

sous la direction de Cristina Garcez

**Christian Devillers
Antoine Haumont
Valérie Morel
Jean-Michel Roux**

le littoral en projets

GRANDS
TERRITOIRES

PARENTHÈSES



COLLECTION GRANDS TERRITOIRES

Pour construire ensemble des territoires durables, intégrant les questions que le Grenelle Environnement a fait naître, les acteurs de l'aménagement du territoire, qu'ils soient élus ou issus de l'administration doivent repenser leurs modes de faire et leurs organisations.

Pour donner corps à cela, une démarche exploratoire d'ateliers a été engagée, visant à tester la capacité à mener un urbanisme de projet d'une manière collégiale et concrète.


À la lumière des enseignements de ces ateliers, la collection a pour vocation de relater, retranscrire et diffuser les réflexions et travaux sur les Grands Territoires, conduits et animés sous l'égide du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer.






sous la direction de Cristina Garcez

GRANDS
TERRITOIRES



Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le Climat
Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature
Direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages
Sous-Direction de l'Aménagement durable, bureau des Stratégies territoriales

© COPYRIGHT 2009, ÉDITIONS PARENTHÈSES
ISBN 948-2-86364-230-6





Christian Devillers
Antoine Haumont
Valérie Morel
Jean-Michel Roux

le littoral en projets

PARENTHÈSES





Penser le développement durable du littoral

En France, plus de six millions de personnes résident dans des communes littorales, cela représente une densité de 315 habitants par km², un chiffre trois fois supérieur à la moyenne nationale !

Le littoral reste un territoire particulièrement fragile qui réclame de trouver, plus qu'ailleurs, le nécessaire équilibre entre le développement économique et la préservation de l'environnement, entre le développement de l'activité touristique, de l'agriculture, de la conchyliculture, de la pêche et la protection des écosystèmes, des sites, des paysages...

Le Grenelle de la Mer, lancé par Jean-Louis Borloo, a mis en exergue toutes ces problématiques apparemment contradictoires. Cette démarche, unique en Europe, invite l'ensemble des acteurs du monde marin à agir de concert. Rappelons-nous, dans l'esprit du sommet de Copenhague, que les zones littorales sont directement concernées par les effets du changement climatique en particulier du relèvement du niveau de la mer. 24 % du littoral métropolitain naturel recule du fait de l'érosion. L'Outre-mer, avec notamment ses atolls et ses lagons, est directement exposé à la montée du niveau des eaux.

Il nous faut penser le développement durable du littoral comme une construction dynamique, portée vers l'avenir, associant tous ceux qui, au quotidien, sont garants de la gestion, du bon fonctionnement de ces territoires et de leurs ressources. Je pense, bien entendu, aux élus locaux, aux acteurs économiques de terrains, aux associations, à la population et aux usagers, coresponsables de ces territoires, qui les habitent et les font vivre.

Ce premier ouvrage inaugure une nouvelle collection intitulée « Grands Territoires ». Il manifeste concrètement les changements à l'œuvre. Il relate un travail exploratoire engagé par le ministère avec les collectivités visant à tester en grandeur réelle la capacité à retrouver le chemin d'un urbanisme de projet, sur le littoral métropolitain. Comme tout travail exploratoire, il pose autant de questions qu'il essaie d'apporter de réponses :

Comment arriver à concilier protection et développement ?

Comment construire un partenariat de projet ?

Comment donner corps à un projet, à travers les outils de la représentation ?

Comment tout questionner pour arriver à réellement transversaliser les réponses ?

Comment re-découvrir le territoire pour le re-crée ?

Puissent ces travaux contribuer à témoigner des changements à l'œuvre, tant dans la manière de faire que dans celle d'aborder les questions auxquelles nous avons à faire face.

Benoist APPARU

Secrétaire d'État chargé du Logement et de l'Urbanisme



Introduction

Cet ouvrage transcrit les premières expériences de projet de l'Atelier littoral, lancé en 2006 par le ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire¹ sur trois sites pilotes.

Le point de départ de cette initiative procède d'un constat des difficultés rencontrées par les services locaux de l'État, placés d'une manière récurrente et générale dans une situation de « crise » vis-à-vis de la Loi littoral, les menant à gérer les conflits d'intérêts au coup par coup. Cette situation inconfortable conduit les élus des communes littorales à manifester leur mécontentement auprès du gouvernement, par des interpellations directes ou par le biais de leurs députés ou sénateurs. Leurs principaux motifs d'insatisfaction portent sur le sentiment que cette loi est appliquée de manière trop « stricte » et, par ailleurs, sur les différences d'appréciation des textes d'un département à l'autre.

Ces territoires étant aussi soumis à toute une série d'autres protections (risques, environnement, milieux sensibles, inventaires, etc.), la loi sert aussi de cible, visible et identifiée aux yeux de tous, censée manifester les « difficultés » de développement qu'elle génère par son application. Elle joue en quelque sorte un rôle d'exutoire.

Les recours contre la loi se sont multipliés, souvent portés par des associations revendiquant la défense de l'environnement. De ce fait, les risques d'instabilité juridique et d'incohérence d'interprétation vont croissant. Plus globalement, cela veut aussi dire que l'État laisse au juge le mot de la fin, sur un sujet éminemment sensible, touchant aux questions de paysage, de protection des espaces naturels et d'évolution des pratiques sur ces espaces considérés comme un patrimoine commun de la nation. En dernier ressort, ces procédures, mises en œuvre pour de bonnes ou de mauvaises raisons, font que les opérations de construction ou d'aménagement n'aboutissent pas ou ne sont même pas entreprises.

Il ressort de ces mécanismes la perception générale que rien ne peut se faire sur le littoral et que le dialogue à trois est impossible, entre les élus entrepreneurs, l'État qui veut tout interdire et les associations qui veillent à ce que ce sentiment d'interdiction généralisée soit effectif. Partant de là, une lecture binaire de la situation se dessine : d'un côté, les espaces déjà construits, où la concurrence est féroce pour se voir

octroyer l'occupation de l'espace et une « vue sur mer » ; de l'autre, les espaces « naturels » (ou au moins libres de construction), qui doivent faire l'objet d'une protection maximale, sans que soit systématiquement posée la question de leurs usages et de leur gestion.

Nous assistons de ce fait à un recul constant des activités maritimes traditionnelles et de l'habitat permanent, aux bénéfiques de nouveaux usages principalement liés à la plaisance et au tourisme, générant des logiques d'occupation temporaire.

Il faut toutefois réaffirmer, en préambule, l'intérêt et l'utilité de la Loi littoral, qui a permis aux services de l'État, depuis 1986, de « tenir bon » face aux puissantes pressions qui s'exercent sur ces territoires très convoités. Pourtant, il semble aujourd'hui que cette mission d'intérêt public peut difficilement être remplie avec la seule aide des outils législatifs et réglementaires.

Il est donc apparu utile voire nécessaire de proposer de nouveaux modes d'action permettant de sortir de cette « crise » par le haut. Pour ce faire, l'idée d'un atelier de projet a été proposée aux services de l'État dans les départements littoraux intéressés, volontaires pour engager un changement de regard et d'échelle sur ces territoires fragiles.

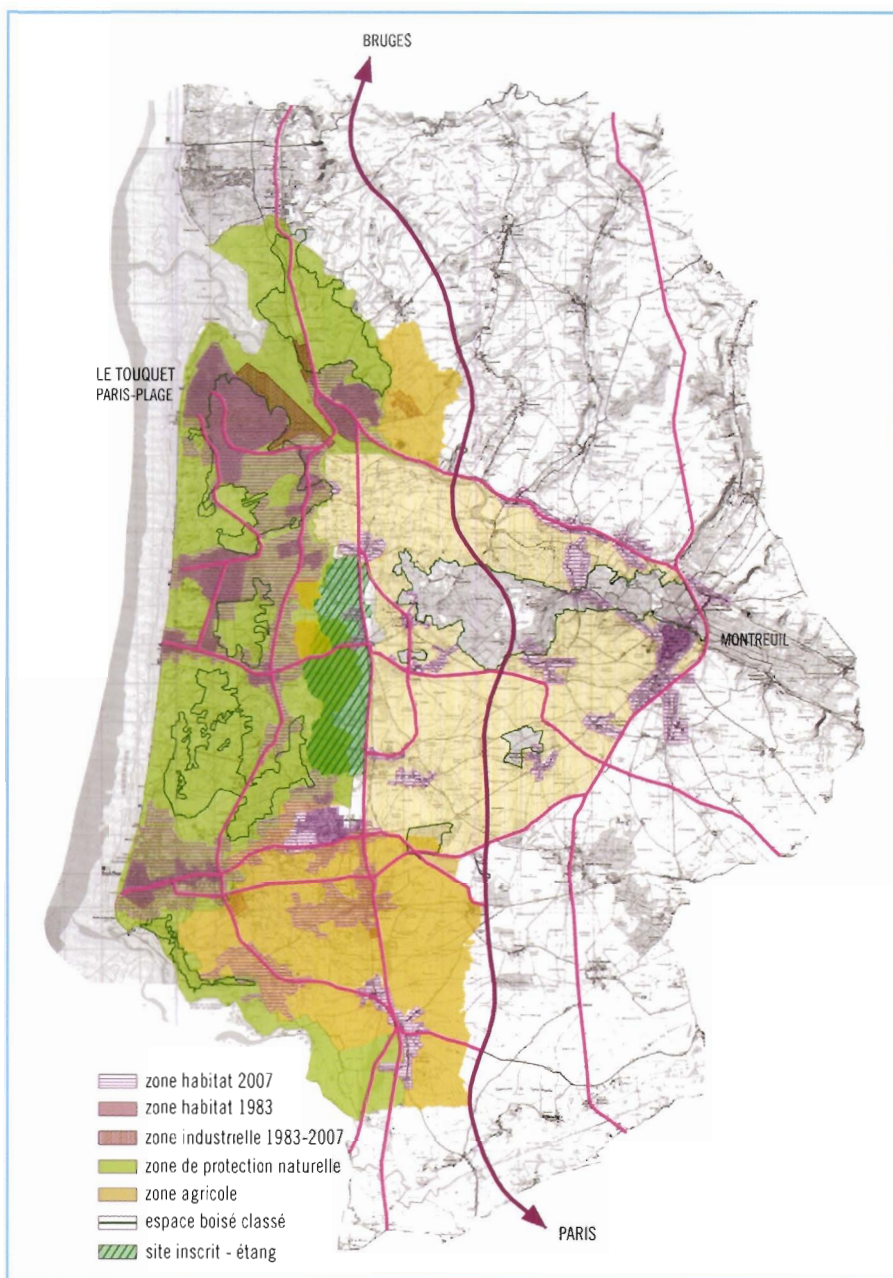
Pour préparer ces ateliers de projet locaux, durant toute l'année 2006, dans un premier temps, un atelier national de réflexion sur l'aménagement du littoral a réuni les directions régionales de l'Équipement, ce qui a permis d'analyser les évolutions en cours à l'échelle régionale, en privilégiant l'approche par « façade » littorale (mer du Nord, Manche, Atlantique, Méditerranée). Ce premier atelier a produit une contribution importante sur les dynamiques observées (peuplement, développement économique, déplacements, milieux naturels, etc.), mettant en évidence un réel changement d'échelle de l'occupation littorale et la nécessité de rentrer dans une approche tenant mieux compte des interrelations entre les dynamiques (économique, démographique, écologique, etc.) et les échelles d'approche. Cette première prise de conscience a favorisé aux yeux de tous la nécessité de privilégier des approches « par le projet ». Impulsé par Pascal Lelarge², un appel à propositions auprès de sites littoraux pilotes a été lancé. Cet appel, baptisé Atelier littoral, a été conçu et conduit par Cristina Garcez³ et a permis de lancer une première expérience comparative de projets, avec trois sites-test, proposés par les services départementaux de l'Équipement⁴. Ces sites, aux périmètres très vastes incluant les fronts littoraux et leurs arrière-pays, ont été retenus pour la représentativité des questions

¹ Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature, direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, sous-direction de l'Aménagement durable, bureau des stratégies territoriales (DGALN/DHUP/AD1).

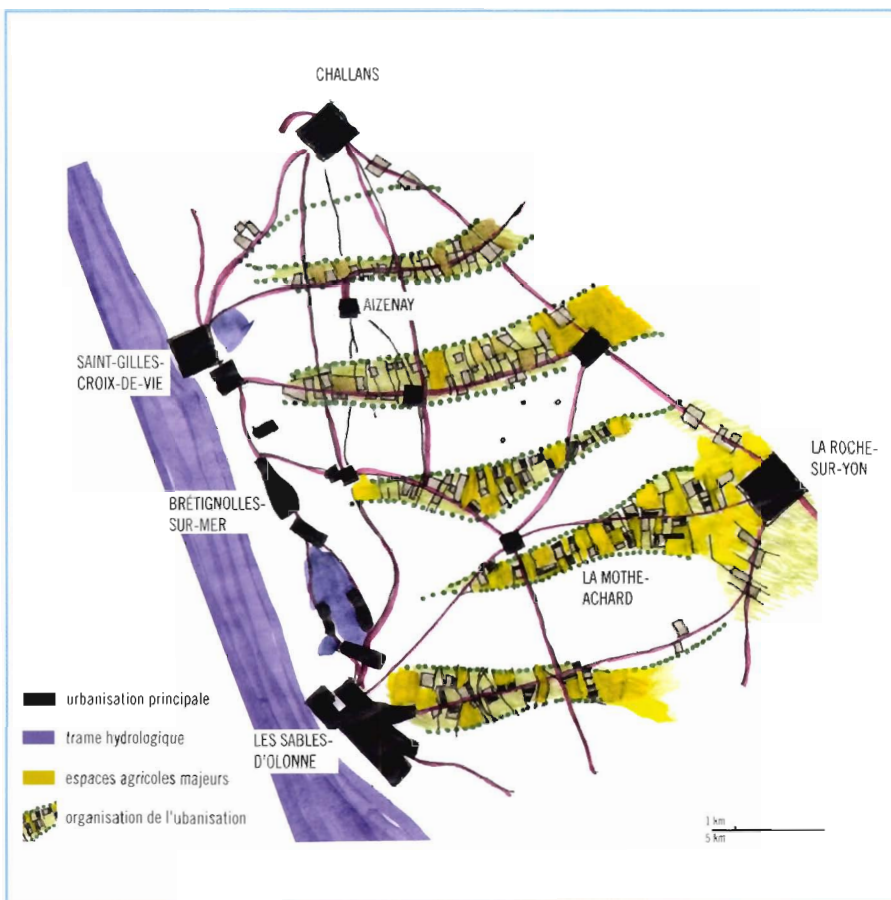
² Alors directeur adjoint à la DGHIC, chargé de l'Urbanisme.

³ Architecte et urbaniste de l'État, chef du Bureau des stratégies nationales (sous-direction Planification et Aménagement, DGHIC).

⁴ Morbihan, Pas-de-Calais et Vendée.



→ Le Touquet, Berck, Montreuil (Pas-de-Calais) : principales utilisations du sol



→ Triangle vendéen, éléments d'un projet :
esquisse de corridors environnementaux de développement

majeures auxquelles le littoral métropolitain est soumis : logiques de protections, modes de développement, évolutions de milieux naturels fragiles, conflits d'usages, pression de l'urbanisation localisée en bord de mer et diffuse partout ailleurs.

Le principe général de l'Atelier consistait à se rendre sur place, en mettant à la disposition des services de l'État, pendant une année, une équipe pluridisciplinaire de projet travaillant sur tous les sites à la fois.

Cette équipe a été composée autour d'un architecte-urbaniste, Christian Devillers et d'un économiste-urbaniste, Jean-Michel Roux, mandataire de l'équipe. Deux géographes ont été associés à ce noyau de base : Antoine Haumont, pour les questions générales de peuplement et de gouvernance, Valérie Morel pour les questions environnementales et de protection des milieux littoraux.

Tout au long de l'année 2007, l'équipe a travaillé en parallèle sur les trois sites, se déplaçant plusieurs fois sur les lieux pour analyser,

rencontrer les acteurs locaux et discuter de scénarios possibles de développement.

Les séances d'atelier se sont déroulées sur plusieurs journées consécutives durant lesquelles l'équipe élaborait sur place l'analyse et les hypothèses de projet, en collaboration étroite avec les services de l'État. Le « passage au projet », c'est-à-dire à une approche anticipative de l'avenir des territoires, avait pour objectif d'initier un changement de posture des services, leur permettant de dépasser les difficultés rencontrées quotidiennement dans la pratique ponctuelle et réglementaire.

À travers la construction commune d'un point de vue sur le développement, il est possible de se placer dans une attitude plus apaisée (moins défensive) face aux questions survenant, et par là même de constituer une vraie force de proposition pour les élus et les territoires concernés.

Par ailleurs, il est important de souligner qu'il a été quasi systématiquement nécessaire de changer d'échelle d'analyse, ce qui a induit un élargissement des périmètres d'études proposés à l'origine. Cet agrandissement de la focale a bien souvent permis de repositionner les problématiques et de mettre en exergue une pluralité de visions sur les questions initialement posées.

La méthode de travail a privilégié la traduction spatiale des enjeux et, pour ce faire, l'utilisation de la représentation graphique. Une série successive de cartes a donc été élaborée directement en atelier, conjointement par l'équipe-projet et les services de l'État, représentant à des échelles variables la situation existante et les projets en cours, en croisant toujours les différents enjeux (systèmes naturels, activités, réseaux et dessertes, urbanisation, agriculture, etc.). Cela a permis de faire apparaître de nouvelles « géométries » d'enjeux et de valeurs. Partant de là, une lecture très globale des figures ainsi dessinées a permis à l'équipe projet de dégager des évidences, des opportunités nouvelles de projet et des cohérences à construire, bien souvent sur des échelles beaucoup plus importantes qu'envisagées auparavant. Cette méthode exploratoire et concrète a permis aux services de l'État d'envisager un autre mode de légitimation de leur action, au-delà de leur rôle régalien. Dans le débat permanent qu'ils entretiennent avec les élus de leur territoire d'administration, comment proposer une lecture prospective, élargissant ce débat à l'aménagement du territoire au sens large. Cette prise de position sur l'avenir d'un territoire, quand elle est bien menée, permet de parler « projet » avant de parler « procédure et outils ». Elle nécessite alors de se donner justement les moyens de construire sa propre vision.

Sur les territoires concernés, il est apparu évident qu'il fallait d'abord et avant tout sortir des approches séquentielles et spécialisées, comme nous l'avons vu en changeant d'échelle mais surtout en intégrant à la réflexion les dynamiques d'arrière-pays : l'un des premiers résultats de l'Atelier est d'avoir confirmé la nécessité d'accorder autant d'importance au littoral qu'au « rétro-littoral ». À cette condition, les espaces à protéger sur la bande littorale, les coupures d'urbanisation, la desserte et les modes d'occupation des sols apparaissent sous un autre angle : ces territoires prennent de l'épaisseur et peuvent s'organiser autrement, selon d'autres types de solidarités.

L'Atelier a exploré les possibilités de construire un projet en utilisant la créativité d'une équipe extérieure, soumise à la participation active, parfois enthousiaste, des services locaux de l'État, parfaits connaisseurs de leur territoire, mais qui le redécouvrait en même temps que l'équipe.

Ce travail, élaboré dans un premier temps « en chambre », devait servir ensuite à engager un débat avec les élus concernés par ces territoires. Il n'a seulement eu lieu que dans le Morbihan, sous l'égide du préfet et du directeur départemental de l'Équipement, qui avait porté une attention toute particulière aux travaux menés lors de l'Atelier. Le Préfet a réuni les élus des communes riveraines de la ria d'Étel, objet du travail d'atelier dans ce département. Cet ensemble de communes est écartelé entre deux Schémas de cohérence territoriale (Scot) différents, dont la frontière est justement le lit de la ria. La réaction des élus à la présentation de ces travaux a été plutôt positive, au point de regretter le fait de n'avoir pas été associés plus en amont à ces travaux.

Un autre résultat immédiat de l'Atelier est d'avoir fait comprendre l'utilité du caractère expérimental donné à certaines opérations. Ce petit parfum d'inconnu ou d'imprécision des résultats attendus au départ attire tout le monde et permet peut-être de mettre en place dans de bonnes conditions un partenariat renouvelé autour de la notion de projet. Se mettre en situation d'initiative novatrice permet aussi à l'État d'être mieux reconnu comme une force de proposition et non pas seulement comme une menace ou un frein.

Fort de ces premiers résultats encourageants, une nouvelle série d'ateliers a été lancée en 2008, cette fois sur trois territoires de moyenne montagne. Et en 2009, cinq nouveaux sites littoraux se sont engagés dans l'expérience. La méthode employée reste la même, en essayant de capitaliser continûment les résultats des travaux antérieurs. Pour chaque série d'ateliers, l'équipe de conception change, tout en restant de très haut niveau, car elle participe elle aussi à l'évolution progressive de la méthode. Les principaux efforts portent

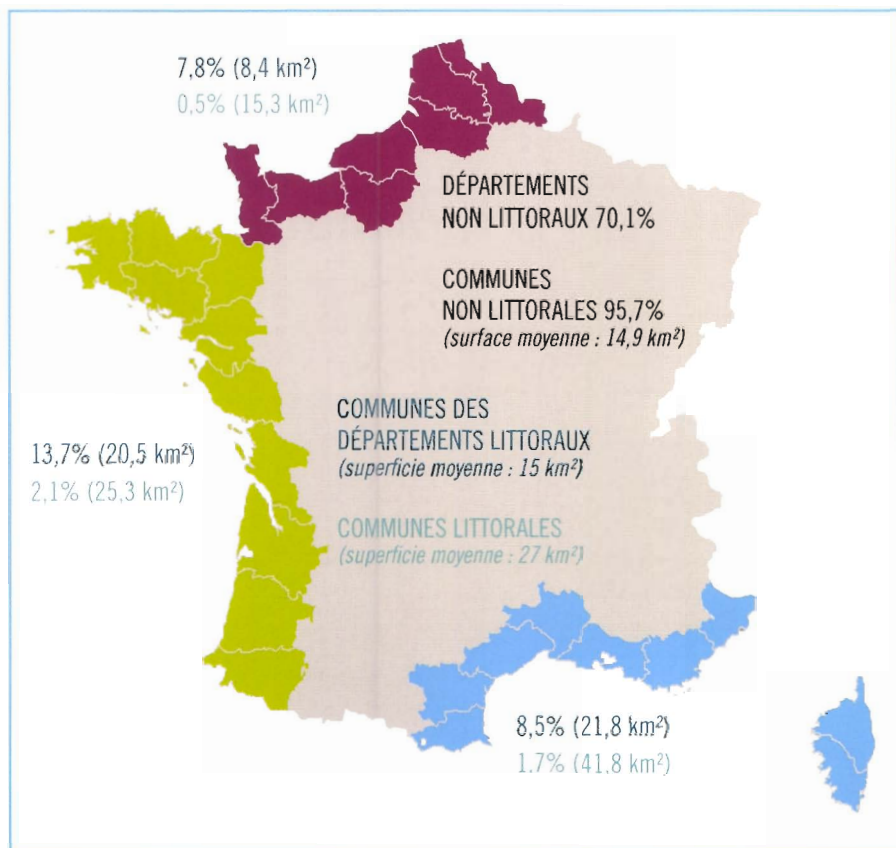
sur la réalité de l'association dans le travail des services locaux et des élus concernés, qui seront bien évidemment les seuls en capacité de poursuivre et développer ces premiers travaux exploratoires.

→ **Nota**

Pour citer leurs partenaires, leurs sources et leurs données, les rédacteurs de l'ouvrage ont dû affronter l'instabilité des dénominations d'organismes administratifs, due en particulier aux réformes successives des services de l'État. Le parti suivant a été adopté :

- chaque étude ou rapport est cité avec les intitulés de l'époque de sa publication figurant sur la couverture ;
- dans le texte, en revanche, le terme ministère de l'Écologie désignera ce qui est en 2009 l'ensemble des services du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer, et auparavant des diverses dénominations du ministère de l'Équipement.

Cinq auteurs ont participé à l'élaboration de cet ouvrage, auxquels il faut ajouter une cartographe. Certains chapitres mentionnent le nom du principal rédacteur, les autres sont le produit de plusieurs textes rassemblés et remis en forme.



→ Le territoire littoral

À propos du littoral et de son aménagement

Particularismes littoraux

« Il n'existe pas en France de définition standard, unique ou même officielle du littoral qui permette de traduire de façon satisfaisante la complexité de ses enjeux¹. » Sous cette réserve, le littoral français est soumis aux règles et procédures générales concernant l'aménagement du territoire et l'urbanisme. Par ailleurs, toute décision et prescription doit être conforme à une législation particulière, dont la pièce principale est la Loi littoral, longuement préparée, approuvée en 1986 à l'unanimité des parlementaires.

Pour les vingt ans de la Loi littoral, des synthèses ont été élaborées :

— une analyse statistique et cartographique, « Les évolutions des territoires littoraux », réalisée par le Cete Méditerranée pour le ministère de l'Écologie, septembre 2007 ;

— un « Bilan de la Loi littoral et des mesures en faveur du littoral », rédigé par la DGUHC, coordination DIACT et le secrétariat général de la Mer, disponible à la Documentation française, septembre 2007.

Si on considère les découpages des collectivités territoriales, les seuls qui puissent fournir des données statistiques, le littoral concerne :

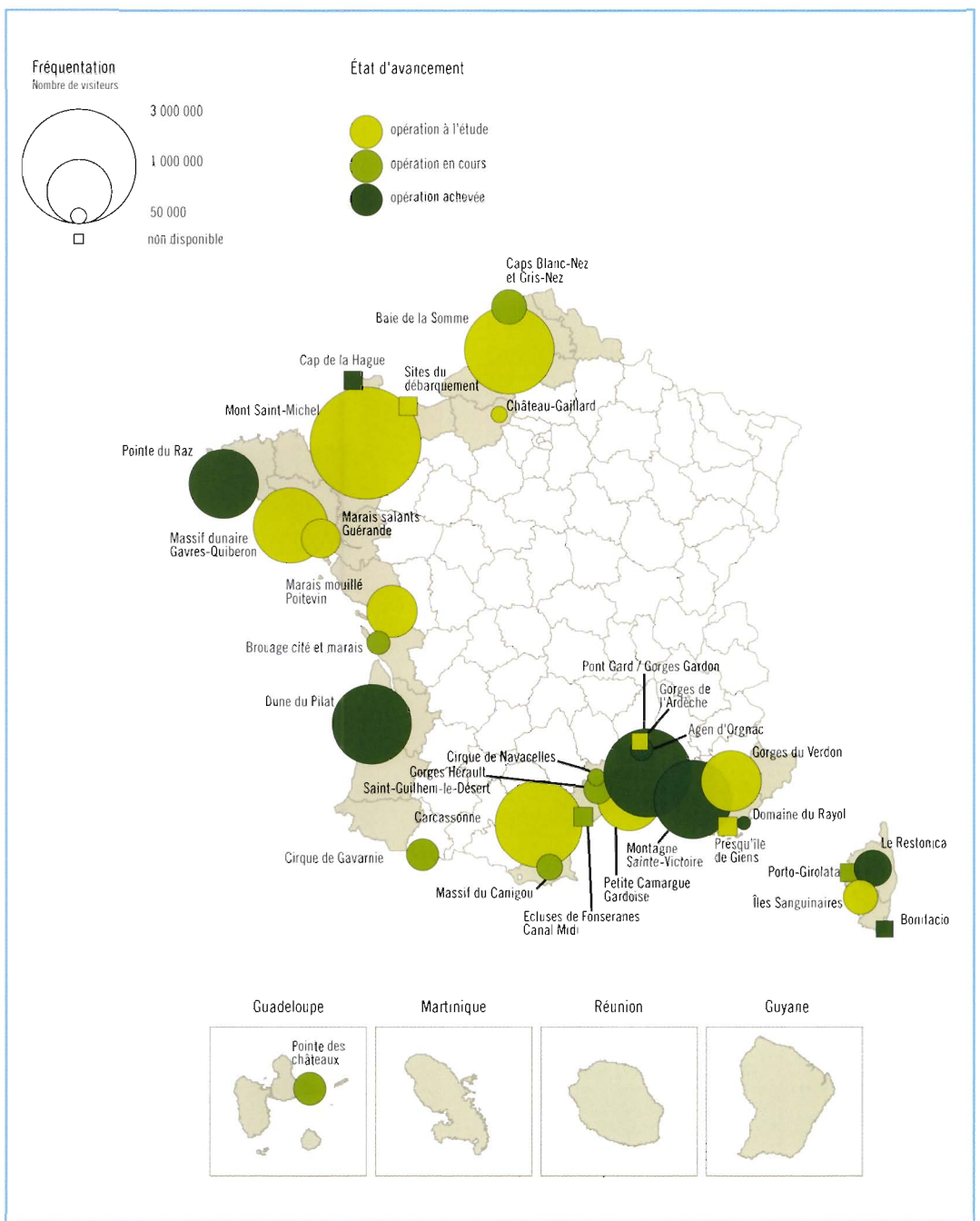
— 864 communes littorales, couvrant 4,4 % du territoire métropolitain, avec une population permanente de 6 millions d'habitants en 2006 (9,7 % de la population métropolitaine) ;

— 26 départements littoraux (10 874 communes), couvrant 30 % du territoire, peuplés de 22 millions d'habitants (35 % de la population métropolitaine). Notons que, sauf exception, ces départements vont plus loin que la zone côtière, et incluent des villes aussi peu maritimes que Pau ou Valenciennes. L'arrière-pays, que l'on nomme de plus en plus désormais « rétro-littoral », resterait donc à délimiter sur la base d'études locales.

Il n'est pas dans notre propos de présenter la Loi littoral, dont il existe de nombreuses analyses et qui fait l'objet d'un débat médiatisé permanent. Il peut être utile de rappeler quelques-uns de ses

objectifs, du moins en ce qui concerne l'aménagement du territoire : une utilisation économe de l'espace, une sauvegarde des espaces naturels, le maintien d'un

¹ Rapport français, en application de la recommandation européenne C12C, 2007.



→ **Les Grands Sites du littoral français et leur fréquentation en 2006**

SOURCE MEEDDM



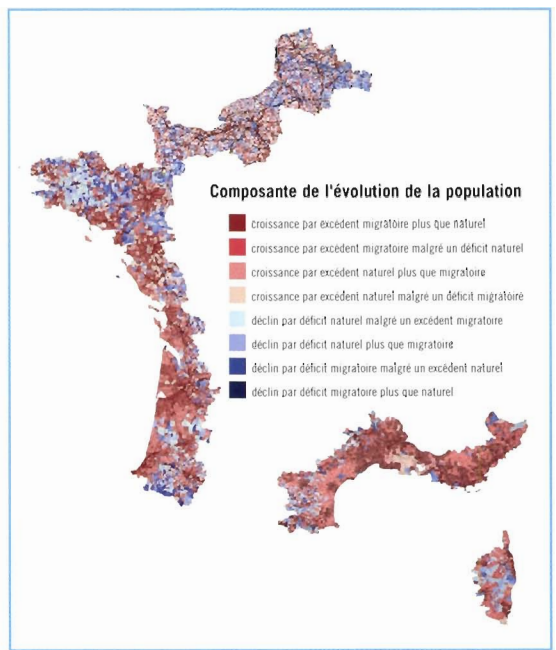
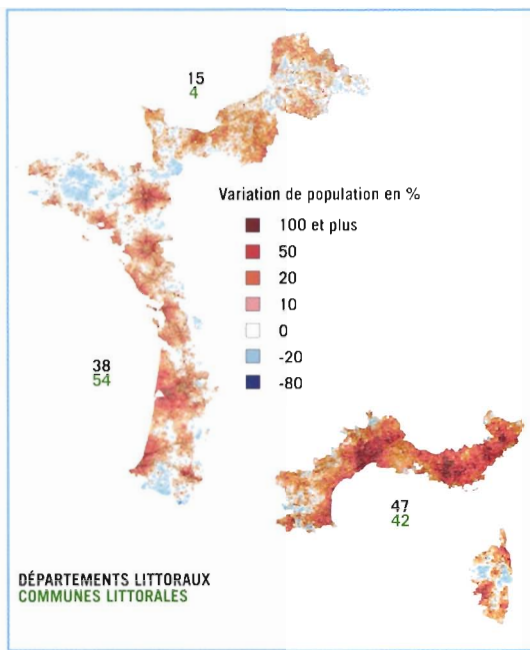
→ Site aménagé en côte d'Opale



→ Le marais vendéen aménagé

libre accès public au rivage, le refus du mitage des espaces libres, une défense du patrimoine et des paysages. À cela s'ajoutent des préoccupations sur la qualité des milieux naturels, la lutte contre l'érosion côtière, le développement des activités économiques, notamment celles qui sont liées à l'eau (pêche, cultures marines, activités portuaires, constructions navales, transports maritimes, tourisme). C'est une loi de protection. Elle tient compte des espaces déjà urbanisés et admet leur extension « en continuité avec les agglomérations et les villages existants », ou dans des « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement », mais elle donne lieu selon les sites à des interprétations variées. Le « bilan » de la loi évoqué plus haut fait le point des problèmes les plus délicats, générateurs de contentieux. Par exemple, selon le Conseil d'État, la notion « d'espace proche du rivage » doit être appréciée au cas par cas. Il en résulte des usages locaux du droit et l'obligation, pour tout projet, d'en tenir compte.

Toutes ces prescriptions doivent être enfin traduites en documents planificateurs (principalement des Schémas de cohérence territoriale, Scot) et réglementaires (directives territoriales d'aménagement, DTA, sous l'autorité de l'État, Plans locaux d'urbanisme, PLU). Toutefois,



→ La diversité des situations littorales : évolutions communales 1986-2006

SOURCE CETE MÉDITERRANÉE / INSEE / IGN

comme nous le verrons, la préparation et la mise à jour de ces documents est lente.

L'application de la Loi littoral a connu des périodes de crise, pendant lesquelles on a hésité sur la constructibilité de quelques sites et sur les traitements qu'il convient d'appliquer aux espaces préservés. La mise au point de certaines règles a été laborieuse, ainsi que leur ajustement avec les autres prescriptions d'urbanisme. Toutefois, d'une façon générale, chacun s'accorde pour reconnaître de grands mérites à cet ensemble juridique : un coup d'arrêt a été donné au bétonnage du littoral, de grands espaces naturels ont été sauvés, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (nommé plus simplement Conservatoire du littoral) a pu quintupler son patrimoine, jusqu'à détenir aujourd'hui plus de 100 000 ha et environ 10 % du linéaire côtier métropolitain, les classements de sites protégés se sont multipliés. Enfin, la politique des « Grands Sites », instituée en 1976, a été relancée : elle porte sur les territoires les plus prestigieux et les plus fréquentés [voir carte p.18].

La pression de l'urbanisation

Reste que le littoral subit toujours des pressions puissantes et croissantes d'urbanisation. En 1986, les tensions les plus fortes se manifestaient sur la Côte d'Azur, à un moindre degré sur la Côte Basque et en Bretagne. En revanche, les façades mer du Nord, Manche et

Atlantique-Nord ne connaissent qu'une croissance démographique (permanente et touristique) limitée. Encore faut-il rappeler qu'une partie de la construction résultait, à cette époque, d'une politique volontariste et coordonnée de missions d'État, en Languedoc et en Aquitaine.

Depuis quelques décennies, en France comme dans une grande partie de l'Europe, une migration s'est effectuée vers presque toutes les côtes. Les recensements de 1990 et 1999 avaient saisi ce phénomène. On attend avec impatience des informations plus récentes. Toutefois, le résultat n'est pas très lisible sur la population résidente permanente, dont les évolutions mêlent migrations et naissances/décès, sur des territoires très vastes, qui combinent des situations diverses :

→ **Croissance de la population dans les communes littorales métropolitaines²**

	Territoire (%)	Population permanente 2006 (%)	Croissance 1986-2006 de la population permanente	
			millions d'habitants	en %
Communes littorales	4,4	9,7	0,53	9,6
Départements littoraux hors communes littorales	25,4	25,3	15,9	12,7
France métropolitaine	100	100	6,1	11

SOURCE : INSEE / CETE MÉDITERRANÉE

Dans les communes littorales, depuis 1986, la croissance démographique est un peu moins forte qu'en moyenne française. On peut attribuer cette modération à la Loi littoral, surtout si on considère les statistiques antérieures à 1986. Pourtant, comme nous allons le voir, la construction littorale reste intense. Il faut donc aussi considérer que l'envol des prix immobiliers écarte de la côte les budgets modestes. L'augmentation de population permanente est plus forte dans le rétro-littoral, devenu le vase d'expansion de la polarisation maritime, mais le tableau n'est guère explicite sur ce qui se passe en arrière du rivage. En effet, comme nous l'avons déjà signalé, faute de longues analyses préalables des phénomènes démographiques et de

données complètes depuis le recensement de 1999, il englobe des départements entiers. Donc les forts mouvements éventuels de population, dans l'arrière-pays proprement dit, sont sans doute estompés. Prises globalement, ces données sommaires ne sont pas des indices de transformations brutales. Pourtant, les commentaires recueillis dans les sites étudiés sont vivement critiques : « Nos jeunes et nos revenus modestes

² Notre ouvrage traite seulement du littoral maritime métropolitain. Les départements d'outre-mer disposent de schémas régionaux et de quelques règlements spécifiques, et n'entrent pas toujours dans la documentation disponible. C'est d'ailleurs dommage car, s'ils constituent des cas particuliers, les problèmes qu'on y rencontre sont souvent avant-coureurs de ceux de la métropole.

ne peuvent plus se loger près de la mer, c'est trop cher pour eux. Ils doivent s'éloigner fort profond dans l'intérieur.» Plus le segment de côte concerné a de valeur résidentielle, plus le phénomène est marqué. C'est que les indicateurs démographiques ne parlent que des résidents permanents, c'est-à-dire pour simplifier : les gens du pays et les immigrants qui viennent s'installer à demeure³. Or un autre facteur de la transformation de ces territoires est le poids de la population temporaire, sans laquelle aucun des phénomènes observés de surchauffe immobilière et de conflits pour le sol ne s'explique vraiment.

Il n'est pas très simple de compter ni de localiser cette population « flottante », touristes et résidents secondaires. On peut mesurer en partie son importance à partir de la construction de logements, qui reste plutôt collée au bord de mer. Ce n'est qu'un indicateur des avancées de l'urbanisation. Il conviendrait d'y ajouter les constructions autres que les logements et infrastructures.

→ **Construction de logements 1986-2006, France métropolitaine (logements commencés)**

	Territoire (%)	Population permanente 2006 (%)	Moyenne annuelle des logements mis en chantier (milliers)	Taux dans la construction française (%)
Communes littorales	4,4	9,7	45	15
Départements littoraux hors communes littorales	25,4	25,3	82	26
France métropolitaine	100	100	310	100

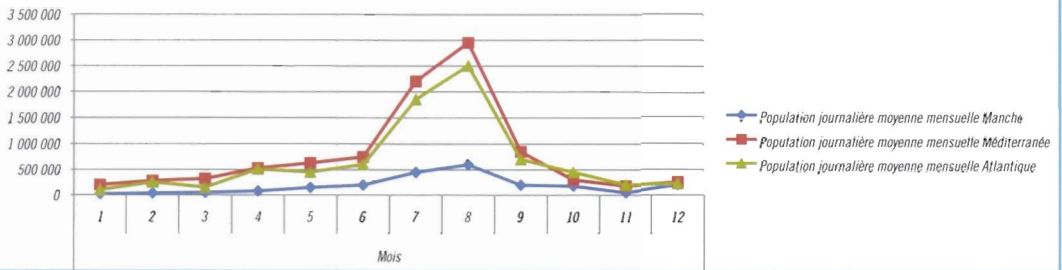
SOURCE : INSEE / CETE MÉDITERRANÉE / SITADEL

Sur les vingt années prises en compte, le taux de construction est particulièrement fort dans les communes littorales. Si on considère en détail les statistiques annuelles, donc si on décompose dans le temps le tableau qui précède par exemple entre les deux décennies 1986-1996 et 1997-2006, on constate que ce taux a freiné sur la période : la Loi littoral a pris son plein effet, de plus la hausse des prix dans le marché foncier maritime a eu des effets dissuasifs. La part du rétro-littoral en revanche augmente, quoique pas au point de retourner la pression urbaine strictement littorale. Mais, encore une fois, les données sont globales sur les départements littoraux, et ne sont donc pas très explicites sur l'arrière-pays proprement dit.

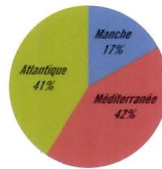
Enfin, la crise économique et immobilière qui se développe en 2009, pourrait modifier ces évolutions. Nous y reviendrons en fin de chapitre.

³ On ne peut rien en dire avec précision, puisque les dernières données Insee sur les migrations intérieures datent de la période intercensitaire 1990-1999.

Profil de fréquentation touristique des façades littorales



Fréquentation touristique littorale 2006, % nuitées (source ODIT)



→ Fréquentation des façades littorales au cours de l'année

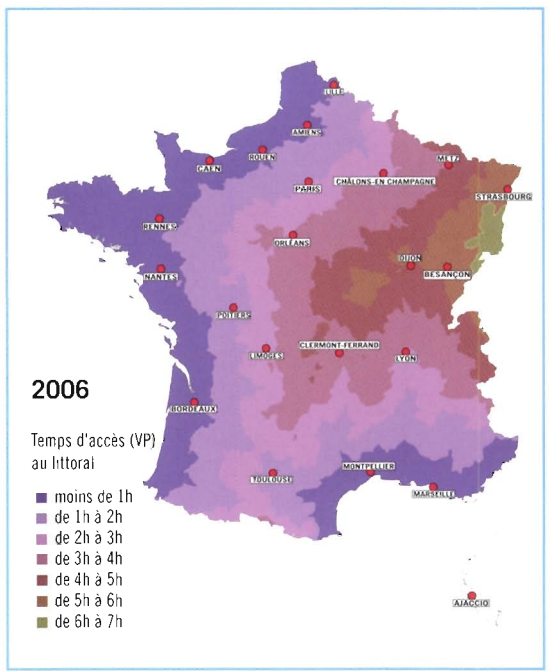
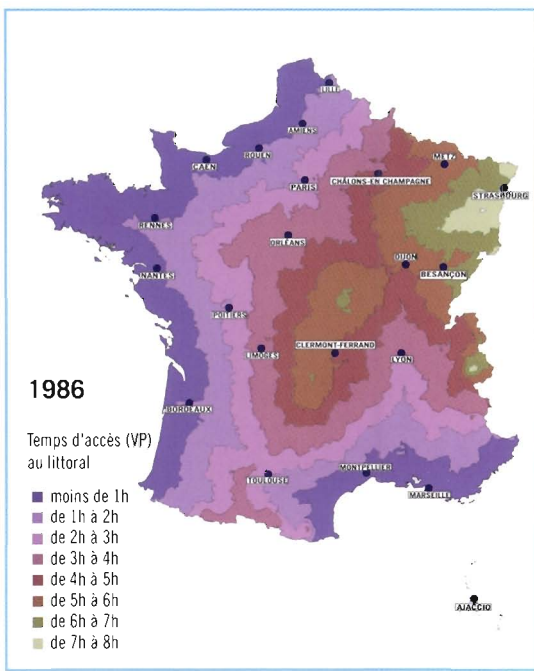
SOURCE : ODIT

Avec des précautions, et avec des évolutions dans le temps, il faut donc considérer que les itinéraires démographiques (la population permanente est « poussée » vers l'intérieur) sont assez différents du marché du logement (resté polarisé vers la côte). La principale explication vient de l'abondance des résidences dites secondaires et touristiques : en 2006, elles représentent 34 % du parc de logements dans les communes littorales, et 12 % dans le reste des départements littoraux⁴. Ces proportions ont augmenté en vingt ans. Mais ces appellations correspondent-elles encore à la réalité ? Pas toujours !

