité d'un déploiement effectif des crédits inscrits au fonds vert pour l'année 2026, qui intègre les crédits précédemment portés par le fonds *ad hoc* « vélo », mais qui a cessé d'être alimenté en loi des finances pour 2026. L'aménagement de pistes sécurisées en territoire de montagne est en effet un enjeu important alors que de nombreuses routes ne comptent qu'une voie, ce qui place les cyclistes dans une situation de forte vulnérabilité.

De manière générale, la mission est favorable au développement de **toutes formes de mobilité durable dans les territoires de montagne**. La géographie particulière de ces territoires, qui rend difficile le déploiement de certaines modes de transport, doit encourager l'agilité et la recherche de solutions innovantes pour lutter contre l'isolement dans les vallées.

Recommandation n° 35 : favoriser le développement de solutions de mobilité adaptées aux territoires de montagne (transport ferroviaire, notamment les trains d'équilibre du territoire, transport à la demande, mobilités partagées, desserte inter-vallées) afin de lutter contre l'isolement valléen.

8. Favoriser le développement d'une montagne à l'année

a) Les évènements sportifs et la pratique des sports de pleine nature

Près de la moitié des élus des communes de montagne ayant participé à la consultation réalisée par la mission indiquent accueillir des évènements sportifs. **60 % d'entre eux estiment rencontrer des conflits d'usages** entre pratiquants sportifs et habitants de leur commune. La pratique sportive des Français ne cesse pourtant de croître : 61 % des Français déclarent pratiquer une activité physique régulière en 2024, contre 54 % en 2018. Parmi les disciplines pratiquées, la course à pied et la marche randonnée enregistrent le nombre le plus élevé de pratiquants avec près d'une personne sur deux en 2025¹.

¹ Institut national de la jeunesse et de l'éducation populaire (Injep), décembre 2025, Baromètre national des pratiques sportives 2025.

Nombre de ces activités physiques se **pratiquent en pleine nature dans des espaces par ailleurs habités**. La hausse générale du nombre de sportifs en France apporte un premier élément d'explication aux résultats de la consultation conduite par la mission.

L'attractivité des territoires dépend aujourd'hui en partie de **l'offre sportive proposée à la clientèle touristique**. Si la pratique du ski est largement ancrée dans les mœurs et coutumes des territoires de montagne, la pratique d'autres activités comme le *trail running*, l'alpinisme amateur ou encore la randonnée s'impose parfois sans que la population locale n'y ait été parfois préparée. Les habitants des vallées concernées peuvent pourtant légitimement craindre une dégradation de leur qualité de vie et des espaces naturels traversés par les pratiquants de ces activités sportives.

Le hiatus qui peut apparaître entre le développement de ces pratiques – répondant aux besoins d'attractivité et de développement des territoires – et la volonté des habitants de préserver leur tranquillité peut conduire à des situations peu compréhensibles. Chaque été désormais, des cas de fermetures de sentiers de randonnée sont recensés dans les territoires de montagne. Cette situation soulève une question sensible d'équilibre entre le droit de propriété, la tranquillité de certains propriétaires et l'accès partagé aux espaces naturels. Elle ne peut toutefois être résumée à une opposition entre pratiquants et population locale : les habitants des territoires de montagne sont eux-mêmes nombreux parmi les usagers pénalisés par la fermeture de sentiers ou d'espaces naturels. Elle soulève également la question de la coexistence avec les activités pastorales, auxquelles la mission est très attachée : le développement des sports de plein air ne peut se faire au détriment des activités historiques des vallées.

Afin de limiter ces situations, **la mission d'information préconise de rendre pleinement effectif l'article L. 342-20 du code du tourisme permettant d'instituer une servitude** pour assurer l'accès aux sites d'alpinisme, d'escalade en zone de montagne et de sports de nature ainsi que l'accès aux refuges de montagne. Les travaux de la mission font apparaître que **cette possibilité est insuffisamment exploitée par les élus locaux**, certains semblant même en ignorer l'existence.

Au-delà de l'accès légal à certains sites de pratique de sports en pleine nature, la mission a également eu à connaître **des incidences dommageables liées à certains évènements sportifs**. Au cours d'évènements, des incivilités ont pu être relevées, ce qui conduit à fragiliser l'acceptation sociale de ces évènements par les habitants des territoires concernés.

Les évènements sportifs catalysent les crispations de certains habitants des territoires de montagne qui voient dans l'augmentation sensible de la fréquentation des espaces dans lesquels ils vivent **un risque de dégradation de leur qualité de vie**. Or, cette hausse de la fréquentation n'est pas due aux seuls évènements sportifs, mais davantage à une transformation des pratiques des Français qui, plus qu'auparavant, aspirent à pratiquer des

activités de pleine nature. Ainsi que le relevait M. Serge Moro-Sibilot, organisateur associatif, membre de *France Outdoor*, au cours de son audition par la mission, « *l'organisateur a souvent le sentiment de devenir comptable de l'ensemble des dégradations constatées sur un sentier, alors même que celui-ci accueille, tout au long de l'année, une fréquentation très importante. Durant les mois estivaux, certains sentiers voient passer entre 150 000 et 200 000 randonneurs [...]. Pourtant, lorsqu'un organisateur y accueille ponctuellement 1 500 participants, il se retrouve tenu responsable de l'ensemble des éventuelles dégradations et des aménagements correctifs nécessaires* »¹.

L'exaspération des populations locales et des élus des communes concernées peut se traduire par des décisions radicales : le 28 mai 2026, neuf communes des Bauges ont interdit le passage d'un triathlon dans leur municipalité, ce qui a contraint la préfecture de Savoie à refuser la tenue de l'évènement. Les communes excipaient notamment de « *la gêne importante imposée aux riverains et usagers* » ainsi que de « *l'impossibilité d'assurer de manière satisfaisante la sécurité des participants et des riverains* ». Les arrêtés municipaux ont été pris une semaine avant la tenue de l'évènement, ce qui a créé de sérieuses difficultés aux participants qui s'étaient entraînés pendant de longues semaines, mais ont dû également subir le coût de cette annulation (logement, billet de train...). En outre, **ce type de décision est susceptible d'affecter l'image de l'organisation sportive, voire du territoire**, et de lui porter préjudice pour l'avenir.

Cet exemple n'est malheureusement pas un cas isolé, comme l'a souligné M. Serge Morot-Sibilot au cours de son audition : « *nous avons également connu des interdictions de dernière minute concernant certains parcours, parfois une dizaine de jours avant l'évènement. Or il devient pratiquement impossible, dans un délai aussi court, de reconstruire toute l'organisation logistique, les dispositifs de secours, les ravitaillements et l'assistance aux coureurs. Dans les faits, cela compromet la tenue même de l'épreuve* ».

La mission estime qu'il est nécessaire de pouvoir sécuriser juridiquement ces évènements afin que de telles situations ne puissent se reproduire. Il en va de la crédibilité et de la réputation de l'organisateur sportif ainsi que du « *marketing territorial* » pour reprendre l'expression utilisée lors de son audition par Gilbert Ysern, président de l'association *France Outdoor*.

Par ailleurs, concernant l'organisation des épreuves sportives, plusieurs acteurs entendus ont fait remonter **des lourdeurs procédurales**. Ces dernières ont des causes multiples : « *l'empilement de plusieurs domaines normatifs : réglementation sportive, encadrement fédéral, dispositions relatives à la protection de l'environnement, droits de propriété ou encore gestion des réseaux de sentiers* ». Tout spécialement, les organisateurs des évènements sportifs ont insisté sur le « *parcours du combattant* » que représente **l'obtention des**

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 26 mai 2026.*

autorisations d'organisation : les temps d'instruction des demandes de dossier se rallongent – M. Morot-Sibilot ayant même indiqué avoir « *reçu une autorisation 12 heures seulement avant le départ d'une épreuve* ». Les discussions avec les services chargés de l'instruction des dossiers se complexifient également. Mme Isabelle Viseux-Poletti, président de l'Ultra trail du Mont-Blanc (UTMB), le plus grand évènement sportif de *trail running* au monde, estime qu'il existe « *un durcissement progressif de la doctrine : restrictions sur certains sentiers, puis limitations de conditions d'accès, parfois le souhait de voir disparaître totalement nos évènements de certains secteurs* »¹.

La mission d'information considère que, pour alléger les procédures et simplifier l'instruction des dossiers d'autorisation, pourrait être expérimentée une autorisation pluriannuelle conditionnée à plusieurs conditions cumulatives : le parcours de l'épreuve doit être identique ou les adaptations doivent être mineures lorsqu'elles sont rendues nécessaires par une transformation de l'environnement en pleine nature ; le dispositif de sécurité doit être identique ainsi que l'éventuel dispositif de ravitaillement pour les athlètes ; un accord des communes concernées par l'évènement doit être émis.

b) Diversifier les activités touristiques

Les évènements sportifs participent à l'attractivité des territoires et contribuent à d'importantes retombées économiques pour les communes ou les vallées concernées. Il s'agit de **l'un des volets du développement d'une véritable montagne « 4 saisons », c'est-à-dire une montagne active tout au long de l'année, et de territoires littoraux plus attractifs**. L'attractivité d'un territoire repose sur plusieurs critères non exhaustifs : la qualité de ses paysages, le climat, le patrimoine ou encore la diversité de ses infrastructures d'accueil et de l'offre à destination des touristes. Sur ce dernier point, les territoires de montagne comme certains espaces littoraux, pour des raisons différentes, peinent encore à répondre aux besoins exprimés par la population touristique.

Dans un rapport de février 2024 consacré aux stations de montagne face au changement climatique, la Cour des comptes relevait que « **l'équilibre économique des équipements de diversification est généralement très mal appréhendé** »². La Cour relève d'ailleurs plusieurs cas de diversification de l'offre touristique qui ne parviennent pas à **atteindre un seuil de viabilité économique** : par exemple, dans les Pyrénées, elle pointe la fragilité des territoires exclusivement dépendant de l'activité thermique ; elle souligne le déséquilibre financier des investissements « quatre saisons » réalisés par la commune des Gets depuis près de 30 ans (développement du VTT de descente, parc aqualudique, spa, parc nocturne interactif, luge sur rail, parc acrobatique en hauteur, golf, etc).

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 26 mai 2026.*

² *Cour des comptes, février 2024, Les stations de montagne face au changement climatique.*

Plusieurs éléments permettent néanmoins de nuancer l'analyse de la Cour des comptes :

- les données utilisées datent de la période pré-covid ; or l'activité estivale en montagne s'est largement diversifiée depuis lors ;

- le « panier » de services proposés par la société gétoise est particulièrement éclectique et potentiellement déficitaire sur certaines activités, ce qui peut dégrader sa situation financière globale. L'activité de golf est par exemple cinq fois plus déficitaire que le VTT alors que cette dernière activité attire bien plus de visiteurs et qu'il a atteint son seuil de rentabilité en 2021 ;

- les informations récentes, notamment le bilan estival pour l'année 2025 de la société d'exploitation fait état d'un record historique de 600 000 passages l'été, ce qui propulse les Gets parmi les plus importants exploitants d'activité en montagne l'été.

Ainsi, l'exemple des Gets est probablement à nuancer à la lumière des données les plus récentes qui témoignent d'une **bascule favorable au développement du tourisme « quatre saisons »** et d'une augmentation de la fréquentation estivale.

Plusieurs exemples locaux plaident d'ailleurs en faveur de ce modèle : les stations du Mont-Dore et de Chamonix ont ainsi atteint une **maturité économique sur la saison estivale**, ce qui leur permet d'attirer de la clientèle tout au long de l'année.

**La commune de Chamonix (Haute-Savoie) :
l'exemple réussi d'une station « quatre saisons »**

Entre la saison 2017-2018 et 2021-2022, la **fréquentation estivale** de la communauté de communes de la vallée de Chamonix a **progressé de 10 %**. Le pic de fréquentation du mois d'août dépasse désormais celui de la saison hivernale lors des vacances de février. Selon un rapport de la chambre régionale des comptes (CRC) Auvergne-Rhône-Alpes, *« les évolutions de l'offre comme de la demande en matière de tourisme de montagne s'inscrivent dans d'autres phénomènes que le changement climatique. Une tendance de fond a été renforcée par la pandémie : le besoin pour la population, très majoritairement urbaine en France, de renouer avec la nature »*.

La commune de Chamonix fait figure d'avant-garde en matière du développement de **l'offre touristique « quatre saisons »** :

- en 1934, la ville se dote d'un golf ;
- dans les années 1980, elle développe un centre sportif et aquatique vaste ;
- en 2011, la ville développe un site de luge d'été et en 2012 un spa haut de gamme ;

- le massif du Mont-Blanc est par ailleurs le berceau de certaines activités de montagne telles que l'alpinisme, la marche sur glace ou encore plus récemment du *trail running*, ce qui attire une clientèle venue du monde entier ;

- la commune rénove ses infrastructures autour d'un projet de pôle d'excellence des sports de montagne (PESM) qui devrait aboutir en 2032.

La ville diversifie également son **offre culturelle** pour éviter la dépendance aux pratiques sportives :

- trois musées sont implantés dans la commune : un musée alpin, un musée des cristaux ainsi qu'un musée de la mémoire et du patrimoine ;

- une programmation événementielle dense avec des festivals connus tels que le « Cosmo Jazz » depuis 2010 et des événements sportifs d'envergure internationale : l'Ultra trail du Mont Blanc (UTMB) et le Marathon du Mont Blanc.

En outre, la ville a investi pour rendre accessibles les sites de haute montagne. Plusieurs sites d'excursion donnent ainsi la possibilité à une clientèle journalière et non sportive d'avoir accès à des sites de haute montagne :

- le site de l'Aiguille du midi comptabilise plus de 600 000 visiteurs par an ;

- le site du Montanvers, également connu sous le nom de « mer de Glace » atteint régulièrement le million de visiteurs annuels, ce qui permet à la commune de porter des projets de réhabilitation d'ampleur tels que celui du Montanvers qui a débuté en 2021.

Comme le soulignait **M. Jean-Luc Boch**, président de l'Association nationale des maires de stations de montagne (ANMSM) au cours de son audition : « *la diversification est impérative sur certains territoires et elle le sera dans tous les territoires à l'aune d'un siècle* »¹.

La mission estime qu'il serait opportun de s'inspirer des exemples réussis de diversification touristique en territoire de montagne. En effet, l'attrait de la montagne tend à croître ces dernières années, les touristes cherchant davantage qu'auparavant tranquillité et « îlots de fraîcheur ». En conséquence, la mission considère qu'il est judicieux de s'appuyer sur ce créneau favorable pour investir dans une diversification de l'offre culturelle et de loisirs. Elle insiste néanmoins sur la nécessité que ces investissements se fassent à **l'échelle cohérente d'un territoire**, voire des vallées dans certains cas, afin **d'éviter des situations de concurrence entre communes voisines** qui risqueraient de fragiliser financièrement des collectivités territoriales.

c) Maintenir un service public indispensable

Le maintien d'un service public de proximité est vital pour les territoires de montagne et leur attractivité tout au long de l'année : rares sont les personnes qui envisagent de s'installer durablement dans des territoires désertés de services publics. En outre, la démographie vieillissante en territoire de montagne plaide en faveur du maintien d'un service public de proximité accessible, sans quoi une partie de la population résidente pourrait légitimement se sentir abandonnée. L'Association nationale des élus de la montagne (Anem) alerte ainsi régulièrement sur les risques d'un

¹ *Propos tenus lors de son audition en date du 31 mars 2026.*

affaiblissement de la **présence postale** dans les vallées montagnardes, notamment au regard du recul des financements inscrits en loi de finances chaque année.

Comme indiqué précédemment, les besoins de renouvellement et de modernisation des équipements dédiés aux **secours en montagne** demeurent importants dans les territoires montagnards. Il apparaît dès lors indispensable d'accorder une attention particulière à ce service public essentiel, afin de garantir le maintien d'une capacité d'intervention adaptée aux spécificités des vallées de montagne et d'assurer à leurs habitants comme à leurs visiteurs une offre de secours efficace et pérenne.

Globalement, **la mission d'information souligne que les territoires de montagne doivent bénéficier d'un service public d'une qualité et d'une quantité équivalentes à celui présent sur l'ensemble du territoire** : services des impôts aux particuliers ; France Services ; dispositifs pour la petite enfance ; services à domicile ; solutions de mobilités ou encore des routes entretenues toute l'année. La mission d'information estime notamment que la dotation forfaitaire affectée aux maisons France Services pourrait utilement être majorée dans les territoires de montagne.

Recommandation n° 36 : prendre des mesures en faveur de la diversification et du développement de l'activité économique de la montagne tout au long de l'année :

- encourager le développement d'évènements sportifs et culturels hors saison pour lisser la fréquentation touristique, notamment en prévoyant des autorisations pluriannuelles ou la reconduction simplifiée des autorisations pour les courses récurrentes ;

- encourager les investissements des collectivités territoriales pour des activités touristiques d'avenir (itinéraires de randonnée, réfection des refuges de montagne, exploitation touristique des lacs...) ;

- faire appliquer les servitudes pour permettre la pratique d'activités de pleine nature ;

- soutenir le maintien du service public de proximité tout au long de l'année.

TRAVAUX DE LA MISSION

Examen du rapport
(mardi 7 juillet 2026)

Comptes rendus des auditions plénières

Les comptes rendus sont consultables [ici](#)¹.

¹ <https://www.senat.fr/compte-rendu-commissions/mi-loi-littoral-loi-montagne.html>.

LISTE DES PERSONNES ENTENDUES

Auditions plénières

Mardi 10 février 2026

- *Association nationale des élus de la montagne (Anem)* : **M. Jean-Pierre VIGIER**, président, député de la Haute-Loire.

- *Association nationale des élus des littoraux (Anel)* : **M. Jean-Charles ORSUCCI**, président, maire de Bonifacio.

Mardi 17 février 2026

- *Conseil national de la montagne* : **Mme Marie-Noëlle BATTISTEL**, présidente de la commission permanente, députée de l'Isère.

- *Conservatoire du Littoral* : **M. Philippe VAN DE MAELE**, directeur, et **Mme Guillemette ROLLAND**, directrice de la stratégie et de l'animation territoriale.

Mardi 24 février 2026

- *Table ronde sur la Corse* :

- *Agence d'aménagement durable, d'urbanisme et d'énergie de la Corse* : **M. Julien PAOLINI**, président, conseiller exécutif de Corse en charge du plan d'aménagement de développement durable et d'urbanisme de la Corse (Padduc) ;

- *Office des transports de la Corse* : **M. Jean Félix ACQUAVIVA**, président, conseiller exécutif de Corse en charge des transports, des infrastructures portuaires, aéroportuaires, ferroviaires et routières, de la coopération territoriale européenne, méditerranéenne et internationale ;

- *Association des maires et présidents de communautés de Haute-Corse* : **M. Ange-Pierre VIVONI**, président, maire de Sisco ;

- *Association départementale des maires et des présidents d'établissements publics de coopération intercommunale de la Corse-du-Sud* : **M. Jean ALFONSI**, président, maire de Cozzano.

- *Audition conjointe sur les outre-mer* :

- *Interco'outre-mer* : **Mme Lyliane PIQUION-SALOMÉ**, présidente, présidente déléguée de la commission économique de la communauté d'agglomération Cap Excellence (Guadeloupe) ;

- *Groupe Élan* : **Mme Florence BÉNÉTEAU**, directrice générale.

Mardi 24 mars 2026

- **M. Joël GIRAUD**, ancien ministre, ancien député.

- *Association nationale des élus des littoraux (Anel)* : **M. Cyril DEMOLIS**, maire de Sciez-sur-Léman (Haute-Savoie), membre du conseil d'administration.

Mardi 31 mars 2026

- *Table ronde sur les enjeux du dérèglement climatique pour les territoires littoraux et montagnards* :

- *Météo-France* : **Mme Virginie SCHWARZ**, présidente-directrice générale ;

- **M. Stéphane COSTA**, professeur spécialiste des risques naturels en milieu littoral à l'Université de Caen-Normandie ;

- **M. Emmanuel SALIM**, maître de conférences en géographie à l'Université Toulouse Jean Jaurès et directeur adjoint du Centre international des montagnes du sud ;

- *Centre d'études et d'expertise sur les risques, l'environnement, la mobilité et l'aménagement (Cerema)* : **M. Sébastien DUPRAY**, directeur technique risques, eaux et mer.

- *Table ronde sur les enjeux du tourisme dans les territoires littoraux et montagnards* :

- *Association nationale des élus des territoires touristiques (Anett)* : **Mme Géraldine LEDUC**, conseillère du président ;

- *Fédération nationale de l'hôtellerie de plein air (FNHPA)* : **M. Nicolas DAYOT**, président ;

- *Domaines skiables de France (DSF)* : **M. Laurent REYNAUD**, délégué général ;

- *Direction générale des entreprises (DGE)* : **Mme Hélène MACHART**, directrice de projet « Tourisme durable ».

- *Association nationale des maires de stations de montagne (ANMSM)* : **M. Jean-Luc BOCH**, président.

Mardi 7 avril 2026

- **M. Vincent JEANBRUN**, ministre de la ville et du logement.

- *Audition conjointe* :

- *Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT)* : **M. Henri PRÉVOST**, directeur général ;

- *Banque des territoires* : **M. Michel-François DELANNOY**, directeur du département Appui aux territoires au sein de la direction du réseau et des territoires.

Mardi 28 avril 2026

- *Table ronde sur l'immobilier et le logement* :

- *Conseil supérieur du notariat* : Maîtres **Frédéric VIOLEAU** et **Damien MION**, membres de la section immobilier de l'Institut d'études juridiques ;

- *Conseil économique social et environnemental régional de la région Sud* : **Mme Karine CAZETTES**, urbaniste, membre ;

- *Conseil national de l'ordre des architectes* : **Mme Yolande PAUFICHET**, vice-présidente, et **M. Mathieu de VLIEGER**, responsable des affaires publiques.

- *Association des îles du Ponant* : **MM. Olivier CARRÉ**, président, maire de Bréhat, **Éric GRALL**, maire de l'île de Batz, et **Mme Charlotte COURANT**, directrice.

Mercredi 6 mai 2026

- *Table ronde sur le principe de différenciation* :

- **Mme Cécile JEBELLI**, maîtresse de conférences et directrice du département Géographie, aménagement et environnement à l'Université de Toulouse 2 Jean Jaurès ;

- **M. Julien MARTIN**, professeur de droit public à l'Université de Bordeaux ;

- **M. Max BRISSON**, sénateur des Pyrénées-Atlantiques ;

- **M. Raphaël CARDET**, inspecteur général de l'administration.

Mardi 12 mai 2026

- *Table ronde « Parcs et réserves naturels »* :

- *Collectif des Parcs nationaux de France* : **Mme Sophie-Dorothee DURON**, directrice du parc national de Port-Cros, **M. Xavier EUDES**, directeur du parc national de la Vanoise, **Mme Blandine DESCAMPS-JULIEN**, déléguée du collectif ;

- *Fédération des parcs naturels régionaux de France* : **MM. Philippe GAMEN**, président délégué, et **Éric BRUA**, directeur ;

- *Réserves naturelles de France* : **M. Michel DELMAS**, président, et **Mme Marie THOMAS**, directrice ;

- *Rivages de France* : **MM. Florian GEFFROY**, directeur, et **Didier OLIVRY**, administrateur.

- **M. Mathieu LEFÈVRE**, ministre délégué chargé de la transition écologique.

Mardi 19 mai 2026

- *Chambres d'agriculture France* : **MM. Jean Yves HEURTIN**, président de la commission territoires.

- *Table ronde sur l'urbanisme en territoires littoraux et de montagne* :

- *Fédération nationale des agences d'urbanisme (Fnau)* : **Mmes Karine HUREL**, déléguée générale adjointe, et **Léa THESIGER**, chargée de mission environnement et énergie ;

- *Fédération nationale des conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (FNCAUE)* : **M. Stéphan DÉGEORGES**, directeur du CAUE de Haute-Savoie, **Mmes Kristell JAMME**, directrice du CAUE du Morbihan, et **Éléonore CHAMBRAS LAFUENTE**, responsable des affaires publiques ;

- *Fédération nationale des schémas de cohérence territoriale (Scot)* : **M. Thibaut GUIGUE**, membre du conseil d'administration, président du Scot de Métropole Savoie, et **Mme Stella GASS**, directrice.

Mardi 26 mai 2026

- *France outdoor* : **M. Gilbert YSERN**, président, **Mme Isabelle VISEUX-POLETTI**, fondatrice et administratrice, et **M. Serge MORO-SIBILOT**, organisateur associatif.

- *Audition conjointe d'associations de protection de l'environnement* :

- *Ligue pour la Protection des Oiseaux (LPO)* : **M. Cédric MARTEAU**, directeur général ;

- *Mountain Wilderness France* : **MM. Francis CHARPENTIER** et **Philippe BURGUIÈRE**, vice-présidents.

Mercredi 3 juin 2026

- **Mme Françoise GATEL**, ministre de l'aménagement du territoire et de la décentralisation.

Mardi 9 juin 2026

- *Table ronde sur l'application des dispositions des lois Littoral et Montagne en matière d'urbanisme* :

- **Me Loïc PRIEUR**, maître de conférences à Sorbonne Université, directeur du master « Stratégies, projets et mobilités dans la ville de demain », avocat spécialisé en droit public et en droit de l'urbanisme ;

- **Me Grégory MOLLION**, avocat et maître de conférences en droit public à l'Université Grenoble Alpes ;

- **Mme Émilie VOUILLEMET**, sous-directrice de l'urbanisme réglementaire et des paysages à la Direction de l'habitat, de l'urbanisme et des paysages (DHUP).

Mardi 16 juin 2026

- Table ronde sur les enjeux de l'eau dans les territoires montagnards et littoraux :

- **Mme Erica SANDFORD**, hydrogéologue ;

- **M. Olivier ÉRARD**, ingénieur hydrologue, praticien de la redirection écologique ;

- **M. Christian DODDOLI**, directeur général du Syndicat mixte d'aménagement de la vallée de la Durance (SMAVD), membre de l'Association nationale des élus des bassins (Aneb) ;

- **MM. Régis TAISNE**, chef du département Cycle de l'eau, et **Pierre KOLDITZ**, responsable droit et politique de l'eau, de la Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR).

Auditions au format rapporteur

Mardi 21 avril 2026

- *Délégation à la sécurité routière* : **Mme Michèle LUGRAND**, adjointe à la déléguée interministérielle, **MM. Emmanuel BAFFOUR**, sous-directeur, et **Hervé BILLOT**, chef de bureau de la signalisation et de la circulation, de la sous-direction de la protection des usagers (SDPUR).

- *Table ronde « télécommunications »* : **MM. Franck TARRIER**, directeur mobile et innovation de l'Autorité de régulation des communications électroniques, des postes et de la distribution de la presse (Arcep), **Arnaud BALLE**, directeur des affaires publiques de la Fédération française des Télécoms (FFT), **Mmes Camille BALL**, responsable des affaires publiques de SFR, **Anne-Lise BARBERON**, directrice des relations parlementaires d'Orange, et **Isabeau de CHALLEMAISON**, chargée des affaires publiques de Bouygues Telecom, **Mme Ilham DJEHAICH**, présidente d'InfraNum, **MM. Étienne LESOEUR**, directeur des affaires institutionnelles d'Eutelsat, **Antoine ROUSSEL**, directeur général d'Alsatis, président de la commission Radio et Satellite d'InfraNum, **Vincent POINTCHEVAL**, président de l'Ofitem, vice-président de la commission politiques publiques et affaires institutionnelles d'InfraNum, et **Mme Aure BOUSSEMART**, chargée de mission affaires publiques et internationales d'InfraNum.

- *Table ronde « forêts »* : **MM. François BONNET**, directeur général adjoint de l'Office national des forêts (ONF), et **François BLAND**, directeur de l'agence Défense de la forêt française contre les incendies (DFCI) et responsable national Incendies de forêt de l'ONF, **Mme Anne-Marie BAREAU**, présidente, et **M. Roland DE LARY**, directeur général, du Centre national de la propriété forestière (CNPF).

- *Table ronde des comités de massif* :

- *Comité de massif des Alpes* : **MM. Fabrice PANNEKOUCKE**, président de la commission permanente, président du conseil régional d'Auvergne-Rhône-Alpes, et **Nicolas GOUVERNEL**, commissaire de massif par intérim ;

- *Comité de massif de Corse* : **M. Jean Felix ACQUAVIVA**, président du comité de massif ;

- *Comité de massif du Jura* : **Mme Sylvie VERMEILLET**, présidente de la commission permanente, vice-présidente du Sénat, **M. Philippe EMIN**, maire du Plateau d'Hauteville (Ain), conseiller départemental et président du syndicat mixte du Plateau de Retord, et **Mme Hélène DE KERGARIOU**, commissaire de massif ;

• *Comité de massif du Massif Central* : **MM. André MARCON**, personnalité qualifiée, et **Nicolas BERNARD**, commissaire adjoint de massif ;

• *Comité de massif des Pyrénées* : **MM. John PALACIN**, président de la commission permanente, conseiller régional d'Occitanie, et **Thomas BUNEL**, commissaire adjoint de massif ;

• *Comité de massif des Vosges* : **Mmes Denise BUHL**, présidente de la commission permanente, conseillère régionale de la région Grand Est, et **Patricia ANDROT**, commissaire de massif.

- *Table ronde « énergie »* : **MM. Bertrand LE THIEC**, directeur des affaires publiques, et **Jérémy GALLET**, chargé de mission, d'EDF, **M. Alexandre ROESCH**, délégué général, et **Mme Élodie SAILLARD**, responsable juridique et affaires institutionnelles, du Syndicat des énergies renouvelables (SER).

- **M. François GEMENNE**, directeur de l'Observatoire Hugo de l'Université de Liège.

- *Chambre d'agriculture de Provence-Alpes-Côte d'Azur* : **M. Jean-Philippe FRÈRE**, vice-président, de la chambre d'agriculture des Alpes-Maritimes, et **Mme Aileen GABERT**, chargée d'urbanisme.

Jeudi 7 mai 2026

- *Secrétariat général à la planification écologique (SGPE)* : **M. Jean-Marie QUEMENER**, directeur du programme Aménagement - Adaptation au changement climatique.

- **M. Guillaume DESRUES**, ancien maire de Bourg-Saint-Maurice (Savoie)

LISTE DES CONTRIBUTIONS ÉCRITES

« Grand témoin » :

M. Guy LENGAGNE, ancien ministre, ancien député.

Associations d'élus et de collectivités :

- Association des maires de France et des présidents d'intercommunalité (AMF) ;
- Départements de France ;
- Fédération des entreprises publiques locales (EPL) ;
- Fédération nationale des collectivités concédantes et régies (FNCCR) ;
- Intercommunalités de France.

Élus et collectivités territoriales :

- Communauté de communes de Serre-Ponçon (Hautes-Alpes)
- Commune de Baratier (Hautes-Alpes) ;
- MM. Sylvain DENOYELLE, président de la communauté de communes Côtes de Meuse-Woëvre, maire de Nonsard-Lamarche (Meuse), et Lionel JACQUEMIN, maire de Heudicourt-sous-les-Côtes (Meuse) ;
- Syndicat mixte d'aménagement et de développement de Serre-Ponçon (SPADESEP) ;
- M. Marc SANCHEZ, Président de la communauté de communes du Pays d'Olmes (Ariège) ;
- M. Pierre-Alexis BLEVIN, maire de Pléneuf-Val-André (Côtes-d'Armor) ;
- Mme Sylvie VERMEILLET, Sénatrice du Jura, Vice-Présidente du Sénat, présidente de la commission permanente du comité de massif du Jura ;
- M. Xavier CHARPE, ancien maire de Saint-Christophe-en-Oisans (Isère) ;
- M. Dominique CAP, président de l'association des maires du Finistère, maire de Plougastel-Daoulas.

Entreprises et fédérations professionnelles :

- Airbnb France
- Enedis ;
- Fédération nationale des résidences de tourisme, appart'hôtels et villages de vacances (FNRT) ;

- Photosol ;
- Réseau agricole des îles atlantiques (RAIA) ;
- RTE ;
- Syndicat du sucre de La Réunion ;
- M. Nicolas BREUILLOT, gérant de la SARL Alpicité.

