

Notre avenir : au bord de l'eau ?

Jean Paul Lacaze

En moins de dix ans, les Français ont pris conscience de la nécessité de protéger ce qui a été défini comme « zones sensibles » en matière d'environnement, c'est-à-dire les zones de montagne ou le littoral. A la politique de grands aménagements et de mise en valeur touristique succédera donc, assez logiquement, un effort accru de protection de ces espaces fragiles, espaces convoités, qui font l'objet de diverses appropriations.

Jean-Paul Lacaze, 47 ans, directeur de la Mission Languedoc-Roussillon, évoque ici plus particulièrement le cas du littoral languedocien, mais ses propos valent aussi pour l'ensemble des côtes françaises.

J.P.L : Vous me demandez de poser le problème du littoral. Le bord de mer exerce une attraction considérable sur toute une série d'activités et d'établissements humains, mais seulement depuis quelques décades. Cette attraction joue aussi bien pour l'industrie que pour l'habitat ; elle s'exerce surtout, bien sûr, sur toutes les activités de loisirs, qui, à l'heure actuelle, sont très largement polarisées par la proximité de la mer.

C'est pourtant un phénomène relativement récent. La mer était traditionnellement un milieu hostile à l'homme, très dur et plein de dangers. Le grand livre de Fernand Braudel « La Méditerranée et le monde méditerranéen » (1) montre quels problèmes redoutables ce milieu posait à l'homme dans les siècles passés.

L'exemple du Languedoc-Roussillon, que je connais bien, est tout à fait caractéristique : ce ne sont pas les languedociens qui ont colonisé le rivage, mais des étrangers venus de la mer. Sète est une ville italienne, Agde, une ville grecque, un comptoir de Massilia ; Grau du Roi a été fondé par des pêcheurs pisans à la fin du siècle dernier. Ce n'est que tout récemment, depuis à peine dix ans, avec seulement quelques prémisses avant la dernière guerre, que les languedociens ont commencé à développer leur littoral ; encore a-t-il fallu que l'État s'en occupe.

G.H : Le cas du Languedoc est un peu différent du reste du littoral français, qui a toujours été assez peuplé. On peut mettre à part la côte d'Aquitaine qui est restée longtemps assez déserte, mais le littoral breton, ou la Côte d'Azur, étaient colonisés depuis longtemps.

J.P.L : Il existe quand même deux types de population en Bretagne. Les ethnolo-

gues le précisent : il existe une Bretagne terrienne et une Bretagne maritime ; la mer reste un milieu inhospitalier pour ceux qui n'en vivent pas : on retrouve ce thème de Victor Hugo à Jakez Helias...

G.H : Hélias dit très bien que malgré la misère, certains fermiers bretons, au début de ce siècle, n'auraient pas eu l'idée d'aller pêcher du poisson à 10 km à peine de leurs champs...

J.P.L : La mer était un « ailleurs », un autre monde ; la coupure entre les modes de vie maritime et terrien n'a commencé à s'estomper que très récemment. Il est difficile de fixer une limite précise à cette période, mais l'afflux systématique dans tous les domaines, l'attrait pour le bord de mer ne datent pas de plus de 20 ans. Quelles sont les causes de ce phénomène ? La logique de l'économie industrielle, d'abord, phénomène très nettement daté des années 60 : l'épuisement des ressources minières continentales ; la mise en valeur de gisements lointains, qu'il s'agisse de pétrole ou de minerais ; la baisse du coût du transport maritime grâce aux pétroliers et minéraliers géants. L'industrie lourde migre alors de son implantation originelle sur les gisements, en Lorraine ou dans le Nord, vers les grandes plates-formes industrielles au bord de l'eau, telles que Fos, Le Havre ou Dunkerque.

Un autre facteur caractéristique de ce mouvement vers le littoral est l'implantation de centrales atomiques sur le bord de mer pour la simple raison qu'elles trouvent là suffisamment d'eau de refroidissement alors que la plupart des rivières et des fleuves français n'offrent pas un débit à l'échelle de leurs besoins.

