

Sous la direction de Jean-Marie Breton
Olivier Dehoorne et Jean-Marie Furt

Espaces et environnements littoraux et insulaires

Accessibilité-Vulnérabilité-Résilience

10



KARTHALA

Série Iles et pays d'Outre-Mer

Dirigée par Jean-Marie Breton

Les rivages littoraux, continentaux et insulaires, sont des espaces particulièrement attractifs et par conséquent, fortement convoités. Les régions littorales concentrent environ 60 % de la population mondiale ; le total de population résidente dans cet espace devrait atteindre 7 milliards d'individus en 2025. La concentration des populations et des activités s'est accentuée au cours du XX^e siècle avec le processus de littoralisation et la croissance des échanges maritimes internationaux qui caractérisent l'économie mondialisée. Soumis aux pressions démographiques et à l'urbanisation, mais aussi écosystèmes singuliers, vulnérables et d'une remarquable biodiversité, les espaces et environnements insulaires et littoraux constituent des terrains d'études riches d'enseignements dont les clés de lectures sont dans une large mesure généralisables.

Ces espaces privilégiés, interfaces entre terre et mer, ouverture sur l'économie mondialisée, concentrent des activités traditionnelles et renouvelées, plus ou moins compatibles. Ce sont des secteurs des plaines côtières consacrés à l'agriculture et à l'élevage, aux pratiques traditionnelles autour de la pêche, aux activités artisanales et à la pêche industrielle. De nouvelles activités se greffent dans des zones portuaires de plus en plus imposantes pour répondre aux défis de la concurrence dans la mondialisation. Les pratiques touristiques, toujours plus massives, se concentrent dans ces espaces privilégiés.

Entre concurrences spatiales et partages des ressources littorales et halieutiques, ces espaces fragiles et limités nécessitent donc de reconsidérer les projets territoriaux, car leurs aménagements sont au cœur d'enjeux économiques, environnementaux et politiques au sens large.

Cet ouvrage, à travers des contributions d'auteurs de différentes origines à l'endroit de territoires insulaires eux-mêmes divers, présente et analyse à cet effet, à partir d'études de cas concrètes, les enjeux et dilemmes de la mise en tourisme des espaces et environnement littoraux et insulaires, au regard de la dialectique opérationnelle de leur protection et de leur conservation confrontée aux exigences de leur valorisation et de leur exploitation.



Jean-Marie Breton est professeur émérite de droit public à l'Université des Antilles et de la Guyane, consultant international, fondateur et ancien directeur du Centre de recherches et d'études juridiques sur l'environnement, le tourisme et l'aménagement (CREJETA), président de la Section Caraïbes de la Société Française pour le Droit de l'Environnement (SFDE), membre de l'Académie des sciences d'Outre Mer (Paris).

Ses travaux et expertises et ceux des équipes qu'il dirige portent principalement, dans la Caraïbe comme en Afrique, dans l'Océan Indien, les Amériques et l'Asie, sur la gestion participative des ressources naturelles, dans les aires protégées notamment, sur le cadre légal et institutionnel des parcs nationaux et des réserves naturelles, sur l'élaboration et l'harmonisation des législations et réglementations environnementales ; et sur la mise en cohérence des activités touristiques avec les contraintes environnementales, à travers les problématiques complexes du tourisme alternatif et du développement durable.



**ESPACES ET ENVIRONNEMENTS LITTORAUX
ET INSULAIRES**

Accessibilité – Vulnérabilité – Résilience

Cet ouvrage a reçu le soutien de l'UMR CNRS 6240 LISA
et de l'Università di Corsica Pasquale Paoli.

SÉRIE *Iles et pays d'Outre-Mer*

La série *Iles et pays d'Outre-Mer*, dirigée par le Professeur Jean-Marie Breton, se propose d'accueillir et de diffuser des textes, études et recherches sur les questions relatives à l'environnement, au tourisme et à l'éco-tourisme, à travers les problématiques et les expériences de toute nature et de toutes origines qu'elles suscitent, notamment dans les zones insulaires et les pays et territoires de la Caraïbe, de l'Océan Indien et du Pacifique, dans les espaces américain, africain, asiatique et océanien.

Elle entend s'attacher à la présentation des politiques publiques comme des dispositifs juridiques et institutionnels, des interventions des autorités et des décideurs publics comme des acteurs privés et associatifs, des paramètres sociaux et économiques comme des traditions et des valeurs collectives, dans une démarche de préservation et de valorisation des espaces naturels, des ressources de biodiversité, et des patrimoines historiques et culturels, au service d'un développement durable et viable.

Déjà parus :

1. *L'écotourisme : un nouveau défi pour la Caraïbe ?* (2001).
2. *Eau et littoral. Préservation de la ressource dans les espaces insulaires* (2002).
3. *Tourisme, environnement et aires protégées* (2004).
4. *Développement viable et valorisation environnementale : enjeux, menaces et perspectives* (2006).
5. *Gestion et valorisation des ressources en eau, et développement local durable* (2008).
6. *Patrimoine culturel et tourisme alternatif* (2009).
7. *Patrimoine culturel, tourisme, environnement et développement durable* (2010).
8. *Tourisme durable et patrimoines : une dialectique développementale ?* (2011).
9. *Tourisme et insularité : la littoralité en question(s)* (2014).
10. *Espaces et environnements insulaires et littoraux. Accessibilité-Vulnérabilité-Résilience* (2015)

Couverture : L'îlet Gosier (Guadeloupe) © J.-M. Breton.

© Éditions Karthala, 2016
(Première édition papier, 2015)
ISBN : 978-2-8111-1548-7

SOUS LA DIRECTION DE
Jean-Marie BRETON
Olivier DEHOORNE et Jean-Marie FURT

Espaces et environnements littoraux et insulaires

Accessibilité – Vulnérabilité – Résilience

Préface de Daniel NICOLAS
Introduction de Caroline TAFANI

Éditions Karthala
22-24, boulevard Arago
75013 Paris

Lieux, Identités, eSpaces et Activités **(UMR CNRS 6240 LISA)**

Ce laboratoire de recherche de l'Université de Corse a pour objectif principal l'étude des relations sociétés-nature, à la fois dans leur dimension spatiale, leur dimension temporelle et leur dimension symbolique. Pluridisciplinaires, les équipes de recherche qui le constituent poursuivent une double finalité :

- explorer sous un angle singulier – celui des espaces et sociétés insulaires – le paradigme du développement durable : l'espace insulaire devient un « lieu » d'analyse et de compréhension de la complexité que recèle ce concept ;

- contribuer à la compréhension et à l'amélioration de la gestion durable des territoires. Là encore l'espace insulaire peut être le « lieu » de simulation voire d'expérimentation des politiques de développement durable.

Les travaux de recherche y sont organisés autour de deux pôles principaux :

- le projet « *Identités et Cultures : les processus de Patrimonialisation* » étudie les rapports de l'homme et de son environnement naturel et culturel, méditerranéen et insulaire, à partir de la situation de la Corse, dans une perspective à la fois pluridisciplinaire, historique et comparative. Le protocole d'analyse des processus de patrimonialisation est appliqué à différents marqueurs de l'identité et du territoire, caractérisés dans les productions littéraires, les savoirs et les pratiques linguistiques et culturelles, les paysages créés et modélisés par les hommes.

- le projet « *Dynamiques des Territoires et Développement Durable* » s'interroge sur la spécificité des territoires insulaires – en particulier méditerranéens – comme éco-socio-systèmes contraints et vulnérables, et sur les conditions de soutenabilité de leur développement. Trois types de vulnérabilité des espaces et territoires insulaires sont ainsi distingués et étudiés, permettant de modéliser le comportement des acteurs ainsi que les modes de gestion durable des ressources et des espaces : la vulnérabilité écologique et les mobilisations citoyennes ou entrepreneuriales en faveur de l'environnement ; la vulnérabilité économique notamment dans les cas de spécialisation touristique qui caractérise de nombreuses îles méditerranéennes ; et la vulnérabilité sociale qui appelle de nouvelles formes d'intervention publique.

UMR CNRS 6240 LISA
Université de Corse
Avenue Jean Nicoli – B.P. 52
20250 CORTE (France)

Auteurs et contributeurs

- Dominique AUGIER, Doctorante en économie de l'environnement, Département de Géographie et d'aménagement du territoire, FWI, Université des Antilles (Martinique).
- Godfrey BALDACCHINO, Professeur du département de sociologie à l'Université de Malte, ancien titulaire de la chaire de recherche canadienne en études insulaires à l'Université de l'Île du Prince Édouard (Canada).
- Jean-Marie BRETON, Professeur émérite de droit public, doyen honoraire, Université des Antilles (Guadeloupe), président de la section Caraïbes de la SFDE, membre de l'Académie des Sciences d'Outre Mer (Paris), UMR CNRS 6240 LISA.
- Omer CHOUINARD, Professeur, Université de Moncton (Canada).
- Olivier DEHOORNE, Maître de conférences en géographie, Université des Antilles (Martinique), UMR CNRS 6240 LISA.
- Mamadou DIOMBERA, Enseignant-Chercheur, Département de Tourisme, Université Assane Seck, Ziguinchor (Sénégal).
- Michèle DI RUGGIERO, Professeure agrégée de Sciences de la vie et de la terre, Docteure en Géographie, Présidente de l'association « Zyé à Mangrov'la » (Guadeloupe).
- Jean-Marie FURT, Maître de conférences en droit privé, UMR Lieux, Identités, eSpaces et Activités (UMR CNRS 6240 LISA), directeur de l'Institut d'administration des entreprises de l'Université de Corse Pascal Paoli.
- Le Thi Hang GIANG, Doctorante, Laboratoire d'Economie et de Management de Nantes-Atlantique (LEMNA), Université de Nantes.
- Lizbeth GOMEZ-CALDERON, Subdirectora de atención a personas con discapacidad y grupos vulnerables del Ayuntamiento de Puebla, México, Artista plástica (Mexique).
- Maede HEDAYATIFARD, PhD Candidate of Urban and Regional planning, Iran University of Science and Technology, Tehran (Iran).
- Mohamed HELLAL, Enseignant-chercheur à l'Institut Supérieur de Construction et d'Urbanisme Université de Carthage (Tunisie).
- Mounir JARRAYA, Enseignant-chercheur à la Faculté des Lettres et Sciences Humaines, Laboratoire Syfacte, Université de Sfax (Tunisie).

