



HAL
open science

L'urbanisation illégale sur le littoral du languedoc-roussillon : Entre laisser-faire et reprise en main par les pouvoirs publics

Valérie Lavaud Letilleul, Anne Cadoret

► To cite this version:

Valérie Lavaud Letilleul, Anne Cadoret. L'urbanisation illégale sur le littoral du languedoc-roussillon : Entre laisser-faire et reprise en main par les pouvoirs publics. Perrin Coline (Ed). Un littoral sans nature ? L'avenir de la Méditerranée face à l'urbanisation, 481, pp.175-189, 2013, Collection de l'École française de Rome, 978-2-7283-0962-7. hal-03895663

HAL Id: hal-03895663

<https://hal.science/hal-03895663v1>

Submitted on 13 Dec 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

VALÉRIE LAVAUD-LETILLEUL ET ANNE CADORET

L'URBANISATION ILLÉGALE SUR LE LITTORAL DU LANGUEDOC-ROUSSILLON

ENTRE LAISSER-FAIRE ET REPRISE EN MAIN PAR LES POUVOIRS PUBLICS¹

Malgré le cadre normatif contraignant mis en place par la loi Littoral de 1986, certains acteurs s'inquiètent de la pression urbaine croissante qui s'exerce sur le littoral français et se traduit par le mitage grandissant des espaces à vocation agricole ou naturelle. Mais parallèlement à ce qui relève du marché foncier et immobilier légal, se développe aussi une «face cachée» de l'urbanisation contemporaine que les statistiques ne prennent pas en compte. Il s'agit de toutes les constructions établies de manière désordonnée et en complet désaccord avec les règles d'urbanisme, installées en toute illégalité sur des terrains privés ou publics sur la côte ou à proximité immédiate. Sur le littoral du Languedoc-Roussillon, où le phénomène a pris une ampleur inquiétante depuis les années 1990, on parle de phénomène de *cabanisation*.

Ce néologisme utilisé par les pouvoirs publics, avec une forte connotation négative,

tire son origine du concept architectural de la *cabane* (*barraca* en catalan). Ces constructions, faites en roseau du XVII^e à la moitié du XX^e siècle, de bric et de broc depuis, correspondent à un habitat traditionnel relativement ancien servant d'abri aux chasseurs et aux pêcheurs en milieu hydromorphe. Elles renvoient cependant aujourd'hui à une tout autre réalité. Le concept de cabane recouvre une multitude d'habitats, très différenciés du point de vue de la forme (du préfabriqué à la construction en dur, les caravanes et les *mobil-homes* en constituant les derniers avatars...), comme du mode d'occupation (abri saisonnier, résidence temporaire, voire permanente...). Mais la plupart a perdu le caractère traditionnel, provisoire ou réversible des cabanes du passé.

Depuis 2000, l'intensification du phénomène, les risques et dommages encourus, ainsi

¹ Cet article est à mettre au crédit des recherches menées par l'UMR 5281 ART-Dev (CNRS-Université de Montpellier 3-CIRAD), dans le cadre du programme de recherche COVER «*Conflits d'usage et de Voisinage dans les Espaces Ruraux et périurbains*» (2007-2009 – Porteur du projet : André Torre, Agroparistech). Il était financé par l'Agence Nationale de la Recherche dans le cadre du *Programme Agriculture et Développement Durable* (PADD). Cet article s'appuie également sur différents travaux réalisés par des étudiants du Master «*Gestion des Littoraux et des Mers*» de l'Université de Montpellier 3 dans le cadre de stages ou d'ate-

liers que l'un des deux auteurs, Valérie Lavaud-Letilleul a co-encadrés avec son collègue Jean-Pierre Doumenge, Professeur de géographie dans la même université.

Les deux auteurs tiennent enfin à remercier chaleureusement Jean-Pierre Doumenge pour sa relecture attentive et critique de leur texte. Durant tous leurs échanges passés et présents, sa connaissance fine du littoral, de la maritimité et des gens de mer en Languedoc-Roussillon a considérablement enrichi leur regard, notamment sur les aspects socio-culturels et anthropologiques liés à la cabanisation. Qu'il en soit ici sincèrement remercié.

que la responsabilité engagée des pouvoirs publics ont placé la question de ces constructions illégales sur l'*agenda* politique régional. En effet, les autorités publiques, de l'État aux communes, s'interrogent à présent sur les moyens de régulation à mettre en œuvre pour canaliser ce phénomène, qui du fait de son caractère massif est devenu un enjeu majeur à prendre en compte dans la gestion durable du littoral du Languedoc-Roussillon. Dès lors comment expliquer la diffusion du phénomène? Quels problèmes pose-t-il sur un plan social, culturel, économique, juridique ou politique? Quelles sont les marges de manœuvre des mandataires de l'État et des collectivités territoriales pour trouver des solutions adaptées et efficaces conciliant les désirs contradictoires exprimés par les populations locales?

Pour y répondre, il y aura lieu de définir le phénomène nommé «cabanisation», en mettant en regard la définition juridique des cabanes et sa réalité sur un plan formel, social, économique et politique, même si cette réalité demeure difficile à appréhender avec les méthodes d'analyse factuelle habituelles. Dans un second temps, le décryptage du jeu des acteurs, établi à partir d'une série d'entretiens, offrira au lecteur une vision synoptique des intérêts en présence, qu'il s'agisse des citoyens, des acteurs publics ou des professionnels impliqués dans la valorisation de la mer et des espaces littoraux. Il faudra insister sur la diversité des stratégies des acteurs locaux et sur l'évolution de leur positionnement dans le temps. Enfin, il faudra s'arrêter sur les dernières évolutions des politiques publiques de régulation de la cabanisation. Depuis les années 2000, leur contenu s'est affiné dans le sens d'un traitement au cas par cas, tandis que leur mise en œuvre est assurée par l'utilisation d'une boîte à outils élaborée par les acteurs de la région dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux (communes, syndicats intercommunaux, communautés, département, région et État).

DE LA «CABANE» À LA «CABANISATION»
OU COMMENT L'ON EST PASSÉ D'UN HABITAT
TRADITIONNEL PRÉCAIRE À UN PROBLÈME
DE POLITIQUE PUBLIQUE

Une définition juridique

Dans son acception contemporaine, la cabane se caractérise du point de vue juridique par son caractère illégal. Il s'agit d'«une occupation et/ou une construction illicite à destination d'habitat permanent et temporaire, de stockage ou de loisirs, sur une parcelle privée ou appartenant au domaine public ou privé d'une collectivité»².

Au regard du droit, il existe deux principales sources de non respect de la loi pour ce type d'habitat : l'illégalité d'une construction remonte à son origine, alors que sa *non conformité* peut varier selon l'évolution des normes urbanistiques nationales et locales (tableau 1). On parle d'habitat illégal quand aucune autorisation administrative n'a été délivrée pour leur installation (permis de construire pour une construction neuve ou autorisation de travaux pour une extension de cabanon existant). Il y a également occupation illégale quand le stationnement d'éléments mobiles se pérennise au-delà de la durée autorisée (fixée à trois mois). On parle *d'habitat non conforme* quand ce dernier ne respecte pas les règles qu'imposent les normes nationales et locales d'urbanisme applicables. Or les cabanes sont généralement implantées dans des espaces qui ne sont pas voués à l'urbanisation (bande littorale des 100 mètres, en milieu agricole ou naturel, sur des espaces remarquables du point de vue paysager et naturel, et parfois protégés...). Enfin, certaines ne sont pas conformes à la réglementation sur le plan de leur équipement, notamment dans le domaine crucial de l'approvisionnement en eau et du rejet des eaux usées.

