



L'IMPACT TERRITORIAL DES LOISIRS PÉDESTRES SUR LE LITTORAL

## **PUBLICATION**

Travaux de recherche réalisés dans le cadre du programme IMTERPED

https://www.vips2.fr/imterped/

Fondation de France

## Piriou Jérome, Rech Yohann & Clivaz Christophe (2020)

### Juristourisme n°234, 23-26.

#### Edition Dalloz

https://www.dalloz-revues.fr/revues/Juris tourisme-43.htm

# Gestion du sentier littoral par les EPCI

Flâner, contempler, randonner sur le rivage, ces pratiques de loisirs et de tourisme, qui font la renommée de nombreuses côtes, sont permises grâce à l'intervention de plusieurs collectivités locales, et plus récemment des EPCI dotés de compétences relatives à la gestion du sentier du littoral.

Le sentier du littoral, ce chemin aménagé à l'usage des piétons le long du rivage (maritime, océanique ou lacustre), est hérité sur plusieurs côtes françaises du sentier des douaniers datant de la fin du XVIIIe siècle - début du XIXe siècle. L'engouement pour les loisirs et le tourisme sur le littoral, marqué depuis le début du XXe siècle, a permis de réaménager le tracé à l'origine employé à des fins de défense de la côte et de structurer une continuité linéaire tout le long du rivage. La pratique pédestre de certaines portions labellisées « GR » par la fédération française de randonnée pédestre est d'ailleurs très importante, suscitant l'intérêt des acteurs du développement touristique. En 2015, dans le cadre de la loi NOTRe<sup>2</sup>, la notion de « chef de file » pouvait être séduisante, compte tenu de la multiplicité de structures et des contraintes financières et de gestion qui y sont liées, mais le législateur a confirmé que les politiques relatives aux sports de nature, comme du tourisme doivent relever d'une compétence partagée<sup>3</sup>. Par ailleurs, un nouvel échelon intervient dans ce partage de compétences, il s'agit des établissements publics de coopérations intercommunales (EPCI), grâce à des transferts de compétences des communes.

#### Aménagement et entretien du sentier du littoral

La loi du 31 décembre 1976<sup>4</sup>, instaurant une servitude de passage des piétons sur le littoral, va interroger le rôle des acteurs qui interviennent dans la délimitation du tracé du sentier et ceux qui ont en charge l'équipement et sa surveillance. L'État, par les préfets et les directions départementales des territoires et de la mer, est garant de la tenue d'un linéaire côtier accessible aux piétons. Mais, dans sa mise en œuvre, ce sont les collectivités territoriales qui interviennent, trouvant à travers les EPCI à fiscalité propre, une institution intermédiaire qui assure le dialogue entre des problématiques trop localisées et celles d'ampleur nationale.

Le sentier du littoral, un tracé aux multiples propriétaires et gestionnaires

Garantir le tracé du sentier du littoral consiste à identifier les propriétaires de parcelles traversées par l'itinéraire et s'assurer d'un accord concernant le passage de piétons sur lesdites parcelles. Sur les propriétés privées riveraines du domaine public maritime, la servitude de passage pour les piétons sur le littoral s'applique légalement de manière longitudinale sur une bande de 3 mètres de largeur afin de permettre le passage des piétons. Concernant les rivages lacustres, c'est une servitude de marchepied qui est grevée sur 3,25 mètres qui interdit aux propriétés d'arborer ou de clore le passage. À partir de 1975, des opérations d'acquisitions foncières d'espaces naturels, qui ont débuté après la création du Conservatoire du littoral, ont permis à l'État de maintenir une continuité du sentier du littoral sur ses terrains. Sur certaines parcelles forestières ou dunaires, l'Office national des forêts a aussi bénéficié de kilomètres sur le linéaire côtier. Dans le même élan, les départements ont engagé, à la même époque,

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> Dans le cadre du programme de recherche sur les impacts territoriaux des loisirs pédestres sur le littoral (Imterped) soutenu par la Fondation de France (2006-2020) nous avons particulièrement étudié les littoraux suivants : baie de Saint-Brieuc, presqu'île de Quiberon, rive française du lac Léman, corniche du massif de l'Estérel et île de Ré.

