



Christian Devillers
Antoine Haumont
Valérie Morel
Jean-Michel Roux

le littoral en projets

/ Devillers, Haumont, Morel, Roux – Le littoral en projets / ISBN 978-2-86364-230-6

www.editionsparentheses.com

PARENTHÈSES





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 bénéfices 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.

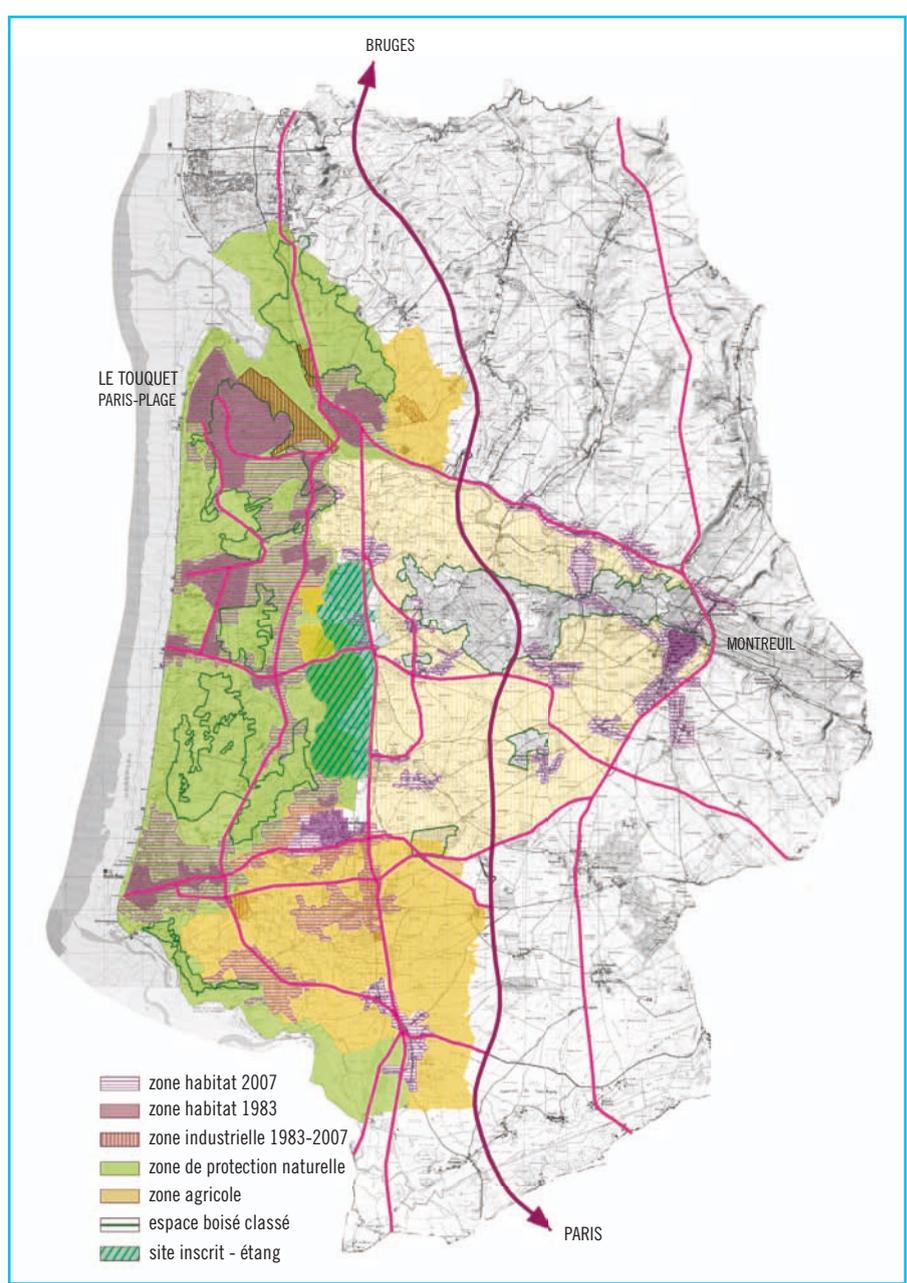
Pour préparer ces ateliers de projet locaux, durant toute l'année 2006, dans un premier temps, un atelier national de réflexion sur l'aménagement du littoral a réuni les directions régionales de l'Équipement, ce qui a permis d'analyser les évolutions en cours à l'échelle régionale, en privilégiant l'approche 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).