² MIAL, *Traiter le phénomène de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon – Guide pour l'action*, MIAL, 2005a.

TABL. 1 – Typologie des infractions les plus fréquentes relatives aux cabanes.

1. Infractions relatives à la *mise en place* de la cabane

- Absence ou invalidité du permis de construire pour leur installation (lors d'une construction *ex nihilo*).
- Absence ou invalidité de déclaration de travaux et de clôtures (quand il s'agit d'une extension de cabanons existants ou lors de l'exploitation de terrain d'Habitations Légères de Loisirs (HLL) avant obtention du certificat d'achèvement des travaux prescrits).
- Aucun permis de stationnement (lors de la mise en place d'éléments mobiles dont le stationnement se pérennise au-delà de la durée maximum autorisée fixée à trois mois).
- Utilisation permanente et cessation de mobilité des caravanes et *mobil-homes*.
- Poursuite des travaux malgré une décision juridique ou administrative.
- Inexécution, dans les délais fixés, des travaux prescrits par décision juridique ou administrative.
- Obstacle au droit de visite des constructions par les autorités habilitées.

2. Infractions relatives à la *localisation* de la cabane

- Occupation sans titre sur le Domaine Public Maritime et entrave au libre accès à la plage.
- Non respect de la loi Littoral (Code de l'urbanisme) qui s'impose aux documents d'urbanisme (POS, PLU et SMVM).
- Non respect des règles d'urbanisme édictées dans le cadre des POS et des PLU (pour les cabanes implantées en milieu agricole (Zone NA du PLU) ou naturel (zone N du PLU), en retrait des zones vouées à l'urbanisation).
- Non respect des espaces remarquables du point de vue paysager et naturel, et parfois protégés à ce titre (sites inscrits, classés, emblématiques, terrains du Conservatoire du Littoral...).
- Proximité d'un monument historique.
- Stationnement de caravanes ou *mobil-homes* à usage d'habitation en dehors des terrains aménagés à cet effet et respectant la législation qui les concerne.
- Non respect du Plan de Prévention des Risques (PPR).

3. Infractions relatives à l'*équipement* de la cabane

- Non prise en compte de la loi sur l'eau (Code de l'environnement), en référence au Schéma d'Aménagement et de Gestion des Eaux (SAGE).
- Non déclaration de captage dans la nappe.
- Non-conformité des installations de rejets d'eau de vannes et d'eaux usées.

Source : MIAL 2004 et Fabrega 2003 – Conception : V. Lavaud-Letilleul 2007 – Réalisation : V. Lavaud-Letilleul, A. Cadoret 2007.

Mais une réalité actuellement multiforme, difficile à appréhender

Dans les faits, l'une des difficultés majeures du problème est que les cabanes recouvrent aujourd'hui une réalité extrêmement diversifiée, aussi bien sur le plan architectural, fonctionnel, que sociologique.

Autrefois, les cabanons répartis sur la côte à lido catalano-languedocienne, et appelés baraques, étaient un habitat destiné aux pratiques traditionnelles de la petite pêche, de

la cueillette conchylicole et de la chasse au gibier d'eau³. En effet, à l'origine de l'installation d'une «cabane en roseaux et en pailles» située en bord de mer, d'un canal ou d'un étang⁴, comme pour celle d'un «cabanon en pierres sèches» implanté dans les vignes des plaines et vallées languedociennes et catalanes, existe une utilité professionnelle de stockage des instruments de travail, de tri et de premier conditionnement d'une cueillette ou d'une récolte⁵. Lieux et outils de travail, ces constructions légères et précaires ne sont

³ J.-M. Tixier, *Le cabanon*, Paris, Jeanne Lafitte, 1994.; Gruckert F., *Le secret des cabaniers*, Pont St-Esprit, La Mironde, 2001; N. Vakhnovsky et C. Jaquelin, *Cabanons et cabaniers des étangs du Languedoc*, dans *Dossier cabanons et cabaniers des étangs de Camargue, du Languedoc et du Roussillon*, 2005 en ligne : http://www.languedoc-roussillon.culture.gouv.fr/fr/0index/01actu/dossier_ethnologie/cabanons/page4.php; C. Jacquelin et A. Rotschi, *Les cabanons de pêcheurs du Roussillon*, dans *Dossier cabanons et cabaniers des étangs de Camargue, du Languedoc*

et du Roussillon, 2005.

⁴ F. Doumenge, *Un type méditerranéen de colonisation côtière, Palavas*, Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie, 2^e série, tome 22, fasc. 1, 1951; F. Doumenge, *L'habitat en roseaux sur la côte du Roussillon*, Bulletin de la Société Languedocienne de Géographie, 2^e série, tome 27, fasc. 3, 1956, p. 237-263.

⁵ A. de Goriainoff, *La cabanisation, une vieille histoire*, dans *Études Foncières*, n° 28, 1985, p. 31-34.

occupées que saisonnièrement. Elles sont d'ailleurs autorisées sur le domaine public maritime pour les nécessités de la pêche depuis la promulgation de l'ordonnance royale de 1691 (figures 3 et 5, carte 1). Mais tout au long du XX^e siècle, avec la disparition des petits métiers de la pêche et le développement des pratiques de loisirs et de détente sur le littoral, leur forme, leur vocation et leur occupation évoluent. Améliorées et parfois agrandies, elles deviennent une résidence secondaire pour certains, une résidence prin-

cipale pour d'autres (fig. 1). À la moitié du XX^e siècle, ce sont les caravanes et les *mobilhomes* qui prennent place aux abords des étangs⁶. Depuis les années 1980, de véritables bâtisses, construites en brique ou béton, disposant d'une toiture en tuiles et d'équipements modernes (piscine, parabole...) se multiplient, tandis qu'apparaît une ultime forme de cabanisation devenue préoccupante de par son volume, à savoir la tendance des campings à accueillir des résidents de manière permanente⁷.