- Reza KHEYRODDIN, Assistant Professor, Faculty of Urban, Planning and Architecture, IUST (Iran University of Science and Technology) Tehran (Iran).
- Rogelio MARTINEZ CARDENAS, Profesor investigador, doctor en ciencias especialista en turismo espiritual y turismo accesible, Centro Universitario de los Altos de la Universidad de Guadalajara (Mexique).
- Franck MICHEL, Anthropologue, Directeur de l'Association Déroutes & Détours, chercheur associé à PACTE, Université de Grenoble.
- Daniel NICOLAS, Directeur de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement de la Guadeloupe (DEAL).
- Mélinda NOBLET, Docteure en Science Politique, Université de Picardie Jules-Verne, Amiens, post-doctorante, Université du Québec à Rimouski et Institut national de santé publique du Québec (Canada).
- Sébastien PREUIL, Docteur en géographie, Laboratoire de CEMOTEV (EA 4457), UFR SSH Sciences Sociales et Humanités, Université Versailles Saint-Quentin.
- Tiavina R. RABENIAINA, Assitante de recherche, Université de Moncton, New Brunswick (Canada).
- Bruno SARRASIN, Professeur du département d'études urbaines et touristiques, directeur des programmes de 1er cycle en gestion du tourisme et de l'hôtellerie, directeur scientifique de la chaire de tourisme « transat », Université du Québec à Montréal (Canada).
- Caroline TAFANI, Maître de conférences en géographie, UMR Lieux, Identités, eSpaces et Activités (UMR CNRS 6240 LISA), Université de Corse Pascal Paoli.
- Jonathan TARDIF, Docteur en géographie, Université de Montréal (Canada).
- Corina-Florina TATAR, PhD Lecturer, Département de Géographie, Tourisme l'Aménagement du Territoire, Universitatéa din Oradea (Roumanie).
- Sopheap THENG, Doctorante en géographie, Département de tourisme et d'aménagement du territoire, Université des Antilles (Martinique).
- Thibault THERME, Doctorant en géographie, Département de tourisme et d'aménagement du territoire, Université des Antilles (Martinique).
- Florence VALVIDIA, Doctorante en géographie, Département de tourisme et d'aménagement du territoire, Université des Antilles (Martinique).
- Liette VASSEUR, Professeure, Department of Biological Sciences, Brock University, Ontario (Canada).
- Xuan Lan Vo SANG, Doyenne de la Faculté de Tourisme, Université Van Lang, Ho Chi Minhville (Vietnam).
- Sebastian WEISSENBERGER, Professeur, Université du Québec à Montréal (Canada).
- Mathilde WOILLEZ, Docteure en géographie, UMR Lieux, Identités, eSpaces et Activités (UMR CNRS 6240 LISA), Université de Corse Pascal Paoli.

N.B. – *Les opinions émises dans le présent ouvrage n'engagent que leurs auteurs.*

Préface

En clôture de la 3^e Conférence environnementale, le chef du gouvernement, Manuel Valls, a déclaré, le 28 novembre 2014, la lutte contre le dérèglement climatique grande cause nationale 2015. Placée sous le signe de la Conférence Paris-Climat 2015, il s'agira en effet d'une « année particulière » pour la France.

Cet enjeu est plus spécialement prégnant pour les territoires insulaires et littoraux et, déjà à travers le monde, de multiples exemples nous rappellent l'urgence à agir.

La Guadeloupe est le département d'outre mer qui bénéficie du plus grand linéaire côtier avec près de 620 km de côtes, sur lesquelles l'ensemble des communes (à l'exception de Saint-Claude) dispose d'une façade maritime et d'un port (quelque soit son usage : passagers, marchandises, pêche, plaisance). Cet espace littoral occupe un rôle d'autant plus important qu'il concentre la majorité des fonctions écologiques, sociales et économiques primordiales pour l'archipel et son développement touristique.

Le tourisme en Guadeloupe, comme dans la plupart des îles tropicales, joue un rôle moteur dans l'économie du territoire. Avec un aéroport international, des infrastructures portuaires et hôtelières, avec des capacités d'accueil conséquentes, un environnement naturel riche et diversifié, la Guadeloupe dispose de nombreux atouts et le secteur du tourisme montre des effets d'entraînement important sur d'autres secteurs (commerces, artisanat, transport, agro-alimentaire).

Cette situation *a priori* favorable au développement et à l'attractivité du territoire génère cependant des pressions et enjeux contradictoires (conservation/exploitation), exacerbés par les effets du changement climatique (érosion des côtes, submersions marines).

Les politiques publiques doivent prendre en compte ce nouveau contexte, et la DEAL Guadeloupe (*Direction de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement*, service du ministère en charge du Développement durable, sous l'autorité du Préfet de région), est particulièrement concernée, puisqu'elle intervient aux côtés des collectivités et autres services de l'État et établissements publics (Parc national, ONF, Conservatoire du Littoral, Agence des 50 pas, Office de l'Eau...) dans les domaines de l'aménagement du territoire, des risques et de la préservation de la biodiversité.

Les outils législatifs et réglementaires sont en place (loi « littoral », loi ALUR) ou en bonne voie de l'être (loi sur la transition énergétique, loi sur

la biodiversité), ainsi que les multiples documents de planification et de prospective, tant au niveau national que local (Stratégie nationale de Transition écologique vers un développement durable (SNTEDD) 2015-2020, Schéma d'Aménagement Régional et Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SAR/SMVM), Schéma Régional Climat Air Énergie (SRCAE), Schéma régional de Développement et d'Aménagement Touristique (SDAT)...).

Trois exemples peuvent illustrer cela.

– *Le sentier du littoral*: les départements d'Outre-mer bénéficient depuis 2010 d'un outil supplémentaire instaurant des servitudes de passage (longitudinales et transversales) des piétons sur la bande littorale, facilitant l'accès du public au rivage, à l'instar de la procédure existant sur le reste du territoire national. En Guadeloupe, le sentier du littoral est déjà une réalité sur près de 350 km, permettant ainsi d'accéder à des paysages littoraux exceptionnels et de disposer d'un formidable trait d'union entre la terre et la mer.

– *Le Pôle-relais « Mangroves et zones humides d'Outre-mer »*: dans le cadre de la mise en œuvre du Plan national d'action en faveur des zones humides, Cinq « Pôles-relais » ont été créés pour accompagner les initiatives locales en faveur de la gestion durable des zones humides. Le dernier en date (2012) concerne plus particulièrement les « Mangroves et zones humides d'Outre-mer ». Il est porté par l'antenne du *Conservatoire du Littoral* de Guadeloupe et vise l'ensemble des gestionnaires, élus, enseignants, scientifiques, utilisateurs et toute personne concernée par l'écologie et la préservation de ces milieux littoraux, particulièrement importants. Comme les autres Pôles-relais, il poursuit 2 objectifs: constituer un réseau d'échanges et mutualiser les connaissances.

– *L'Observatoire national de la mer et du littoral (ONML)*: le ministère de l'Écologie, le Secrétariat général de la Mer et la Datar, en collaboration avec l'Ifremer et l'Agence des aires marines protégées, ont engagé dans la continuité du Grenelle de la mer en 2009, la mise en œuvre de l'Observatoire national de la mer et du littoral (ONML). Co-animé par le Service de l'Observation et des Statistiques, l'Ifremer et l'Agence des aires marines protégées, il est opérationnel depuis mars 2012.

Ses principales missions sont de fournir des informations, sous différentes formes, des plus brutes au plus élaborées (données géographiques et statistiques, fiches thématiques, études...) sur toutes les thématiques importantes pour la mer et le littoral (activités économiques littorales et maritimes, démographie, occupation du sol et logement en zone côtières, pression des activités humaines terrestres et maritime, état du milieu marin et littoral, patrimoine culturel, risques et changement climatique) et cela pour la métropole et, lorsque les informations sont disponibles, pour l'outre-mer.

Daniel NICOLAS

Directeur de l'Environnement, de l'Aménagement
et du Logement de la Guadeloupe (DEAL).

Introduction

Caroline TAFANI

Ce dixième volume de la collection « Iles et pays d’Outre-Mer » dirigée par Jean-Marie Breton nous invite à poursuivre les réflexions engagées dans les ouvrages précédents sur la thématique du développement des territoires touristiques.

Dans la continuité des discussions menées autour de la notion de *littoralité*¹, il est plus précisément question ici des dilemmes que pose la mise en tourisme des espaces insulaires et littoraux, ainsi que des problématiques de gestion de ces environnements que d’aucuns considèrent comme particulièrement fragiles : entre conservation et exploitation, valorisation et préservation, ressources et patrimoines, tourisme de masse et tourisms alternatifs, comment atteindre le juste équilibre ? Quelle est la « bonne » stratégie à adopter ? Comment s’organiser et dégager des choix judicieux et appropriés pour son territoire ? Quels outils décliner pour planifier les activités touristiques ? Autant d’interrogations que les auteurs rassemblés ici nous engagent à explorer en croisant les regards qu’ils portent sur les trajectoires de développement touristique expérimentées dans des destinations très différentes les unes des autres, de par leurs contextes géopolitiques, historiques ou socioculturels.

Jean-Marie Breton, Jean-Marie Furt et Olivier Dehoorne nous proposent d’aborder ces discussions par le truchement de trois notions qui se situent au cœur des enjeux de connaissance et d’action pour ces territoires : accessibilité, vulnérabilité et résilience.

Accessibilité

L’accessibilité à la destination est évidemment l’une des conditions *sine qua non* de la mise en tourisme des territoires, qu’elle soit physique se matérialisant par l’implantation d’infrastructures de transports et d’accueil², ou qu’elle soit dématérialisée empruntant les canaux numériques

1. Breton J.-M., Moretti J.-L., Furt J.-M., Tafani C. (dir.), 2014, *Tourisme et insularité : la littoralité en questions*, Éditions Karthala-Lisa, 285 p.

2. Mais aussi très concrètement par un coût d’accès à la destination et des dépenses.

pour transmettre des images au-delà des frontières du territoire, en direction des bassins touristiques émetteurs. L'accessibilité peut aussi être appréhendée comme un outil de régulation des flux touristiques, outil d'ailleurs très largement mobilisé par les gestionnaires de ces destinations. Il s'agit alors de cibler un ou plusieurs segments de clientèle selon la vision stratégique défendue, entre tourisme de masse ou tourisme réservé à une élite. Mais l'on voit aussi désormais se développer des positionnements de niche plus innovants, comme ceux qui prônent un tourisme accessible aux personnes à mobilité réduite ; stratégies qui doivent permettre de faire émerger de nouvelles destinations ou d'attirer de nouvelles clientèles pour renouveler des territoires touristiques en fin de vie.