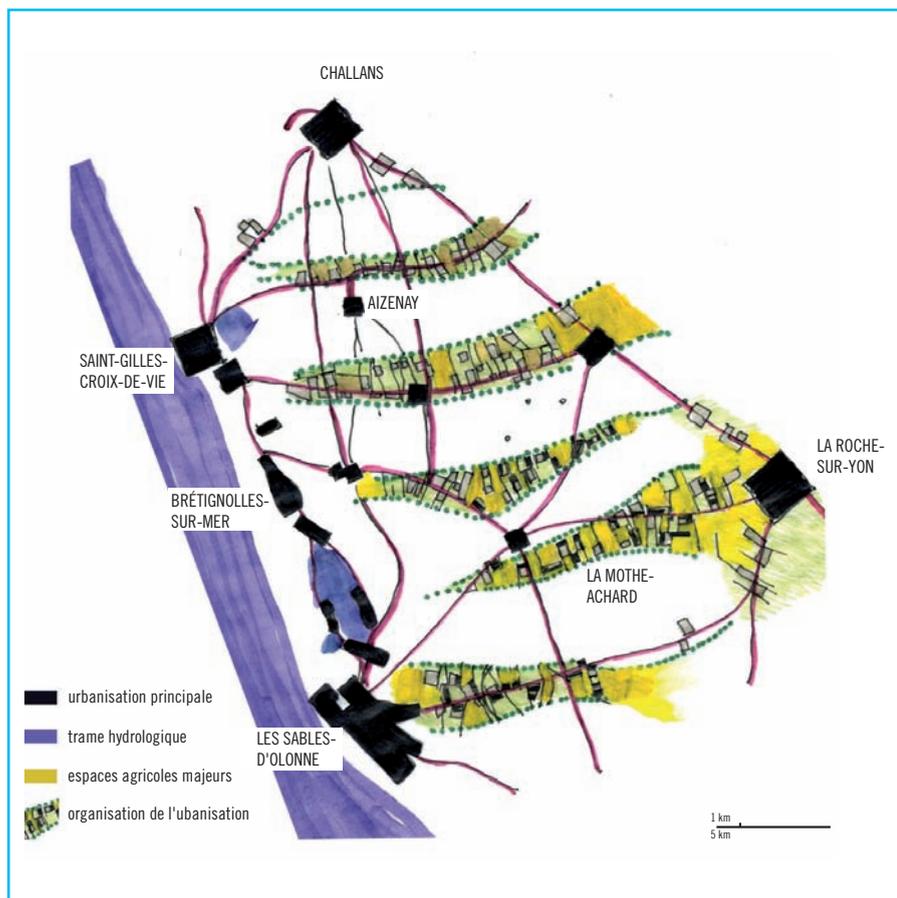
² Alors directeur adjoint à la DGUHC, chargé de l'Urbanisme.

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

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 régalién. 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

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.