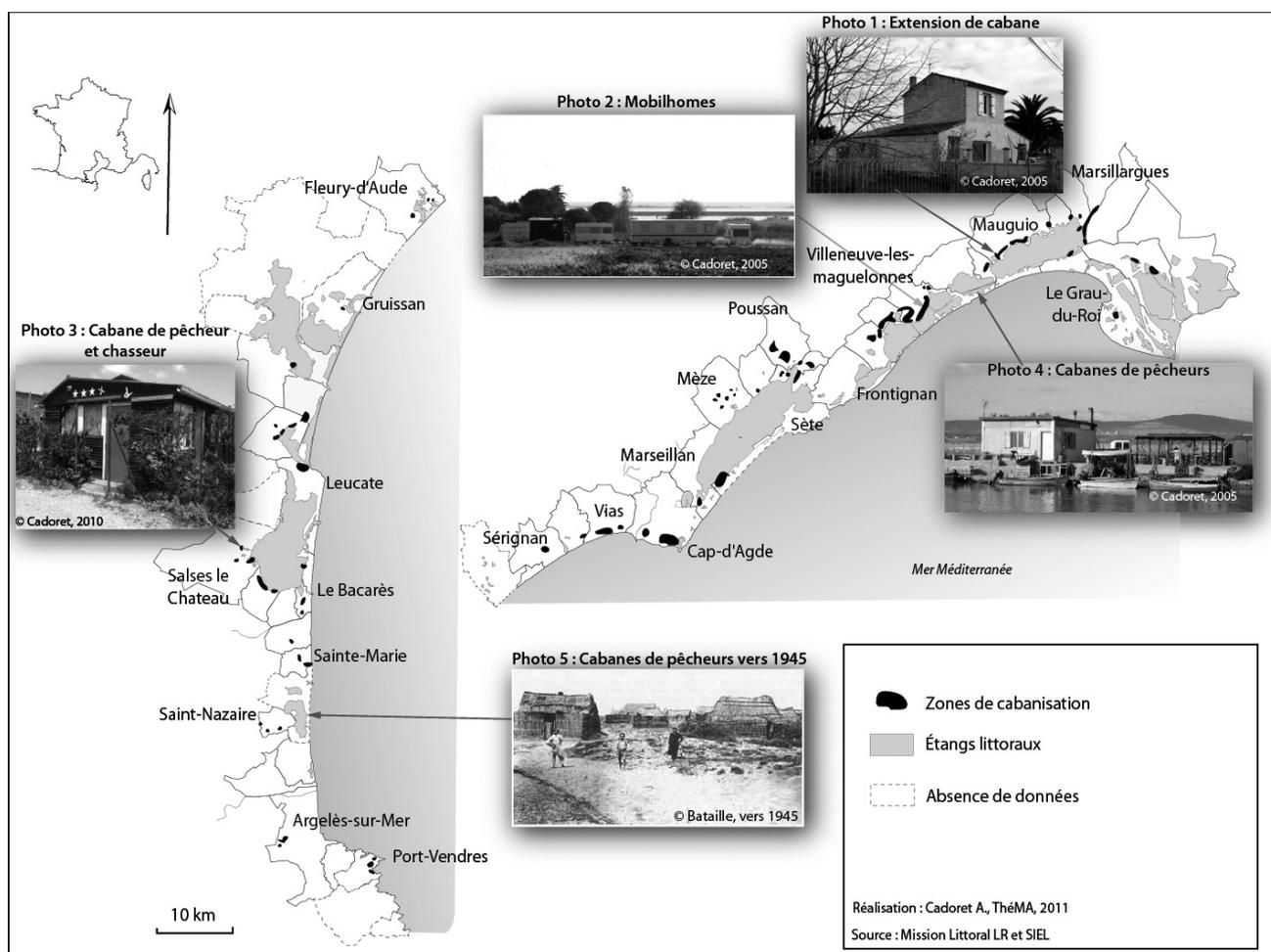


Fig. 1 – Les zones de cabanisation sur les communes littorales du Languedoc-Roussillon.

⁶ P. Galzin, *L'hébergement léger de loisirs sur le littoral héraultais – dimensions socio-économiques, juridiques et spatiales*, Mémoire de DESS «activités et aménagement des littoraux», Université de Montpellier 1, Faculté de droit et des sciences économiques, 1990.

⁷ Sur le concept de «résidentialisation» des campings : P. Lanzellotti, *Les mutations des campings littoraux : état des lieux, enjeux et possibilités d'action*, Mémoire, Master 2 «Gestion des Littoraux et des Mers», Université de Montpellier 3, 2005; CREATER, *L'évolution des campings sur le*

Au final, le débat ouvert sur la cabanisation massive du littoral du Languedoc-Roussillon est autant affaire d'acceptation paysagère et sociale que de conformité réglementaire : la cabane traditionnelle n'est donc pas toujours synonyme d'illégalité et la villa cossue garante de légalité. Et pour le dire en un mot : bien malin qui peut dire à vue d'œil, sans connaître les dispositions normatives en vigueur sur un territoire et l'histoire locale valant depuis quelques décennies, quelle construction est conforme à la réglementation et laquelle ne l'est pas...

Un phénomène devenu massif depuis les années 1980...

Trois évolutions récentes ont transformé cet habitat traditionnel en un véritable problème de politique publique en Languedoc-Roussillon : l'intensification du phénomène, sa localisation préférentielle sur le littoral et la progression de l'occupation permanente...

De fait, le phénomène est resté plus ou moins modéré jusqu'aux années 1980, mais il a pris des proportions inquiétantes depuis lors. Un état des lieux de la cabanisation a été dressé en 2004 par le bureau d'études *Bas Rhône Languedoc* (BRL), sous la maîtrise d'ouvrage de la Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral⁸. Le nombre de cabanes y est estimé à plus de 5 000 en Languedoc-Roussillon. Cela représente une population de 20 000 à 25 000 personnes, soit l'équivalent de la population de la commune d'Agde. Qui plus est, il tend à s'intensifier sur des zones spécifiques du littoral à lido du Languedoc-Roussillon, territoire par essence fragile, soumis à une pression anthropique exceptionnelle depuis les années 1970. 80% des communes littorales sont concernées. Les cabanes se situent principalement sur les

bordures des étangs littoraux et sur le rivage. Elles s'agglomèrent à 90% sur les coupures-vertes aménagées dans les années 1960-1970 entre les stations touristiques par la *mission interministérielle d'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon*, plus connue sous le nom de Mission Racine. Les communes de Vias et de Mauguio sont les plus touchées. Enfin, la vocation résidentielle des cabanes s'affirme, tant et si bien que ces dernières en viennent à constituer aujourd'hui un véritable marché immobilier parallèle. D'un point de vue fonctionnel, l'usage traditionnel pour la pêche ou la chasse ne concerne plus pour finir que 2% des cabanes⁹. La vocation récréative recouvre en revanche les trois quarts de ces constructions illégales, qui sont alors occupées en période de vacances et durant les week-ends¹⁰, et la vocation proprement résidentielle, moins d'un quart.

Les facteurs qui ont entraîné cette aggravation de l'urbanisation diffuse et illégale sont multiples. Le développement de la cabanisation résulte tout d'abord d'une forte augmentation depuis les années 1960 de la demande des populations en lieux de villégiature ou de résidence sur le littoral, en lien avec le développement de la société des loisirs et l'attractivité du bord de mer¹¹. Parallèlement, les contraintes de plus en plus fortes que fait peser la réglementation (notamment la loi Littoral de 1986) pour limiter l'urbanisation sur les littoraux expliquent les faibles disponibilités des communes littorales en terrains constructibles. Dans un contexte de diminution du pouvoir d'achat de certains ménages et d'absence de régulation du marché du logement par les pouvoirs publics, la loi de l'offre et de la demande a entraîné des pratiques spéculatives et une tension extrême sur le marché foncier et immobilier dans les zones côtières. Il faut ajouter pour finir que la généralisation du phénomène a également été

littoral du Languedoc-Roussillon. État des lieux par une approche indicateurs, Rapport pour le compte de la MIAL, 2006.

⁸ MIAL, *Connaissance et identification de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon*, Rapport principal, MIAL, 2004.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ F. Dubost (dir.), *L'autre maison. La "résidence secondaire", refuge des générations*, Paris, Éditions Autrement, collection Mutations, n° 178, 1998.

¹¹ A. Corbin, *Le territoire du vide. L'Occident et le désir de rivage (1750-1840)*, Paris, 1990.

grandement favorisée par le relatif laxisme sur ce dossier des pouvoirs publics émanant des collectivités territoriales, et ce durant de nombreuses années.