Quoi qu'il en soit, dans un environnement de plus en plus concurrentiel et volatile, caractérisé par l'hyper-mobilité des populations touristiques et l'hyper-connectivité, l'accessibilité d'une destination ne peut se comprendre et se discuter qu'à l'aune de deux autres notions qui lui sont indissociables : l'attractivité et la compétitivité³. Mais l'accessibilité renvoie par là-même à la vulnérabilité des territoires touristiques.

Vulnérabilité

L'accessibilité expose effectivement toute destination à une activité touristique qui, par nature comme toute activité économique, n'est pas sans risque pour le territoire : dénaturation des paysages, appropriation – voire aliénation – du foncier, folklorisation des cultures, déstructuration de l'organisation sociale des communautés d'accueil, bulle spéculative et crise économique, précarité sociale, érosion des plages, pollutions marines et terrestres, introduction d'espèces invasives, risque de submersion marine des hébergements touristiques littoraux dans un contexte de changement climatique global, etc. Les risques sont multiples et multidimensionnels⁴ ; ils ont fait et continuent de faire l'objet de nombreuses études de cas. Ces risques pour les destinations s'expliquent par l'exposition à la fréquentation touristique de ressources territoriales naturelles et/ou culturelles qui présentent une certaine vulnérabilité, ou une vulnérabilité certaine⁵.

En d'autres termes, la vulnérabilité se situe dans un espace aux contours flous, entre perception et objectivité. Ainsi, lorsque certains parlent de fré-

3. Voir Gagnon S., 2007, « L'attractivité touristique des territoires », in *Téoros* n° 26-2.

4. Voir Peyrache-Gadeau V., 2008, « Ressources, vulnérabilité et résilience des territoires », *Acte du Colloque ASRDLF*, Rimouski 2008.

5. Voir, entre autres, au sujet de la vulnérabilité des ressources dans les territoires touristiques : Dehoorne O. et Saffache P., 2008, *Mondes insulaires tropicaux : géopolitique, économie et développement durable*, Éditions Ellipses, 251 p. ; Goavec C. et Hoarau J.-F., 2015, « Une mesure de la vulnérabilité économique structurelle pour une économie ultrapériphérique européenne : le cas de La Réunion », in *Géographie, Économie, Société*, 2015/2, vol. 17, p. 177-200.

quentation touristique, d'autres parleront de *sur-fréquentation* renvoyant aux inépuisables débats sur les seuils de touristes qu'il est acceptable d'accueillir et la capacité de charge des destinations. Mais si la mesure du risque repose sur une appréciation plurielle de la vulnérabilité des ressources, il n'en reste pas moins que les constats posés par les observateurs, dès lors qu'ils sont assez largement partagés, appellent une réflexion sur la capacité de résilience des systèmes.

Résilience

La résilience représente l'enjeu central d'une gestion intégrée des destinations⁶. Appliquée aux systèmes touristiques, cette notion renvoie avant tout à des questions de gouvernance, d'organisation des acteurs et de choix à opérer en matière de développement touristique pour répondre aux grands défis auxquels les territoires doivent faire face. Certains des questionnements soulevés sont récurrents : les cadres normatifs sont-ils appropriés aux situations ? Comment accompagner le retour « des » territoires ? Pour quel positionnement stratégique opter ? Quels outils mettre en œuvre pour ne pas épuiser les ressources ? D'autres questions, plus transversales, sont plus récentes mais de plus en plus débattues : quelle valeur accorder à la fourniture de services éco-systémiques aux yeux des communautés d'accueil et des touristes ? Comment intégrer dans l'aménagement du territoire les impacts à venir des changements environnementaux globaux⁷ ?

Dans tous les cas, la résilience des systèmes touristiques invite à une réflexion sur les arbitrages à faire, les équilibres à trouver entre le local et le global, l'ici et l'ailleurs, aujourd'hui et demain...

Accessibilité, vulnérabilité et résilience donc. Ces trois notions renvoient tout à la fois au dehors et au-dedans des systèmes touristiques mondialisés ; elles traversent ces systèmes dans toutes leurs dimensions et amènent à un questionnement sur leur soutenabilité. Ces trois notions créent aussi un pont imaginaire, un pont sur l'eau entre les îles et les littoraux continentaux qui sont l'objet des études pluridisciplinaires discutées ici. Des Antilles à la Crète, du littoral acadien à la riviéra roumaine de la Mer Noire, du Vietnam à la côte iranienne bordant la Mer Caspienne, de l'archipel de Kerkennah dans le golfe de Gabès à l'île de Komodo en

6. Voir entre autres sur ce sujet : Magnan A. et Duvat V., 2005, « À la recherche de l'équilibre : l'intégration, l'adaptation et la résilience comme piliers de développement durable des îles-hôtels coralliennes », in Pagney-Benito Espinal F. et Bart F. (dir.), *Les interfaces : ruptures, transitions, mutations : XIèmes journées de géographie tropicale*.

7. Voir Dehoorne O. et Theng S., 2013, « *Revue Études Caribéennes*, dix ans déjà ! Dix ans enfin ! », *Études caribéennes* [En ligne], 26 | Décembre 2013, mis en ligne le 16 juin 2014 [<http://etudescaribeennes.revues.org/6685>].

Indonésie, de la côte pacifique mexicaine au Mékong en passant par Saly Portudal en Casamance, ce dixième ouvrage est aussi une très belle invitation au voyage qui a pour ambition de susciter la réflexion et d'interpeller les lecteurs en mettant en lumière des terrains dont on parle trop peu dans les espaces et environnements scientifiques...

Loin des centres, près des (*pleasure*) périphéries ; en marge des courants hégémoniques, au cœur des territoires. C'est une inversion des regards qui nous est suggérée au travers des différentes études de cas qui nous sont données à lire.

TITRE PRÉLIMINAIRE

PROTECTION/CONSERVATION
***VERSUS* VALORISATION/EXPLOITATION**

**Les enjeux et dilemmes
de la mise en tourisme des espaces
et environnements littoraux et insulaires**

1

Le littoral entre accessibilité et vulnérabilité

L'environnement marin à l'épreuve de l'urbanisation touristique

Jean-Marie BRETON

Résumé

L'urbanisation touristique de l'espace littoral n'a fait l'objet, en tant que telle, que d'une appréhension limitée par le droit français, qui n'y consacre que peu de dispositions spécifiques, renvoyant en l'espèce aux législations respectives, mais souvent « indépendantes », de l'urbanisme et de l'environnement. Les normes applicables dans les Rom-Dom ne comportent pour leur part en la matière que de rares inflexions, non significatives. Face aux contraintes fortes, et aux impacts souvent négatifs, au plan écologique et environnemental, du tourisme littoral, la protection juridique de celui-ci s'avère souvent soit insuffisante *in se*, soit insuffisamment appliquée et respectée. Le juge a pour sa part un rôle souvent déterminant à jouer en l'espèce, dès lors qu'il est saisi de litiges y afférents, et partant à « arbitrer » entre les intérêts en présence, et ceci aussi bien dans l'interprétation que dans l'application des normes considérées.

Ce qui est en cause, c'est autant l'accessibilité des espaces littoraux que leur préservation face à une surfréquentation et à une occupation que la réalisation d'infrastructures et l'implantation d'équipements non maîtrisées menacent gravement, au prix de dégradations importantes sinon même de destructions irréversibles. La planification rationnelle des sites touristiques et des activités de loisirs par les collectivités territoriales peut alors revêtir une importance capitale, par le recours aux outils juridiques que le droit met à leur disposition à cet effet. Les choix et le contenu des politiques publiques locales, dans la conciliation de la démarche touristique et de la protection environnementale, doivent à cet effet pouvoir s'appuyer sur des dispositifs législatifs et réglementaires dument adaptés à la valorisation de la première et à la pérennisation de la seconde.

Abstract

The tourism urbanization of the coastal areas has been, as such, taken into account in only a limited way by French law, which spends only few specific provisions, referring in this case, the respective, but often « independent », legislations of urban planning and of the environment. The rules implemented in the DOM-ROM have for their part in the matter only a few inflections, not significant. Faced with the ecological and environmental high stress, and often negative impacts, from coastal tourism, the legal protection of the coastal area often proves to be either insufficient in se, either inadequately implemented and enforced. The judge in turn has often a decisive role to play in this case, when it is seized of disputes relating thereto, and thus to « arbitrate » between the interests, and this both through the interpretation and the application of the rules.

What is at stake is as much the accessibility of coastal areas as their preservation from overcrowding and occupation due to the uncontrolled creation of infrastructures and establishment of equipments which seriously threaten them at the cost of significant damages if not irreversible destructions. Rational planning of tourism and recreational activities by local authorities can then be of great importance. Thanks to the use of tools that the law makes available for this purpose. The selection and content of local public policies in the reconciliation of tourism approach and environmental protection, must be able, in that purpose, to rely on legislative and regulatory systems duly adapted to the valuation of the first and the sustainability of the second.

1. Bien que ce soit devenu un discours récurrent de parler de l'urbanisation non contrôlée du littoral, à des fins touristiques en particulier, l'urbanisme touristique n'a jusqu'à présent été qu'assez peu étudié en tant que tel¹, et les dispositions normatives du droit français n'en consacrent pas véritablement la spécificité, face au droit commun de l'urbanisme et de l'environnement. La législation littorale, pour sa part, si elle comporte quelques inflexions propres aux Dom et aux territoires insulaires, n'y consacre pas de développements remarquables, même s'il apparaît ici et là qu'elle n'en ignore pas pour autant la problématique.

Assez rapidement, en France, au xx^e siècle, avec l'octroi des congés payés et la démocratisation comme l'inflation conséquente des loisirs, à partir de la décennie des années 1930, les stations de tourisme de masse ont rapidement succédé aux premières stations « aristocratiques », notamment pour répondre à une demande de soleil et de tourisme balnéaire, dont le développement et la vulgarisation ont, à l'époque, revêtu le caractère d'un phénomène de mode rapidement devenu quasi mythique.

1. Entre autres, dans le cas des Antilles françaises, J.-M. Breton, « Urbanisme touristique littoral et environnement entre fait et droit : enjeux et limites de la démarche normative (le cas de la Guadeloupe) », *RJE* 1/2003, p.61-77.