L'autre cause de cette ruée vers le littoral



résulte de l'évolution des modes de vie : l'attrait pour le bord de mer est lié à cette montée du mythe des vacances et des loisirs qui constitue aussi un phénomène récent. Les Français travaillaient pour se nourrir il y a 30 ans, et pour se loger, il y a 15 ans. Ils travaillent aujourd'hui pour s'offrir des vacances. Et le phénomène de pointe, le « ventre du marché », comme disent les marchands de vacances, ce sont d'abord les vacances, au bord de la mer. La mer reste fondamentalement synonyme de loisir, de détente et d'échappatoire à toute la pénibilité de la vie quotidienne.

Ce modèle de comportement n'est pas près de disparaître. Il n'y a encore que 52 % des Français qui prennent des vacances : la majorité de nos concitoyens n'a donc pas encore découvert les vacances au bord de la mer. Même si les classes les plus favorisées de la population se tournent vers d'autres formes de loisir (par exemple : marcher dans les Cévennes), il reste encore une clientèle potentielle énorme pour le littoral. Si l'on passe de l'échelle française à celle de l'Europe, cela devient presque angoissant. L'Europe du Nord Ouest compte en effet 250 millions d'urbains qui accèdent aussi massivement à l'ère des loisirs et du tourisme, et pour lesquels la Méditerranée apparaît comme une destination privilégiée. Les experts du Centre des Hautes Études Touristiques d'Aix en Provence estiment que la fréquentation touristique touchant le Nord Ouest de la Méditerranée

(c'est à dire l'Espagne, le France, l'Italie) devrait encore doubler au cours des vingt ou trente prochaines années. Perspective affolante (2)...

Enfin, le littoral attire de plus en plus l'habitat permanent, notamment à l'âge de la retraite.

On peut donc prévoir au total que la pression sur le littoral n'est pas près de s'alléger...

Le « vide » français et 250 millions d'urbains

Ceci montre bien la nécessité d'une politique d'ensemble du littoral qui devra se différencier de la politique générale d'urbanisme. On arrive aujourd'hui à une période où la concentration urbaine se ralentit en France. Il semble qu'on pourra enfin se débarrasser des problèmes quantitatifs : ainsi les 300 000 personnes qui arrivaient à Paris chaque année, qu'il fallait loger coûte que coûte et souvent imparfaitement. On va pouvoir passer à une politique de la qualité, du cadre de vie, à un aménagement en douceur. Un autre style d'urbanisme va émerger, qui pourra être vécu de façon moins frustrante par les intéressés, qui tiendra mieux compte de l'esprit de participation comme de la protection de l'environnement. Mais

le problème se pose de façon très différente pour le littoral. Celui-ci connaît encore une phase de pression croissante qui ne cessera pas d'elle-même. Il ne faut pas se leurrer : on sera encore durablement sous un régime de contraintes et d'arbitrages difficiles. Les orientations de la politique française dans ce domaine ont été définies par le discours de Vannes (3) : il faut aménager et protéger.

Ces termes peuvent paraître à première vue contradictoires. Cela signifie qu'il reste encore beaucoup à aménager et à construire ; mais qu'en même temps, la protection de cet espace fragile doit devenir un objectif majeur, dans la mesure où le littoral n'est pas indéfiniment extensible. De même que dans le cas des autres zones sensibles du point de vue de l'environnement, les transformations y sont en général irréversibles ; il faut par conséquent être très attentif à ne pas se lancer dans des aménagements inconsidérés.

La mise en valeur constitue l'un des objectifs ; on peut y distinguer trois thèmes principaux ; l'industrialisation, le tourisme, l'aquaculture.

L'effort d'industrialisation est loin d'être terminé en France, et il reste une nécessité économique essentielle. La période récente a surtout vu le développement de ces grandes plates formes industrialo-portuaires dont nous avons déjà parlé : Fos, Dunkerque... Cet effort continuera sous

(1) Armand Colin — 3^e Édition, 1976.

(2) Voir 2000 N°43, l'article de F. Camuset qui cite toute une série de chiffres sur la fréquentation touristique du littoral méditerranéen.

(3) Discours prononcé par V. Giscard d'Estaing, 1978

*Les stations nouvelles,
vitrines commerciales
pour le développement touristique :*
à gauche la Grande Motte ;
à droite Port Barcarès.

une forme plus diversifiée, basée sur des plates-formes à plus petite échelle, mieux adaptées aux moyens des régions.