L'émergence d'un véritable casse-tête pour les pouvoirs publics

Les pouvoirs publics se trouvent aujourd'hui confrontés aux conséquences dramatiques de cette expansion de la cabanisation. Or les enjeux politiques qui entourent ces constructions illégales sont multiples, et parfois contradictoires.

– *Patrimonialisation*. Certaines cabanes sont dignes d'intérêt sur le plan architectural. Sur un plan anthropologique et socio-culturel, elles permettent de conserver une trace des modes de vie traditionnels se référant au concept de «maritimité». Elles véhiculent un fort potentiel émotionnel, tant pour la population locale, que pour les touristes en quête de particularismes locaux.

– *Protection de l'environnement et des paysages*. Cet habitat illégal localisé sur des écosystèmes fragiles est source de nuisances et de pollution des milieux et des paysages¹². 70% des cabanes bénéficient de l'électricité, 15% de l'eau potable et 5% de l'assainissement¹³. La question du traitement de l'eau et des déchets apparaît primordiale dans ce dossier.

– *Sécurité des personnes*. La cabanisation pose aussi de graves problèmes en matière de sécurité des populations, dans la mesure où les milieux littoraux investis sont souvent soumis à des risques majeurs (inondation, submersion marine...). Le mauvais équipement des habitations peut aussi entraîner des problèmes de salubrité et de santé publique pour leurs occupants.

– *Politique du logement*. L'habitat illégal touche également à une question de société majeure, celle du logement. Le désinvestisse-

ment des pouvoirs publics du logement social et l'explosion des prix de l'immobilier posent concrètement la question du relogement des occupants des cabanes et, plus généralement celle de l'accueil des populations modestes dans les zones côtières.

– *Aménagement du territoire et urbanisme*. En France, le cadrage normatif de l'urbanisation sur un territoire donné s'appuie sur deux piliers fondamentaux : les choix stratégiques de développement et d'usages du foncier, consignés dans les documents d'urbanisme tels que les Plans Locaux d'Urbanisme; ainsi que l'attribution des permis de construire dont sont responsables les maires depuis les lois de décentralisation de 1983. Les maires jouent donc un rôle majeur sur le dossier de la cabanisation dans la mesure où ce sont au final les choix réalisés au niveau municipal qui décident de la légalité ou de l'illégalité d'une construction.

– *Respect de la loi*. Enfin, toute cabane pose fondamentalement la question du non respect de la loi et des moyens, pour les acteurs publics, de la faire respecter. C'est particulièrement vrai sur le littoral du Languedoc-Roussillon qui demeure un «territoire neuf» au regard de la culture socio-spatiale régionale. On y observe encore aujourd'hui, près de 50 ans après le lancement de la Mission Racine pour l'aménagement global du lido catalano-languedocien, des modes d'appropriation et d'occupation de l'espace côtier proches des pratiques observées sur les fronts pionniers. Usages et coutumes s'y affranchissent aisément des règles de droit...

Derrière le caractère univoque de la définition juridique de ces constructions illégales, la cabanisation apparaît multiforme et touche à des problématiques variées. Son développement, tout comme son traitement, font intervenir de nombreux acteurs dont les intérêts ont évolué dans le temps.

¹² F. Poulain, *L'irrésistible évolution des paysages littoraux par le camping-caravaning sur parcelles privées*, IFEN, Lettre de liaison n° 3, publication en ligne [2005],

<<http://www.littoral.ifen.fr/Camping-caravaning.176.0.html>>

¹³ MIAL, *Connaissance et identification...* cit.

LES INTÉRÊTS EN PRÉSENCE :
UN JEU D'ACTEURS COMPLEXE

Pour prendre la mesure des enjeux, il est tout d'abord nécessaire de faire un état des lieux des intérêts en présence à travers un décryptage minutieux du jeu des acteurs. Il comprend d'un côté, les principaux intéressés

– les cabaniers – et de l'autre, les pouvoirs publics qui, de l'échelon national au local, ont *a priori* vocation à endiguer et réguler le phénomène. Le rôle des acteurs assurant les transactions sur le marché de l'immobilier, quoique plus discret, a également son importance (tableau 2).

TABL. 2 – Synthèse des intérêts et du jeu des acteurs autour de la cabanisation

	ACTEURS	LAISSER-FAIRE	RÉGULATION
C I T O Y E N S	CABANIER	– Population marginalisée évoluant hors du cadre sociétal et légal – Cabaniers contournant la loi et souhaitant échapper aux pouvoirs publics	– Demande de régularisation de leur situation par les cabaniers traditionnels (patrimoine & tradition) – Demande de régularisation de leur situation par les néo-cabaniers (investissement & équipement) – Demande de répression des néo-cabaniers par les «cabaniers historiques»
	POPULATION	– Population du cru favorable aux cabanes traditionnelles	– Demande de lutte contre l'urbanisation illégale (milieux, paysage, impôts, accès aux services communaux...)
A C T E U R S	ÉTAT	– Tolérance de pratiques traditionnelles jusqu'aux années 1960 (Mission Racine)	– 1960-1980 : <i>Suppression des cabanes traditionnelles</i> dans le cadre de l'aménagement touristique du littoral (Mission Racine) – Depuis 1990 : <i>Patrimonialisation (DRAC)</i> – Depuis 2000 : <i>Lutte contre la cabanisation rampante</i> <ul style="list-style-type: none"> • Diagnostic général de la cabanisation (MIAL) • Politique de répression (DPM...) • Soutien aux maires (MIAL & Préfet) • Traitement des infractions (tribunaux)
P U B L I C S	MAIRES	– <i>Attentisme & laxisme</i> pour cause de : <ul style="list-style-type: none"> • Électoratisme • Connivences avec des cabaniers • Cabaniers eux-mêmes... 	– <i>Lutte contre la cabanisation</i> : <ul style="list-style-type: none"> • Respect de la loi et équité entre citoyens • Sécurité des citoyens, environnement – <i>Moyens mis en œuvre</i> : <ul style="list-style-type: none"> • Diagnostic affiné du phénomène • Élaboration des documents d'urbanisme • Délivrance des permis de construire • Répression (surveillance et procès-verbaux)
P R O F E S S I O N N E L S	NOTAIRES	– Établissement d'actes de ventes notariés pour des biens illégaux	– Information des acquéreurs potentiels et avertissement de la mairie
	AGENTS IMMOBILIERS	– Proposition à la vente de biens illégaux	– Refus de mise en vente et avertissement de la mairie

Les cabaniers entre défenseurs des traditions et «néo-cabaniers»

En termes d'occupation, la population qui fréquente ces cabanes se répartit en trois catégories différentes. La première, quoique limitée en nombre, a toujours existé : elle renvoie à des personnes qui choisissent de se marginaliser volontairement. Mais il s'agit en majorité d'une population modeste ou défavorisée, occupant de petites cabanes ou des *mobil-homes* sans grand confort. Cependant, on trouve aujourd'hui aussi, à l'autre bout de l'échelle sociale, une population beaucoup plus aisée financièrement. Elle alimente un marché immobilier particulièrement juteux, quoiqu'illégal, puisque certaines cabanes se vendent parfois plus de 300 000 euros...