2. La « morphologie »² des stations balnéaires va alors radicalement changer, allant de pair avec de nouvelles formes d'occupation de l'espace sur le littoral, des décennies durant, dans le cadre de grandes opérations immobilières privées aussi bien que de vastes programmes d'équipements publics³, essentiellement et prioritairement axés sur des considérations de développement économique et de promotion sociale, totalement ignorant des préoccupations environnementales⁴, jusqu'au coup d'arrêt donné par les pouvoirs publics à partir de 1973.

Les nouvelles stations touristiques vont alors présenter des caractéristiques communes dans leur aménagement physique, traits qui résultent de nécessités de fonctionnement ou de processus d'imitation⁵, et ce, trop souvent, au détriment d'une préservation des espaces et des ressources naturels du littoral, autant que d'une valorisation écologiquement rationnelle et environnementalement durable et viable des bords de mer.

L'encadrement juridique limité de l'urbanisme touristique

Le littoral face aux contraintes de l'urbanisme touristique

1. Il importe de prendre en compte les spécificités de l'urbanisation du littoral à des fins touristiques dans la mise en cohérence formelle et l'intégration opérationnelle des politiques respectives mais nécessairement convergentes de l'urbanisme, du tourisme et de l'environnement. À cet effet, les dispositifs normatifs doivent faire, dans le contexte de référence, l'objet d'une adaptation appropriée, serait-elle limitée.

Les fondements et les cadres de l'urbanisation touristique en zone littorale procèdent de paramètres nombreux, qui interfèrent de manière complexe. Ils tiennent notamment aux relations « dialectiques » du tourisme et de l'environnement⁶, caractéristiques de l'écotourisme (dans son acception originelle extensive). L'action de remodelage de l'espace inhérente à l'urbanisation touristique, les infrastructures comme les activités touristiques portent en effet des atteintes graves et souvent irréversibles à des

2. Les deux expressions entre guillemets sont de P. Merlin (*op.cit.*, p. 126 et 129).

3. Qui n'a en mémoire le nouveau « mur de l'Atlantique » édifié par les ensembles immobiliers élevés en faveur des classes sociales moyennes, voire les plus modestes, sur la côte vendéenne, ou les programmes qui ont défiguré le littoral du Languedoc, de l'après-guerre aux années 1970 ? !

4. Sinon, *a minima*, en termes de santé publique, mais dans une finalité économique, comme il en a été de l'assainissement indispensable (démoustication) des espaces côtiers du Languedoc en vue de pouvoir lancer les projets démesurés d'équipement qui vont durablement « bétonner » le linéaire côtier, de la Grande Motte au Grau-du-Roi.

5. *Ibid.*, p. 129.

6. Sur cette question, voir la thèse de F. Bouin, la première consacrée à cette problématique (*Tourisme et droit de l'environnement*, multigr., Limoges, 2000, p. 141 et 241).

exigences environnementales de protection et de conservation, alors que la valorisation des ressources environnementales appelle en sens inverse la soumission du tourisme, de masse en particulier, à ces exigences.

La relation complexe de l'urbanisme à l'environnement, peu porteuse de cohérence en raison de l'effet de « l'indépendance des législations », appelle des réponses normatives fondées sur une recherche de conformité fonctionnelle des politiques publiques en cause. Les contraintes de l'approche patrimoniale de l'environnement débouchent conjointement sur des préoccupations d'esthétique, en milieux urbains et périurbains principalement, que le droit n'a jusqu'à présent qu'imparfaitement appréhendées, au profit de l'environnement culturel surtout. Les excès et les errances de l'urbanisme touristique, en l'absence d'encadrement normatif adéquat, exigent donc en la matière une protection juridique spécifique et efficace.

2. Le dispositif normatif susceptible de permettre la prise en compte, voire l'intégration, de l'environnement par la démarche urbanistique et touristique, dans l'espace littoral en particulier, n'est pas négligeable, qu'il s'agisse, aux niveaux législatif et réglementaire, de la considération de l'environnement par l'urbanisme⁷ ou de l'intégration des préoccupations paysagères dans l'architecture touristique.

Se pose toutefois la question de l'articulation souvent imparfaite des interventions étatiques et locales, à travers la mise en œuvre des politiques de décentralisation et les modalités d'exercice des compétences des autorités locales. Celles-ci relèvent d'une démarche complexe, qui en traduit les difficultés comme les limites. L'aptitude attendue des règles locales d'urbanisme à répondre aux exigences de protection, de conservation et de valorisation durable de l'environnement demeure parallèlement limitée et, à elle seule, insuffisante, qu'elles permettent une protection facultative, ou, plus rarement, imposée.

La protection juridique

1. Au plan formel, elle procède d'abord, et principalement, des dispositions de la loi littoral (loi du 3 janvier 1986, sur l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral), la première du genre, votée à l'unanimité mais objet de nombreuses critiques depuis sa mise en application. Elle est aujourd'hui encore source de polémiques, opposant les interprétations contradictoires des partisans d'un développement économique continu, qui la jugent trop protectionniste, et les défenseurs de la nature et de l'environnement favorables à l'arrêt d'un développement tentaculaire et incontrôlé, qui l'estiment trop permissive.

Les dispositions les plus significatives sont celles de ses articles L. 146-2 et L. 146-4, qui concernent respectivement la capacité d'accueil des espaces

7. E. Le Cornec, *La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme*, thèse, Paris I, 1997, multigr., 2 vol., 1020 p.

urbanisés ou à urbaniser du littoral ; et les conditions d'extension de l'urbanisation, soit en continuité avec les agglomérations et les villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement.

2. Si l'on se place dans une perspective diachronique, la chronologie de la politique de protection du littoral en France, relativement récente, trouve son origine dans la création, en mai 1971, par un comité interministériel, d'un groupe d'étude chargé de faire rapport sur les perspectives à long terme du littoral français (Mission Piquard), relayée par la suite par divers circulaires, instructions, lois et décrets *ad hoc*, plus ou moins directement issus du rapport Piquard⁸. À la suite de l'adoption de la loi littoral, en 1986, plusieurs décrets d'application⁹, circulaires¹⁰, instructions¹¹, sur la protection et l'aménagement du littoral) et rapports¹² sont venus prolonger ou conforter le dispositif ainsi mis en place.

3. La protection spécifique des espaces fragiles et/ou remarquables concerne entre autres le littoral (outre la montagne, les zones humides et les paysages), auquel différents dispositifs de protection et de conservation ont vocation à s'appliquer, s'agissant respectivement de :

- la protection globale du littoral à travers la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) (*infra*), comme instrument de mise en œuvre de la politique nationale du littoral, en référence notamment à la directive d'aménagement national de la loi littoral ;

- la maîtrise des sols de la frange littorale, en termes de planification spatiale globale, ou de mise en œuvre des limites, voire de l'interdiction de l'occupation des sols en zone littorale, par des documents spécifiques de planification tels que les schémas régionaux et interrégionaux du littoral ; le schéma directeur national de la conchyliculture et de l'aquaculture ; et les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM)¹³ ;

8. *Rapport au Parlement sur l'application de la loi no 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et sur les mesures spécifiques prises en faveur du littoral*, Éd. Ministère de l'équipement, des transports et du logement, février 1999.

9. Entre autres, décret n° 2004-311 du 29 mars 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires et des deltas considérées comme littorales en application de l'article L. 321-2 du code de l'environnement et la liste des estuaires les plus importants au sens du IV de l'article L. 146-4 du code de l'urbanisme ; décret n° 2004-309 du 29 mars 2004 relatif à la procédure de délimitation du rivage de la mer, des lais et relais de la mer et des limites transversales de la mer à l'embouchure des fleuves et rivières.

10. Par ex., circulaire n° 89.56, relative au renforcement de la politique nationale de préservation de certains espaces et milieux littoraux. Moniteur des travaux publics, Textes officiels, 24 novembre 1989.

11. Par ex., Instruction du 22 octobre 1991, sur la protection et l'aménagement du littoral (explicitant les dispositions des art.L.110 et L.121-1 C. urb.).

12. Y. Bonnot, *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France*, Paris, Doc. Fr., avril 1995 ; L. Le Penssec, *Vers de nouveaux rivages. Sur la refondation du Conservatoire du littoral*, Doc. Fr., juillet 2001 ; etc.

13. CE, 3 mars 2008, *Mme Laporte*, n° 278168, rec. 73, AJDA 2008, 805, chr. Boucher et Bourgeois-Machureau : le SMVM, s'il fixe les orientations de la protection, de l'exploitation et de l'utilisation du littoral, et ce faisant les orientations en matière d'urbanisation

– la protection des espaces naturels et de l’environnement, dont l’objet réside entre autres dans la préservation des zones littorales restées à l’état naturel¹⁴ ; elle peut être mise en œuvre, dans certains cas, par l’institution sur le domaine public maritime, de réserves naturelles et de parcs nationaux ;

– le principe du libre accès à la plage, grâce à des servitudes de désenclavement et de passage.

4. En résumé, en France, les politiques de protection du littoral, face aux atteintes et aux abus réels ou potentiels du tourisme en particulier, ont été élaborées à plusieurs niveaux (gouvernemental et parlementaire), et mises en œuvre à travers différents dispositifs normatifs, s’agissant, chronologiquement, et pour les principaux, de la directive « littoral » du 25 août 1979, approuvée par décret, puis de la loi « littoral », du 3 janvier 1986. Ces interventions normatives ont succédé aux documents spécifiques de planification spatiale qui avaient été établis dans un premier temps, en l’occurrence les schémas d’aménagement du littoral (1972), puis les schémas d’aptitude et d’utilisation de la mer, avant la création et la mise en place, en 1975) du Conservatoire du littoral.

L’une des principales caractéristiques de la loi « littoral » a pour sa part résidé dans la recherche d’un certain équilibre entre protection et développement, par définition assez novateur, loi dont il convient de noter qu’elle a statut de loi d’aménagement et d’urbanisme, et s’impose notamment aux documents et autorisations d’urbanisme, tant nationaux que locaux. Si, pour nombre d’observateurs, l’application de la loi littoral a regrettablement dénoté à certains égards « un manque de volonté »¹⁵, le bilan qui a pu en être dressé au terme de ses 25 ans premières années de mise en œuvre¹⁶ s’avère en réalité aussi nuancé que contrasté, impliquerait-il néanmoins « une modification de la loi littoral, ou plutôt une reformulation de cette loi, pièce maîtresse du droit du littoral dans notre pays »¹⁷.