<sup>2</sup> Loi numéro 2015-991 du 7 août 2015, parution au Journal Officiel du 8 août 2015

<sup>3</sup> Chantal JOURDAN, « Nouvelle organisation territoriale de la France, un paysage institutionnel local redéfini (loi NOTRe du 7 août 2015) », *Après-demain*, 2016/1, n°37, NF

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Loi numéro 76-1285 du 31 déc. 1976, parution au Journal Officiel du 1er janvier 1977.

au titre de leurs politiques d'espaces naturels sensibles, des acquisitions de parcelles. Les communes, également propriétaires de parcelles, doivent assurer, sur l'ensemble du sentier du littoral qui traverse leurs territoires, la sécurité des usagers. Mais beaucoup de parcelles demeurent des propriétés appartenant à des personnes privées. Aussi, face à cette multitude de propriétés et de situations juridiques, les institutions publiques cherchent aujourd'hui à centraliser les informations relatives au sentier du littoral. Dans la volonté de restauration d'un sentier du littoral et de le rendre accessible aux piétons, deux modes opératoires se remarquent. En premier lieu, les conseils départementaux, le Conservatoire du littoral ou encore les communes et les EPCI peuvent être amenés à préempter puis acquérir des parcelles. Par exemple, sur l'île de Ré, depuis 1988, les élus des communes, très influents sur ces sujets auprès du conseil départemental de Charente-Maritime, ont sollicité l'acquisition de parcelles sur le rivage par le Conservatoire du littoral, et davantage en zone rétro-littorale par le département grâce à l'écotaxe, issue des recettes du péage du pont routier. Mais l'aménagement et l'entretien reviennent à l'EPCI qui bénéficie également d'un budget issu de l'écotaxe. En second lieu, les collectivités territoriales ont la possibilité d'assurer des conventions avec les propriétaires privés. Par exemple, dans le département des Côtes-d'Armor, le conseil départemental, en collaboration avec les huit EPCI, réalise un travail d'inventaire pour : identifier les propriétaires et la nature du chemin ; recenser là où la servitude a fait l'objet d'une décision juridique et là où elle a été levée faute d'accord. Les EPCI deviennent de ce fait des interlocuteurs incontournables concernant le sentier du littoral. Les communes tendent à leur transférer les compétences liées à l'aménagement, l'entretien et la valorisation. Quant au Conservatoire du littoral, aux départements, ils leurs confient des mandats de gestion.