D'une part, le flux touristique connaît toujours une forte pointe en juillet-août, mais apparaît désormais sensible tout le long de l'année, même en dehors des périodes de vacances scolaires. Il ne s'agit que des touristes repérés dans des hôtels ou résidences, pas des hôtes des résidences secondaires, qui ne sont pas recensés.

D'autre part, les fréquentations de résidences secondaires semblent plus intenses qu'autrefois, ne serait-ce que pour rentabiliser un capital immobilier fortement valorisé. Les enquêtes manquent sur ces pratiques, nous pouvons cependant citer des avis recueillis au cours de la mission. Les résidents « secondaires » sont, en nombre croissant, des jeunes retraités ou des travailleurs à distance très mobiles, qui vont et viennent d'un lieu à l'autre, et toute l'année ; les séjours s'individualisent à l'intérieur d'une même famille ; les étrangers, souvent européens, restent domiciliés dans leurs pays d'origine tout en allongeant le temps passé en France. Les facilités de communication et de télétravail ouvertes par la téléphonie mobile et internet sont déterminantes dans cette

⁴ Source : Cete Méditerranée ; Sitadel.



→ Comparatif des temps d'accès au littoral en 1986 et en 2006

SOURCE : CETE MÉDITERRANÉE / IGN / MICHELIN

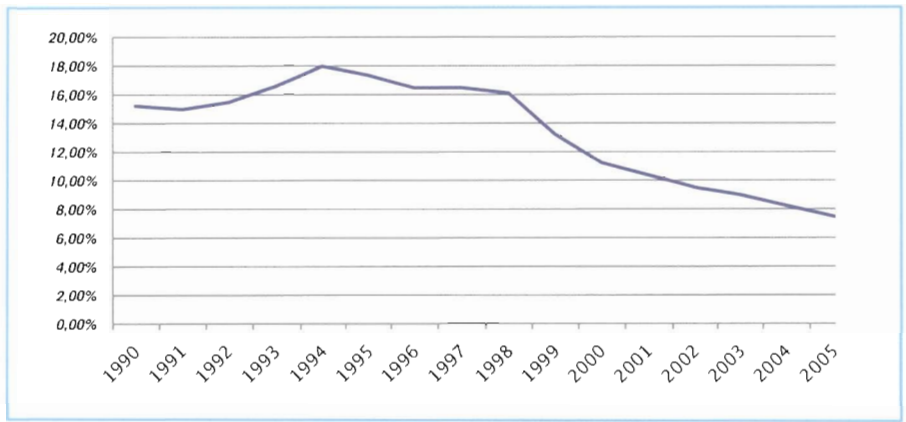
évolution. On peut parler de résidences multiples, avec des conséquences nouvelles sur la vie sociale et la fréquentation (ou la sollicitation) des équipements et services.

Ces nouveaux comportements sont facilités par les outils donnés à une mobilité longue distance, entre l'intérieur et le littoral. Les cartes [ci-dessus] montrent la réduction des temps de trajet en voiture sur la période qui nous intéresse, grâce à l'amélioration du réseau routier. Il faudrait y ajouter la réalisation des TGV, la création de lignes aériennes *low cost* à l'échelle de l'Europe, le tunnel sous la Manche, etc.

En somme, la Loi littoral, protectrice, a sauvé des sites : elle a sans doute réduit une offre anarchique de terrains à bâtir ; mais elle n'a pas fait reculer la polarisation des demandes immobilières et des investissements vers les rivages. Ce n'était d'ailleurs pas son rôle.

Or on doit aussi remarquer que la période considérée est un temps d'affaiblissement général des opérations d'aménagement dans toute la France, en valeur absolue et relative : en clair, il y a moins d'urbanisation organisée, plus de constructions disséminées, faites au gré des terrains restés disponibles⁵.

⁵ Par exemple, en Aquitaine, région maritime, dans la période 1981-1988, un logement était construit en zone opérationnelle (Zac ou lotissement), contre deux en diffus (dans des terrains « ordinaires»). Pour 1997-2004, les chiffres sont respectivement de 1 et 3,5 logements. Le diffus s'est particulièrement développé en zone suburbaine. Source : Adef, Cete sud-ouest : étude préalable à la définition d'une stratégie et d'un plan d'action dans le domaine du foncier en Aquitaine, pour la région Aquitaine et le Medad, mars 2008.



→ Évolution de la part des logements commencés en ZAC

SOURCE : SITADEL

De là l'hypothèse, fortement confirmée par des observations de terrains, que ces vingt dernières années n'ont pas toujours contribué à la mise en beauté des bords de mer. C'est par exemple le constat très alarmiste d'un groupe d'universitaires écrivant sur la Bretagne, et particulièrement la Bretagne sud, l'un des sites choisis pour notre ouvrage⁶ : le littoral devient un « défouloir », « toutes les sociétés du littoral et de l'arrière-pays se trouvent perturbées », « la Bretagne aura bientôt perdu son identité propre ». Même avec des jugements plus tempérés, il convient de répondre à ces évolutions. Le même ouvrage recense un certain nombre d'outils disponibles pour des interventions publiques : d'abord une meilleure coordination, incarnée par la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) ; ensuite des « démarches de pompiers » visant à bloquer les dérives les plus manifestes de certains sites littoraux ; enfin un véritable « projet de société » associé à une approche globale de l'environnement, qui nécessiterait en particulier, selon les auteurs, des réformes significatives de la fiscalité foncière et du droit de propriété.

Entre ces améliorations des gestions quotidiennes, et la transformation en profondeur, et donc nécessairement longue, de comportements économiques et sociaux, nous posons ici des questions intermédiaires, locales, à moyen terme. Pour les responsables des territoires maritimes, le problème se résume ainsi : l'attraction maritime peut-elle devenir un atout, être mise au service d'une urbanisation maîtrisée, respectueuse des équilibres naturels, génératrice de croissance et d'emplois, productrice d'habitats et de cadres de vie exemplaires ? Certains littoraux européens respectent ce cahier des charges, comme d'ailleurs en France certaines cités balnéaires historiques, ou certaines réalisations coordonnées plus récentes. À cet usage, les

⁶ Yves Lebahy, Roland Le Delezir, *Le littoral agressé, pour une politique volontariste de l'aménagement en Bretagne*, Paris, Éditions Apogée, 2007.

terrains aménageables ne manquent pas, dès lors qu'on sort d'une étroite frange côtière.

Comment, par conséquent, trouver une échelle de planification qui, d'une part, protégerait le paysage et les écosystèmes, d'autre part, ménagerait pour tous des accès au littoral bien traités, enfin profiterait d'une aimantation des hommes et des capitaux comme moteur d'un développement économique, social et culturel ? Il est indispensable d'élargir le champ d'investigation à des territoires suffisamment vastes. Il faut sortir d'un point de vue réglementaire, jurisprudentiel et défensif pour passer à une stratégie active, permettant de décliner des orientations durables pour la transformation de l'espace. Bref, il faut des projets, associés à des périmètres, des objectifs, des programmes et des budgets. Pour cela, il faut une organisation, une mobilisation et un assentiment d'un ensemble d'acteurs locaux, population, élus, entreprises, rassemblés autour d'une image et d'objectifs à long terme. La notion de projet d'aménagement apparaît aujourd'hui comme un dispositif qui précède et éclaire la décision et le règlement. On en attend notamment une prise en compte de la singularité des lieux et de la diversité des acteurs.

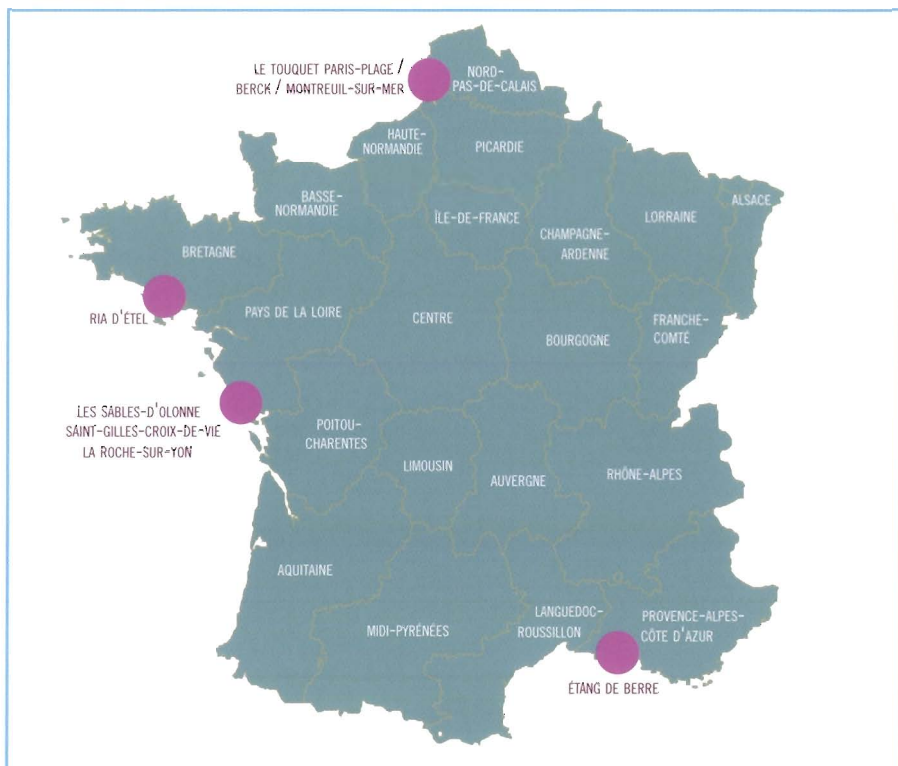
Vers une politique de projets

Cette question ramène aux rôles respectifs des collectivités locales et de l'État en France. La planification et le règlement, certes, sont sous l'autorité des collectivités et particulièrement des communes. Mais définir et traiter un grand territoire exige la présence d'intercommunalités (communautés urbaines, d'agglomération, ou de communes) adaptées et puissantes. C'est rarement le cas sur le littoral. Celles qui existent sont agglomérées autour des principales villes, alors que l'urbanisation spontanée est aimantée par la mer, vide par définition, souvent bordée de petites communes sans grands moyens techniques et financiers. L'État (le ministère de l'Écologie en l'occurrence), s'est donc attribué une mission de conseil et d'incitation.

La direction générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction (DGUHC, désormais direction de l'Habitat, de l'Urbanisme et des Paysages, DHUP) a engagé une action de réflexion sur les méthodes de la planification territoriale, sous forme d'un Atelier national sur le littoral. Cet atelier travaille avec les services déconcentrés de l'État⁷, le réseau scientifique et technique du ministère⁸ et avec des organisations locales comme les Agences d'urbanisme, quand il en existe. Dans cette démarche, l'État joue un rôle de conseil, d'échanges et d'animation auprès des collectivités locales.

⁷ Directions départementales et régionales de l'Équipement (DDE / DRE), directions départementales de l'Agriculture (DDAF), directions régionales de l'Environnement (Diren), tous ces services étant d'ailleurs en voie de réorganisation et de regroupement.

⁸ Centres d'études techniques de l'équipement (Cete).



→ **Situation des sites littoraux étudiés**

Les premiers matériaux et contributions ont été rassemblés à l'occasion de réunions nationales⁹, associées à des publications¹⁰. Fin 2006, l'Atelier national a lancé une démarche expérimentale sur quatre sites-test littoraux, choisis après consultation des services locaux de l'État, associant une équipe projet extérieure : comment concevoir une méthode de projets sur des grands territoires non encore institués ?

Cette étude a choisi initialement quatre sites : le littoral du Morbihan entre Vannes et Lorient, le triangle formé par Les Sables-d'Olonne, Saint-Gilles-Croix-de-Vie et La Roche-sur-Yon en Vendée, la Côte d'Opale dans le Pas-de-Calais, et la partie méridionale de l'étang de Berre, près de Marseille. Sur chaque site, il a été procédé à une collecte de documentation, à des visites et à des ateliers de conception.

Comme on le verra, ces territoires se sont ensuite précisés au cours de l'élaboration des projets.

Cet échantillon offre-t-il une bonne représentation des problèmes d'urbanisation et d'aménagement rencontrés dans les zones littorales et leur arrière-pays ? Le débat reste ouvert. En tout cas, les périmètres, les questions posées, les modes de faire des acteurs concernés,

⁹ Atelier littoral, *Planifier l'aménagement et la mise en valeur du littoral*, juin 2008.

¹⁰ Outre les comptes rendus des Journées littorales : *Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, juillet 2007.

les contraintes liées à la morphologie des sites et aux espaces naturels sont très divers. Il serait possible de généraliser certaines méthodes et certains résultats. Ce travail est donc poursuivi dans le cadre d'une seconde campagne de l'Atelier littoral concernant cinq sites-test. Notre ouvrage relate principalement cette première expérience avec ses soucis méthodologiques : découper des territoires cohérents, diagnostiquer des problèmes prioritaires, concevoir des projets, trouver des dispositifs pour leur montage. Naturellement, nous n'avons pas dépassé un stade exploratoire, en particulier parce que nous n'avons pas eu d'échanges avec les élus locaux. La démarche reste expérimentale, toutefois nous résumons en conclusion ses principaux enseignements.

Nous devons cependant nous questionner, au moment de cette publication, sur les effets littoraux de la crise immobilière et financière qui s'annonçait déjà en 2007, à l'époque de la mission, mais qui n'a pris toute son ampleur qu'en 2008. Les pronostics argumentés et fiables n'abondent pas. Il est probable que le marché immobilier, moteur des projets urbains et pris entre un retour de cycle et une crise mondiale, va subir une longue récession à la fois des prix et de la production. Les premières tendances, du moins en France, semblent indiquer que cette récession est moins sensible dans les sites rares et chers, exclusion faite de résidences exceptionnelles. Parmi ces sites rares et chers, figurent beaucoup de zones littorales. Il faut noter, d'autre part, que les prix de planchers (logements ou autres usages) sont surtout le fruit de mutations dans les bâtiments existants, que ces mutations sont des indicateurs des prix pour le foncier, et que la construction neuve s'ajuste à des charges foncières imposées et des prix finaux acceptables. Autrement dit, on peut très bien imaginer, au moins sur certaines côtes, notamment pour les logements, des échanges ralentis dans l'ancien, une production neuve réduite, et pourtant des valeurs relativement préservées¹¹.

Par conséquent, nous faisons l'hypothèse que les grandes tendances de l'urbanisation littorale vont se prolonger dans les prochaines années, quoique sans doute avec des ralentissements, et surtout qu'elles sont assez puissantes pour enjamber les crises et se perpétuer à travers les cycles du marché immobilier. La démarche de projet garde son actualité, d'autant qu'une période de pause forcée peut être mise à profit pour préparer la planification d'un développement ultérieur.

¹¹ Le cas le mieux connu de ce phénomène est celui de « l'escargot » parisien, qui mesure depuis trente ans les niveaux d'échanges (nombre de logements) et de prix unitaire au m² dans la Ville de Paris (source Adef à partir des données chambre des Notaires). Entre 1999 et 2007, les mutations sont presque stables d'une année sur l'autre, et globalement en diminution, tandis que les prix font plus que doubler.

Sites retenus, méthodes de diagnostic, systèmes d'information

Une méthode de travail a été expérimentée, de façon empirique. Tout d'abord, le ministère de l'Écologie a fait appel à ses services locaux (historiquement les directions départementales de l'Équipement, aujourd'hui en pleine refonte) pour recueillir des candidatures. Chaque DDE intéressée a bâti un argumentaire concernant la délimitation et l'intérêt d'un site. Le choix final des expériences a été fait au niveau central. Ensuite, un premier diagnostic a été réalisé, auquel ont participé les services territoriaux de l'État, certains organismes dépendant des collectivités (Agences d'urbanisme) et l'équipe interdisciplinaire de l'Atelier national littoral, avec des visites sur place. Des périmètres et des stratégies de projets prioritaires ont pu être définis. Les projets eux-mêmes ont été ébauchés au cours d'ateliers d'un ou deux jours chacun, rassemblant chacun dix à quinze personnes, parfois renouvelés au cours de l'année de la mission. Au stade actuel, nous disposons seulement de premières esquisses, suffisantes toutefois pour apprécier l'intérêt de la démarche.

Pour l'analyse des candidatures et pour l'élaboration des diagnostics, la documentation utilisée varie naturellement d'un lieu à l'autre, en fonction des informations existantes. Nous nous sommes heurtés à des insuffisances du système d'information territorial, surtout s'agissant de périmètres non institués, non pris en compte par des études antérieures.

Pour la démographie, l'emploi, les migrations définitives ou alternantes et les parcs de logements, seules sont complètes les données du recensement de 1999, qui devient obsolète. En 2007, les enquêtes postérieures ne fournissaient encore que des chiffres de population totale, et pas sur toutes les communes. L'absence de délimitations actualisées des unités et des aires urbaines est très gênante. L'évolution des activités est difficile à saisir sans lourd dispositif d'enquête. Il existe fort peu de données précises sur les marchés fonciers et immobiliers, utilisables à l'échelle fine de décisions d'investissement, alors que ces marchés conditionnent tout l'avenir économique, social et environnemental du littoral. Enfin les informations sur l'environnement sont parfois détaillées, mais souvent ponctuelles, donc difficiles à croiser avec d'autres sur un grand territoire. Comment mesurer la pression foncière dénoncée partout ? Qui sont les nouveaux arrivants ? Peut-on classifier les itinéraires résidentiels des habitants ? Comment juger de l'existence et de l'accès aux services publics et privés ? Comment s'organisent les déplacements ? Que dire des milieux naturels, de la pollution des sols et de l'eau ? Les

monographies disponibles sont peu opérationnelles. L'Atelier littoral ne disposait pas du temps et des moyens pour élaborer ses propres enquêtes. Les diagnostics sont donc lacunaires et font largement appel aux opinions de responsables locaux.

Ainsi qu'on aura l'occasion de le voir, l'hétérogénéité de ces informations, sur des territoires très sensibles, en rapide transformation, est à la fois une cause et un produit de la faiblesse et de l'atomisation des gouvernances locales, aux prises avec des mouvements économiques et sociaux très confus. Sans données et cartes précises, le flou ne laisse aux collectivités et à l'État qu'un pouvoir d'interdiction, mais pas la possibilité de conduire une politique cohérente de développement.

Cela dit, quand des informations existent, les services de l'État savent les rassembler, à des échelles communales, départementales et régionales. Ils se trouvent donc en position de porter seuls une information imparfaite, mais continue dans le temps et dans l'espace. Certains systèmes d'information géographiques (Sig) établis par les DDE sont particulièrement performants, par exemple celui du Morbihan, à l'intérieur de notre échantillon. Il est important ne pas perdre cette expertise, pour donner à nouveau à ces services des fonctions dans les études de planification.

Mais ces Sig eux-mêmes ne sont pas standardisés, ni homogènes d'une administration à l'autre. Sont-ils utilisés à la mesure de leurs possibilités ? Sont-ils coordonnés entre administrations ? Dans le Pas-de-Calais, par exemple, la DDE établit des cartes précises, destinées à encadrer les PLU alors que la Diren procède par « patatoïdes », qui synthétisent des orientations générales. Il y a là des choix à faire et des instructions nationales à donner, surtout dans une période de fusion des directions déconcentrées. C'est aussi une question budgétaire et politique, une information efficace ne pouvant pas se concevoir sans moyens et sans lien avec des projets.

Voici quelques indications sur les motifs de choix des sites étudiés, se référant à des documents conçus avant le lancement de l'expérience par les services locaux de l'État. L'ensemble Bretagne-Atlantique-Sud comprend la façade littorale du département du Morbihan¹. Ce territoire a environ 300 000 habitants permanents. Il est polarisé par plusieurs villes relativement importantes (Lorient, Auray, Vannes) et découpé par des golfes et rias. Plusieurs Scot sont en cours d'élaboration dont deux ont retenu l'attention de l'équipe, dans le pays de Lorient et dans le pays d'Auray. Finalement c'est leur frange de contact, la ria d'Étel, qui a fait l'objet de l'atelier.

— En Vendée, deux Scot sont en cours d'élaboration, autour de Saint-Gilles-Croix-de-Vie (Mer et Vie) et des Sables-d'Olonne. Un rapprochement semble possible². Au-delà, l'arrière-pays « profond », jusqu'à La Roche-sur-Yon, est très solidaire du littoral. De ces observations se déduisent un « triangle », peuplé de 81 000 habitants, sur lequel nous reviendrons.

¹ Note de la direction régionale de l'Équipement de Bretagne, pour l'Atelier littoral de la DGMUC, 1^{er} décembre 2006.

² Inter-Scot, un projet de territoire partagé sur le territoire vendéen, Note de la direction régionale de l'Équipement des Pays-de-Loire, 6 décembre 2006.

³ Pays maritime et rural du Montreuillois, note de la coordination territoriale littoral de la direction départementale de l'Équipement du Pas-de-Calais, 15 novembre 2006.

— Sur la Manche, une partie de la Côte-d'Opale (Pas-de-Calais) fait l'objet d'un projet de Scot³. Environ 70 000 habitants pourraient être touchés mais l'espace est morcelé par divers milieux naturels contrastés et par des identités locales affirmées.

— Sur la rive sud-est de l'étang de Berre, le quatrième site proposé à l'étude était sensiblement différent des trois autres : il s'agissait de construire l'avenir d'une coupure d'urbanisation prévue par la directive territoriale d'aménagement des Bouches-du-Rhône. Mais l'intervention de l'État, même au simple titre de conseil, n'a pas été souhaitée par les collectivités, si bien que l'Atelier n'a pas prolongé son intervention.



→ Vendée

Dynamiques globales, identités locales

La réflexion proposée par l'Atelier littoral déborde les périmètres de projets habituels, même les plus grands. Les projets urbains s'intéressent le plus souvent à des opportunités foncières : zones vides, ou en déshérence, opportunément situées dans des agglomérations. Nous repérons au contraire de grands territoires très occupés, mais non institutionnalisés, qui justifient non seulement un plan de développement, mais aussi des actions coordonnées. L'échelle géographique visée est au moins celle des Scot¹, et même plus large si on remarque que les Scot littoraux sont souvent peu étendus, avec un propos plus opérationnel. Cela permet d'innover dans le questionnement et les propositions.

Pourquoi cette recherche de nouveaux périmètres d'intervention ? Ainsi que nous l'avons déjà évoqué, bon nombre d'indicateurs témoignent aujourd'hui du dynamisme des sociétés littorales, sur les sites et dans les arrière-pays : les effectifs de la population permanente augmentent (surtout dans l'arrière-pays) ainsi que le nombre des logements construits (ceux-ci toujours polarisés vers la côte)². La répartition et la diversité des emplois sont assez bonnes, du moins en 2004³. Les cas de monoculture touristique deviennent rares, laissant place à des économies diversifiées. Les activités foncières et immobilières sont intenses jusqu'en 2007, avec les réserves qu'il convient de faire pour la suite en fonction de la crise. Pourtant, cette évolution suscite des jugements contrastés, nourris par l'évaluation de tendances qui semblent avoir chacune leur propre autonomie, et qui peuvent mettre en cause les cohésions et les identités locales. L'observation des changements engendre en effet un sentiment de confusion. Les dynamiques sont aussi des facteurs de désordre,

dénoncés par beaucoup, très visibles dans le paysage. Néanmoins, nous faisons le pari que le constat peut être en partie retourné, que des facteurs de développement peuvent être repérés, et que des démarches de projets peuvent être engendrées sur des territoires cohérents, avec des objectifs et des institutions adaptées. Encore faut-il convenir d'une méthode de lecture des changements.

¹ Schéma de cohérence territoriale, document de planification institué par la loi SRU de 2000, qui renouvelle les méthodes des anciens schémas directeurs.

² *Le littoral, entre nature et artificialisation croissante*, Institut français de l'environnement, 2007.

³ La répartition spatiale de l'emploi et des salaires en 2004, *Insee Première*, 2006.

La lecture des changements

Une première difficulté tient à ce que les transformations qui surviennent sont souvent contradictoires et pourtant rapides, décourageant l'observateur et l'analyste. À quoi s'ajoutent d'importantes spécificités locales. Nous avons cependant choisi de privilégier une lecture qui retienne des éléments communs aux divers sites étudiés, en valorisant trois composantes des changements à l'oeuvre.

D'abord les évolutions dans l'organisation des formes urbaines et paysagères, où l'on retrouve partout, quoique confusément et après analyse, certaines références habituelles à l'ordre de la composition spatiale (le centre et la périphérie, les trames, les continuités, etc.) et le vocabulaire plus récent de la qualification du désordre (la tache urbaine, le mitage, les partitions fonctionnelles, etc.).

Ensuite la socialisation de l'environnement, où les notions pionnières de la protection du littoral (le patrimoine naturel, la biodiversité) sont aujourd'hui prises en charge par une politique de développement économique et social, qui entend tirer le meilleur parti des références à la nature et à l'écologie.

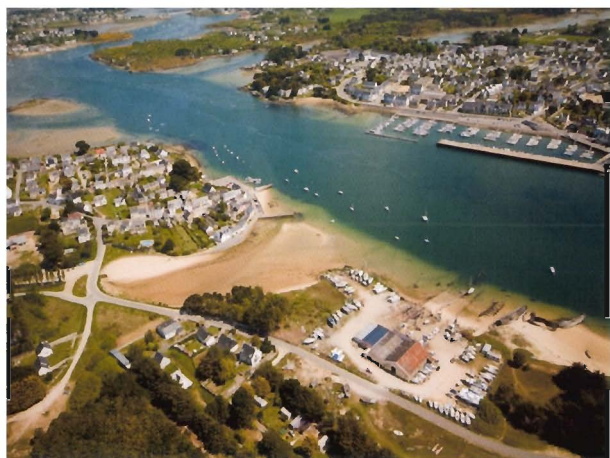
Enfin, les dynamiques du peuplement (permanent et temporaire), des activités économiques, de l'habitat et des structures foncières qui ne s'inscrivent plus qu'occasionnellement dans des cohérences locales, mais qui trouvent leur autonomie fonctionnelle dans les tendances de la société globale. Les tensions peuvent être fortes. C'est pourquoi un thème comme la surchauffe des prix des logements, suivi d'une crise immobilière, peut mobiliser des habitants et leurs élus autour d'initiatives et de réalisations, à supposer qu'une information claire et objective l'accompagne.

Si cette triple mise en perspective permet de définir de grandes dynamiques et d'éventuelles contradictions (ordre et désordre dans les formes, protection et développement dans l'environnement, local et global dans la vie sociale et économique), il convient cependant d'insister sur quelques difficultés d'une pareille méthode, aux prises avec la fragmentation sociale et territoriale des phénomènes analysés.

Pièces et morceaux : de la difficulté du repérage de territoires solidaires

Même dans un espace français très changeant, une volonté de planification dispose le plus souvent d'un centre et de frontières approximatives, fondés sur l'histoire et ce qu'on peut appeler la coutume.

On peut partir d'une agglomération, même si celle-ci tend à se disséminer sur ses périphéries : c'est le principe du Scot, justement. On peut aussi raisonner sur un bassin d'emploi (à peu près circonscrit par l'aire urbaine Insee) ou plus traditionnellement sur ce qui reste



→ Ria d'Étel, croissance résidentielle dans un site enclavé

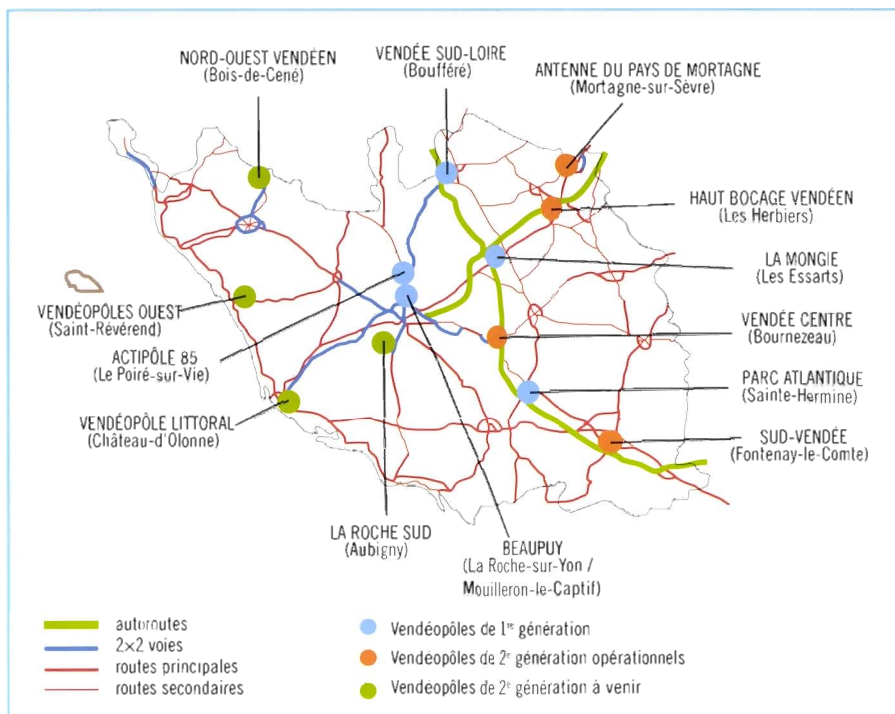


→ Ria d'Étel, paysage historique

des anciens « pays » ruraux, réactivés par une loi de 1999 (les chartes de pays ou de parcs naturels). Si nous couplons plan et projet, ce qui est notre intention, cette définition d'un périmètre devient cruciale, puisqu'il va falloir prendre des décisions, investir, freiner des initiatives intempestives, construire là plutôt qu'ailleurs, etc. Autrement dit, l'intérêt commun doit être reconnu par tous les acteurs politiques et sociaux, collectivités locales, entreprises, associations présentes sur le territoire.

Or, le long du littoral, la définition de territoires de projet est particulièrement problématique, comme le montre la difficile délimitation des Scot maritimes. Les découpages géographiques connus sont instables. D'une part, les ports anciennement établis disposent d'un arrière-pays assez réduit, faiblement solidaire en raison des avatars de l'économie du fret et de la pêche. D'autre part, les côtes « de couleur » (Azur, Opale, Vermeille, etc.) sont des concepts touristiques réduits à des chapelets de stations balnéaires. Sur le littoral contemporain coexistent des dynamiques socio-économiques autonomes, parfois antagonistes (le tourisme, l'industrie, la logistique, etc.), qui s'enfoncent loin dans l'intérieur. Ce nouvel espace est donc fait de pièces et de morceaux, dont le découpage de territoires solidaires ne fait pas consensus.

Le peuplement littoral subit globalement les mouvements démographiques naturels et migratoires qui agitent toutes les villes. La population augmente, les actifs suivent leurs emplois, pour autant qu'ils trouvent à résider dans une relative proximité. La ville diffuse est une réalité sinon un souhait. L'originalité vient d'un peuplement mixte, composé de résidents classiques (les gens du pays, les actifs et leurs familles), mais aussi d'une population migrante instable de résidents secondaires et touristiques qui, pour une part, réduit la durée de



→ **Vendéopôles, un réseau de zones d'activité**

SOURCE : CG VENDEE

ses séjours de vacances au sens strict, mais qui, pour une autre part, tend à se sédentariser. De nombreux jeunes retraités venus d'ailleurs disposent de moyens financiers conséquents et de doubles résidences. Dans un avenir proche, on peut pronostiquer le développement du télétravail lointain, qui explique déjà l'installation de professionnels d'Europe du Nord sur des littoraux espagnols ou grecs, ou plus simplement d'Anglais sur la Côte d'Opale. On peut parler de résidences à temps partiel, dont les pratiques peuvent d'ailleurs évoluer avec la crise actuelle.

Les proportions relatives de ces divers groupes varient beaucoup d'un site à l'autre, généralement avec la répartition des activités. Châteauneuf-les-Martigues, par exemple, au bord de l'étang de Berre, a pour principale vocation d'être un secteur de la métropole marseillaise, de même que Lorient (mais pas toute sa périphérie) appartient principalement à une agglomération linéaire de Bretagne sud. Au contraire, Le Touquet est une zone vouée historiquement au tourisme, mais de plus en plus résidentielle. En Vendée, on observe la superposition d'une des rares économies industrielles encore dynamiques en France, d'un tourisme balnéaire classique et de nouveaux arrivants plus ou moins permanents. Le cas de la ria d'Étel est plus difficile à analyser, puisqu'on observe un fort développement



→ Vendée, confrontation des usages du sol

résidentiel dans un site sans grande tradition touristique, par ailleurs enclavé et difficile d'accès.

Dans les cas étudiés, comme dans d'autres régions littorales, on souhaite éviter une monoculture touristique, guère appréciée par les autorités locales : on projette de créer de nouvelles zones d'activités (Opalopolis près d'Étaples-sur-Mer, en Pas-de-Calais, Vendéopôles, en Vendée), en espérant des niveaux de qualification et d'innovation élevés ; on accueille les étrangers qui s'installent ; on défend les industries et l'agriculture locales. En somme, la complexification économique et sociale est un objectif. Pour autant, on ne peut parler d'un projet de développement, avec ses objectifs et ses axes prioritaires, ne serait-ce qu'en l'absence de gouvernance locale.

L'économie résidentielle⁴ qui en résulte est confrontée à d'épineux problèmes. La croissance urbaine est rapide, la mobilité est forte, les villes constituées (ports, stations touristiques, bourgs anciens) sont relativement rares et peu étendues. La population mêle des pratiques sociales et des budgets domestiques très variés, qui ne s'analysent pas seulement en fonction de la hiérarchie des revenus et des catégories socio-professionnelles : touristes, résidents secondaires plus ou moins sédentarisés, personnel hôtelier, ouvriers, pêcheurs, paysans, Anglais, jeunes et vieux, sportifs, Belges, etc. Autant de groupes, autant de villes perçues et souhaitées... au même endroit, autant d'incitations à disperser l'urbanisation dans un territoire à la fois peu polarisé (peu de grandes villes), multipolarisé (ports, stations balnéaires, bourgs ruraux, infrastructures de communication) et polarisé linéairement par la mer.

⁴ Ce terme, emprunté en particulier à Laurent Davezies, désigne les activités et les échanges propres au local : commerces, services à la personne, éducation, administrations, déplacements et logistique de distribution, construction, etc. Ces activités emploient des gens « du coin » et s'adressent à des consommateurs du pays. Elles se distinguent des activités globalisées, industrielles ou tertiaires, dont les marchés, les concurrents, les dynamiques se déploient dans des espaces bien plus vastes. Sur le littoral comme ailleurs, l'économie résidentielle est de loin la principale pourvoyeuse d'emplois, malgré l'importance du commerce maritime, de la pêche et du grand tourisme international. Par contre une partie importante des revenus vient d'ailleurs, à travers le tourisme, et aussi les retraités, qui reçoivent sur le bord de mer les fruits d'une carrière passée ailleurs.



→ Les Sables-d'Olonne, exemple de densification des villes anciennes

Dans l'habitat, la population fragmentée et mouvante ne demande plus seulement des maisons de vacances, des hôtels et des services associés. Elle réclame des espaces urbains complets, en ordre de marche... pour des usages différenciés et temporaires. Les drames historiquement attestés des magasins d'alimentation ou des stations d'épuration, noyés de clients à la saison des vacances, à sec ensuite, peuvent ainsi s'étendre à l'ensemble des équipements et services urbains, et toute l'année. Les diverses fonctions d'usage du sol (habitat de standings variés, commerces et services, activités, loisirs, agriculture, pêche, etc.) voisinent ainsi sans contacts ni synergie directe. Le zonage réglementaire semble assez bien respecté, il est cependant chaotique.

Nous sommes dans un espace suburbain continu, caractérisé par l'étalement et la dissémination des constructions neuves de toute nature. Il s'ensuit que les découpages, sur tous les critères imaginables, laissent entre eux des vides, ou au contraire se chevauchent. En Amérique du Nord, où il n'existe guère d'autres formes urbaines, cette multipolarité imprécise est une donnée de la vie quotidienne et de l'organisation du gouvernement local. En Europe, c'est une nouveauté moins familière. Les Allemands, par exemple, parlent d'«entre-deux» urbains (*Zwischenstadt*⁵). En France, le découpage administratif régulier et emboîté, ainsi que l'unité communale, sont mal adaptés à la situation et gênent en particulier la création de gouvernances efficaces.

⁵ Thomas Sieverts : *Entre-ville, une lecture de la Zwischenstadt*, Marseille, Parenthèses, 2004.

Avancement des plans et des règlements sur le littoral

L'édifice des documents réglementaires et planificateurs a été récemment reconstruit par le Code de l'urbanisme, notamment grâce à la loi SRU de 2000. Mais, sur le terrain, l'étude et l'approbation de ces documents tardent. Les sites-test fournissent un échantillon de difficultés qui en découlent pour la maîtrise de l'urbanisation.

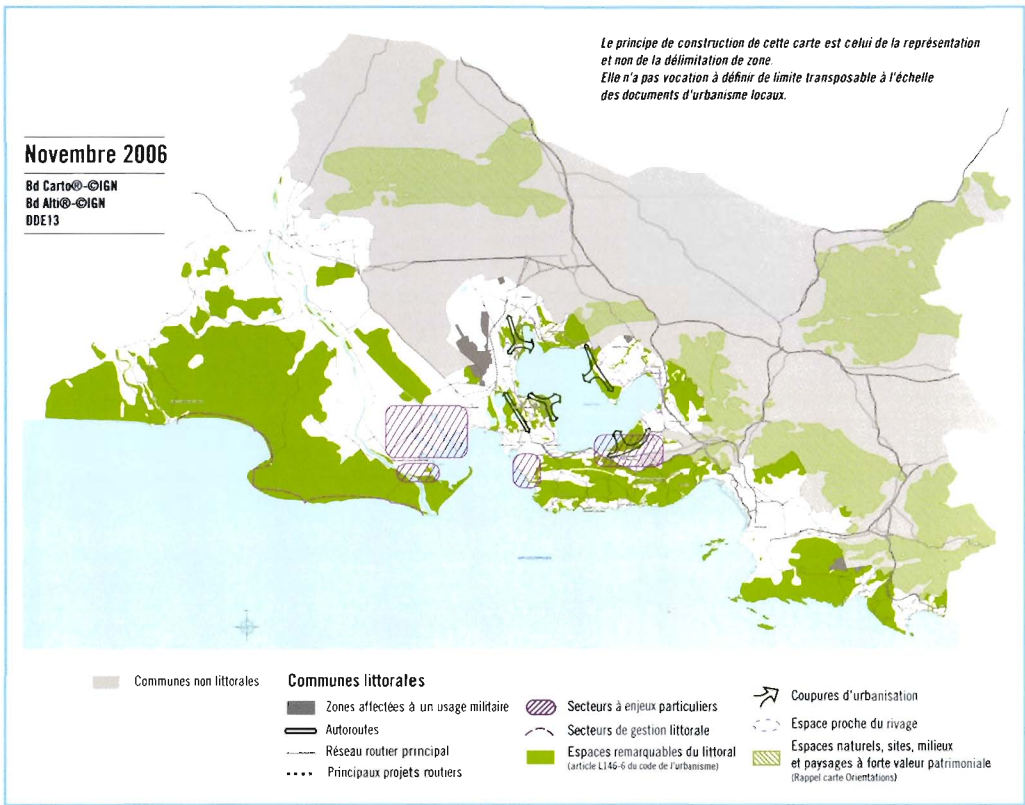
Les directives territoriales d'aménagement (DTA) sont élaborées par l'État. Elles concernent pour la plupart des zones côtières¹. Leur expression cartographique est une esquisse à grande échelle. De sorte que leur traduction dans les documents locaux, quoique impérative, exige des mises au point. Certaines justifieraient déjà des actualisations, eu égard à l'évolution des territoires concernés. C'est le cas, par exemple, de la coupure d'urbanisation identifiée par la DTA des Bouches-du-Rhône, sur les rives de l'étang de Berre. L'agriculture recule. Où commence et s'arrête la protection d'un territoire très menacé par les friches, les occupations désordonnées et la construction ? Comment assurer la bonne tenue de cet espace libre ? Diverses mesures législatives et réglementaires, consécutives au Grenelle Environnement de 2007, devraient transformer ces DTA en documents plus évolutifs.

Les côtes sont en majorité couvertes par des Scot, certains seulement délimités, d'autres à l'étude, quelques-uns approuvés, certains mis en révision presque aussitôt après. La loi SRU de 2000 encourage particulièrement ces Scot sur le littoral, et les responsables locaux ont bien accueilli la nouvelle procédure. Cependant ces Scot avancent lentement, en général. Certains des Scot approuvés sont la conséquence de schémas directeurs mis à l'étude ou en révision avant la loi SRU. C'est le cas dans le pays de Lorient. Dans nos autres sites-test, le Scot était encore balbutiant à la date de l'étude. Même dans certaines grandes agglomérations (Marseille et Nice par exemple), aucune date d'approbation ne peut être arrêtée.

Parmi les causes de cette lenteur, on cite le plus souvent :

- des problèmes de délimitation du Scot et de constitution d'établissements publics compétents. Dans les zones littorales, la notion de limite d'agglomération est particulièrement difficile à transcrire ;
- la recherche de consensus entre des communes, pour les principales décisions ;

¹ Bouches-du-Rhône, estuaire de la Seine, estuaire de la Loire, Alpes-Maritimes.