Le deuxième domaine est celui de la mise en valeur touristique. Là aussi la France a agi à grande échelle et par grandes zones au cours des quinze dernières années. Les Missions d'aménagement de la Côte Aquitaine, du Languedoc Roussillon, de la Corse en témoignent.

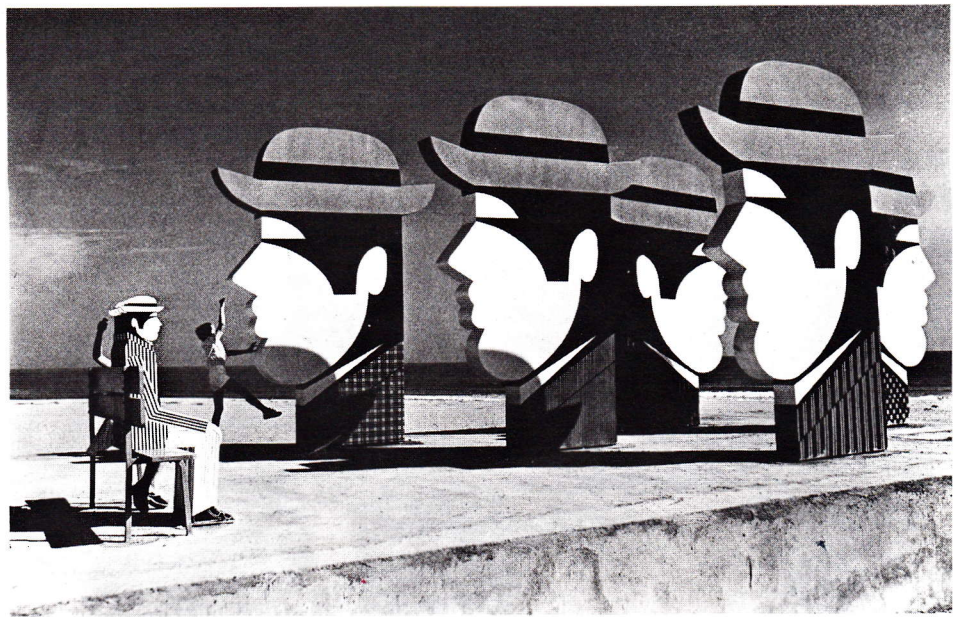
Il faut savoir que la balance des comptes touristiques français est à peine équilibrée, c'est à dire que les français dépensent autant à l'étranger que les étrangers en France. Mais il reste un potentiel considérable à exploiter. Pour prendre un exemple, un pays tel que la Suisse gagne deux fois plus de devises grâce au tourisme qu'il n'en dépense ; son image immédiate n'est pourtant celle d'un grand pays touristique. C'est encore plus évident dans le cas de l'Espagne qui a financé, grâce au tourisme, son industrialisation.

En France, le tourisme est encore très loin d'exploiter toutes les possibilités qu'il peut apporter aux économies régionales. Et celles qui présentent des potentialités dans ce domaine sont précisément des régions peu industrialisées où se posent des problèmes économiques. Elles peuvent trouver dans le tourisme une solution partielle à leurs problèmes. L'aménagement du Languedoc-Roussillon a permis de créer 30 000 emplois en quinze ans : il en reste certainement autant à créer, d'une nature un peu différente. Il s'agit maintenant de penser plus en termes d'investissements et d'activités touristiques que d'aménagements à grand spectacle.

La création de stations nouvelles (4) a permis de « classer » ce littoral en créant une vitrine commerciale destinée à attirer le public. Même ceux qui n'apprécient pas le principe de ces stations nouvelles ne peuvent nier qu'elles servent de « locomotives » au développement touristique. Grâce à elles, ce développement va pouvoir se poursuivre, non plus, comme dans la phase de démarrage, en utilisant préférentiellement le littoral, mais par une diversification, en profondeur, qui apportera un plus grand nombre d'activités et d'emplois à la région.

G.H : Il y a eu en effet une surutilisation de la façade littorale, suivie maintenant, semble-t-il, d'un effort pour attirer les visiteurs vers l'arrière — pays, accompagné d'une volonté de protection de l'espace.