#### L'EPCI en charge de l'aménagement et de l'entretien du sentier du littoral ?

Depuis la loi ATR du 6 février 1992<sup>5</sup>, les intercommunalités disposent de compétences liées au développement économique et à l'aménagement du territoire. À ce titre, des EPCI choisissent de manière optionnelle ou facultative des compétences relatives à la gestion de sentiers et chemins de randonnée. Mais la qualification de chemins d'intérêt communautaire ne représente qu'une infime partie du linéaire côtier. Étant donné que le sentier du littoral existe grâce au tracé de l'ancien sentier des douaniers, les EPCI élaborent plutôt de nouveaux itinéraires en arrièrepays. Ces créations facilitent l'aménagement, par un conventionnement systématique avec les propriétaires privés, et la nécessité d'application de servitude est moins prégnante. Un contournement du tracé est assuré s'il manque un accord de propriétaire. La commune dispose d'une antériorité dans la création de sentiers locaux et de ce fait dans la demande d'application de servitude le long du rivage. Désormais, les communes doivent présenter aux EPCI un inventaire des sentiers. C'est à l'EPCI d'élaborer un schéma intercommunal de randonnée pédestre, véritable plan de gestion entre la commune, l'EPCI et le département, ce dernier étant en charge de l'inscription des sentiers dans le plan départemental des itinéraires de promenades et de randonnées (PDIPR). Le département attribue proportionnellement au niveau de classement du sentier (grande randonnée [GR], grande randonnée de pays [GRP], promenade et randonnée [PR]) un financement et assure le balisage des itinéraires inscrits avec le concours technique local des EPCI. L'entretien assuré par un gestionnaire dépend de la convention établie avec le propriétaire des parcelles traversées par le sentier du littoral. L'entretien peut être assuré par une multitude d'acteurs et les situations sont très variées. Peuvent faire l'objet d'un conventionnement avec les propriétaires, des associations locales (par exemple, dans le cas d'une délégation de la commune, de l'EPCI ou par conventionnement de gestion avec le Conservatoire du littoral), la Fédération départementale de randonnée pédestre (par exemple par convention d'objectifs avec le département), ou encore les services techniques et environnement d'une commune ou de l'EPCI (si un transfert de la compétence de la commune a été réalisé). Le transfert de nombreuses compétences des communes aux EPCI affecte la gestion du sentier du littoral. Par des moyens humains, matériels, financiers parfois supérieurs à ceux de petites communes, l'EPCI s'avère être une institution proactive. Mais le tissu associatif, qui a pour habitude de travailler et est subventionné par les communes, n'a que peu d'échanges avec les EPCI.

#### Valorisation touristique du sentier du littoral

La loi NOTRe a contribué à élargir les périmètres spatiaux des EPCI, et à affirmer leurs rôles dans l'exercice de la compétence tourisme, impliquant notamment la gestion d'établissements publics locaux. La promotion touristique, dont la création d'offices de tourisme, constitue un transfert de plein droit aux intercommunalités en lieu et place des communes membres et agissant en vertu du principe d'exclusivité<sup>6</sup>, sauf pour les communes classées « communes touristiques » et « stations touristiques » ou celles bénéficiant de marques territoriales protégées qui ont pu conserver leurs offices de tourisme<sup>7</sup>. Les offices de tourisme intercommunaux valorisent le sentier du littoral comme une offre structurante particulièrement utile pour légitimer le périmètre spatial de l'EPCI.

<sup>5</sup> Loi Numéro 92-125 du 6 février 1992, parution au Journal Officiel du 8 février 1992.

Cde Général des Collectivités Territoriales, art. L. 5216-5 et L. 5214-16.

Code du tourisme, art. L. 134-2. La loi no 2016-1888 du 28 déc. 2016 de modernisation, de développement et de protection des territoires de montagne (dite loi montagne II), JO du 29, prévoit une dérogation du transfert de cette compétence tourisme.

Les offices de tourisme restés communaux référencent également le sentier du littoral comme un lieu d'intérêt de la destination, le juxtaposant à d'autres sites (jardins, parcs, plages, etc.) au sein de la même commune.

#### Le sentier du littoral au service de la compétence tourisme de l'EPCI

Le sentier du littoral constitue un itinéraire privilégié pour les promeneurs et randonneurs, qu'ils soient excursionnistes ou touristes<sup>8</sup>. D'ailleurs, dans plusieurs régions françaises, le sentier du littoral est labellisé « GR » ou « GRP » (GR34 en Bretagne, GRP Littoral du Léman en Haute-Savoie, etc.). Aussi les EPCI exploitent la renommée de ces itinéraires pour y connecter d'autres cheminements, tels que des sentiers d'interprétation. Par exemple, en baie de Saint-Brieuc, la communauté d'agglomération de

Saint-Brieuc a créé et aménagé trois circuits d'interprétation sur la commune d'Hillion sur le thème de la Réserve naturelle nationale. Tous empruntent le GR34, qui longe le rivage de la commune, mais la boucle est assurée par un itinéraire rétro-littoral. En revanche, la commune est en charge de la mise en sécurité du sentier du littoral (barrière, signalétique, etc.). Concernant la communication touristique du sentier du littoral, pour les territoires possédant des stations touristiques ou bénéficiant d'une marque, deux institutions en ont la charge. En baie de Saint-Brieuc, la station touristique de Saint-Quay-Portrieux dispose de son propre office de tourisme et assure la promotion du GR34 sur sa commune.