→ Directive territoriale d'aménagement (DTA) des Bouches-du-Rhône

SOURCE : DDE BOUCHES-DU-RHÔNE



→ Friches et usages illégaux dans une coupure verte de la DTA

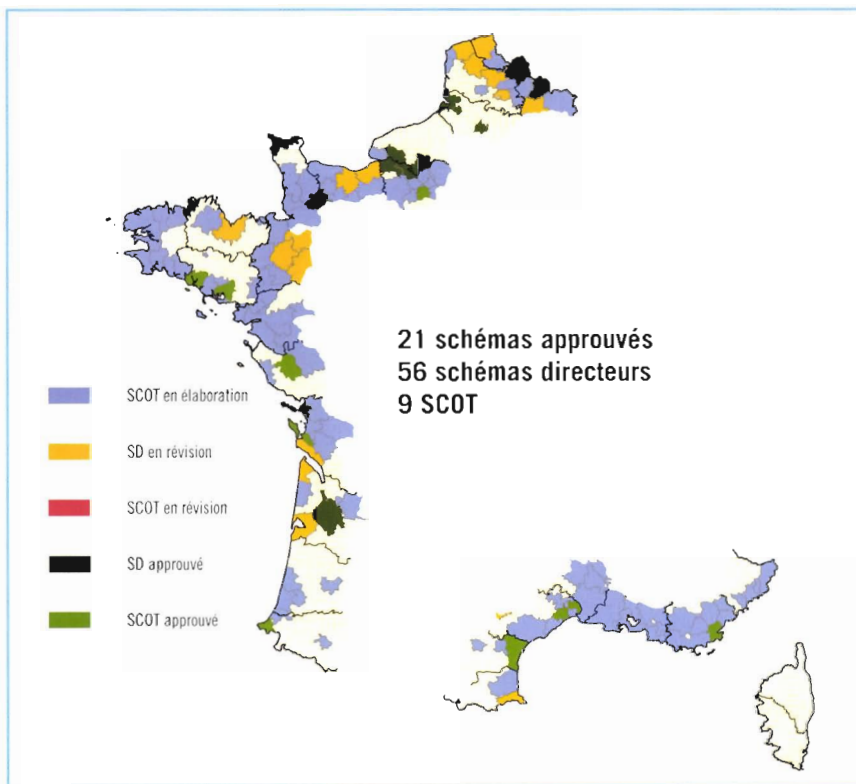


→ Friches et usages illégaux dans une coupure verte de la DTA

— l'ambition du Scot, qui doit légalement embrasser tous les thèmes de la politique urbaine. Il faut donc trouver un équilibre général à un système extrêmement complexe, et à long terme.

La cadence des études et des procédures fait douter d'une couverture rapide du territoire, et donc du fonctionnement hiérarchisé de l'architecture Scot/PLU voulue par la loi. Les PLU précéderont souvent les Scot. Cette élaboration lente ne permet pas toujours aux documents finaux d'échapper à des mots d'ordre estimables, mais sans grande portée pratique : vocabulaire militaire, avec flèches offensives et fortifications défensives sur les plans, stigmatisation d'ennemis héréditaires (« la maison individuelle, forte consommatrice d'espace »).

À ces observations s'opposent des informations en provenance d'autres pays, européens ou américains. Si nous restons en Angleterre, en Hollande ou en Allemagne, qui furent les inventeurs et longtemps les fermes défenseurs de schémas métropolitains, la tendance est nettement à la recherche de documents simples, souvent et régulièrement révisés : catalogues de projets cohérents, délimitation de l'inconstructible, mise au point de politiques foncières d'accompagnement et politique économique de développement.



→ Les schémas de cohérence territoriale et les schémas directeurs littoraux métropolitains en 2007

SOURCE : MEEDDM

Il importerait donc d'accélérer la cadence de mise au point des Scot, et surtout de les placer dans une perspective opérationnelle. Plusieurs options pourraient être acceptables :

— faire du Scot un catalogue simple de projets cohérents plutôt qu'un outil défensif de protection de territoires sensibles (cette fonction étant assurée par la loi et par d'autres documents). Ne pas hésiter à le spécialiser sur certains thèmes jugés prioritaires. C'est, par exemple, le choix du Scot de Montpellier ;

— intégrer dans le Scot des territoires de projet, plus petits ou plus vastes selon les cas. C'est l'orientation prise par l'Atelier littoral. Nous verrons par exemple comment le Triangle vendéen déborde les Scot délimités, mais peut se décliner dans chacun de ceux-ci.

— développer le principe d'une planification roulante (ou glissante), prenant en compte le long terme, rapidement mise en place car susceptible d'actualisations et de compléments fréquents ;

— intégrer aux projets des perspectives de contractualisation public/public et public/privé, remèdes à une réglementation complète et donc complexe.

Interactions spatiales confuses : attraction, protection, mobilité

Les politiques territoriales de la façade littorale du territoire hexagonal sont par conséquent partagées entre préservation et attraction. La préservation systématique de la nature est relativement récente et limitée à une étroite frange côtière, il resterait à donner des vocations aux vides imposés par la loi. Mais celle-ci ne décourage pas les activités et les peuplements que les sites littoraux attirent depuis longtemps. Elle épargne au contraire d'interminables conflits sur l'usage des sols.

Dans l'intérieur, au contraire, la relation entre préservation et attraction n'est pas très réglementée parce qu'elle intervient dans des systèmes locaux dont l'évolution a longtemps été lente (bourgs, villages, semis d'activités) qui assuraient de fait la protection du territoire par leur stabilité. Les activités traditionnelles qui géraient ces systèmes sont souvent aujourd'hui peu rentables, donc fragilisées. En revanche, on assiste à une extension des dynamiques littorales dans l'arrière-pays, attirées par des prix fonciers et immobiliers avantageux en comparaison de ceux des bords de mer.

La frange côtière n'est pas pour autant clairement protégée, parce que les motifs de la protection ne sont pas bien explicités et hiérarchisés : respect de l'environnement naturel, défense de ressources rares indispensables à certains secteurs économiques (par exemple la qualité de l'eau pour l'aquaculture), accès démocratique au rivage, activités touristiques et de loisirs, etc. Parfois les interdits sont très tranchés, au point qu'on se demande comment faire vivre la protection dans une perspective de développement local. Dans certains sites, en Vendée ou sur la Côte d'Opale, l'atelier suggère de compléter des évolutions interrompues. Par exemple, dans les années soixante-dix et quatre-vingt, des opérations immobilières en Vendée ou sur la Côte d'Opale avaient pour effet de bétonner le front de mer. Leurs



→ Pas-de-Calais : comment achever ce qui a mal commencé ?

→ Parc d'eau vive d'Inzinzac-Lochrist, pays de Lorient : aménagement nautique en ville



extensions, non sans raison, ont été rendues impossibles. Mais elles s'élèvent désormais au milieu de terrains en déshérence, ainsi que le montrent les photos [voir p.43]. Il reste maintenant à traiter le paysage avoisinant, peut-être aussi à apporter quelques services et magasins, pour réduire les dépendances et les déplacements. Inversement, nous observons des territoires encombrés et déséquilibrés, parce qu'ils sont juste hors des limites de la protection législative mais pas à l'écart des dynamiques de la construction et de la consommation du sol (c'est souvent le cas lorsque le littoral est très découpé, par exemple sur la côte du Morbihan). Une vue de projet s'impose alors.

Les situations sont évidemment différentes dans les centres occupés depuis longtemps par des emprises liées à la mer, dans les ports et leurs cortèges d'activités, les sites balnéaires, dans les bassins et les garages du nautisme. La notion de protection n'y perd cependant pas sa signification, au contraire, si l'on souhaite que les modernisations et les innovations en cours (nouvelles activités, nouveaux équipements, nouvelles fêtes et nouveaux événements) s'intègrent dans le patrimoine physique et culturel du littoral urbanisé [voir photo parc d'Inzinzac-Lochrist].

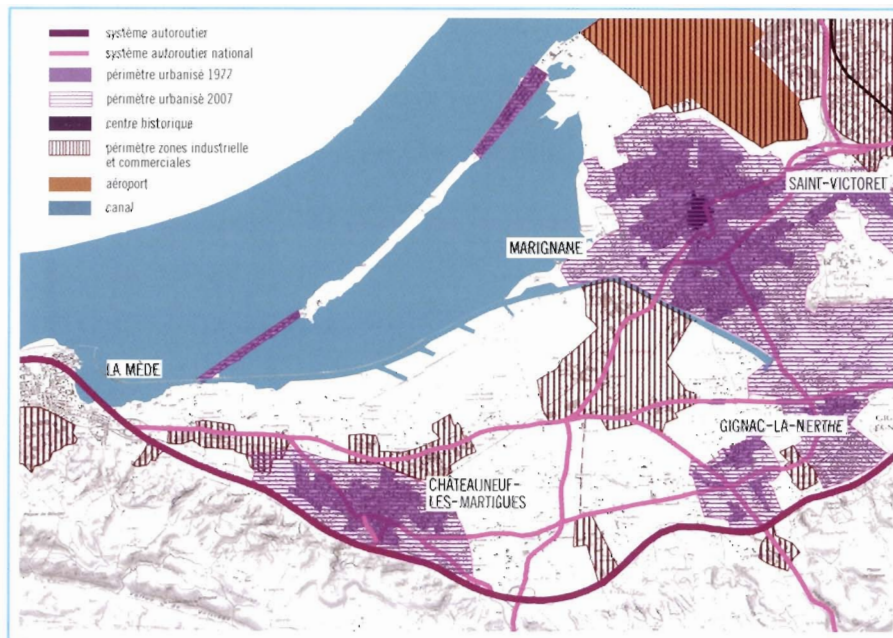
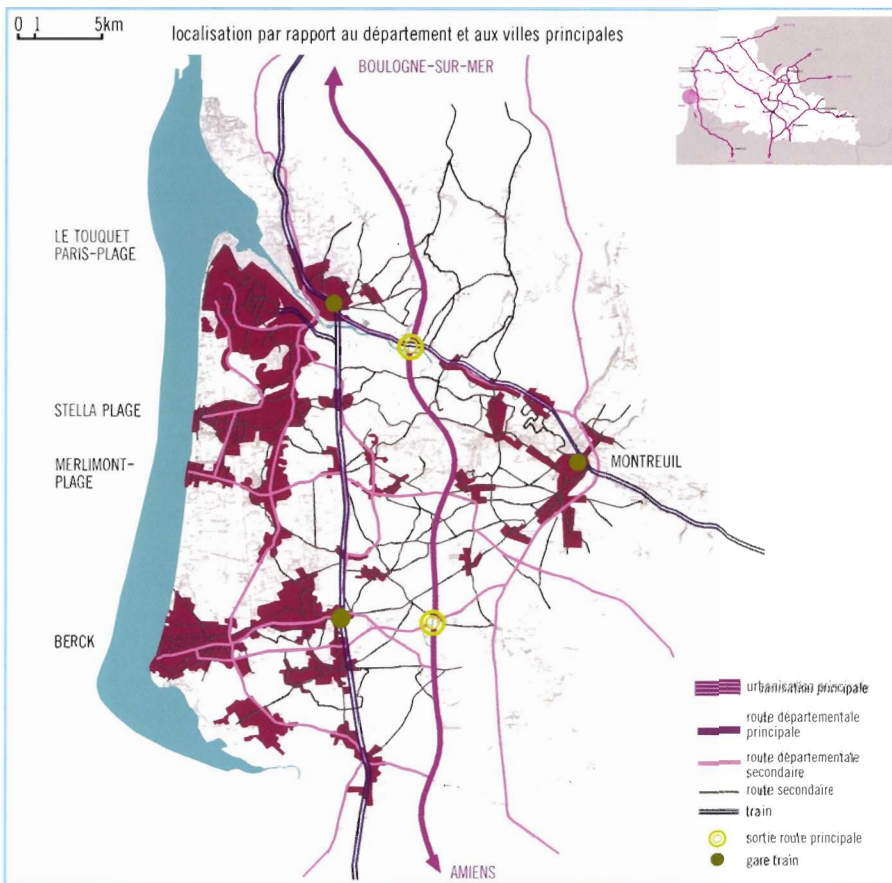
Dans l'arrière-pays, la mise en cause des anciens systèmes productifs locaux crée en principe une offre foncière relativement bon marché, intéressante pour de nouveaux venus d'origines diverses, et qui peut éventuellement contribuer aux relations entre le littoral et l'intérieur. L'évolution est cependant souvent désordonnée. Les terrains agricoles délaissés ou susceptibles de l'être sont dispersés, leur accessibilité est souvent mauvaise, leur fragilisation est fréquente (à cause de la dégradation des versants, de l'invasion des eaux ou de l'érosion des sols). Les constructions nouvelles utilisent des opportunités circonstancielles ou des sites sommairement équipés (le long des routes).

Ce n'est qu'occasionnellement qu'un projet fédérateur coordonne les extensions (comme dans le pays de Lorient, par exemple). Tous les changements que l'on vient d'évoquer donnent de l'importance aux mobilités. Les schémas routiers des pages suivantes illustrent quelques généralités. On constate souvent l'existence d'une voie rapide plus ou moins parallèle à la côte, irriguant le rétro-littoral, ouvrant des parcours vers des échelles régionales, nationales et européennes : la N 165 dans le Morbihan, l'A 16 et la D 940 le long de la Côte d'Opale, l'A 55 à Châteauneuf-les-Martigues ; le cas vendéen est différent parce que les voies parallèles à la côte sont encore des voies locales. Le reste du réseau routier est classiquement polarisé autour des villes principales. Mais les liaisons d'une ville côtière à l'autre sont souvent difficiles : dans un souci de protection des espaces proches du rivage, les routes littorales sont rarement importantes, bien qu'elles relient parfois des fronts de mer extrêmement denses. Le réseau routier ne bloque en tout cas jamais l'urbanisation, et permettrait souvent de l'organiser.

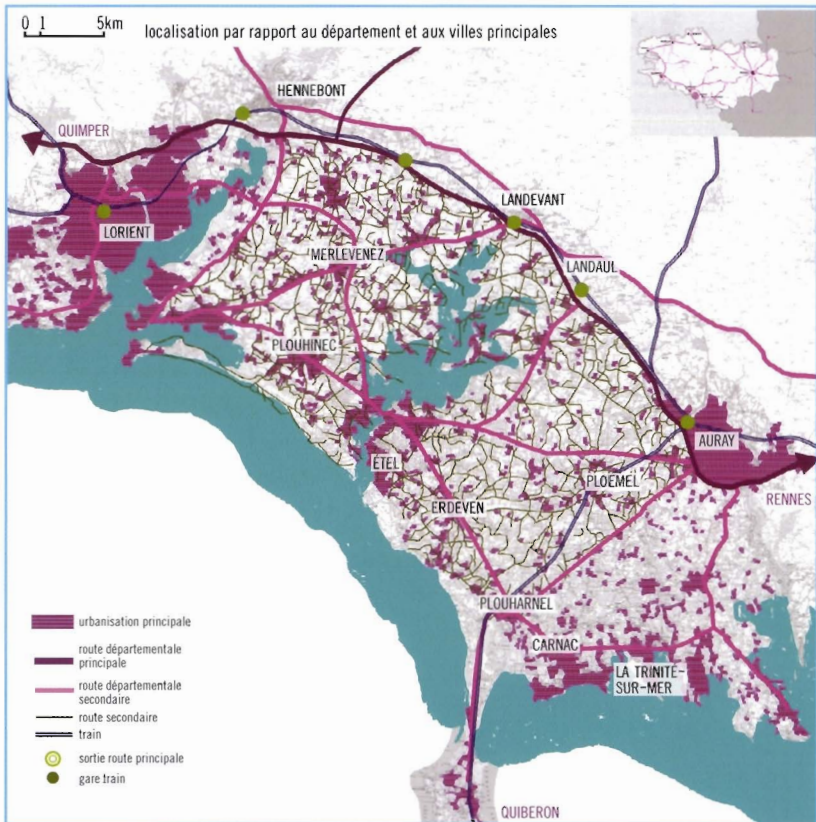
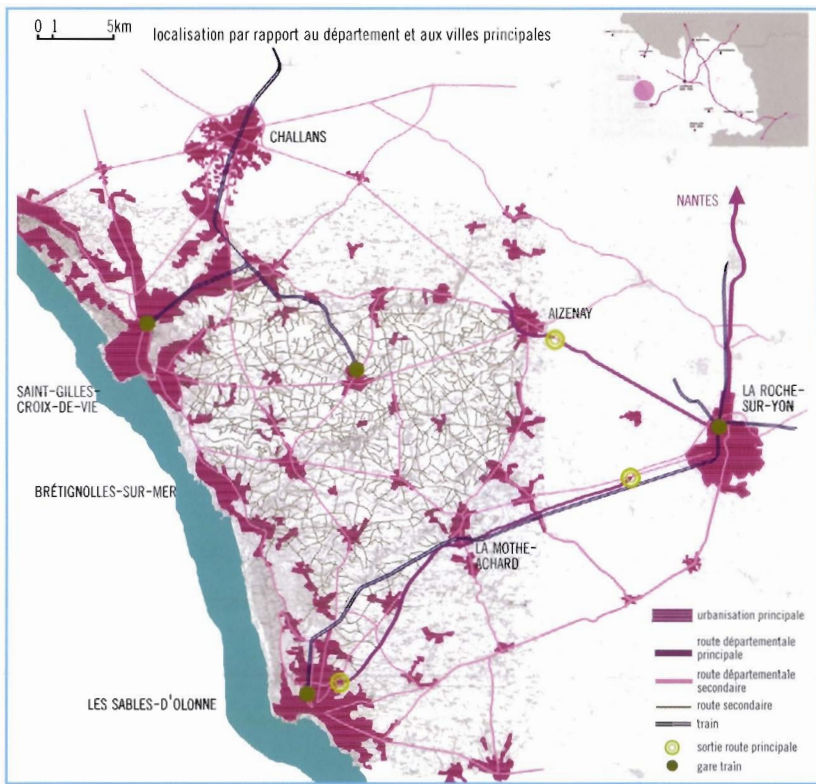
En revanche, le déficit en transports en commun est presque général dès que l'on sort des centres urbains historiques. Le réseau est particulièrement difficile à mettre en place, faute d'axes de concentration de la population, et sans doute faute de polarisation des déplacements. Dans les sites-test, il n'est visible qu'autour de Lorient (pour quelle part des déplacements ?), justement parce que la ville centre garde son rôle. La mobilité quotidienne est mal connue, en l'absence d'enquêtes. Elle est certainement très requise dans ces espaces éclatés. C'est une conquête de l'époque contemporaine, mais elle est souvent génératrice de contraintes et toujours incitatrice à l'usage privilégié de l'automobile. Autrement dit, au moins dans les trois sites étudiés, il convient de poser à nouveau des questions de déplacement :

— les tramways ou tram-trains littoraux, qui existaient parfois autrefois, ont partout disparu aujourd'hui. Assurément nous n'avons nulle part trouvé de densité de population convenable pour un axe lourd « rentable ». Toutefois, dans un projet coordonné, et dans la perspective à long terme d'un déclin de l'usage de l'automobile, cette hypothèse peut être étudiée à nouveau.

— la dissémination des populations, le grand nombre de personnes âgées ou inactives pourraient justifier des actions de type « transport à la demande », qui sont d'ailleurs expérimentées ici ou là, par exemple à Arcachon.



→ Premières étapes de diagnostic :
structures des grands territoires et réseaux routiers



Inversion du regard : développement urbain et protection des sites

Quelques actions qui viennent à l'esprit sont pré-formatées par les règlements existants et les débats actuels sur l'urbanisme, en considérant le couple protection/attraction et sa variante fragilisation/expansion, deux constantes structurantes de l'organisation spatiale littorale. Elles s'imposent particulièrement alors que débute une crise immobilière qui s'annonce durable, et qui risque de ne laisser l'initiative qu'aux opérations les moins ambitieuses et les plus désordonnées. Les projets ébauchés par l'Atelier littoral s'appuient donc sur une batterie de mesures cohérentes :

- protéger les zones agro-naturelles les plus fragiles, en les classant de manière définitive ;
- organiser les espaces inconstructibles (espaces remarquables, coupures d'urbanisation...) en les considérant non comme un vide imposé, mais comme des zones paysagères à développer et à valoriser en tant que telles ;
- offrir de nouveaux terrains à l'urbanisation, en passant d'une logique quantitative à une logique qualitative ;
- réduire les surfaces de parcelles à bâtir. Ce souhait est un lieu commun lorsqu'il concerne les maisons individuelles. Il convient aussi à d'autres usages du sol, très consommateurs et même gaspilleurs d'espace : zones d'activités, commerces périphériques, logistique et infrastructures. Encore faudrait-il développer des substituts acceptables à un éparpillement spécialisé de l'urbanisation, échanger en somme une demande de terrain privé contre une offre d'urbanité et de vie agréable : quartiers à fonctions multiples, lotissements denses, habitat intermédiaire, proximité des services, etc. ;
- structurer ces nouvelles urbanisations en bourgs ou villages nouveaux, autour de services urbains adaptés à la population permanente et à son extension « moderne » (c'est-à-dire composite et changeante, souvent saisonnière) et autour des grands axes routiers ;
- s'appuyer sur le réseau des villes ports, des stations balnéaires et des villes petites et moyennes de l'arrière-pays pour développer ou renforcer des centralités dotées des équipements nécessaires ;
- renforcer l'offre de transports en commun autour d'une épine dorsale reliant les villes côtières ;
- ne pas négliger les villes historiques et les centralités constituées : elles ont un potentiel souvent important en termes de renouvellement urbain.

Cette ligne de recommandations, déclinée dans trois situations concrètes, suggère que les enjeux, les principes de composition et



→ Marais vendéen : problèmes d'entretien



→ Entretien de l'espace agricole sur les rives de l'étang de Berre

les méthodes d'intervention s'inscrivent avant tout dans le registre de l'urbanisation, qui conditionne l'avenir du littoral, et qui appelle des attitudes et des projets. Il s'agit « d'inverser le regard » : tout est potentiellement urbain, nous ne sommes plus à la campagne mais dans une ville en devenir. La question n'est pas tant *quoi* urbaniser, mais surtout *comment* et *dans quel ordre* urbaniser⁶, sachant qu'il peut exister une agriculture et des espaces naturels urbains, solidement défendus, socialement appropriés par les résidents et les touristes, utiles à des usages et des activités parallèles à l'urbanisation. Loisirs, promenades, paysages font partie d'une politique de développement, qui suppose une rétribution pour ceux qui protègent, peut-être des compensations pour ceux qui renoncent à des constructions désordonnées.

Ce n'est donc pas uniquement en termes de protection, qu'il faut envisager l'aménagement du littoral. Les zones les plus fragiles doivent bien sûr être protégées. Mais hormis les zones naturelles les plus sensibles, cette protection ne peut se faire que dans une optique de développement, qui laisse sa part aux activités humaines. Qu'est-ce que le marais vendéen, si personne ne l'entretient ? Quel avenir a l'agriculture urbaine le long de l'étang de Berre, si les agriculteurs sont progressivement acculés à vendre leurs terrains bien peu rentables par rapport à la spéculation foncière ?

⁶ La même posture serait envisageable sur les quatre sites. La taille plus réduite du site de Châteauneuf-les-Martigues et une pression foncière plus importante, aurait pu conduire à envisager un processus d'urbanisation plus rapide qu'ailleurs.

Les nouveaux arrivants suscitent une forte valorisation foncière, dont les conséquences les plus visibles sont un coût d'accès aux logements discriminants pour les individus et les ménages anciennement installés, mais aussi des capacités d'investissement potentiel pour

des projets urbains bien préparés. Ce développement doit s'appuyer sur les infrastructures existantes et les absorber. Ces infrastructures, même si elles sont aujourd'hui très « autoroutières » et bien peu urbaines, doivent être considérées comme un potentiel, et non comme une seule nuisance. Les transports en commun, pour leur part, doivent être renforcés dans les zones les plus denses, et notamment pourraient permettre d'améliorer les liaisons de ville côtière à ville côtière, déficientes par la route.

Il ne s'agit pas de prôner une ville diffuse généralisée et une consommation effrénée du foncier disponible, bien au contraire. Il s'agit de faire en sorte que le foncier soit consommé à bon escient, ce qui est loin d'être le cas aujourd'hui. Les zones déjà construites disposent de ressources foncières souvent mal identifiées voire insoupçonnées, à condition que l'on veuille bien envisager des opérations de renouvellement urbain ou de réhabilitation.

Les urbanisations périurbaines, quant à elles, peuvent se structurer autour de bourgs compacts dotés de services urbains adéquats. La notion de hameau nouveau, inscrite dans la Loi littoral, reste à préciser par des expériences concrètes. L'inversion du regard proposée n'implique pas une absence de centralités. Par ailleurs, les tailles de parcelle peuvent être réduites, des mitoyennetés peuvent être envisagées sans nuire à la qualité paysagère, à l'intimité et à la tranquillité recherchées dans ce type d'habitat. Il faut avant tout miser sur la qualité des projets.

La « protectionologie » réduit les services de l'État et les collectivités planificatrices à des positions défensives et parfois impopulaires. À la question « comment protéger le littoral de l'urbanisation ? », il convient donc de substituer une question plus générale : « comment penser l'avenir ou le développement du littoral en termes urbains ? ». Sur ces bases, la délimitation de territoires de projet n'est plus seulement le fruit d'une étude technique, appuyée sur des statistiques socio-économiques et des enquêtes de déplacement, statistiques et enquêtes nécessairement incomplètes. Entrent dans le projet les acteurs qui le souhaitent et qui y ont un intérêt, la seule condition étant la continuité géographique et un certain sentiment d'appartenance.

Délimitation d'un territoire de projet, le Triangle vendéen

En Vendée, les services de l'État suivent l'élaboration de Scot très fragmentés, résultant eux-mêmes de l'émiettement des intercommunalités. Un Scot en projet concerne par exemple le canton des Sables-d'Olonne, et un autre le périmètre du syndicat mixte Mer et Vie (Saint-Gilles-Croix-de-Vie). Or il s'agit d'une côte touristique à peu près continue, appuyée sur un arrière-pays très solidaire. Cependant les principales agglomérations sont dans l'intérieur.

Il existe une profonde unité écologique et paysagère entre le littoral et l'intérieur, notamment à cause de la présence de zones humides dans le rétro-littoral. Les industries et activités commerciales s'étendent en profondeur. Un réseau de voies rapides aide au maillage du tout, sous la maîtrise d'ouvrage du Conseil général.

L'investigation préalable a donc porté sur un territoire ample, à l'intérieur d'un triangle Les Sables-d'Olonne/Saint-Gilles-Croix-de-Vie/La Roche-sur-Yon. C'est une ébauche de plan directeur dit « interscot », auquel seraient associés des projets opérationnels de zones mixtes : habitat, emplois, services.

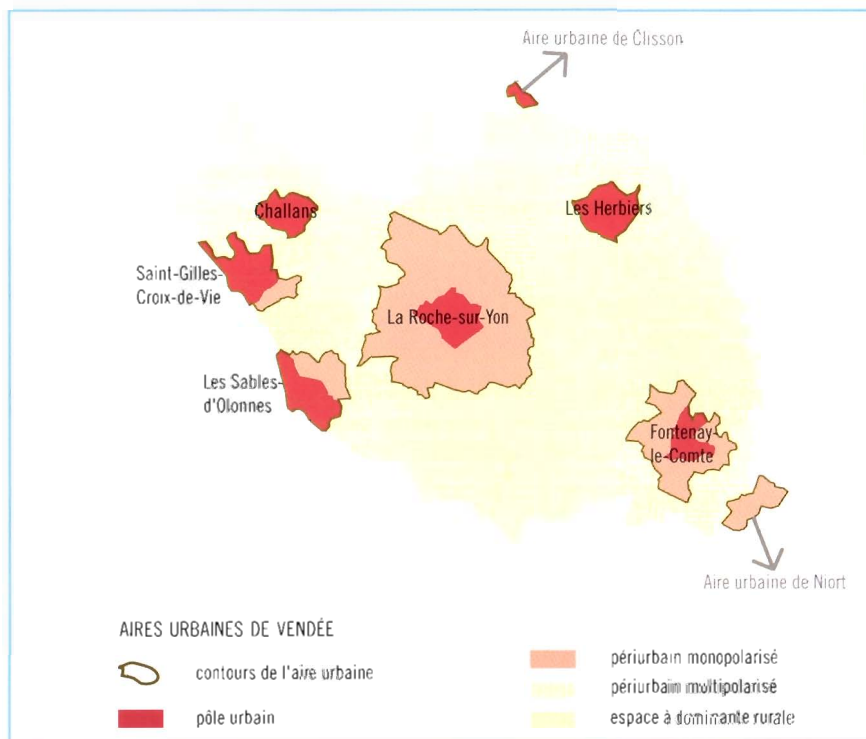


→ Vendée : Scot en projet



→ Vendée : réseau routier à moyen terme

SOURCE : CG VENDÉE



→ Aires urbaines de Vendée

SOURCE : CG VENDÉE / INSEE

Ce périmètre relie trois aires urbaines Insee. Il rend compte d'une forte cohérence du littoral et du rétro-littoral, en matière d'activités industrielles, de services à la population et de déplacements. Cependant, comme le travail est centré sur le littoral, l'agglomération de La Roche n'est rappelée que pour mémoire dans les propositions.

La cohérence du Triangle vient d'une continuité des sites touristiques et des implantations industrielles, et par conséquent du marché immobilier. Ce dernier, en s'étendant dans l'arrière-pays, élargit les bassins de vie et d'emploi, qui se rapprochent sans doute les uns des autres, dans un processus d'étalement urbain. Il est évident que la lenteur de l'Insee à actualiser les modèles de migrations et la délimitation des aires urbaines ne facilite pas la réflexion sur l'aménagement du territoire. Nous nous sommes interrogés sur les frontières du projet, par exemple sur l'opportunité d'inclure Challans et Saint-Jean-de-Monts dans l'étude. Leur exclusion reste discutable.

Le Triangle est organisé autour d'axes de communication : le département a partiellement renforcé en 2 x 2 voies les routes La Roche-Saint-Gilles et La Roche-Les Sables. Le triangle reste cependant « inachevé » :

- La route qui longe le littoral est relativement étroite et encombrée.
- Les transports en commun ne sont pas coordonnés sur cet espace. Le train notamment va de La Roche aux Sables, mais pas de Nantes à Saint-Gilles. C'est un univers « tout automobile ».

En gardant les frontières approximatives de la carte [voir p.51] (donc en écartant en particulier les agglomérations de La Roche-sur-Yon et Challans), le triangle présente les caractéristiques suivantes :

			CROISSANCE ANNUELLE
ENSEMBLE DU TRIANGLE	Population 1999	110 000	1,1 % (1990-1999)
	Parc de logements 1999	91 000	2,2 %
	Parc de logements 2007 (estimation DRE)	109 000	
DONT COMMUNES LITTORALES	Population 1999	59 000	1,1 % (1990-1999)
	Parc de logement 1999	63 000	1,8 %
	Parc de logement 2007 (estimation DRE)	72 000	
SOURCE : INSEE/DRE			

Les causes de la croissance extrêmement rapide du parc de logements sont multiples et peu analysées : résidences principales, secondaires, « multiples » ; attraction touristique ou proximité d'emplois ; acheteurs d'origines locale ou extérieure. Aussi bien en valeur absolue que relative, on voit que l'activité de la construction de logements est très forte, le plus souvent en maisons individuelles, souvent en lotissements, pas toujours très bien reliée aux parties anciennes des villages.



→ Vendée : l'empire du lotissement et la confrontation du neuf et de l'ancien



→ Vendée : parc résidentiel de loisir

Au cours des huit années considérées, les communes littorales continuent d'absorber la moitié des logements neufs. À cette construction, il faut ajouter des parcs résidentiels de loisirs, nombreux à proximité de la mer. Ceux-ci utilisent d'ailleurs largement des bungalows construits en Vendée, par les chantiers navals de bateaux de plaisance qui ont choisi ce produit pour se diversifier. En fin de vie, ces bungalows restent démontables. Les parcs sont parfois assez bien aménagés en ce qui concerne le paysage, mais il faudrait regarder de plus près les réseaux d'assainissement.

Ces parcs provisoires seront peut-être plus faciles à contrôler et à traiter à terme que les zones peu occupées, parfois en déshérence, situées dans et autour de grandes



→ Vendée : environnement des résidences de vacances

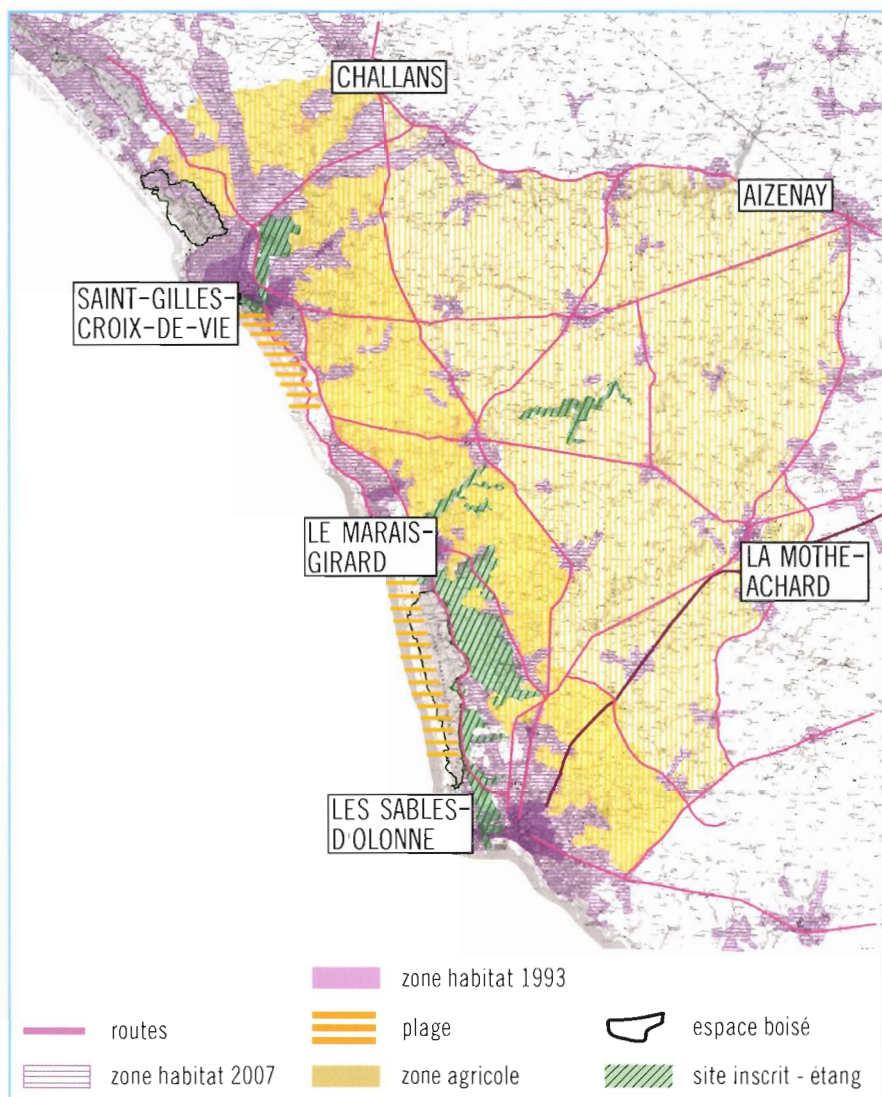


→ Vendée : activités disséminées

résidences de vacances des années soixante-dix et quatre-vingt, totalement ignorantes de l'environnement, dont l'extension est désormais interdite. Comme sur d'autres littoraux, ce sujet mérite une véritable politique de renouvellement, de couture et de requalification.

Cependant, sur les dernières années, la construction est aussi importante en rétro-littoral, disséminée dans de nombreuses petites communes (souvent les plus proches de la côte), mais aussi dans des bourgs (Aizenay, La Mothe-Achard, etc.). Ce que confirment les cartes. C'est le royaume du petit lotissement. Par ailleurs, le rétro-littoral accueille aussi de nombreuses zones de commerces et d'activités, dans un département où l'industrie reste très vivante. Ces zones d'activité sont à la fois très disséminées, généreuses en terrains, et pas toujours adaptées à leur usage. La construction navale, par exemple, est émietée largement dans l'intérieur, offrant le spectacle cocasse de coques d'importants bateaux de plaisance en pleine terre. Le département souhaite organiser le développement autour des « Vendéopôles », déjà évoqués, mais on ignore quels effets ces grandes opérations auront sur les activités diffuses.

Comment définir des priorités ? Les villes sont dynamiques (La Roche, Saint-Gilles et Les Sables). Elles contiennent d'importantes zones de projets, par exemple dans la



→ **Caractères du rétro-littoral**

zone portuaire des Sables. Cela relève de politiques municipales, ou d'intercommunalités existantes, sans appeler de démarches nouvelles. En revanche, le rétro-littoral apparaît alors comme un déversoir inorganisé. Or c'est un territoire fragile, notamment dans les zones humides de marais. C'est là que les terrains constructibles s'étendent le plus, principalement en ce qui concerne l'habitat et les services. C'est pourquoi l'atelier, dans une démarche encore à l'état d'ébauche, s'est particulièrement intéressé à cet arrière-pays, sur lequel nous reviendrons.

La création de solidarités territoriales : les transversalités dans la vie économique et sociale

Divisions

« Pièces et morceaux », « dynamiques spatiales confuses » : dans les pages qui précèdent, nous avons plusieurs fois mis en évidence des divisions et des cloisonnements dans les aires littorales. Les ensembles territoriaux — la côte, l'arrière-littoral, l'intérieur — sont composites et morcelés. Le statut social des aires résidentielles peut différer, souvent à cause de la distance au rivage, parfois pour d'autres raisons (comme la localisation du logement social dans l'agglomération de Lorient ou à Étaples, sur la Côte d'Opale). Chacune des grandes dynamiques fonctionnelles — la production des biens, celle des services, l'habitat — est relativement autonome. Comme c'est le cas dans l'organisation des trains et des autocars dans le pays de Montreuil ou bien lorsque la construction de logements touche les terres les plus cultivables — on pense ici aux parcelles non inondables du Marais vendéen, les plus simples à cultiver mais aussi à lotir.

Ces dysfonctionnements et ces différences sont constamment évoqués dans les inventaires réalisés par les services de l'État, dont une préoccupation majeure est d'inciter les divers acteurs, et notamment les collectivités locales, à mettre en commun leurs compétences et leurs moyens pour mieux aménager¹.

Le morcellement est en partie attribué à l'héritage de communautés restées longtemps relativement autonomes dans les ports et sur les rivages, dans la vie terrienne ou dans les fondations balnéaires du XIX^e siècle [voir l'encart : « Les communautés autonomes des régions littorales »]. Le désordre spatial est fréquemment imputé à la multiplication des initiatives individuelles, surtout dans la construction d'habitations.

¹ « Lorient au cœur d'une unité Bretagne-Atlantique-Sud » (direction régionale de l'Équipement de Bretagne, décembre 2006) ; « Inter-Scot : un territoire de projet partagé sur le littoral vendéen » (direction régionale de l'Équipement des Pays-de-Loire et direction départementale de l'Équipement de Vendée, décembre 2006) ; « Pays maritime et rural du Montreuillois » (direction départementale de l'Équipement du Pas-de-Calais, novembre 2006).

Les différences locales résultent aussi d'inégalités dans la taille des communes, signalées d'ailleurs dans les bilans nationaux de l'intercommunalité littorale². Et, bien que les collectivités soient, comme ailleurs, regroupées en communautés (urbaines, de communes ou d'agglomérations), on a le sentiment que ces communautés sont plus petites et moins puissantes que dans le reste du territoire métropolitain. Dans les sites-test, l'observation touche avant tout la Vendée et la Côte d'Opale³. Dans le Morbihan, les communautés de Vannes et de Lorient sont actives mais celles d'Auray et de Lorient divisent la rìa d'Étel d'une manière inattendue. À Châteauneuf-les-Martigues, la communauté urbaine marseillaise semble laisser chaque commune agir assez librement en matière d'aménagement.

Liens

Nous venons d'évoquer les divisions ; le dossier est cependant loin d'être complètement structuré par les séparations, car des liens transversaux s'établissent dans la vie économique et sociale, constituant autant d'atouts pour instaurer des coordinations dans l'aménagement. Certains de ces liens interviennent plutôt à l'échelle des bassins de vie, cadres habituels des marchés de l'emploi, des réseaux de services et des carrefours de rencontre. D'autres transversalités s'inscrivent plus dans des proximités, où les ressources sont en principe à portée de main : la famille et le domicile, les équipements les plus quotidiens, les institutions locales.

L'ensemble du dispositif est nourri depuis plusieurs décennies par les flux de population qui touchent les régions littorales, multiplient les mouvements et réorganisent les proximités. Comment les aménageurs peuvent-ils se saisir des transversalités ? Comment les institutions communales et pluricommunales peuvent-elles donner aux habitants des garanties pour un mode de vie multi-sites ? Comment trouver dans les échanges des bases pour des projets ?

Ces questions appellent un inventaire des liens transversaux qui interviennent dans l'organisation et les échelles des sociétés littorales. Nous avons entrepris d'esquisser cet inventaire en distinguant deux registres où interviennent des échanges qui peuvent être des matériaux pour des projets d'aménagement fédéraux : — le registre du peuplement où l'on distingue, d'une part, la mise en réseau des activités et, d'autre part, la diffusion des habitats ;

² Dans « Évolutions des territoires littoraux, 1986-2006 » (2006), lorsque les auteurs examinent « une organisation territoriale plus ou moins favorable à l'émergence de nouvelles formes de gouvernance », ils jugent que l'inégal développement des solidarités et des dynamiques communales est largement dû à l'inégale concentration du développement urbain et aux différences dans le « partage des pouvoirs entre les cités ».

³ Le projet d'un Inter-Scot vendéen vise précisément un regroupement institutionnel qui doit donner aux communes plus de compétence et plus d'audience. *A contrario*, dans l'analyse du « Pays maritime et rural du Montreuillois » (2006), les auteurs écrivent : « Les EPCI, de taille très modeste, peuvent-ils avoir les moyens de leurs ambitions ?... Ce territoire n'a pas encore de véritable culture de l'intercommunalité ».

— le registre de la gouvernance où les variations ne résultent pas seulement des différences de taille dans l'intercommunalité mais aussi des transversalités et des échanges.

Mise en réseau des activités

Dans la mise en réseau des activités, il convient d'évaluer ce qui survient dans la bande littorale au sens strict et qui relève de la « maritimité » et l'évolution de l'intérieur qui relève plus de la « ruralité ».

Nous avons choisi le terme de « maritimité », mis en valeur dans la rhétorique des documents produits par le pays de Lorient, particulièrement dans le Scot, pour illustrer les composantes d'une mise en réseau des activités sur les littoraux : il s'agit en effet de placer la mer et ses rivages au centre du développement conjoint d'une série de productions et d'emplois.