Le juge et la protection du littoral

• Le rôle du juge dans la protection du littoral

La question du contrôle juridictionnel de la protection de l’espace littoral appellerait et justifierait des analyses approfondies et des développements exhaustifs. On se contentera de rappeler ici quelques constats pertinents, *ad referendum*.

du secteur, n’a pas à définir les conditions de son urbanisation, qui relèvent des SCOT, des PLU et des cartes communales.

14. CE, 30 décembre 2009, *Commune du Lavandou*, n° 307893, *AJDA* 2010. 7, obs. E. Royer, *Juristourisme*, 117/2010, 11 : toutefois, seules les forêts littorales situées à proximité du rivage bénéficient de la protection instituée par l’art. L. 146-6 C. urb.

15. Sur ces points, P. Merlin, *op.cit.*, p. 140-154.

16. « Les 15 ans de la loi littoral », *RJE* n° spécial/2012, publ. *SFDE*, 246 p.

17. J.-M. Bécet, *ibid.*, préface, p. 7-8.

Les rapports qui s'établissent, en matière d'urbanisme littoral, entre le législateur, l'administration et les élus locaux sont souvent de nature conflictuelle, conflits qu'il revient au juge d'arbitrer au nom du respect de la loi et de la satisfaction de l'intérêt général, et ce le plus souvent sous l'impulsion ou à l'initiative des associations et groupements de protection de la nature et de l'environnement. Face à l'espace particulièrement convoité qu'est le littoral, le juge constituerait ainsi, dans le contexte dans lequel il est appelé à intervenir, « un rempart à la fois contrasté et contesté »¹⁸. L'attitude des acteurs susvisés à l'endroit de son intervention traduit en réalité la mesure de l'écart existant entre les textes régissant la protection de l'espace littoral et de l'environnement, et les pratiques développées par ceux-ci, dont on sait qu'elle tendent trop souvent à marginaliser sinon à ignorer le respect de la norme. Il revient au juge, au vu des spécificités et des contraintes locales, qui interdisent tout « passage en force » de la légalité, d'adapter et de corriger la règle chaque fois que de besoin, ce qui tend, bon gré malgré, à en faire un acteur indirect des politiques publiques locales. Il est en effet conduit à arbitrer entre des intérêts et des « légitimités » variés, jouant le rôle de régulateur marginal, en dernier recours, d'un jeu de pouvoirs qu'il n'a pas *a priori* vocation à maîtriser. Mais il est loin d'être toujours en situation de le faire, dans la mesure où il se trouve assez largement tenu à distance des négociations précédant son intervention, ne statuant qu'en tant qu'*ultima ratio*, sur saisine des associations, lorsqu'elles ont épuisé tous autres moyens de faire valoir leurs droits.

Rôle par définition contrasté, donc, que celui du juge, en la matière, et quelque peu ambigu, mais également en partie contesté, dans la mesure où, sa saisine étant le plus fréquemment le fait des associations (dont il peut alors à tort être perçu comme le représentants des intérêts), ses interventions sont quelque peu « suspectées » ou à tout le moins appréhendées peu favorablement par les élus locaux dont la légalité des décisions est mise en cause. On sait toutefois que le juge ne saurait sortir du domaine de la stricte application de la loi, ce qui conduit en fin de compte implicitement l'auteur de celle-ci, le législateur, à trancher entre les exigences respectives, par essence la plupart du temps contradictoires, de l'aménagement et de l'environnement. On a souligné fort à propos sur ce point¹⁹ qu'à la légitimité du juge s'oppose tout à la fois celle, politique, des maires, et celle, démocratique, du législateur. Ceci ne peut que fragiliser la position du premier nommé, lors même que serait à son crédit un apport conséquent au droit du littoral et à la sanction de la législation environnementale.

18. Keita Y., « Le juge administratif et le contentieux de l'urbanisme littoral aux Antilles », *RJE*, 1/1998, 61.

19. *Ibid.*

- Le juge face à la rareté de l'espace littoral

Les dispositions susvisées (art. L.146-6) de la loi littoral ont pour objet de protéger les espaces naturels, sites et paysages remarquables du littoral de constructions (à vocation touristiques notamment) qui pourraient en affecter la préservation et la conservation. Mais, si à cet égard leur caractère « remarquable » est central dans le dispositif juridique en cause, le critère de la « rareté » n'en demeure pas moins important et n'est pas négligeable dans l'appréciation portée par le juge en vue de l'interprétation et de l'application des dispositions en cause. En effet, en raison notamment du développement du tourisme de masse et de l'activité économique, la rareté des espaces naturels situés sur le littoral entraîne une modification profonde de la valeur des biens du patrimoine culturel. Le littoral, espace rare, contient lui-même des espèces rares contribuant à la biodiversité. À cet égard, l'art. L. 146-6 C. urb. vise à promouvoir une véritable politique de l'environnement sur cet espace.

On peut affirmer qu'en matière de contentieux la rareté est un élément du « faisceau d'indices » utilisé par le juge pour permettre l'identification du caractère remarquable des espaces et paysages. Néanmoins, celle-ci reste une notion incertaine et, tout comme l'esthétique, elle est éminemment subjective, ainsi que variable dans l'espace et dans le temps.

En matière de contentieux, l'appréciation du caractère exceptionnel d'un site caractéristique du patrimoine naturel et culturel s'avère parfois très délicate. On peut néanmoins penser que la rareté devrait être un critère important dans l'appréciation du patrimoine, tant elle a influencé les grandes lois sur la protection du patrimoine culturel et naturel. L'art. L. 146-6 C. urb. permet aussi la protection de certains sites naturels mais aussi culturels du littoral lorsqu'ils sont considérés comme des sites remarquables ; la rareté devrait alors être un argument majeur dans l'identification de tels sites.

- Le juge et l'interdiction de l'occupation des sols en zone littorale

L'augmentation de la pression touristique et, partant, du rythme des constructions sur le littoral, liée à la prise de conscience de l'importance économique du littoral, a rendu indispensable l'intervention d'une norme de valeur juridique supérieure chargée d'arbitrer entre les multiples utilisations du littoral. C'est dans cet esprit qu'a été votée à l'unanimité par le Parlement, la loi littoral du 3 janvier 1986 (consolidée le 7 août 2007). L'art. 1er de la loi énonce que le littoral est « une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur ». Les principes généraux de cette loi consistent à la fois à préserver les espaces rares et sensibles, à gérer de façon économe la consommation d'espace par l'urbanisation – par les aménagements touristiques notamment –, et, enfin, à ouvrir plus largement le rivage au public, comme les plages, et à accueillir en priorité sur le littoral les activités dont le développement est lié à la mer.

C'est dans le domaine de l'urbanisme que les principes posés sont les plus connus²⁰ ; mais ils le sont moins s'agissant du domaine public maritime, pour lequel la loi littoral a apporté quelques précisions, et qu'il faut désormais lire avec l'interprétation de la Cour européenne des droits de l'Homme (CEDH)²¹ au regard du droit des biens et de la légitimité de l'ingérence dans ce droit.

S'agissant de la bande inconstructible et des espaces remarquables, l'art. L. 146-4-III du C. urb. pose initialement le principe de l'interdiction, dans une bande littorale de 100 m, des constructions et installations en dehors des espaces déjà urbanisés²² (la profondeur de la bande « des 100 mètres » se calcule à partir de la limite haute du rivage ou des plus hautes eaux pour les plans d'eau intérieurs, horizontalement et en ligne droite, sans tenir compte des accidents de terrains)²³.

La notion d'« espaces urbanisés » doit être entendue comme une notion de fait qui s'apprécie en fonction de la situation réelle d'un terrain, et non par référence au zonage qu'opère le PLU. Le juge se réserve donc le droit de requalifier la zone considérée en fonction des circonstances locales, à partir d'une grille d'analyse *ad hoc*²⁴.

La législation a évolué sur ce point, en 2000, avec la loi sur « la solidarité et le renouvellement urbains » (SRU), du 13 décembre 2000²⁵, qui a prévu qu'un schéma d'aménagement de plage peut autoriser le maintien

20. CE, 30 décembre 2009, *Association pour la protection du littoral rochelais*, n° 315966, obs. E. Royer, *Juristourisme*, 117/2010, 13 : l'extension limitée de l'urbanisation des espaces proches du rivage autorisée au titre de l'art. L. 146-4 II ne peut intervenir que si elle présente un tel caractère, qui doit être apprécié au regard de l'ensemble de l'opération immobilière envisagée, si elle comporte différents lots, dès lors que les projets en cause peuvent être considérés comme concomitants.

21. Entre autres, R. Hostiou, « Propriété privée, domanialité publique et protection du littoral : le droit administratif des biens à l'épreuve de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme », *RFDA* 3/2010, p. 543-550.

22. CE, 20 mai 2011, *Communauté d'agglomération du Lac du Bourget*, n° 325552, obs. A.-S. Juilles, *Juristourisme*, 133/2011, 11 : le Conseil d'État confirme le caractère de moins en moins intangible de l'ouvrage public mal implanté en en ordonnant la démolition, faisant ainsi prévaloir l'intérêt public écologique sur l'intérêt public économique.

23. CE, 17 juin 1998, *Association de défense des propriétaires longevillais*, n° 169463 : un PLU peut toutefois étendre cette bande littorale au-delà de 100 m. « lorsque des motifs liés à la sensibilité des milieux ou à l'érosion des côtes le justifient » ; cette distance se calcule de tout point de la façade littorale, *id.* CE, 22 octobre 1999, *Commune de Pénestin sur Mer*, n° 180422 et 180447 ; CE, 14 février 2005, *SARL Tamara*, n° 275024 : la légalité du refus de délivrance d'un permis de construire d'une résidence de tourisme sur le littoral doit être appréciée au regard de la nature et de l'importance de l'extension ou de l'aménagement de bâtiments existants eu égard à son lien direct avec l'utilisation de la mer.

24. Par ex., CAA Lyon, 27 déc. 2007, *Cne de Châteauneuf-du-Rhône*, n° 06LY00445 et CE, 31 mars 2010, *Cne de Châteauneuf-du-Rhône*, n° 313762 : le zonage N a pour objet de répondre à « un souci de protection des milieux naturels et paysages », et donc que le bâtiments concernés constituent des « entités formant des éléments du paysage », ce qui n'était pas le cas en l'espèce.

25. Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, JORF n° 289 du 14 décembre 2000, p. 19777.

ou la reconstruction des équipements ou constructions existants « dès lors que ceux-ci sont de nature à permettre de concilier les objectifs de préservation de l'environnement et d'organisation de la fréquentation touristique » (art. L. 146-6-1 C. urb.)²⁶.

Désormais, la possibilité d'aménager ces espaces repose sur un schéma d'aménagement (solution qui a été préférée à celle d'un « plan de gestion » évoquée au cours des débats parlementaires). Le projet fait l'objet d'une délibération du conseil municipal, et est arrêté par décret en Conseil d'État; le schéma approuvé est annexé au plan local d'urbanisme (PLU), lorsqu'il en existe un²⁷.

En fin de compte, le dispositif retenu ne fait que raviver les craintes qui avaient été exprimées à l'occasion des débats parlementaires relatifs au projet de loi SRU, qui avaient conduit certains à en proposer la suppression, estimant qu'il comportait « de graves risques de dégradation des paysages »²⁸.

La protection de l'intégrité de ces espaces ne passe pas seulement par les règles d'urbanisme, mais également par celles de la domanialité publique. Il s'agit ici des servitudes administratives, visant à protéger le domaine public des empiètements des propriétés privées, dont, par exemple, la servitude de passage le long du littoral, d'une largeur de 3 m, sur les propriétés riveraines du domaine public maritime, instituée par une loi du 31 décembre 1976 (portant réforme de l'urbanisme). Ainsi, par exemple, l'art. 25 de la loi (devenu l'art. L.2124-1 du Code général de la propriété des personnes publiques) a entraîné une réforme de la réglementation relative aux occupations du domaine public maritime. L'art. 27 de la loi (devenu l'art. L.2124-2 du CGPPP) pose le principe de l'interdiction de l'atteinte à l'état naturel du rivage. Ces dispositions ont donné lieu à un intéressant contentieux devant la CEDH.

26. Sous la pression des élus des communes et départementaux littoraux, le législateur a en effet admis, en vue de la réduction des conséquences sur une plage et les espaces naturels qui lui sont proches de nuisances ou de dégradations sur ces espaces, liées à la présence d'équipements ou de constructions réalisés avant l'entrée en vigueur de la loi littoral, qu'une commune ou, le cas échéant, un EPCI (établissement public de coopération intercommunale) compétent, puisse établir un schéma d'aménagement (approuvé, après enquête publique, par décret en Conseil d'État, après avis de la commission départementale compétente en matière de nature, de paysages et de sites).

27. Par exception à ces dispositions, le schéma d'aménagement définit les conditions d'aménagement des plages et des espaces naturels qui leurs sont proches, « ainsi que les modalités de desserte et de stationnement des véhicules », tout en fixant « les mesures permettant d'améliorer l'accès au domaine public maritime, de réduire les dégradations constatées et d'atténuer les nuisances »; mais il se « contente » de fixer les conditions propres à l'implantation de ces aménagements, sans les définir.

28. Doc. AN n° 2481, 20 juin 2000, p. 84.

L'accessibilité du littoral et la gestion planifiée des activités touristiques

Les acteurs de l'aménagement touristique et l'accessibilité au littoral

- Les instances et organismes de la protection du littoral

Il convient, face à l'emprise et aux impacts des activités touristiques, de déterminer les instruments de protection/valorisation du littoral les mieux adaptés au contexte en cause, et les plus aptes à répondre à ces enjeux, à la fois quant à leur degré de contrainte (lourds, ou plus légers), à leur niveau (internationaux, nationaux ou locaux), et à leur nature (juridiques, techniques et/ou financiers).

En terme de gestion, la prise en compte et la détermination de modes de gestion intégrée et/ou participative des espaces doit être parallèlement évaluée, à partir d'indicateurs de performance *ad hoc* au regard des objectifs impartis.

Les principaux acteurs de la protection du littoral, enfin, sont constitués en France par :

- une autorité centrale : le *Conservatoire du littoral et des Rivages Lacustres* (CLRL), établissement public administratif de l'État créé en 1975, opérateur foncier (et désormais écologique) qui a constitué un réseau de sites côtiers mis en défens, protégés et ouverts au public (en 2015 : 700 sites, pour 158 000 ha, en métropole et outre-mer, soit 1 450 km de linéaire côtier en métropole, équivalant à plus de 11 % du littoral) ;

- une instance de gestion spécifique : l'*Agence des Aires marines protégées* (AAMP), créée en 2006 sous la forme d'un EPA national, chargée d'animer le réseau d'AMP et de participer aux actions internationales en ce domaine (elle peut se voir confier la gestion directe d'AMP, notamment des *parcs nationaux marins*/PNM) ;

- une protection décentralisée, à travers : les *espaces naturels sensibles* (ENS), et les *conservatoires régionaux d'espaces naturels* (CREN) ;

- des associations (comme, par ex., la Ligue pour la protection des oiseaux) ;

- une fondation : la Fondation de la chasse et de la faune sauvage.

- La liberté d'accès aux espaces nautiques maritimes et aux plages

L'article L. 160-6 C. urb. instaure une servitude de passage sur le littoral qui grève les propriétés privées riveraines du domaine public maritime d'une bande de 3 m, destinée à permettre d'assurer exclusivement le passage des piétons. Il s'agit d'une servitude légale d'utilité publique – qui s'impose aux collectivités locales dans l'élaboration de leurs documents d'urbanisme (SCoT, PLU, permis de construire, autorisations d'oc-

cuper, etc.) –, qui assure leur libre accès à la mer²⁹, ce qui n'est pas indifférent à la pratique de la promenade ou de la randonnée touristique.

Le législateur a ultérieurement créé, en 1986, une servitude transversale au rivage (art. L-160-6-1 C. urb.) pour faciliter l'accès au sentier longitudinal du littoral depuis la voirie existante. La prescription de telles servitudes permet donc de faire figurer dans le PLU des contraintes spécifiques en matière d'occupation des sols, quel qu'en soit l'usage, même si elles ne sont pas toujours instaurées³⁰ dans un but de protection de l'environnement³¹.

Au-delà de la seule liberté d'accès au littoral, aux rivages maritimes et aux plages en l'occurrence, se pose également et parallèlement la question, au regard de celle plus large des autorisations de l'usage touristique des espaces naturels, de la liberté d'accès aux espaces nautiques qui, lorsqu'ils concernent la mer, affectent inévitablement et directement l'occupation et les usages du littoral, ne serait-ce seulement que pour le traverser afin d'accéder à la mer, ou son utilisation à des fins de mouillage par exemple³².

Jusqu'au début des années 2000, et même si les pouvoirs publics ont pris conscience des nuisances comme des dangers (pour les baigneurs, comme pour les autres activités nautiques de glisse) que peuvent représenter les véhicules nautiques à moteur du type « scooter des mers », et « jetski », ceux-ci n'étaient pas soumis à une réglementation spécifique, et leur usage ne fait l'objet que de faibles restrictions³³. Un arrêté est depuis lors venu en réglementer l'usage, au même titre que pour l'ensemble des

29. CAA Marseille, 20 janv. 2000, *Cne de Ramatuelle*, et Min. de l'équipement, des transports et du logement, n° 97-146 et 97-1164, *BJDU* 2/2000, 87, concl. Benoît : il appartient au juge administratif de s'assurer du respect des dispositions relatives à la libre circulation des piétons sur la plage [au même titre que l'accès libre et gratuit au rivage de la mer], qui nécessite un passage suffisamment large à cet effet, sauf report en arrière pour des raisons de sécurité ; TA Rennes, 1^{er} ch., 28 nov. 1984, *Consorts Guyon*, n° 82-471, *RFDA* 1 (6) 1995, note H. Charles, p. 914-915 : cette servitude de passage peut être indemnisée si le passage fréquent des piétons crée un préjudice matériel, direct et certain au propriétaire du fonds riverain.

30. CE, 23 déc. 2010, *Commune de Saint-Jorioz*, n° 307856, obs. E. Royer, *Juristourisme*, 128/211, 11 : une commune exploitant directement les installations d'une plage et faisant payer pour cela un droit d'accès en saison estivale peut être assujettie à la TVA : CE, 21 juin 2000, *SARL Plage « chez Joseph »*, n° 212100, *RFDA* 2000, 797 ; *D* 2001, 733, concl. Bergeal : les concessions de plages naturelles sont des délégations de service public et non de simples concessions domaniales, en raison des clauses de services public figurant dans les cahiers des charges (en ce sens, Rép. Min. n° 31598, *JOAN Q*, 25 oct. 1999, 6192).

31. F. Bouin se demande à cet égard si, « puisqu'en l'état actuel de la législation il n'est pas organisé une intégration des activités touristiques dans le zonage du PLU, il [conviendrait] peut-être de s'interroger sur la place que pourrait justement occuper, dans le droit de l'environnement et de l'urbanisme, un zonage réservé aux touristes » (*op. cit.*, p. 62).

32. À propos des bases littorales de loisirs et de nature, ainsi que des ports de plaisance, *infra* B, 3° et 4°.

33. Cass, 22 juin 1993, n° 92-82712 : les utilisateurs des plus puissants de ces engins sont en tout état de cause soumis à l'apprentissage d'un minimum de règles de conduire par l'obtention du permis de conduire en mer.

véhicules nautiques à moteur à la catégorie desquels ils sont intégrés³⁴. Mais l'accès aux espaces les plus sensibles reste en tout état de cause limité et au-delà de cette seule activité, comme le stipulent certains textes réglementaires portant création de réserves naturelles maritimes³⁵ ou de parcs naturels marins³⁶. Toutefois, on ne peut que déplorer qu'une telle situation soit inévitablement préjudiciable à la prise en compte et à la réglementation de l'activité touristique nautique par le droit de l'environnement.

*La gestion planifiée des sites touristiques littoraux
par les collectivités locales*

Les collectivités territoriales disposent de larges compétences dans le domaine de la planification du tourisme à l'échelle locale, celui-ci étant en quête permanente d'espaces à aménager ou à équiper. Il leur revient, dans leur mise en œuvre, en l'absence le plus souvent de soutien de l'État, de trouver un équilibre souvent difficile entre l'intérêt public inhérent à la démarche de planification dont la collectivité est comptable, et les intérêts commerciaux et financiers qui sont, face à elle, ceux des investisseurs, aménageurs et promoteurs privés.