J.P.L : Au départ, il fallait une politique d'aménagement « physique » pour surmonter certains handicaps, tels que les moustiques, l'absence d'équipements, mais elle n'a concerné que 10 % du littoral et consacre en contre partie de larges mesures de protection entre les stations... Maintenant, l'avenir est à une politique axée sur les produits touristiques. Nous devons offrir des séjours comportant un large éventail de thèmes et d'activités ;



mais une politique touristique de cette sorte est évidemment beaucoup moins liée au littoral. On peut lancer des stages de tennis aussi bien à la grande Motte qu'à l'intérieur du pays. Le problème est surtout de trouver la meilleure implantation, en fonction de la clientèle visée et de l'activité elle-même. On est donc logiquement amené à passer d'une politique d'aménagement linéaire à une stratégie de développement touristique en surface. Ceci permet de gommer la séparation un peu artificielle entre le littoral, domaine réservé aux « jacobins » de la Mission d'aménagement, et le reste de la région.

G.H : C'est donc une chance de mieux protéger le littoral en en faisant une utilisation moins intensive ?

J.P.L : Certainement. Le troisième domaine de développement concerne l'aquaculture, dont je ne peux parler en spécialiste. Mais il faut en tenir compte pour l'avenir, dans le Languedoc ou sur la Côte Atlantique, régions qui ont des potentialités physiques importantes (étangs, marées...). Il est curieux de noter que la révolution du Néolithique ne s'est pas encore faite pour le poisson. En dehors de la truite, de la carpe et de quelques rares espèces, l'homme n'a pas encore sélectionné les espèces aptes à une domestication et à une reproduction massives, dans des conditions de rendement supérieures à celles de l'économie de prédation sur le milieu naturel qu'est la pêche. Notre génération aura à franchir ce seuil.

G.H : Autant d'un point de vue économique que pour assurer la protection d'un milieu fragile ?

J.P.L : L'aquaculture ne demande pas d'installations très lourdes et constitue sûrement une méthode de protection efficace, de même que les agriculteurs et les forestiers entretiennent les paysages naturels.

Votre remarque nous amène en effet à passer à l'autre volet de cette politique, la protection du littoral. Dans le cas du Languedoc Roussillon, on est passé en dix ans à peine d'un semi-désert où l'espace était surabondant, où l'on pouvait faire ce qu'on voulait, à une situation de rareté et aux premiers conflits pour

l'utilisation de l'espace. A l'heure actuelle, la prise de conscience écologique est suffisamment répandue pour que la plupart des Français admettent cette nécessité de la protection dans toutes les zones naturelles intéressantes, qu'il s'agisse de la montagne, du littoral ou de la campagne. Néanmoins, il y a aussi de très gros intérêts en jeu et cet ensemble de faits crée des tensions. C'est le type même de problème qu'on ne résoudra pas par des coups de baguette magique ou à l'aide de règlements, aussi bien faits soient-ils.

Il existe un certain nombre de moyens juridiques et administratifs. Il en existe même beaucoup, mais certains de ces outils ne sont pas adaptés aux problèmes du littoral. C'est le cas en particulier des documents d'urbanisme réglementaires.

L'État, dans ce domaine, tient deux types de discours, qui dans le cas du littoral, sont assez contradictoires. Le premier est celui de la décentralisation ; le second, celui de la protection. On ne conteste plus guère à l'heure actuelle que les problèmes d'urbanisme se règlent mieux sur le terrain par des méthodes de concertation locale. Mais dans le cas du littoral et des zones touristiques, on bute sur une difficulté qui tient à ce que ces espaces sont l'objet d'une double appropriation. La première appropriation est le fait des sociétés locales traditionnelles de pêcheurs et de paysans. Depuis dix ou vingt ans, s'est développé une deuxième appropriation par les gens des villes, qui ont jeté leur dévolu sur ces espaces pour en faire des lieux de week-end, de vacances, de loisir.

Cette double appropriation fait qu'on peut plus difficilement régler les problèmes par des méthodes de participation, d'autant plus que les rapports entre les deux catégories de population sont très loin d'être faciles.

On a donc inventé un certain nombre d'outils supplémentaires : la création du Conservatoire du littoral, la réglementation des périmètres sensibles qui donnent le moyen aux collectivités locales de préempter des terrains et de les conserver en l'état naturel.