Les ports et leurs bassins interviennent dans les échanges commerciaux, dans la pêche et dans la plaisance. Des parcs d'activités et des pépinières d'établissements reçoivent les constructions navales, l'armement et le carénage. À Lorient, la création la plus récente est sans doute la Cité de la voile et son village d'entreprises. Les services aux entreprises sont importants. Des filières d'études et de recherches apportent des compétences et des innovations. Les cultures celtiques sont aussi convoquées pour des fêtes qui favorisent des liens et une certaine notoriété.

L'ensemble est évidemment une garantie contre les aléas qui peuvent toucher telle ou telle branche d'activité (hier la sidérurgie, aujourd'hui la fonderie, éventuellement la pêche dans les années à venir). Les aménagements, les constructions nouvelles et les recyclages touchent divers points de la rade et de l'estuaire. Des coopérations se nouent entre des acteurs de la production et des techniciens de l'aménagement spatial.

Peut-on envisager que le modèle de la maritimité lorientaise et de ses mises en réseau se développe ici ou là ? C'est sans doute un des objectifs des ports vendéens, englobant la pêche, le nautisme et la création du label « Côte de lumière », en 2005, pour le tourisme. C'est une éventualité au Touquet, plus ouvert au nautisme que dans la version originale de la station et, un peu différemment, à Berck, avec la filière médicale. C'est le principe du nouveau site d'Opalopolis, sur la commune d'Étaples, où pourraient être rassemblés des productions matérielles, des services de loisir et des logements.

Ce modèle fédératif semble bien convenir à des ports de petite et moyenne taille qui ne visent pas en priorité une circulation rapide et massive des marchandises, exigeante en installations et en

investissements. Les compétences maritimes rassemblent les professionnels et les amateurs. Les ateliers ne sont pas loin du port. Le travail sur les quais et sur les rivages est visible.

L'ensemble du dispositif est assez souple pour être adapté à des sites dont les seuils, les limites et les extensions varient. En tout état de cause, il peut constituer un pôle d'emploi.

La « ruralité » est une autre modalité de la mise en réseau des activités, dans l'intérieur des terres. Son sort actuel est moins dynamique et moins brillant que celui de la maritimité.

Cela vient en partie de l'évolution de l'agriculture, qui emploie moins qu'auparavant, parfois en situation d'une véritable déprise (comme dans la partie agricole du canton des Sables-d'Olonne). Cependant que les activités de service et de fabrication restent modestes, même si elles connaissent des développements récents, comme dans l'électromécanique à La Roche-sur-Yon.

Les nouvelles dimensions du monde rural (légumes et fruits offerts à la ferme, chambres d'hôte, accueil de néo-ruraux qui travaillent en ville ou sur le littoral) ne sont qu'inégalement développées, et la vitalité des réseaux économiques et sociaux de la vie dans les campagnes n'alimente pas de véritables projets d'aménagement. Lorsque, par exemple, des prévisions sont faites pour le « pays maritime et rural du Montreuillois » (2006), la version dite de « l'urbanisation maîtrisée » place la ville de Montreuil bien à l'écart du peuplement littoral, auquel elle est plus ou moins liée dans la version dite de « l'urbanisation sans cohérence globale ».

Nouvelle diffusion de l'habitat

L'habitabilité des régions littorales est restée longtemps circonscrite à quelques périmètres : les quartiers des villes-ports, les hameaux, les villages et les bourgs des campagnes, les stations balnéaires du XIX^e siècle. Quelques habitations pouvaient être à part, mais elles étaient peu nombreuses (modestes demeures proches des grèves et des élevages marins, fermes isolées, manoirs et châteaux). Même les zones d'habitat historiquement dispersé, en Bretagne par exemple, gardent pour unité le hameau. Habiter, c'était occuper un logement, mais c'était aussi appartenir à une communauté résidentielle et connaître ses règles. L'identité des communautés d'habitation était d'ailleurs plutôt accentuée par des mobilités résidentielles typées, en relation d'une part avec les chemins de l'exode rural et d'autre part avec les mouvements des vacanciers.

Le tableau est aujourd'hui complété par la diffusion et la dispersion de nombreuses habitations, dues aux constructions réalisées depuis quelques décennies, sans référence à des liens de voisinage.

Cependant que les mouvements résidentiels sont plus variés qu'ils n'ont pu l'être. Même proches, les maisons peuvent s'ignorer, d'autant plus facilement que leurs occupants ne sont pas forcément là toute l'année.

L'essentiel de l'évolution, comme dans l'ensemble de l'habitat en France depuis environ un demi-siècle, vient surtout de l'autonomisation du rapport au logement. Plus qu'avant, chaque habitant a sa propre histoire domiciliaire (son parcours), son statut d'occupation (choisi ou subi) et sa sociabilité (dans la contractualisation du voisinage). Il n'est qu'occasionnellement attaché à tel quartier ou telle commune et construit sa relation avec l'habitat transversalement aux lieux successifs dans lesquels il se trouve.

Cette dynamique est évidemment forte dans les régions littorales où les situations résidentielles ont été diversifiées dans le dernier demi-siècle : recherche d'un logement comme commodité pour une proximité professionnelle mais aussi comme garantie pour les loisirs ou la retraite ; décision d'investir pour soi ou pour la génération suivante ; placement valorisé. Les initiatives sont surtout le fait de propriétaires. Les jeunes ménages sans aide familiale ou les habitants modestes trouvent mal leur place dans un marché où le droit au logement n'intervient que peu dans les actions publiques.

Les effets de ces modèles d'action suscitent fréquemment les observations des responsables de ces territoires, qui critiquent l'autarcie de la maîtrise d'ouvrage urbaine, le désordre dans les formes (par le mitage ou par l'étalement) et les inégalités dans l'accès aux logements⁴.

Les problèmes ne viennent pas ici de la taille des instances communales ou pluricommunales, mais des garanties que pourrait proposer un projet d'aménagement qui n'entendrait pas condamner la dynamique de l'autonomie dans l'habitat, mais qui voudrait composer avec elle tout en proposant les garanties collectives requises par les solidarités contemporaines.

Les cibles de la gouvernance : changement ou désordre ?

Dans la mise en perspective des difficultés et des dysfonctionnements de l'aménagement dans les régions littorales, on a plusieurs fois rencontré la question de la taille et de la composition des institutions locales : grandes et petites communes, intercommunalités

restreintes et étendues. On a pu citer des bilans nationaux et locaux qui penchent plutôt en faveur de dispositifs étendus, à même d'avoir la mission et les moyens de surmonter les morcellements sociaux et spatiaux.

⁴ Par exemple dans l'analyse « Disparités socio-spatiales : le bassin d'habitat de la Côte-d'Opale sud » dans *Enjeux fonciers sur le littoral du Pas-de-Calais*, Cete Nord-Picardie, 2006.

-
-
- Certes. Mais, comme dans la réflexion sur les Scot où l'on suggère que le projet doit précéder la réglementation, il convient autant que possible de mettre la gouvernance au service de stratégies.

Il a fallu donc essayer de valoriser deux stratégies d'acteurs : celle où des institutions et des entreprises trouvent leur intérêt dans des fédérations et des proximités, celle où des habitants voient dans l'habitat une garantie pour l'autonomie de leur vie. On juge évidemment que les projets d'aménagement et les choix de gouvernance pourraient mettre ces stratégies au premier plan.

On souhaite aussi que les enquêtes et les recherches ultérieures apportent plus d'informations sur ces acteurs. Comment connaître et évaluer ce que les entreprises et les services publics attendent des réseaux d'activités ? Comment connaître et classer les itinéraires résidentiels des habitants ? Comment décrire les mobilités qui s'ensuivent ? Comment fournir à ces réseaux des objectifs environnementaux, une politique verte et bleue ?

Les communautés autonomes des régions littorales

Une caractéristique des régions littorales est sans doute d'avoir conservé longtemps les traditions de sociétés fortement contextualisées et relativement autonomes. Jusqu'à la fin du xx^e siècle, lorsque la géographie sociale décrit des communautés enracinées qui ont leurs règles et leurs identités, des exemples portent immédiatement sur des groupes dont le travail est lié aux rivages, comme les marins-pêcheurs du quartier de La Chaume, aux Sables-d'Olonne ou du quartier du Maroc, à Croix-de-Vie ; cependant que d'autres cas de sociétés autonomes, terriennes celles-ci, montrent des communautés familiales et villageoises dans les paysanneries des arrière-pays vendéens et bretons¹.

Ces ancrages suscitent aujourd'hui des attachements particuliers :

— à propos du littoral vendéen, les auteurs d'« Inter-Scot : un territoire de projet partagé » (2006) écrivent : « Au sein de l'aire d'études, les activités liées à la pêche occupent une place particulière ; il s'agit d'un secteur d'activités dont l'avenir est incertain. La problématique est particulièrement sensible chez les élus locaux qui souhaitent garder l'image attachée aux ports de pêche » ;

— ailleurs, le « Diagnostic du pays du Montreuillois » (2006) identifie des enjeux. Parmi ceux-ci : « Protection et développement de la valeur écologique, paysagère et patrimoniale des différentes entités du territoire ».

Dans ces deux exemples, on entrevoit comment la valorisation d'un patrimoine créé par la vie quotidienne peut intervenir comme un atout spécifique : affirmation d'un lieu de mémoire, monnaie d'échange avec des utilisateurs qui voudraient éliminer le cadre ancien, signe porteur dans la rhétorique du marketing territorial.

Près des pêcheurs et des paysans, mais dans un monde social et culturel très différent, la création des sites balnéaires modernes a aussi reposé sur des structures autonomes. La fondation de la station balnéaire de Paris-Plage, au Touquet, date de 1874, à l'initiative d'un ancien notaire d'Amiens, Jean-Baptiste Dalloz, qui avait acheté en 1837 plusieurs milliers d'hectares incultes au bord de la mer pour y développer des cultures et de l'élevage. Finalement, il plante des arbres et lotit. L'initiative a du succès et des hôtels s'ajoutent aux villas. La bonne société parisienne vient l'été ; les Anglais sont nombreux, aussi ; l'équipement devient important (casino, tennis, golf, hippodrome). La station reste cependant distincte d'un port de pêche voisin, Étapes, dans l'estuaire de la Canche.

L'histoire de Berck est un peu différente car le rivage de cette commune rurale offre, après 1856, des soins d'hydro-

¹ « Les sociétés enracinées », dans Frémont A., Chevalier J., Héryn J., Renard J., *Géographie sociale*, Paris, Masson, 1984.

thérapie marine pour les enfants. Cependant le terrain se lotit, une station se développe et la pêche traditionnelle est stimulée.

Comme l'écrit Dominique Rouillard, à propos des stations créées en Normandie dans les années 1850, de leur architecture et de leur décor : « La prise de possession des rivages marins fut une colonisation imaginée et réalisée comme telle, de lieux inconnus qu'il fallait nommer, distribuer et ordonner. Ainsi cette conquête n'a pas seulement été une opération immobilière menée à un rythme accéléré mais, bien plus, le théâtre de l'édification et de la fondation de "villes nouvelles" : les stations balnéaires². »

En examinant les communes les plus proches de la mer, dans un panorama des « bonnes échelles », de l'action publique sur les littoraux, les experts contemporains redoutent que l'attractivité des rivages entraîne des paysages stéréotypés et une banalisation de l'espace³. Les décloisonnements introduits par la culture de masse seraient-ils des menaces pour les sites balnéaires ? Autrement dit, chacun constate que les aménageurs du XIX^e siècle savaient créer ponctuellement des images et des adresses, associées à des activités et des modèles d'urbanité, mais dans un environnement régional à peu près stable. Les mêmes s'interrogent sur nos capacités à maîtriser de grands territoires.

L'observation des changements est donc toujours nourrie par le constat de dysfonctionnements importants et par la reconnaissance de dynamiques que l'on ne peut juger hasardeuses. Dans l'environnement, la nature est menacée par des interactions mal contrôlées et par l'épuisement des ressources, mais son invasion vient du désir de trouver un cadre pour la liberté et l'expression de soi. La dénonciation du désordre est un leitmotiv des acteurs publics et des résidents, mais la situation doit beaucoup à des projets résidentiels revendiqués par les habitants, comme des garanties légitimes de leurs modes de vie. Cette double exigence intéresse la composition des projets.

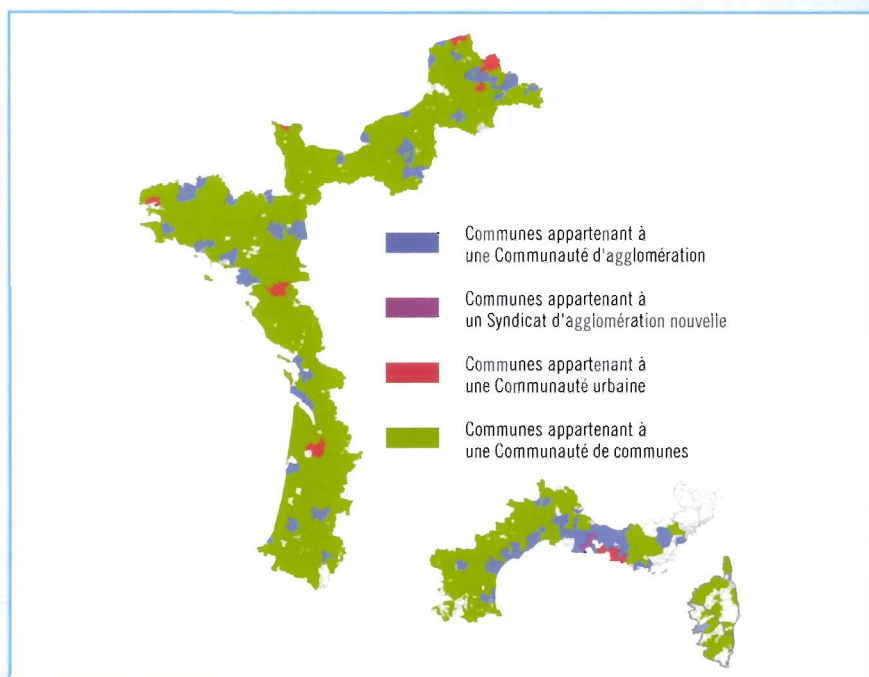
Devant cette situation, l'Atelier littoral s'est interrogé sur les outils disponibles en maîtrise d'ouvrage urbaine. À l'évidence, il n'en existe pas. Les Communautés (urbaines, d'agglomérations, de communes) peuvent coordonner le développement, à travers des chartes, des opérations d'aménagement et des documents planificateurs. Elles couvrent la quasi-totalité du littoral et de l'arrière-pays. Toutefois la plupart ont une étendue faible et une autorité limitée. Établies autour des petits pôles urbains historiques, elles n'ont que des vues partielles sur les marchés fonciers et immobiliers et sur les aires de déplacements de la population.

Cependant des exemples de contractualisation des structures et des obligations offrent ici la perspective d'une discipline consentie, par exemple dans les chartes des parcs naturels régionaux, comme celui des Caps et des Marais d'Opale.

Dans la vie sociale, l'efficacité et la productivité des organisations s'imposent (dans le travail, dans les services, dans la mobilité...) mais menacent la vitalité des identités locales. Ces identités sont parfois conflictuelles

² Dominique Rouillard, dans la présentation de son livre, *Le site balnéaire*, Liège, Mardaga, 1984.

³ *Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*, Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer, 2006.



→ **Carte des intercommunalités littorales**

SOURCE : CETE MÉDITERRANÉE / DIRECTION GÉNÉRALE DES COLLECTIVITÉS LOCALES

(dans le Montreuillois), parfois coopératives (sur la Côte vendéenne) mais leur fédération leur apporte, à elles aussi, efficacité et productivité.

L'examen des sites de l'étude et l'inventaire des changements permettent donc de penser que trois axes opérationnels sont et seront particulièrement utiles, sans être d'ailleurs complètement nouveaux. Il s'agit de composer, de contractualiser et de fédérer.

La composition spatiale est un moyen privilégié d'organiser les relations entre les intérêts publics et les projets privés, dans des périmètres de projet précis.

La contractualisation intervient déjà beaucoup dans l'aménagement de l'environnement et le fera sans doute de plus en plus : vous pouvez construire, mais avec telle obligation, vous pouvez vous déplacer, mais avec telle contrainte, etc.

La fédération est la modalité organisationnelle convenable pour obtenir une meilleure intégration pour accroître la multifonctionnalité coordonnée dans les projets et pour engendrer plus d'échanges. Elle n'implique pas que les intervenants renoncent à leur personnalité et à leurs références : par exemple, dans la fédération entre culture privée et culture publique, dans les complémentarités entre les structures locales et les dynamiques globales ou dans les liens entre les grandes villes et les petites communes.

Le projet deviendrait alors une alternative au tout réglementaire. Bien entendu, il faudra inventer des outils institutionnels de maîtrise d'ouvrage, mais la question est d'abord politique. Après le temps des stations balnéaires, essaimées le long des côtes de couleur (Azur, Opale...) peut venir celui de grands territoires identifiés, élargis au rétro-littoral.



→ Territoire convoité, urbanisation confuse

La création de solidarités territoriales : vers une socialisation de l'environnement

En parlant de socialisation de l'environnement, on pense à un double élargissement des pratiques de la protection du littoral. D'une part, on fait l'hypothèse que la protection du littoral n'est plus seulement une affaire réglementaire, mais qu'elle s'inscrit dans plusieurs dimensions de la vie sociale. Elle peut donc rencontrer une demande élaborée. D'autre part, on relève que l'intérêt pour la valorisation des ressources naturelles porte aujourd'hui sur des équilibres complexes, avec leurs chaînes chimiques, physiques et biologiques. Les milieux maritimes n'en sont qu'un élément. On note enfin que l'approche écologique des évolutions territoriales peut mobiliser un large éventail d'interventions : réglementation diversifiée, parfois impérative et parfois plus contractuelle (par exemple dans les chartes des parcs naturels régionaux), grands travaux, plans d'aménagement, centres de loisirs et de villégiature...

L'environnement est un bien commun, non seulement pour ses qualités propres, mais pour les usages que chacun peut en faire (la vue, les loisirs, le tourisme) et pour le rôle qu'il tient dans la simple survie de nos sociétés. Comment en assurer une préservation active et solidaire ? Pas seulement en prescrivant et en interdisant, mais en éclairant par des projets les objectifs de cette préservation. Trois thèmes retiennent particulièrement l'attention : la demande de nature, l'équité sociale dans la réponse à cette demande, la mesure de risques instables. Ces préoccupations engendrent des problèmes souvent mal résolus dans la définition et la délimitation des protections.

-- Une demande de nature

Quant on parle d'espace de nature sur les littoraux, il faut être conscient que les choix de préservation de lieux de nature sont le fruit d'un compromis, au sens où « chaque société construit ses états de nature qui assurent une partition, une distribution, un régime de relations légitimes (acceptées par le plus grand nombre) entre

l'humain et le non humain¹». La décision de préserver des espaces de nature sur les littoraux convoités par le développement économique est le résultat d'une régulation, qui répond à un ensemble de valeurs et de normes en équilibre dynamique dans le système social. Cet équilibre dynamique est un fruit de la rencontre d'acteurs. La régulation est fondée à la fois sur des décisions prises « en haut » (État, lois) et sur la volonté et l'initiative des acteurs locaux. Elle constitue un principe organisateur, un modèle qui oriente l'action. En ce sens, elle construit un système de références, dont les principes sont ici de rechercher dans les relations homme-nature. Le littoral de nature est un projet de l'homme urbain contemporain.

Le littoral apparaît dans nos sociétés occidentales, comme une possibilité d'éden préservé. À demi préservé au moins, du côté maritime : « Par opposition à la société du plein, le littoral incarne l'authenticité et la pureté et devient la source d'émois patrimoniaux nouveaux. Pensé et ressenti comme un territoire unique, il apparaît comme le territoire privilégié de fabrication identitaire et de l'expression de soi à travers des liens renoués². » À la fin du XIX^e siècle, le géographe Élisée Reclus avait déjà analysé cette aspiration des citadins au ressourcement dans la nature : « Tandis que le campagnard devient de plus en plus un citadin en pensée et en mode de vie, le citadin se tourne vers la nature et se voit en campagnard. L'homme doit disposer du double accès aux plaisirs de la ville et à la liberté des champs. » Les enquêtes menées par Bernard Kalaora pour le Conservatoire du littoral révèlent notamment « que la demande de protection est d'autant plus forte que la région d'origine de l'interviewé est non littorale [...]. On retrouve bien l'opposition entre le monde d'où on vient et le monde vers où on va, qui reste magnifié et pensé comme un lieu idéal. » Cette conception idéalisée de la nature côtière s'accompagne généralement de la haine du promoteur immobilier, « perçu comme le principal responsable de la dégradation du littoral. [...] La construction est considérée comme l'infraction symbolique par excellence [...] elle est violemment ressentie car le promoteur réintroduit sur le littoral les signes de l'urbanité. En d'autres termes, il brise nos rêves de paradis, d'insularité, d'éden. » Cette quête de l'authenticité littorale se construit à travers le processus de patrimonialisation, qui se concrétise par une nature littorale devenue bien public.

La protection des espaces de nature sur les littoraux ne peut donc se contenter d'une simple labellisation comme site appartenant au Conservatoire du littoral ou comme Réserve naturelle. Cette labellisation doit être accompagnée d'un projet de société pour l'espace de

¹ Jacques Levy et Michel Lussault, *Dictionnaire de la géographie et de l'espace des sociétés*, Paris, Belin, 2003.

² Bernard Kalaora *Au-delà de la nature l'environnement : l'observation sociale de l'environnement*, Paris, L'Harmattan, 1998.

nature. Attribuer une fonction sociale aux espaces de nature (espace de loisirs, espace protégé, élément d'une trame verte, zone d'expansion des eaux...), cesser de les considérer comme de simples éléments de décor, sont des moyens de les soustraire aux dynamiques d'artificialisation, et notamment à la pression immobilière. Néanmoins ces fonctions sociales sont urbaines : la ville contemporaine, étendue à presque tout le territoire, est faite aussi d'espaces naturels.

Un projet littoral doit lier les éléments de nature et la fonction urbaine des littoraux : identité, agrément paysager et maintien d'une biodiversité, protection contre les risques naturels, domaine de liberté et vecteur privilégié de la construction identitaire et de l'expression de soi. L'importance et la diversité de la demande de nature sont évidemment favorables à toutes sortes d'initiatives. À terme, l'écologie pourrait n'être qu'une réponse parmi d'autres. La mise en scène de la nature, le traitement des paysages, la conception et l'usage des sites protégés devraient en effet être des contributions majeures à l'implantation des sites construits.

Reste à trouver une évaluation économique de ces initiatives. On connaît les difficultés de comptabilisation des investissements de développement durable, qui doivent tenir compte du très long terme, ainsi que des notions d'intérêt commun³. Ils intègrent donc, plus ou moins explicitement, des structures de préférences qualitatives et des taux d'actualisation bas. Étendus à de très grands espaces littoraux, ils ne s'insèrent pas commodément dans des bilans d'aménagement usuels. Ces derniers (voir les bilans prévisionnels de Zac) sont en réalité des simulations de comptes pertes et profits. Ils sont parfois révisés pour intégrer l'inflation. Ils ne posent jamais la question de l'actualisation. C'est pour l'instant un champ de recherche potentiel, sans réponse immédiate.

— L'accessibilité de la nature (l'équité sociale)

Si la valorisation écologique des régions littorales apparaît légitimement comme un objectif collectif, elle n'exclut pas des interrogations sur des effets sociaux pervers. Les espaces protégés, en général peu constructibles, n'accueillent que peu d'habitants qui deviennent les bénéficiaires privilégiés de la politique publique. Ces mêmes espaces, remarquables par définition, sont bien placés dans les concurrences résidentielles et constituent un marché foncier rare, mais fructueux et exclusif.

La mise en évidence de corrélations entre les aménités environnementales et les marchés fonciers et immobiliers n'est pas simple, dans l'univers complexe des résidentialités littorales. En tout état de cause, les projets

³ Sans évoquer des publications spécialisées, *Le Monde* du 20 janvier 2009 a consacré un dossier à cette question.

d'aménagement peuvent viser plus d'équité sociale dans les relations avec la nature, en créant systématiquement les espaces publics qui permettent à tous d'accéder aux sites exceptionnels. D'autre part, ces projets devraient prendre garde aux divisions sociales de l'espace qui sont en train de s'établir sur le littoral. La protection et l'accès libre au littoral peuvent apparaître inégalitaires, au seul profit des favorisés qui résident déjà à proximité, dès lors que l'arrière-pays (le rétro-littoral) est perçu comme le lieu où sont rejetés tous ceux qui n'ont pas les moyens d'une résidence ou d'une villégiature en bord de mer. Autrement dit, dès lors que la place manque le long du rivage, la qualité des aménagements de l'arrière-pays devient un enjeu social majeur.

Un espace à risques

Divers éléments naturels des régions littorales sont fragiles et toujours menacés par les risques. Le tracé de la côte n'est pas stable, entre des reculs et des amaigrissements « naturels » et des progressions dues avant tout à des initiatives humaines. La qualité des eaux est soumise aux rejets venus des villes ou des dragages et aux pollutions d'origine agricole. Certains écosystèmes et leur biodiversité sont particulièrement vulnérables, pas seulement en bord de mer mais aussi dans l'arrière-pays, par exemple dans les marais et plus généralement dans les zones humides.

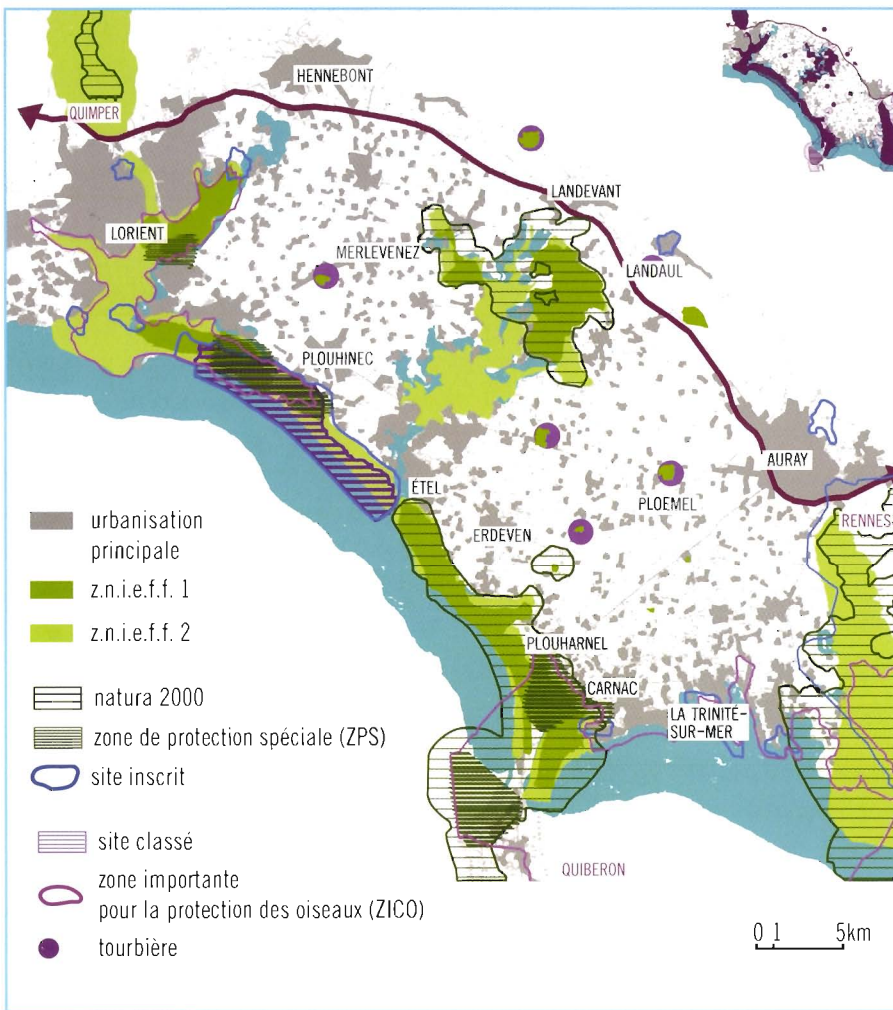
La prise en compte de ces éléments par l'aménagement est contraignante. Les temporalités et les rythmes de la nature doivent être respectés. Les interactions sont difficiles à prévoir, surtout lorsque la présence humaine s'affirme. Mais les prises en charge collectives doivent être ici admises et assumées, dans le cadre de projets de développement : la contractualisation technique et financière des opérations à conduire est un objectif réaliste pour les discussions et les décisions.

La délimitation des protections

Depuis une vingtaine d'années, la réglementation de l'environnement a été diversifiée en France, et offre aujourd'hui une grande variété d'intention et de moyens d'intervention. Pourtant, faute de solidarités et de concertations actives, le découpage des zones protégées est souvent incomplet et confus. Les principes de base, législatifs et réglementaires, s'appliquant à des situations très variables, ne peuvent être normatifs. Ils sont nécessairement prescriptifs. Par exemple, tous les participants à l'Atelier littoral notent à la fois la légitimité et les difficultés d'application de la Loi littoral, opinions confortées par une considérable jurisprudence contentieuse.

Répétons en effet, d'une façon non juridique, quelques impératifs de cette loi. Elle tient compte des « espaces déjà urbanisés ». Des extensions urbaines sont admises « en continuité avec les agglomérations et les villages existants », ou dans des « hameaux nouveaux intégrés à l'environnement ». Mais ces réalisations sont limitées dans « les espaces proches du rivage ». Hors des « espaces urbanisés », les constructions sont interdites dans une « bande littorale » de 100 m à compter de la « limite haute du rivage ». Des « coupures permanentes d'urbanisation » sont recommandées. Il est dressé une liste précise des types « d'espaces remarquables » à préserver, pouvant recevoir des « aménagements légers ». De nouvelles « routes littorales » sont proscrites, sauf exception. Des servitudes de passage piéton en bord de mer sont confirmées. Toutes les formulations mises ici entre guillemets peuvent faire débat pour leurs applications concrètes. Plus de vingt ans après l'adoption de la loi, certaines de ses conséquences, malgré nombre de mises au point, et notamment la circulaire du 14 mars 2006, ne sont pas encore parfaitement fixées. L'Atelier littoral a eu le récit d'une discussion en cours sur la notion de « rivage », dès lors qu'on considère d'étroites rias bretonnes où la marée devrait remonter (donc il s'agirait de littoraux), mais où des barrages empêchent cette arrivée d'eau de mer (donc on pourrait seulement parler de berges de cours d'eau).

La Loi littoral n'est que le principal texte concerné, parmi d'autres. Il existe un empilement extraordinaire de périmètres possibles de protection. Par exemple, et dans le désordre : des zones préservées de DTA, déjà évoquées, des prescriptions de Plan de protection contre les risques d'inondation (PPRI) ; des Zones naturelles d'intérêt écologique, faunistique et floristique (Znieff de trois catégories par ordre d'importance) ; des zones Natura 2000 (Union européenne) ; des sites et monuments inscrits ou classés ; des bois classés ; des sites de captages d'eau ; des Zones importantes pour la conservation des oiseaux (Zico) ; des zones humides classées Ramsar (du nom de la ville iranienne où le traité international a été signé) ; etc. Tous partent de directives nationales ou internationales, qu'il faut inscrire sur le territoire par étapes progressives, pour arriver jusqu'aux détails parcellaires. La question finale est d'importance : peut-on construire sur ce terrain, et quoi ? Les conséquences sur les valeurs foncières sont immenses. Les diverses prescriptions peuvent se contredire ; chacune donne matière à interprétations ; les propositions qui en résultent peuvent évoluer dans le temps. En principe, ces règles devraient passer par le crible organisateur de la réglementation urbaine : lois territoriales, directive territoriale d'aménagement (État), Scot (intercommunalité), PLU (commune). En pratique, cette

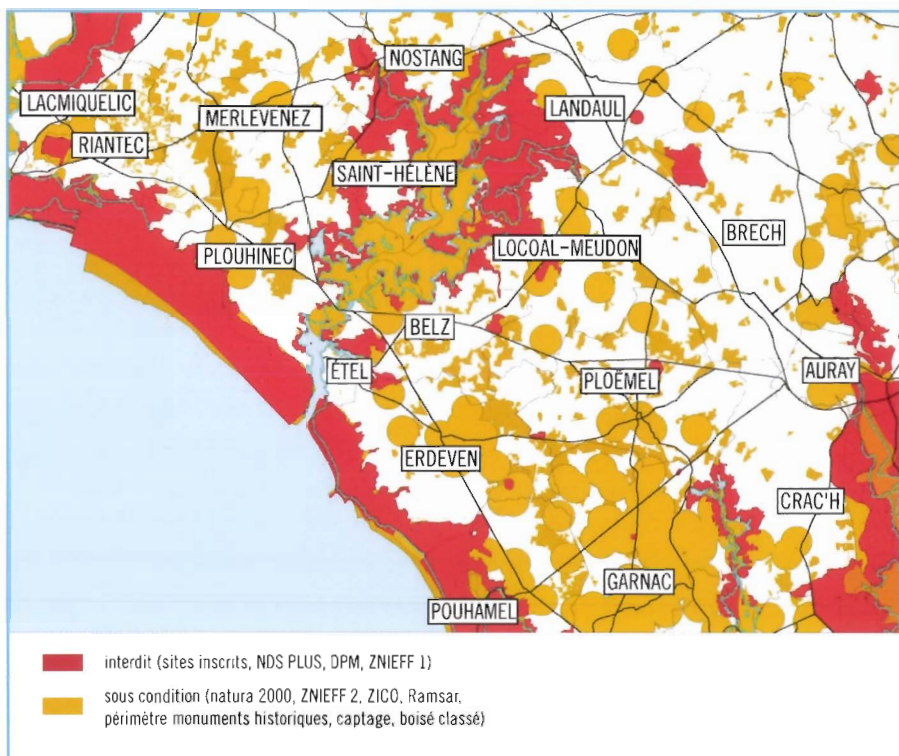


→ Sud-Morbihan, procédures de protections à grande échelle

coordination n'est pas assurée, pour toutes les raisons déjà évoquées : multitude des institutions et services concernés ; retards dans l'élaboration des Scot ; lenteur de révision des PLU ; conflits d'intérêts et d'usages à propos des zones protégées, donc faibles consensus sur leurs découpages.

Il s'ensuit que chaque commune doit décider seule des limites des zones constructibles dans des PLU parfois révisés, et plus souvent laissés dans leur état primitif de POS, avec des informations souvent incomplètes, en attente d'un contrôle de légalité⁴ de la part de l'État (plusieurs services sont concernés, avec parfois des doctrines divergentes) et dans certains cas d'une décision judiciaire. En pratique, cela produit un droit local :

⁴ Le contrôle de légalité, rappelons-le, peut s'exercer sur toutes les décisions des collectivités territoriales : documents planificateurs et réglementaires (Scot et PLU) ou simples permis de construire et d'aménager. On voit la difficulté que les services rencontrent pour reconstituer la cohérence de l'échafaudage.

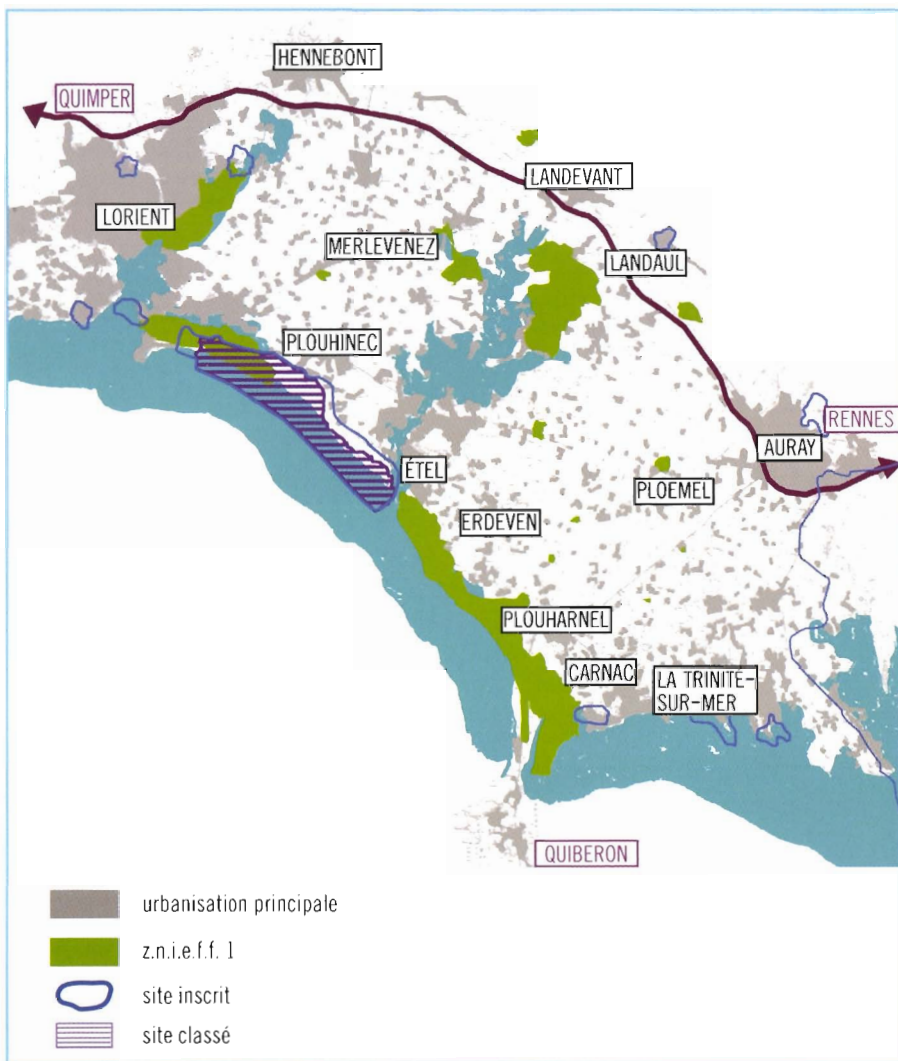


→ **Ria d'Étel : zones soumises à interdit de construction**

l'État et le juge défendent avec une particulière énergie certaines portions du littoral, et sont plus tolérants ailleurs. On ne peut qu'inviter à une clarification des limites géographiques et de la portée des interdits. C'est une grande tâche qui attend les services déconcentrés de l'État, coordonnés par les directions centrales.

Voici l'exemple du sud du Morbihan. À grande échelle, on voit que chaque grand type de protection (Natura 2000, ZNIEFF, site classé) contourne les grandes zones urbanisées, sans contradictions majeures. Mais ces protections ne se superposent pas exactement, de sorte qu'on peut s'interroger sur leurs effets respectifs, quand on veut les appliquer à des parcelles précises de territoire, objets de pressions d'urbanisation disséminée.

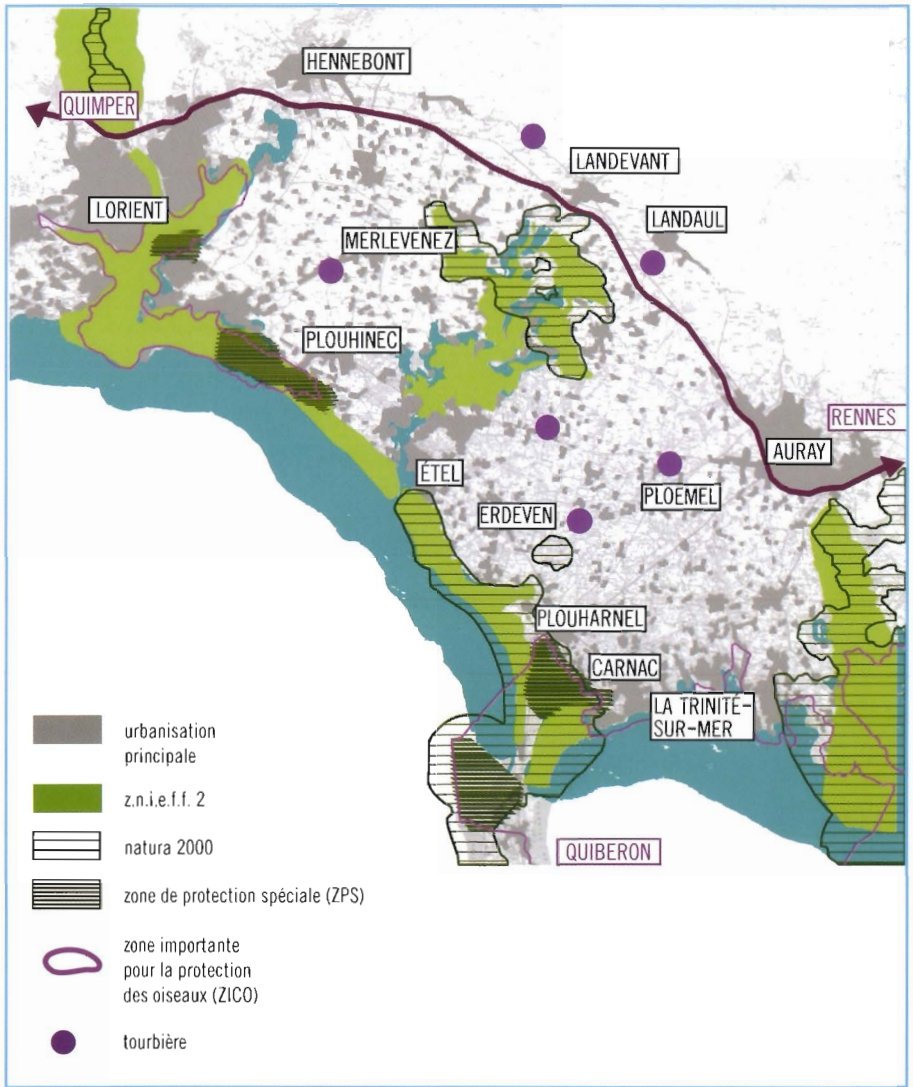
À échelle plus réduite, sur la seule ria d'Étel (Morbihan), objet d'une des ébauches de projet de l'Atelier littoral, la situation se complique encore. Selon l'état actuel de la réglementation, le rouge de la carte ci-dessus devrait être inconstructible, la construction dans les parties marquées en jaune serait envisageable, sous conditions et après analyse fine des projets. Néanmoins les portées de chaque disposition sont incertaines, les limites elles-mêmes sont discutables. Il manque



→ **Sud-Morbihan : synthèse des protections réglementaires, zones non constructibles**

encore un PPRI, lié au bassin versant de la ria, et les ZNIEFF sont en révision.