Autres :

- Coordination des PLUmés de Bretagne ;
- Conseil économique, social et environnemental (CESER) de Bretagne ;
- Délégation Normandie du Conservatoire du littoral ;
- Parc national des Écrins ;
- Mountain Change Makers ;
- Surfrider Foundation Europe ;
- M. Jean-Philippe LACOSTE, président d'EUCC-France, ancien délégué de rivages Normandie du Conservatoire du littoral ;
- M. Thierry LAMBERT, directeur interministériel de la Transformation publique (DTIP).

LISTE DES DÉPLACEMENTS

Déplacement en Isère et dans les Hautes-Alpes
(22 au 24 avril 2026)

Ont participé au déplacement :

- M. Guillaume GONTARD, Président de la mission d'information ;
- M. Jean-Michel ARNAUD, Rapporteur de la mission d'information ;
- Mme Jocelyne ANTOINE.

Mercredi 22 avril 2026

Isère

- **Déjeuner de travail à Grenoble** avec **MM. Philippe DULBECCO**, recteur de l'académie de Grenoble, et **Patrice GROS**, Directeur académique des services de l'éducation nationale (DASEN) de l'Isère ;

- **Table-ronde sur les enjeux de l'économie de la moyenne montagne (La Morte)**, en présence de **Mme Frédérique PUISSAT**, sénatrice de l'Isère : **Mme Marie-Noëlle BATTISTEL**, députée, **M. Raymond MASLO**, maire, **Mme Pascale FAVIER** et **M. Julien MASSON**, adjoints au maire, de La Morte, **Mme Coraline SAURAT**, présidente, et **MM. Jean-Luc RAVANAT**, vice-président chargé du tourisme, de la communauté de communes de la Matheysine, **Nicolas BRUNEL**, chef de projet développement touristique et transition à la communauté de communes, **Mmes Dominique CLOUZEAU**, maire du Plateau-des-Petites-Roches, **Maryse BARTHÉLEMI**, maire de La Valette, **MM. Olivier BRIDELANCE**, adjoint au maire, et **Michel-Pierre PECOUL**, conseiller municipal délégué, de Gresse-en-Vercors, **Mme Frédérique TORRES**, co-présidente, et **M. François et Mme Geneviève RICHARD**, membres, de l'association Vercors citoyen, et **M. Joan DEAS**, au nom du collectif La Morte Vivante ;

- **Table-ronde sur les problématiques de mobilités, de logement, d'activités économiques (hydroélectricité et industrie) (Le Bourg-d'Oisans)**, en présence **Mme Frédérique PUISSAT**, sénatrice de l'Isère : **M. Bruno AYMOZ**, maire, et **Mme Myrtille BÉRENGER**, adjointe au maire, de Bourg-d'Oisans, **MM. Gilles STRAPPAZZON**, conseiller départemental, maire de Saint-Barthélemy-de-Séchilienne, **Guy VERNEY**, président de la communauté de communes de l'Oisans, **Christian PICHOU**, maire du Freney d'Oisans, **Alain BLETON**, maire de Livet-et-Gavet, **Laurent SOULLIER**, maire de Saint-Christophe-en-Oisans, **Denis DELAGE**, adjoint au maire d'Huez, **Vincent DESNOYERS**, adjoint au maire, et **Mathieu HOSTACHE**, conseiller municipal, d'Auris-en-Oisans, **Alain MATHIEU**,

directeur RSE de SATA Group, et **Vincent RIVIÈRE**, directeur d'EDF Hydro Alpes.

Jeudi 23 avril 2026

Isère et Hautes-Alpes

- **Visite** du hameau de **La Bérarde** ;

- **Table-ronde sur l'adaptation des territoires de montagne au dérèglement climatique** (*Saint-Christophe-en-Oisans – Isère*) : **MM. Laurent SOULLIER**, maire, **Yannick DUCRET** et **Mmes Nathalie TAIRRAZ**, adjoints au maire, **Mme Lucie NEYRAUD**, **MM. Gérard TURC** et **Laurent TURC**, conseillers municipaux, de Saint-Christophe-en-Oisans, **Gilles STRAPPAZZON**, conseiller départemental, maire de Saint-Barthélemy-de-Séchilienne, président du Syndicat mixte des bassins hydrauliques de l'Isère (Symbhi), **Pierre LAINE**, président des guides, **Benjamin VALLA**, chef de service CRS Alpes, **Éric MARTIN**, adjudant-chef du peloton de gendarmerie de haute montagne (PGHM) de l'Isère, **Yann QUEFFELEAN**, chef du pôle national Restauration et terrain de montagne (RTM), et **Olivier PUTOT**, chef du service RTM de l'Isère, **Mikaël CHAMBRU**, maître de conférences à l'Université de Grenoble Alpes, coordinateur scientifique du Labex Innovations et transitions territoriales en montagne (ITTEM), **Samuel SEMPE**, directeur adjoint du Parc national des Écrins, et **Mme Méryl RECOTILLET**, élève magistrate au parc, **M. Antoine RABATEL**, physicien, professeur à l'Université de Grenoble-Alpes, glaciologue, et **Mme Coralie TAIRRAZ**, porte-parole du collectif d'habitants de la Bérarde ;

- **Déjeuner de travail** à La Grave (*Hautes-Alpes*) : **Mme Audrey SERVAT**, sous-préfète de Briançon, **M. Jean-Pierre PIC**, maire de la Grave, **Mme Béatrice ALBERT**, maire, et **MM. Gilles JUGE** premier adjoint au maire, de Villar-d'Arène, et **David LE GUEN**, directeur commercial de la Société d'aménagement touristique de La Grave (SATG) ;

- **Visite** du glacier de la **Girose** ;

- **Table-ronde sur « les stations de sport d'hiver : vers une montagne 4 saisons ? »** (*Briançon – Hautes-Alpes*) : **Mme Audrey SERVAT**, sous-préfète de Briançon, **MM. Paul FONTRIER**, secrétaire général de la sous-préfecture de Briançon, **Nicolas GOUVERNEL**, commissaire de massif des Alpes par intérim, **Mmes Valérie ROSSI**, députée, conseillère départementale, **Agnès ROSSI**, conseillère régionale, conseillère municipale de Briançon, **Marine MICHEL**, conseillère départementale, **M. Michel MOURONT**, président de la communauté de communes du Guillestrois et du Queyras, adjoint au maire de Réotier, **Mme Béatrice ALBERT**, maire de Villar-d'Arène, **MM. Frédéric CAVALLINO**, président de la chambre de commerce et d'industrie (CCI) des Hautes-Alpes, maire d'Avançon, **Vincent FAUBERT**, maire de

Puy-Saint-Pierre, **Gérald MARTINEZ**, maire de Saint-Léger-les-Mélèzes, représentant de l'Association des maires ruraux de France (AMRF) et de l'Association des maires de France (AMF), **Mme Christine MAXIMIM**, maire de Baratier, **MM. Jean-Pierre PIC**, maire de La Grave, **Jean-Marie REY**, maire de Monétier-les-Bains, **Olivier REY**, maire de Puy-Saint-André, **Emeric SALLE**, maire de La Salle-des-Alpes, **Jean-Franck VIOUJAS**, maire de Cervières, **Mmes Sylvie DAO-LENA**, adjointe au maire, et **Nicole MEANO**, conseillère municipale, de Saint-Chaffrey, **M. Jean-François BAUDIN**, conseiller municipal de Guillestre, **Mme Douha SAIHI** et **M. Stéphane SIMON**, conseillers municipaux de Briançon, **Mme Marie SOUBRANE**, directrice générale des services de la commune de Montgenèvre, **M. Pierre LEROY**, président, et **Mmes Daphnée KALIPHA**, directrice, du Pôle d'équilibre territorial et rural (PETR) du pays du Briançonnais, **Sylvie GALEA**, vice-présidente de la chambre des métiers et de l'artisanat des Hautes-Alpes, **M. Laurent THELENE**, représentant départemental de Domaines Skiabiles de France (DSF), directeur de la Société pour l'équipement et de développement de Vars (SEDEV), **Mmes Marie CONSTENSOUS**, directrice de l'Office de tourisme du Guillestrois et du Queyras, **Élodie LEFEBVRE**, directrice de l'Office de tourisme des Hautes-Vallées, **MM. Nicolas RESTOUT**, directeur de l'Office de tourisme de Vars, **Alain JUGE**, directeur départemental du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Hautes-Alpes, **Nicolas GUIRAUD**, chef de la brigade CRS Alpes-Briançon, et **Pierre NAVIZET**, chef de service du Parc national des Écrins.

Vendredi 24 avril 2026

Hautes-Alpes

- **Visite de terrain à Baratier** avec **Mmes Christine MAXIMIN**, maire, et **Lucile NIVOU**, chargée de mission SCoT à la communauté de communes de Serre-Ponçon ;

- **Visite du lac de Serre-Ponçon**, en présence de **MM. Philippe BAILBÉ**, préfet des Hautes-Alpes, et **Victor BERENGUEL**, maire de Savines-le-Lac, président du Syndicat mixte d'aménagement et de développement de Serre-Ponçon (SMADESEP) ;

- **Table-ronde sur « Les grands lacs : entre Montagne et Littoral »** (*Chorges*), en présence de **MM. Jean-Yves ROUX**, sénateur des Alpes-de-Haute-Provence, **Jean BACCI**, sénateur du Var, membres de la mission d'information, et **Philippe BAILBÉ**, préfet des Hautes-Alpes : **Mmes Valérie ROSSI**, députée, conseillère départementale, **Carole CHAUVET**, conseillère départementale, présidente de l'Office public de l'habitat (OPH), **MM. Marc VIOSSAT**, conseiller départemental, **Joël BONNAFOUX**, président de la communauté de communes Serre-Ponçon Val d'Avance, conseiller départemental, **Jérôme ARNAUD**, maire de Chorges,

Victor BERENGUEL, maire de Savines-le-Lac, président du Syndicat mixte d'aménagement et de développement de Serre-Ponçon (SMADESEP), **Marc BONDIL**, maire de Moustiers-Sainte-Marie (*Alpes-de-Haute-Provence*), **Georges GAMBAUDO**, maire de Pontis (*Alpes-de-Haute-Provence*), **Jean-Pierre GANDOIS**, maire de Crots, **Mme Christine MAXIMIM**, maire de Baratier, **M. Bruno PARIS**, maire de Puy-Sanières, **Mmes Christine PASSARD**, maire de La Palud-sur-Verdon (*Alpes-de-Haute-Provence*), **Agnès PINATEL**, maire du Lauzet-Ubaye (*Alpes-de-Haute-Provence*), **MM. Lionel ROUX**, maire de Rambaud, **Jean-Luc VERRIER**, maire de Prunières, **Mme Claude TEXTORIS**, maire de Bauduen (*Var*), **M. Jean-Michel TRON**, maire d'Ubaye-Serre-Ponçon (*Alpes-de-Haute-Provence*), **Mme Aurore ZIGA**, conseillère municipale de Savines-le-Lac, **MM. Christophe PIANA**, directeur du SMADESEP, **Xavier CONTAL**, directeur du développement et de l'aménagement territorial du conseil départemental des Hautes-Alpes, **Laurent GEORGE**, délégué de rivages pour les lacs du Conservatoire du littoral, **Mmes Delphine BONTHOUX**, directrice départementale adjointe des territoires des Hautes-Alpes, **Perrine PELLENQ**, cheffe de cabinet, cheffe du bureau de la communication et de la représentation de l'État de la préfecture des Hautes-Alpes, **MM. Alain JUGE**, directeur départemental du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS) des Hautes-Alpes, **Olivier JULLIAN**, groupement de gendarmerie départementale des Hautes-Alpes, **Julien BRENIERE**, chargé de communication et de l'évènementiel au Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) des Hautes-Alpes, et **Mme Lucile NIVOU**, chargée de mission Scot à la communauté de communes de Serre-Ponçon.

Déplacement dans le Finistère
(21 et 22 mai 2026)

Ont participé au déplacement :

- M. Guillaume GONTARD, Président de la mission d'information ;
- M. Jean-Michel ARNAUD, Rapporteur de la mission d'information ;
- Mme Brigitte BOURGUIGNON ;
- M. Michel CANÉVET ;
- Mme Nadège HAVET.

Jeudi 21 mai 2026

- **Présentation des spécificités insulaires** (*île de Batz*) : **échanges**, en présence de **Mme Françoise PLOUVIEZ-DIAZ**, sous-préfète de Morlaix, avec **MM. Éric GRALL**, maire de l'île de Batz, **Olivier CARRÉ**, président de l'Association des îles du Ponant, maire de Bréhat, **Mmes Charlotte COURANT**, directrice de l'Association des îles du Ponant, **Sophie GUERLUS**, directrice générale des services de l'île de Batz, et **Aude GOARNISSON**, collaboratrice de la députée Sandrine LE FEUR, puis **visites de terrain** (projet de construction de logements communaux, chantier de la nouvelle station de transfert d'énergie par pompage, chantier de hangar agricole) ;

- **Déjeuner de travail** (*Plouescat*) avec **Mme Graziella MELCHIOR**, députée, **MM. Éric LE BOUR**, maire de Plouescat, vice-président de Haut-Léon Communauté, **Gildas BERNARD**, maire de Plounévez-Lochrist, vice-Président de Haut Léon Communauté, **Dominique PEDRON**, adjoint au maire de Plounéour-Brignogan-Plages, et **André NEDELEC**, premier adjoint au maire de Guimaëc ;

- **Présentation des enjeux littoraux, notamment en matière de gestion des risques** (*Centre de Bretagne de l'Ifremer – Plouzané*), puis **visite** du bassin d'essais :

- pour l'Ifremer : **MM. François HOULLIER**, président-directeur général, **Philippe MOAL**, directeur du Centre Bretagne, **Benoît AUGIER**, chercheur en mécanique des fluides, **Philippe RIOU**, responsable du département Océanographie et Dynamique des Écosystèmes, **Pascal GARRY**, responsable de l'unité Microbiologie Aliment Santé Environnement, **Wilfried SANCHEZ**, responsable du thème « un océan sain et nourricier », **Florent GRASSO**, chercheur en dynamique sédimentaire côtière et estuarienne, **Mme Romane LUCQ**, chargée de mission sciences océaniques-politique, et **M. Arthur DE PAS**, responsable communication et médiation Ifremer Bretagne Manche Mer du Nord ;

• ont également participé : **MM. Dominique CAP**, maire de Plougastel-Daoulas, vice-président de Brest Métropole, président de l'association des maires du Finistère, **Yves DU BUIT**, maire de Plouzané, vice-président de Brest Métropole, **Mmes Catherine MEUR FEREC**, professeur de géographie à l'Université de Bretagne Occidentale (UBO), **Laurence DAVID**, ingénieur d'études au CNRS, **Aurélie ROCHE**, directrice de projets gestion des risques littoraux à la direction technique Risques, eaux et mer du Cerema, **M. Yohan RABUTEAU**, directeur de cabinet du Président de l'UBO, **Mme Julie BINOIS** et **M. Mathéo SIMON**, collaborateurs du député Didier LE GAC ;

- **Table ronde avec des acteurs économiques (Plouzané)** : **M. Yves DU BUIT**, maire, et **Mme Françoise GUÉNEUGUÈS**, première adjointe au maire, de Plouzané, **MM. Henri CHAUMARD**, vice-président huitres, du comité régional de la conchyliculture (CRC) Bretagne Nord, **Benoît VINET**, directeur du pôle Aménagement, Économie et Solidarités, de la Communauté de communes du Pays des Abers, **Franck LE GALL**, géomètre-expert et urbaniste, **Olivier SINQUIN**, directeur général de la SICA, **Thomas QUILLEVERE**, producteur bio, administrateur et secrétaire général de la SICA, et **Guénolé KERBRAT**, producteur sous abris, administrateur et président de la commission tomate de la SICA ;

- **Dîner de travail (Brest)** avec **MM. Stéphane ROUDAUT**, maire de Brest, président de Brest Métropole, **Dominique CAP**, maire de Plougastel-Daoulas, vice-président de Brest Métropole, Président de l'Association des maires du Finistère, **Yves DU BUIT**, maire, et **Mme Françoise GUÉNEUGUÈS**, première adjointe au maire, de Plouzané, **MM. Loïc PRIEUR** et **Olivier LOZACHMEUR**, juristes spécialistes de la loi Littoral.

Vendredi 22 mai 2026

- **Échanges sur la situation de la Route du vent solaire (Pouldreuzic)** puis **visite de terrain**, en présence de **M. Philippe PAUL**, Sénateur du Finistère, avec : **Mme Liliana TANGUY**, députée, **M. Philippe RONARC'H**, maire de Pouldreuzic, président de la Communauté de Communes Haut Pays Bigouden Sud, et **Mmes Michelle BUREL**, première adjointe au maire de Pouldreuzic, **Magali LE DONGE**, maire, **M. Michel HUELGUEN**, **Mme Christine GLAZ** et **MM. Bernard PICHAVANT**, adjoints au maire de Plovan, et **Alain HENAFF**, enseignant chercheur à l'université de Bretagne Occidentale ;

- **Visite de terrain** sur le site du Lehan, puis **table-ronde (Treffiagat)**, en présence de **MM. Rémi RECIO**, secrétaire général de la préfecture du Finistère, sous-préfet de Quimper, et **Philippe PAUL**, Sénateur du Finistère, avec **Mme Nathalie CARROT-TANNEAU**, maire, et **MM. Daniel LE PRAT**, premier adjoint au maire, de Treffiagat, **Éric JOUSSEAUME**, maire de

l'Île-Tudy, premier vice-président de la communauté de communes Pays Bigouden Sud, **Mme Liliana TANGUY**, députée, **MM. Philippe RONARC'H**, maire de Pouldreuzic, président de la Communauté de Commune Haut Pays Bigouden Sud, **Didier GOAER**, adjoint au maire de Plobannalec-Lesconil, **Mme Brigitte LE GALL LE BERRE**, première adjointe au maire de Combrit, **MM. Alain HENAFF**, enseignant chercheur à l'université de Bretagne Occidentale, **Stéphane BAUDEMONT**, chef du service aménagement, **Philippe LANDAIS**, chef du service littoral, et **Mme Nathalie BODERE LE LAY**, responsable de l'unité planification en urbanisme, à la direction départementale des territoires et de la mer (DDTM) ;

- **Déjeuner de travail** (*Plobannalec-Lesconil*) avec **Mme Liliana TANGUY**, députée, **MM. Éric JOUSSEAUME**, maire de l'Île-Tudy, premier vice-président de la communauté de communes Pays Bigouden Sud, **Didier GOAER**, adjoint au maire de Plobannalec-Lesconil, **Mme Nathalie CARROT-TANNEAU**, maire, et **MM. Daniel LE PRAT**, premier adjoint au maire, de Treffiagat, **Philippe RONARC'H**, maire de Pouldreuzic, et **Mme Brigitte LE GALL LE BERRE**, première adjointe au maire de Combrit.

Déplacement dans le Pas-de-Calais
(4 juin 2026)

Ont participé au déplacement :

- M. Guillaume GONTARD, Président de la mission d'information ;
- M. Jean-Michel ARNAUD, Rapporteur de la mission d'information ;
- Mme Jocelyne ANTOINE ;
- Mme Brigitte BOURGUIGNON.

- **Visite de terrain** (*Site deux Caps*) et **échanges**, en présence de **Mme Amel GACQUERRE** et **Jean-Pierre CORBISEZ**, Sénateurs du Pas-de-Calais, et **Mme Isabelle FRADIN-THIRODE**, sous-préfète de Montreuil-sur-Mer, sous-préfète de Boulogne-sur-Mer par suppléance, avec **MM. Vincent BASTIEN**, directeur du Grand site de France, **Marc SARPAUX**, maire d'Audinghen, président de la communauté de communes de la Terre des Deux Caps (CCT2C), **Xavier DOUARD**, chargé de mission du Syndicat mixte Eden 62, **Edouard GAYET**, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM), **Mme Sophie CHARLES** et **M. Abdelkader RAHAOUI**, sous-préfecture de Boulogne-sur-Mer ;

- **Déjeuner de travail** (*Marquise*), en présence de **Mme Amel GACQUERRE** et **Jean-Pierre CORBISEZ**, Sénateurs du Pas-de-Calais, **M. François-Xavier LAUCH**, Préfet du Pas-de-Calais, **Mmes Isabelle FRADIN-THIRODE**, sous-préfète de Montreuil-sur-Mer, sous-préfète de Boulogne-sur-Mer par suppléance, **Laurence SAUNIER**, secrétaire générale de la sous-préfecture de Boulogne-Sur-Mer, **M. Edouard GAYET**, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM), **Mme Sophie CHARLES** et **M. Abdelkader RAHAOUI**, sous-préfecture de Boulogne-sur-Mer, avec : **MM. Marc SARPAUX**, maire d'Audinghen, président de la communauté de communes de la Terre des Deux Caps (CCT2C), **Clément MORTIER**, directeur général des services de la CCT2C, **Stéphane PINTO**, maire d'Ambleteuse, vice-président de la CCT2C, **Hugo VANGREVELYNGHE**, adjoint au maire, **Jean-Pierre ADMONT**, maire d'Audembert, **Antoine BENOIT**, maire d'Audresselles, **Hugues HORNOY**, maire de Beuvrequen, **Didier CHIVET**, maire de Leubringhen, **Mme Thérèse GOMEL**, maire d'Offrethun, **MM. Francis BOUCLET**, maire de Saint-Inglevert, vice-président de la CCT2C, **Patrick BRAEMS**, premier adjoint au maire de Sangatte, **Thibaut SEGARD**, maire de Tardinghen, vice-président de la CCT2C, et **Pierre-Edouard DAVIES**, maire de Wissant ;

- **Table-ronde** (*Marquise*), en présence de **Mme Amel GACQUERRE**, Sénatrice du Pas-de-Calais, avec **MM. Edouard GAYET**, directeur départemental des territoires et de la mer (DDTM), **Vincent BASTIEN**,

directeur du Grand Site de France, **Mme Marie-Pierre ROUSSEAU**, responsable de la mission Littoral et façade maritime à la direction régionale de l'équipement, de l'aménagement et du logement (Dreal), **M. Xavier DOUARD**, chargé de mission du Syndicat mixte Eden 62, **Mme Laurence SAUNIER**, secrétaire générale de la sous-préfecture de Boulogne-Sur-Mer, et **M. Clément MORTIER**, directeur général des services de la CCT2C.

Déplacement dans la Meuse
(18 juin 2026)

Ont participé au déplacement :

- M. Guillaume GONTARD, Président de la mission d'information ;
- M. Jean-Michel ARNAUD, Rapporteur de la mission d'information ;
- Mme Jocelyne ANTOINE.

- **Visites de terrain** (*base de loisirs située à Nonsard-Lamarche et à Heudicourt-sous-les-Côtes*) en présence de **MM. Franck MENONVILLE**, Sénateur de la Meuse, **Éric LE ROUX**, sous-préfet de Commercy, **Fabrice DROUHOT**, directeur départemental des territoires (DDT), **Sylvain DENOYELLE**, président de la Communauté de communes des Côtes de Meuse-Woëvre, maire de Nonsard-Lamarche, **Lionel JACQUEMIN**, vice-président de la Communauté de communes des Côtes de Meuse-Woëvre maire de Heudicourt-sous-les-Côtes, **Mme Valérie WOITIER**, vice-présidente du conseil départemental de la Meuse, **MM. Philippe MANGIN**, président de la Société publique locale (SPL) Chambley-Madine, vice-président de la région Grand Est, **Bruno PELLERIN**, directeur de la SPL Chambley-Madine, **Mme Catherine JUNG**, directrice, et **M. Denis HWANER**, chef de projets, du Syndicat mixte du lac de Madine (SMA), **Mmes Claire GUINY**, directrice du syndicat mixte du lac du Der, **Claude HOMEHR**, vice-présidente du conseil départemental de l'Aube, présidente du Conseil de rivages Lacs, et **M. Laurent GEORGE**, délégué de rivages Lacs, du Conservatoire du littoral.

- **Déjeuner de travail** (*Heudicourt-sous-les-Côtes*) en présence de **Mme Anne-Florence CANTON**, préfète de la Meuse, **MM. Franck MENONVILLE**, Sénateur de la Meuse, **Fabrice DROUHOT**, directeur départemental des territoires (DDT), **Sylvain DENOYELLE**, président de la Communauté de communes des Côtes de Meuse-Woëvre, maire de Nonsard-Lamarche, **Lionel JACQUEMIN**, vice-président de la Communauté de communes des Côtes de Meuse-Woëvre, maire de Heudicourt-sous-les-Côtes, **Mme Valérie WOITIER**, vice-présidente du conseil départemental de la Meuse, **MM. Philippe MANGIN**, président de la Société publique locale (SPL) Chambley-Madine, vice-président de la région Grand Est, **Bruno PELLERIN**, directeur de la SPL Chambley-Madine, **Mmes Catherine JUNG**, directrice du Syndicat mixte du lac de Madine (SMA), **Claire GUINY**, directrice du syndicat mixte du lac du Der, **Claude HOMEHR**, vice-présidente du conseil départemental de l'Aube, présidente du Conseil de rivages Lacs, et **M. Laurent GEORGE**, délégué de rivages Lacs, du Conservatoire du littoral.

- **Table-ronde sur l'urbanisme** (*Heudicourt-sous-les-Côtes*), en présence de **MM. Franck MENONVILLE**, Sénateur de la Meuse, **Fabrice**

DROUHOT, directeur départemental des territoires (DDT), **Sylvain DENOYELLE**, président de la Communauté de communes des Côtes de Meuse-Woëvre, maire de Nonsard-Lamarche, **Lionel JACQUEMIN**, vice-président de la Communauté de communes des Côtes de Meuse-Woëvre, maire de Heudicourt-sous-les-Côtes, **Daniel LOMBARD**, maire de Montsec, **Gérard BRADY**, maire de Pannes (*Meurthe-et-Moselle*), **Didier MERCHAT**, maire de Saint-Baussant (*Meurthe-et-Moselle*), **Mmes Sabrina DELTOUR**, adjointe au maire de Essey-et-Maizerais (*Meurthe-et-Moselle*), **Valérie WOITIER**, vice-présidente du conseil départemental de la Meuse, **MM. Philippe MANGIN**, président de la Société publique locale (SPL) Chambley-Madine, vice-président de la région Grand Est, **Cédric GOUTH**, vice-président de la région Grand Est, **Bruno PELLERIN**, directeur de la SPL Chambley-Madine, **Mme Catherine JUNG**, directrice, et **M. Denis HAWNER**, chef de projet, du SMA, **Mmes Catherine DUMAS**, directrice du Conseil d'architecture, d'urbanisme et de l'environnement (CAUE) de la Meuse, **Mme Claude HOMEHR**, vice-présidente du conseil départemental de l'Aube, présidente du Conseil de rivages Lacs, et **M. Laurent GEORGE**, délégué rivages Lacs, du Conservatoire du littoral, **Mme Claire GUINY**, directrice du syndicat mixte du lac de Der, et **M. Julien FLECKSTEIN**, chargé de mission urbanisme à la Communauté de communes des Côtes de Meuse-Woëvre.

- **Table-ronde sur les questions environnementales** (*Heudicourt-sous-les-Côtes*) avec **MM. Colas BERGERON**, responsable environnement de la SPL, **Nicolas LAMBERT**, directeur du Parc naturel régional de Lorraine, **Jean-Marc LEFRANC**, inspecteur de l'environnement, et **Florent MILLOT**, chef de l'unité espaces protégés du Grand Est, de l'Office français de la biodiversité (OFB), **Mme Rachel BURG**, présidente, et **M. Fabien BROVILLÉ**, directeur, du Syndicat des eaux de la région messine, **M. Pierre-Olivier LAUSECKER**, chargé d'études « Milieux humides et biodiversités » à l'Agence de l'eau Rhin-Meuse, **Mme Laurie-May GONZALES**, chargée de mission du Conservatoire d'espaces naturels (CEN) de Lorraine, **MM. Patrick GENIN**, administrateur de la Ligue pour la protection des oiseaux (LPO), et **Lionel GRESSE**, chef de service de la direction de l'eau et de la biodiversité et du climat de la région Grand Est.