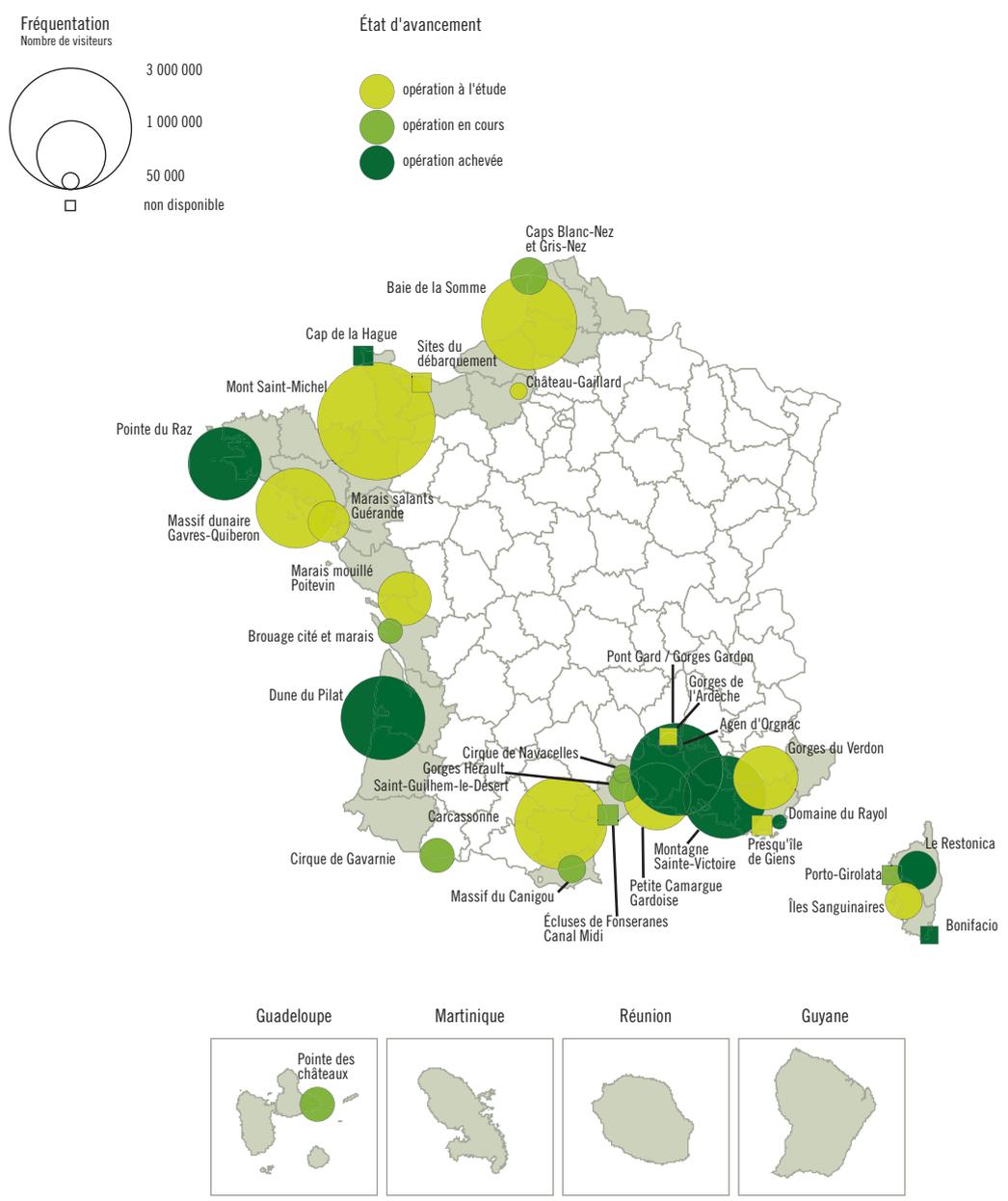
Si on considère les découpages des collectivités territoriales, les seuls qui puissent fournir des données statistiques, le littoral concerne :

— 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 GIZC, 2007.



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

SOURCE : MEEDDM



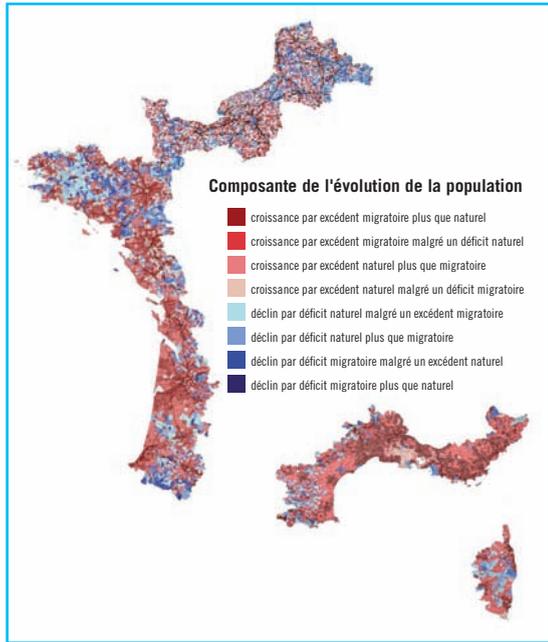
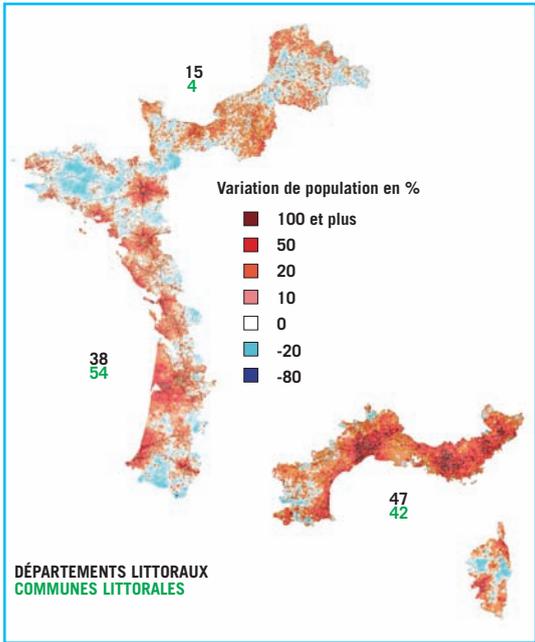
→ Site aménagé en côte d'Opale



→ 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

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.

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

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.



0	-- Préface	5
1	-- 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