Une application stricte de ces règles, notamment à travers les contrôles de légalité, aurait pour conséquence de freiner rapidement la construction. Toutefois, en l'absence de certitude sur leur portée et de coordination, autrement dit en l'absence de projet de développement coordonné, cette application stricte paraît difficile à mettre en place. Ou bien on risque une guérilla juridique sans fin. C'est donc dans la perspective d'un projet que l'Atelier littoral a proposé une synthèse possible, confrontée à des hypothèses raisonnables d'aménagement urbain et de production de terrains à bâtir. Des cartes d'inconstructibilité stricte ou conditionnelle peuvent faire la synthèse des



→ **Sud-Morbihan : synthèse des protections réglementaires, zones constructibles sous condition**

périmètres de protection, des usages agricoles, forestiers ou aquacoles des sols, ainsi que des valeurs patrimoniales qui en découlent. Une réserve s'impose pourtant : cette synthèse n'a nulle part d'existence juridique, pas plus dans le Morbihan qu'ailleurs. Il conviendrait en particulier de la confronter avec les zonages de POS/PLU.

L'écosystème comme base d'un projet : le littoral de la Côte d'Opale dans le triangle Le Touquet/Berck/ Montreuil-sur-Mer

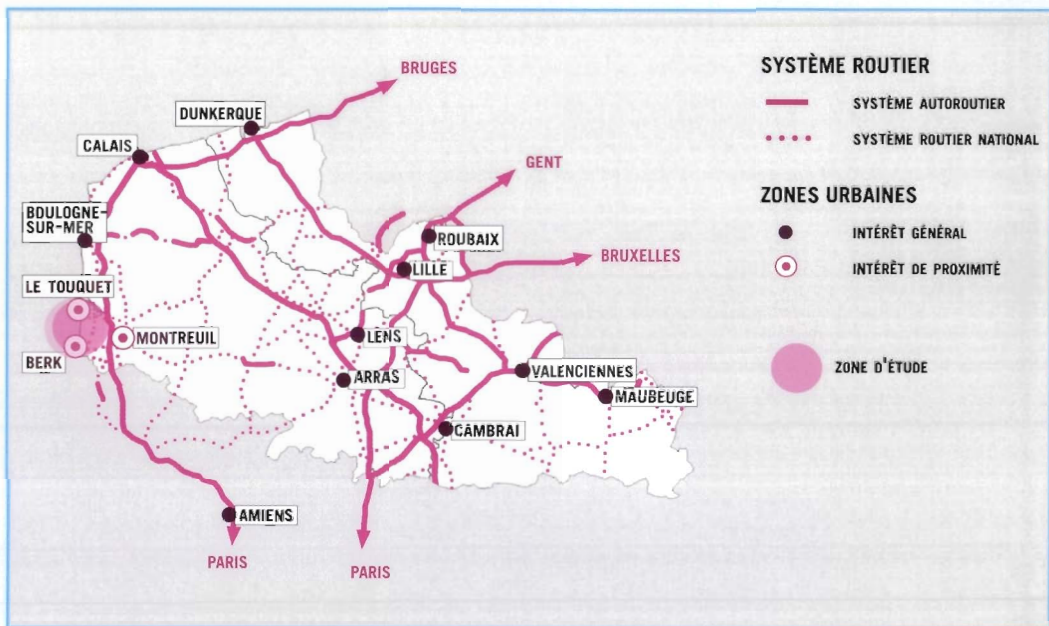
Ce territoire (500 à 600 km²) doit être questionné et envisagé à plusieurs échelles. D'abord il constitue un bassin d'habitat autour des stations du Touquet-Paris-Plage et de Berck-sur-Mer, et du port d'Étaples-sur-Mer, en intégrant l'arrière-pays jusqu'à Montreuil-sur-Mer. Les marchés immobiliers et fonciers forment un ensemble non pas homogène, mais continu (sans rupture majeure), relativement distinct des sites côtiers voisins. Les collectivités locales sont groupées en très petites intercommunalités, de sorte que la délimitation des Scot est problématique, comme partout.

Plusieurs agglomérations planifiées, modèles d'urbanisme balnéaire, font l'originalité de la Côte d'Opale. Le Touquet, lancé dans la seconde moitié du XIX^e siècle, est la plus connue. Néanmoins l'occupation actuelle des sols est complexe, faiblement attentive (c'est peu dire !) à l'écosystème et aux valeurs du paysage. Une simple esquisse permet de comprendre des concurrences d'usages et de dresser une première carte de valeurs naturelles à utiliser dans une politique de développement.

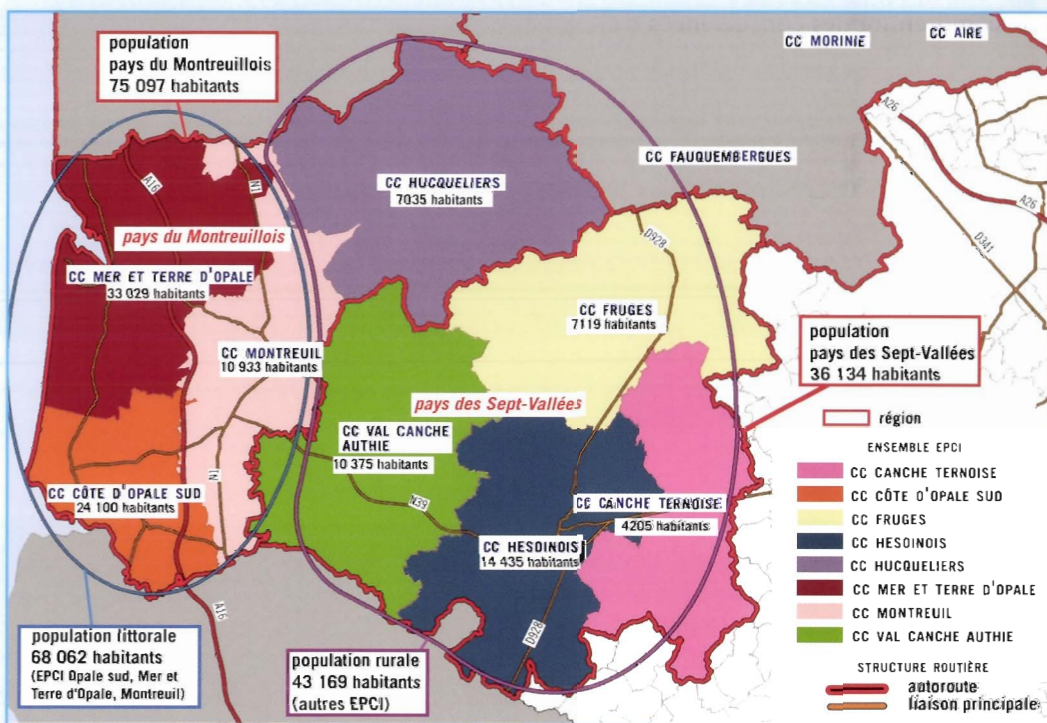
L'Atelier littoral a simulé une évolution de l'urbanisation, en utilisant des cartes anciennes et en prolongeant les tendances récentes. Même rudimentaire, la carte [voir p.78] montre des risques de dégradation du paysage naturel et de la qualité de vie. Dès lors, une croissance incontrôlée risque de se retourner contre elle-même, en provoquant notamment une baisse sensible des valeurs immobilières, même si la Loi littoral est par ailleurs respectée dans la bande côtière.



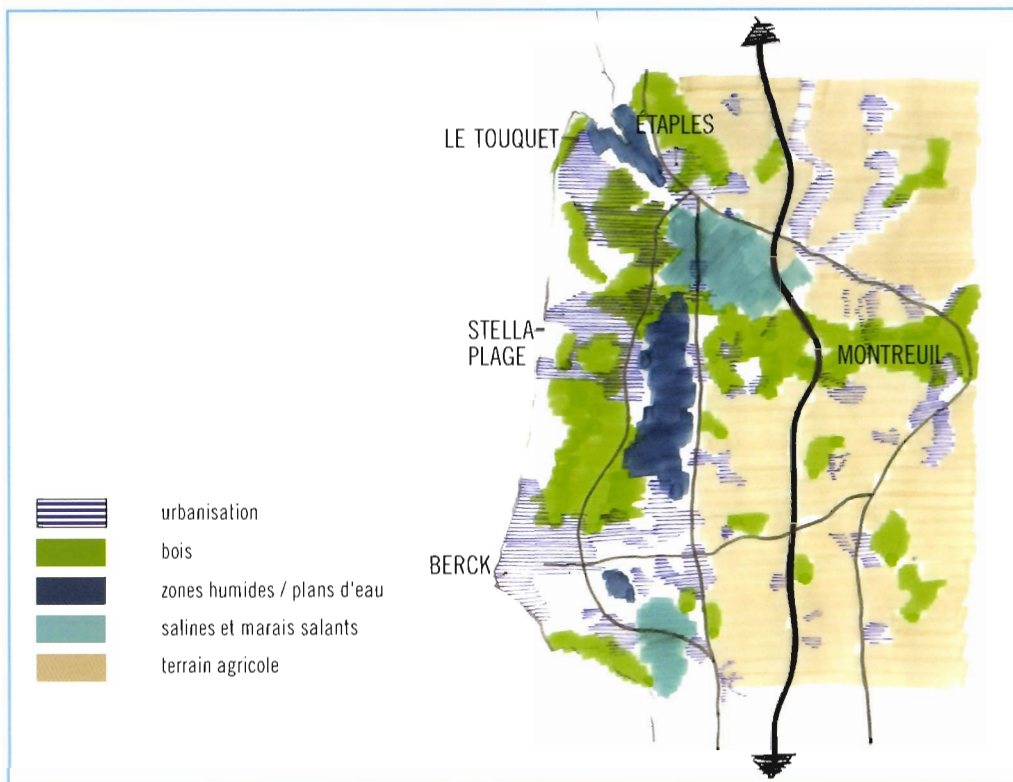
→ Territoire convoité, urbanisation confuse



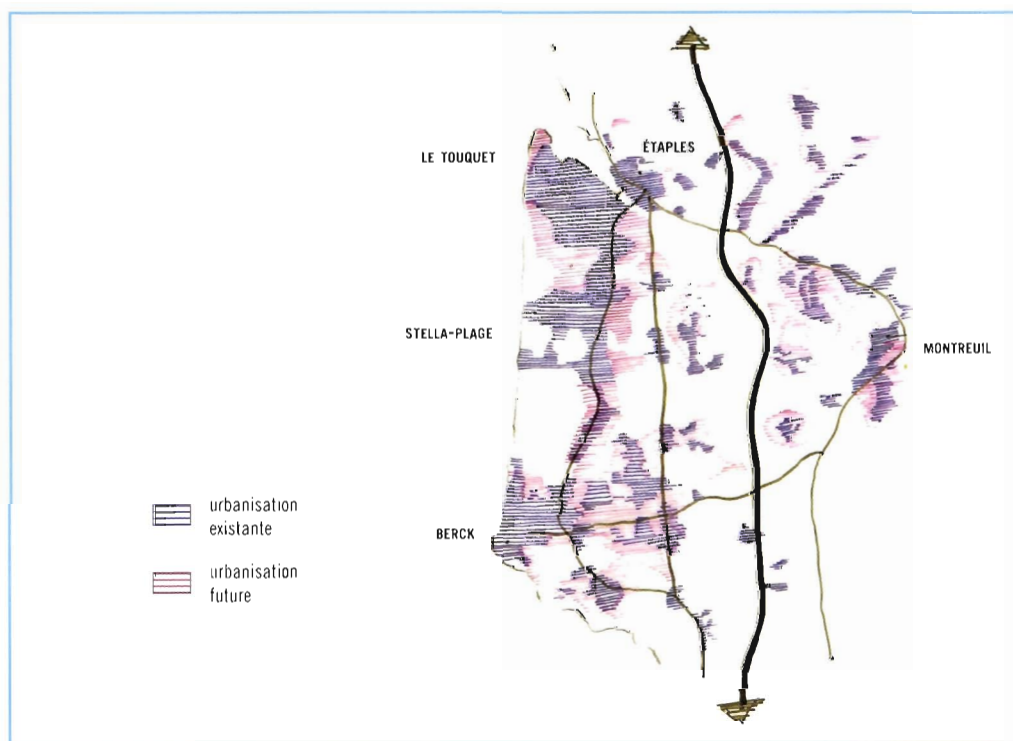
→ Côte d'Opale : carte de situation



→ Côte d'Opale : intercommunalités



→ Côte d'Opale : occupation des sols

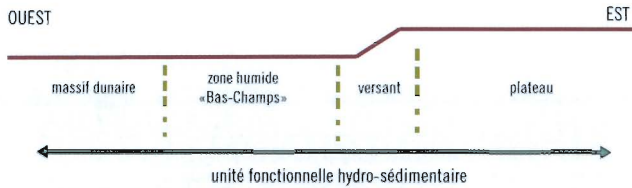


→ Côte d'Opale : urbanisation fil de l'eau

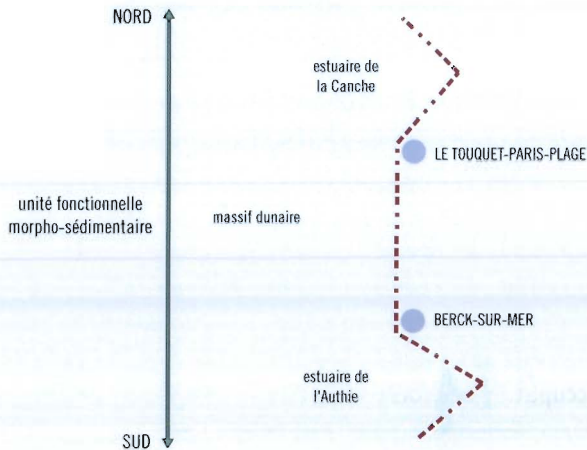
Une analyse du territoire et des valeurs écologiques

La géographie physique se comprend à partir de la carte topographique au 1/100 000 et de visites de terrain.

→ Coupe ouest-est : trois unités paysagères



→ Coupe nord-sud : trois unités paysagères



On note en particulier que le massif dunaire possède une grande valeur morphologique en raison de sa dynamique et de ses formes d'évolution. Le littoral de la Côte d'Opale est l'un des seuls en France métropolitaine où il est encore possible d'observer tous les stades d'évolution d'un massif dunaire (de la mer vers l'intérieur) :

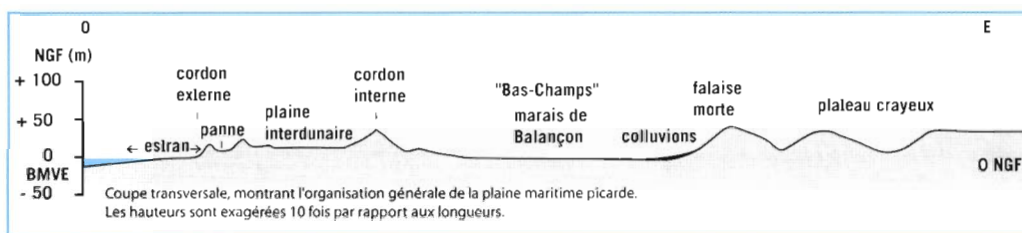
- dune embryonnaire (zone à agropyre) ;
- dune vive (zone à oyat) ;
- dune fixée (pelouse plus ou moins rase) ;
- arrière dune (arbustes, forêt)

De plus, ce massif dunaire offre l'une voire la plus belle dune parabolique de France. Reste à transcrire ces caractères exceptionnels, qu'un simple promeneur peut constater, dans un langage accessible à tous, puis à en faire la base d'une politique. La nature est un construit social qui émane d'un compromis entre protection et consommation de l'espace. C'est un acte de régulation qui répond à un ensemble de valeurs et de normes en équilibre dynamique dans un système social donné. Ce choix évolue dans le temps et dans l'espace. La protection de la nature ne peut être pensée uniquement par une approche biocentrée (approche quantitative de la faune et de la flore). Activités, usages sont nécessaires au maintien des valeurs paysagères. Penser le projet urbain à une échelle fonctionnelle permet d'établir un équilibre.

Les spécificités paysagères et les valeurs écologiques

Objectif : approcher la valeur donnée à la nature littorale

Le long des communes du Touquet-Paris-Plage, Cucq (Stella-Plage), Merlimont et Berck-sur-Mer, de grandes plages de sable sont associées aux cordons dunaires littoraux de la plaine maritime « picarde ». Sur un estran large de plusieurs centaines de mètres, la mer découvre à marée basse un système de bancs (appelés aussi « barres ») et de bâches qui se vident par des chenaux transversaux¹. La plage s'adosse à un cordon dunaire externe dont la largeur est comprise entre 600 et 1500 m. Vers l'intérieur s'étend une plaine inter-dunaire où peut affleurer localement la nappe phréatique (pannes), puis un complexe dunaire interne. Ce dernier est séparé de la paléo-falaise flandrienne par une zone de marais plus basse que le niveau des pleines mers d'équinoxe². Les cordons dunaires sont interrompus par les secteurs urbanisés du Touquet-Paris-Plage, de Stella-Plage et de Merlimont. Au sud du Touquet, trois lotissements se sont implantés à l'intérieur de la plaine inter-dunaire : Ferinel, Mayvillage et Whitley.



→ Côte d'Opale : coupe transversale au sud de Merlimont

Trois grands ensembles géomorphologiques et phytosociologiques individualisent le massif dunaire :

— La dune bordière caractérisée par une grande mobilité du sable et dominée par une végétation herbacée (oyat). Le sol est inexistant dans cet ensemble et la végétation pionnière s'adapte à des conditions écologiques extrêmes de sécheresse et de mobilité du substrat ;

— Les dunes internes stabilisées par une végétation plus dense de fourrés (argousiers, saules) et de pelouses dont l'extension reste cependant assez réduite en raison d'un fort embroussaillage. Bien qu'un sol soit constitué dans ces dunes internes, le substrat sableux en fait un milieu relativement sec (xérosère) ;

— Les pannes dunaires correspondant à des dépressions naturelles créées par la déflation éolienne au cœur des dunes paraboliques. Ces dépressions sont en partie inondées en hiver (hygrosère) et sont colonisées par une

¹ Vincent Sipka, *Les plages macrotidales du Nord-Pas-de-Calais : contexte environnemental et caractéristiques morphodynamiques*, thèse de doctorat en géographie, Ulco, 1998, multig. F. Levoy, E. Anthony, J.-P. Barusseau, H. Howa, B. Tessier : *Morphodynamique d'une plage macrotidale à barres*, CR Académie des Sciences Paris Sciences de la Terre, 1998.

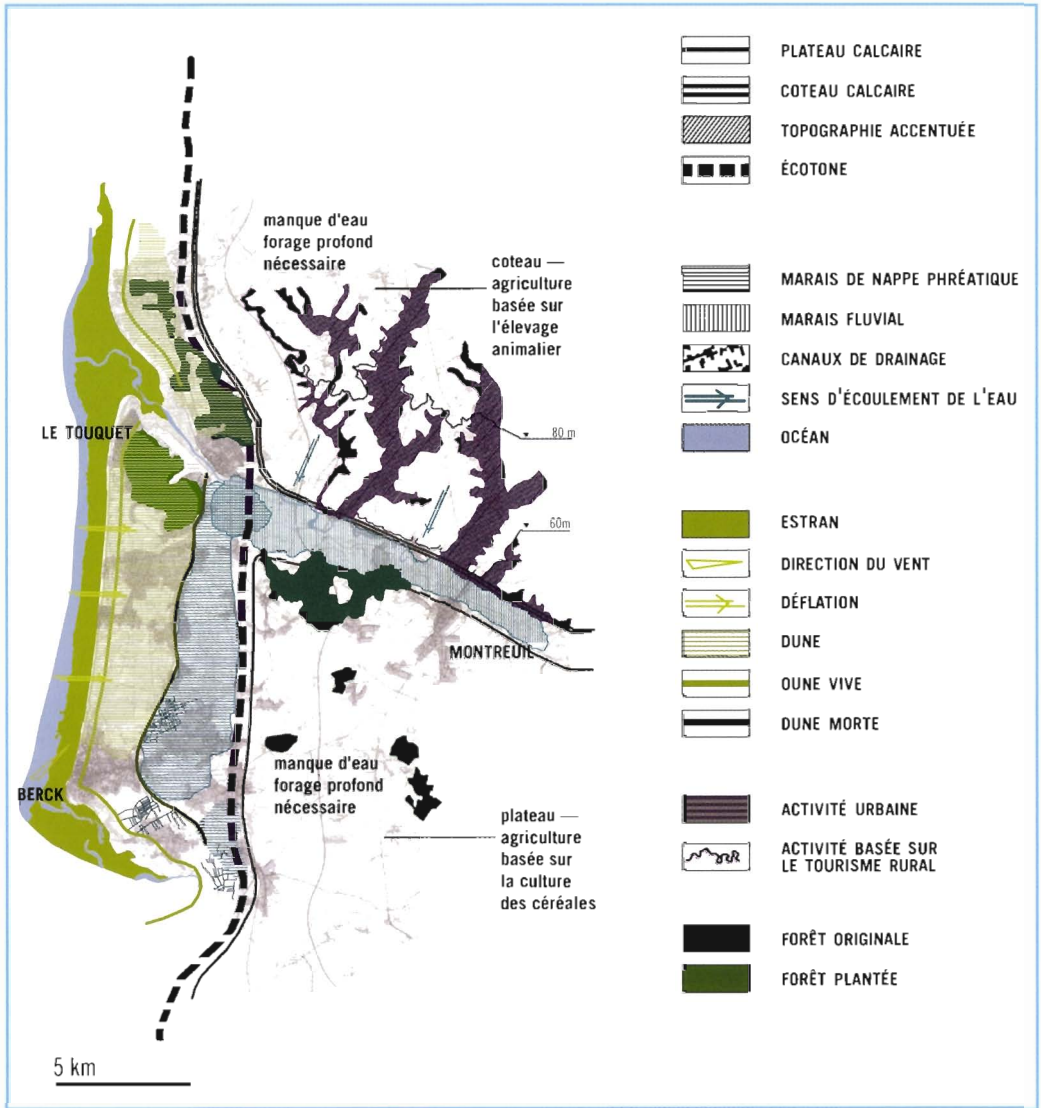
² Yvonne Battiau-Queney, « Les systèmes plage-dunes de la Côte d'Opale, de la baie d'Authie à la frontière belge (Manche orientale et sud - mer du Nord) », *Cahiers de géographie physique*, 2003.



→ **Vue aérienne oblique du massif dunaire de Mayville au nord de Stella-Plage.**
Au premier plan, la dune bordière interrompue par des formes d'érosion éolienne (siffle-vent, caoudeyre);
au second plan, à gauche, l'arrière dune fixée et pannes (*Liparis loesilli*, *Viola cirtisii*). Au second plan, à
droite, la marge urbaine de Stella-Plage.

SOURCE : NAI

végétation caractéristique particulièrement riche et protégée (orchidées...). L'existence de phénomènes actifs de déflation éolienne conditionne l'existence de ces pannes, permet leur rajeunissement et limite leur embroussaillage. L'écosystème peut donc se schématiser



→ Côte d'Opale : analyse écosystémique

La protection des sites

Comme souvent sur le littoral, les périmètres de protection, de forces inégales, se superposent sans cohérence, ni hiérarchie, ni bonne lisibilité. Par ailleurs, certains PLU respectent mal la « croissance modérée » des communes littorales, dont les exigences sont pourtant clairement cartographiées par la DDE.

L'ensemble peut donc être revu en tenant compte : de la carte de l'écosystème, des sites remarquables, des exigences de la Loi littoral, des considérations sur l'inondabilité et la vulnérabilité des sols [voir cartes pp. 84 à 86].

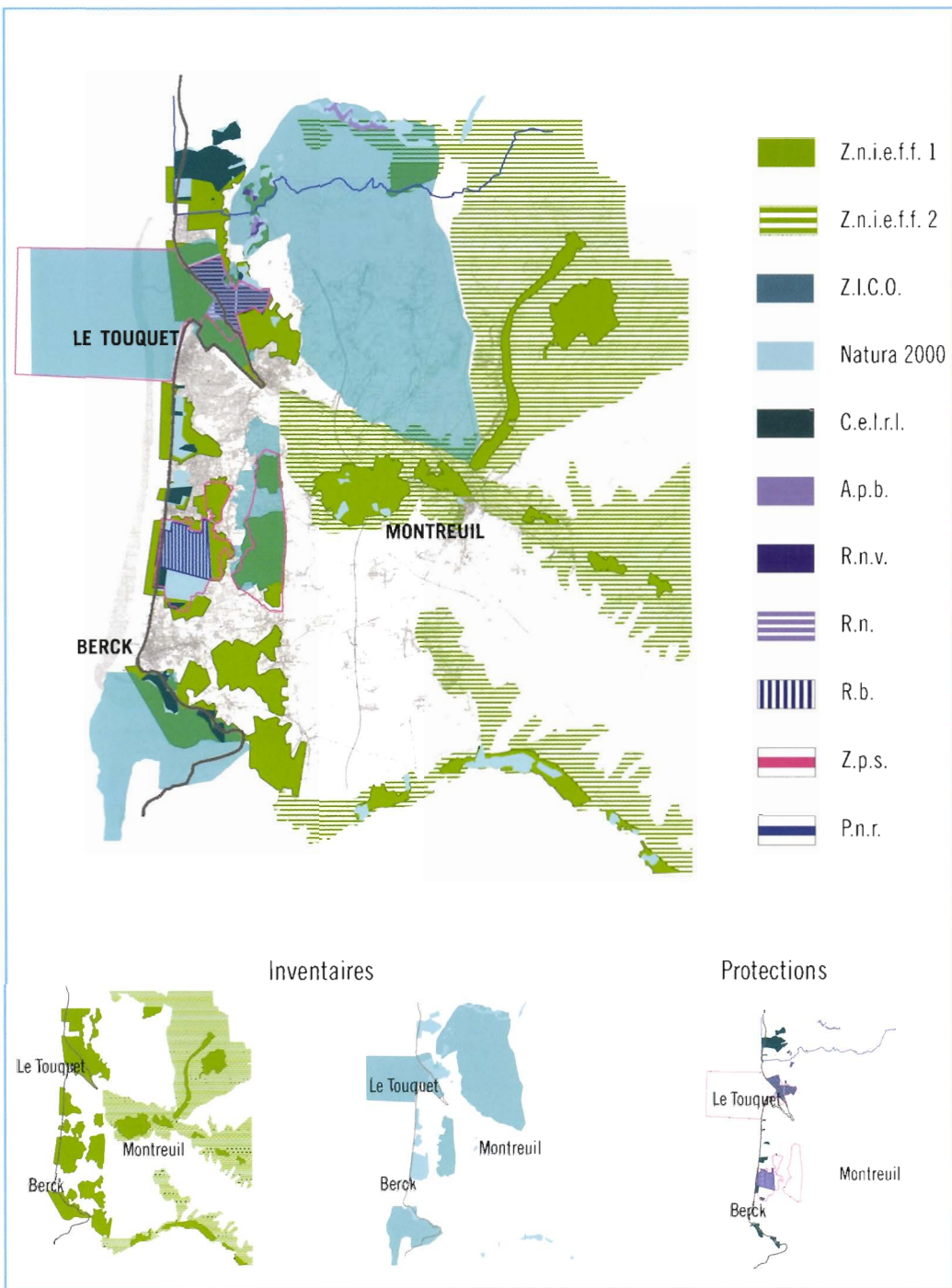
On doit par exemple se poser des questions :

- sur la stabilisation de la dune « morte » (en arrière du rivage) grâce à des plantations forestières et des constructions adaptées, par exemple des maisons en bande tournant le dos aux vents dominants, pour freiner les mouvements de sable. C'est d'ailleurs ce à quoi avaient pensé les créateurs du Touquet et de Hardelot-Plage.
- sur d'éventuelles urbanisations du rétro-littoral, confrontées à d'importants problèmes hydrologiques.

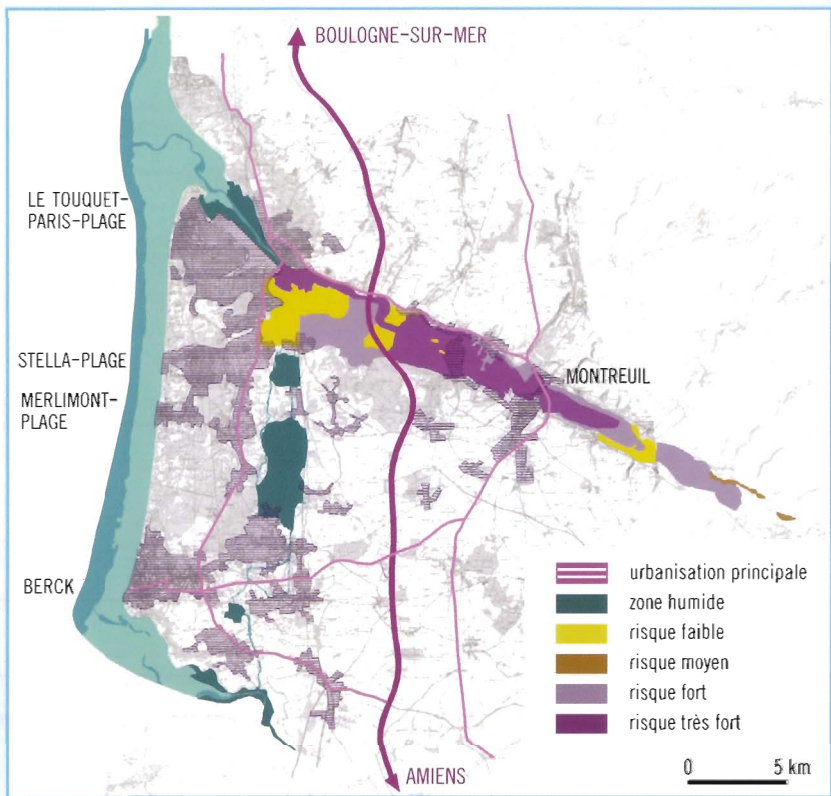
La Loi littoral ne doit pas faiblir. Il serait cependant souhaitable de s'interroger, ici comme dans d'autres sites côtiers, sur les effets de friches engendrés au voisinage des urbanisations des décennies soixante-dix et quatre-vingt, parfaitement ignorantes de l'environnement humain et naturel, qui ont commencé à bétonner le bord de mer et



→ Fiches de voisinage



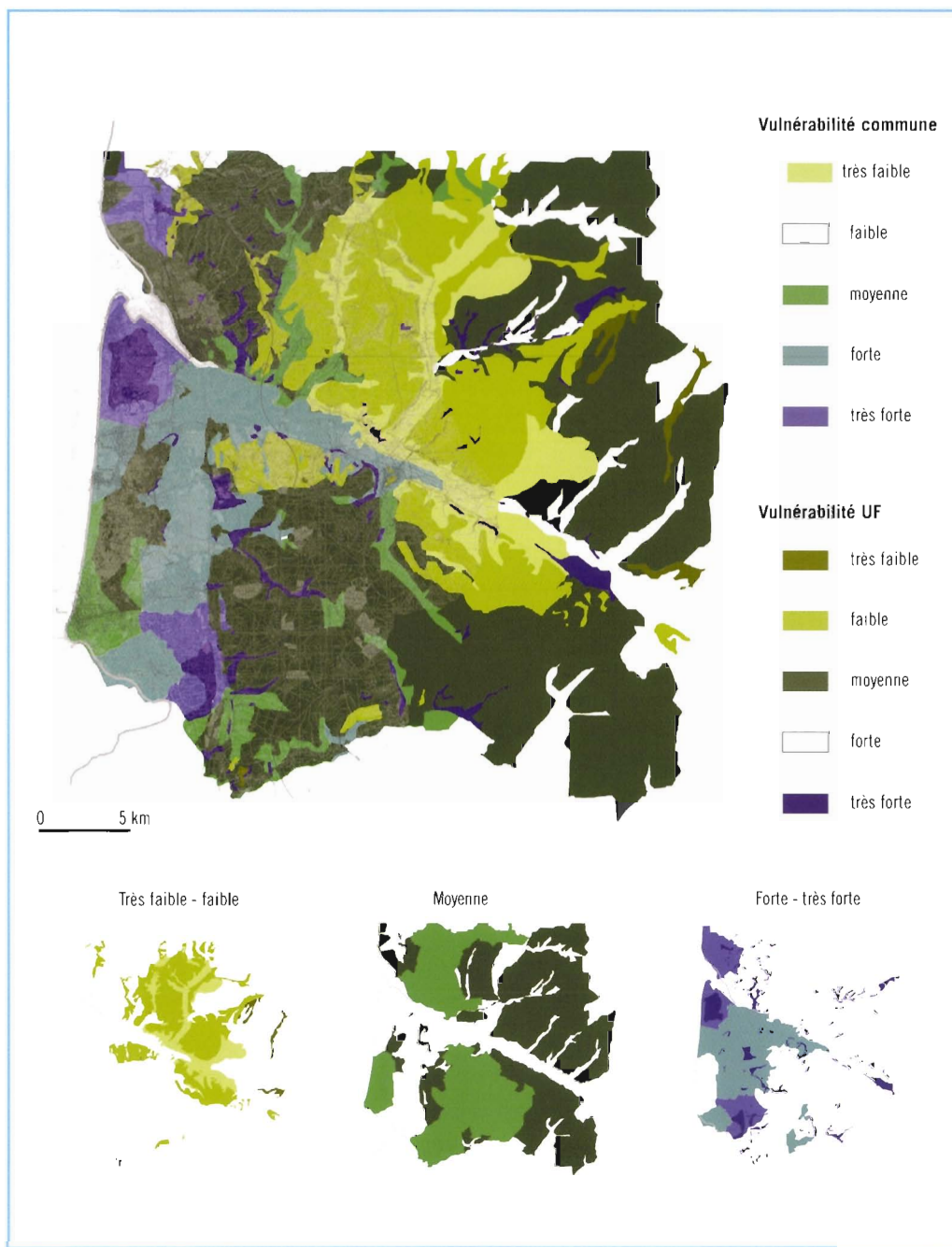
→ Protection des sites



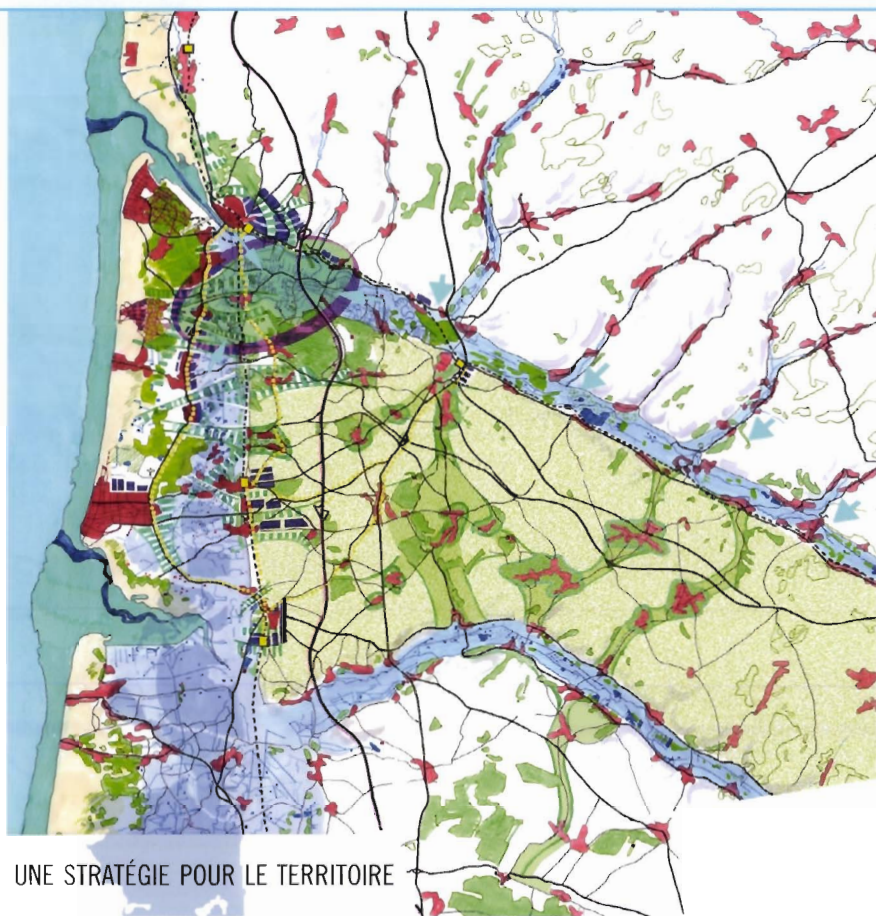
→ Protection des sites : inondabilité



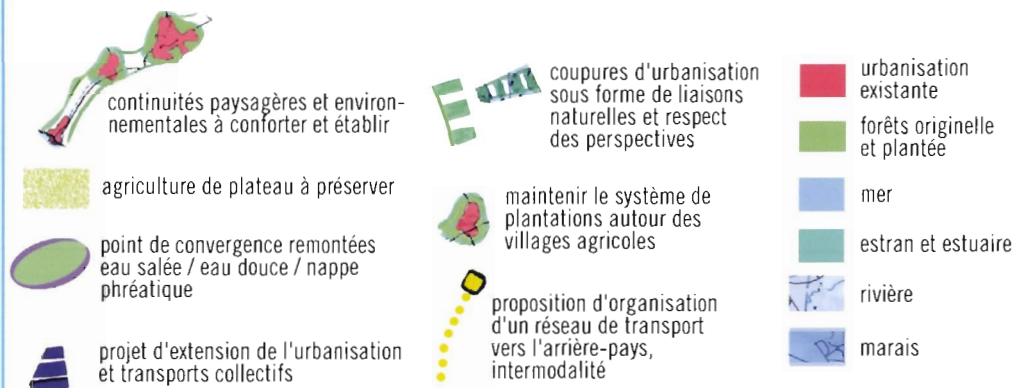
→ Friches de voisinage



→ Protection des sites : vulnérabilité aux eaux souterraines



UNE STRATÉGIE POUR LE TERRITOIRE



→ Une stratégie pour le territoire



→ Aménagement récréatif de grands territoires

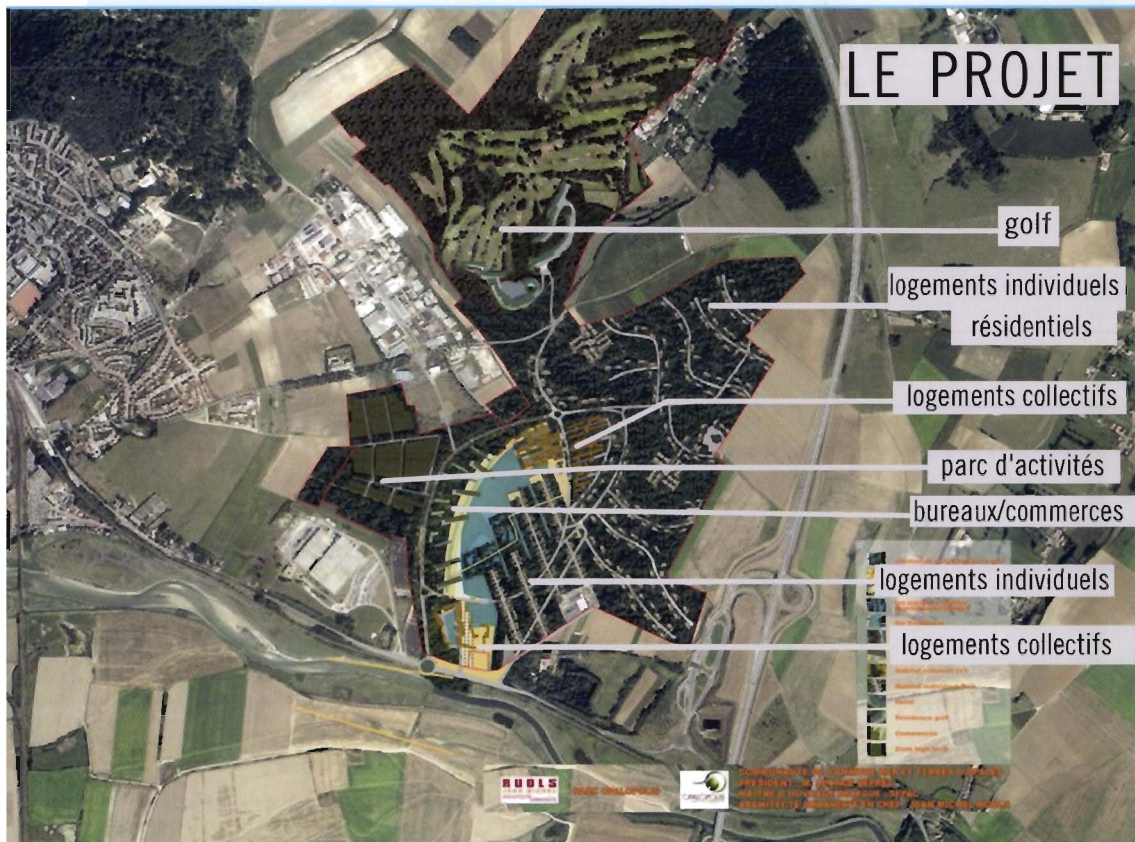
qui ont précisément contribué à l'adoption de la loi. Ces grands ensembles de vacances n'étaient guère défendables, mais leurs abords sont aujourd'hui négligés : autant de pressions en germe pour l'assouplissement de la loi. Il importe que ce terrain inconstructible prenne une valeur urbaine, pour le loisir et l'environnement.

En revanche l'aménagement peut s'appuyer sur de grandes références du tourisme balnéaire, en particulier Le Touquet. Il existe ailleurs déjà des espaces bien aménagés, surtout pour le loisir et la promenade : sentiers, parcours sportifs, accès à la plage parfois adaptés pour les handicapés. Mais c'est là le fruit d'initiatives ponctuelles des communes ou du Conservatoire du littoral. Un plan d'ensemble s'impose.

Pour cela l'Atelier littoral est parti de l'histoire des lieux, confrontée aux exigences de l'écosystème. De là se déduit une première ébauche de stratégie pour le territoire [voir p. 89], avec des objectifs qui débordent le triangle du projet.

Le cadre stratégique protège des vides : zones humides, forêts, agriculture. Il ménage aussi des espaces pour l'urbanisation, qui pourraient par exemple inclure des opérations déjà délimitées comme Opalopolis, sur la commune d'Étaples : 300 ha disponibles pour une utilisation mixte habitat/emplois. Dans son état actuel, il semble poser des difficultés juridiques, économiques, urbanistiques et programmatiques. Toutefois le principe d'un regroupement d'une partie significative du développement dans des sites importants, et notamment dans celui-ci, pourrait retenir l'attention, alors même que la région dispose d'expériences réussies de grands aménagements urbains, quoique déjà anciens. Reste à repenser le projet dans une politique de grand territoire, à lui trouver une gouvernance et un montage.