TABLEAU DE MISE EN OEUVRE ET DE SUIVI

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
Réaffirmer les grands principes de la loi Montagne et de la loi Littoral				
1	Sur le modèle de l'article 174 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne pour les territoires de montagne, œuvrer pour inscrire, à terme, les spécificités des territoires littoraux dans les textes européens.	Union européenne États membres	Dès que possible	Révision des traités, acte de droit dérivé
2	Préserver et 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.	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	D'ici fin 2026	Décret, circulaire
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 (renforcement du Conseil national de la mer et des littoraux, élargissement des missions des conseils maritimes de façade).	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	D'ici fin 2026	Décret, circulaire
4	Permettre à l'ensemble des acteurs de pouvoir apprécier de manière concrète et documentée le bilan positif des deux lois, en mettant en place une évaluation globale intitulée « Observatoire des territoires montagnards et littoraux » ayant pour mission d'établir une estimation chiffrée des bénéfices financiers associés aux aménités des territoires concernés : services écosystémiques, culture, éducation, cadre de vie et bien-être, loisirs, cycle de l'eau, résilience...	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation Agence nationale de la cohésion des territoires	D'ici fin 2026	Instruction du Gouvernement

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
<u>Réaffirmer l'importance d'une politique de différenciation en faveur des territoires montagnards et littoraux</u>				
5	Sur le modèle des articles 1 ^{er} et 8 de la loi Montagne, inscrire le principe de différenciation dans la loi Littoral.	Parlement	Dès que possible	Loi
6	Afin de s'assurer de la prise en compte des spécificités des territoires montagnards et littoraux, inclure dans les études d'impact des projets de loi une analyse de leur application à ces territoires.	Premier ministre	D'ici fin 2026	Circulaire
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 ».	Premier ministre	D'ici fin 2026	Circulaire
8	Renforcer les dispositions de la loi Montagne relatives à l'accès aux services publics, notamment dans son volet consacré à l'école en veillant à ce que le « contrat social d'accessibilité scolaire » annoncé en mai 2026 permette une véritable prise en compte des spécificités du milieu montagnard, ou dans son volet consacré à la santé.	Parlement Ministère de l'éducation nationale Directeurs académiques des services de l'éducation nationale Ministère de la santé Agences régionales de santé	Dès que possible	Loi, décret, bonnes pratiques
9	Favoriser, en montagne, l'activité multi-sites des urgentistes et accroître le recours aux médecins correspondants du Samu (MCS).	Ministère de la santé	Dès que possible	Circulaire

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
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 en raison de la période limitée pendant laquelle des travaux sont possibles, compétence Gemapi à adapter aux écoulements torrentiels notamment pour ce qui concerne les ouvrages non classés, création de dispositifs de soutien aux activités économiques en montagne en s'inspirant de l'ICHN) ou du littoral (compétence Gemapi, mesures en faveur du pastoralisme littoral inspirées de la loi Montagne).	Parlement Gouvernement (ministères concernés)	Dès que possible	Loi, décret et circulaire
11	Modifier la réglementation relative au diagnostic de performance énergétique (DPE) afin de répondre aux spécificités des zones de montagne, notamment en affinant les seuils d'altitude et en modifiant les zones climatiques.	Ministère du logement	D'ici fin 2026	Décret

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
<u>Apporter des réponses concrètes et pragmatiques, dans le respect des grands principes des deux lois, aux irritants en matière d'urbanisme</u>				
<i>Clarifier et accompagner</i>				
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...).	Parlement Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	Dès que possible, au fil des véhicules législatifs	Loi (dont PPL « Montagne III »)
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.	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	D'ici fin 2026	Circulaire
14	Mettre en place des programmes d'information et de formations techniques sur les lois Montagne et Littoral pour les élus, les services déconcentrés de l'État et les services instructeurs des collectivités territoriales.	DHUP CNFPT Associations d'élus	D'ici fin 2026	Programmes de formation, documents informatifs et explicatifs
15	Faire évoluer le rôle des services de l'État, et notamment des services préfectoraux, d'une posture de contrôleur à celle de conseiller et d'accompagnateur et dresser des bilans réguliers d'application de ces deux lois, partagés entre collectivités territoriales et services de l'État.	DHUP Services déconcentrés de l'État	Immédiatement	Instruction du Gouvernement aux services déconcentrés de l'État

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
<i>Prévoir certains assouplissements circonscrits</i>				
16	<p>Faciliter la mobilisation des « dents creuses » :</p> <ul style="list-style-type: none"> - 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. 	Parlement	Dès que possible, au fil des véhicules législatifs	Loi (dont PPL « Montagne III »)
17	<p>Prévoir des assouplissements limités pour les travaux portant sur des constructions existantes :</p> <ul style="list-style-type: none"> - permettre, dans les espaces remarquables et caractéristiques du littoral, tous travaux ne créant ni surface de plancher ni emprise au sol supplémentaire, et ne modifiant pas de manière significative les caractéristiques du bâti ; - assouplir, en zone de montagne comme dans les communes littorales, le régime de reconstruction à l'identique de bâtiments en discontinuité, y compris les anciens chalets d'alpage, en permettant des adaptations et extensions limitées ; - sécuriser la construction d'annexes dans les communes littorales, hors bande littorale. 	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation Parlement	Dès que possible	Décret (espaces remarquables et caractéristiques), loi (autres dispositions)

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
18	Assouplir le régime applicable aux installations photovoltaïques en loi Montagne et en loi Littoral, pour permettre leur implantation en discontinuité.	Parlement	Dès que possible, selon les véhicules législatifs	Loi
19	Sur le modèle de la loi Montagne, prévoir une exception au régime d'urbanisation en continuité dans la loi Littoral pour les installations et équipements publics incompatibles avec le voisinage des zones habitées, lors bande littorale.	Parlement	Dès que possible, selon les véhicules législatifs	Loi
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.	Parlement Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation	Dès que possible	Loi, décret (espaces remarquables et caractéristiques)
21	Assurer une meilleure prise en compte des particularités géographiques locales des communes littorales et des zones de montagne dans la territorialisation des enveloppes foncières résultant de la mise en œuvre des objectifs de réduction de l'artificialisation fixés par la loi Climat-résilience.	Régions Scot	À la prochaine modification de chacun des documents de planification et d'urbanisme	Documents régionaux de planification et Scot

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
<u>Faire de la loi Montagne une « loi des montagnes »</u> <u>et de la loi Littoral une « loi des littoraux »</u>				
<i>Différencier territorialement : redonner la main aux élus locaux</i>				
22	Renforcer l'ingénierie pour accompagner les collectivités territoriales montagnardes et littorales dans l'élaboration des documents d'urbanisme, améliorer l'articulation entre les différents documents de planification et d'urbanisme et encourager la planification.	Ministère de l'aménagement du territoire et de la décentralisation Cerema ANCT CAUE Agences d'urbanisme Collectivités territoriales	Dès que possible	-
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 ; - 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.	Parlement Scot	Dès que possible, selon les véhicules législatifs	Loi (modification des prérogatives du Scot) et Scot (mise en œuvre de ces prérogatives)

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
<i>Prendre en compte les spécificités de certains territoires</i>				
24	Adopter une « loi îles » comprenant des dispositions (en matière d'urbanisme mais aussi pour la majeure partie des politiques publiques) visant à prendre en compte les spécificités des îles dépourvues de tout lien permanent avec le continent.	Parlement	Dès que possible	Loi
25	Sécuriser le champ d'application de la loi Littoral aux plans d'eau intérieurs en : - clarifiant les modalités de calcul de leur superficie ; - faisant procéder par le Cerema à la mesure de la superficie des plans d'eau intérieurs actuellement soumis à la loi Littoral ; - établissant une liste consolidée, publiée par décret et actualisée à intervalle régulier, des plans d'eau intérieurs soumis à la loi Littoral.	Ministre de l'Aménagement du territoire et de la décentralisation Cerema	2027	Circulaire (définition des modalités de calcul), documents techniques (mesure des superficie), décret (liste des plans d'eau intérieurs)
26	Permettre aux SCoT de définir le périmètre d'application de la loi Littoral autour des plans d'eau de plus de 1 000 ha, tout en préservant la bande des 100 mètres ; permettre la mise en place de schémas coordonnés dans le cadre d'Inter-Scot ;	Parlement Scot	Dès que possible, selon les véhicules législatifs	Loi (modification des prérogatives du Scot) et Scot (mise en œuvre de ces prérogatives)
27	En Corse, mettre en œuvre la possibilité ouverte au Padduc par la loi Élan d'identifier les secteurs soumis à la fois à la loi Littoral et à la loi Montagne où s'appliquera uniquement la loi Montagne.	Collectivité de Corse	Au cours de la révision du Padduc	Padduc

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
28	Différencier les règles applicables aux outre-mer : - consacrer les schémas d'aménagement régionaux (SAR) comme pivots de la déclinaison des deux lois dans les outre-mer ; - mettre en œuvre l'article 8 <i>ter</i> de la loi Montagne, qui permet une prise en compte des spécificités ultramarines.	Parlement Drom	Dès que possible	Loi (modification des prérogatives des SAR et mise en œuvre de l'article 8 <i>ter</i> de la loi Montagne), et Drom (mise en œuvre de ces prérogatives)

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
<u>Apporter des réponses aux nouveaux enjeux des territoires montagnards et littoraux, dont l'enjeu majeur de l'habitabilité</u>				
29	<p>Adapter les politiques publiques et les règles applicables dans les territoires montagnards et littoraux pour prendre en compte les risques liés au dérèglement climatique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - intégrer la question de l'habitabilité dans les réflexions prospectives, en y associant les populations et les acteurs économiques ; - renforcer la culture du risque en prévoyant des formations aux élus locaux et aux services de l'État afin de renforcer la prise en compte du risque dans l'action publique et sa diffusion auprès du grand public ; - pour les territoires dont l'habitabilité est en question, mettre en place des cellules d'accompagnement sur la durée, à destination des élus, de la population et des acteurs économiques ; - poursuivre la réflexion sur le financement de l'accompagnement des collectivités territoriales dans l'adaptation au changement climatique et le financement de la relocalisation ; - 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. 	<p>Parlement Gouvernement DHUP Services déconcentrés de l'État Opérateurs (Cerema, ANCT) Collectivités territoriales</p>	<p>Dès que possible</p>	<p>Loi (pour les Scot), circulaire, programmes de formation, documents informatifs et explicatifs</p>

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
30	Sur le modèle du « programme national ponts », lancer un « programme national digues / ouvrages côtiers ».	Parlement Gouvernement Cerema	D'ici fin 2026	Loi de finances, instruction du Gouvernement au Cerema
31	Pour ce qui concerne les glaciers : - renforcer les moyens en faveur de la prévention du risque d'origine glaciaire et périglaciaire (ROGP), compte tenu du faible niveau de connaissances et de la forte évolution des dynamiques glaciaires ; - engager des réflexions prospectives sur l'avenir et la protection des espaces postglaciaires ; - sur le modèle de la mobilisation des fonds européen par le Conservatoire du littoral sur l'érosion côtière, créer un dispositif équivalent en montagne pour la fonte des glaciers.	Parlement Gouvernement	D'ici fin 2026	Loi de finances, décrets
32	Lancer un plan national de rénovation de l'immobilier touristique en montagne et sur le littoral : - confier à un opérateur de l'État existant une mission de rénovation du bâti de loisirs afin d'accroître le taux d'occupation, répondre à l'impératif de transition énergétique, éviter le phénomène de friche et de désertification, s'inscrivant dans le cadre du plan de relance du logement, en priorisant l'hébergement collectif à vocation sociale ; - simplifier les procédures administratives des aides à la restauration et à la réhabilitation des bâtiments, à l'exemple de la disposition de la loi Olympique permettant aux collectivités de porter des opérations combinant les effets d'une Opération programmée d'amélioration de l'habitat (Opah) et	Parlement Gouvernement	2027	Loi, décret, circulaire

	<p>d'une Opération de réhabilitation de l'immobilier de loisir (Oril) ;</p> <ul style="list-style-type: none"> - mettre en place des prêts collectifs à taux bonifiés pour financer les travaux des parties communes de résidences de tourisme en copropriétés et dans les copropriétés individuelles ; - étudier la mise en place d'une éco-contribution des vacanciers et acteurs économiques dédiée à la rénovation du parc touristique en montagne. 			
<p>33</p>	<p>Apporter des réponses concrètes à la problématique des « lits froids » en montagne et sur le littoral :</p> <ul style="list-style-type: none"> - faciliter la mise en œuvre des servitudes de résidence principale ; - mobiliser des outils existants, tels que le bail réel solidaire (BRS) pour aider l'implantation de travailleurs saisonniers et mettre en place un plan départemental concerté préfet / collectivité sur le logement des saisonniers, mobilisant les collectivités territoriales, les employeurs et les propriétaires de résidences secondaires ; - étudier l'institution d'une taxe locale facultative communale ou intercommunale s'inspirant du dispositif mis en place en Suisse, visant les logements meublés non occupés ou loués en deçà d'un seuil annuel ; affecter les recettes à des actions en faveur de l'habitabilité ; - étudier la conditionnalité de certains avantages à un nombre minimal de jours de location (abattement fiscal pour les meublés de tourisme par exemple). 	<p>Parlement Collectivités territoriales Services déconcentrés de l'État</p>	<p>6 mois</p>	<p>Loi de finances (dispositifs fiscaux), documents d'urbanisme (servitudes de résidence principale)</p>

N° de la recommandation	Recommandation	Acteurs concernés	Calendrier prévisionnel	Support
34	En matière d'eau, en montagne : prévoir des schémas de conciliation et de partage des usages de l'eau et garantir la solidarité entre les bassins versants en rendant obligatoire la taxe Gemapi et en imposant un montant minimum pondérable en fonction de l'exposition des territoires au risque inondation ainsi qu'en faisant des recettes de la Gemapi un outil de financement mutualisé de la gestion de la ressource en eau et de prévention des inondations.	Parlement Gouvernement	6 mois	Loi de finances, loi, décret
35	Favoriser le développement de solutions de mobilité adaptées aux territoires de montagne (transport ferroviaire, notamment les trains d'équilibre du territoire, transport à la demande, mobilités partagées, desserte inter-vallées) afin de lutter contre l'isolement des habitants.	Parlement	Dès que possible	Loi de finances, loi (notamment projet de loi-cadre relatif au développement des transports)
36	Prendre des mesures en faveur de la diversification et du développement de l'activité économique de la montagne tout au long de l'année : - encourager le développement d'évènements sportifs et culturels hors saison pour lisser la fréquentation touristique, notamment en prévoyant des autorisations pluriannuelles ou la reconduction simplifiée des autorisations pour les courses récurrentes ; - encourager les investissements des collectivités territoriales pour des activités touristiques d'avenir (itinéraires de randonnée, réfection des refuges de montagne, exploitation touristique des lacs...) ; - faire appliquer les servitudes pour permettre la pratique d'activités de pleine nature ; - soutenir le maintien du service public de proximité tout au long de l'année.	Gouvernement Collectivités territoriales	Dès que possible	Décret (autorisations pluriannuelles)

ANNEXES

Annexe 1 : Allocution de M. Valéry Giscard D'Estaing, à Vallouise,
mardi 23 août 1977

Monsieur le Maire, Monsieur le Maire de la commune voisine du Pelvoux, Monsieur le Président du Conseil général, Messieurs les Parlementaires, Messieurs les Élus, Maires et Conseillers municipaux du département des Hautes-Alpes.

Je voudrais vous dire que si mon prédécesseur Georges Pompidou, comme vous dites, s'était rendu dans cette vallée, il n'y était sûrement pas venu aussi bien accompagné que moi puisqu'il y a, à mes côtés, M. le Ministre de l'intérieur Christian Bonnet, M. le Ministre de l'agriculture Pierre Mehaignerie, M. le Ministre de l'équipement Jean-Pierre Fourcade, M. le ministre de l'environnement et de la culture Michel d'Ornano, ainsi que trois Secrétaires d'État Jacques Blanc, Pierre Bernard-Raymond, Paul Dijoud, dont deux sont originaires des Hautes-Alpes, ce qui donne à votre département le record de France du nombre de secrétaires d'État par habitant. Record que, bien entendu, je souhaite lui voir conserver. Si je suis venu avec ces ministres dont les compétences nombreuses recouvrent tous les problèmes de votre vie, c'est pour vous parler de la politique nationale de la montagne et de l'environnement.

Je voudrais m'excuser auprès des plus jeunes d'entre vous, auprès de ceux qui sont ici en vacances, en repos, du caractère sérieux de mes propos. Mais ceux qui travaillent sur ce sol, Messieurs les Élus, la population elle-même, comprendront que lorsque le Président de la République vient vous voir, c'est pour vous parler des problèmes qui vous tiennent à cœur et c'est donc pour vous en parler sérieusement. En survolant votre région tout à l'heure - d'ailleurs un survol un peu agité car il y avait quelque vent - puis au long de la marche à la fois rapide et trop courte que nous avons faite dans le vallon de Claphouse, j'ai regardé, comme vous le faites vous-même, ces rochers, ces glaciers, ces sommets, cette nature si pure et parfois impitoyable, cette nature intacte avec laquelle il n'est pas possible de ruser. J'ai rencontré au long des chemins les habitants et les habitués de ces Hautes-Alpes qui sont épris de liberté, de vérité et du goût de vaincre. À votre contact, Messieurs les Maires et les Élus, et vous-même, Monsieur le jeune maire de Vallouise Yves Coquillat, on comprend mieux pourquoi c'est ici, dans ce lieu qui était jadis jugé très éloigné et presque redoutable, c'est ici que naquit une forme très ancienne de démocratie. Je veux parler de cette République des escartons qui s'organisa ici au XIV^e siècle et dont Vallouise fut un centre actif. Voilà qui rappelle l'ancienneté de la présence humaine dans la montagne française. Voilà qui souligne les efforts séculaires des communautés humaines pour s'organiser à vivre dans la montagne. Voilà qui montre l'attachement passionné et durable des montagnards à la liberté, à la solidarité et à l'effort.

Aujourd'hui, dans nos montagnes, - je parle à la fois de vos montagnes des Alpes du Sud, mais de toutes les montagnes françaises - liberté, solidarité et effort sont plus que jamais nécessaires. C'est le combat pour un meilleur niveau de vie et pour un meilleur cadre de vie qu'il faut y mener, un combat à cinq branches. Un combat d'abord pour faire reculer le désert humain qui menace. Un combat pour créer des activités suffisamment variées. Un combat pour aider davantage les collectivités locales. Un combat pour mieux entretenir et mieux protéger le patrimoine naturel. Un combat enfin qui est un des volets de la politique d'ensemble en faveur de l'environnement et de l'écologie.

Politique de la montagne 1) D'abord faire reculer le désert qui menace. La montagne française couvre 20 % de notre territoire mais elle abrite 6 % de la population, soit environ 3 400 000 habitants et la tendance générale va vers une diminution de cette population et des activités. Sait-on, vous le savez certainement, Messieurs les Parlementaires, que 80 % des cantons des Alpes du Sud ont une densité inférieure à 20 habitants au km² et que la population de toute la chaîne pyrénéenne ne dépasse pas 130 000 habitants ? Dans les agglomérations de Vallée ou de Piémont, dans certaines régions où s'est établi un équilibre heureux entre le tourisme, l'agriculture et les petites ou moyennes industries, on constate un maintien et parfois même une forte croissance démographique et économique. Mais, dans d'autres contrées, trop souvent, la montagne se vide. Le désert gagne. Les habitants quittent leur commune. L'agriculture dépérit. Or, en montagne, encore plus qu'ailleurs, tout est lié. La rupture d'un équilibre provoque une réaction en chaîne. Si le désert humain s'étend, l'attrait touristique s'amointrit considérablement. Le citadin vient chercher en montagne le contact avec une nature sauvage. Mais il vient aussi pour fréquenter des paysages façonnés par des millénaires de persévérance paysanne, et des modes de vie différents de ceux de la ville. Je songe par exemple à l'admirable village de Puy-Aillaud et à ses alentours près d'ici. De même, si la fréquentation touristique faiblissait, le maintien d'une population permanente serait plus difficile. C'est pourquoi le gouvernement entend, avec le concours de tous les montagnards, de toutes les collectivités locales concernées, faire reculer le désert qui menace, et garder la montagne française vivante. L'objectif est précis : mettre fin au déclin démographique de la montagne. L'espace est une richesse pour la France, à condition de rester un espace vivant.

Politique de la Montagne 2) La deuxième branche de ce combat, c'est de créer des activités suffisamment variées. Pour mieux vivre au pays, les jeunes doivent pouvoir rester et doivent aussi pouvoir venir s'installer dans les communes de montagne. Ils doivent pouvoir y vivre décemment, sans devenir des assistés, subventionnés pendant toute leur vie active. Pouvoir exercer plusieurs activités. Il faut donc rechercher parfois dans l'exercice simultané de plusieurs activités complémentaires le revenu nécessaire qu'une seule activité procurerait trop étroitement. Le gouvernement facilitera cette évolution par la mise au point de mesures sociales ou fiscales qui permettront

l'exercice normal de plusieurs activités, des activités agricoles, mais aussi des activités artisanales ou des activités de tourisme ou de sport, par exemple.

Une politique agricole de la Montagne. De même, il nous faut reconsidérer la manière dont l'agriculture de montagne s'est développée. Et je parle ici à l'attention de Monsieur le Ministre de l'agriculture Pierre Mehaignerie qui est un ministre d'agriculture de plaine et de son Secrétaire d'État Jacques Blanc, qui est un secrétaire d'État d'agriculture de montagne. En effet, à cet égard, des modèles d'exploitation rentables mettant en valeur les atouts propres de la montagne doivent être mis au point. Je souhaite que le ministère de l'agriculture ainsi que la profession agricole poursuivent activement l'action engagée pour mettre en place une agriculture moderne de montagne. Cette agriculture - agriculture d'élevage - intègrera souvent le tourisme ou l'artisanat et je reviendrai tout à l'heure sur l'aspect foncier essentiel du problème.

Politique de la montagne : poursuivre l'aide spéciale rurale. Pour encourager les activités non agricoles, la bonne direction à suivre est celle tracée par l'aide spéciale rurale. Je me félicite du succès qu'elle rencontre. Cette aide est conçue tout spécialement pour les cantons faiblement peuplés et situés dans des zones défavorisées. Ses modalités d'application très simples, totalement déconcentrées au niveau du département, bénéficient déjà largement aux zones de montagne. Plus de 3 000 emplois ont été aidés ainsi depuis moins d'un an. C'est bien, mais il faut faire plus. Cette aide sera à l'avenir mieux adaptée aux zones de montagne.

Organiser l'artisanat et l'industrie. En outre, cette action devra être complétée par des efforts d'organisation de l'artisanat et de la petite industrie. Bien des ressources de la montagne ne sont pas encore suffisamment mises en valeur localement. Je pense, par exemple, au Bois des Alpes ou au Marbre des Pyrénées. L'isolement géographique ne doit pas conduire à l'isolement économique.

Politique de la montagne : favoriser un tourisme bénéficiant à la population locale. Enfin, il y a le tourisme. Comme vous le disiez tout à l'heure, Monsieur le Maire Yves Coquillat, le tourisme est chargé tantôt de toutes les vertus : lui seul sauverait la montagne, tantôt de tous les péchés : il détruirait la montagne. Plus de 5 millions de nos concitoyens vont chaque année à la montagne. Il s'agit donc bien d'une ressource. Affirmons donc clairement l'unité de tourisme, mais pas de n'importe quel tourisme. Trop de résidences secondaires s'éparpillent au gré des ventes de terres agricoles. Trop de stations de ski furent implantées sans tenir suffisamment compte des besoins des populations locales et des contraintes de l'environnement. L'effort de l'État portera désormais de plus en plus vers un tourisme intégré aux autres activités, un tourisme bénéficiant au maximum à la population locale ; un tourisme accessible au plus grand nombre ; un tourisme respectueux des sites et des paysages. Le rapport que vient de me remettre M. Jacques Blanc, président de la commission d'étude - que j'avais chargé, vous le savez,

d'étudier le problème de la réduction des inégalités d'accès aux vacances - va, à cet égard, dans le bon sens. Dès cet automne, un certain nombre de propositions entreront en application. D'autres seront expérimentées l'an prochain.

Politique de la montagne : prévoir des bureaux d'accueil pour les jeunes qui veulent s'installer. Quelle que soit l'activité en cause, nous devons aider plus particulièrement l'installation des jeunes et de leur famille, qu'il s'agisse des jeunes du pays ou de ceux venus d'ailleurs. Les aides financières individuelles doivent être complétées par d'autres types d'aides. Ainsi, je vous indique que les départements de montagne seront dotés d'un bureau d'accueil et de renseignement capable d'aider le candidat à l'installation. De même, il serait nécessaire que les crédits bancaires ne soient pas accompagnés de demande de garanties trop lourdes pour les emprunteurs. Je souhaite que l'on étudie les moyens de l'alléger grâce à une aide particulière de l'État. Enfin, dans le cadre notamment des contrats de pays, un volet consacré à l'installation de jeunes actifs pourra prendre place.

Politique de la montagne 3) j'en viens à la 3^e tranche du combat qui consiste à aider davantage les collectivités locales. Pour l'organisation de la vie sociale, de la vie de tous les jours que les touristes connaissent pendant quelques semaines, pendant l'été, mais qui se poursuit bien entendu tout l'hiver, dans la montagne, sous la neige, et dans l'isolement, le caractère particulier de la montagne doit être pris en considération. En montagne plus qu'ailleurs, les situations varient largement d'une vallée à une autre et même d'un versant à un autre. Il faut donc savoir adapter les équipements, les services et les actions administratives à la réalité géographique et humaine. On doit, en quelque sorte, dans la montagne, faire du sur mesure, et non pas appliquer aveuglement un règlement ou une norme nationale. C'est pourquoi les préfets de montagne, et donc, vous-même, M. le Préfet des Hautes-Alpes, vous recevrez des pouvoirs particuliers pour permettre cette adaptation.

Politique de la montagne : services publics polyvalents. De même, des services publics polyvalents, adaptés à la faible densité de peuplement, seront mis en place, pour éviter le départ régulier des services publics de la plupart des zones de montagne. Ainsi, dans le prolongement des expériences en cours, des bureaux de poste pourront remplir des missions annexes et permettre aux habitants d'accomplir les formalités de la vie administrative courante.

Crédits pour le déneigement. Enfin, dès le budget de 1978, la ligne budgétaire permettant d'aider au déneigement des communes les plus pauvres sera rétablie et des crédits suffisants seront dégagés. Compte tenu des problèmes particuliers rencontrés sur ce point par le département des Hautes-Alpes en 1977, des crédits lui seront attribués cette année pour aider les communes les plus démunies.

Politique de la montagne : un plancher de ressources minimales ? Il sera nécessaire, sans doute, d'aller plus loin. Je suis élu moi-même, comme

vous le savez, jadis, élu de la montagne. Je suis frappé de la pauvreté de certaines communes en montagne. Elles ne peuvent plus ni investir, ni même entretenir les équipements déjà réalisés. Je souhaite que cette situation difficile soit analysée avec soin. Il y a là un frein très puissant qui entrave le développement des initiatives locales. Un frein que le relèvement des taux de subvention ne peut suffire à desserrer. Faudra-t-il aller par exemple, jusqu'à assurer un plancher de ressources minimales aux communes de montagne les plus démunies ? La question mérite d'être posée et étudiée avec attention. Le ministre de l'intérieur Christian Bonnet en est chargé.

Politique de la montagne : les équipements adaptés aux besoins. Si des ressources nouvelles sont nécessaires, si des équipements nouveaux sont indispensables, il est non moins nécessaire de réfléchir aux investissements que l'on souhaite engager. Tout projet sera désormais jugé en priorité en fonction de son efficacité à maintenir la population et à développer la vie locale. Je demande que cet effort de réalisme dans le choix des équipements soit fait aussi bien par les Élus que par les services de l'État. Je demande que l'on n'hésite pas à remettre en cause des projets, souvent séduisants mais irréalistes, au profit d'équipements plus modestes, plus adaptés aux besoins vitaux des habitants de la montagne.

M'adressant à vous, Élus des Hautes-Alpes, département brillamment représenté au gouvernement par deux jeunes Secrétaires d'État, Jacques Blanc et Paul Dijoud, ouverts aux idées de progrès et assurés d'un avenir de responsabilités, je voudrais vous indiquer quelques-uns des efforts que l'État compte déployer en faveur de votre département, dans le cadre de la politique que je viens de définir.

Politique de la montagne : la télévision dans tous les foyers. D'abord, la télévision. L'État est prêt à intensifier, dès cette année 1977, par une aide accrue et en liaison avec le département des Hautes-Alpes, l'action engagée pour réduire les zones d'ombre de télévision. La télévision est, à l'évidence, l'un des éléments qui peuvent inciter les habitants à rester en place et à se sentir plus proches et plus ouverts aux autres activités de la vie nationale.

Moderniser pâturages et alpages. Ensuite, l'agriculture. Une aide particulière sera également apportée dès cette année 1977 à l'agriculture des Hautes-Alpes. Il faut assurer la meilleure exploitation possible de la richesse que représentent pour vous les pâturages et les alpages des Hautes-Alpes. Des aménagements pastoraux, des réseaux d'irrigation, des bâtiments d'élevage nouveaux sont en effet nécessaires.

Appliquer le schéma de massif et les contrats de pays. J'ai noté, enfin que le schéma du massif des Alpes du Sud, qui fixe les principes d'aménagement de ce massif, venait d'être approuvé par l'ensemble des assemblées départementales et régionales concernées. Que tous les responsables en soient félicités. Il est maintenant possible d'accentuer nos

efforts pour mieux organiser les services rendus à la population et pour faciliter l'installation des jeunes actifs. Les Hautes-Alpes bénéficieront tout spécialement de cette volonté, notamment dans le cadre des deux contrats de pays du Buech et du Champsaur Valgaudemar qui seront prochainement conclus. Sur l'ensemble de ces mesures, si je n'ai pas voulu vous donner des indications chiffrées, c'est qu'il appartient en effet aux responsables des ministères d'arrêter eux-mêmes les mesures d'application. Mais je peux vous indiquer que toutes ces décisions qui ont été mentionnées, seront mises en œuvre très prochainement.

Politique de la montagne 4) la 4^e branche de l'étoile, l'avant dernière, pour les impatients, consiste à mieux protéger et mieux entretenir le patrimoine naturel. Encourager les activités, aider les collectivités locales sont en effet des objectifs majeurs. Encore faut-il que la richesse particulière de la montagne que sont ses sites, ses paysages et ses milieux naturels ne soit pas progressivement détruite. C'est pourquoi l'objectif du gouvernement est de permettre un meilleur entretien et une meilleure protection de ce patrimoine naturel.

Les parcs nationaux au service des collectivités locales. Déjà les parcs nationaux y contribuent. Je souhaite que l'aménagement de leur zone périphérique et celui de leur zone centrale soient mieux harmonisés. Les parcs ne doivent pas seulement être des protecteurs intransigeants de la nature vierge, ce qui est en effet leur mission, mais aussi, au service des collectivités locales, des organismes d'aménagement de tout leur périmètre d'action. Les parcs régionaux, comme celui du Queyras, doivent également participer à cette politique. Et parmi les problèmes que vous avez mentionnés, il y a en effet, Monsieur le Maire Yves Coquillat, ce problème de l'aménagement de certaines relations humaines ou activités traditionnelles entre les parcs nationaux et les régions immédiatement avoisinantes, ou plus exactement la population des régions immédiatement avoisinantes, qui ont pratiqué depuis longtemps leur exercice traditionnel. Je peux vous dire que cette question est actuellement à l'étude dans un esprit qui tient compte bien entendu des nécessités de la protection de l'environnement et de la nature, mais aussi d'un meilleur équilibre qui peut sans doute être recherché et établi dans l'intérêt de tous. Vous voyez donc que sur ce point ma réponse rejoint votre préoccupation puisqu'à cet égard, nos goûts sont semblables. La montagne ne se réduit pas non plus aux grands parcs. Il serait illusoire de vouloir conserver des sanctuaires de la nature fermés sur eux-mêmes, en ignorant ou en laissant se dégrader l'alentour. C'est toute la montagne qu'il faut protéger pour lui permettre de mieux vivre.

Politique de la montagne : une nouvelle directive nationale. Sur ce point, je vous annonce qu'une directive nationale d'aménagement du territoire sera prochainement établie. Elle sera examinée demain en Conseil des ministres, à l'initiative de M. Fourcade, ministre de l'équipement et de l'aménagement du territoire, si, du moins, il s'arrange pour rejoindre l'Élysée

à temps. Elle fixera notamment les nouveaux principes d'aménagement suivants :

1) Les meilleures terres à l'agriculture. Premier principe : réserver à l'activité agricole les meilleures terres. On ne construira plus, sauf exception, sur les terres que l'agriculture peut mettre en valeur. L'agriculture est le meilleur gardien de la montagne. L'activité du bâtiment ne devra pas pour autant être réduite car les parcelles inutilisables par l'agriculture sont suffisamment nombreuses.

2) Regrouper les constructions nouvelles en hameaux. Second principe de la directive : regrouper les constructions nouvelles, soit en hameaux neufs, soit en continuité avec les villages actuels. C'est une façon de diminuer pour les communes les coûts des équipements publics et des services. C'est aussi le moyen de sauvegarder les paysages. Il n'est plus admissible que des sites de montagne entiers soient parsemés de constructions hétéroclites et désordonnées.

3) Limiter les routes nouvelles au minimum indispensable. Troisième principe : les routes nouvelles qui éventrent la montagne, sans correspondre à une nécessité impérative ou aux besoins stricts d'exploitation rurale, seront proscrites.

4) Protéger très strictement la haute montagne. Enfin, la haute montagne, c'est-à-dire celle située au-dessus de la limite supérieure de la forêt, sera désormais particulièrement sauvegardée. Les constructions y seront réduites au minimum, tout en veillant bien entendu à ce que les villages d'altitude puissent vivre correctement. Les stations existantes pourront continuer à se développer, mais avec prudence et en prenant grand soin de respecter l'environnement.

Politique de la montagne : quant aux sites encore vierges, il est souhaitable qu'ils le demeurent dans la plupart des cas. Leur préservation et leur utilisation pourront faire l'objet d'une procédure contractuelle comme le recommande le rapport de la commission d'étude sur la réduction des inégalités d'accès aux vacances « rapport blanc ». Tout projet éventuel de nouvelle station d'altitude sera donc soumis à la décision du gouvernement.

Des effets concrets pour les permis de construire. Cette directive nationale d'aménagement du territoire aura des effets concrets. Elle sera prise en application de la réforme de l'urbanisme et de la loi sur la protection de la nature, qui ont été votées, Messieurs les Parlementaires, par le Parlement, au cours de ses dernières sessions. Elle servira de cadre à l'attribution des permis de construire et à l'élaboration des plans d'occupation des sols (POS) ou des zones d'environnement protégé (ZEP). Ici, dans les Alpes ; là, dans les Vosges, dans le Jura ; dans le Massif central ; dans les Pyrénées ; dans la montagne corse. Telle est la montagne que nous voulons. Une montagne vivante, active et protégée.

5) Cette action, cette politique de la montagne, c'est un volet de la politique du gouvernement en faveur de l'écologie. La politique en faveur de la montagne est en effet un des volets de la politique d'ensemble que j'ai demandé au gouvernement de conduire en faveur de l'environnement et de l'écologie. Je souligne dans ce département des Hautes-Alpes, classé en 1975 par un hebdomadaire en tête des départements de France pour la qualité de la vie, que cette politique en faveur de l'écologie sera poursuivie dans tous les domaines avec détermination et précision, et sera entourée d'une large information. L'écologie est une action concrète pour améliorer et protéger le cadre de vie quotidien ; pour mettre en valeur nos sites naturels ; pour lutter contre les pollutions dues aux déchets, et contre la pollution de l'air ; pour nettoyer les cours d'eau et régulariser leur débit ; pour gérer des réserves naturelles ; pour aménager des villes, des quartiers et des villages à l'échelle humaine.