Globalement, le positionnement des cabaniers par rapport à leur statut et leurs pratiques varie entre deux attitudes différentes¹⁴. Pour certains, ce mode d'occupation de l'espace relève d'un choix et d'un mode de vie assumé et revendiqué, s'appuyant sur des traditions socio-culturelles bien ancrées régionalement¹⁵. Séjourner de manière occasionnelle ou permanente dans une cabane traduit fondamentalement un «mode de vie symbole de liberté» et «sans contrainte». Lieux de vie, de repos ou de détente, les cabanons «retracent une façon de vivre, une culture», «témoignage vivant de l'histoire de l'étang», de plaisirs simples au contact de la «pleine nature». Ils représentent l'«héritage d'un mode de vie spécifique aux gens du pays». Ces morceaux choisis de la presse régionale soulignent le «lien affectif et social» qui lie les cabaniers entre eux et à leur milieu naturel. Dans ce contexte lourd d'identité et de passion, le problème qui se pose est celui du passage de la coutume au droit positif, au plan de la pratique normative. Au nom de l'«esprit des cabanes», les cabaniers et leurs représentants

mettent alors en avant un «patrimoine culturel» «qu'il faut absolument préserver». Ils s'efforcent de faire valoir un droit d'usage, issu d'une «tradition» pour assouplir la rigidité réglementaire. Les conflits engagés ici ou là avec les autorités publiques ont aussi fortement contribué à renforcer non seulement ce sentiment d'attachement à un mode de vie particulier, mais aussi l'identité collective et la solidarité de ces cabaniers sur leur territoire. La création d'associations de défense des cabanes l'illustre bien, puisque 65% des cabaniers sont regroupés en association¹⁶.

Parallèlement, la «cabanisation de luxe» qui s'est développée plus récemment a introduit de nouvelles formes de revendications et de réactions en retour au sein de la population. Ces nouveaux occupants ont investi de fortes sommes d'argent dans leur habitation au bord de l'eau, ils se sont installés dans des quartiers qui s'apparentent progressivement à de véritables lotissements et ils payent pour certains leurs impôts locaux (taxe d'habitation et taxe foncière), tout en participant à la vie locale. Au final, les revendications de ces «néo-cabaniers» s'orientent vers une demande de normalisation et de régularisation de leur situation. Ils cherchent à être reconnus comme des *citoyens à part entière* et espèrent ainsi accéder notamment aux services d'électricité, d'assainissement, de collecte de déchets qui sont proposés au reste de la population...

Un peu à l'image de la fracture socio-culturelle observée dans les communes périurbaines entre les habitants du cru et les nouveaux venus, une rupture s'est donc instaurée entre les cabaniers traditionnels et les habitants des cabanes en dur aux allures de villas. Dans leur démarche de structuration identitaire, les premiers considèrent ces cabanes de luxe comme vidées des valeurs qui animent «l'esprit des cabanes» et leurs habitants, comme totalement illégitimes. D'où les

¹⁴ B. Brun et al. (dir.), *Cabanes, cabanons et campements. Formes sociales et rapports à la nature en habitat temporaire*, Travaux de la SEH, Châteauneuf de Grasse, Éditions de Bergier, 2000.

¹⁵ L. Bazin et C. Jacquelin, *À la revoyure! Joseph le Cabanier*, 2003, film de 24 minutes, en ligne <http://www.languedoc-roussillon.culture.gouv.fr>.

¹⁶ MIAL, *Connaissance et identification...* cit.

réactions de rejet que des cabaniers « historiques » peuvent avoir face à ces « nouveaux venus », certains allant parfois jusqu'à exiger des maires de prendre des mesures répressives à leur encontre pour cause de... « sauvegarde du patrimoine des cabanes ».

La responsabilité de certains professionnels en charge des transactions immobilières

Les échanges que nous avons eus lors de nos entretiens avec des responsables de services d'urbanisme de communes littorales nous ont permis de mesurer le rôle malsain que jouent quelques professionnels en charge des transactions immobilières. Certains agents immobiliers mettent à la vente des biens illégaux lorsqu'ils bénéficient de la complicité de certains notaires, pourtant officiers publics agissant pour le compte de l'État, pour établir des actes de vente frauduleux. Ces pratiques professionnelles illicites contribuent à structurer un marché immobilier parallèle qui entretient illégalité, confusion et spéculation sur certains secteurs du littoral. Ces professionnels ont aussi leur part de responsabilité dans l'extension du phénomène.

Un État tour à tour tolérant, conservateur et répressif

La politique que l'État a adoptée sur le dossier des cabanes peut se définir en quatre étapes.

1) La tolérance des traditions

Comme cela a été rappelé auparavant, jusqu'aux années 1960, les cabanes de pêcheurs étaient réparties sur l'ensemble du littoral du Languedoc-Roussillon. Dans une région historiquement tournée vers l'intérieur et centrée sur la viticulture, le littoral était

alors un territoire relativement peu occupé et fréquenté. Cet habitat coutumier destiné à la pratique de la pêche y était alors toléré de façon tacite ou formalisée (ordonnance royale de 1691 autorisant l'occupation du domaine public maritime) (fig. 1, photo 5).

2) La destruction par un État aménageur (1960-1980)

Ce n'est que dans un passé relativement récent que la perception des représentants de l'État a changé. À partir des années 1960, le plan d'aménagement touristique de la côte du Languedoc-Roussillon porté par la Mission Racine, du nom de son initiateur, est chargé de rendre attractif le littoral en l'assainissant¹⁷. Un arrêté préfectoral interdit alors les cabanes. Cette étape marque la première phase d'un conflit rythmé par l'intervention étatique dans les politiques d'aménagement du littoral de la région¹⁸. Les baraques font alors l'objet de démolition; plusieurs villages de pêcheurs sont ainsi détruits pour cause d'insalubrité et d'occupation illégale du domaine public maritime. Les propos tenus par les représentants de l'État sont explicites : « il ne faut pas considérer l'aspect sociologique de la barquette [...] il faut assainir tout cela. Nous devons améliorer l'image de marque du littoral pour l'ouvrir au tourisme international »¹⁹. À cette époque, la solidarité associative des cabaniers ne fait pas le poids face à l'État et aux intérêts économiques en jeu.

3) La patrimonialisation (depuis les années 1980)

À partir des années 1980, l'État devient porteur de nouveaux objectifs qui traduisent un changement des mentalités. Au début des années 1980, des associations de cabaniers se créent pour revendiquer le caractère patrimonial des baraques et défendre un mode de vie historique, spécifique aux gens de l'étang. Les services culturels de l'État, et notamment la

¹⁷ P. Racine, *Mission impossible? : l'aménagement touristique du littoral du Languedoc-Roussillon*, Montpellier, Midi libre, Coll. « Témoignages », 1980.

¹⁸ A. Cadoret, *Conflits d'usage liés à l'environnement et réseaux sociaux : enjeux d'une gestion intégrée? Le cas du*

littoral du Languedoc-Roussillon, Thèse de doctorat de géographie, Université Paul Valéry, Montpellier III, 2006.

¹⁹ Propos du directeur de la Mission Racine, tirés du journal *Libération* du 26 novembre 1976 et cités par Jaquelin et Rotschi (2005).