LE PROJET



→ Opalopolis



→ Espaces en périphérie de Marseille et centre de Lorient

La création de solidarités territoriales : politique foncière et coordination de la construction

Une information confuse

Le rejet des petits revenus vers le rétro-littoral, à cause du prix des logements, est un thème récurrent des visites faites et des documents consultés, particulièrement net là où la côte possède à la fois une forte valeur touristique et un taux d'activités diversifiées élevé (Vendée, Côte d'Opale). Ailleurs la réalité est plus diverse : le centre de Lorient ou les grandes périphéries nord de Marseille s'embourgeoisent-ils, quoique littoraux ? Sans doute pas. Dans la ria d'Étel, on observe des phénomènes spontanés de densification (moyenne) d'un territoire, mais sans aménagement coordonné, donc sans gradient de valorisation. Partout les fonctions urbaines autres que l'habitat (commerces, immobilier d'entreprise) suivent d'autres polarisations que le rivage : les voies rapides et les échangeurs. Mais ces activités s'installent dans des zones spécialisées, de sorte que leurs effets sur le marché immobilier ne sont pas clairs. La rareté des terrains incite d'ailleurs parfois à implanter des logements dans les zones d'activités. Un indicateur pourrait refléter le diagnostic global : le prix du sol diminuerait avec l'éloignement de la mer. De cette distance dépendraient par conséquent les stratégies des constructions, et les principales décisions de planification et réglementation. La remarque est courante, mais le recueil précis de données et les diagnostics opérationnels sont difficiles. Sur le littoral, comme ailleurs, les observatoires fonciers manquent mais, là plus qu'ailleurs, la géographie foncière est peu lisible : centres-villes rares, étalement et diversité des demandes, influence d'inconstructibilités strictes (combien valent les rivages ?), stratégies patrimoniales confuses. Une excellente étude du littoral du Pas-de-Calais¹ illustre cette complexité. Plutôt que des inventaires permanents de situations changeantes, il serait intéressant de disposer de capacités et de méthodes d'analyses mobilisables autour de projets.

¹ *Enjeux fonciers sur le littoral du Pas-de-Calais, Cete Nord-Picardie, octobre 2006.*



→ Villa en zone d'activité



→ Caravanes en zone agricole

Autant de facteurs de désordres pour les extensions urbaines, mais aussi pour les sols non bâtis. Les terrains agricoles (au sens large), dans les sites-test, semblent relativement bien entretenus mais une traversée plus attentive laisse paraître des symptômes de friches, en Vendée ou à Châteauneuf-les-Martigues, et plus généralement de décapitalisation agricole. Avec quelle vitesse d'évolution ? Quelle est l'importance des mutations foncières, à quels prix ? Où s'installent et que payent les usages du sol qui échappent au permis de construire, mais qui néanmoins ne sont ni naturels ni agricoles : loisirs, mais aussi dépôts de matériaux, logistique, installations temporaires, gens du voyage ? À Châteauneuf-les-Martigues, on cite le cas de « dons » de terrains classés agricoles aux propriétaires de caravanes, qui en déduisent le droit, en ce qui les concerne, d'y stationner à plein temps. Il va de soi que ces « dons », même par actes enregistrés, ne vont pas sans compensations.

Quelques observations préalables concernant le marché foncier

Le diagnostic foncier est d'autant plus difficile à fonder et à formuler qu'il y a des faces cachées du marché. Le manque de données claires encourage l'expression et la médiatisation d'idées simples, pas particulièrement dans les sites visités, mais en général dans les régions maritimes.

1) le marché littoral français est touché par des phénomènes globaux, voire mondiaux. En 2007, à la fin d'une longue période de hausse, on observait des effets d'un choix planétaire de l'immobilier comme valeur refuge, plus particulièrement dans ces sites exceptionnels, touristiques et protégés. Des investisseurs lointains, aux profils variés, intervenaient sur nos côtes : étrangers acquéreurs de maisons,

certains pour y habiter pendant de longues périodes, d'autres pour avoir des biens au soleil (les Russes sur la Côte d'Azur) ; groupes immobiliers et financiers. Encore n'observait-on pas, dans les sites étudiés, de demandes très particulières mentionnées sur le littoral méditerranéen ou basque : résidences pour milliardaires, villages pour retraités japonais ou fonctionnaires internationaux, *gated communities* (communautés fermées et gardées), etc.

Que va-t-il se passer alors que commence une crise immobilière qui s'annonce longue, sans doute plusieurs années ? Les pronostics sont hasardeux, d'autant que le suivi des événements est fort irrégulier. La baisse du marché est probable, en quantité : moins de bâtiments anciens échangés, moins de constructions neuves produites, et notamment de logements. Les prix pourraient connaître des évolutions plus contrastées, comme nous l'avons déjà dit. Par exemple il se pourrait que les valeurs, celles des logements au moins, se maintiennent assez bien dans des zones assez fortement cotées, refuges pour des capitaux fuyant la bourse. Au moins peut-on penser que des propriétaires aisés différeront leurs ventes en attendant des temps meilleurs.

Là où, au contraire, les valeurs patrimoniales sont moins établies, elles pourraient baisser plus nettement, particulièrement dans l'arrière-pays. Avec quels effets sociaux et environnementaux ? Il est trop tôt pour le dire : parfois des risques de déshérence, d'implantations désordonnées, d'usages dévastateurs pour le paysage (logistique, zones d'activités disséminées), parfois aussi des accès plus faciles au logement pour des revenus modestes, et un accueil meilleur pour des petites entreprises.

2) la Loi littoral est parfois accusée de créer artificiellement une rareté foncière, elle-même génératrice de spéculation et d'exclusion sociale. Or nous avons rappelé plus haut des données statistiques qui montrent l'intensité persistante de la construction dans les communes littorales. Par conséquent, une remarque générale s'impose qui, comme toute remarque générale, souffre des exceptions : à l'échelle des territoires dont nous parlons, et en France continentale métropolitaine, il reste entièrement à prouver que les dispositions de protection de sites naturels, notamment littoraux, sont directement responsables de pénurie de terrains à bâtir, au regard d'une demande potentielle. En attendant, les attaques contre ces dispositions sont sans fondements.

En réalité, comme dans toute la France urbanisée, après une longue phase de bulle spéculative foncière, ce sont les terrains « diffus » qui deviennent difficiles à trouver, ou trop chers. « Diffus », en l'occurrence, ne porte aucun jugement sur la localisation des parcelles. Cela

désigne simplement des terrains immédiatement disponibles dans les zones classées urbaines par les PLU.

3) la rétention des terrains urbanisables par leurs propriétaires n'est pas accidentelle. C'est une constante structurelle du marché foncier, bien connue des spécialistes. Rétention ? C'est dire que, dans presque toutes les mutations, un groupe de vendeurs observe et décide : membres d'une famille, responsables d'une institution publique ou d'une entreprise, conseillers et notaires... Dans ce jeu, le plus disant est le mieux écouté, même si son avis déséquilibre économiquement l'opération immobilière à venir, et conduit le plus souvent à une mévente durable de la propriété. De fait, une proportion considérable des échanges n'a lieu que dans des situations d'urgence pour le cédant : cessations d'activité, décès, droits d'héritage à payer, etc. Ces tendances sont parfois spectaculaires, par exemple sur et derrière la Côte d'Opale, parmi les sites étudiés. Avec la crise immobilière on peut pronostiquer la réapparition du « cliquet foncier » : si un terrain atteint une valeur donnée en phase de hausse immobilière, celle-ci ne descendra pas en phase de baisse, pour les raisons qui viennent d'être évoquées, plus psychologiques qu'économiques, mais aussi en raison des règles les plus courantes d'évaluation des terrains. Les inspecteurs des domaines et les experts privés se basent en effet sur des « références » de prix comparables. Quand une crise provient, les échanges se bloquent, et les seules références utilisables restent pour longtemps celles des années fastes.

D'une façon générale (avec naturellement des exceptions), il est donc illusoire d'espérer que l'élargissement des périmètres urbanisables au coup par coup fluidifiera le marché.

4) une relance de l'aménagement serait envisageable, notamment pour des urbanisations de qualité dans le rétro-littoral. Nous avons observé, au cours de l'étude, que les zones aménageables ne manquent pas, soit dans des sites côtiers à rénover, soit dans des sites remarquables de l'arrière-pays. Les règlements municipaux prévoient de telles possibilités², mais de façon aléatoire. Ces périmètres aménageables pourraient probablement être étendus : îlots agricoles résidentiels, cernés par l'urbanisation : grandes emprises publiques ou privées en déshérence ; fronts urbains à embellir et à compléter, etc. Or les panes de l'aménagement sont fréquentes, et pas seulement dans les départements littoraux : les opérations, même quand elles sont identifiées, se bloquent. À cela des facteurs multiples : instabilité juridique, manque de maîtres d'ouvrage, surévaluation des terrains bruts, craintes politiques, etc. Avant même d'être évaluée, toute opération complexe et conséquente suscite des

² Zones AU des PLU ou NA des POS non révisés. Ces zones sont en principe non contradictoires avec la Loi littoral. Mais une opération d'aménagement (lotissement ou Zac le plus souvent) s'impose avant leur utilisation.

méfiances. Autant d'obstacles à la mise au point sereine de bons projets, autant de gagné pour des réalisations disséminées.

Principes opérationnels

Il existe une demande légitime de terrains à bâtir. Elle correspond à un déplacement de population vers les façades maritimes, donc à un nouveau mode de développement du territoire, observable à l'échelle internationale. Il n'y a guère d'arguments ni d'outils efficaces à lui opposer. Mais rien n'indique que cette demande soit satisfaite de l'actuel émiettement de l'offre foncière, parcimonieuse et coûteuse, ni de l'urbanisme désordonné et gaspilleur qui en découle. Au contraire, des opinions au cours de l'étude, et quelques enquêtes concordantes font état d'insatisfactions en matière de services de proximité, de paysage et de vie sociale : les habitants et les entreprises ne souhaitent pas seulement respirer un air iodé.

Nous avons besoin d'une production active de terrains aménagés, et d'une quantité correspondante de terrains bruts, dans de bons sites préalablement repérés. Cette organisation est la condition d'une urbanisation compacte et relativement dense, à des prix acceptables. Dans les régions côtières comme ailleurs, les projets urbains bloquent là-dessus. Ou bien les participations publiques doivent combler des déficits qui sont en fait des subventions aux propriétaires initiaux. Le littoral dispose, avec le Conservatoire du littoral, d'une structure remarquable pour une protection active des sites. En revanche, rien n'existe pour les projets urbains littoraux (rénovation, renouvellement, extensions modérées) ou rétro-littoraux. Il faudra du temps et des moyens pour qu'une politique foncière adaptée se conçoive et se mette en place. Règlements, préemptions, réserves publiques, fiscalité, c'est l'outillage le mieux connu. Il n'est pas très développé en France, notamment sur le littoral où les collectivités locales sont très émiettées. Les petites communes peuvent prendre des mesures modestes et ponctuelles, comme des augmentations de taxes foncières pour les terrains constructibles, ou des participations pour voies nouvelles et réseaux (PVNR). Pourtant elles en usent rarement. La création d'EPF (Établissements publics fonciers), récente ou prévue, est un pas en avant. Mais il s'agit d'organismes de dimension départementale ou régionale, dotés de moyens encore modestes, qui doivent entièrement inventer leur stratégie, et la coordonner avec les collectivités.

Nous avons travaillé sur ces questions stratégiques. Pour que la politique foncière se voie attribuer une attention et des moyens significatifs, elle doit préciser ses objectifs : pour quelles unités de territoire ? pour quelles surfaces à maîtriser ? avec quels avantages espérés ? Autrement dit, le processus de projet commence par la définition

d'un grand périmètre, à l'intérieur duquel pourront se définir des actions coordonnées, particulièrement des choix d'urbanisation entre diverses zones disponibles. Ce processus se poursuit par une estimation de « besoins » de terrains. Le terme de « besoins » ne fait référence à aucune norme particulière. Il s'agit de tenir compte des tendances de la démographie, des emplois et de la construction, de les critiquer éventuellement, d'en faire une synthèse consensuelle en termes de programmes et de densités, donc de surfaces à construire au cours des prochaines décennies. Ce type de questionnement est celui des Programmes locaux de l'habitat (PLH), facultatifs, rares sur le littoral et encore plus rarement étendus à des unités de planification cohérentes. Il existe aussi dans certains Scot d'agglomérations. Mais il est presque ignoré sur le littoral, en l'absence de structures intercommunales puissantes. Il faudrait aussi intégrer des préoccupations de développement et d'emploi.

Nous avons particulièrement développé l'exemple de la ria d'Étel, présenté dans les pages qui suivent. Nous nous sommes livrés à un recensement des constructions récentes et en avons tiré une projection à moyen terme, en inventoriant les conséquences qui pourraient s'en déduire pour l'environnement, les fonctions urbaines et le paysage. Il est fort difficile, et d'ailleurs pas vraiment légal, de décréter un freinage de ces tendances globales. Mais nous raisonnons sur la densification souhaitable et surtout la compacité des constructions neuves, pour l'habitat et pour d'autres usages, sans heurter une demande très orientée vers l'habitat individuel. Nous en tirons une estimation de la quantité nécessaire de terrains à bâtir à moyen terme. En regard nous avons engagé, au moins grossièrement, un recensement des sites aménageables : opérations déjà identifiées, zones en déshérence ou inachevées, zones mutables, notamment dans le rétro-littoral.

Ainsi nous pouvons ébaucher une politique foncière. Nous proposons des modèles d'urbanisation, avec des places de village rénovées, des greffes, des nouveaux hameaux, éventuellement des bourgs neufs. Nous recensons des périmètres qui pourraient muter, notamment dans des délaissés agricoles et urbains. Nous conseillons une révision en conséquence des PLU. Cette démarche volontaire, encore à l'état d'esquisse, éviterait des dommages irréparables à l'environnement, et concilierait le développement avec l'attrait du lieu.

L'urbanisation diffuse : le cas de la ria d'Étel (Morbihan) ou comment organiser la pression foncière en préservant les qualités d'un site ?

Le grand territoire

La ria d'Étel¹ s'insère dans un espace suburbain pratiquement continu, couvrant toute la Bretagne sud. Les villes sont nombreuses tout autour (Lorient, Vannes, Auray), mais sans métropole indiscutable. En effet, les polarisations du sud Morbihan sont en partie inversées : c'est l'espace naturel, donc le vide, qui attire les constructions neuves. D'une part, l'attraction exercée par les rivages brouille les phénomènes de migrations et de déplacements. D'autre part, la route Vannes-Auray-Lorient (E 60 / RN 165), aménagée en voie rapide, est la colonne vertébrale de l'arrière-pays : autour de cet axe s'installent des lotissements d'habitation, des zones d'activités et de commerce. Il se double du chemin de fer.

Nous retrouvons par conséquent l'épineux problème de tracé des périmètres des zones de planification et de projet. En fait, plusieurs échelles d'intervention seraient pertinentes, et devraient être envisagées de front. Comme souvent le long des côtes, les structures intercommunales sont émiettées. Néanmoins les agglomérations de Lorient, Vannes et Auray possèdent déjà leurs institutions. Le Scot de Lorient est approuvé, les deux autres sont en cours d'étude. Mais ces Scot, schémas d'agglomération, ne rendent compte que partiellement des dynamiques territoriales. Si on voit large, le grand axe routier mérite certainement une organisation, avec des actions foncières et paysagères, bref un grand projet de Vannes à Lorient. C'est au-delà des ambitions de l'Atelier littoral, et cela rentre probablement dans un plan régional. Si, au contraire, on cadre plus étroit, de fortes entités paysagères et environnementales apparaissent, faiblement instituées.

La ria d'Étel, contournée par le réseau des voies rapides, est à la fois fortement identifiée, enclavée, riche en paysages préservés, et une zone d'intenses constructions, souvent disséminées. L'habitat traditionnel lui-même est fort dispersé, de sorte que

l'urbanisation récente s'insère rarement dans les villages et hameaux existants. Elle se développe plus souvent en frange de ceux-ci, d'une façon très visible, crée des

¹ Rappelons qu'une ria est une rivière, ou une baie étroite, où se mélangent des eaux douces et des marées montantes.



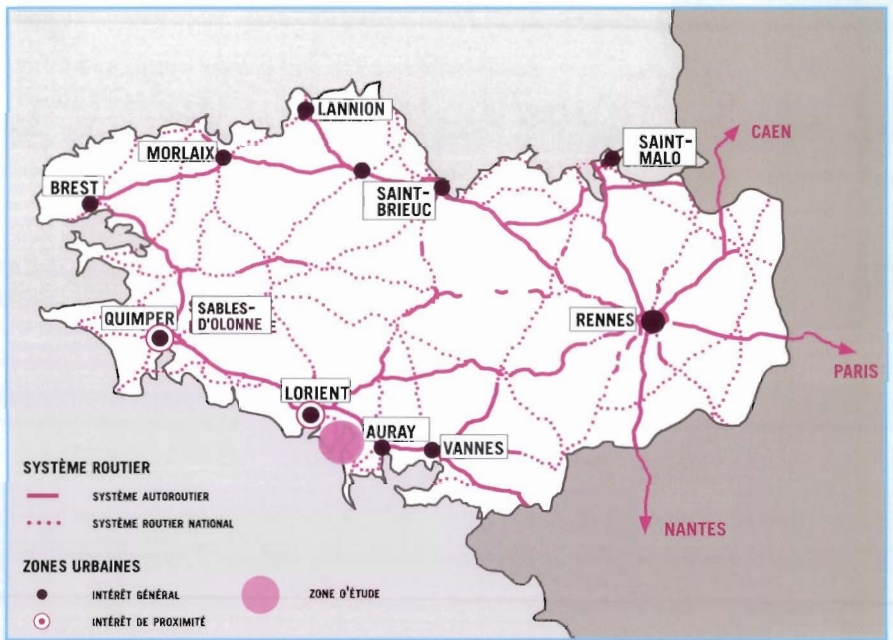
→ Ria d'Étel : paysage préservé



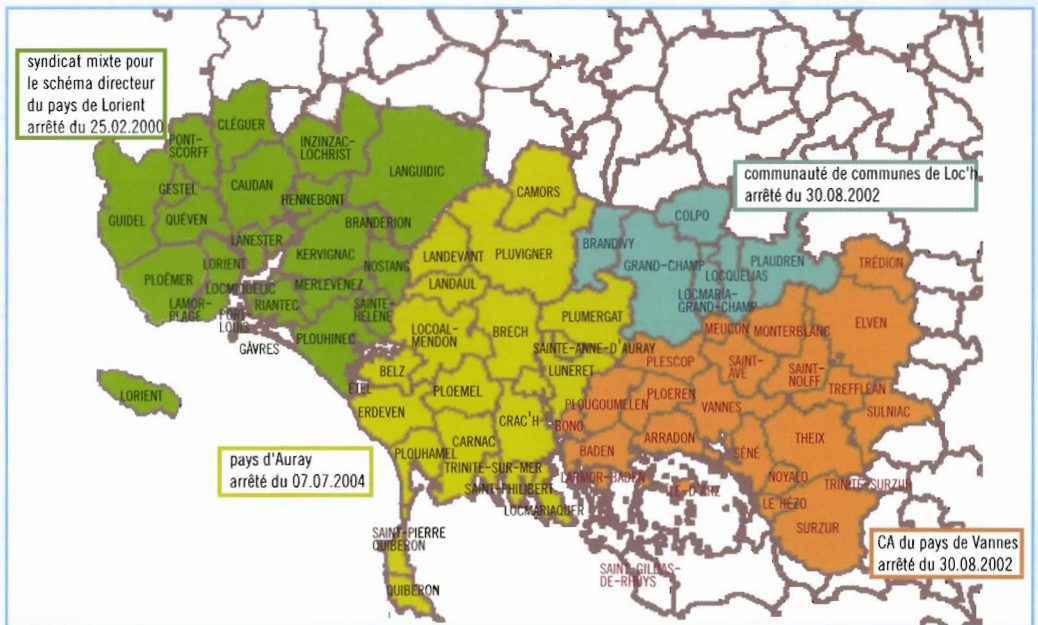
→ Ria d'Étel : paysage préservé

lotissements ou se pose au hasard dans la campagne... et peut, pour finir, recouvrir tout le panorama. C'est un « entre-deux », site naturel, pôle d'attraction, interface entre deux Scot et parfaite illustration de questions classiques institutionnelles, économiques et environnementales en matière d'aménagement territorial.

La ria, du point de vue physique, s'étend sur un bassin versant, qui enjambe la route Auray-Lorient. Une topographie de pentes marquées et un chevelu hydrographique taillé dans des granits et des gneiss, commandent la circulation des eaux, dans des vallées permanentes et dans d'autres intermittentes, qui drainent le domaine maritime. Ce grand périmètre hydrographique (36 000 ha, 17 communes) est constitué en syndicat mixte, qui développe une démarche de gestion intégrée de zone côtière (GIZC).



→ Ria d'Étel, plan de situation



→ Intercommunalités



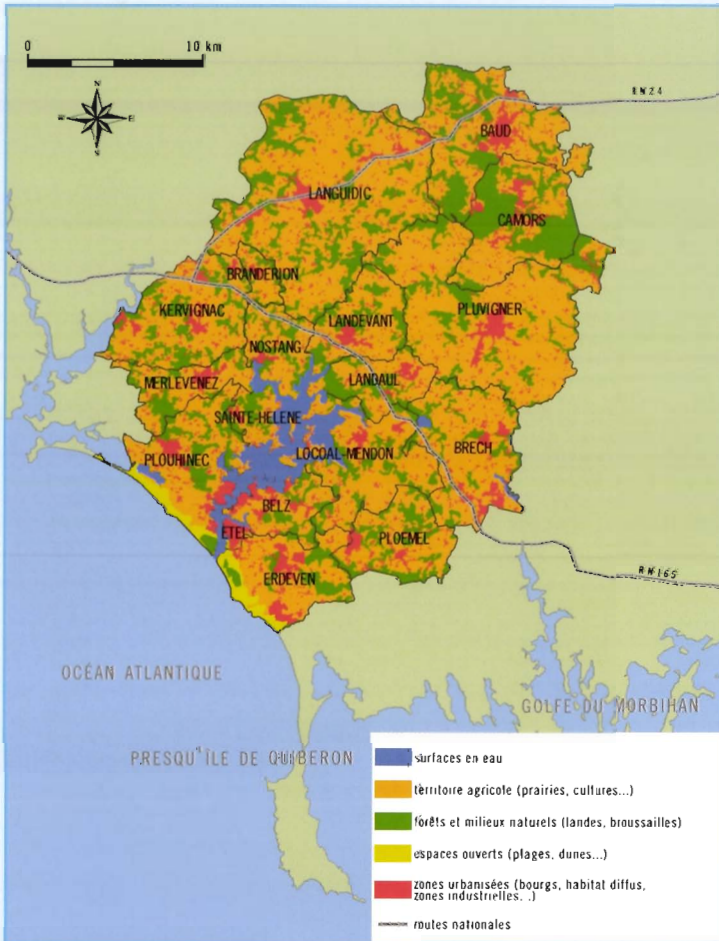
→ Formes de l'urbanisation : construction dans les hameaux existants



→ Formes de l'urbanisation : lotissement au contact d'un bourg et construction isolée

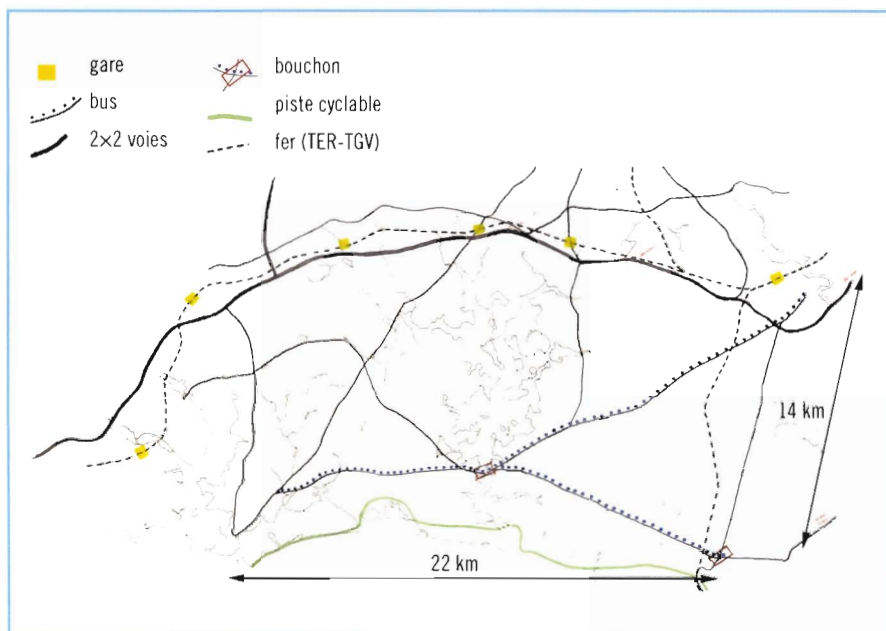


→ Urbanisation disséminée

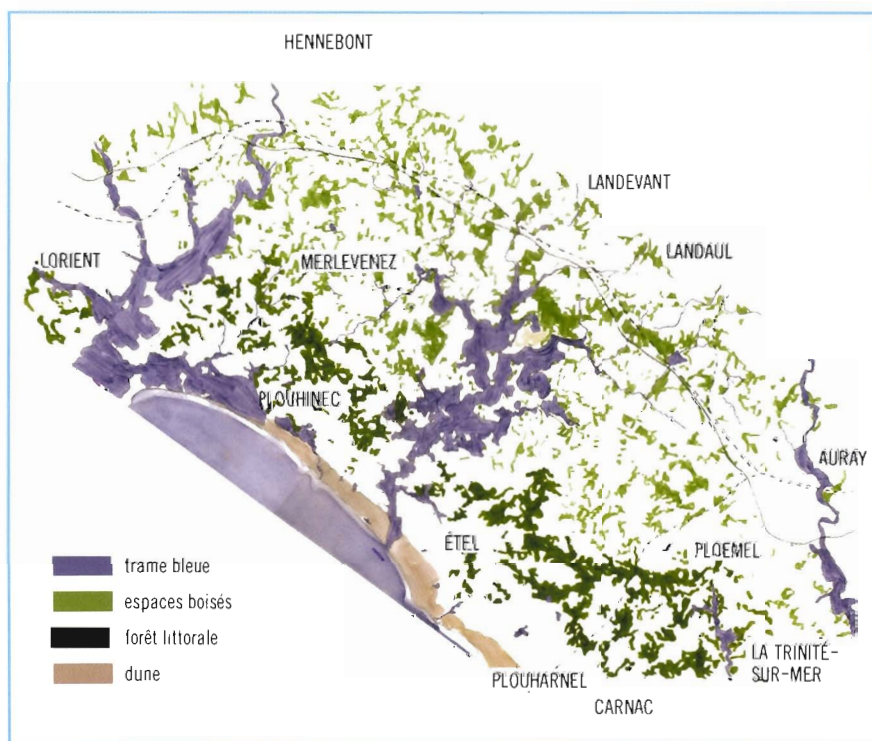


→ Syndicat du bassin versant de la ria d'Étel : occupation du sol sans détails

SOURCE : SYNDICAT APPROXIMATE DE LA RIA D'ÉTEL

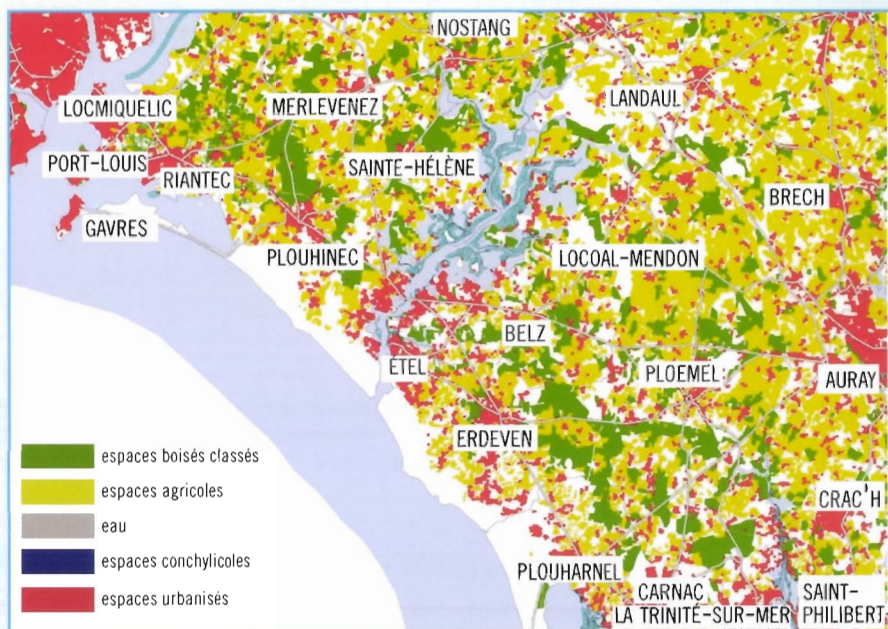


→ Modes d'accès au site



→ Trame verte et trame bleue

Pourcentage important d'espaces boisés mais fragmentés par l'urbanisation chaotique. Importance de garder la forêt littorale pour la réalisation des coupures d'urbanisation afin de relier le littoral avec l'arrière-pays

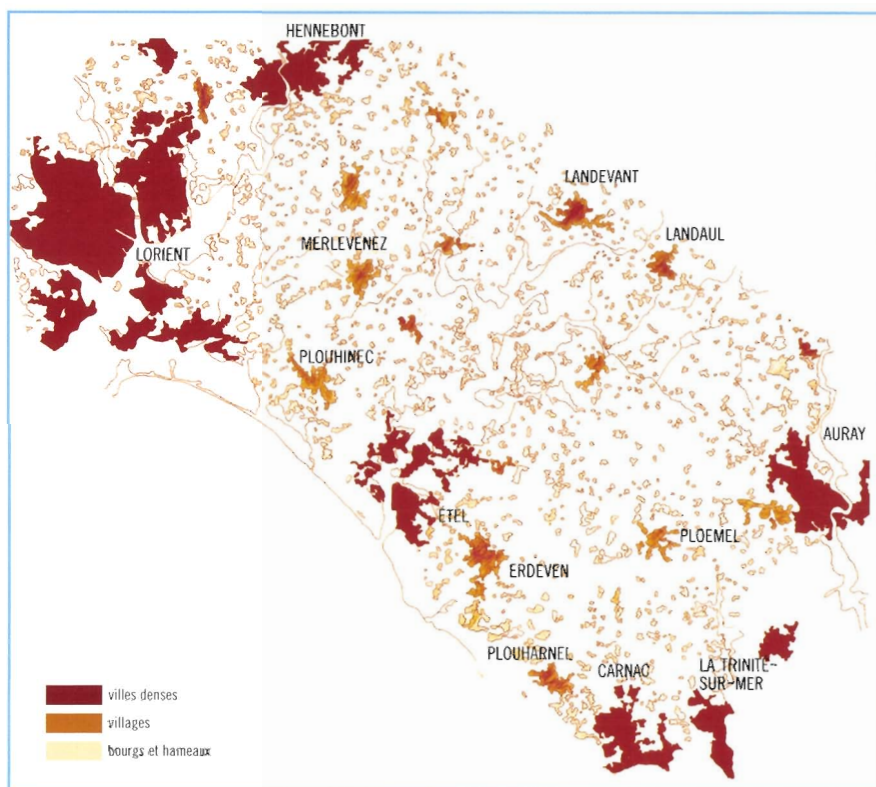


→ **Occupation détaillée du sol**

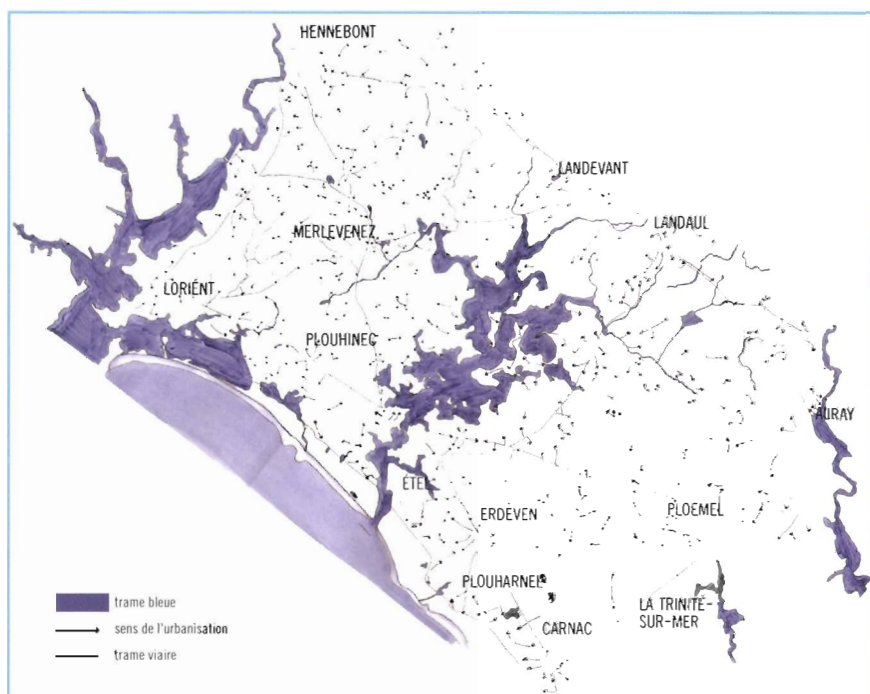
Toutefois ce syndicat est divisé entre plusieurs Scot, et les communes du nord subissent moins la pression urbaine venue du littoral. Le territoire d'un projet urbain peut donc être plus petit, au moins pour commencer, en n'oubliant pas qu'il doit dialoguer avec son voisinage, ne serait-ce que pour traiter des problèmes de circulation des eaux. L'Atelier littoral a centré ses efforts sur les dix communes maritimes, nombre suffisamment réduit pour autoriser une coordination du développement et de la protection des espaces naturels, en tenant compte des identités locales. On va le voir, ces communes possèdent des caractères relativement homogènes, non seulement physiques, mais aussi économiques et sociaux.

Le cœur du site, à la fois difficile d'accès et pôle d'attraction, est le paysage de la ria, contournée par les routes, traversée par un unique pont. C'est un paysage exceptionnel, mêlant eau, dune littorale, forêt, agriculture et désormais urbanisation. L'ensemble représente 20 000 ha terrestres, auxquels il faut ajouter des superficies maritimes.

L'équilibre écologique et paysager est très fragile, puisqu'il repose sur un émiettement extrême des usages du sol. Cet émiettement apparaît plus nettement encore si on ne retient que les zones urbanisées. De ce point de vue, le territoire est presque isotrope. Il est manifeste que de nouvelles nombreuses constructions, si elles accentuaient la dispersion actuelle, signeraient la fin de l'environnement et du paysage de la ria, avec des conséquences dommageables sur tout le sud du Morbihan. Par exemple les axes d'urbanisation, qui suivaient traditionnellement les cours d'eau ou les vallées inondables par la marée, sont désormais orientés dans tous les sens, au hasard des terrains



→ Évolution de la trame urbaine : villes, villages, bourgs et hameaux



→ Évolution de la trame urbaine : trame bleue et sens de l'urbanisation

disponibles, sans souci des contraintes hydrographiques et géologiques. Nous avons vu plus haut que les protections réglementaires sont confuses, comme ailleurs : les différents périmètres se chevauchent, évoluent, leurs portées respectives sont incertaines. Pourtant il manque encore un Plan de prévention des risques d'inondation (PPRI), en préparation. Cette confusion durera tant que les protections ne seront pas adossées à un projet de développement cohérent.

Les transformations récentes du site

Une démarche qui ne serait orientée que vers la défense à long terme des sites manquerait d'argumentaire au quotidien. L'Atelier littoral a donc réalisé un rapide relevé des caractères socio-économiques des communes concernées, et des tendances d'urbanisation.

	RIA ÉTEL	FRANCE MÉTROPOLITAINE	BRETAGNE
Superficie ha	20 600		
Population approchée 2005 (avant résultats RGP)	24 603		
Population 99	21 507		
% croissance 2005/1999	14,40 %		
Actifs ayant un emploi	9 515		
Taux réel d'activité	39 %	43 %	42 %
% des ménages avec personne de référence active	53 %		
Logements	15 867		
dont résidences principales	10 209		
Construction logements autorisés : moyenne annuelle 2004-2006	632		
Capacité logements des zones d'aménagement repérées (25 logements/ha)	1 600		
Taux annuel construction logements/parc 1999	3,98 %	1,74 %	2,75 %
Autres locaux m ² autorisés non agricoles / an	13 104		
Zones d'activités programmées ou en cours (ha)	114		

Pour compléter ces premières données :

- À la date de l'enquête le recensement ne donne pas de résultats complets postérieurs à 1999.
- la population et les modes d'occupation des résidences secondaires justifieraient des enquêtes au moins qualitatives. Observe-t-on par exemple des tendances à la double résidence et aux activités distantes (télé-travail) ?
- l'état des services à la population (commerces, enseignement) devrait être renseigné.
- les prix fonciers et immobiliers méritent une analyse quantitative et qualitative. Les conditions de faisabilité d'un projet sont là.
- Les PLU, zones réglementaires et zones d'aménagement, doivent être examinés dans leur rapport avec un projet d'ensemble.

Quels premiers résultats tirer de ce tableau ? La croissance quantitative est considérable. À la cadence actuelle, la population permanente double en 30 ans (plus l'augmentation des résidents secondaires), et le parc immobilier en vingt-cinq ans. Encore ne s'agit-il que du prolongement linéaire et non exponentiel des tendances. Tout va bien plus vite que dans la Bretagne en général et le Morbihan en particulier. Le constat est fréquent : les sites les plus rares, en principe les mieux protégés, sont aussi les plus attractifs. Notons quand même que les plus fortes croissances absolues du parc immobilier se trouvent sur des communes directement littorales (Erdeven, Plouhinec). Les croissances relatives sont importantes sur le fuseau actif Vannes-Lorient (Landaul,

Landevant). Plus inquiétant encore, ces bâtiments neufs, logements ou autres, très peu denses, consomment beaucoup de terrain.

La population permanente est relativement peu active, sur deux indicateurs : actifs ayant un emploi, et ménages dont la personne de référence (chef de famille) est active, éventuellement au chômage. Il y a donc beaucoup de retraités. Il faudrait compter en plus la population mal connue des résidences secondaires. À partir de diverses hypothèses sur l'occupation de ces dernières, nous concluons que moins de la moitié des ménages présents autour de la ria ont un chef de famille actif. Autrement dit, la majorité de la population n'a aucun problème de migration alternante vers les centres d'emplois urbains, et peut donc supporter sans souffrir le relatif enclavement de la ria, avec son maillage routier incomplet. L'éparpillement de la population se nourrit d'une logique interne. Faute de polarisation du peuplement, l'organisation des transports en commun est difficile et coûteuse.

Les terrains à bâtir pour le logement, principal ou secondaire, sont mal identifiés et mal préparés. Les zones d'activités sont au contraire surabondantes. Malgré leur densité très modérée, elles permettraient de créer plus d'emplois qu'il n'y a d'actifs dans le périmètre, et accueilleraient à peu près cinquante ans de la construction annuelle actuelle, hors logements. Situation bien connue : les responsables du logement se placent en défense de l'espace libre ; les services de développement économique tolèrent et même encouragent au contraire des consommations de terrains par les entreprises.

Vingt-cinq ans, c'est l'horizon normal d'un Scot. À cette distance, les prévisions sont nécessairement fausses. Il faut cependant faire des scénarios, puis les faire évoluer dans une planification « glissante » ou « roulante ». Imaginons la ria d'Étel environnée du double des logements actuels, les nouveaux venus étant distribués à peu près au hasard, dans des zones urbanisables des PLU. Dans les formes actuelles, les logements neufs sont moins d'une dizaine à l'hectare, en comptant les voies de desserte ; les autres constructions ont sans doute un COS réel inférieur à 0,2, rapporté aux zones d'activités où ils s'implantent. Donc c'est près de 150 ha qui s'urbanisent chaque année, pas loin de 1% de l'espace libre, et bien plus dans l'espace non protégé.

En vingt-cinq ans, environ 3 000 ha, 15% de la surface totale des communes, auront été consommés. Les étendues maritimes seront bordées d'une muraille de constructions à peu près continue, même si elle est légalement éloignée à 100 m du rivage. Nous manquerons de terrains à bâtir. Nous parlerons au passé de la beauté du site, des huîtres et même de terrains disponibles, donc de la valeur économique et sociale de la ria. L'urbanisation aura détruit ses propres facteurs d'attractivité, peut-être au prix d'une guérilla contre les mesures mal coordonnées de protection des espaces naturels ; et c'est cette évolution que doit maîtriser le projet.

Peut-on quantifier une demande de terrains à long terme ?

L'urbanisation de la ria, au sens sociologique et fonctionnel du terme, est déjà une réalité. Elle peut participer d'une politique de développement, à condition que les effets matériels de cette urbanisation fassent l'objet d'efforts normaux de conception et d'organisation. Sans un minimum de réflexion, les investissements de constructions et d'équipement stérilisent le territoire qu'ils prétendent valoriser.

Il n'est donc pas proposé de rationnement de la construction, qui serait d'ailleurs porteur de risques aggravés de spéculation et d'usages illégaux du sol. Sur la base des tendances actuelles, il est possible de construire 15 000 logements en vingt-cinq ans. C'est une possibilité, sans plus : il s'agit de demandes potentielles, pas de besoins, sauf pour des catégories particulières (logements sociaux, population jeune, âgée, etc.), et des services liés, en particulier des commerces qu'il conviendrait de rapprocher de l'habitat. Cette demande a des constantes qu'on ne peut oublier : maisons, jardins, services de proximité, environnement et paysage respecté. Le terrain isolé ou le lotissement semblent être les modes opératoires les plus courants. Le marché ne laisse probablement guère place à des marges promoteur. Des enquêtes un peu plus élaborées seraient vraiment utiles.

Un modèle de compromis possible (pas exclusif) se dessine : lotissements denses, parcelles maximum 250 m² avec un vrai travail sur le plan masse. S'ajouteraient des services de proximité, associés à quelques collectifs plus denses. On peut envisager une moyenne de 30 logements/ha sur les îlots touchés par les constructions neuves en tenant compte des surfaces dévolues aux accès. C'est moins que les objectifs fixés aux périphéries métropolitaines, mais trois ou quatre fois plus que les tendances actuelles sur le périmètre étudié.