Nous sommes sur la bonne voie. Je considère qu'à cet égard, nous sommes aujourd'hui sur la bonne voie. La concertation, maintenant bien établie entre les Élus, les associations et l'administration permet d'avancer. Les suggestions des associations d'habitants sont souvent d'utiles stimulants pour les pouvoirs publics. L'écologie, c'est aussi l'étude attentive des milieux vivants. Un autre maillon de l'écologie, c'est l'étude attentive des milieux vivants et des rapports entre ces milieux et les êtres vivants, entre les espèces de la nature et la nôtre. Cet aspect de l'écologie est, si j'ose dire, vital pour l'Homme, pour sa santé et pour son équilibre. Faute d'approches scientifiques suffisantes, il arrive que l'opinion soit inquiétée inutilement ou rassurée trop systématiquement. D'un côté, les techniques de mesures d'atteintes à l'environnement sont maintenant précises, mais de l'autre côté, l'interprétation des résultats reste souvent sujette à caution. Faute d'informations assez complètes, il arrive que l'écologie intuitive ou sentimentale égare l'opinion.

Une rigueur et une objectivité indispensables. L'écologie doit être la plus scientifique possible. Les problèmes d'écologie soulèvent souvent des mouvements de passion, notamment parmi les jeunes, et j'en suis persuadé, parmi vous. C'est une dimension nouvelle de notre vie collective et je m'en réjouis. C'est bien un mouvement de passion qui m'a fait, voici trois ans, protéger la cite fleurie du bulldozer des constructeurs, et arrêter la mutilation de Paris. La passion de l'écologie est une passion justifiée. Tant mieux si la jeunesse française l'éprouve, mais elle doit respecter deux impératifs : le refus de la violence, et la reconnaissance de l'existence des autres droits. Il y a en effet une contradiction de nature entre l'écologie et la violence. C'est la même agressivité de l'être humain qui le pousse, ici, à saccager et à mutiler la nature et ailleurs, à déclencher des manifestations de violence. L'écologie appartient aux passionnés et aux non-violents.

Affirmer les droits de l'écologie ne doit pas conduire à ignorer les autres nécessités de la vie collective : par exemple la sécurité et l'emploi. Éviter

les crues et les inondations comme nous en avons connues, il y a quelques semaines, dans le Sud-ouest de la France, assurer l'approvisionnement en eau des villes, sont des nécessités qui peuvent rendre indispensable la construction d'un barrage, même si les considérations d'écologie, limitées à un seul site paraissent militer en sens inverse. Et tout à l'heure, en venant en hélicoptère de Grenoble à Vallouise, j'ai survolé en effet un certain nombre d'équipements qui ont été réalisés dans vos régions, qui permettent à la France d'être approvisionnée en énergie électrique nationale, à partir des ressources des Alpes. Eh bien, il fallait avoir, en effet, la sagesse et le sens de l'intérêt général pour l'entreprendre. De même, nul n'a le droit d'ignorer les conséquences, en termes de disponibilité d'énergie ou de création d'emploi, de telles ou telles options écologiques. Il ne s'agit pas ici, par exemple, dans vos villes, dans vos communes, de livrer les Alpes du Sud aux fleurs sauvages et aux chamois, il s'agit aussi d'assurer un équilibre entre les différentes fonctions de la montagne qui comporte celle d'offrir un habitat et un travail à l'Homme. Sur tous les problèmes d'écologie, la plus vaste information doit être la règle. Et j'ajouterai l'information la plus libre et la plus objective, avec tous les problèmes que cela soulève, et les contraintes à respecter par les uns et par les autres.

Création d'un Conseil de l'information nucléaire. C'est ainsi que pour mieux répondre aux besoins d'information du public sur un sujet nouveau, dont il ne conteste pas la nécessité, mais dont il ressent et redoute le caractère mystérieux, je veux dire l'énergie nucléaire, je me propose, en accord avec le Premier ministre Raymond Barre, de créer un Conseil de l'information électronucléaire ou pourraient siéger des membres d'associations écologiques à côté de savants et d'experts, pour étudier et proposer toute mesure permettant d'assurer l'information complète du public. J'envisage également d'associer à ces réflexions l'académie des sciences. De même, j'ai demandé que les dispositions soient prises pour que les Élus nationaux, départementaux et municipaux, pour que les représentants qualifiés d'associations et pour que, dans toute la mesure du possible, les enfants des écoles aient toute facilité de visiter les installations électronucléaires pour les connaître et les juger de leurs propres yeux.

Environnement, démocratie et liberté. Une société démocratique moderne est une société qui refuse de vieillir dans l'ignorance, en laissant le progrès contourner ses frontières. Mais c'est aussi une société qui choisit de préserver ses équilibres naturels et qui y consacre les moyens appropriés. La détermination, la précision, l'information, la participation, seront les règles de notre politique écologique. C'est dans cet esprit que la charte de la qualité de la vie, que le gouvernement élaborera pendant l'automne et qu'il proposera aux français pour les cinq ans à venir, sera étudiée en liaison étroite avec les organisations de l'environnement.

Monsieur le Maire Yves Coquillat, Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs, voici donc ce que je voulais vous dire sur cette politique française

de la montagne, je dirai cette politique pour la montagne, et en même temps sur l'action générale d'écologie dans laquelle elle s'inscrit. À la veille de mon élection présidentielle - 1974 -, plus exactement à l'avant-veille puisque c'était le dernier jour ouvrable de la campagne, j'étais venu chercher ici, dans les Alpes du Sud, de l'autre côté de la montagne, l'inspiration de vos grands espaces et j'ai toujours gardé depuis, dans mon bureau de l'Élysée, comme vos ministres peuvent en témoigner, les edelweiss du Chazelet. Comme je m'y engageais alors, continuons à travailler à dossiers ouverts, à rechercher le dialogue. Continuons à refuser la violence qui détruit, et la division qui affaiblit. Continuons à bâtir tous les jours cet « environnement à la française » qui inscrira sur notre sol la vocation de la France à être à la fois une terre d'harmonie et de liberté.

Vivent les Hautes-Alpes, vive la France !

Annexe 2 : Rapport d'études d'Opinionway sur la consultation des élus locaux organisée par la mission d'information








La méthodologie

Toute publication totale ou partielle doit impérativement utiliser la mention complète suivante :

« Consultation OpinionWay pour le Sénat »

et aucune reprise de l'enquête ne pourra être dissociée de cet intitulé

	Le Sénat a envoyé une invitation aux élus locaux les invitant à s'exprimer via un questionnaire auto-administré en ligne. Finalement, 505 réponses ont pu être exploitées.
L'écriture du questionnaire et le recueil des données en ligne ont été réalisés par le Sénat.	
	La consultation a été accessible à toutes les personnes invitées à y participer, du 25 février au 23 mars 2026 inclus.
OpinionWay a traité les données de cette étude en appliquant les procédures et règles de la norme ISO 20252	
	Les résultats de chaque question sont présentés sur la base des répondants , excluant les non-répondants aux différentes questions.

opinionway | POUR LE SÉNAT

3

Présentation de la mission d'information aux participants

“ 40 ans après leur entrée en vigueur, la loi Littoral et la loi Montagne continuent de jouer un rôle majeur dans l'aménagement et le développement d'environ une commune française sur cinq.

Unanimement salués dans leur principe, ces deux textes structurants, qui ont permis de préserver et de mettre en valeur les paysages et espaces littoraux et de montagne, sont aussi régulièrement interrogés quant à leur capacité à prendre en compte les spécificités de ces territoires et à répondre aux défis nouveaux auxquels ceux-ci sont aujourd'hui confrontés.

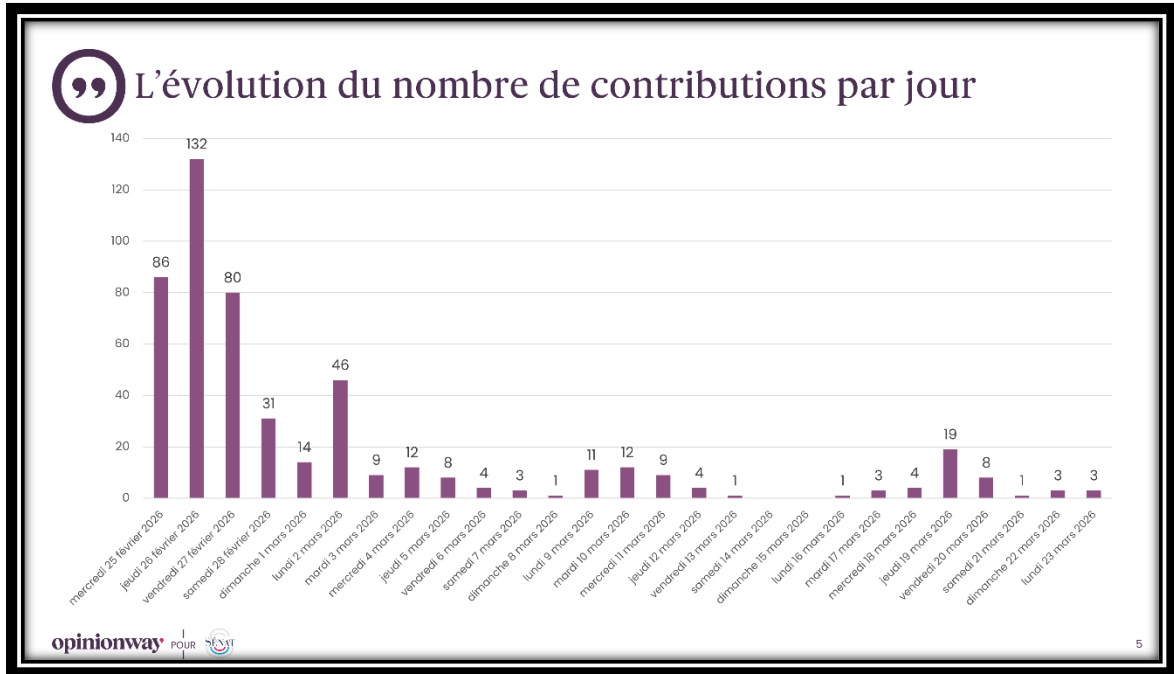
Dans ce contexte, le Sénat a créé, à l'initiative du groupe Union Centriste, une mission d'information transpartisane, dont le président est Guillaume Gontard (Groupe Écologiste - Solidarité et Territoires - Isère) et le rapporteur Jean-Michel Arnaud (Union Centriste - Hautes-Alpes) et qui rendra ses conclusions à l'été 2026.

Afin de nourrir les travaux de la mission, la présente consultation vise à recueillir votre appréciation sur ces deux textes, ainsi que vos éventuelles propositions d'évolutions, afin de les adapter au mieux aux éventuelles difficultés de mise en œuvre constatées sur vos territoires.

Votre aide nous est précieuse et nous vous remercions de participer ainsi à nos travaux.

opinionway | POUR LE SÉNAT

4

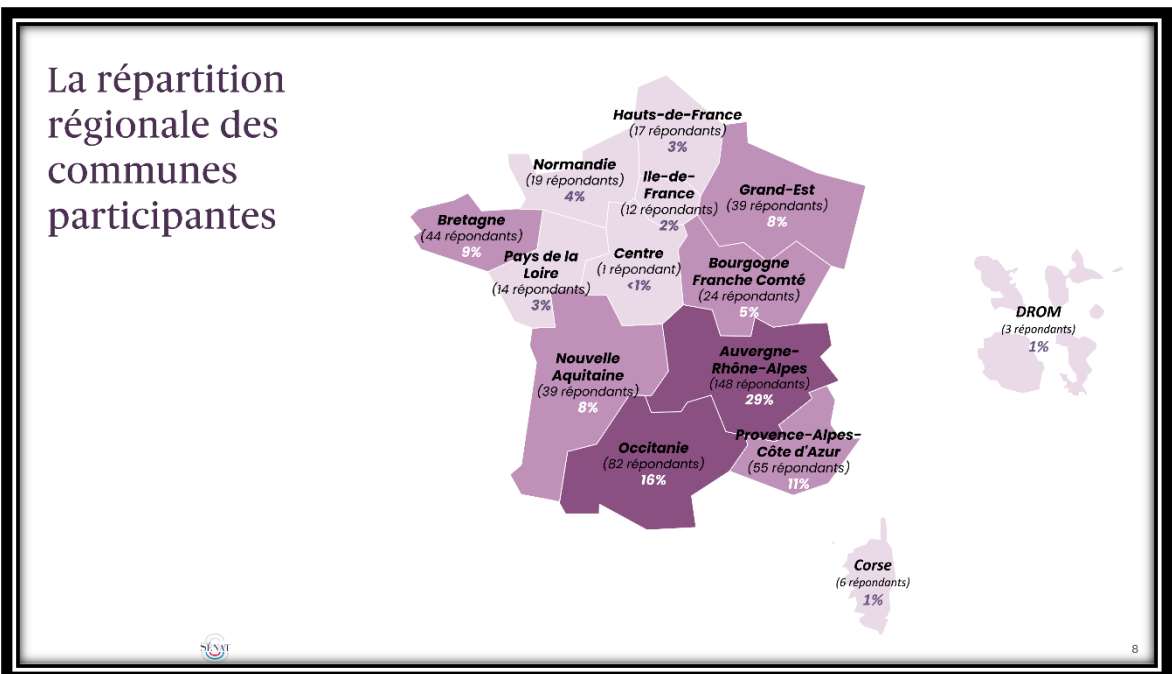




Le profil des participants

opinionway

Credit: media team



Le profil des territoires représentés dans la consultation

Regroupements de régions	%	Nombre de répondants
Île-de-France	2%	12
Nord ouest dont...		
Bretagne	9%	44
Normandie	4%	19
Pays de la Loire	3%	14
Nouvelle Aquitaine (partie Poitou-Charentes)	2%	10
Centre	<1%	1
Nord est dont...		
Grand-Est	8%	39
Bourgogne - Franche-Comté	5%	24
Hauts-de-France	3%	17
Sud ouest dont...		
Occitanie (partie Midi-Pyrénées)	8%	39
Nouvelle Aquitaine (partie Aquitaine-Limousin)	6%	29
Sud est dont...		
Auvergne - Rhône-Alpes	29%	148
Provence - Alpes - Côte d'Azur	11%	55
Occitanie (partie Languedoc Roussillon)	8%	43
Corse	1%	6
DROM	1%	3
NR	-	2

Taille de commune	%	Nombre de répondants
moins de 3 500 habitants	81%	391
De 3 500 à moins 10 000 habitants	12%	59
10 000 à moins de 25 000 habitants	4%	18
De 25 000 habitants et plus	3%	16
NR	-	21

Les régimes d'urbanisme	%	Nombre de répondants
Schéma de cohérence territoriale	78%	396
Plan local d'urbanisme communal	45%	229
Plan local d'urbanisme intercommunal	36%	180
Règlement national d'urbanisme	14%	69
Carte communale	5%	27



9

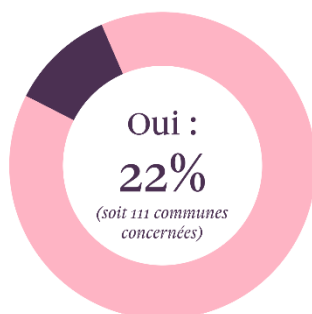


Les communes soumises aux lois Littoral et Montagne

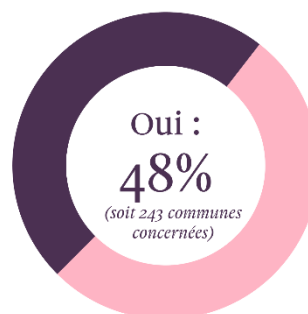


505 répondants

Q. Votre commune est-elle soumise à la loi Littoral ?



Q. Votre commune est-elle soumise à la loi Montagne ?



Au final :

- **67%** des communes participantes **sont soumises à la loi Littoral ou Montagne** (soit 336 communes concernées)
- **4%** des communes participantes **sont soumises aux deux lois** (soit 18 communes concernées)

10



Les communes soumises aux lois Littoral et Montagne



505
répondants

Q. Votre commune est-elle soumise à la loi Littoral ?

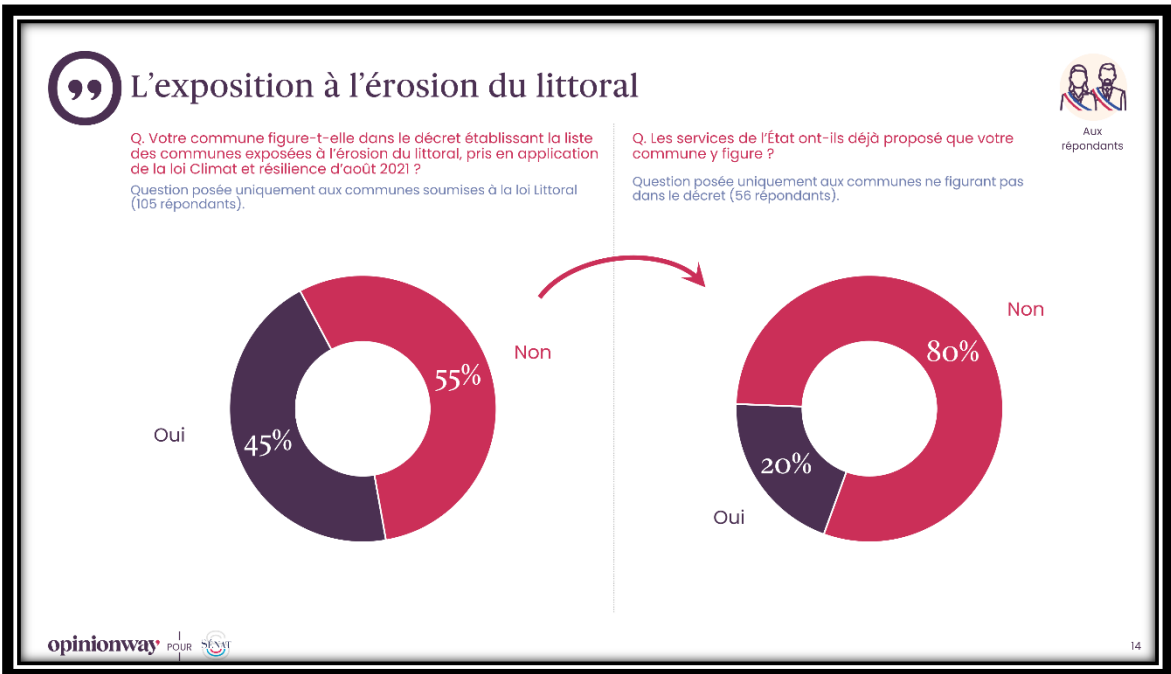
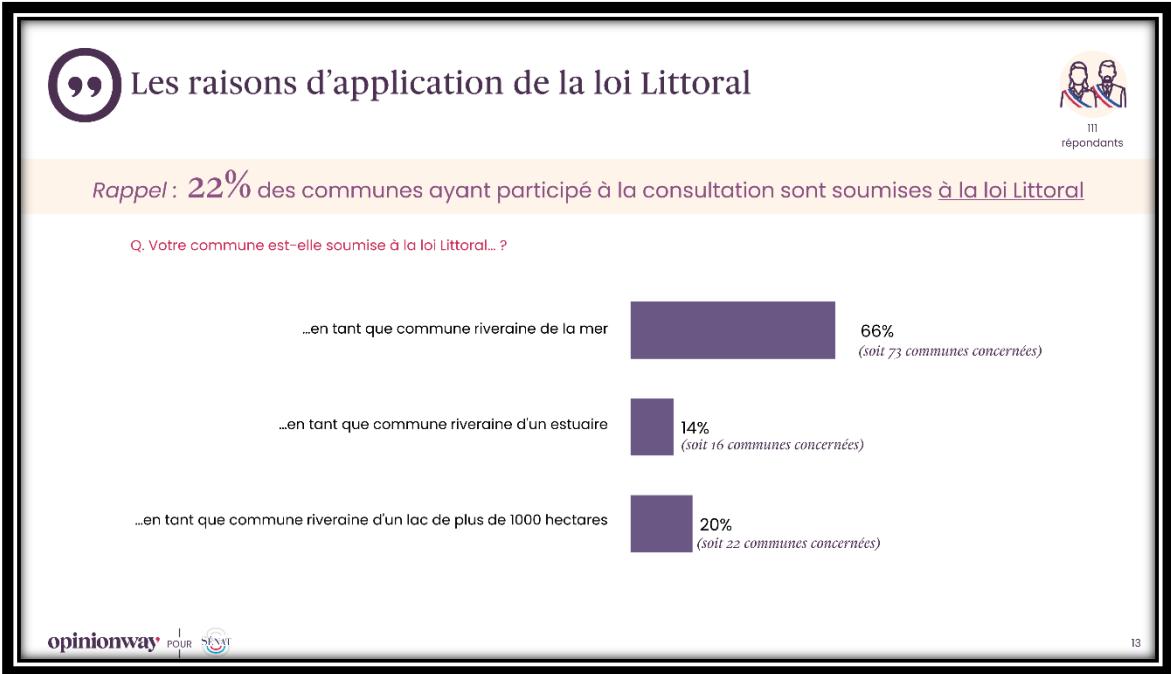
	% Total	TAILLE DE LA COMMUNE			RÉGIONS REGROUPÉES			
		Moins de 3 500 habitants	De 3 500 à 10 000 habitants	10 000 habitants et plus	Nord ouest	Nord est	Sud ouest	Sud est
Oui	22%	15%	53%	44%	59%	10%	21%	13%
Non	78%	85%	47%	56%	41%	90%	79%	87%

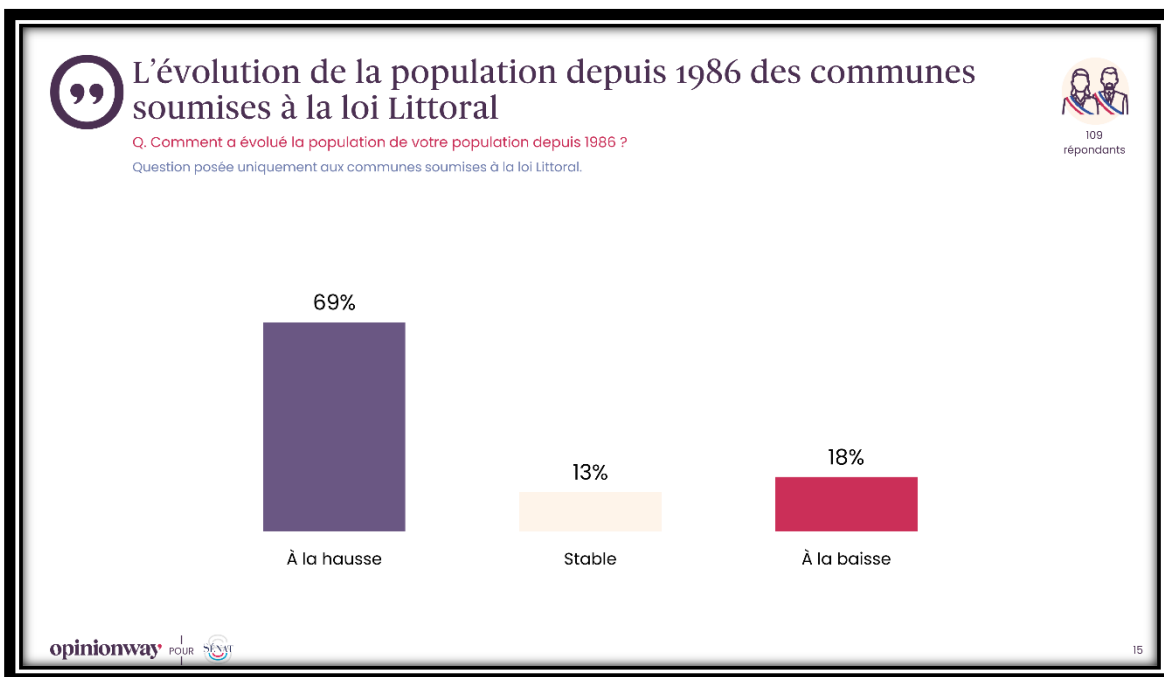
Q. Votre commune est-elle soumise à la loi Montagne ?

	% Total	TAILLE DE LA COMMUNE			RÉGIONS REGROUPÉES			
		Moins de 3 500 habitants	De 3 500 à 10 000 habitants	10 000 habitants et plus	Nord ouest	Nord est	Sud ouest	Sud est
Oui	48%	56%	20%	3%	0%	46%	49%	69%
Non	52%	44%	80%	97%	100%	54%	51%	31%

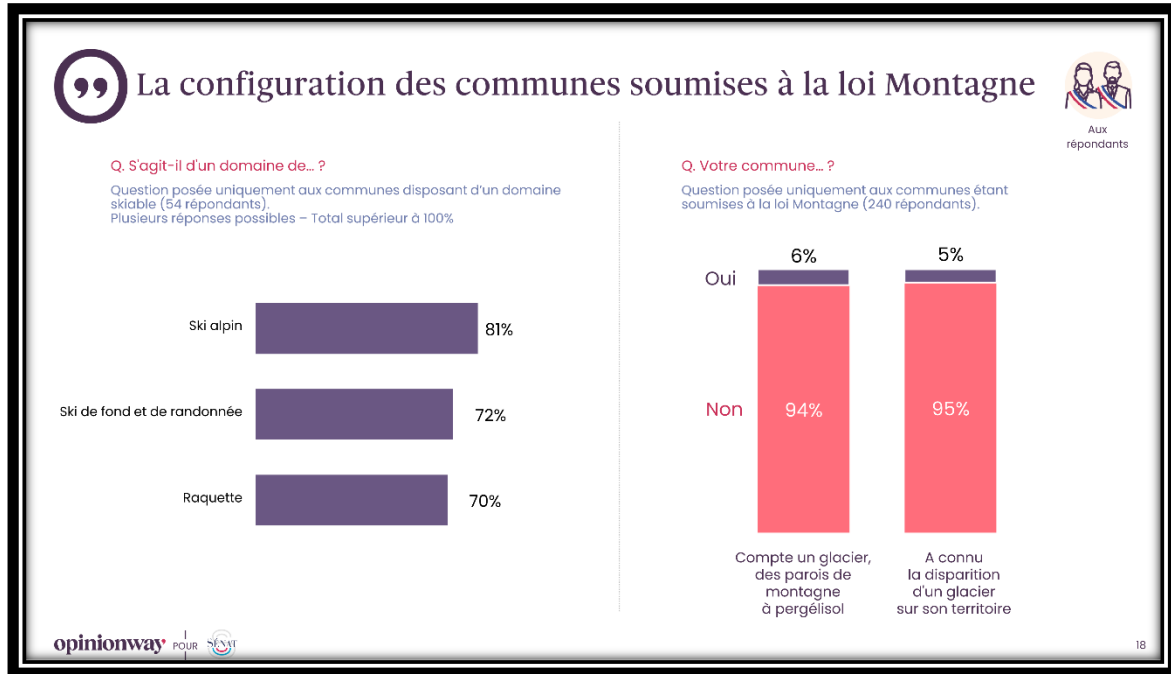
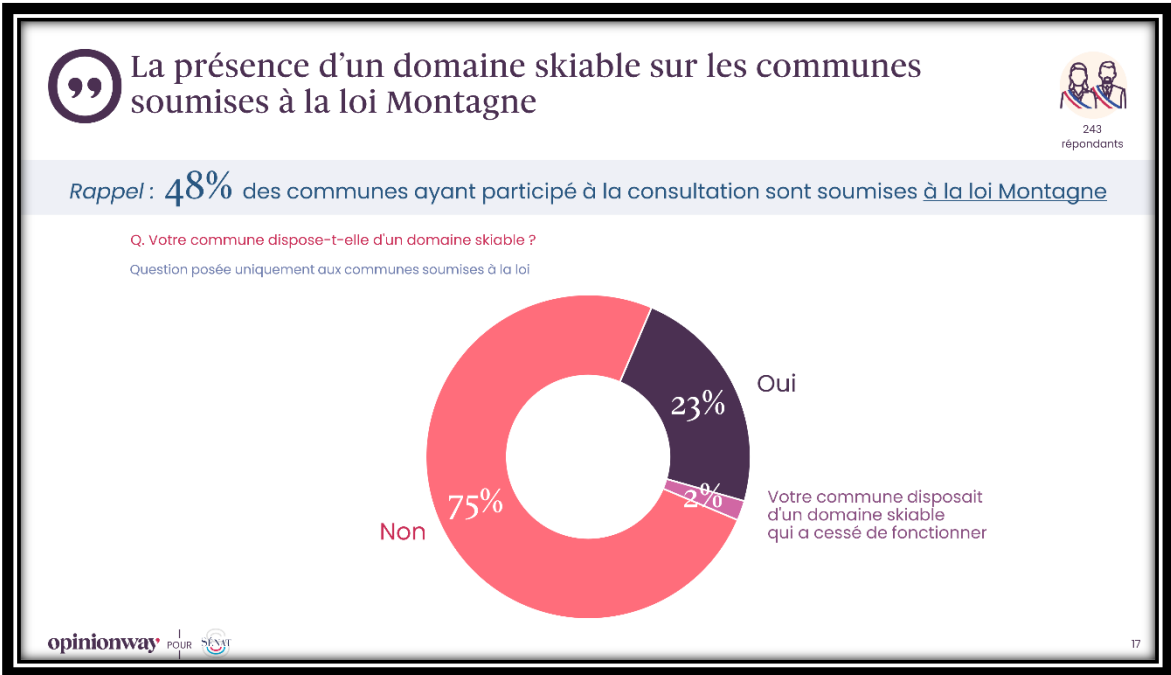


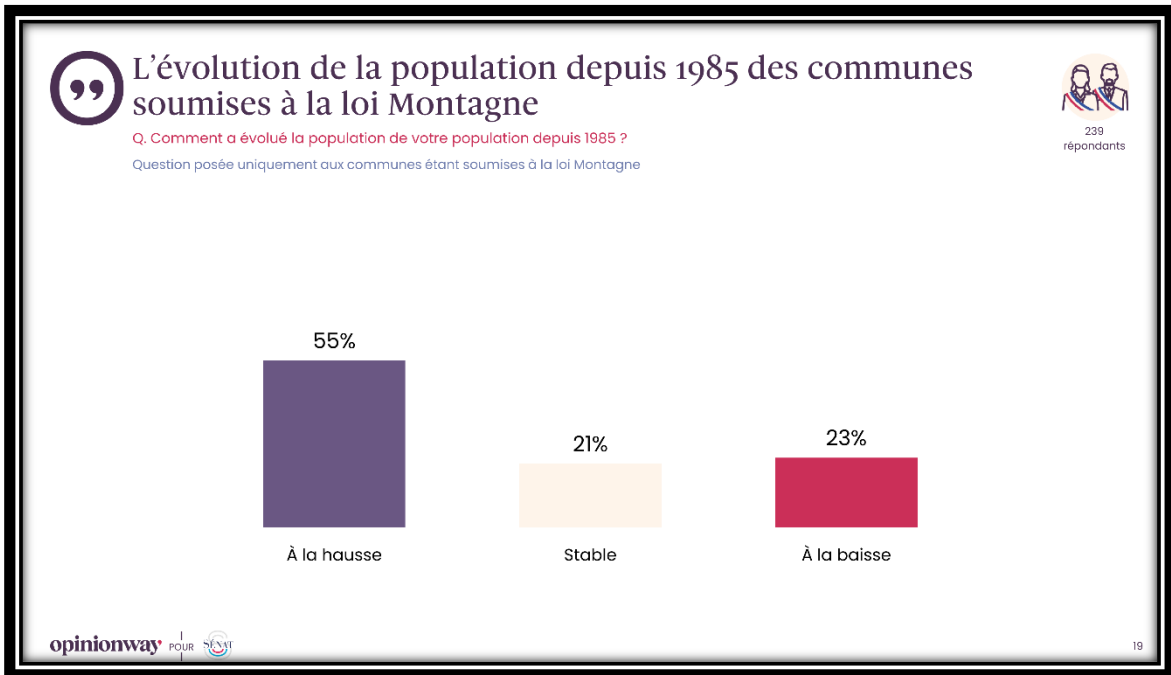
Zoom sur
les communes
soumises à
la loi Littoral