Direction Régionale des Affaires Culturelles (DRAC), se chargent alors de protéger et de mettre en valeur certaines cabanes. Ainsi, alors que les baraques étaient dénigrées et détruites entre 1960 et 1970, l'ancien village de pêcheurs de Canet-en-Roussillon fait-il l'objet d'une réhabilitation patrimoniale dans les années 1990. Il se voit d'ailleurs attribuer le « Prix du paysage » par la Région en 1994. Deux cabanes sont également inscrites à l'inventaire des Monuments Historiques de France. À partir de ce moment, l'intérêt patrimonial de certaines cabanes est donc reconnu par la puissance publique.

4) La répression organisée (depuis les années 2000)

Mais depuis une décennie, la prolifération des caravanes et la bétonisation des constructions ont changé la donne. L'évolution des matériaux de construction et l'extension des cabanes poussent différents acteurs au niveau de l'État (Préfet, Commission supérieure des monuments historiques, Conservatoire du Littoral, Direction Régionale des Affaires Culturelles, Service Maritime de la Navigation en Languedoc-Roussillon...) à promouvoir la lutte contre la *cabanisation*... ou contre la « *décabanisation* »²⁰, selon le terme employé par Christian Jacquelin, conseiller en ethnologie de la DRAC, responsable de la politique de conservation évoquée précédemment.

La position centrale, mais inconfortable des maires

Les maires des communes touchées par la cabanisation se situent en première ligne dans le dispositif des politiques publiques à mettre en œuvre. En effet, ils sont au cœur de la problématique pour cinq raisons majeures. 1. En tant qu'élus locaux, ils ont la connaissance du terrain et des populations sur le territoire communal (*observation du phénomène*). 2. Ils

ont la compétence en aménagement du territoire qui leur permet d'établir les documents d'urbanisme décidant de la légalité de l'urbanisation et de l'occupation de l'espace (Plans Locaux d'Urbanisme) (*légalité des zones de construction*). 3. Ils sont responsables depuis 1983 de l'attribution des permis de construire (*légalité des constructions et des travaux*). 4. La loi *Solidarité et Renouvellement Urbain* de 2000 impose un minimum de 20% de logements locatifs sociaux aux communes de plus de 3 500 habitants (*offre de logement social*). 5. Enfin, ils ont par délégation pouvoir de police sur leur territoire pour sanctionner les contrevenants (*pouvoir de police*).

Cependant, dans les faits, l'attitude des maires varie beaucoup d'une commune à l'autre dans la prise en charge du problème. Certains ont depuis de nombreuses années entamé des actions qui leur permettent de maîtriser partiellement, si ce n'est contrôler entièrement le phénomène (ex. commune de Mauguio située à proximité de l'étang de l'Or, à une dizaine de kilomètres de Montpellier). Mais un grand nombre de maires apparaît réticent à prendre part aux conflits liés à la cabanisation. De fait, le lien reliant les élus locaux et les occupants de ces constructions illégales est souvent fort et demeure de ce fait plein d'ambiguïté. Les élus locaux ont administrativement autorité sur les cabaniers et ils ont de ce fait compétence pour verbaliser ceux qui construisent ou agrandissent illégalement leurs habitations. Mais la position des élus locaux vis-à-vis des contrevenants est toujours délicate, car ils doivent à la fois faire respecter les prérogatives réglementaires, tout en gérant les requêtes de leurs électeurs. Or, au niveau local, la question des réseaux sociaux joue un rôle majeur dans le positionnement de l' élu. Ce sont parfois des aquaculteurs qui viennent se plaindre auprès du maire de la pollution des milieux qu'occasionnent les cabaniers. Dans d'autres cas, les occupants des cabanons sont aussi des amis du maire, ou représentent un

²⁰ « En fait, ce n'est pas la "cabanisation" qu'il faut redouter et combattre, mais bien la "décabanisation" » – Propos de M. Jacquelin sur le site internet : [http://](http://www.languedocroussillon.culture.gouv.fr/fr/0index/01actu/dossier-ethnologie/cabanes/page4.php)

poids électoral important. Quand le maire ou des conseillers municipaux ne possèdent pas eux-mêmes une cabane... Dans ce contexte, on comprend aisément l'inertie observée dans certaines communes face à la cabanisation; tout comme le discours de certains maires invoquant l'incurie de l'État pour expliquer leur incapacité à gérer le problème; ou la recherche d'arrangements locaux qui vont dans le sens de la tolérance ou de diverses formes de régularisation abusive. Ces positionnements locaux, où les maires se font les complices d'intérêts bien compris de certains de leurs concitoyens, ont considérablement favorisé l'extension du phénomène.

À la décharge des élus locaux, certains facteurs expliquent la difficulté de leur action sur le terrain. En termes d'observation du phénomène, la progression de l'urbanisation illégale est rampante et pas toujours aisément détectable : « les modifications sont trop peu brutales pour être prises en compte au regard des changements très visibles occasionnés par la construction d'une zone pavillonnaire ou artisanale par exemple »²¹. Le cadre juridique impose par ailleurs un délai très court pour le traitement du problème, puisque le délai de prescription des constructions illégales est fixé à 3 ans par la loi (tableau 3). Enfin, certains maires, conscients des dérives et soucieux d'endiguer le phénomène, se trouvent parfois impuissants pour gérer les dossiers par manque de moyens. Recenser les cabanes, surveiller l'extension des constructions, informer les cabaniers, entamer éventuellement des poursuites judiciaires exige un investissement majeur de la part des communes sur le plan technique, financier et humain. Et dans un contexte de contraintes budgétaires, le traitement de la cabanisation n'apparaît pas toujours prioritaire sur l'*agenda* municipal.

Dans les faits, la position hésitante des élus locaux face à la cabanisation se traduit par une très grande disparité des politiques publiques locales. C'est vrai *dans l'espace* :

d'une commune à l'autre, mais aussi d'une cabane à l'autre sur une même commune, quand il y a délivrance de permis de construire ou régularisation dans un cas, et pas dans l'autre. Cela se vérifie aussi *dans le temps* : d'un mandat électoral à l'autre sur une même commune, en fonction des réseaux des différents maires ou des revirements de la planification locale qui font basculer des cabanes en zones constructibles. Cet état de fait a contribué à créer de grandes inégalités au niveau local, qui sont autant de sources de difficultés aujourd'hui. De nombreuses cabanes sont ainsi référencées au cadastre. Certaines bénéficient des services en réseaux de l'État et des communes (électricité, déchets, réseaux d'assainissement en conformité avec le Code de l'environnement...). Certains de leurs habitants payent leur taxe d'habitation. Et quand, pour finir, il y a prescription – ce qui, sans justifier la régularisation, implique une difficulté pour engager une action judiciaire –, la cabane a presque tout d'une habitation normale et ses cabaniers de citoyens comme les autres...

COMMENT RÉGULER LE PHÉNOMÈNE
DE LA CABANISATION AUJOURD'HUI : UNE
APPROCHE AU CAS-PAR-CAS, DANS LE CADRE
D'UNE GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

Force est de constater que depuis le début du XXI^e siècle, le traitement de la cabanisation est finalement devenu une priorité sur l'*agenda* des politiques publiques régionales. Mais il demeure ardu et complexe. La principale difficulté vient du fait que les cabanes sont multiformes et qu'elles touchent à des problématiques variées. Le traitement du problème mobilise de ce fait des compétences extrêmement diverses et exige de coordonner l'intervention des acteurs dans un ensemble de procédures connexes.