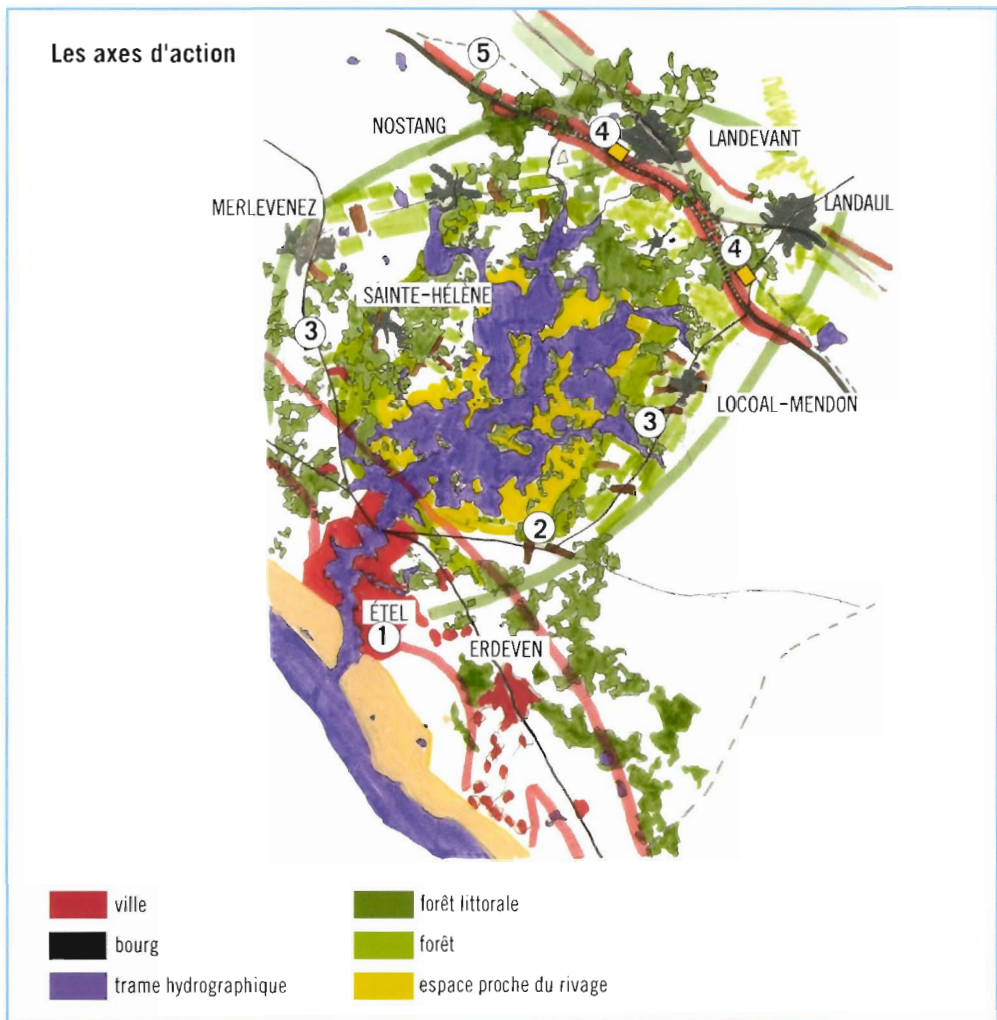
Il faut donc cerner 500 ha de terrains à bâtir dans les vingt-cinq ans à venir (2,5 % du périmètre de la ria, c'est déjà beaucoup dans une perspective de défense des sites), y compris quelques pôles de regroupement, en équilibrant des opérations d'aménagement consistantes (Zac et grands lotissements) et les utilisations des potentiels fonciers disponibles dans les bourgs et villages existants. L'équilibre est à trouver empiriquement, à partir d'inventaires systématiques.

Vers un projet

Il est possible d'identifier quelques grandes unités d'occupation du territoire, qui ne se prêtent pas à de grands gestes à cette échelle, mais qui peuvent guider une patiente inflexion des tendances. De ces éléments majeurs, on tire une première stratégie de projet. Elle combine plusieurs actions.

D'abord une première esquisse de schéma de référence pour l'ensemble de la ria. La carte ci-dessous est la synthèse de plusieurs approches. Elle permet d'établir une première liste d'objectifs, qui se résume ainsi (les numéros renvoient à la carte) :

- ① — Qualifier et conforter Étel : restructuration, densité, qualité urbaine de la ville littorale parallèle à la mer.
- ② — Préserver la ria d'Étel de l'urbanisation par la mise en valeur du paysage, le maintien de la qualité de l'eau pour l'activité ostréicole et l'accès au rivage à tous.



→ Ria d'Étel, esquisse de stratégies de projet



→ Délaissés urbains à Étel

- ③ — Organiser l'accès au rivage par les deux axes autour de la ria et notamment par un travail de densification « raisonnée » de villages et hameaux (système de greffe).
- ④ — Organiser le transport en commun à partir des deux gares TER au nord du périmètre des deux cotés du site de la ria.
- ⑤ — Travailler sur l'axe 2 x 2 voies, les TER et le TGV : connecter les villes coupées du littoral (Landaul, Landevant, Hennebont....) et qualifier les zones d'activité, vitrines du territoire.

Sur cette base on peut élaborer une politique de protection active, argumentée et cohérente, faisant la distinction entre des espaces totalement inconstructibles et d'autres, mutables sous conditions.

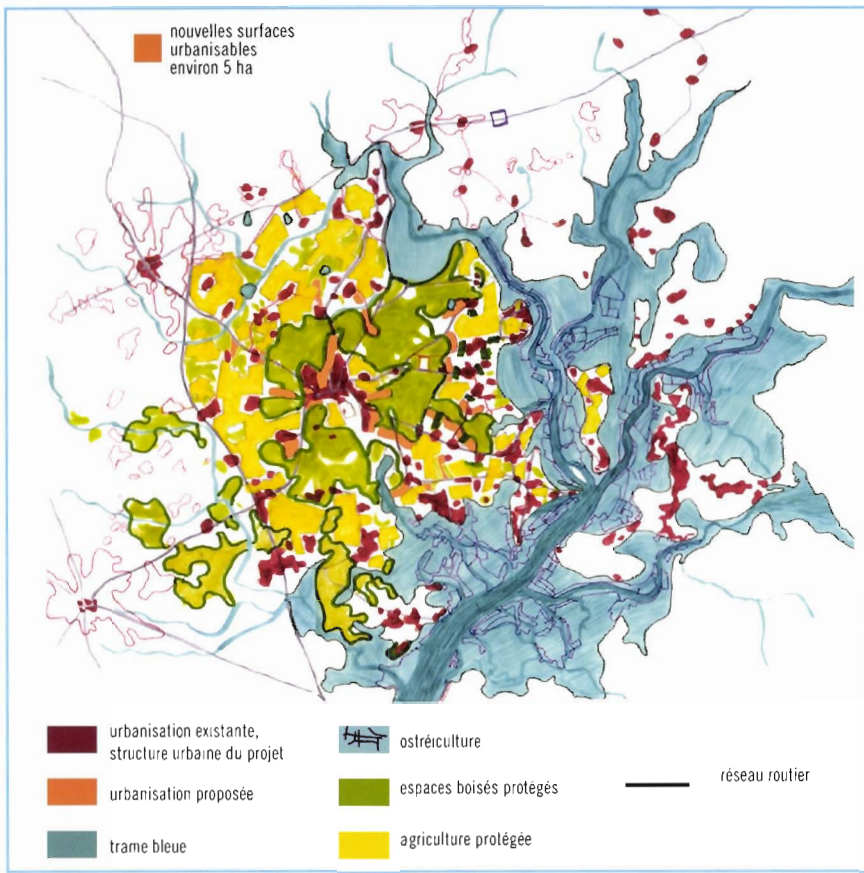
Enfin, dans les secteurs non protégés, des zones urbanisables peuvent être repérées à partir de plusieurs formes d'inventaires :

— des extensions possibles des agglomérations existantes, sous forme de greffes ou de dents creuses utilisables ;

— un rappel des zones d'aménagement déjà identifiées ou ayant reçu un début de réalisation, mais laissées à l'abandon faute de maîtrise d'ouvrage urbaine assez solide.

Il existe ainsi des délaissés portuaires au centre d'Étel, une Zac inachevée dans la commune d'Erdeven, peut-être aussi des zones d'activités partiellement reconvertibles en logements. Le total reste inférieur aux « besoins » mesurés plus haut, mais dépasse de beaucoup les capacités locales de maîtrise d'ouvrage d'aménagement, avec des opérations supérieures à 50 ha. Une longue phase de préparation s'impose.

— enfin une recherche de délaissés agricoles, suffisamment importants (plus de 5 ha) pour donner naissance à des hameaux nouveaux, qui n'est entreprise ici que dans une seule commune, Sainte-Hélène [voir p.110].

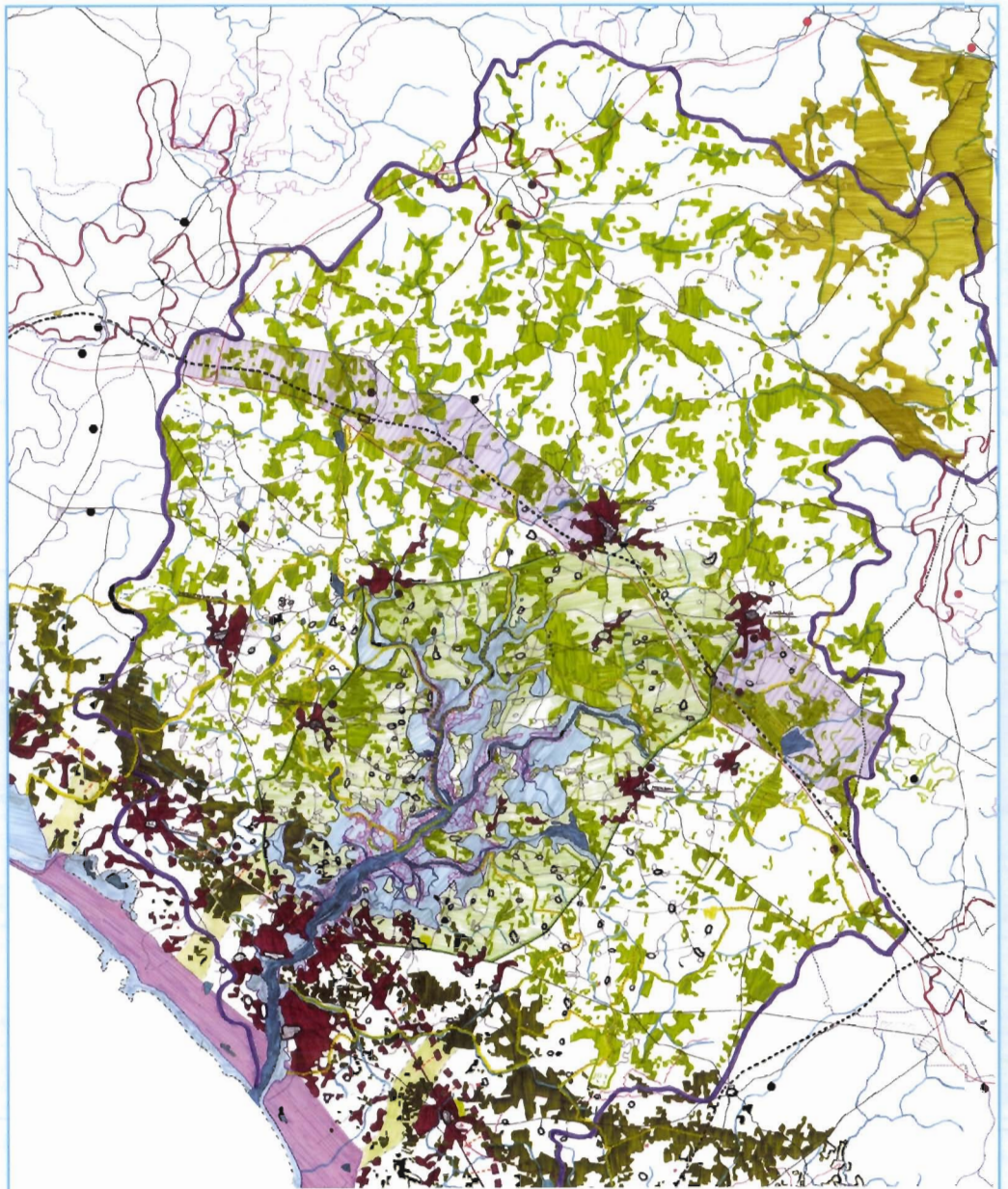



→ Principes d'aménagement de Sainte-Hélène

Les priorités ainsi esquissées permettent en revanche d'analyser et de conforter les politiques de protection. Nous retenons, à titre de premières esquisses :

- un plan général d'orientation, qui superpose l'ensemble des contraintes et propose donc certains invariants du projet ;
- deux schémas de réglementation et d'aménagement possibles concernant la bande littorale [voir p.112].

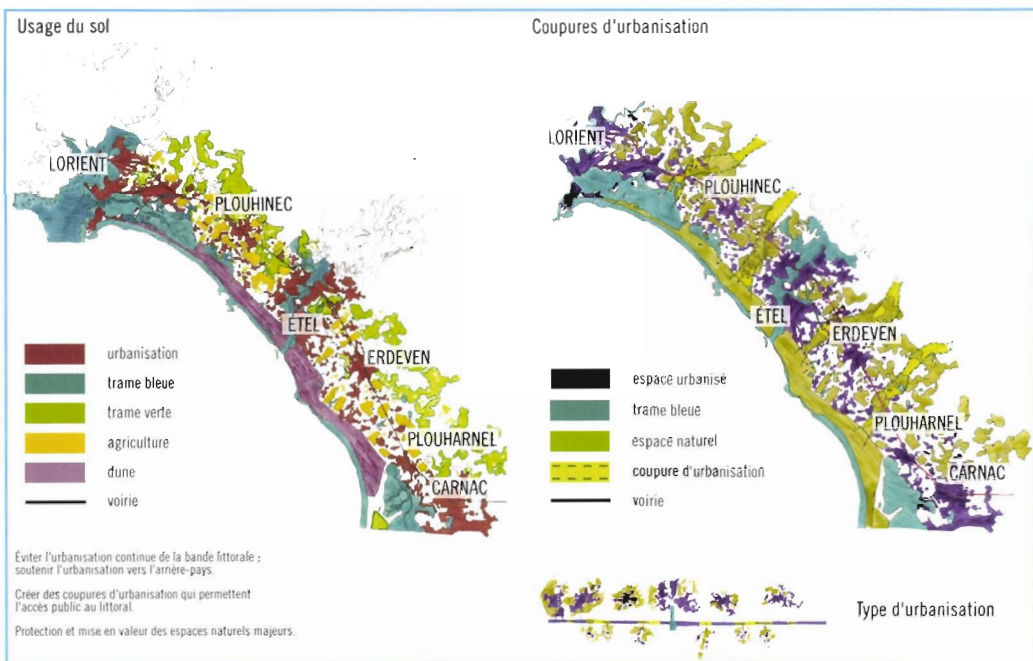
Il manque cependant une analyse fine des disponibilités dans les POS/PLU existants. Or on risque de rencontrer un problème épineux : que les découpages de zones constructibles, sur des bases purement communales, soient globalement trop larges pour une maîtrise de la croissance urbaine. Dans ce cas, le droit est sévère : réduire les périmètres sans arguments très solides, c'est léser les propriétaires. On voit par là que nous sommes seulement au début d'un processus.



- | | | | | | |
|---|--|---|-----------------|---|----------------------|
|  | urbanisation existante,
structure urbaine du projet |  | espaces boisés | | |
|  | trame bleue |  | forêt domaniale |  | limite communautaire |
|  | forêt littorale |  | dune protégée |  | bassin versant |

→ Plan d'orientation et invariants du projet





→ **Hypothèse de projet de la bande littorale**

Un cadre institutionnel

Cet exemple renforce le sentiment que l'urbanisation du littoral va souvent trop vite, et est surtout réalisée dans le désordre. La richesse collective est gaspillée. Le phénomène est ici chiffré et illustré. Aucun responsable local ne dispose d'une vue assez étendue pour une observation, ni d'un pouvoir de coordination sur un territoire cohérent, ni de la maîtrise des dispositifs de protection de l'environnement. Les initiatives réglementaires sur la constructibilité des sols ne peuvent plus être complètement abandonnées aux seules communes.

La ria d'Étel garde des capacités d'accueil de nouvelles constructions, mais il lui faut un plan, avec des règles de densifications, quelques projets d'aménagement conséquents, dont certains sont déjà localisés, et une politique foncière. Le consensus sur ce plan doit être assez facile à trouver, puisque de nombreux occupants actuels de la zone sont inquiets sur l'évolution actuelle : les maires qui ont été réunis à l'occasion, beaucoup d'habitants, des associations, les ostréiculteurs, les agriculteurs. Par la suite, une conséquence possible est un ralentissement volontaire de la construction, mais rien n'oblige à le prévoir dès aujourd'hui.

La gouvernance de ce territoire, limité à dix communes, n'est pas impossible à organiser. Aujourd'hui, toutefois, il serait prématuré d'en parler, puisque la ria chevauche

² Juridiquement, les Scot ne peuvent diviser les parcs naturels régionaux. Mais nous serions ici dans la situation inverse. Le PNR serait créé après la délimitation des Scot, et ne devrait donc pas rencontrer d'obstacles.

deux Scot et deux intercommunalités. Par contre, la ria comporte un caractère à la fois exceptionnel et représentatif de la situation des littoraux. Il semble donc possible d'annoncer la création d'un laboratoire expérimental, qui serait organisé par l'État et la Région, avec l'aide technique de l'agence d'urbanisme de Lorient et

d'établissements universitaires. Plusieurs études préalables s'imposent en effet.

Quelle forme donner ultérieurement à la coordination intercommunale ? Il existe un syndicat mixte, mais ni sa vocation ni son périmètre ne sont bien adaptés aujourd'hui à un projet urbain. D'autres solutions pourraient être envisagées, comme la création d'un parc naturel régional². L'important n'est pas la procédure choisie, mais la possibilité de définir objectifs et enjeux :

- une charte de l'urbanisation, avec une définition claire des protections, compatible avec une valorisation raisonnable de l'immobilier.
- des initiatives de développement économique et social : AOC agricoles et conchyliques, transports à la demande, accueil touristique, Zac pilotes, etc.
- une insertion dans le projet touristique régional et le réseau d'accès et de transport longue distance.

En pratique, ce projet suppose la mise en place assez rapide d'une équipe responsable, dont l'État pourrait prendre l'initiative si les collectivités donnaient leur accord.

Aux questions posées au début de l'Atelier (quel l'intérêt d'une démarche de projet sur la ria d'Étel et quelle est sa véritable utilité ?) on peut apporter une réponse mesurée. Le projet ne fournit pas de recettes magiques. En revanche, si on le considère comme un principe organisateur, il devient essentiel pour guider l'action à long terme. C'est dans cette acception que la démarche de projet trouve son bien-fondé et son utilité sociale.

Une nouvelle ingénierie territoriale

Entretien avec Laurent Cayrel, préfet du Morbihan

Les premières conséquences de la démarche entreprise sur la ria d'Étel offrent toutes les raisons de persévérer : nous avons généré la demande ; les acteurs locaux prennent conscience du capital représenté par la ria d'Étel ; les maires expriment un intérêt renouvelé pour la Loi littoral et pour son interprétation. L'intervention de l'Atelier littoral a été suivie par une mission des élèves de l'École nationale supérieure de la nature et du paysage de Blois, dont les résultats ont été très bien reçus par les élus.

Les applications pratiques se dessinent déjà. Un débat a été lancé sur l'exploitation des sables de graves, en arrière d'Étel. Un intérêt nouveau se manifeste pour la préservation de la qualité des eaux, indispensable aux activités de la pêche et de l'aquaculture. Il est entendu que les délaissés d'Étel feront l'objet d'un concours d'urbanisme avant tout aménagement. Les discussions s'engagent sur la mise en valeur de l'arrière-pays, sur la place des résidences secondaires dans la construction, et sur les thèmes du développement durable. Au-delà de la ria, des intérêts s'expriment pour un schéma d'aménagement de tout le littoral du Morbihan, qui fait l'objet de 5 000 permis de construire chaque année.

Par conséquent, l'État ne doit pas se retirer d'un mouvement qu'il a lancé. C'est un axe majeur pour la Révision générale des politiques publiques. La fusion des directions de l'Équipement et de l'Agriculture facilite la réorganisation des services avec, pour commencer, la création d'une Mission pour le développement durable, disposant de délégués par pays. Nous devons nous doter d'une capacité d'ingénierie territoriale forte et efficiente. Mais il est entendu que l'État n'agira pas de façon coercitive, sauf en cas de non-respect des règles légales et admises. L'État pourrait assurer des services d'animation, d'assistance et d'étude, à la

demande des élus, en convention avec le CAUE (Conseil d'architecture, d'urbanisme et d'environnement), avec des réponses plus circonstanciées qu'aujourd'hui aux questions posées par l'urbanisation : mieux réfléchir sur les extensions des bourgs et des agglomérations, coordonner des schémas locaux qui n'auront pas toujours un statut réglementaire précis, appuyer la maîtrise d'ouvrage d'opérations d'aménagement ; conseiller les attributions de permis de construire, à la façon d'un architecte-voyer.

La ria d'Étel, à l'interface de deux Scot, peut être un laboratoire de planification. Il faut envisager une organisation particulière ; les maires peuvent, par exemple, demander la création d'une mission d'assistance de l'État, par lettre collective, avec pour objectif la mise en place d'un schéma directeur spécifique, et une coordination des PLU. Ce serait la première étape d'une fédération des communes dans ces domaines. Nous sommes à la croisée des chemins, avec en jeu une nouvelle lecture du développement économique et territorial.

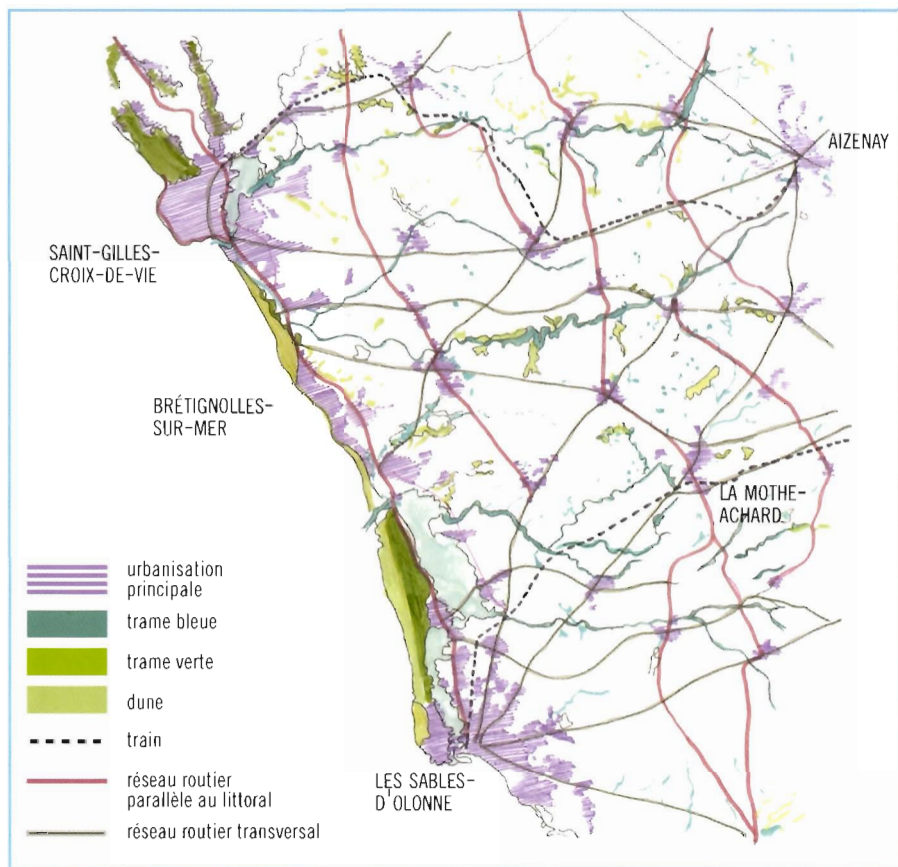
En revanche l'émergence d'une politique foncière va prendre du temps. La Région a pris la décision de créer un Établissement public foncier. L'État va suivre. Mais les objectifs qu'on assigne à cette institution sont encore très dispersés. Il y a beaucoup d'attente de la part des ruraux comme des urbains et si cette création contribue à la stabilisation du marché, ce sera déjà une bonne chose.



Construction d'un projet de grand territoire : des propositions pour le Triangle vendéen

Il est prématuré de systématiser une méthode pour une démarche qui reste encore expérimentale, néanmoins, d'un site à l'autre, les mêmes genres de suggestions s'imposent. Nous choisissons, à titre d'exemple, de présenter les résultats de l'Atelier concernant le Triangle vendéen, dont la délimitation a été évoquée plus haut. On trouve là, en effet, à peu près tous les thèmes de notre travail : une large façade maritime, un profond rétro-littoral, une grande complexité de tendances et d'enjeux concernant les activités, une variété de modes de vie et la croissance urbaine.

Plusieurs journées de travail en commun ont permis d'ébaucher des schémas d'aménagement, et d'établir une première liste de prescriptions. Des spécialistes compétents, une trentaine, issus des services de l'État ou de collectivités, se sont exprimés en affirmant presque tous leurs convictions. Il paraît clair que l'échelle de territoire adoptée débloque de nouvelles capacités de propositions et fait circuler des idées. Néanmoins cet exercice a été fait « en chambre », sans consultation des élus, et encore moins de la population. Les conclusions restent entièrement à valider. Leur statut éventuel après mise au point n'est pas précisé : simple structure d'objectifs pour des actions coordonnées, ou plan directeur plus ou moins impératif ? Les budgets restent à calculer, et même à concevoir. Les dépenses n'appartiennent pas toutes aux catégories habituelles de l'investissement public, ni des bilans d'aménagement. Les outils institutionnels doivent être inventés. Pour l'instant, nous apportons plus de questions que de réponses, mais aussi de quoi, nous l'espérons, relancer un débat sur la planification territoriale.

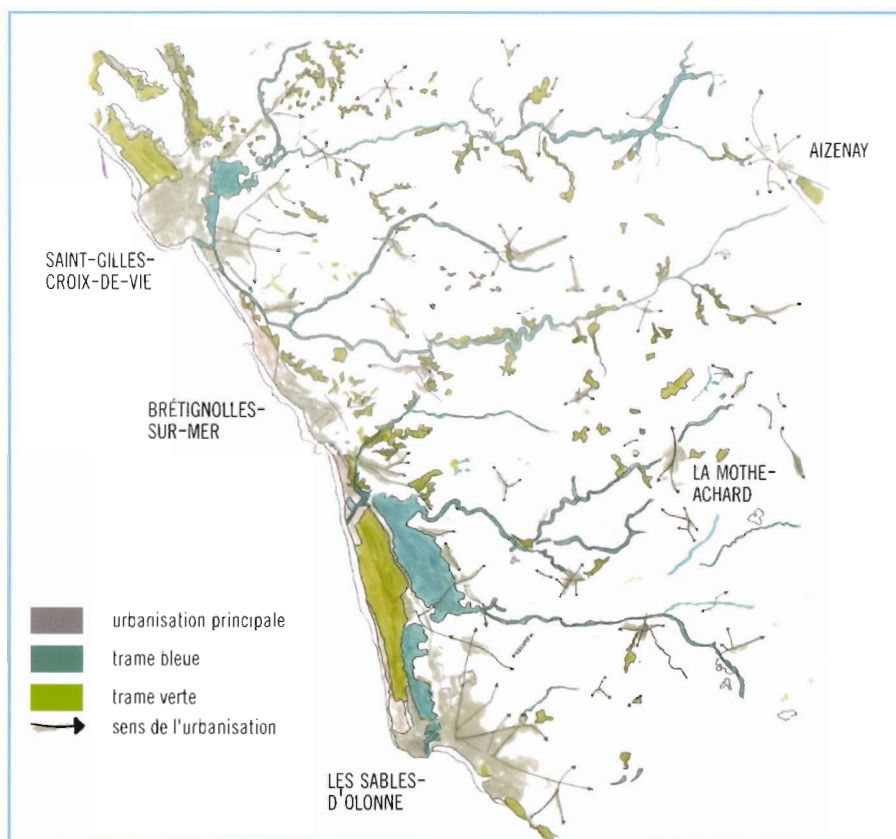


→ Triangle vendéen : espaces naturels et infrastructures

Analyse du milieu naturel

Ce Triangle vendéen présente des espaces fortement contrastés. Depuis l'intérieur des terres, un plateau bocager jalonné de petites villes ou de villages, avance vers l'ouest et coupe en deux une zone de marais, où l'eau et sa gestion modèlent le paysage et la vie quotidienne : au nord une partie du marais breton, au sud le marais d'Olonne. Sur le littoral, la frange dunaire juxtapose des espaces fortement occupés et des espaces protégés. Ces contrastes physiques et humains justifient une présentation par unités géographiques homogènes (le plateau, les marais, la frange littorale) d'autant plus que chaque ensemble suit une évolution singulière. Les visites de terrains et les cartes mises à notre disposition permettent de cerner au mieux ces transformations.

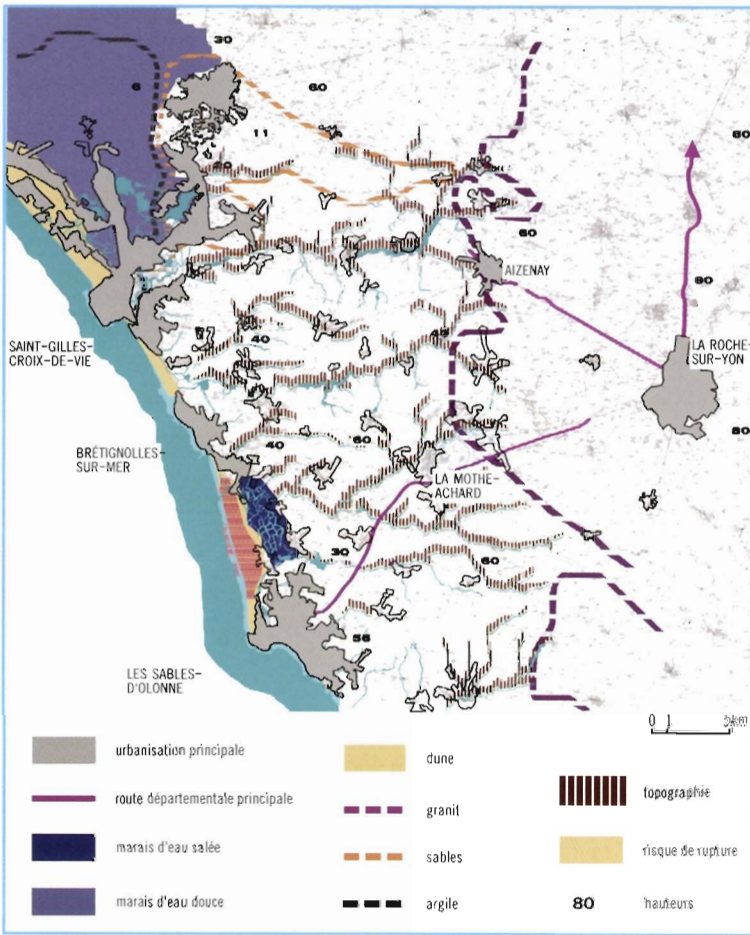
Le plateau bocager est en mutation. Le plateau est d'une altitude moyenne de 30 à 40 m et s'abaisse progressivement vers l'ouest. Il est incisé par de nombreux cours d'eau. Les plus importants sont ceux des petits fleuves côtiers (la Vie, le Jaunay, l'Auzance) qui s'écoulent



→ Triangle vendéen : sens de l'urbanisation

vers les marais. Le paysage rural est typique du bocage. L'habitat historique y est dispersé, sous forme de hameaux de trois ou quatre unités d'habitation. Les parcelles de forme quadrangulaire, sont entourées par une haie. Les chemins ruraux sont nombreux. Les parcelles boisées sont émiettées sur les territoires communaux. Les communes sont de grande taille.

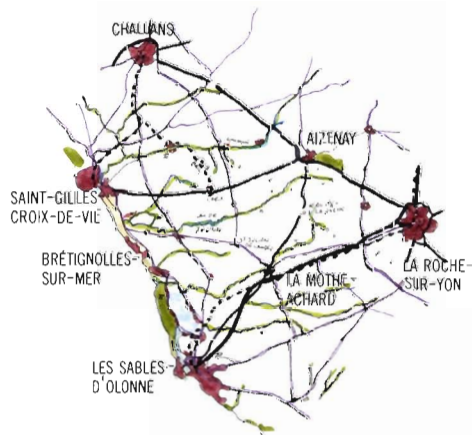
Sur ce plateau on note d'abord l'arrachage de haies et l'apparition de parcelles non encloses. La trace de haies arrachées est encore visible au sol, en prolongement de celles qui existent encore. Sur les cartes, modernes, le réseau bocager est moins visible. On remarque ensuite l'extension de zones bâties autour des noyaux villageois, et l'apparition de semis de bâtiments (mitage de l'espace rural) préférentiellement le long des routes. En ce qui concerne l'habitat, il s'agit sans doute plus de résidences principales que secondaires. Cependant, comme ce développement est plus sensible sur la partie ouest du plateau, il est étroitement corrélé à la dynamique foncière et immobilière de la frange littorale.



Trame verte et bleue

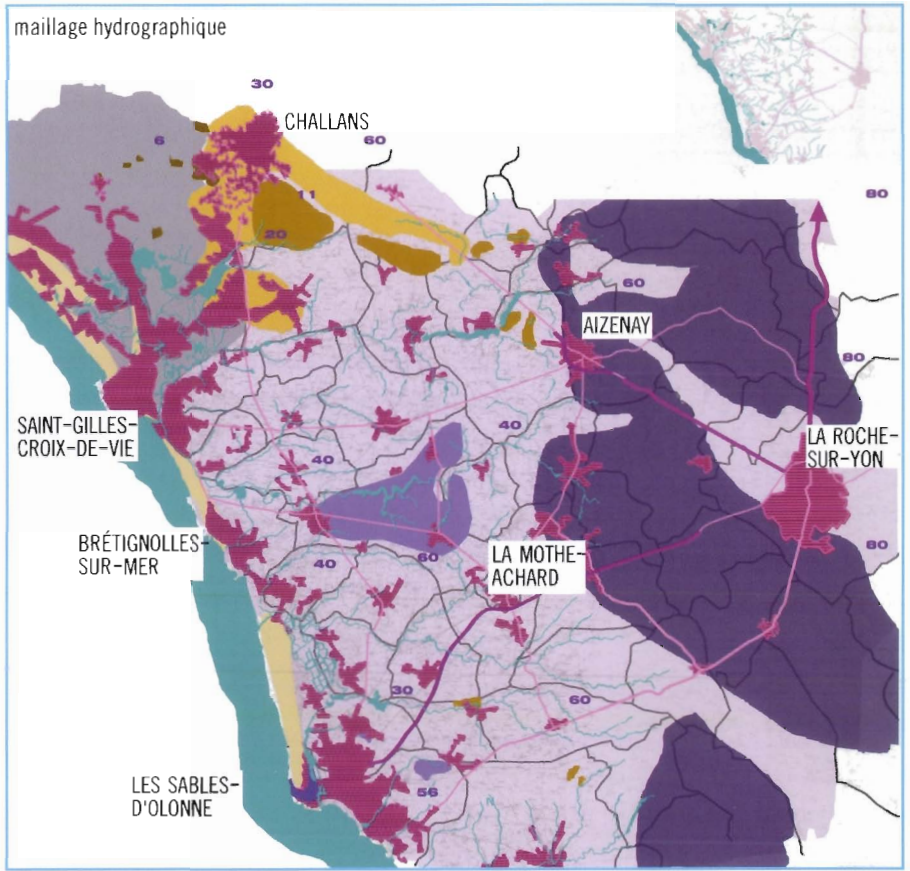


Territoire et système

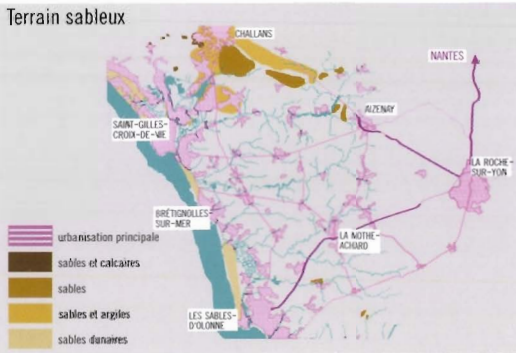


→ Analyse de l'écosystème

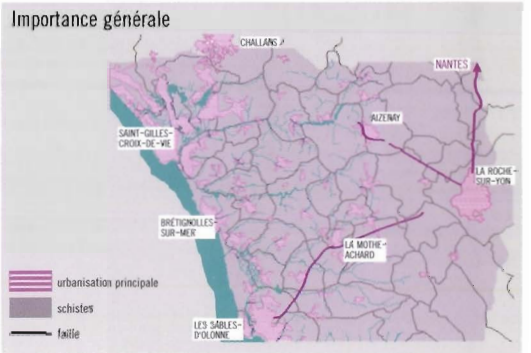
maillage hydrographique



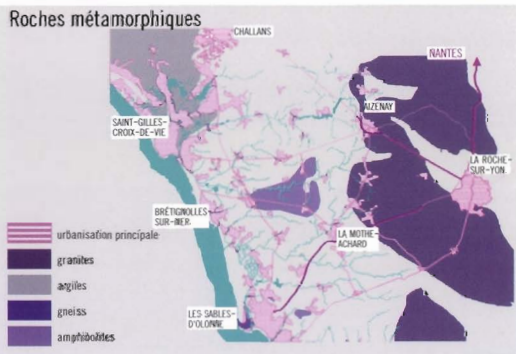
Terrain sableux



Importance générale



Roches métamorphiques



→ Hydrographie, géologie, topographie

Dans la plaine maritime humide, la gestion de l'eau détermine les paysages.

Au nord-ouest, une section du Marais Breton, pour toute une série de petits fleuves côtiers, se comporte comme un niveau de base intermédiaire entre le coteau qui le borde à l'est et la mer à l'ouest. Le colmatage naturel a été accéléré par des travaux de poldérisation et de drainage. Dans le marais d'Olonne, l'exploitation des terres très humides a été favorisée par le drainage, afin de leur éviter d'évoluer en marécage insalubre. Elle a débuté avec la création des marais salants.

Les cours d'eau naturels ou artificiels du marais constituent les axes autour desquels s'organise la gestion hydraulique, délimitée naturellement (coteau, cordons dunaires) ou artificiellement (digues, chausées). La gestion hydraulique utilise des vannes, disposées sur les étiers. Cette gestion comporte des phases saisonnières qui doivent tenir compte des cycles de marée et des variations de la pluviométrie. Ainsi un certain niveau d'eau est maintenu dans chaque compartiment. En cas de précipitation, l'excès est évacué. Toutefois, au-delà d'un certain seuil, l'inondation se répand dans le marais et se maintient aussi longtemps que durent les pluies qui l'ont engendrée et qui l'entretiennent. Ce risque d'inondation avéré manifeste la difficulté d'évacuation des bassins versants continentaux, le marais servant d'exutoire du fait d'une topographie légèrement déprimée par rapport aux pleines mers.

Depuis les années cinquante, la fonction des marais change, notamment sous l'effet de développement touristique du littoral voisin. L'urbanisation touristique entraîne une demande en main d'œuvre vers le bâtiment et les commerces. De nombreux jeunes du marais, plutôt que de reprendre l'exploitation familiale vont s'embaucher sur la côte. Les agriculteurs installés sur de très petites exploitations vont pratiquer la double activité. L'agriculture prend un caractère extensif, avec des prairies permanentes. Cet espace va donc offrir une faible résistance à spéculation foncière. Les maisons se multiplient, notamment les résidences secondaires.

Hors des potentialités économiques des marais, il convient de parler de leurs atouts biologiques. Ceux-ci sont notamment reconnus par des inventaires (réseau Natura 2000, ZNIEFF...), mais non sans préoccupations. L'état des terres et du réseau hydraulique doit être maintenu malgré la faible rentabilité des activités. La qualité des eaux est détériorée par les nitrates issus des activités situées en amont du bassin versant. Ces terres fragilisées, pourraient être convoitées comme terrains à bâtir. La manipulation des écluses doit être maintenue pour garantir la salubrité des lieux et éviter l'inondation lors des grandes marées ou des périodes pluvieuses.



→ **Vendée : grande surface en zone agricole humide**

Face à cela, des moyens de sauvegarde se sont mis en place. Il existe différentes lois ou directives, réunies dans les différents codes (rural, civil, de l'urbanisme) qui régissent les usages des marais, protègent les espèces animales et végétales. Les propriétaires de marais se sont regroupés au sein du Syndicat des marais. L'équilibre reste cependant instable. D'une part, la viabilité économique des activités liées aux zones humides est incertaine, d'autre part, quelques sérieux accrocs ont été faits aux principes de protection, telle l'implantation d'un hypermarché en lisière du marais.

Le littoral dunaire est entrecoupé d'estuaires et de pointes rocheuses.

Cette façade littorale est déterminée par un large cordon dunaire entrecoupé par des estuaires et des affleurements rocheux qui ont servi de points d'accroche aux villes côtières. La présence d'un large cordon dunaire portant une forêt de pins favorise le tourisme. La forêt est protégée de toute urbanisation. L'urbanisation se développe le long de D38, au contact de la dune avec le marais. Elle a donc une forme à la fois en noyau et linéaire. La plage et son ados dunaire font l'objet de protection contre l'excès de fréquentation piétonnière. On doit cependant s'interroger sur la dynamique morphologique du front dunaire et sur les transits sédimentaires le long de cette côte, afin d'anticiper tout problème d'érosion, y compris pour les espaces bâtis. À la première lecture des cartes, on remarque la faible largeur des estrans, ce qui laisse supposer de faibles apports sédimentaires et certainement la présence de plages de plus en plus étroites à marée haute. Transit sédimentaire, dérive littorale, rythmes de recul doivent être analysés avec précision.

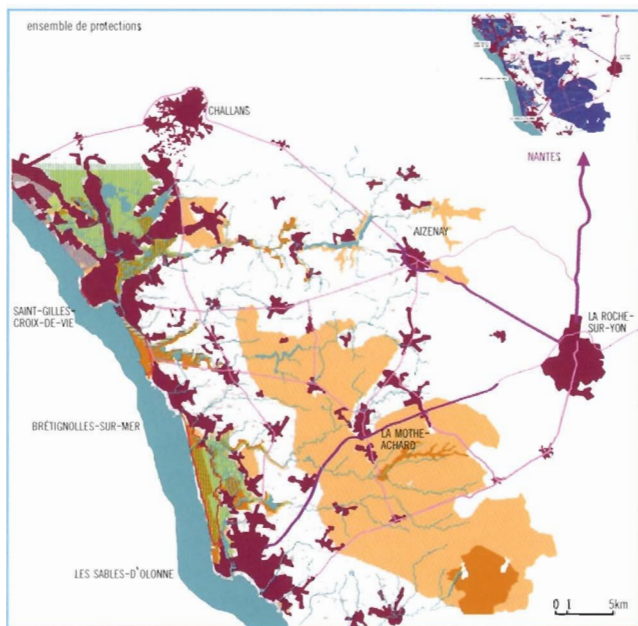
Un élément apparaît comme lien entre ces différentes unités géographiques. Il s'agit de l'eau. Il apparaît que l'eau peut permettre d'identifier de nouveaux territoires en fonction de la gestion qu'elle impose :

- l'eau donnée, les vallées et le chevelu hydrographique ;
- l'eau aménagée, les marais ;
- l'eau connexion, les estuaires (contact entre les eaux douces continentales et les eaux marines).