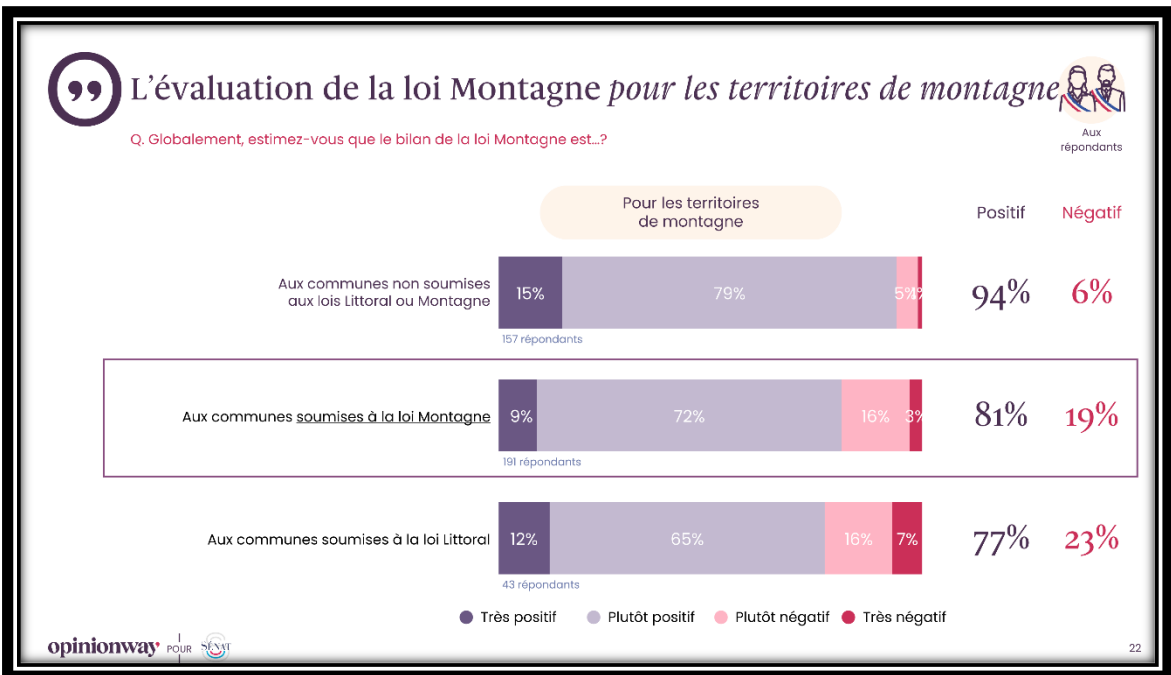


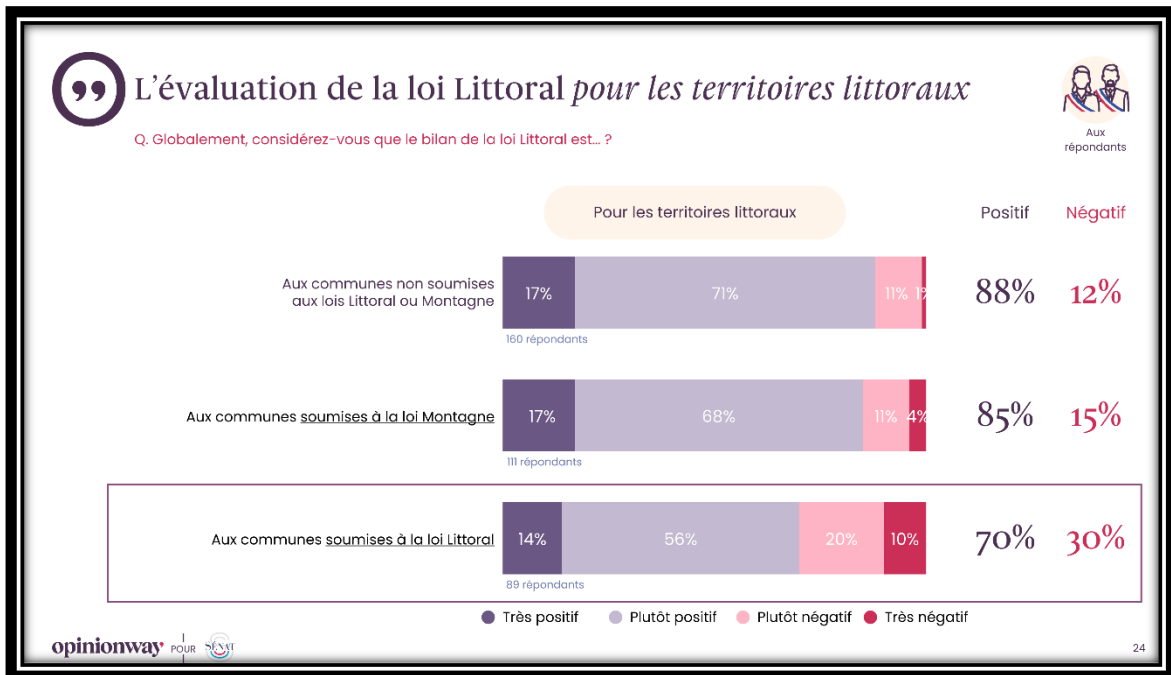
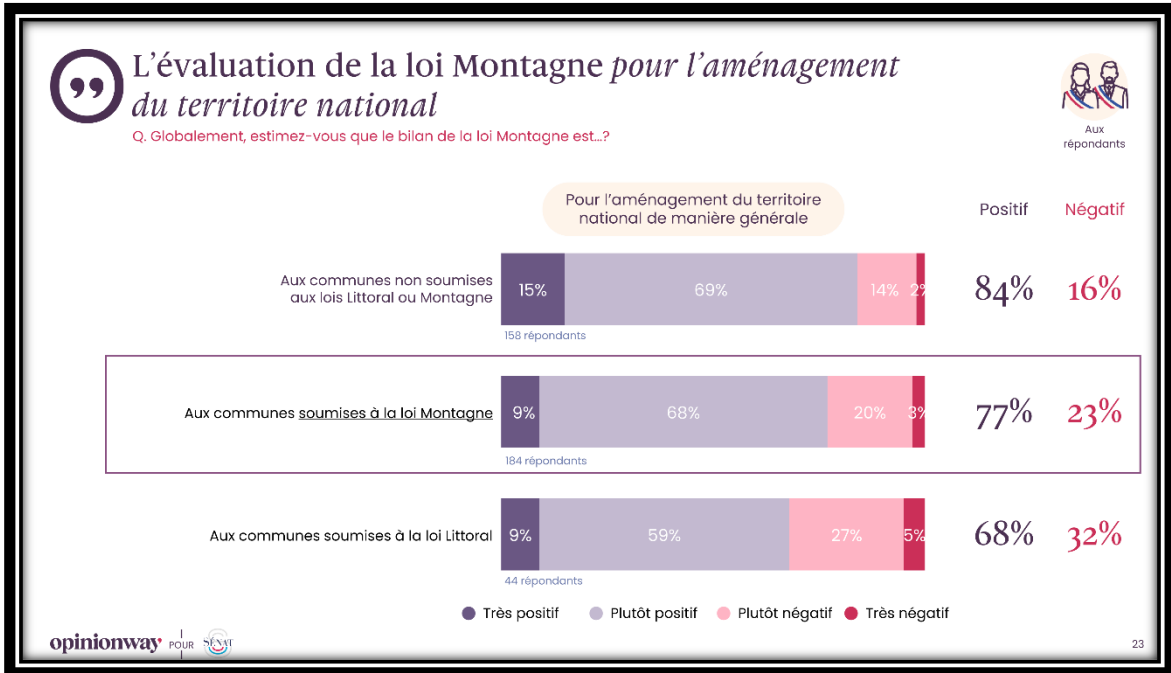


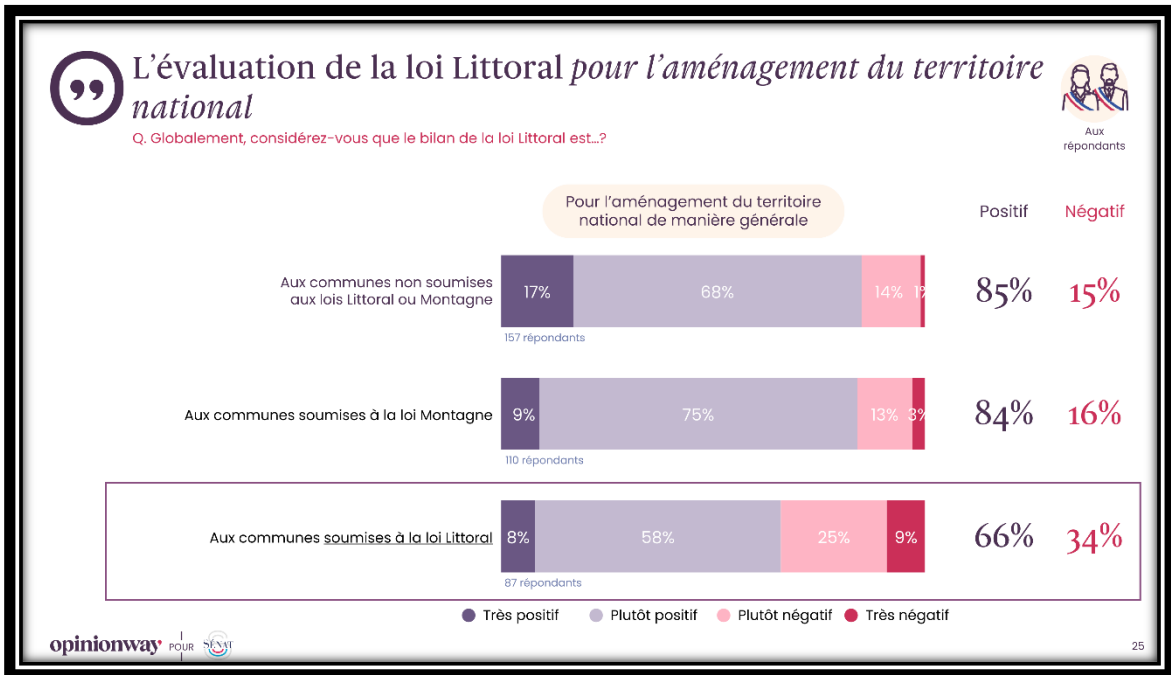
Zoom sur les communes soumises à la loi Montagne

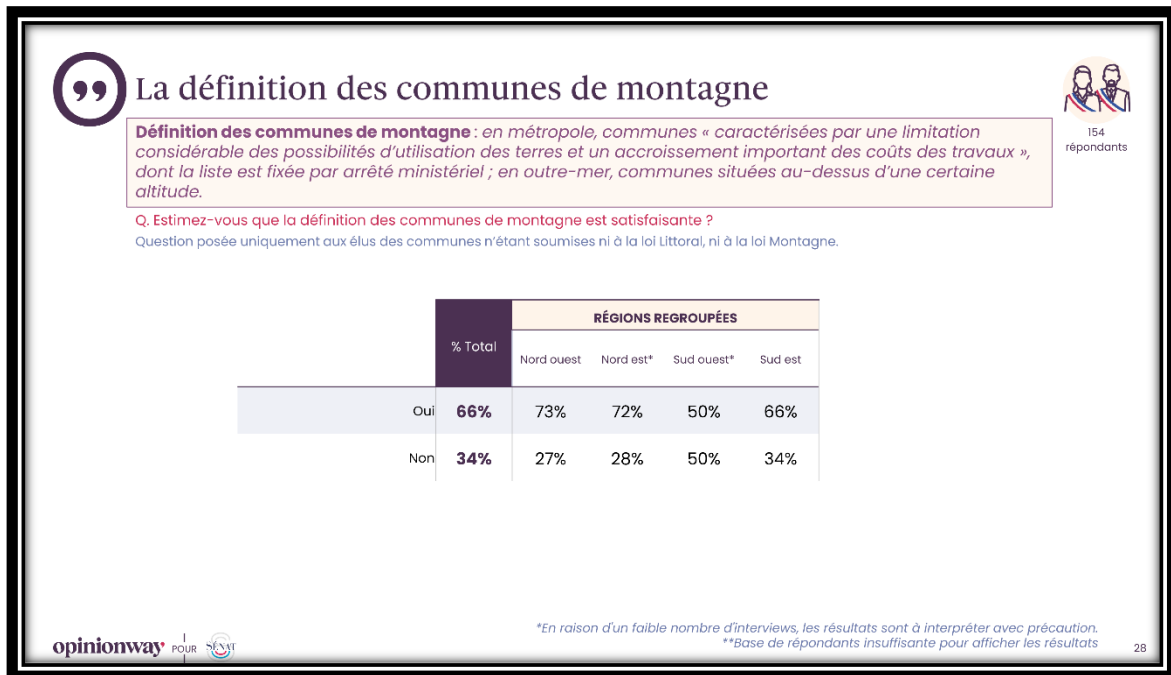
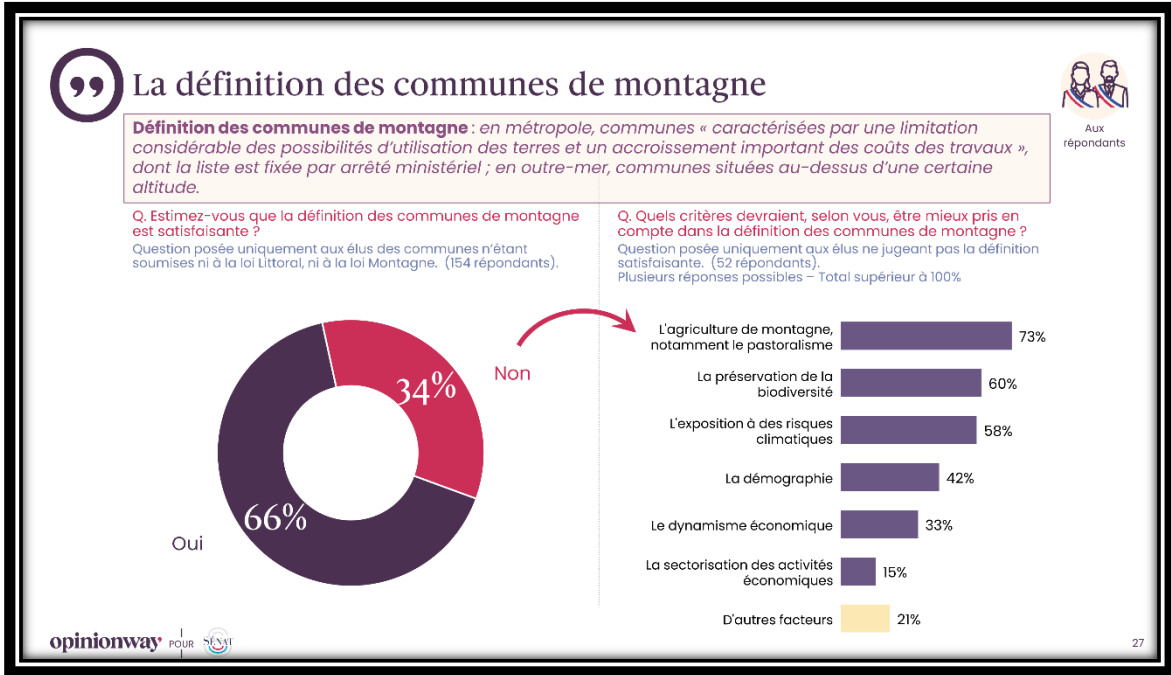


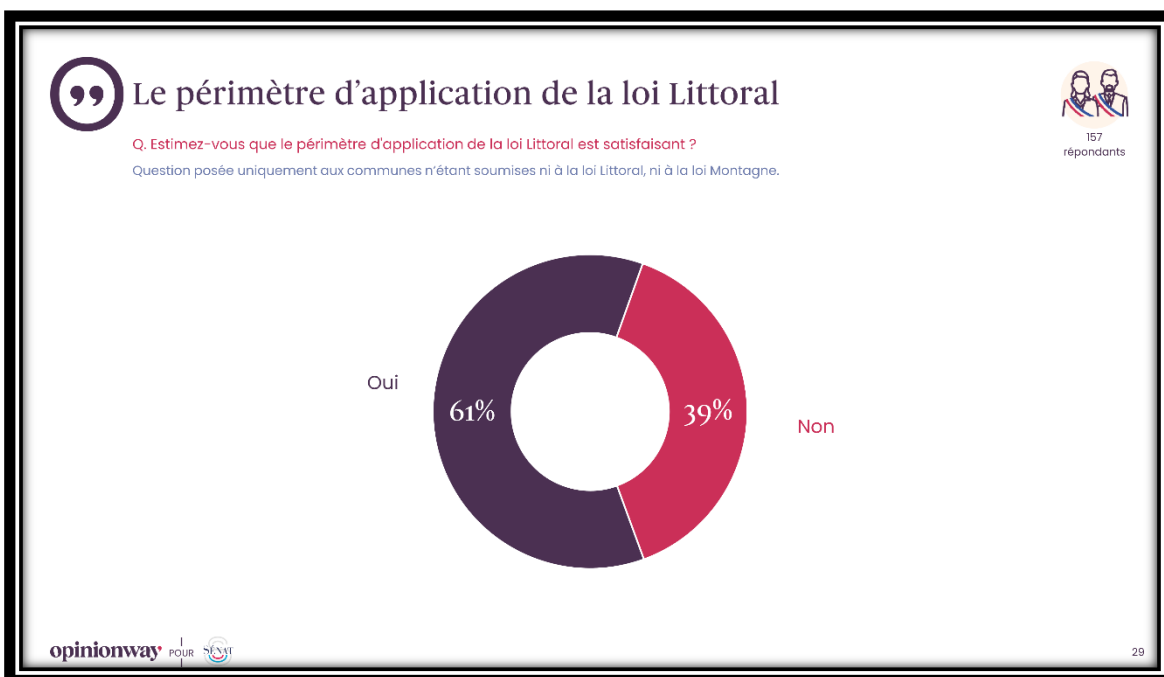












Le périmètre d'application de la loi Littoral

Q. Estimez-vous que le périmètre d'application de la loi Littoral est satisfaisant ?
Question posée uniquement aux communes n'étant soumises ni à la loi Littoral, ni à la loi Montagne.

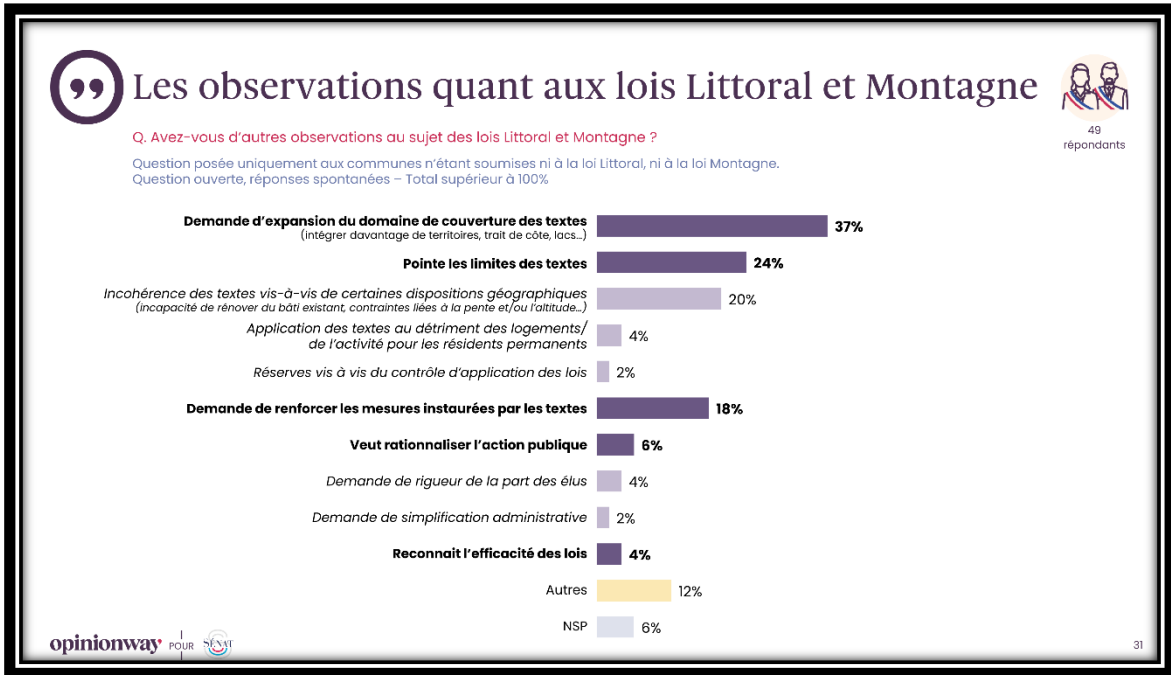
157 répondants

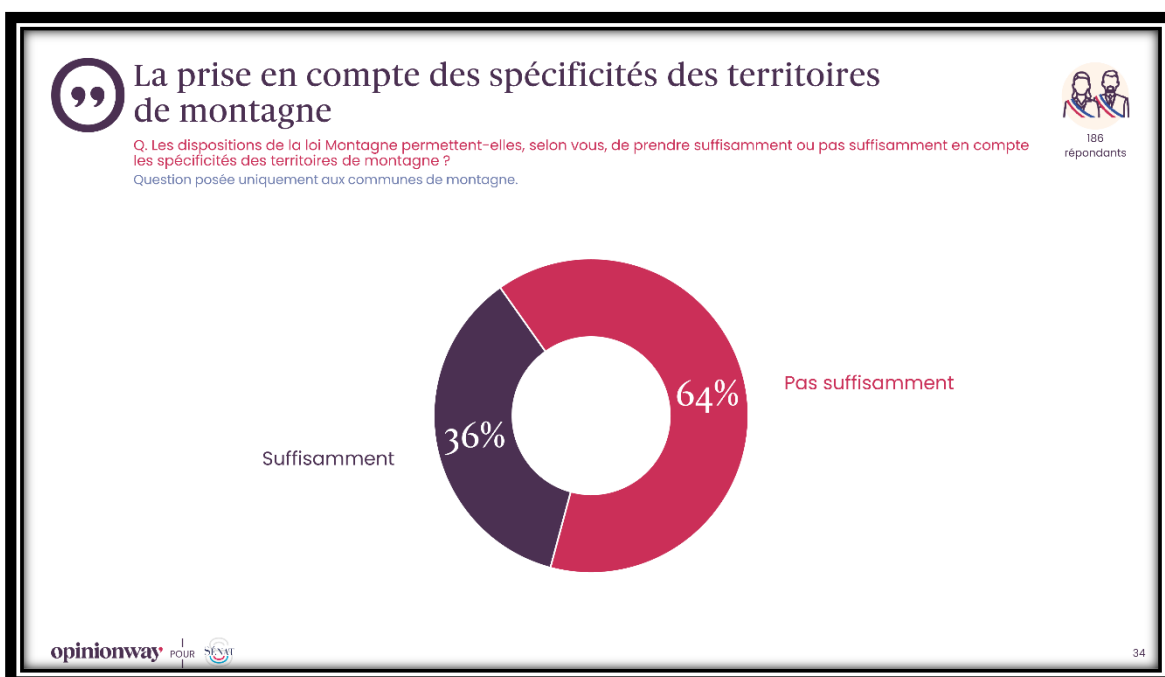
	% Total	RÉGIONS REGROUPÉES			
		Nord ouest	Nord est	Sud ouest*	Sud est
Oui	61%	49%	67%	57%	64%
Non	39%	51%	33%	43%	36%

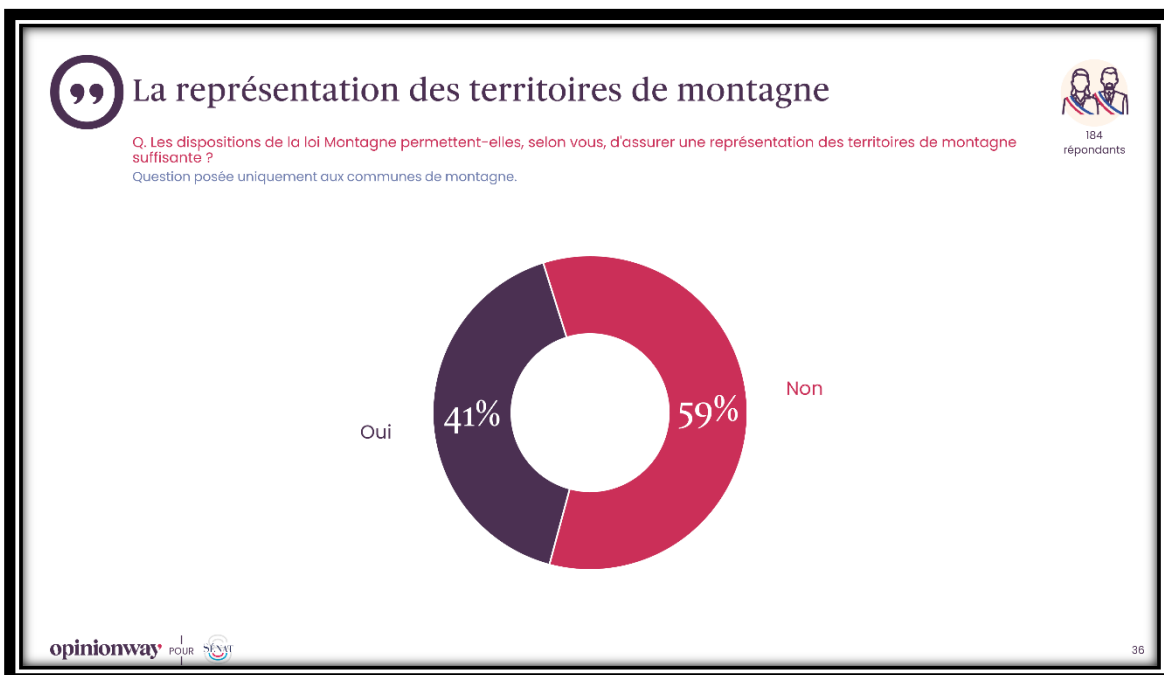
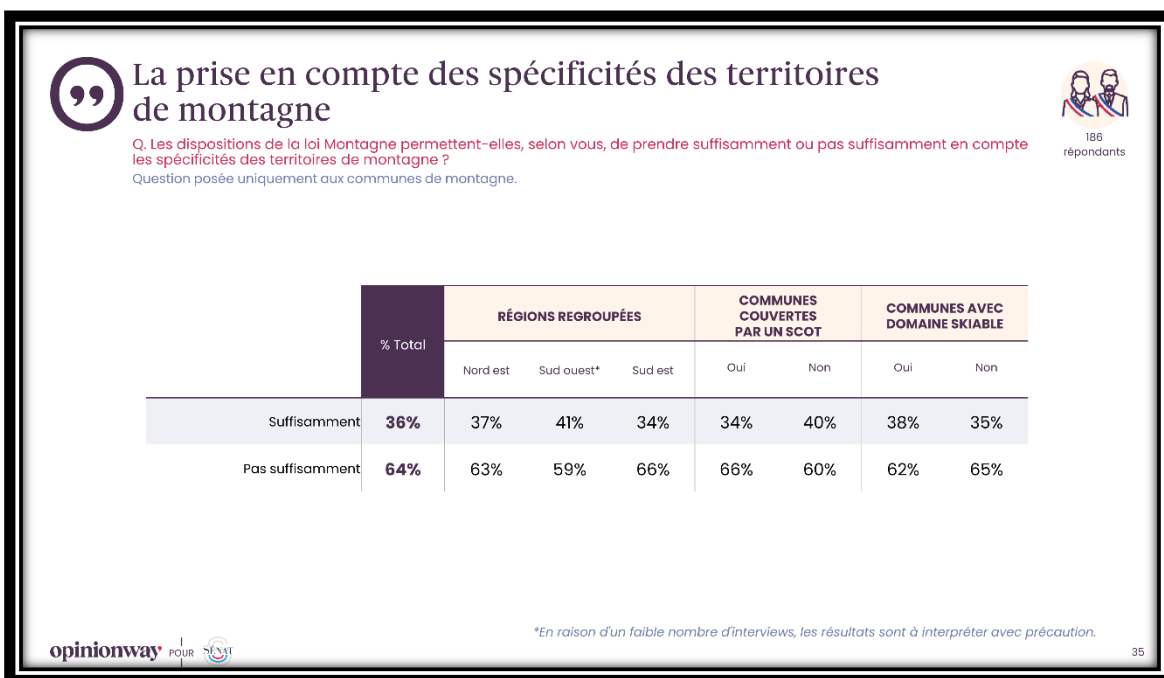
**En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.
**Base de répondants insuffisante pour afficher les résultats*

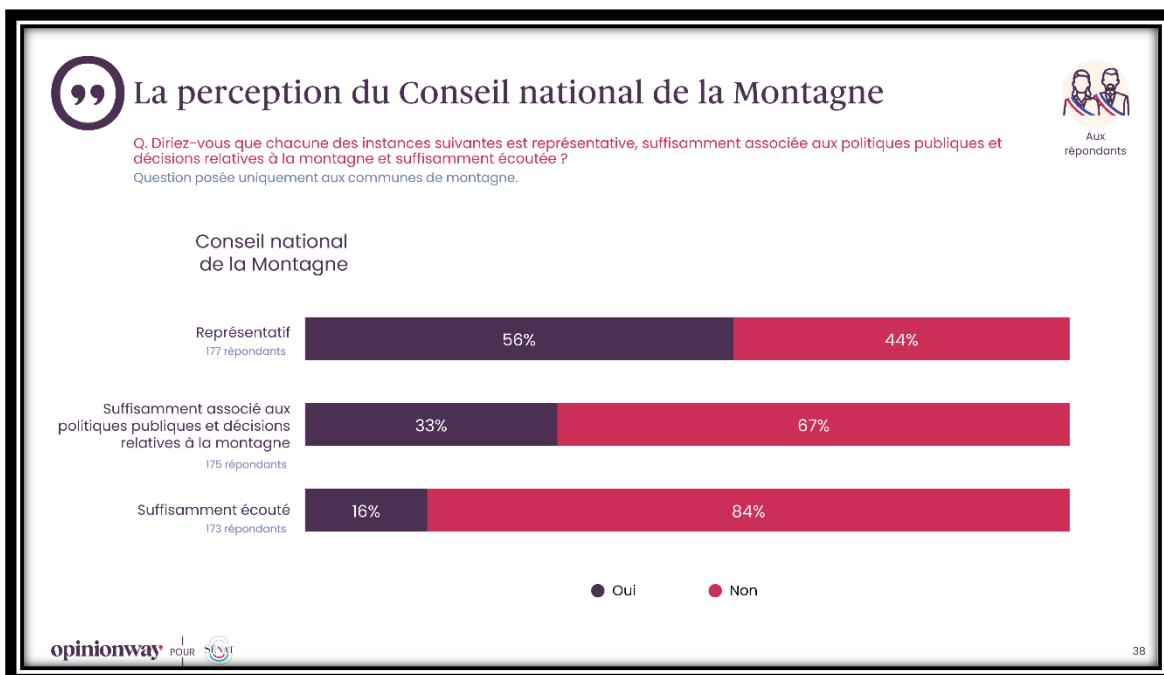
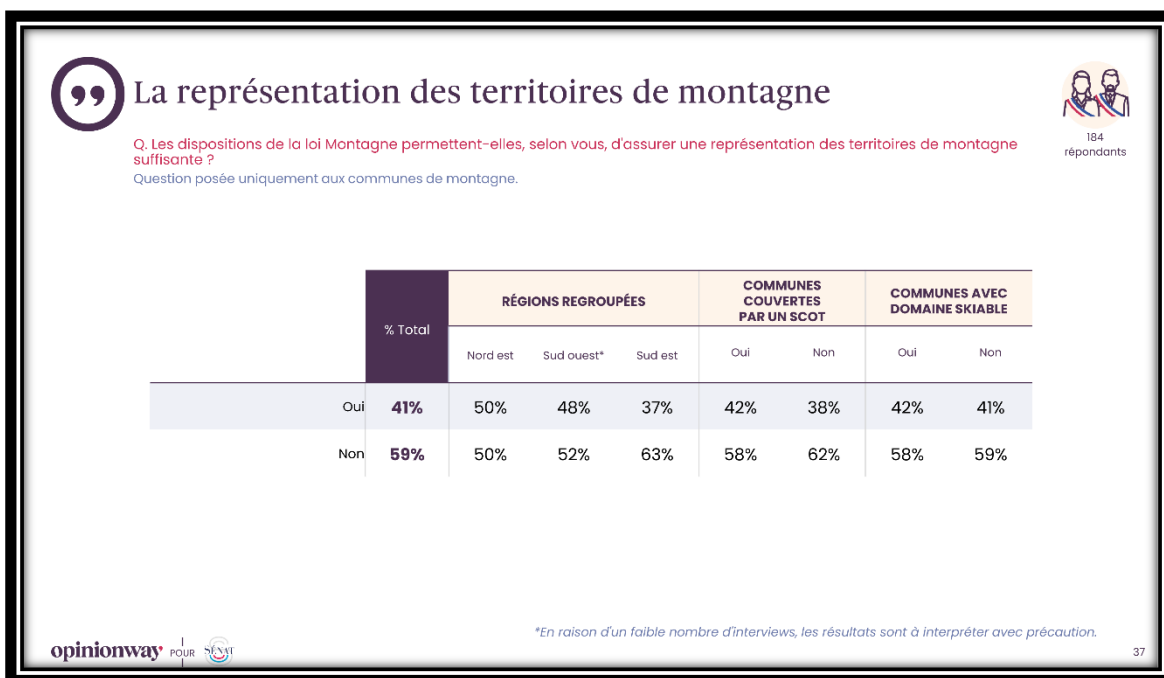
opinionway POUR RÉSULT