²¹ F. Poulain, *Vivons heureux, Vivons cachés – le guide du camping-caravaning sur parcelles privées*, Le Coudray-Macovard, Éditions Cheminements, 2005.

Le rôle moteur de certaines communes et de l'État à travers la MIAL

Depuis le tournant du siècle, face à la dégradation et à la complexité du phénomène, certaines communes et l'État ont impulsé une nouvelle dynamique partenariale, afin de se doter collectivement des outils nécessaires à la maîtrise du phénomène.

Au niveau des communes, le *Syndicat Mixte des Étangs Littoraux* (SIEL), situé entre Montpellier et Sète, a joué un rôle moteur. Fortement touché par le phénomène en raison de la pression exercée par la proximité de la métropole montpelliéraine, et préoccupé par la dégradation de la qualité des milieux lagunaires, il a initié une démarche partenariale au niveau intercommunal²².

Parallèlement, la *Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral* (MIAL), mise en place en 2000 en Languedoc-Roussillon à l'initiative de l'État, a joué un rôle décisif pour impulser une démarche de gestion cohérente du littoral à l'échelle régionale. Elle a impulsé un dialogue nécessaire entre les services de l'État, les structures locales de gestion des espaces côtiers, les élus, etc. Concrètement, elle a financé le diagnostic régional pré-cité, réalisé par le bureau d'études BRL²³; elle a mis en réseau des acteurs concernés directement et indirectement par le sujet; elle a co-financé un programme d'actions-tests sur des communes pilotes; et elle a produit pour les élus locaux et les gestionnaires un inventaire des outils de lutte contre la cabanisation²⁴.

Comme nous l'ont fait remarquer certains acteurs locaux lors des entretiens, sur ce dossier comme sur de nombreux autres, au vu des actions accomplies sur le plan de la mobilisation des compétences et de la coordination des moyens, la disparition en 2006 de la MIAL ne cesse de surprendre. Pour autant, la poli-

tique mise en place s'est poursuivie, notamment poussée par un préfet du littoral actif. Le Préfet de Région, le procureur général près la cour d'appel et 17 communes volontaires de l'Hérault ont ainsi formalisé leur engagement à renforcer l'action publique en coordonnant leurs efforts par la signature d'une «Charte de lutte contre la cabanisation» en décembre 2008 dont les premiers effets se font sentir aujourd'hui.

Un système d'actions coordonnées dans le cadre d'une gouvernance multi-niveaux

Quels sont les orientations principales et les moyens concrets de l'action publique pour lutter contre ces constructions illégales? Pour contenir l'augmentation du phénomène, et pour que cela fonctionne dans le temps, il apparaît nécessaire d'opérer le bon choix entre les différentes options de traitement et d'adapter les outils et procédures aux contextes locaux. Sur le plan des acteurs, les services de l'État doivent s'appuyer en priorité sur les maires, tout en mobilisant une série de relais qui fonctionnent de façon connexe.

Le diagnostic

Tout choix de politique territoriale doit s'appuyer sur un diagnostic de l'existant. Or le travail réalisé par BRL, qui constitue la première tentative d'inventaire régional, n'est pas suffisamment précis pour donner une connaissance fine du phénomène à l'échelle locale²⁵. Les communes engagées dans cette lutte sont donc obligées de réaliser des inventaires plus ciblés, parfois par quartier. Certaines choisissent de se doter d'un outil de géoréférencement de l'information grâce à un Système d'Information Géographique, afin de gérer l'information spatialisée dans le temps²⁶.

²² MIAL & SIEL, *Gérer l'évolution des cabanes : quels outils à destination des acteurs locaux?*, Actes des journées de formation, lundi 18 et vendredi 22 octobre 2004, Ville-neuve-lès-Maguelone, 2003, 49 p.; H. Fabrega, *Le phénomène de cabanisation sur les marges des étangs palavasiens : état des lieux et diagnostic*, mémoire de DESS «Gestion des Espaces Ruraux et Développement Local», Université de Montpellier 3, 2003.

²³ MIAL, *Connaissance et identification...* cit.

²⁴ MIAL, *Traiter le phénomène de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon – Guide pour l'action...* cit.; MIAL, *Traiter le phénomène de la cabanisation sur le littoral du Languedoc-Roussillon – 43 fiches pour l'action*, MIAL, 2005b.

²⁵ MIAL, *Connaissance et identification...* cit.

²⁶ C. Vanti, *Traitement de la cabanisation dans le quar-*

À partir de là, il existe deux dossiers à gérer en parallèle : celui de l'existant et celui du futur.

Le traitement par la régularisation

La régularisation permet de rendre légale une construction qui ne l'est pas. On mettra de côté ce qui relève de la *patrimonialisation*. Cela ne concerne qu'un nombre limité de cabanes, celles qui seront transmises aux générations futures en raison de leur valeur esthétique, de leur état de conservation ou de leur histoire. Ce sont les services de l'État (DRAC) qui sont en première ligne sur ces questions.

Pour les autres cabanes, la régularisation équivaut à rendre légale l'occupation saisonnière ou permanente d'une construction considérée au départ comme illégale ou non conforme. C'est une solution possible pour les

maires, mais elle doit être maniée avec précaution. De fait, la régularisation demeure un « jeu dangereux »²⁷. Faisant référence aux deux lois du grand pardon adoptées en Italie, l'auteur met en garde contre le sentiment d'impunité que ce type d'action procure aux contrevenants et contre l'attrait que peut exercer la perspective de création d'un marché immobilier juteux où la plus-value pour les propriétaires est maximale (en passant du non constructible au constructible). Pratiquée par le passé au gré des mandats des maires, la légalisation *a posteriori* a pu en effet être perçue comme une forme d'amnistie qui vient alors renforcer le sentiment de la relativité de la force des règles... Dans un contexte de lutte affichée contre la cabanisation, elle est donc à utiliser avec parcimonie et ne doit pas manquer de faire l'objet d'une pédagogie collective pour en expliquer les raisons.

TABL. 3 – Délai de prescription prévu par la loi en fonction des infractions commises

Infraction	Délai de prescription
Construction édifée sans autorisation administrative (déclaration de travaux ou permis de construire) (pour les bénéficiaires des travaux et les nouveaux acquéreurs)	3 ans
Construction édifée conformément à l'autorisation administrative, mais en violation avec une règle d'urbanisme ou une servitude d'utilité publique	5 ans
En cas d'action civile des tiers lésés par une construction litigieuse	10 ans
– Pour les constructions dangereuses, de nature, par leur situation, à causer la mort ou des blessures graves; – pour les constructions édifées, même régulièrement, dans le périmètre d'un plan de prévention d'un risque naturel prévisible; – pour les constructions sur le domaine public; – et pour les immeubles classés ou dans un parc naturel.	Pas de prescription décennale

Source : art. L 480-4 Code de l'Urbanisme; art. L 480-13 Code de l'Urbanisme; art. L 111-12 du Code de l'urbanisme; art. 2270-1 Code civil.

© LAVAUD-LETILLEUL 2011.

tier du Maldormir (Commune de Marseillan), Mémoire de Master 1 «Gestion des littoraux et des Mers», Université de Montpellier 3, 2009; A. Villette, *Traitement de la cabanisation à Agde (Commune d'Agde)*, Mémoire de Master 1 «Gestion des littoraux et des Mers», Université de Mont-

pellier 3, 2009.