Si les responsables de ces collectivités n'ont toutefois la plupart du temps guère d'emprise ni d'influence sur les facteurs qui entrent en jeu dans la localisation des activités touristiques, ils disposent à l'inverse d'une plus grande liberté d'action envers les moyens d'accès aux sites touristiques, l'accueil et les capacités d'hébergement, la nature et la gamme des prestations proposées. Ils peuvent notamment utiliser à cet effet les larges pouvoirs que la décentralisation des documents locaux et des procédures d'urbanisme leur a attribués, à travers à la fois l'élaboration planifiée des premiers et la délivrance des autorisations, d'occupation des sols en particulier, dans le cadre et les conditions déterminés par ceux-ci, et ceci sans préjudice de la planification concomitante des activités touristiques dans le ressort de ces collectivités³⁷.

34. Arrêté du 1^{er} juin 2001 relatif à l'utilisation en mer des véhicules nautiques à moteur (modif. 1^{er} mai 2008); leur utilisation relève par ailleurs des dispositions de l'arrêté du 1^{er} avril 2008 relatif à l'initiation et à la randonnée encadrées en véhicule nautique à moteur.

35. En outre-mer notamment, dans trois réserves de l'archipel guadeloupéen : à Saint-Martin, dans les îles de Petite Terre et dans le Grand Cul-de-Sac marin.

36. Ainsi qu'au titre des pouvoirs de réglementation que les préfets tiennent des dispositions de l'article R. 332-7 C. env.

37. Les développements figurant dans le présent paragraphe s'appuieront largement sur les analyses développées par F. Bouin, *Les collectivités territoriales et le tourisme*, Éd. Le Moniteur, Paris, 2007, p.53-76.

- Les plans locaux d'urbanisme et la planification des activités touristiques

L'intégration des règles d'urbanisme au sein de celles déjà existantes s'effectue principalement par le biais des plans locaux d'urbanisme (PLU)³⁸, dans le cadre desquels peut être réalisée une planification des activités touristiques. Ceux-ci, en tant que documents locaux d'urbanisme³⁹, ont pour objet de permettre d'effectuer un zonage du territoire communal qui intègre des données environnementales, mais sans pour autant prendre obligatoirement en compte le tourisme qui peut donc en être ignoré.

Mais, même si ce zonage est d'abord enclin à considérer un certain nombre d'exigences environnementales, s'agissant en particulier de la protection des milieux naturels et des paysages⁴⁰, rien n'exclut pour autant qu'il détermine des zones prioritairement sinon exclusivement affectées aux activités de loisirs et, partant et indirectement, de tourisme. Cette démarche, dans laquelle le juge administratif voit une impérative « gestion harmonieuse de l'espace »⁴¹, pour procéder conjointement du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement, n'en a pas moins des répercussions importantes sur le régime et les conditions d'implantation et d'exercice des activités touristiques⁴².

Parmi les différentes zones concernées par le zonage opéré par le PLU, les espaces classés en zone N (naturelle et forestière) appellent une protection renforcée et de ce fait génèrent un attrait touristique qui doit être obligatoirement compatible avec ces exigences⁴³. Les constructions y sont toutefois en principes interdites, la sauvegarde de l'environnement y prenant le pas sur les activités ludiques, ce qui incite alors parfois les élus à procéder à un zonage trop restrictif. Le contrôle du juge peut alors s'avérer déterminant quant au respect des contraintes légales et règlementaires en la matière⁴⁴.

38. Qui ont progressivement remplacé les anciens POS (plans d'occupation des sols), en application des dispositions de la Loi « SRU » du 10 décembre 2000, précitée.

39. Au même titre et dans une certaine mesure, *mutatis mutandis*, que les cartes communales, ou les schémas de cohérence territoriale (SCoT).

40. Dans le cadre en particulier de son plan d'aménagement et de développement durable (PADD) qui doit désormais obligatoirement y figurer à peine d'illégalité.

41. *Urbanisme : pour un droit plus efficace*, Conseil d'État, Sect. du rapport et des études, et Sect. des travaux publics, *Doc. fr.*, Paris, 20 janv. 1992, p.20.

42. Sur la procédure d'élaboration des PLU et des PADD, voir les articles L. 121-1 et L. 121-3 *sq.*, et R. 123-3 C. Urb.

43. CE, 16 juin 2010, *Leloustre*, n°311840 : la loi littoral n'admet pas de dérogation possible telle celle prévue à l'art. L. 145-3 C. urb. et admise par le Conseil d'État pour les constructions en zone de montagne (cf. C. Devès, « La loi littoral, ses vertus et ses limites », *Juristourisme*, 136/2011, 3) ; TA Montpellier, 24 février 2011, *Préfet de l'Hérault*, n° 1002299 : la révision d'un POS en vue de permettre l'implantation de centrales photovoltaïques constitue, en raison de son ampleur et de sa localisation, une extension de l'urbanisation non réalisée en continuité d'une agglomération (*ibid.*).

44. CE, 3 novembre 1982, *M^e Bonnaire*, rec. p.363, GADU p.40 : le juge se limite en ce domaine au contrôle de la seule erreur manifeste d'appréciation, pour éviter d'être entraîné à un contrôle de l'opportunité.

Afin de répondre à une demande touristique croissante dans les zones littorales et, partant, de rationaliser et d'équilibrer l'utilisation de l'espace, la question du zonage touristique ne peut être éludée par les élus, s'ils entendent mener une politique d'aménagement et de développement harmonieuse et viable, et sa planification s'impose à eux en relation avec l'importance de la demande et de la pression touristiques. Dans le cadre des PLU, cette planification est par définition spatiale, tout en débordant largement le cadre des seules communes, appelant par là une démarche élargie à aux échelons inter et extra communaux.

- La planification des sites touristiques
et de l'urbanisme de loisirs sur le littoral

Elle pose inévitablement, dans la perspective des exigences d'un développement local durable et viable, la question de la place qui peut ou doit être faite à l'environnement à ce niveau⁴⁵. La loi opère aujourd'hui un partage de compétences entre l'État et les collectivités locales dans la détermination mais surtout la mise en œuvre des politiques de tourisme et d'environnement⁴⁶.

Mais, faute d'obligation de réflexion interministérielle dans le domaine du tourisme, l'environnement ne figure pas dans les politiques et au regard desquelles l'État ou les collectivités locales doivent coordonner le tourisme, sur le littoral en particulier, qui est l'une des zones privilégiées de l'activité et de la fréquentation touristiques, pourtant formellement pris en compte par la loi littoral⁴⁷.

La planification de l'urbanisme de loisirs sur le littoral s'effectue à différents niveaux, supra communal principalement, à travers les directives territoriales d'aménagement (DTA)⁴⁸, ainsi que les schémas de mise en valeur de la mer (SMVM), la plupart du temps annexés à celles-ci⁴⁹. La portée juridique qui s'attache à ces derniers a notamment pour effet de

45. F. Bouin, *op. cit.*, p. 65 sq.

46. Plus largement, sur la question particulièrement complexe de la « clarification » des compétences entre l'État et les collectivités territoriales en matière d'environnement, voir les actes des journées d'étude qui y ont été consacrées, au Sénat, le 20 septembre 2012, « Territoires ultra-marins et compétences environnementales. Les DOM-ROM », dans *La clarification des compétences des collectivités territoriales en matière d'environnement (RJE, n° spécial 2013, p. 163-286)*.

47. Loi littoral du 3 janv. 1986, précitée, art. 1^{er} (C. envir. art. L. 321-1).

48. CE, sect., 16 juil. 2010, n° 313768, obs. J. T., *Juristourisme*, 117/2010, 12 : dans les zones couvertes par une DTA, la conformité d'un projet d'urbanisme avec la loi littoral doit s'apprécier au regard des prescriptions de celui-ci.

49. Dans les Dom-Rom, les DTA sont remplacées par des SAR (schémas d'aménagement régional), dans le même objet et avec la même valeur juridique (entre autres : D. Blanchet, « Valorisation du patrimoine culturel et schémas d'aménagement des régions d'outre-mer », dans J.-M. Breton (dir.), *Patrimoine, tourisme, environnement et développement durable*, Série « Îles et pays d'Outre mer », vol. 7, Éd. Karthala-CREJETA, Paris, 2010, p. 329-349.

renforcer celle des dispositions concernées de la loi littoral⁵⁰, dans la mesure où leurs prescriptions influencent l'occupation du territoire – et notamment les possibilités d'extension de l'urbanisation, à des fins touristiques ou autres⁵¹ – au regard des divers usages dont il peut être le support. Ils répondent ainsi à la nécessité de « [planifier] les activités touristiques à tous les niveaux de décision, dans le sens d'une protection et d'une valorisation de l'environnement, y compris dans des documents qualifiés plutôt d'aménagement »⁵².

*
* *

Le littoral constitue un espace aussi convoité, en matière de loisirs, que menacé, à la fois en raison de la surfréquentation due à la concentration touristique et aux caractéristiques d'un milieu souvent fragile. Il convient dès lors d'assurer sa protection face aux activités touristiques dont il est l'objet et le support, en conduisant notamment à cet effet des politiques rationalisées et planifiées qui soient de nature à permettre un aménagement et une mise en valeur compatibles tant avec un développement durable des sites concernés qu'avec un tourisme lui-même durable auquel il offre un cadre et des opportunités privilégiés.

Le développement considérable et souvent mal maîtrisé du tourisme dans les zones littorales a engendré des nuisances et des pollutions multiples, dues aux constructions et aux infrastructures aussi bien qu'à l'occupation et aux activités liées au tourisme. L'urbanisation du littoral à des fins touristiques s'est ainsi souvent réalisée sans cadre normatif sinon véritablement contraignant, tout au moins spécialement adapté au type d'hébergement en cause, et plus généralement aux infrastructures d'accueil, autorisant de ce fait des comportements et engendrant des effets aussi critiquables que difficiles à éviter ou à pallier.

L'insuffisance, l'application parfois imparfaite et difficile, et l'harmonisation souvent aléatoire des dispositifs relatifs à l'urbanisme et à l'environnement, rendent nécessaire la recherche d'un compromis, non pas quant à la suprématie de la loi et de la règle juridique (sauf à remettre en cause les présupposés *a priori* de l'État de droit), mais dans leur application effective et efficiente, afin que les décisions et les actes y soient effectivement et durablement assujettis. L'inadaptation de la norme, dans son contenu, dans son interprétation et dans son application, rend difficilement

50. CE, 7 janv. 1997, *M^{me} Madaule et autres*, n° 170375, *BJDU* n° 5, 1997, obs. J.-C. Bonichot : les SMVM ne doivent respecter que les dispositions de la loi littoral.