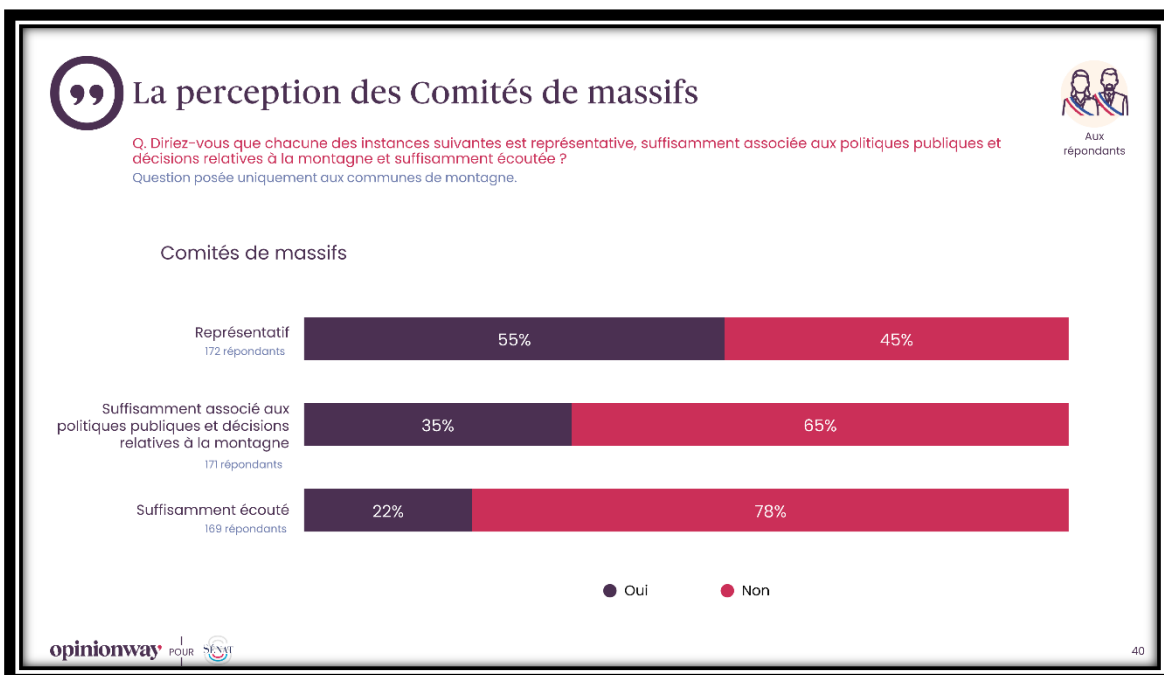
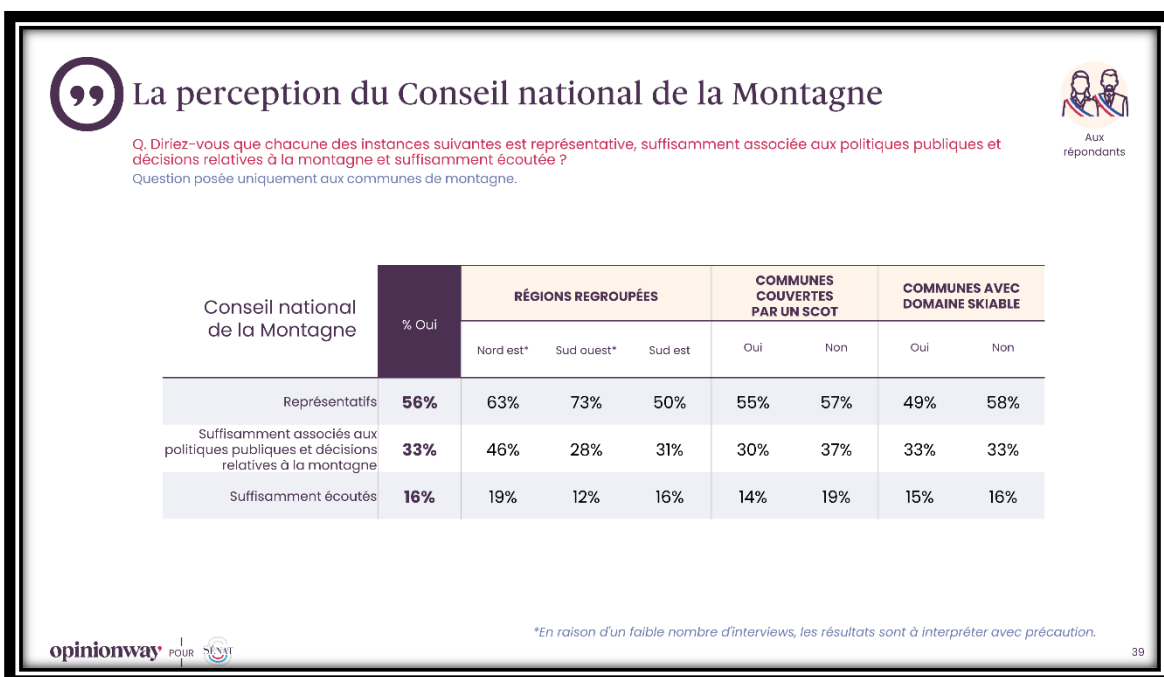
30

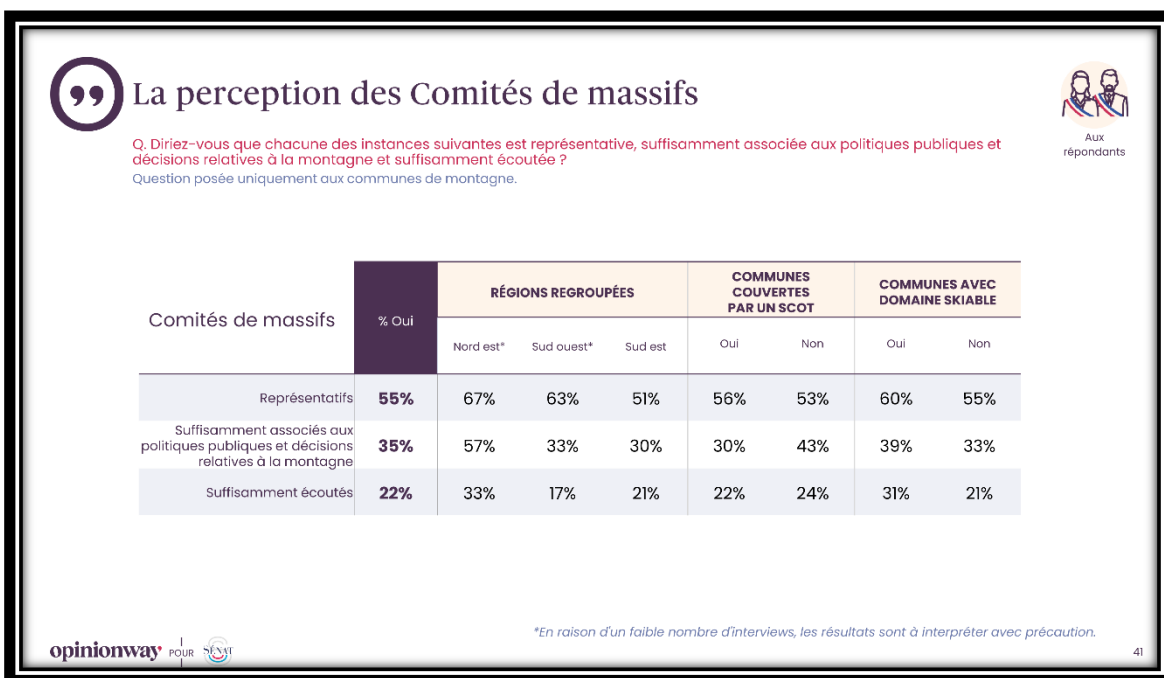




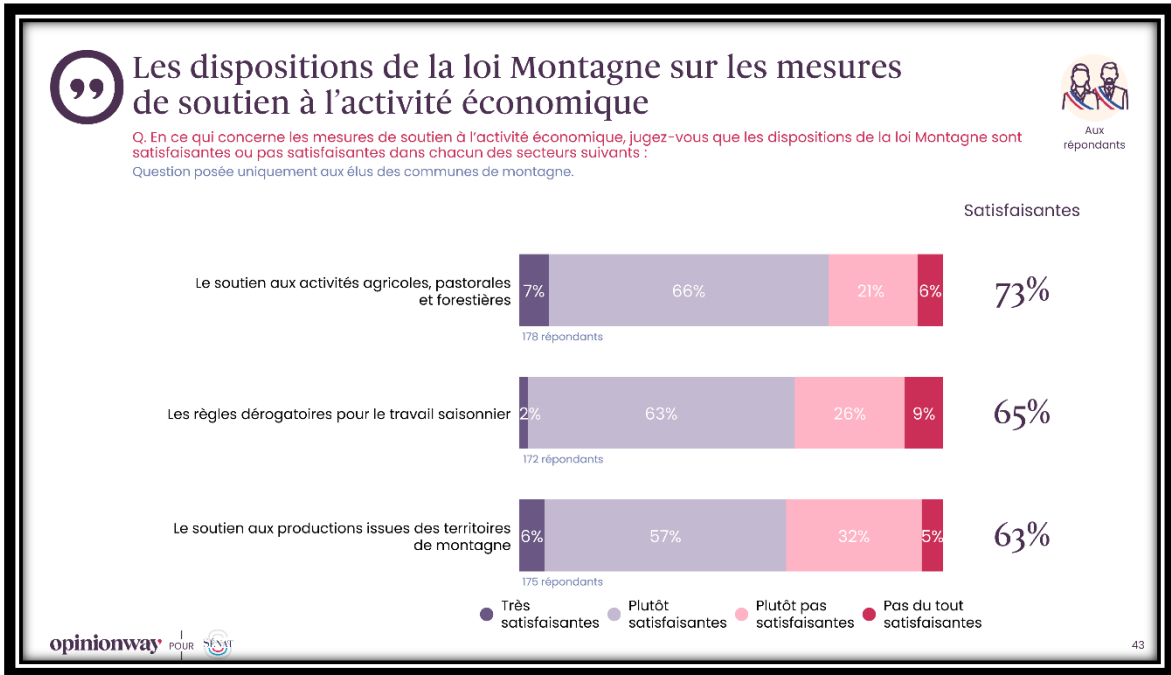









*Le soutien
aux territoires
concernés par
la loi Montagne*



Les dispositions de la loi Montagne sur les mesures de soutien à l'activité économique

Q. En ce qui concerne les mesures de soutien à l'activité économique, jugez-vous que les dispositions de la loi Montagne sont satisfaisantes ou pas satisfaisantes dans chacun des secteurs suivants :
Question posée uniquement aux communes de montagne.

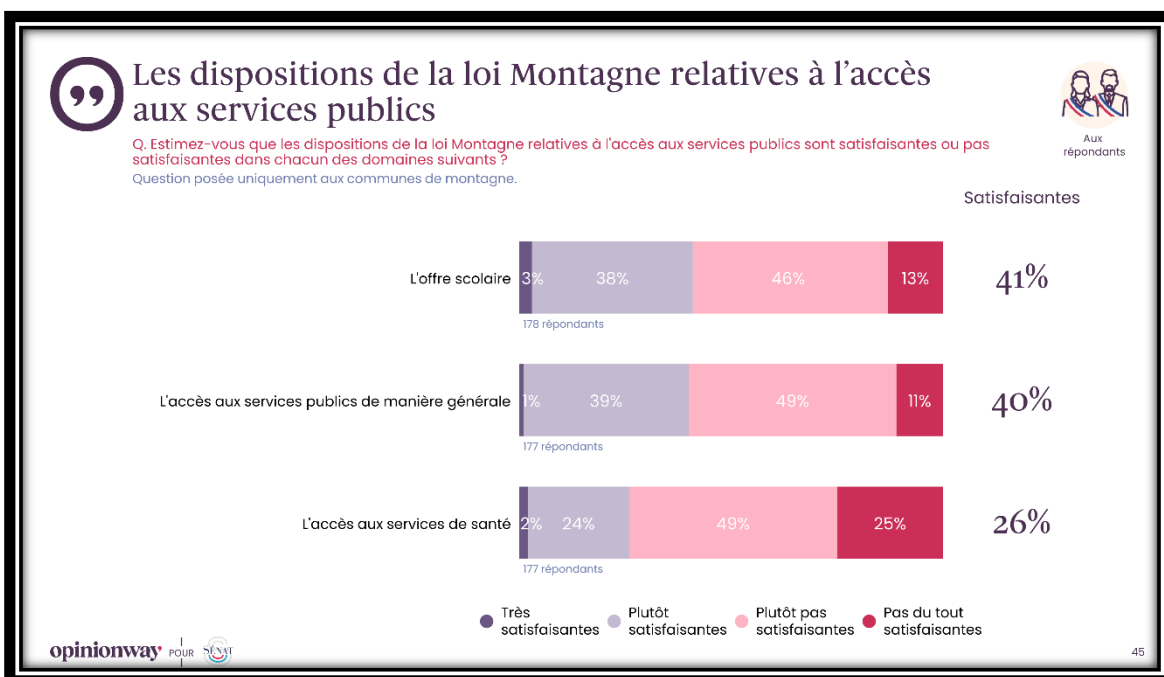
AUX répondants

	% Satisfaisantes	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
Le soutien aux activités agricoles, pastorales et forestières	73%	74%	69%	73%	78%	64%	74%	73%
Les règles dérogatoires pour le travail saisonnier	65%	81%	60%	63%	66%	63%	74%	62%
Le soutien aux productions issues des territoires de montagne	63%	74%	58%	62%	67%	57%	63%	63%

opinionway POUR LE MONT

*En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.

44



Les dispositions de la loi Montagne relatives à l'accès aux services publics

Q. Estimez-vous que les dispositions de la loi Montagne relatives à l'accès aux services publics sont satisfaisantes ou pas satisfaisantes dans chacun des domaines suivants ?
Question posée uniquement aux communes de montagne.

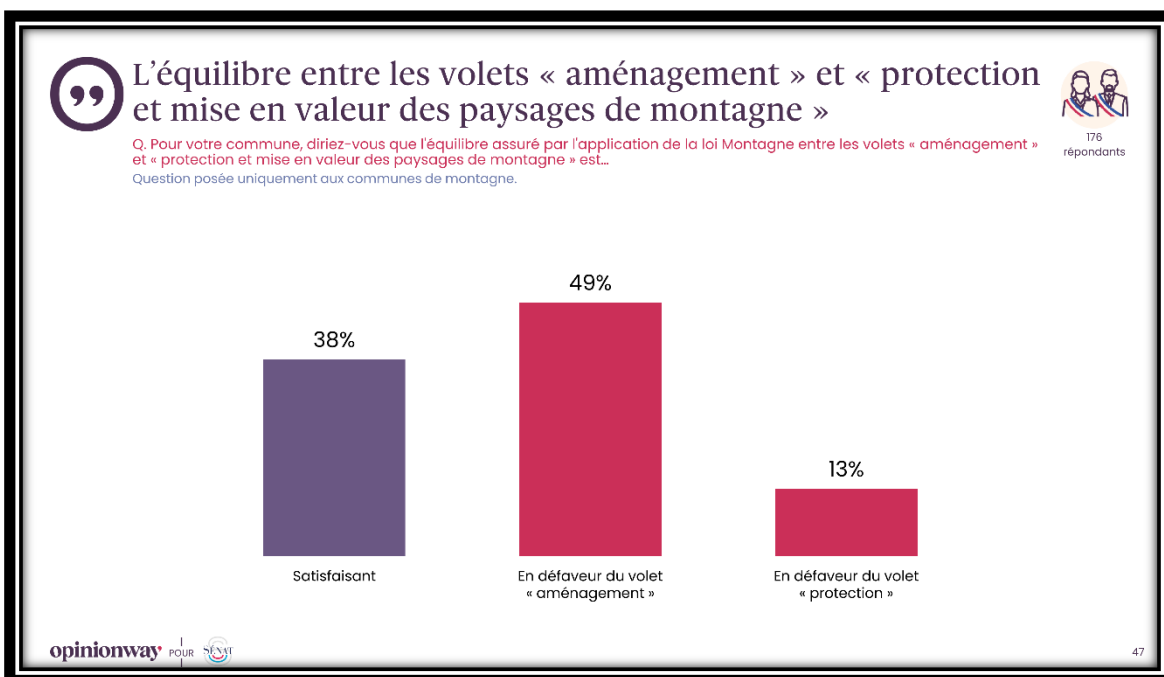
Aux répondants

	% Satisfaisantes	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
L'offre scolaire	41%	25%	42%	43%	41%	39%	41%	41%
L'accès aux services publics de manière générale	40%	46%	31%	40%	38%	42%	43%	38%
L'accès aux services de santé	26%	21%	27%	26%	27%	23%	36%	22%

opinionway POUR LE SCOT

*En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.

46



L'équilibre entre les volets « aménagement » et « protection et mise en valeur des paysages de montagne »

Q. Pour votre commune, diriez-vous que l'équilibre assuré par l'application de la loi Montagne entre les volets « aménagement » et « protection et mise en valeur des paysages de montagne » est...

Question posée uniquement aux élus des communes de montagne.

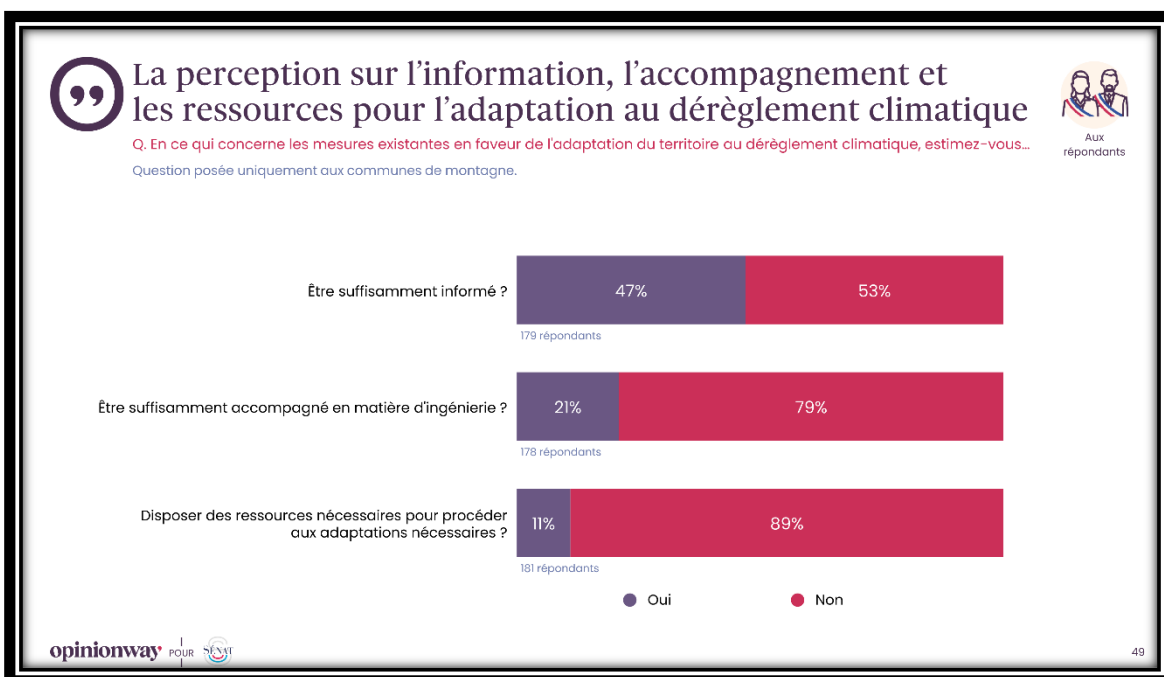
176 répondants

	% Total	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
Satisfaisant	38%	52%	41%	33%	37%	38%	28%	41%
En défaveur du volet "aménagement"	49%	33%	55%	52%	50%	49%	56%	47%
En défaveur du volet "protection"	13%	15%	5%	14%	13%	13%	16%	12%

*En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.

opinionway POUR LE SCOT

48



La perception sur l'information, l'accompagnement et les ressources pour l'adaptation au dérèglement climatique

Q. En ce qui concerne les mesures existantes en faveur de l'adaptation du territoire au dérèglement climatique, estimez-vous...

Question posée uniquement aux communes de montagne.

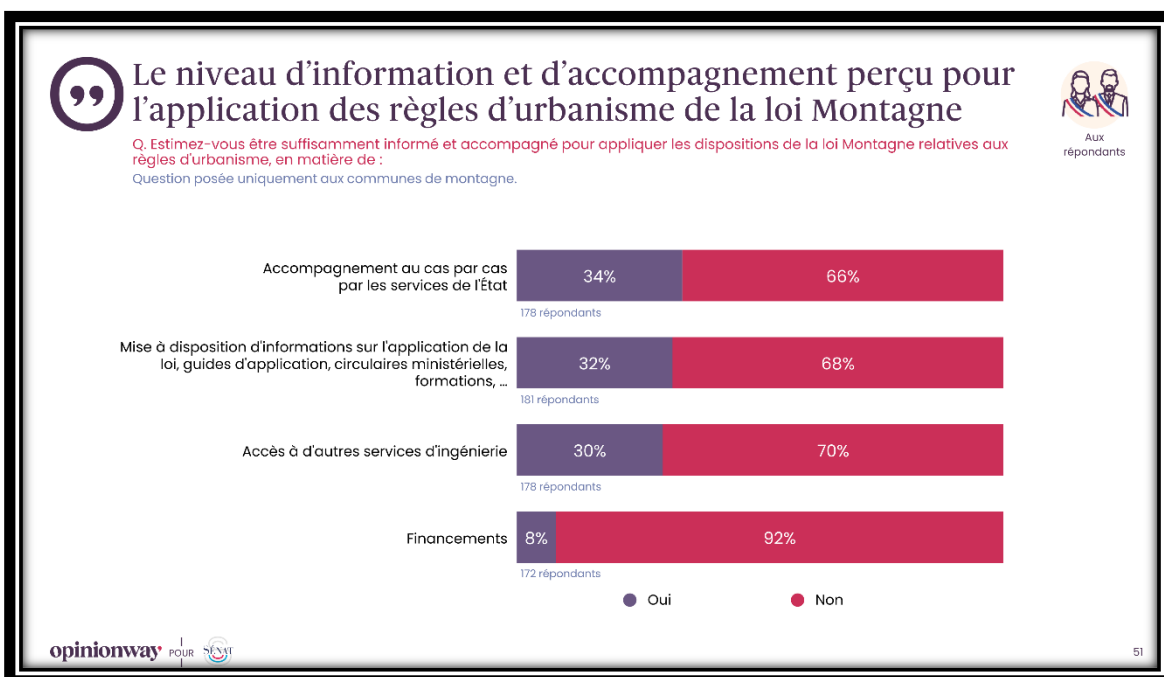
AUX répondants

	% Oui	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
Être suffisamment informé ?	47%	56%	38%	47%	50%	41%	57%	45%
Être suffisamment accompagné en matière d'ingénierie ?	21%	21%	23%	21%	23%	19%	19%	23%
Disposer des ressources nécessaires pour procéder aux adaptations nécessaires ?	11%	7%	11%	12%	12%	9%	14%	11%

*En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.

opinionway POUR SCOT

50



Le niveau d'information et d'accompagnement perçu pour l'application des règles d'urbanisme de la loi Montagne

Q. Estimez-vous être suffisamment informé et accompagné pour appliquer les dispositions de la loi Montagne relatives aux règles d'urbanisme, en matière de :

Question posée uniquement aux communes de montagne.

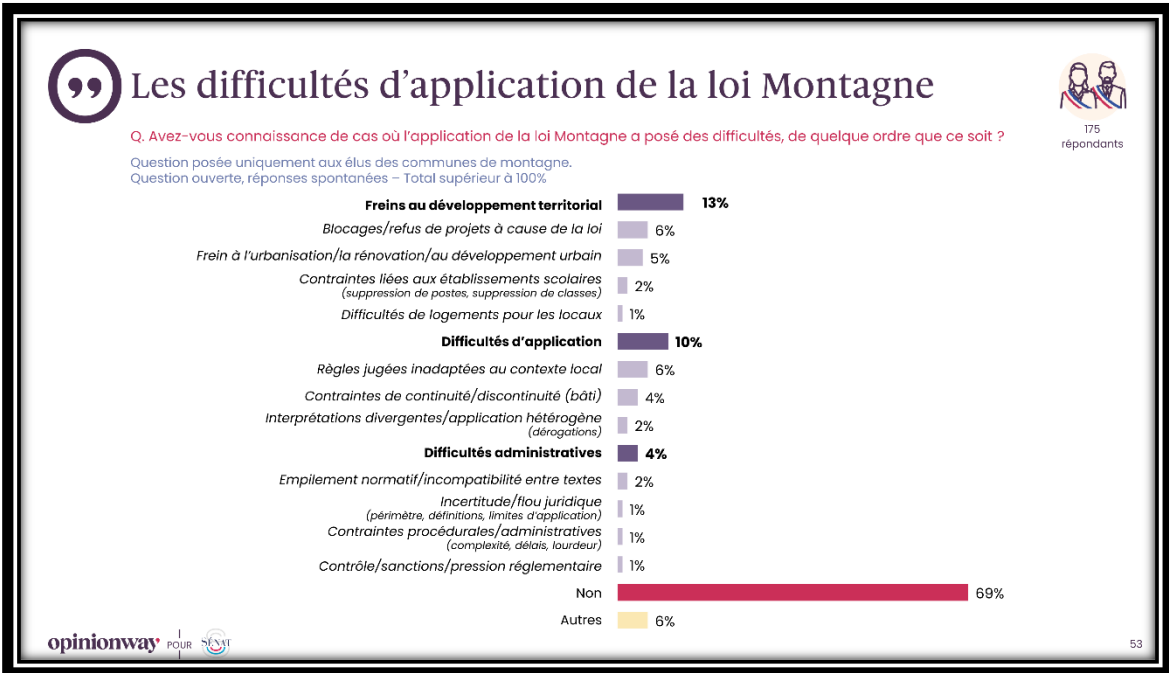
AUX répondants

	% Oui	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
Accompagnement au cas par cas par les services de l'état	34%	32%	41%	34%	37%	29%	29%	36%
Mise à disposition d'informations sur l'application de la loi, guides d'application, circulaires ministérielles, formations, ...	32%	25%	30%	34%	34%	28%	37%	31%
Accès à d'autres services d'ingénierie	30%	21%	31%	32%	31%	27%	24%	32%
Financements	8%	7%	4%	9%	9%	5%	5%	8%

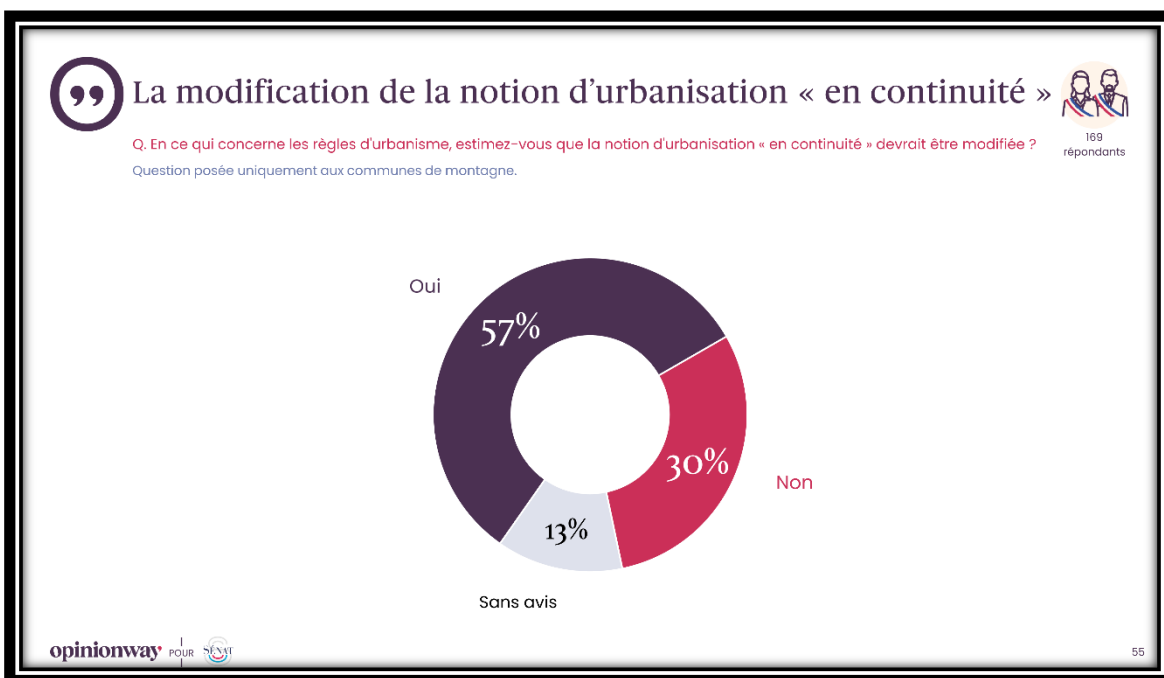
*En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.

opinionway POUR LE SCOT

52



les perspectives d'évolution de la loi Montagne



“ La modification de la notion d'urbanisation « en continuité » »

Q. En ce qui concerne les règles d'urbanisme, estimez-vous que la notion d'urbanisation « en continuité » devrait être modifiée ?
Question posée uniquement communes de montagne.