²⁷ V. Renard, *Les nouvelles frontières de l'illégalité*, dans *Urbanisme*, n° 318, Dossier «Illégalités et urbanisation», 2001, p. 67-69.

Le traitement par la sanction

Quand au contraire, le maire (mais ce peut aussi être l'État) souhaite faire respecter la loi, il faut passer à une politique de répression qui vise à détruire les constructions illégales. Et étant donné les délais de prescription en vigueur, dans ce cas de figure, le temps joue assurément pour les cabaniers (tableau 3).

La commune de Mauguio offre un bon exemple de cette gestion maîtrisée dans un contexte local mêlant usage traditionnel et urbanisation rampante. Un agent assermenté s'y occupe de ces questions depuis de nombreuses années, ce qui lui a permis de tenir à jour ses dossiers et d'obtenir certains résultats, notamment autour de l'Étang de l'Or, fortement sujet aux constructions illégales. Sa très bonne connaissance du terrain et ses rondes fréquentes sur les sites lui permettent d'y relever les infractions en temps réel. La première étape de l'action répressive passe alors par l'établissement d'un *procès-verbal* qui nécessite une certaine compétence juridique. Mais comme en général, la verbalisation ne suffit pas à faire respecter les règles, il lui faut souvent recourir à une *action en justice*. L'agent administratif dispose pour cela d'un archivage des dossiers au service d'urbanisme de la commune, comportant notamment des séries photographiques qui permettent d'administrer la preuve de l'évolution des constructions. Il a enfin une compétence juridique pour rédiger les dossiers qui vont au tribunal. Il a été rappelé à plusieurs reprises lors des réunions d'acteurs organisées par la MIAL que beaucoup de dossiers montés par les communes avaient été par le passé classés sans suite pour cause de manque de rigueur dans la présentation du cas litigieux. Enfin, comme le délai des 3 années pour la prescription des faits impose un contre-la-montre pour traiter le dossier, il s'est constitué avec le temps un réseau de solidarité inter-professionnel au tribunal qui lui permet également de s'assurer du bon déroulement de la

procédure de traitement du dossier en justice. Il faut ajouter que l'affectation d'une personne sur le terrain permet aussi de gérer «socialement» le problème, en assurant, autant que faire se peut, une information personnalisée auprès des cabaniers, qui ressentent tous les actions entreprises par la municipalité comme autant d'atteintes à leur propriété privée.

La prévention

Mais les pouvoirs publics sont conscients du fait que la cabanisation est rampante. C'est pourquoi l'action publique comporte parallèlement une dimension préventive pour éviter l'agrandissement des constructions ou l'implantation de constructions nouvelles.

En amont, cela passe dans certaines communes par la mise en place d'un système d'information et de communication pour éviter de nouvelles infractions et pour prévenir les revendications des habitants des cabanes (ex. articles dans les gazettes, réunions d'information...). Certaines communes ont également réalisé un diagnostic des espaces potentiellement cabanisables, en fonction des caractéristiques des sites et des terrains adjacents, afin de mieux cibler leur action²⁸. Mais il faut surtout développer un système de surveillance en affectant des moyens en personnel (ex. un agent assermenté), ce qui n'est pas sans poser des problèmes budgétaires pour certaines communes. Enfin, puisque depuis la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, c'est le maire qui délivre le permis au nom de la commune où un Plan d'Occupation des Sols, et maintenant un Plan Local d'Urbanisme, a été approuvé et est devenu exécutoire, certains élus locaux ont choisi d'inscrire les zones de cabanisation et cabanisables dans les documents de planification et sont devenus beaucoup plus stricts dans l'attribution des permis de construire.

Au terme de cet inventaire des composantes de l'action publique progressivement, quoiqu'inégalement, mise en œuvre, il est

²⁸ K. Perrin, *La cabanisation dans la région Languedoc-Roussillon : vers une démarche prospective de gestion du*

phénomène, Mémoire, Master 1 «Gestion des Littoraux et des Mers», Université de Montpellier 3, 2006.

important de rappeler que la *Charte de lutte contre la cabanisation* signée en 2008 a justement pour but de mettre les différents acteurs (État – Préfet, DREAL, tribunaux – les maires et les professionnels – agents immobiliers, notaires) en ordre de marche pour mener ces actions de lutte dans les meilleures conditions de coordination.

CONCLUSION

Le développement de l'habitat illégal sur le littoral du Languedoc-Roussillon fait que la cabanisation y est devenue un problème majeur de politique publique. Qu'il découle d'une tradition ancienne ou de l'actuelle crise du logement, ce processus de formation socio-spatiale évolue de façon différente selon les secteurs littoraux observés. C'est le laisser-faire de nombreux élus locaux qui en définitive a favorisé le processus de cabanisation. De fait, pour les populations locales ou leurs élus, la force de la loi semble souvent varier selon l'ancienneté, l'aspect, la localisation ou la personnalité des cabaniers... C'est la raison pour laquelle, en dehors de la position radicale de l'État aménageur sous la Mission Racine ayant choisi d'éradiquer ces «verrues» ou «scories» sur le littoral dans les années 1960, il est toujours difficile d'opposer de manière claire les autorités publiques et les cabaniers.

Toujours est-il que depuis les années 2000, sous la houlette de quelques communes pilotes et de la *Mission Interministérielle d'Aménagement du Littoral Languedoc-Roussillon*, de nombreux acteurs publics se sont engagés à traiter ce lourd dossier. Dans la mesure où la cabanisation est un problème de gestion globale des sociétés à forte empreinte maritime et de leurs territoires littoraux, son traitement est emblématique des formes de régulation des grands enjeux contemporains.

Il impose une connaissance fine des jeux d'acteurs locaux et des processus traditionnels de règlement des conflits. Il fait appel à des formes d'intelligence collective dans le cadre d'une «gouvernance territoriale» qui nécessite l'émergence de nouvelles formes de régulation de l'aménagement des territoires. Cela sous-entend la capacité à nouer des partenariats entre responsables politiques et professionnels agissant tant aux échelles locale ou micro-régionale que macro-régionale et nationale.

La régulation de la cabanisation exige donc des solutions fortes, mais toujours adaptées à des contextes particuliers. C'est pourquoi elle doit s'appuyer sur une connaissance approfondie des territoires, de leurs habitants et de leur histoire, ce qui place les acteurs de la vie communale en première ligne dans le processus de résolution de la cabanisation. Cela implique évidemment la responsabilité des élus, et notamment des maires, qui se doivent d'être non seulement exemplaires dans le *respect de la loi* (mixité et logement social), mais aussi cohérents et visionnaires dans les *choix de développement* réalisés (planification territoriale) et pour finir, courageux face aux *pressions de leurs électeurs* (délivrance des permis de construire...). Pour qui souhaite un maximum d'efficacité dans les affaires publiques, cette lutte contre l'urbanisation illégale doit s'appuyer aussi sur le concours, le professionnalisme et la probité des différents acteurs qui médiatisent les transactions immobilières (notaires et agents immobiliers). Elle nécessite pour finir un État fort, capable de jouer le rôle de garant de l'intérêt général (aide et soutien à la décision des acteurs locaux, recours aux tribunaux...) quand le rapport des forces politico-sociales (*connivence*) ou politico-économiques (*intérêt*) apparaît trop déséquilibré sur un littoral à présent très convoité...