51. CE, 29 mars 1993, *Cne d'Argelès-sur-Mer*, rec. p. 1078 : le juge interprète une telle possibilité d'extension au regard du SMVM comme permettant aux autorités municipales de retrouver une part de leurs prérogatives en la matière (dans le même sens, CAA Lyon, 4^e ch., 29 juil. 1993, *Préfet de la Haute-Corse*, rec. p. 460).

52. F. Bouin, *op. cit.*, p. 75 ; *ibid.*, « Les schémas de mise en valeur de la mer, le tourisme et l'environnement », *Tourisme et droit*, sept. 1999, p. 34-37.

évitable une telle démarche, sauf à ne concevoir d'autre alternative que celle de la pérennisation de situations incompatibles avec les exigences de la légalité, ou d'une application forcée de la loi *a priori* vouée à l'échec.

Reste alors à déterminer les conditions, les paramètres et la portée d'un tel « compromis », surtout s'il ne s'appuie pas sur un socle normatif qui en fonderait le caractère partiellement dérogatoire. Qu'il s'agisse de son objet, de son contenu ou de son assise juridique, l'imagination du juriste est directement interpellée par une réalité qui ne saurait être appréhendée, ni a fortiori remodelée, à partir d'une simple approche conceptuelle et formelle de la norme urbanistique et environnementale.

Bibliographie

- Bécet J.-M. (1993), « Décentralisation et urbanisme littoral », *RJE* 1993, p. 531.
- (1993), « Vers une véritable politique de l'urbanisme littoral ? », *AJDA*, n° spécial « Urbanisme et environnement », 05-1993, p. 116.
- Bonnot Y. (1995), *Pour une politique globale et cohérente du littoral en France*, Paris, *Doc. Fr.*, avril 1995.
- Bouin F. (1999), « Les schémas de mise en valeur de la mer, le tourisme et l'environnement », *Tourisme et droit*, septembre 1999, p. 34-37.
- (2000), *Tourisme et droit de l'environnement*, thèse, Limoges, multigr.
- (2007), *Les collectivités territoriales et le tourisme*, Éd. Le Moniteur, Paris, 288 p.
- Breton J.-M. (2003), « Urbanisme touristique littoral et environnement entre fait et droit : enjeux et limites de la démarche normative (le cas de la Guadeloupe) », *RJE* 1/2003, p. 61-77.
- Hostiou R. (2010), « Propriété privée, domanialité publique et protection du littoral : le droit administratif des biens à l'épreuve de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'Homme », *RFDA* 3/2010, p. 543-550.
- Keita Y. (1998), « Le juge administratif et le contentieux de l'urbanisme littoral aux Antilles », *RJE*, 1/1998, 61.
- Le Cornec E. (1997) *La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme*, thèse, Paris I, 1997, multigr., 2 vol., 1020 p.
- Le Pensac L. (2001), *Vers de nouveaux rivages. Sur la refondation du Conservatoire du littoral*, *Doc. Fr.*, juillet 2001.

PREMIÈRE PARTIE

LITTORAUX ET ZÔNES CÔTIÈRES

L'impact du développement touristique

Les territoires littoraux de la station balnéaire Saly Portudal sur la Petite-Côte sénégalaise

Mamadou DIOMBERA

Résumé

La station de Saly Portudal est non seulement la première destination touristique au Sénégal, mais également la plus importante attraction balnéaire de l'Afrique de l'ouest. Elle est particulièrement fragile et vulnérable en raison du nombre considérable de touristes que drainent les installations hôtelières. Cela est lié à l'inefficacité du cadre d'aménagement et à l'absence d'un système planifié de l'occupation de l'espace. Les conséquences d'une telle situation sont, à la fois, d'ordre environnemental, humain et socioéconomique. Il conviendra de les mettre en évidence ci-après.

Dès lors, il semble pertinent de jeter un regard critique et épistémologique sur ce que l'on pourrait qualifier d'invasion touristique. Le but de cet article est de proposer un cadre et une orientation pour la gestion intégrée de Saly. L'étude s'appuie sur des données qualitatives et quantitatives recueillies à partir de l'observation, de la revue de la documentation et de la récolte directe d'informations de base sur le terrain à la station de Saly et de ses environs. Les données collectées ont servi d'abord à identifier les acteurs impliqués dans le processus d'aménagement et de gestion du milieu. Puis, elles ont permis d'appréhender les dynamiques spatiales de l'activité touristique et les conséquences de la mauvaise gestion sur les plans nature, écologique et humain. Enfin, elles ont contribué à formuler des approches alternatives de l'organisation de l'espace à travers la gestion touristique intégrée des territoires littoraux en limitant les externalités négatives spécifiques qui se traduisent en termes de destruction des ressources.

Abstract

The Saly station is not only the first tourist destination in Senegal, but also the largest seaside attraction in West Africa. It is particularly fragile

and vulnerable because of the large number of tourists that drain the hotel facilities. This is related to the inefficiency of the management framework and the absence of a planned system of land use. The consequences of this situation are, both, environmental, human and socioeconomic. Should be of the highlight below.

Therefore, it seems appropriate to take a critical and epistemological look at what could be called the tourist invasion. The purpose of this article is to provide a framework and direction for the integrated management of Saly. The study is based on qualitative and quantitative data gathered from observation of the literature review and direct harvesting of field basic information Saly and its surroundings. The data were used initially to identify those involved in the planning process and middle management. Then they helped to understand the spatial dynamics of tourism and the consequences of mismanagement of natural, ecological and human. Finally, they have helped to formulate alternative approaches to the organization of espa it through integrated tourism management of coastal areas by limiting the specific negative externalities that result in terms of destruction of resources.

La station de Saly Portudal est une zone à fonction touristique fortement marquée par les ressources balnéaires. Elle constitue la vitrine du tourisme sénégalais, placée deuxième destination touristique du pays après Dakar. Cette région littorale représente un espace dynamique, très convoité comme l'atteste l'essor urbanistique et démographique. Cet attrait accentue sa vulnérabilité. La progression du tourisme y est inéluctable dans cette zone tant cette activité suscite l'intérêt des acteurs publics et privés, sans oublier celui des populations locales.

C'est dans ce contexte qu'il devient un truisme de rappeler que les fortes implantations touristiques à Saly affectent négativement l'une des activités majeures de l'économie nationale. Dès lors, la question est de voir comment les jeux des acteurs entraînent des évolutions hiératiques (Magnan, 2008) et un risque permanent lié au développement de l'activité économique touristique sur cet espace côtier en provoquant sa propre destruction (Bachimon, 2006). Au cœur de la réflexion, s'imposent les enjeux autour de programmes non planifiés ou mal gérés qui laissent de lourdes séquelles sur des habitats écologiques fragiles, sur la diversité biologique et sur le patrimoine environnemental et culturel des populations hôtes (Cazes *et al.* 2001).

Aussi, est-il souhaitable qu'un jour les pouvoirs publics soient convaincus de la nécessité de créer des conditions favorables à la préservation de l'environnement littoral et à l'émergence d'une nouvelle forme de tourisme qui participe au développement des territoires littoraux sénégalais et non à leur destruction. Aucune proposition n'est à l'heure actuelle envisagée en ce sens. C'est pourquoi il est urgent que les acteurs touristiques prennent conscience de la vulnérabilité des ressources qui soutiennent ce secteur d'activité qui doit être un véritable outil de développement ; prendre conscience de sa valeur et adopter des mesures correctives

pour contenir l'exploitation abusive d'un littoral confronté à une dégradation croissante de son environnement avec une réduction des ressources en eau et la disparition progressive de la mangrove.

Dès lors, le but de cette réflexion est d'analyser le processus complexe et évolutif de l'aménagement touristique de la Petite-Côte, plus spécifiquement de la station de Saly, en cernant les incidences sur l'équilibre du milieu côtier. De ce fait, l'approche systémique pour effectuer cette analyse semble pertinente, car le tourisme est au cœur d'un ensemble de sous-systèmes en interaction qui nécessitent une meilleure gestion intégrée de la côte (Violier, 2008). Pour ce faire, il convient d'étudier la nature et l'intensité des atteintes portées à la nature et aux habitants et de voir dans quelle mesure elles résulteraient de la mise en valeur abusive du milieu côtier. Comment les acteurs et en particulier les entreprises touristiques peuvent s'engager dans une logique de gestion alternative ? Pour répondre à ces questionnements, il convient de souligner que le tourisme dépend d'un environnement respectueux des critères de durabilité. Il s'agit de proposer des actions visant à faire du tourisme un facteur de changement durable, sur les plans économique, écologique et socioculturel à Saly par une bonne politique de conservation des patrimoines, de la préservation de l'environnement et du maintien du cadre de vie.

L'environnement côtier de Saly Portudal est aujourd'hui à la croisée des enjeux écologiques, socio-économiques, politiques et scientifiques d'une importance capitale. Parmi les problématiques environnementales majeures qui se posent, il y a celle de l'exploitation des ressources positivement ou négativement (Weber *et al.*, 1990). La préservation des ressources littorales est compromise par la modification accrue des écosystèmes sous l'effet de phénomènes naturels (tels que l'érosion côtière) et de nombreuses pressions anthropiques, d'où l'intérêt de la géographie du tourisme et au-delà, d'une collaboration renforcée entre les disciplines.

Cette recherche s'inscrit dans l'analyse théorique et épistémologique d'une géographie du tourisme. Elle convoque les sciences de la nature, humaine et sociale pour une meilleure compréhension globale des interactions entre tourisme, nature et société. Dans cette perspective, la méthodologie utilisée comprend différentes étapes axées sur la recherche documentaire, la récolte d'informations de terrain et de l'observation participante à la station de Saly et de ses environs qui nous a permis de croiser des données qualitatives et quantitatives. Dans un premier temps, les données recueillies ont permis de caractériser le milieu sur les plans naturel, écologique et humain, puis, dans un second temps, d'analyser les impacts des différents aménagements et initiatives opérées à Saly pour être en mesure, au terme de cette réflexion, de formuler des scénarios alternatifs d'organisation de l'espace et de gestion touristique limitant les externalités négatives spécifiques en matière de destruction des ressources.

Dans un premier temps, l'étude explore les dynamiques touristiques et organisationnelles des territoires littoraux vulnérables de Saly en analysant les conditions d'exploitation des ressources et les incidences sur le