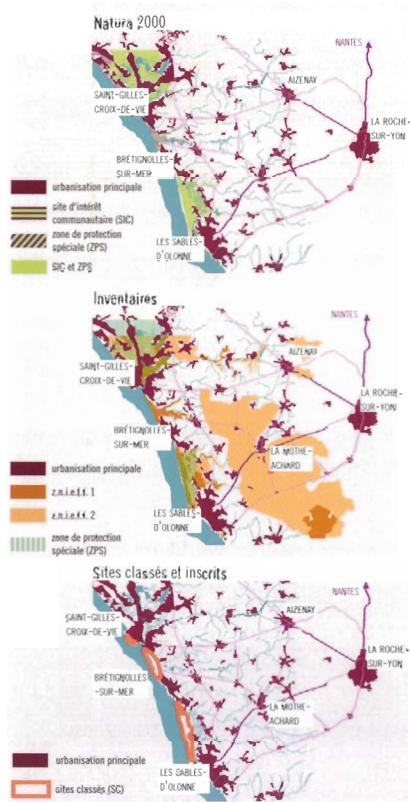
Protections des espaces naturels

On retrouve, comme dans tous les exemples étudiés, une superposition sans arbitrage de zonages protecteurs, la portée de chacun restant à préciser, souvent adaptée de fait à un usage local.

Il paraîtrait souhaitable de coordonner ces outils de protection dans un schéma d'intention, sans prétention réglementaire directe, mais pouvant inspirer Scot, PLU et aménageurs. L'Atelier s'est livré à un premier exercice de ce type.



→ Synthèse des zones de protection réglementaire

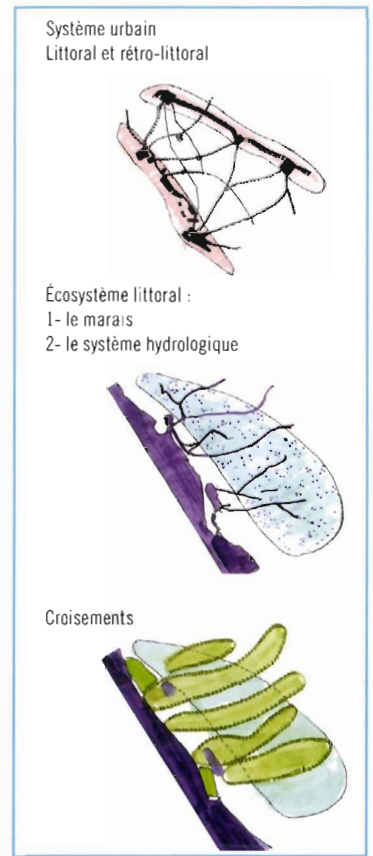
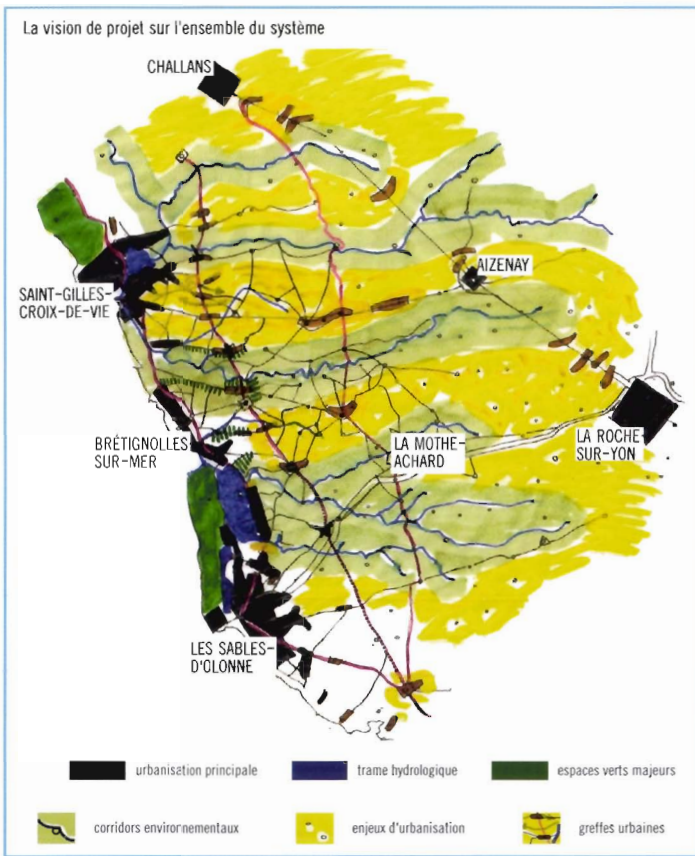


Ébauche de schéma directeur (ou de référence)

Les résultats de quelques heures de travail collectif sont naturellement incomplets. Le schéma qui pourrait orienter les PLU et les zones d'aménagement part d'une carte synthétique du système territorial, issue d'un travail de superposition d'objectifs et de contraintes [voir carte p. 125]. Puis il envisage :

- la protection des zones naturelles rares et le maintien d'une agriculture cohérente, sur des territoires étendus ;
- la définition, par différence, de « corridors écologiques de développement » [voir schémas p. 126].

Ce qui conduit à une vue générale des relations entre littoral et arrière-pays [voir carte p. 126].

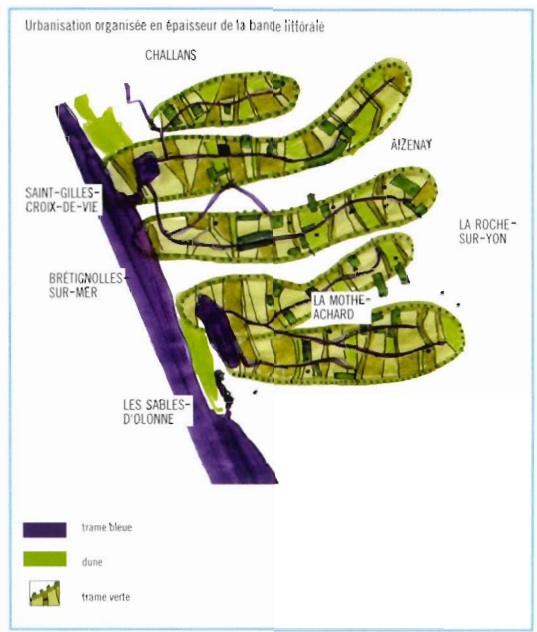
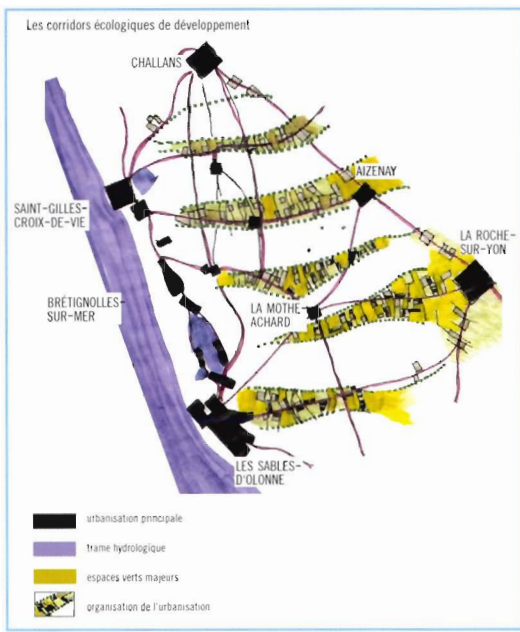


→ Le système territorial

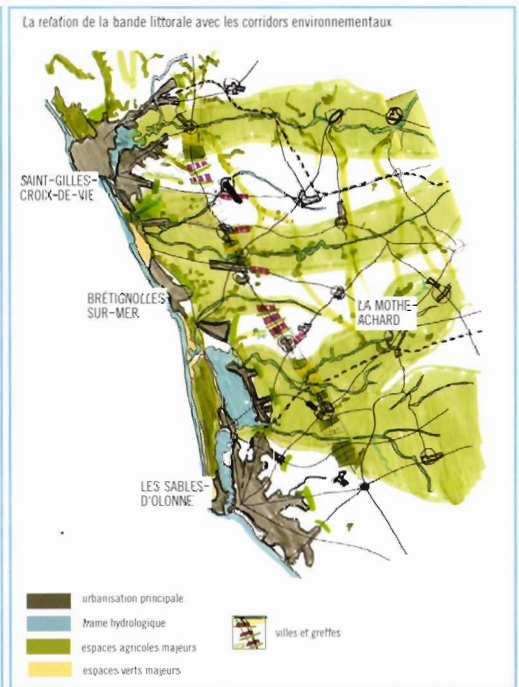
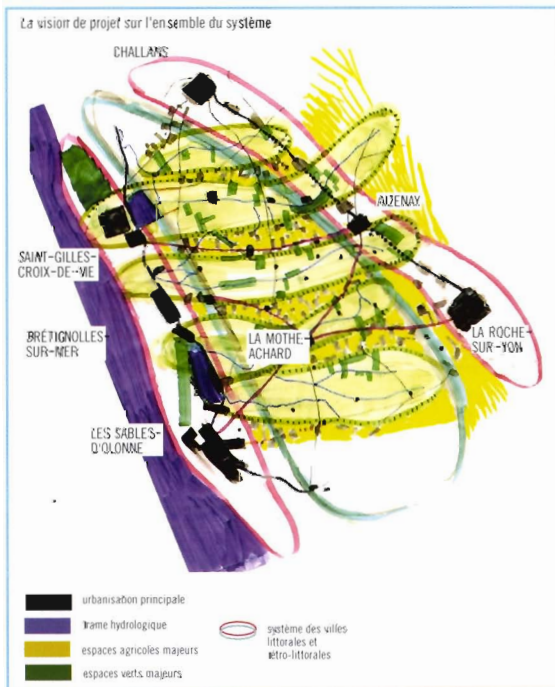
Dans les corridors de développement sont inclus les bourgs les plus importants, et pourraient s'implanter préférentiellement les urbanisations nouvelles.

Pour finir, l'Atelier a produit une première version d'un schéma stratégique d'ensemble, faisant la distinction entre urbanisation existante, urbanisation à créer, zones protégées, zones agricoles et repérant les zones d'urbanisation possibles prioritaires [voir cartes pp. 127 à 129].

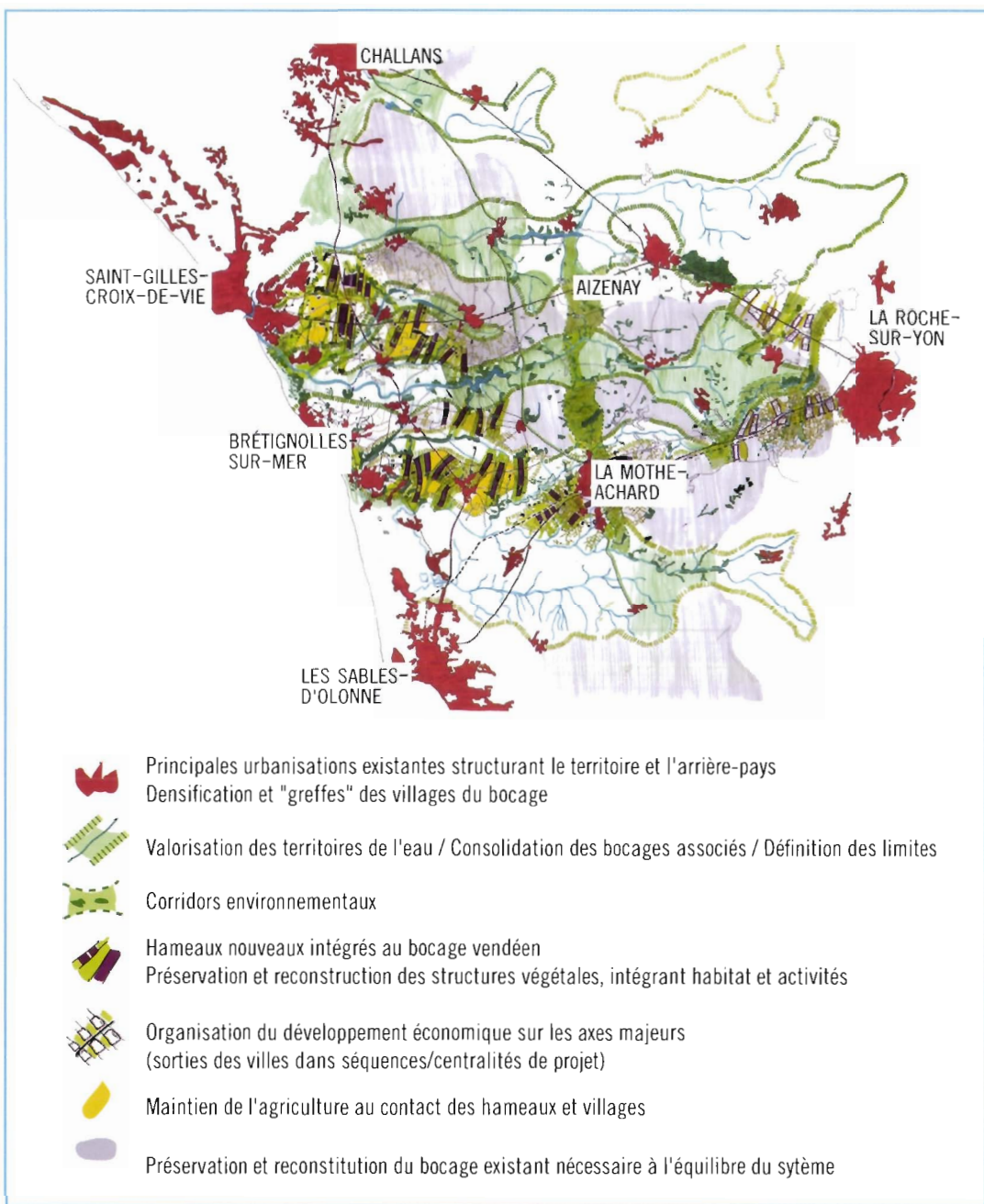
De telles esquisses sont un pas vers une organisation cohérente du territoire : où peut-on construire ? que protège-t-on ? comment le paysage exprime-t-il à la fois une société urbanisée et une protection ferme d'espaces libres ? quelle serait la trame des espaces publics de ce territoire citadin, campagnard et maritime en même temps (de voies plantées avec une signalétique adaptée, des circulations douces, des parcs linéaires le long de ce réseau) ? Il existe des exemples historiques de campagnes aménagées, moins sans doute en France que dans le reste de l'Europe et en Amérique du Nord. Mais il s'agit en général de grands domaines, de périphéries de châteaux,



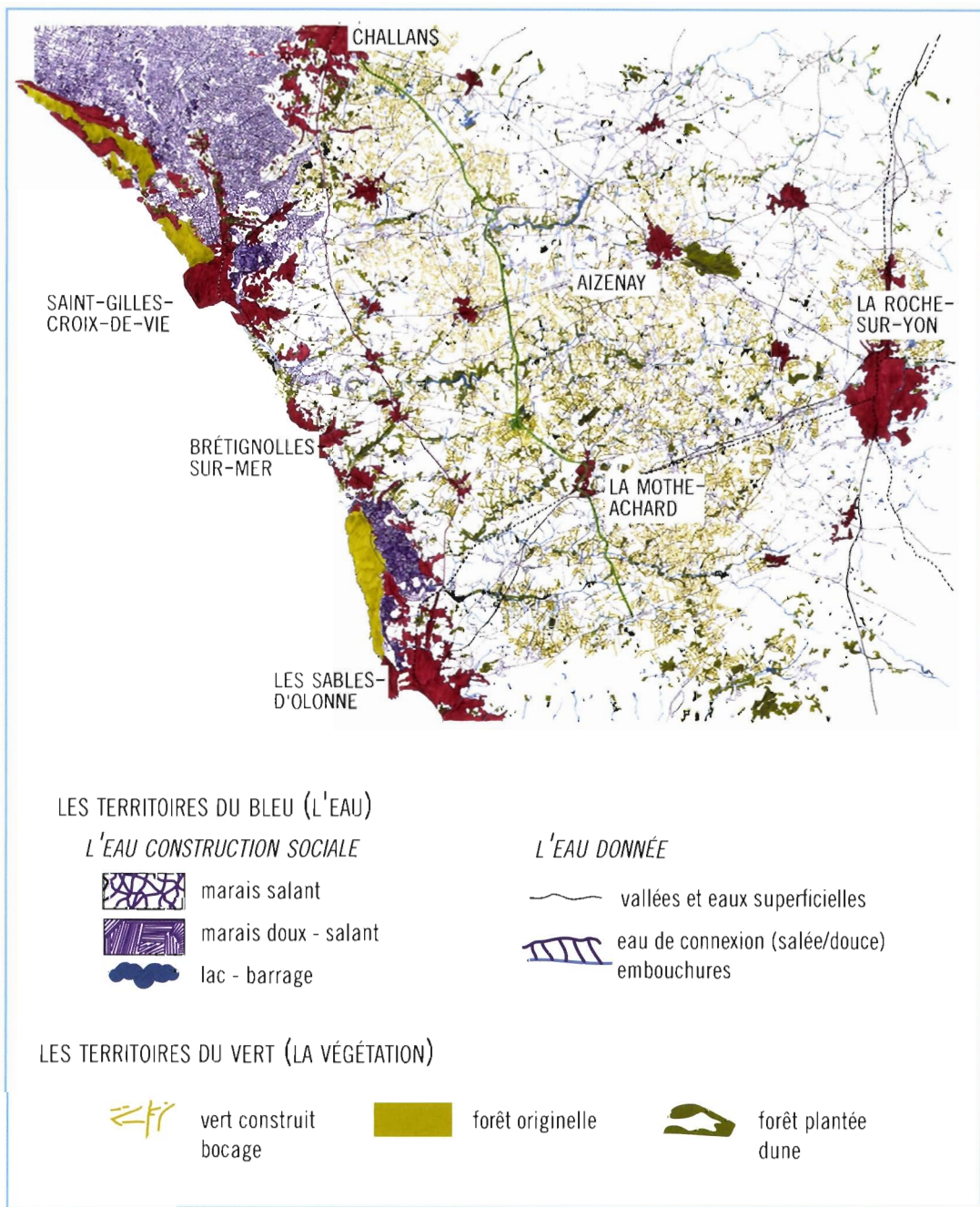
→ Les corridors écologiques et les corridors à urbaniser



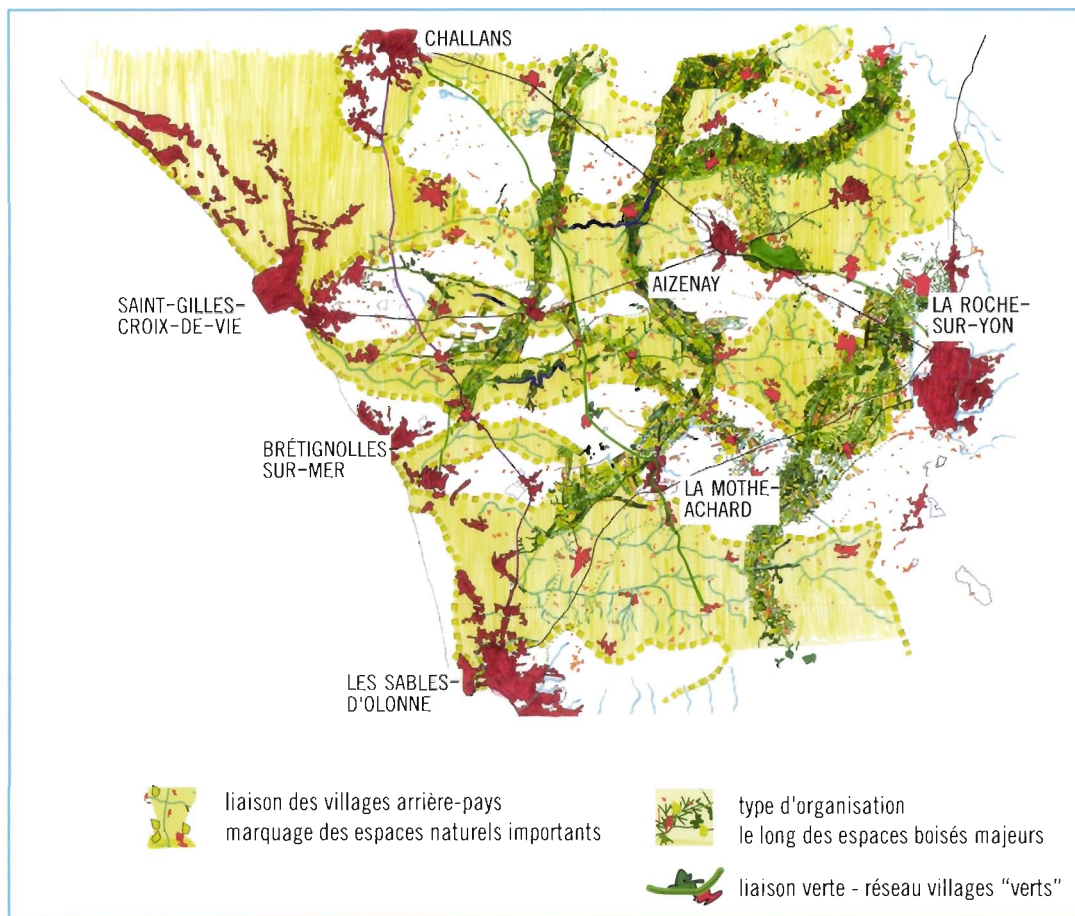
→ La liaison littoral-arrière-pays



→ **Le Triangle vendéen : plan général du projet**



→ Les valeurs du territoire



→ Les corridors environnementaux et les liaisons écologiques

bref d'emprises foncières plus ou moins maîtrisées par un ayant droit unique. Notre entreprise est différente, puisqu'elle concerne toute une urbanisation contemporaine, dans laquelle des acteurs et des décideurs multiples cohabitent nécessairement. Comment pourrait-elle se poursuivre ? Retenons quelques sujets possibles d'approfondissement, sans prétendre être complet, et sans pouvoir éviter un certain désordre dans l'énumération.

La conception des « unités de vie », en Vendée comme dans nos autres sites d'intervention, doit s'appuyer sur des prescriptions assez limpides : compacité, densité, composition soignée, etc. Mais les modèles reconnus sont rares, de même que les programmes à l'étude. L'Atelier recommande des *greffes*, autour des villages et bourgs existants, en sélectionnant les terrains urbanisables. Outre des exigences de qualité, il reste à réinventer une mixité habitat/services/commerces. Le *hameau nouveau* est un autre concept admis par la loi, dans les communes proches du rivage. Il convient d'ajouter que les exemples



→ Saint-Gilles

de réalisation sont extrêmement rares, du moins en France. Le principe attend ses opérateurs et ses concepteurs. Il serait cependant possible de s'inspirer de quelques réalisations denses, déjà observables sur place, comme ce groupement à Saint-Gilles, dont l'espace extérieur est malheureusement négligé, et dont l'architecture pastiche peut être discutable. En tout cas son succès commercial montre que les acheteurs sont prêts à pondérer taille de parcelle et proximité des services, dès lors qu'une demande de base est satisfaite, une maison indépendante avec un espace extérieur privé.

Le traitement des espaces libres doit exprimer leurs rôles durables d'espaces vides mais urbains. Dans le détail, des opérations exemplaires de plantation, d'entretien, de signalétique s'imposent. L'agriculture pourrait être encadrée par des mesures contractuelles indemnisées, particulièrement dans les « corridors de développement », où serait exigé des exploitants le respect de normes paysagères, contre indemnisation. Il serait très souhaitable, notamment, que greffes et hameaux nouveaux s'insèrent dans un bocage reconstitué, à partir des fragments qui en subsistent aujourd'hui.

Le schéma directeur reste à mettre au point. Ce n'est pas seulement une question de temps : il faut inventer la forme du document. Son statut est aussi entièrement à définir : sans doute pas un nouveau document réglementaire, alors que chacun peine à produire ceux

qui sont indispensables ; probablement un guide consensuel autour d'objectifs partagés.

Même dans cette conception légère, il conviendra d'institutionnaliser le projet, avec les élus, après une information de la population. Comme dans les autres cas étudiés, le Parc naturel régional semble une possibilité, à défaut de meilleur outil disponible. Du côté privé, malgré une conjoncture défavorable, il devrait être possible de trouver des partenaires, parce que peu de mises de fonds sont immédiatement nécessaires. Du côté public, le Département semble un interlocuteur incontournable. Même s'il reste seulement indicatif, un tel schéma directeur peut entrer en conflit avec les PLU existants. L'arbitrage, qui pourrait amener à déclasser certains terrains aujourd'hui constructibles, et inversement conduire à la création de réserves foncières, sera difficile.

Il faut enfin trouver un outil d'évaluation économique de ces projets, avant de passer aux actes. On a déjà remarqué que la comptabilité classique des opérations d'aménagement (dépenses d'équipement moins recettes constituées de subventions et de vente des terrains à bâtir) ne convenait pas, tout comme, d'ailleurs, la simple prise en considération des réalisations comme investissements publics budgétés. Comment justifier économiquement les investissements de développement durable ? À nouvelle politique, nouveaux outils d'évaluation. Paradoxalement, la crise immobilière peut donner du temps pour cette élaboration.

On notera que cette approche s'inscrit dans une politique de planification verte, où les contraintes environnementales deviennent prioritaires. On voit qu'elles n'entravent pas le développement, puisqu'elles ménagent toute la place nécessaire aux extensions urbaines, aux circulations et aux emplois. C'est un pari raisonnable : il devrait en découler un cadre de vie beaucoup plus équilibré que celui qui se crée aujourd'hui, des valeurs immobilières et foncières beaucoup plus durables, ainsi qu'une vie sociale plus active. Toutefois, on constate que nos procédures d'urbanisme devraient être repensées en conséquence, ainsi que la distribution des responsabilités sur le territoire. C'est une affaire d'État, et certainement le début d'une longue phase de mise au point et de débat politique.



La démarche de projet et le développement durable

Tirons maintenant les conclusions de cette première expérience. Nous n'avons rien omis des limites de l'exercice. Il est bon d'en considérer l'intérêt.

La démarche de projet s'est révélée mobilisatrice, même en l'absence d'annonce préalable et d'actions de communication, en très peu de temps. Les élus et les administrations ont conscience des problèmes créés par une urbanisation dynamique mais peu organisée. Les mêmes évidences n'échappent pas aux habitants, ni aux activités concernées par le territoire. C'est l'outillage qui manque en méthodes de diagnostic, moyens d'études, actions de concertation.

Une ville diffuse

Le diagnostic est posé collectivement, donc sans les précautions que s'impose habituellement chaque personne ou chaque institution concernée.

L'État s'est fait le champion d'une indispensable défense des sites et des milieux naturels. Cette politique connaît des réussites estimables. Elle peut encore être améliorée : les limites géographiques, les significations et les recouvrements des diverses règles de protection sont souvent difficiles à interpréter. Cependant le littoral fait l'objet d'une urbanisation massive et dispersée, y compris dans un arrière-pays très profond, parfois jusqu'à une centaine de kilomètres des côtes. Les taux de construction sont autant sinon plus importants que dans les grandes agglomérations. Le phénomène est européen, avec des échos nombreux sur d'autres continents. Il accompagne des mobilités de types particuliers et parfois nouveaux (la résidence alternée, les emplois saisonniers, le télétravail et ses multiples facettes). Il pourrait s'amplifier avec le vieillissement de la population et l'évolution des formes d'activités.

La législation nationale protège légitimement des espaces rares, mais ne peut créer à elle seule des dynamiques territoriales de développement équilibré. Une politique de contention réglementaire n'est pas à l'échelle des questions que nous voyons se multiplier : l'augmentation des prix immobiliers et fonciers, la gentrification du rivage, le renvoi dans l'intérieur des habitants « historiques » moins fortunés, l'absence

de transports en commun dans de vastes aires urbaines, les déficits en équipements de santé et d'éducation ou commerces de proximité. Ce n'est pas un étalement urbain, qui partirait de villes existantes. L'origine est l'espace maritime, vide par définition. Par exemple, une grande partie de la Bretagne est désormais une ville diffuse. Ce nouveau territoire n'est pas nommé, ni reconnu dans toute son ampleur. La dissémination urbaine n'est sans doute pas vertueuse, mais l'ignorer pourrait générer des catastrophes : les côtes sont attirantes, mais cette attraction est une menace pour l'environnement et la qualité de vie, donc à long terme pour l'attraction elle-même. Les gouvernances locales sont-elles à la hauteur des difficultés à surmonter ? Il existe sur le littoral des intercommunalités solides, autour d'agglomérations importantes, par exemple à Lorient, parmi les sites choisis par l'atelier. Le Département peut exercer une action fédératrice dans la limite de ses compétences. Nous l'avons particulièrement observé en Vendée. Mais souvent la croissance s'observe dans des interstices entre mer, villes anciennes et zones naturelles, coupés ou ignorés par les périmètres de Scot, avec des petites communes et des intercommunalités faiblement dotées en expertise et en financement, quand elles existent. Sans inventer une réforme des collectivités locales, il faut trouver un mode d'administration et de planification de ces territoires.

Comment poser tous les problèmes en même temps ?

Le règlement d'usage des sols est indispensable, y compris les interdits protecteurs. Il ne répond pas aux exigences d'un développement économique et social, qui nécessite des équipements et des aménagements, et qui relève d'arbitrages politiques.

L'agencement spatial des zones littorales doit affronter des logiques et des intérêts contradictoires. Il conviendrait de faire s'exprimer des points de vue divers autour de la même table : les habitants, les associations de protection de la nature, les services sociaux, les entreprises, les constructeurs, etc. Pour qu'un certain consensus se dégage et que les actions qui s'ensuivent soient acceptables, ces partenaires potentiels doivent être accueillis par des propositions et des projets déjà élaborés.

L'Atelier littoral, au cours de cette première mission, a ébauché des méthodes de diagnostic, qui mériteraient du temps et des moyens pour être améliorées.

Sur quels territoires faut-il raisonner ? D'une part, nous avons retrouvé des bassins de vie et d'interconnaissance (le Triangle vendéen, la ria d'Étel, la Côte d'Opale), dans des pratiques sociales

complexes et confuses. Mais ces périmètres, ébauchés sur la base d'entretiens et de rares documents existants, restent imprécis. D'autre part, à échelle plus fine nous avons repéré des zones de projets prioritaires : des pôles urbains (villes-port) et des centres de proximité à renforcer (les villages) ; des périmètres d'urbanisation nouvelle dans l'arrière-pays, qui ne doivent pas seulement être fonctionnels, mais agréables et attractifs.

Quelles priorités faut-il retenir ? La liste est longue et disparate. Elle est aujourd'hui trop réduite à la défense du milieu naturel. Elle comporte bien entendu des principes de mixité sociale, en évitant de repousser la population la moins argentée dans des lieux mal équipés et mal urbanisés. La question des mobilités quotidiennes est centrale : comment recréer une ville (au sens large) de la proximité, qui évite le tout automobile, malgré des densités humaines et des habitudes peu propices aux transports en commun ? L'agriculture, désormais insérée en milieu urbain, n'a pas trouvé jusqu'à présent des productions, des systèmes d'exploitation et une base foncière qui la stabiliserait, et qui lui permettrait de gérer avec continuité l'espace non bâti. Des modèles d'urbanisme balnéaire et villageois ne sont pas inconnus, mais il faudrait les recenser et parfois les réinventer, en y apportant des compétences, notamment sous forme de concours de concepteurs, associés à des économistes et des aménageurs.

Comment travailler ? Les *workshops* organisés à petits effectifs (une quinzaine de personnes) dans chacun des sites choisis par l'Atelier littoral ont été remarquablement productifs. C'est au point qu'il nous a été impossible ici d'en retenir toutes les propositions. Il nous semble que le mouvement est lancé, et qu'il a des chances de se poursuivre. Les services de l'État peuvent continuer à y apporter leur expertise, sans déroger aux principes de la décentralisation, en quittant le seul rôle, ingrat, de gardien de la loi.

Avant de faire éventuellement évoluer la gouvernance locale, il reste donc à lui donner du contenu, au moins sous forme d'analyses et d'études préalables. Il existe de bonnes bases de données, le plus souvent dans les services de l'État, qui mériteraient parfois d'être mises en cohérence entre elles. Mais elles sont peu exploitées.

L'espace « littoral/rétro-littoral » gagnerait à disposer d'organismes d'étude construits sur le modèle des agences d'urbanisme. Pour l'instant, de telles initiatives peuvent principalement venir de l'État, qui seul dispose d'une information et de compétences adaptées. Les nouvelles directions départementales et régionales du ministère de l'Écologie y gagneraient sans doute en légitimité.

La représentation et les objectifs du projet

Dans des espaces familiers mais peu étudiés, il fallait éviter de réduire la réalité à des schémas. Pour les plus anciens des urbanistes : éviter les graphismes Oréam¹, à base d'étoiles et de flèches. L'Atelier littoral a dû innover. Nous manquions de modèles, du moins de modèles français, pour une ville polycentrique, ménageant des espaces libres très majoritaires, destinée à une population et des activités très diverses, génératrice de voisinages vivants. En revanche, nous avons expérimenté la puissance de la cartographie et du dessin, aussi bien pour les diagnostics que pour les projets, cela malgré le caractère incomplet et hétérogène des données disponibles. L'échelle géographique des territoires concernés est inusitée. Les modes de représentation, élaborés en groupe, méritent encore beaucoup d'améliorations, mais adoptent spontanément un caractère concret. Les échelles de travail s'imposent empiriquement : grand paysage, trames de déplacements, pôles, « grain » de l'urbanisation (jusqu'au hameau et au lotissement). Ainsi, à partir d'un choix de périmètres, de questionnement, de personnes associées, l'Atelier littoral a rapidement pris pied autour de propositions concrètes.

En raisonnant sur le périmètre de projet, on retrouve le territoire familier des habitants et des actifs. Les propositions perdent leur rigidité technocratique. La mesure des cadences de constructions et de consommation d'espace, avec ses conséquences à terme sur le cadre de vie, devient intelligible par tous. Les recommandations de compacité et de continuité de l'urbanisation trouvent facilement leurs défenseurs. Des actions foncières peuvent s'en déduire : estimation des besoins, recensement des espaces disponibles pour la construction, réserves publiques, maîtrise des prix, valorisation et entretien des espaces inconstructibles. Ce sera peut-être le plus difficile, parce qu'il faudra tempérer certaines anticipations des propriétaires, et réviser en conséquence les PLU.

Faisons l'inventaire rapide des principales suggestions, qu'on retrouve d'un site à l'autre. Le littoral est considéré comme une urbanisation d'une nature particulière. Un rétro-littoral étendu est intégré à la planification, cessant d'être le simple déversoir pour des personnes et des usages qui ne trouvent pas place en bord de mer, ou qui manquent de moyens pour s'y établir. Les pleins sont des lieux d'habitat et d'emplois, certains à étendre, d'autres à créer (il en manque, principalement dans l'arrière-pays). Les vides reçoivent des fonctions et des aménagements en conséquence : loisir, agriculture urbaine et

¹ Organisations d'études d'aménagement des aires métropolitaines, créées à la fin des années soixante.

forêt. Le littoral n'est pas seulement protégé, il est accessible par tous. Les zones naturelles sanctuarisées deviennent parties intégrantes du territoire urbain. La « ville littorale » doit rénover et multiplier ses pôles, où voisinent les logements, les magasins, les écoles, les services. Le maillage routier est embelli et raisonné. Le réseau de transports en commun est presque entièrement à créer. Les actions paysagères (plantations, aménagements des rivages et des zones humides) s'insèrent dans des stratégies économiques et sociales et donnent de l'unité à l'ensemble.

Néanmoins, il est encore trop tôt pour parler d'une politique cohérente et complète. Il n'est pas essentiel, pour commencer, de définir des cadres juridiques, des procédures et des moyens financiers définis, mais le sujet devra être abordé. Il reste matière à discussions sur les objectifs d'un projet, donc sur une délimitation et une gestion cohérente de celui-ci. La notion de bassin de vie mérite d'être précisée. Elle comporte désormais plusieurs échelles : dans une vue large, on peut envisager des projets sur de très importantes populations littorales, avec des réalisations ambitieuses. Les notions de proximité et de voisinage restent à travailler : nos esquisses, sont encore très lacunaires en matière de conceptions de nouveaux pôles. Ceux-ci complèteraient, en général dans l'arrière-pays, les villes et les villages anciens et les meilleures réussites de stations balnéaires planifiées, vieilles d'un siècle et plus. L'orientation de l'agriculture reste à préciser, même si des exemples étrangers nous assurent qu'une agriculture urbaine est possible.



→ Autriche, Tyrol : agriculture pérenne en milieu urbain diffus



→ Suisse, cantons d'Oberwald et de Lucerne :
agriculture pérenne en milieu urbain diffus

C'est une des significations du développement durable qui est en jeu : son caractère auto soutenu, maîtrisé, par les intéressés eux-mêmes, et non pas seulement un catalogue de recettes techniques. Dans le cas du littoral, les suggestions abondent : des productions agricoles destinées à la consommation locale, un artisanat réinséré dans la construction, une économie résidentielle complexe. Bien gérée, la ville diffuse peut être un lieu d'expérience pour des circuits courts de production et la promotion d'une main-d'œuvre qualifiée, avec des réalisations partenariales contractuelles public/privé, sous des formes à mettre au point.


Ainsi conçu, le projet est un guide prescripteur, pas un règlement. Il s'élabore progressivement. Il s'actualise en permanence et s'adapte à l'imprévisible. C'est une planification glissante. Au vu de ces premiers résultats, la démarche mérite encouragements et perfectionnements. Il reste à lui trouver un statut dans la forêt des documents de planification territoriale, mais il est prématuré de dire s'il convient de l'inscrire un jour dans des textes réglementaires ou législatifs.



→ **Crédits**

Sauf indication contraire, tous les documents, cartes et photographies sont dus à l'Atelier littoral.
Cartographie : Alina Ionici.
pp. 35, 101 : photographies aériennes de Frédéric Le Mouillour.
pp. 5, 81 : photographies aériennes de NAI (New Aereo Image).

	-- Préface	5
0	-- Introduction	9
1	-- À propos du littoral et de son aménagement	17
	Sites retenus, méthodes de diagnostic, systèmes d'information	29
2	-- Dynamiques globales, identités locales	33
	Avancement des plans et des règlements sur le littoral	39
	Délimitation d'un territoire de projet, le Triangle vendéen	51
3	-- La création de solidarités territoriales : les transversalités dans la vie économique et sociale	57
	Les communautés autonomes des régions littorales	63
4	-- La création de solidarités territoriales : vers une socialisation de l'environnement	67
	L'écosystème comme base d'un projet : le littoral de la Côte d'Opale dans le triangle Le Touquet/Berck/Montreuil-sur-Mer	76
5	-- La création de solidarités territoriales : politique foncière et coordination de la construction	91
	L'urbanisation diffuse : le cas de la ria d'Étel (Morbihan) ou comment organiser la pression foncière en préservant les qualités d'un site ?	97
	Une nouvelle ingénierie territoriale	114
6	-- Construction d'un projet de grand territoire : des propositions pour le Triangle vendéen	117
7	-- La démarche de projet et le développement durable	133



CET OUVRAGE A ÉTÉ COMPOSÉ EN CARRÉ NOIR CORPS 12 [ALBERT BOTON, 1996] POUR LE TEXTE,
VISTA BOLD [XAVIER DUPRÉ, 2005] ET LUNATIX [ZUZANA LICKO, 1988] POUR LES TITRES
ET MIS EN PAGES PAR L'ATELIER GRAPHITHÈSES (MARSEILLE).
ACHEVÉ D'IMPRIMER LE 8 DÉCEMBRE 2009
SUR LES PRESSES DE L'IMPRIMERIE DELTA-COLOR À NÎMES
POUR LE COMPTE DES ÉDITIONS PARENTHÈSES À MARSEILLE.

DÉPÔT LÉGAL : DÉCEMBRE 2009.





Direction générale
de l'Aménagement
du Logement et
de la Nature
La Grande Arche — Paroi sud
92055 La Défense Cedex

Ce livre présente les premiers résultats d'une démarche expérimentale « d'ateliers » menés sur trois territoires du littoral français métropolitain. Les ateliers proposent d'explorer les conditions d'un partenariat renouvelé entre l'État et les collectivités, permettant de dépasser l'opposition récurrente entre protection et développement, à travers la mise en oeuvre d'une démarche de projet : comment concilier, dans un espace aussi sensible et convoité que le littoral, les intérêts des différents acteurs (activités humaines, projets économiques, développement urbain, considérations environnementales) tout en respectant le cadre légal déterminé par la loi Littoral ? Afin de dépasser la posture strictement réglementaire, ces ateliers conduits par les services centraux et locaux de l'État et associant une équipe de projet pluridisciplinaire, ont permis de reposer les questions à une plus grande échelle, échappant aux frontières administratives habituelles. Réunissant dans un même questionnement les fronts littoraux et leurs arrière-pays (le rétro-littoral), les trois sites choisis – la ria d'Étel dans le sud de la Bretagne, le littoral de la Côte d'Opale entre Le Touquet, Berck et Montreuil-sur-Mer et le Triangle vendéen formé par Les Sables-d'Olonne, Saint-Gilles-Croix-de-Vie et La Roche-sur-Yon – ont fait l'objet de véritables projets de stratégie de développement dont la démarche exploratoire, n'évitant aucun des enjeux et conflits d'intérêts, est exemplaire et propose une nouvelle manière d'aborder l'aménagement du territoire, en tenant compte au mieux de la spécificité de chaque site étudié. Cette première expérience ouvre la voie à un atelier dédié à la moyenne montagne et un second consacré à cinq nouveaux sites littoraux. Les résultats de ces travaux alimenteront la collection Grands Territoires.

Collection Grands Territoires

Ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer
en charge des Technologies vertes et des Négociations sur le Climat



LE LITTORAL EN PROJETS
ÉDITIONS PARENTHÈSES

ISBN 978-2-86364-230-6 / 19 €