L'office de tourisme communautaire de Saint-Brieuc Agglomération a en charge également la même mission. Pour assurer cette promotion touristique, la commune de Saint-Quay-Portrieux contribue financièrement à l'office de tourisme municipal comme à l'intercommunal. Mais d'autres institutions communiquent également largement sur le GR34, telles que les agences départementales d'attractivité ou le comité régional du tourisme. Finalement, on constate que le sentier du littoral, et en particulier les portions labellisées GR, constituent un vecteur de marketing territorial majeur.

#### Visibilité de la destination touristique par le sentier du littoral

Les EPCI facilitent une mise en cohérence de l'offre touristique de plusieurs communes réunies. D'ailleurs, outre les schémas intercommunaux de randonnées pédestres, ils créent des schémas intercommunaux de développement touristique. Par exemple, la communauté de communes de la presqu'île de Quiberon (Morbihan) a élaboré un schéma de développement touristique 2018-2021 dans lequel la stratégie est convergente avec la définition d'un schéma intercommunal des randonnées : « développer les liaisons intercommunales pour offrir des itinéraires de promenade et de découverte du territoire [...]. Assurer un maillage territorial optimal en favorisant les boucles littoral-intérieur »9. Ensuite, à l'échelle du département et de la région, le développement touristique intercommunal du sentier du littoral est perçu comme plus efficace, facilitant une communication extrarégionale. Par exemple, sur la rive française du lac Léman, l'agence de développement touristique dispose d'un vaste territoire sur deux départements (Savoie et Haute-Savoie). Aussi, dans la communication touristique orientée sur les lacs, il s'avère que la structuration d'un itinéraire GRP Littoral du Léman semble pertinente pour rendre visible la destination auprès d'une clientèle nationale et internationale. Et les EPCI ont bien intégré cette opportunité. Par exemple, Thonon Agglomération a récemment acquis le domaine de Chignens, propriété de 83 hectares, permettant d'aménager une nouvelle liaison pédestre entre le château de la commune d'Allinges, point de passage sous forme de belvédère du GRP Littoral du Léman, et la commune de Thonon-les-Bains en bord de lac. Les EPCI, forts d'un nombre de missions qui s'accroît depuis ces cinq dernières années, sont sur tous les fronts de l'aménagement du territoire et du développement touristique. Concernant la gestion du sentier du littoral, beaucoup de communes ont délégué les compétences qui y sont relatives, mais doivent s'assurer de la mise en sécurité du cheminement. Les EPCI constituent, pour les maires, une « soupape » dans les décisions et les financements, puisqu'au regard des décisions concernant le tracé, les maires restent les interlocuteurs privilégiés. En revanche, concernant l'aménagement et l'entretien, les EPCI sont des intermédiaires très sollicités par les collectivités territoriales (élaboration d'un inventaire de sentier, politique de développement touristique, etc.). On constate cependant que le tissu associatif garde, pour le moment, davantage de liens avec la commune et le département, collectivités historiquement en charge de la gestion du sentier du littoral. Aussi, il semble parfois complexe pour des élus, à la fois communaux et communautaires, de dissocier leurs rôles selon les compétences respectives entre la commune et l'EPCI.

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Une étude menée par le comité régional du tourisme de Bretagne en 2018 estime la fréquentation du « GR34 » à 9 millions d'usagers annuels.

<sup>9</sup> Extrait du schéma de développement touristique de la communauté de communes d'Auray Quiberon Terre-Atlantique 2018-2021 (p. 19).