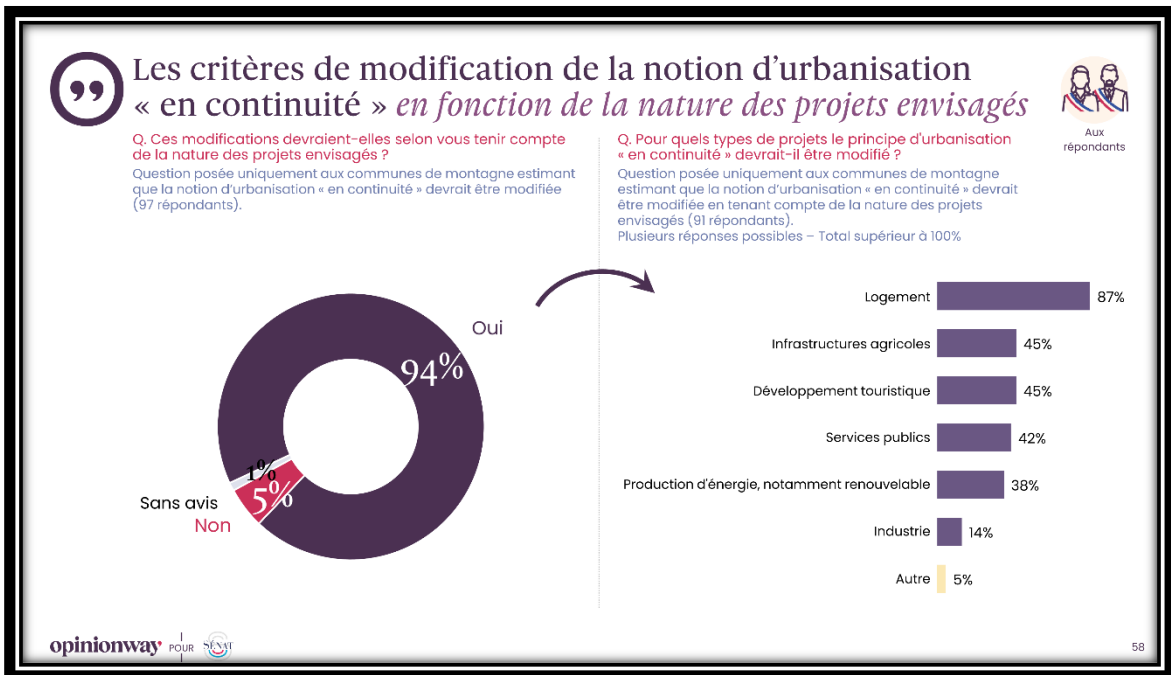
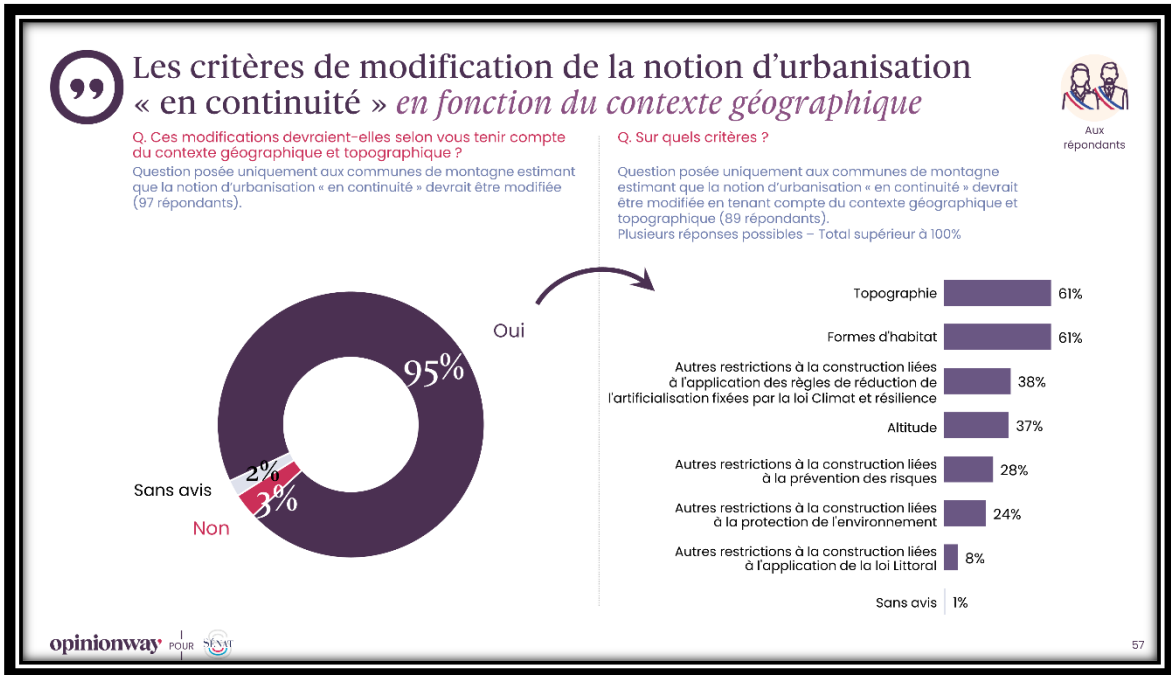
169 répondants

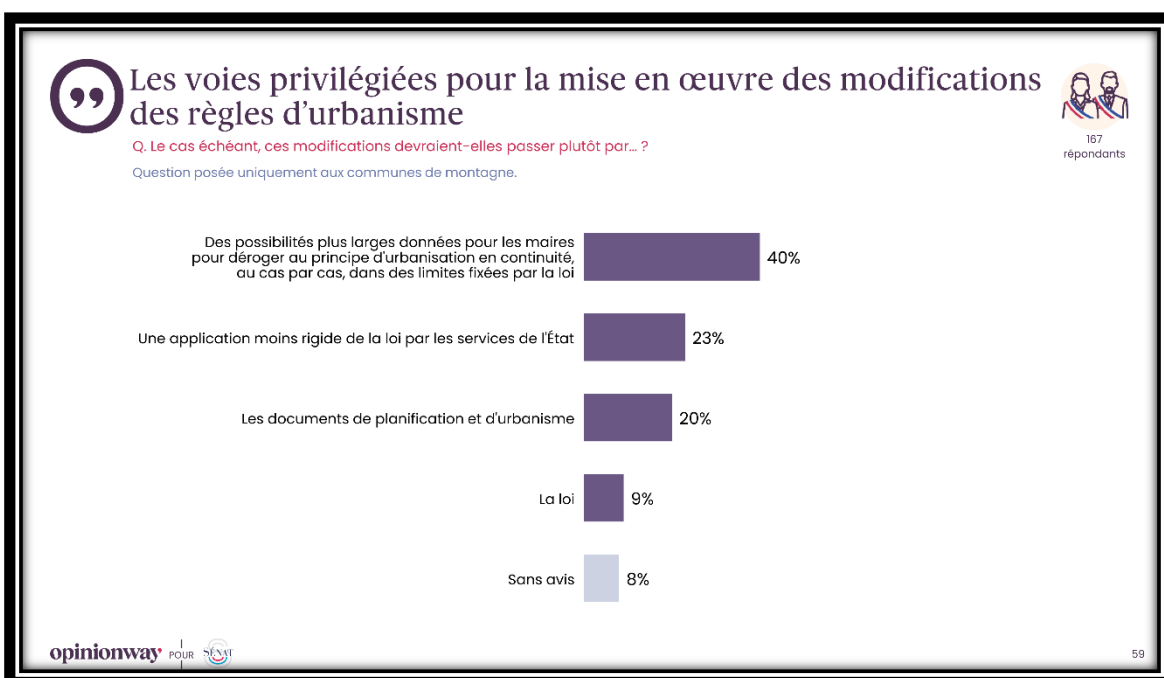
	% Total	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
Oui	57%	54%	58%	58%	57%	58%	54%	58%
Non	30%	23%	25%	31%	32%	25%	34%	28%
Sans avis	13%	23%	17%	10%	11%	17%	12%	14%

**En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.*

opinionway POUR LE NEST

56





Les voies privilégiées pour la mise en œuvre des modifications des règles d'urbanisme

Q. Le cas échéant, ces modifications devraient-elles passer plutôt par... ?

Question posée uniquement aux communes de montagne.

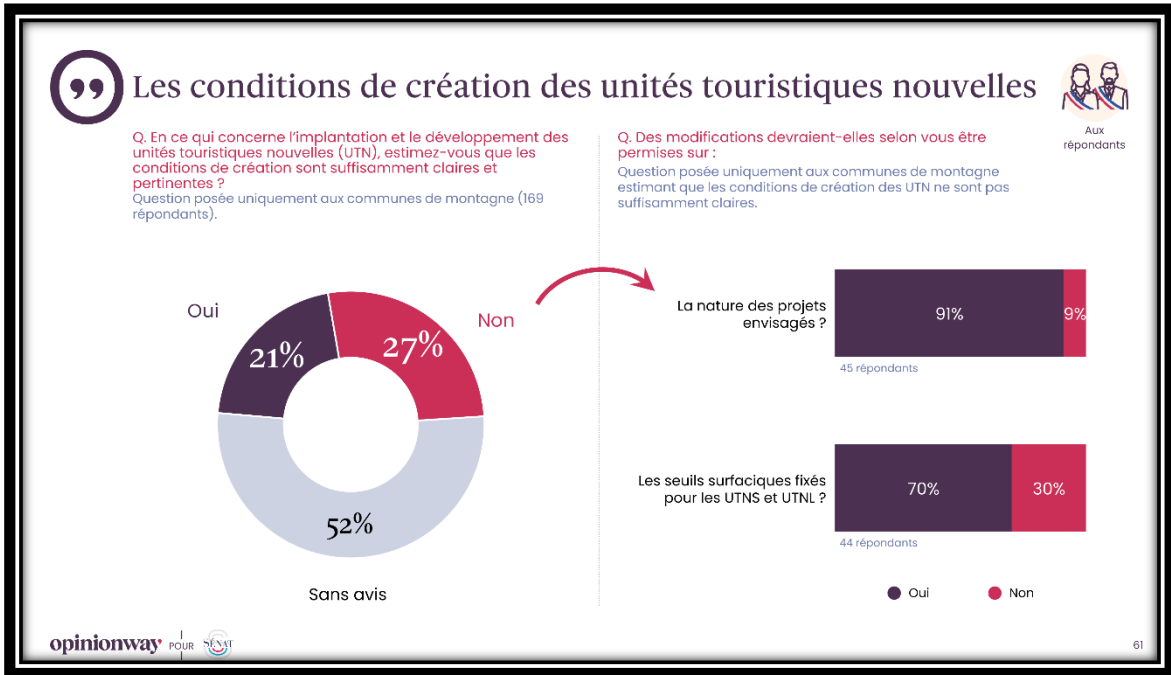
167 répondants

	% Total	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
Des possibilités plus larges données pour les maires pour déroger au principe d'urbanisation en continuité, au cas par cas, dans des limites fixées par la loi	40%	28%	35%	44%	41%	39%	35%	43%
Une application moins rigide de la loi par les services de l'État	23%	24%	26%	21%	23%	23%	18%	24%
Les documents de planification et d'urbanisme	20%	36%	17%	18%	21%	19%	15%	22%
La loi	9%	4%	13%	9%	8%	11%	20%	6%
Sans avis	8%	8%	9%	8%	7%	9%	13%	6%

*En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.

opinionway POUR NEST

60



Les conditions de création des unités touristiques nouvelles

Q. En ce qui concerne l'implantation et le développement des unités touristiques nouvelles (UTN), estimez-vous que les conditions de création sont suffisamment claires et pertinentes ?
Question posée uniquement communes de montagne.

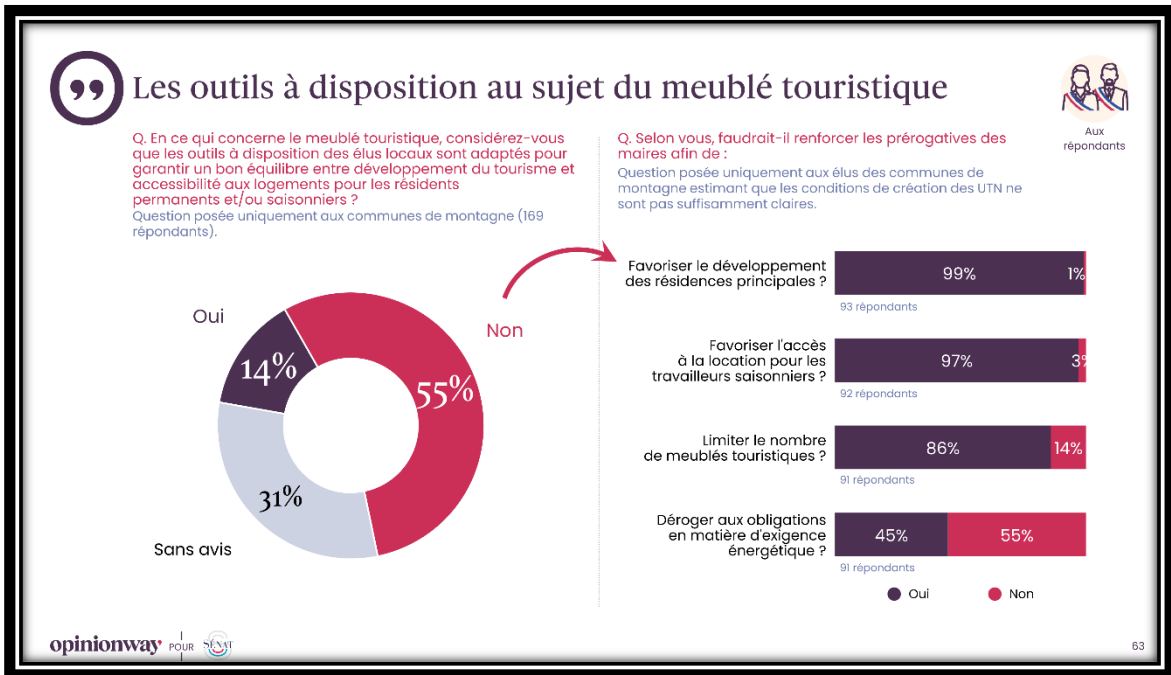
169 répondants

	% Total	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
Oui	21%	15%	17%	23%	22%	19%	28%	19%
Non	27%	19%	9%	32%	26%	28%	40%	21%
Sans avis	52%	65%	74%	45%	52%	53%	33%	60%

opinionway POUR SCOT

**En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.*

62



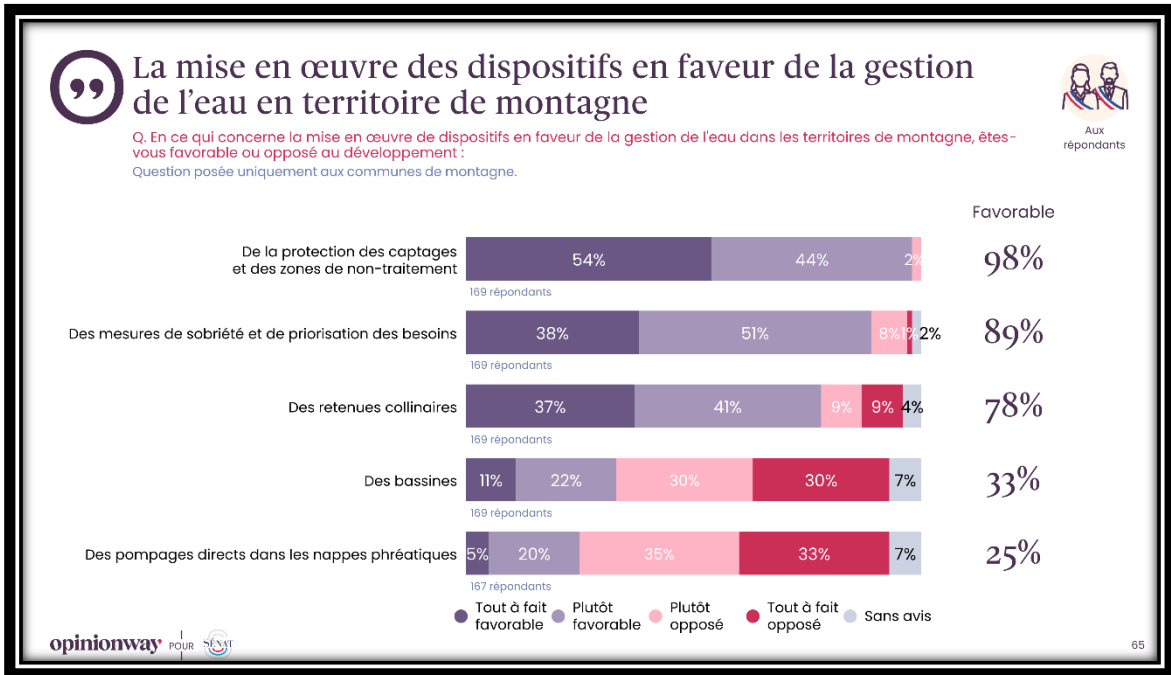
Les outils à disposition au sujet du meublé touristique

Q. En ce qui concerne le meublé touristique, considérez-vous que les outils à disposition des élus locaux sont adaptés pour garantir un bon équilibre entre développement du tourisme et accessibilité aux logements pour les résidents permanents et/ou saisonniers ?
Question posée uniquement communes de montagne.

	% Total	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
Oui	14%	8%	9%	17%	15%	12%	17%	13%
Non	55%	58%	43%	57%	53%	59%	68%	50%
Sans avis	31%	35%	48%	26%	32%	29%	15%	37%

*En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.

opinionway POUR LE VOT



La mise en œuvre des dispositifs en faveur de la gestion de l'eau en territoire de montagne

Q. En ce qui concerne la mise en œuvre de dispositifs en faveur de la gestion de l'eau dans les territoires de montagne, êtes-vous favorable ou opposé au développement :

Question posée uniquement aux communes de montagne.

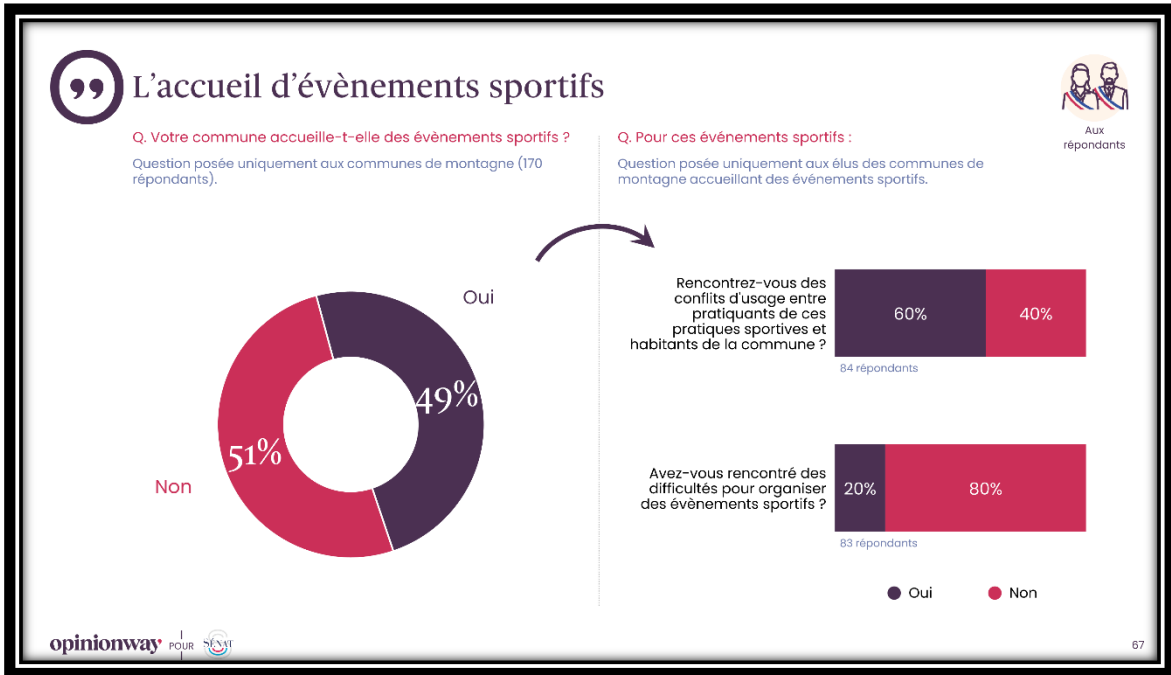
	% Favorable	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
De la protection des captages et des zones de non-traitement	98%	100%	100%	97%	98%	98%	98%	98%
Des mesures de sobriété et de priorisation des besoins	89%	88%	96%	87%	88%	90%	85%	90%
Des retenues collinaires	78%	85%	70%	78%	77%	81%	78%	78%
Des bassines	33%	27%	42%	33%	29%	41%	35%	32%
Des pompages directs dans les nappes phréatiques	25%	32%	17%	25%	24%	26%	18%	27%

opinionway POUR SCOT

AUX répondants

*En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.

66



“ L'accueil d'évènements sportifs

Q. Votre commune accueille-t-elle des évènements sportifs ?
Question posée uniquement communes de montagne.

Aux répondants

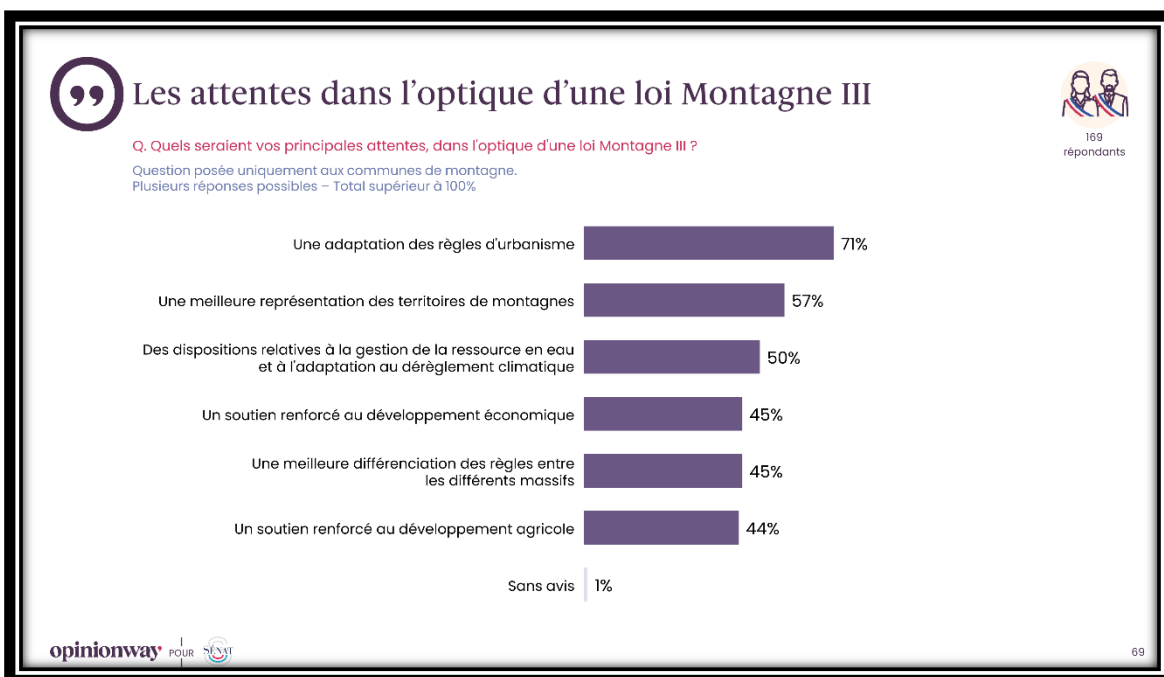
170 répondants

	% Total	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
Oui	49%	42%	42%	52%	50%	49%	81%	39%
Non	51%	58%	58%	48%	50%	51%	19%	61%

*En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.

opinionway POUR SCOT

68



Les attentes dans l'optique d'une loi Montagne III

Q. Quels seraient vos principales attentes, dans l'optique d'une loi Montagne III ?

Question posée uniquement aux communes de montagne.
Plusieurs réponses possibles – Total supérieur à 100%

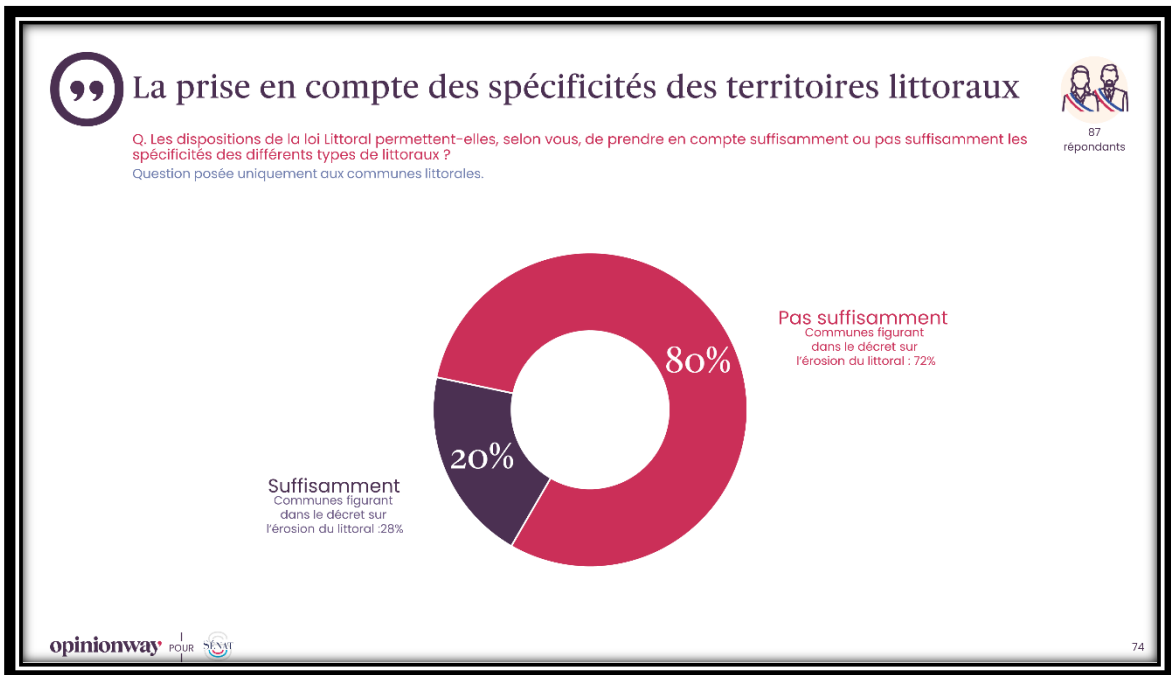
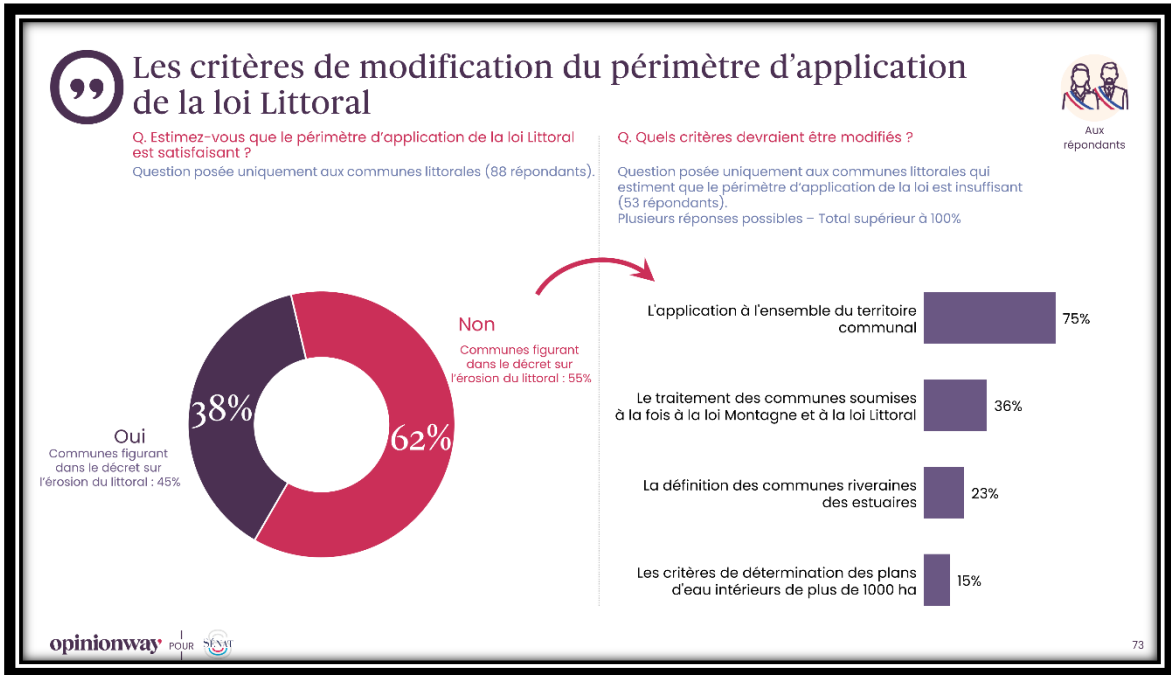
	% Total	RÉGIONS REGROUPÉES			COMMUNES COUVERTES PAR UN SCOT		COMMUNES AVEC DOMAINE SKIABLE	
		Nord est*	Sud ouest*	Sud est	Oui	Non	Oui	Non
Une adaptation des règles d'urbanisme	71%	77%	75%	69%	68%	76%	56%	76%
Une meilleure représentation des territoires de montagnes	57%	42%	50%	61%	57%	57%	80%	50%
Des dispositions relatives à la gestion de la ressource en eau et à l'adaptation au dérèglement climatique	50%	58%	67%	46%	46%	59%	49%	50%
Un soutien renforcé au développement économique	45%	50%	46%	43%	41%	53%	46%	46%
Une meilleure différenciation des règles entre les différents massifs	45%	42%	42%	46%	49%	38%	44%	46%
Un soutien renforcé au développement agricole	44%	31%	54%	44%	45%	41%	44%	44%

*En raison d'un faible nombre d'interviews, les résultats sont à interpréter avec précaution.

opinionway POUR LE NEST

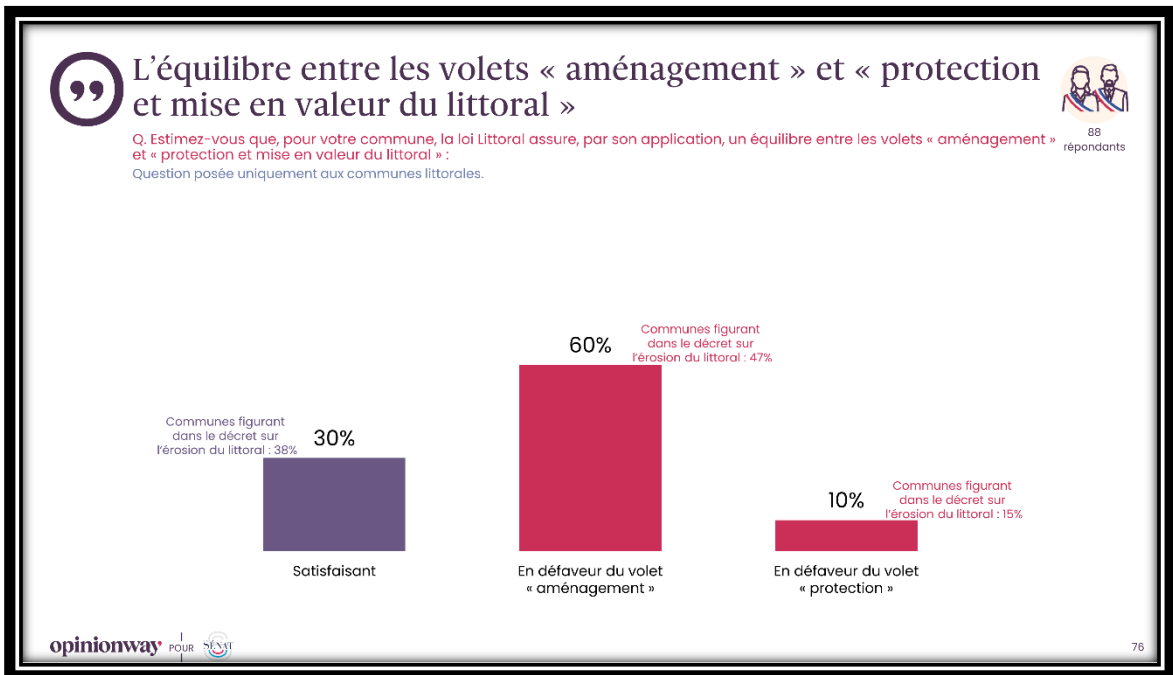
70

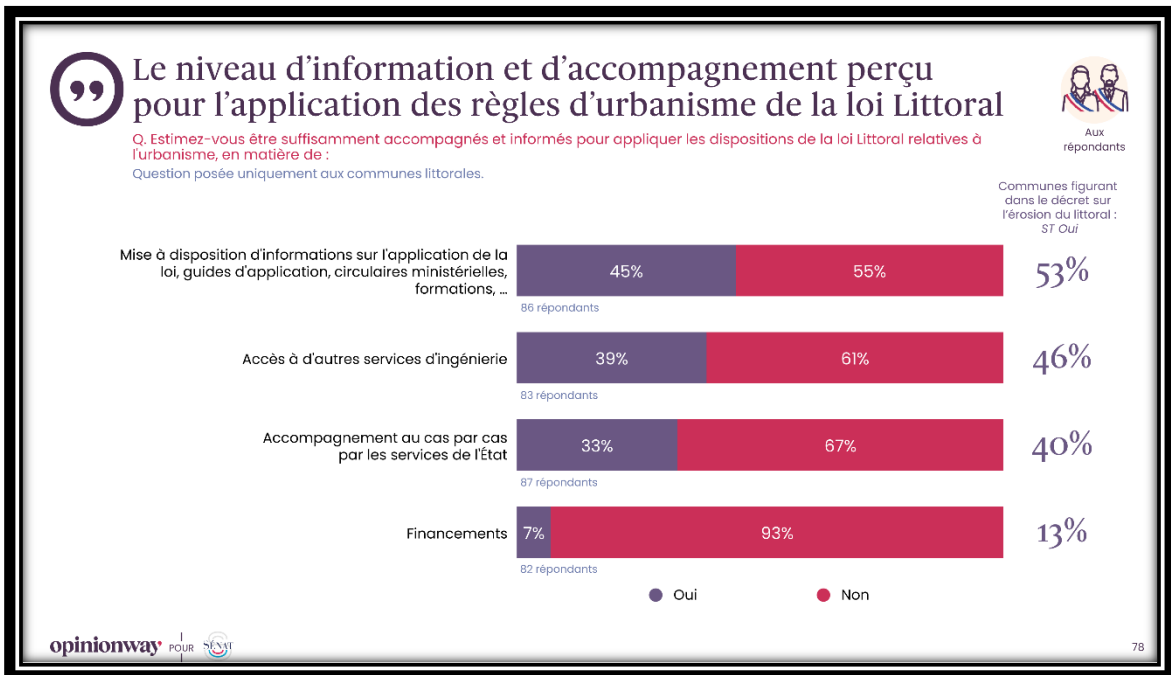
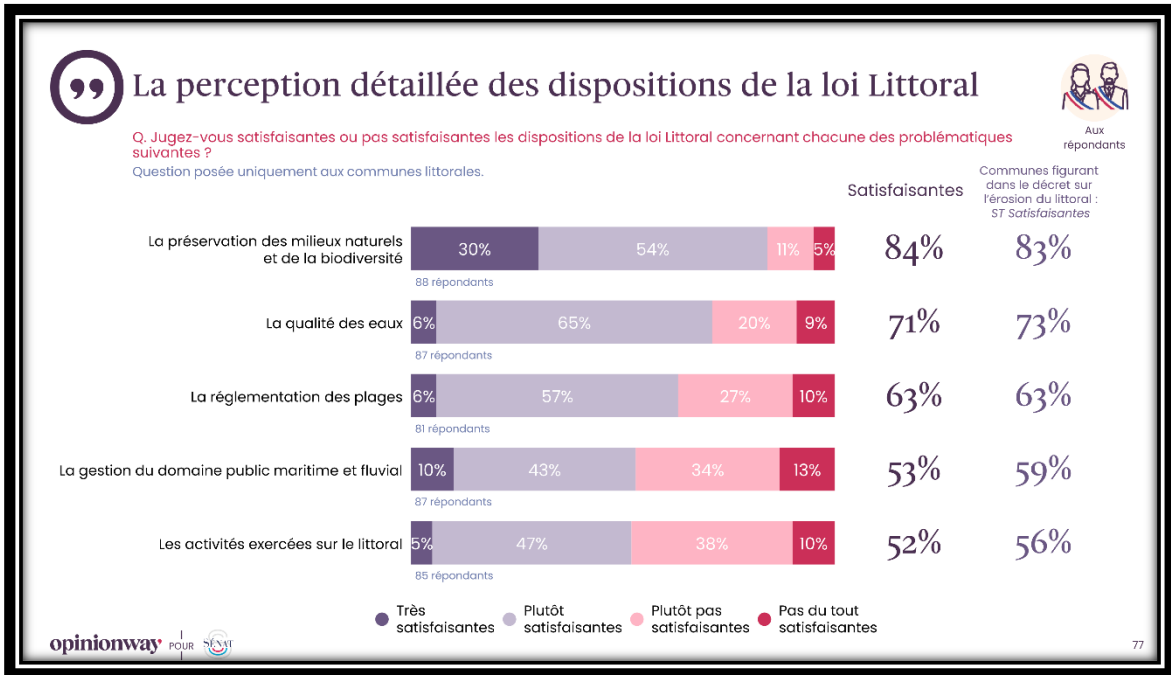


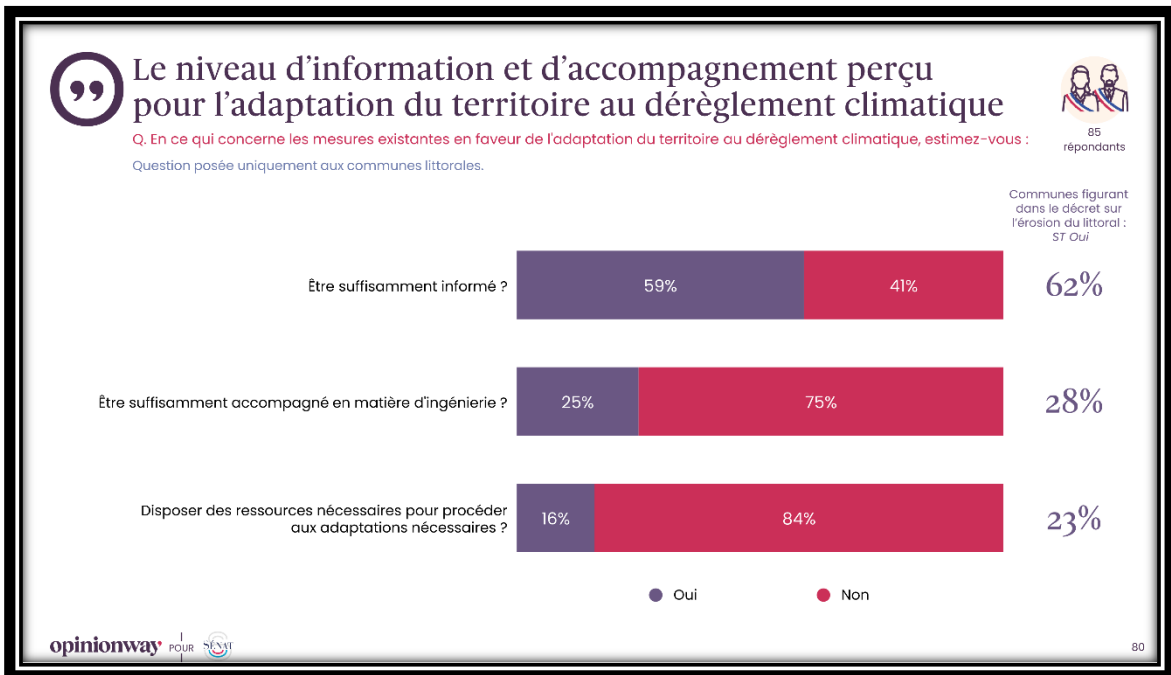
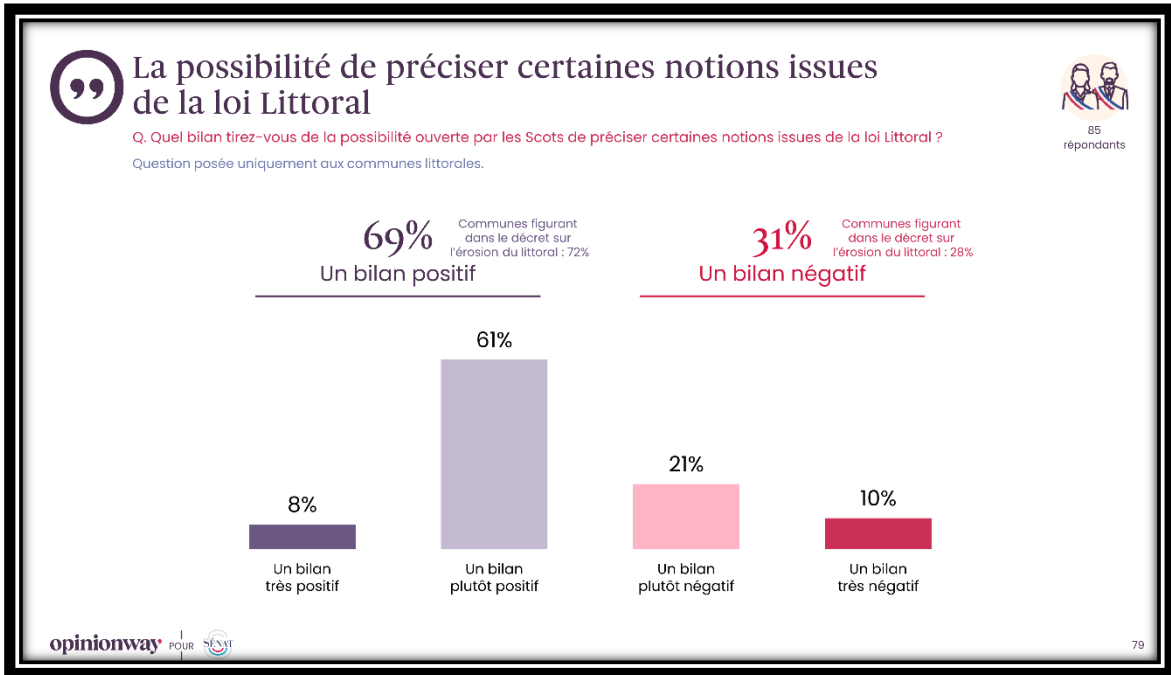


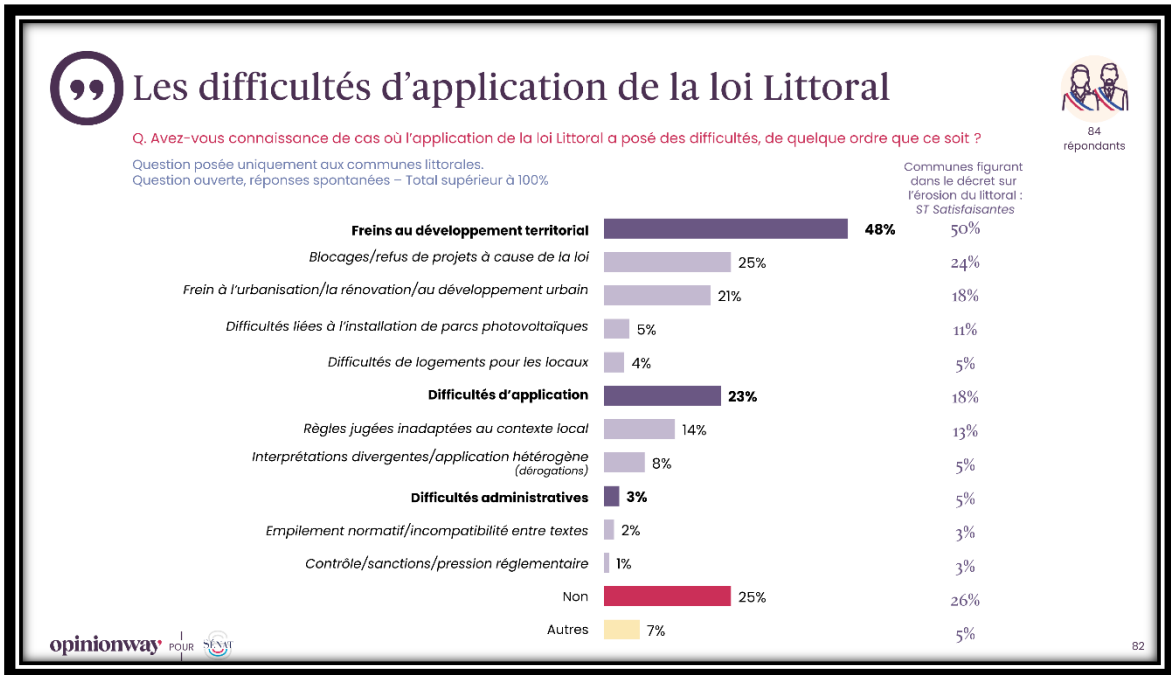
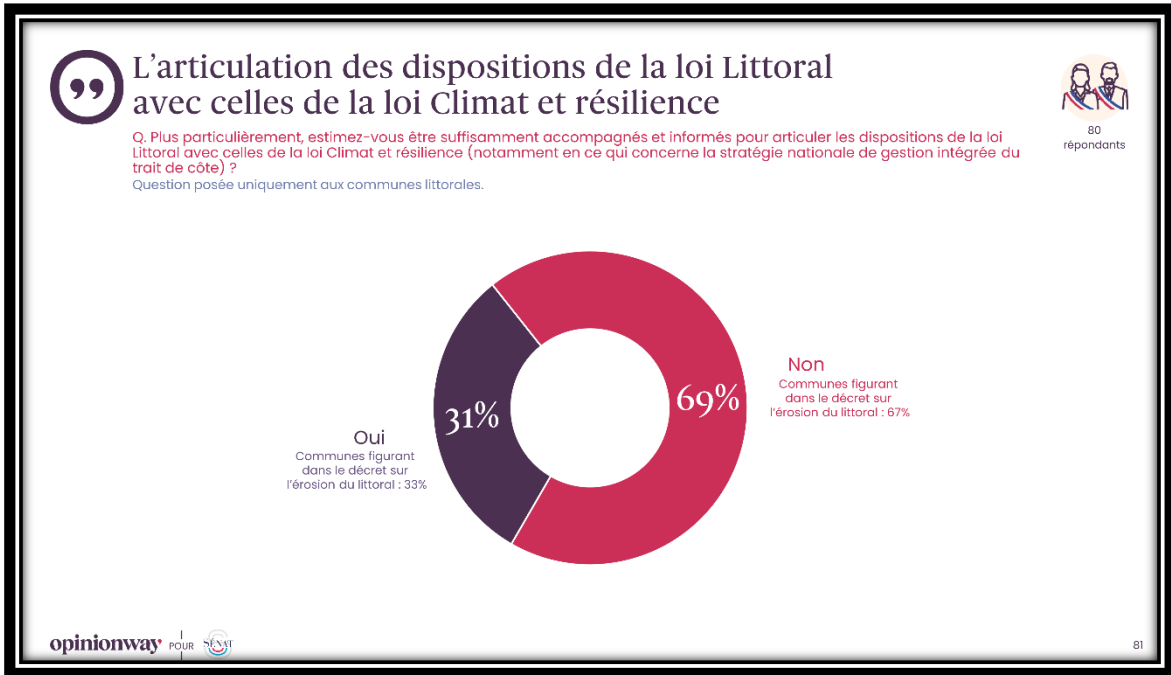


Le soutien aux territoires concernés par la loi Littoral



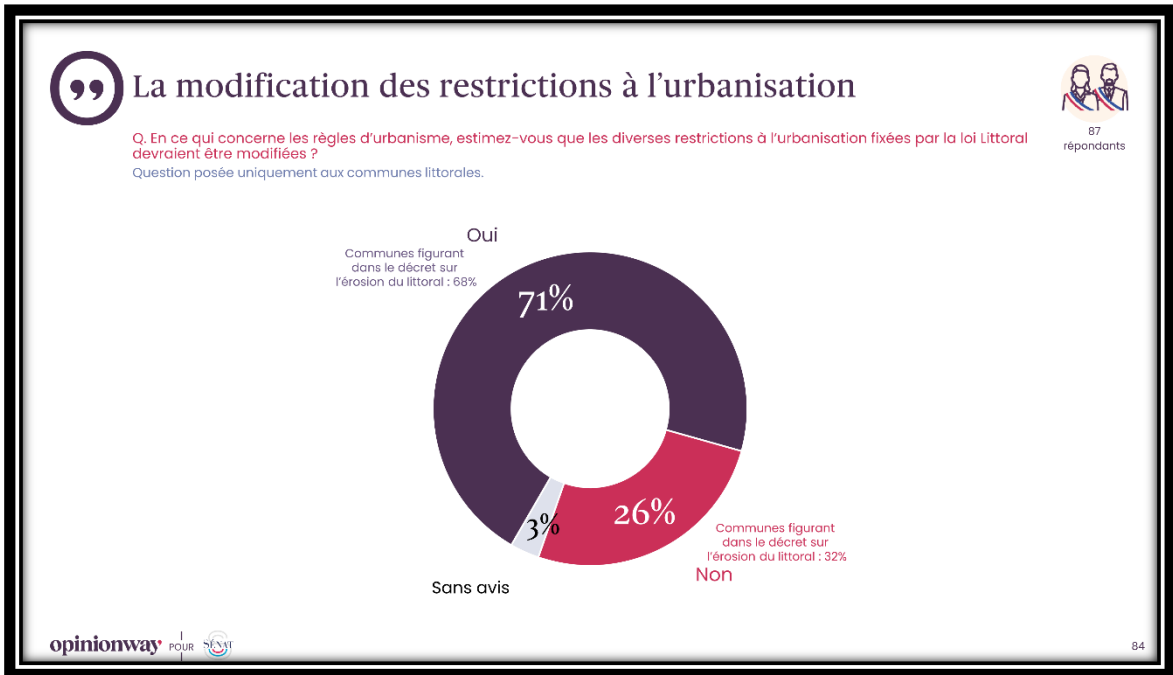


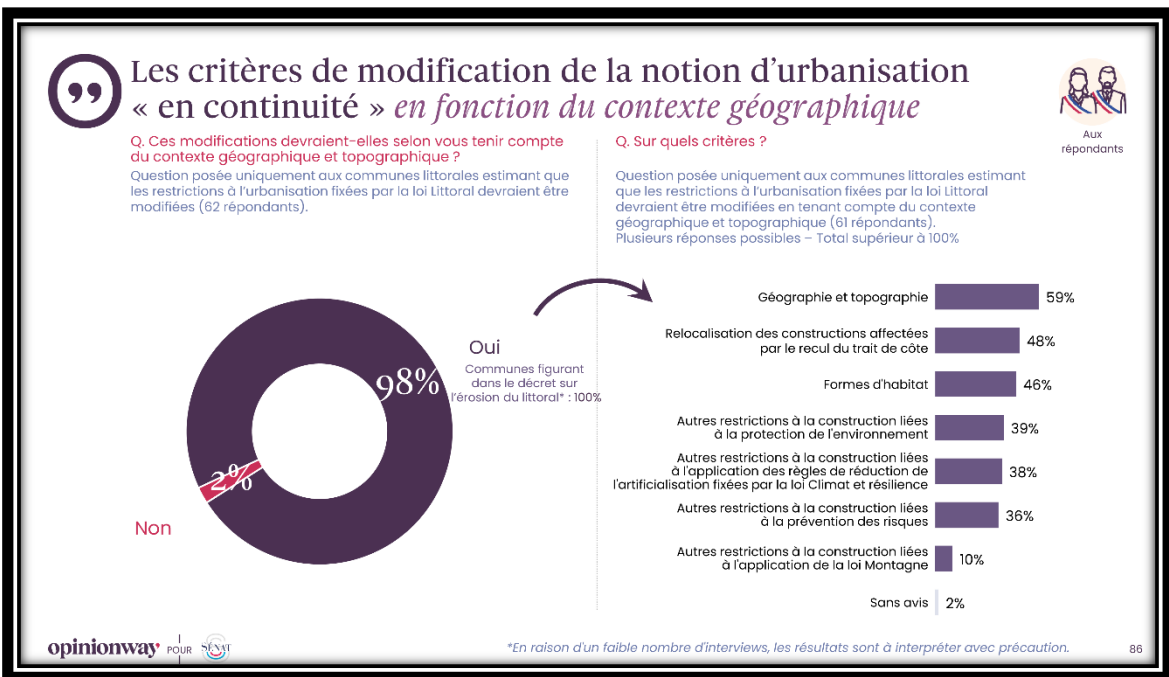
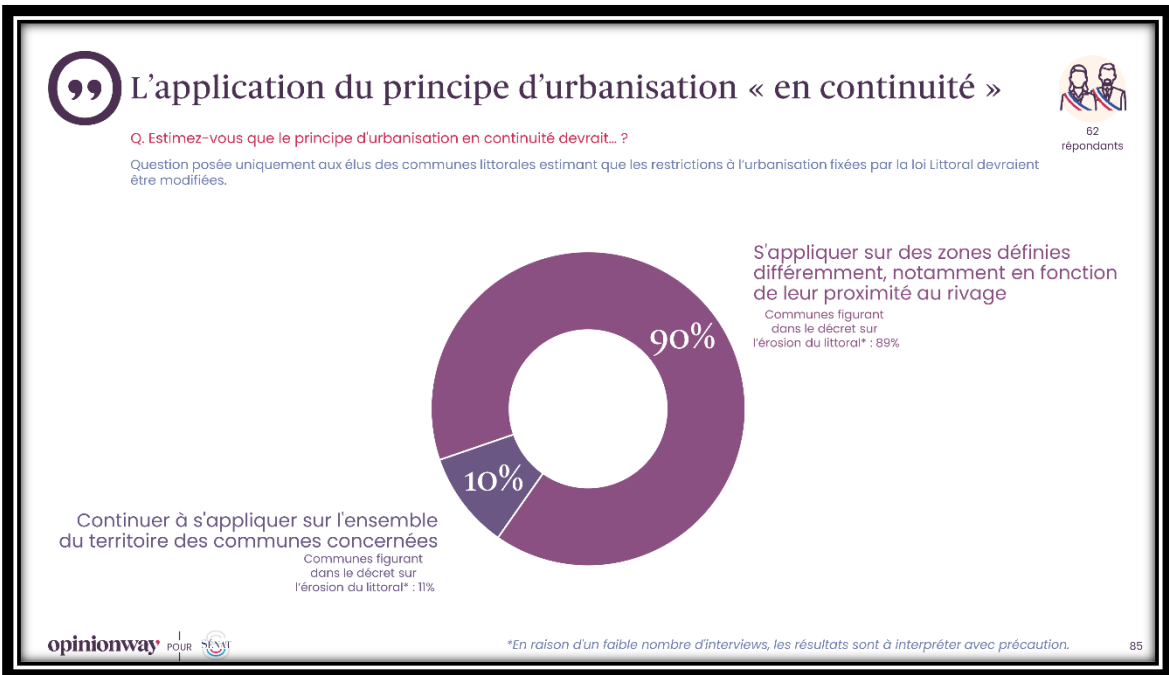


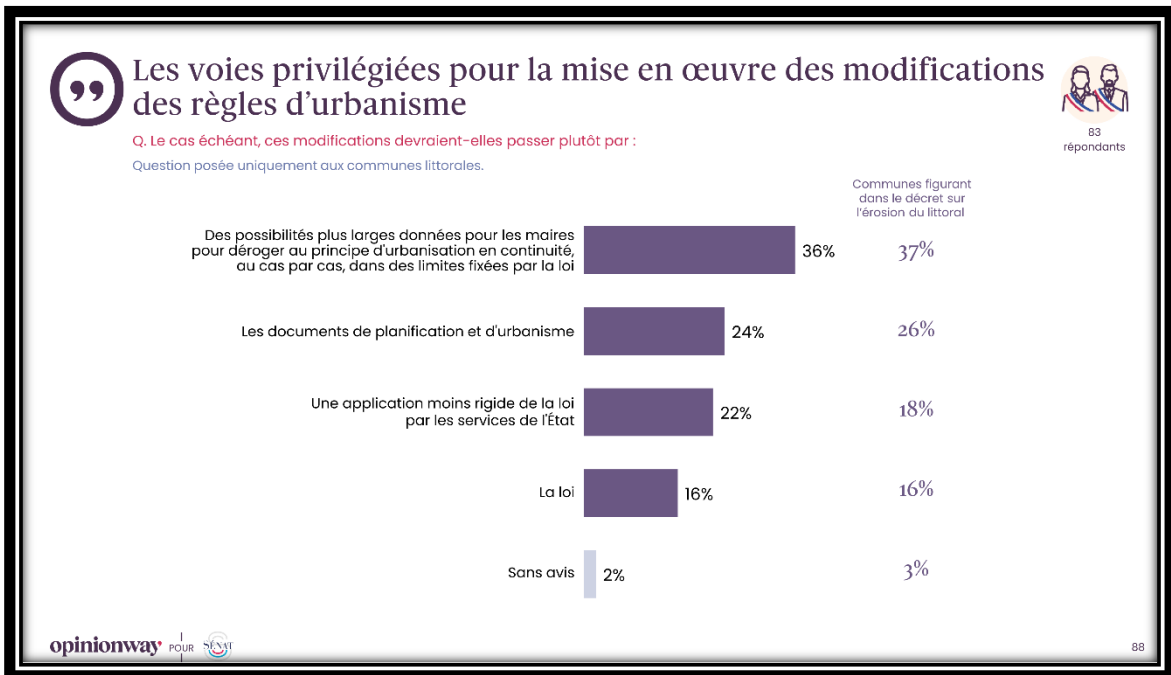
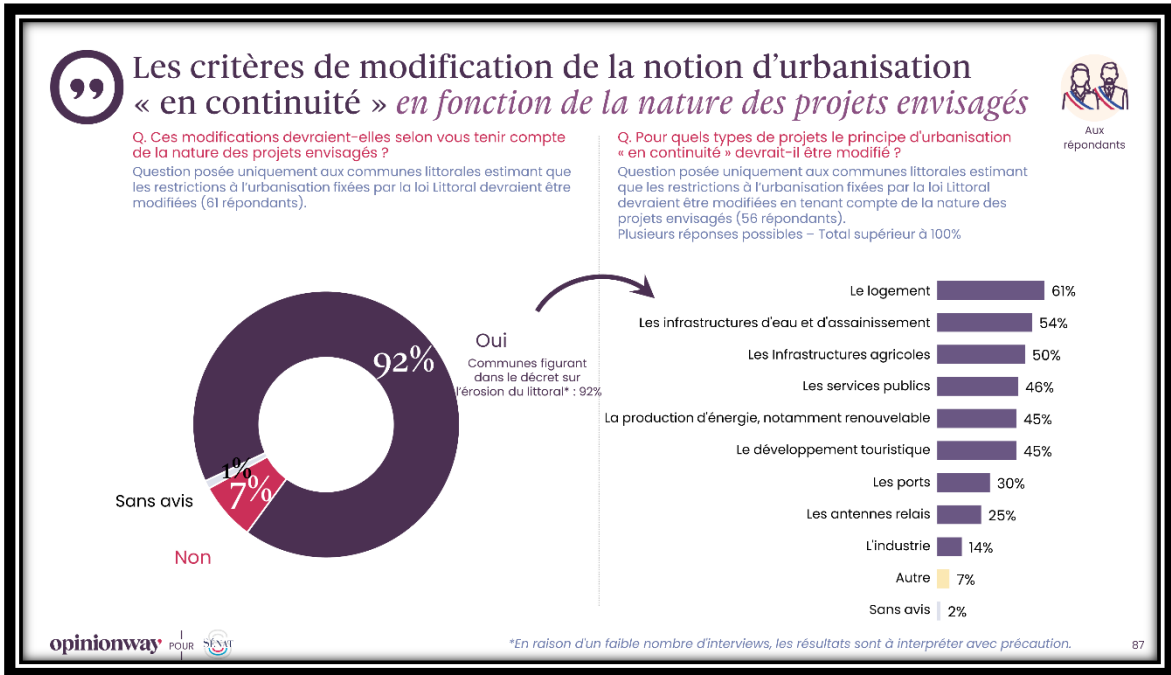


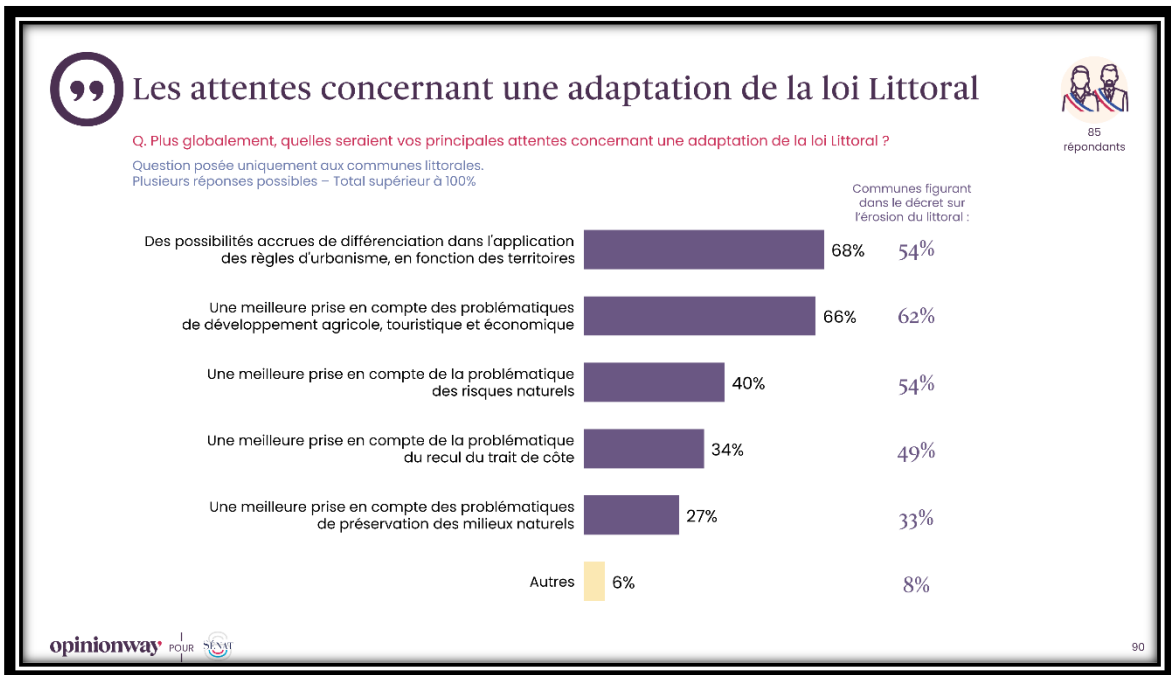
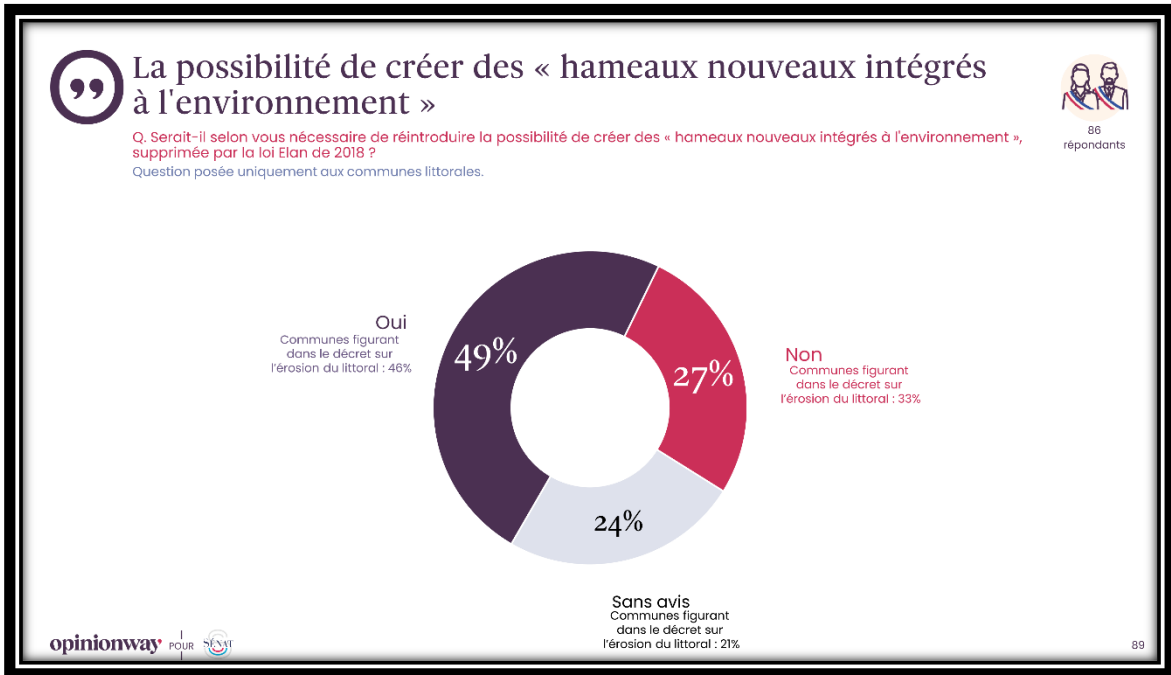


Les perspectives d'évolution de la loi Littoral









Annexe 3 : Étude comparative sur la protection de la montagne et du littoral
dans cinq pays européens :
l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse

À la demande de la mission d'information « Loi Littoral, Loi Montagne : 40 ans après, quelle différenciation ? », la division de la législation comparée a effectué une étude comparative sur la protection de la montagne et du littoral dans cinq pays européens : l'Espagne, l'Italie, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

La note de la division de législation comparée du Sénat est disponible à l'adresse suivante :

<https://www.senat.fr/notice-rapport/2025/lc359-notice.html>