Ces procédures ont été mises en place assez récemment ; suffiront-elles à assurer

(4) Port-Camargue, la Grande Motte, Cap d'Agde, Gruissan, Port-Leucate, Port Barcarès, Saint-Cyprien



la protection du littoral compte tenu du rythme rapide de l'urbanisation ? Il n'est pas sûr que ce soit le cas, malgré la prise de conscience qui s'est produite dans ce domaine aussi.

Il existe un problème de fond qui sous-tend ces difficultés : c'est que les moyens intellectuels et réglementaires dans le domaine de l'urbanisme restent très marqués par la période où ils ont été élaborés, c'est à dire les dix dernières années. L'objectif primordial était alors de fabriquer du terrain urbanisable, de transformer l'espace, plus que de le gérer. On retrouve cette conception à propos du littoral ; car au fond, pour le littoral, la bonne solution consisterait à arriver à une utilisation alternée et rendue non contradictoire d'un même espace, tantôt par les utilisateurs permanents que sont ses habitants et tantôt par les utilisateurs de loisir. D'où l'insuffisance des P.O.S. (5) qui se contentent d'indiquer que tel terrain est constructible ou non. Il faudrait donc faire évoluer à la fois les procédures et les mentalités, car l'urbanisme français reste terriblement dominé par les questions foncières.

L'élaboration du premier train de P.O.S. aura bientôt fixé durablement les valeurs foncières ; il va donc falloir dépasser cette approche la plus vite possible, réfléchir à d'autres pratiques administratives et d'autres méthodes de gestion. Il y a là un énorme travail prospectif à mener à

bien.

Ceci nous amène au problème de la privatisation, particulièrement aigu dans le cas du littoral, espace linéaire sans profondeur, où par conséquent l'aménagement et la construction ont des effets extrêmement rapides.

Il se construit à peu près 50 ou 60 000 résidences secondaires par an en France. Si on les construisait toutes sur le littoral, à raison de 10 mètres par résidence secondaire, l'espace serait totalement saturé en un an. D'autre part, la privatisation du littoral — c'est à dire le fait de construire essentiellement des résidences secondaires et, finalement, très peu d'hébergements banalisés — apparaît en contradiction avec la mise en valeur touristique.

Il est certain que la banalisation du parc d'hébergement permettrait à beaucoup plus de personnes de profiter du bord de mer et offrirait des retombées économiques beaucoup plus intéressantes pour les régions (allongement de la saison, plus d'activités de service). Mais cela supposerait un changement dans les mentalités. On constate une sorte de paradoxe : plus on parle de mesures de protection, plus les écologistes se manifestent et plus les gens se précipitent pour acheter et profiter de l'espace tant qu'il reste disponible (l'exemple de la côte Aquitaine le montre).

G.H. : Il paraît difficile d'imposer un modèle différent...

J.P.L. : C'est d'autant plus difficile que

l'urbanisme ne connaît pas de distinction entre résidence secondaire et résidence principale. On a essayé, dans quelques P.O.S., d'introduire la notion de « zones d'activités touristiques », où l'on n'ait le droit de construire que des hébergements banalisés. Mais les activités touristiques n'offrent pas une rentabilité exceptionnelle et elles ne peuvent donc pas supporter les coûts fonciers qu'acceptent les promoteurs.

Aussi le deuxième problème posé par le littoral résulte-t-il précisément du premier : c'est le problème des inégalités entre communes.

L'aménagement touristique est — malheureusement, dirais-je — une bonne affaire pour la commune, parce qu'une population de résidents secondaires ne comporte ni enfants, ni vieux, ni catégories sociales défavorisées (tout ce qui coûte très cher au budget communal). En revanche, les communes qui ont la malchance de se trouver dans une « coupure verte » entre deux stations touristiques, sont objectivement défavorisées : on leur interdit de construire et de trouver des ressources supplémentaires par l'aménagement touristique.

Il existe un premier mécanisme de péréquation : la redevance départementale d'espaces verts, alimentée par une taxe sur la construction perçue dans les périmètres sensibles. Cette taxe est encaissée par le département, qui peut acquérir et entretenir des espaces verts, essentiellement dans les endroits non constructibles. Mais il s'agit là d'un effort restreint et il faudra trouver d'autres mécanismes destinés à rétablir une certaine égalité, au niveau régional par exemple.

De même, il existe une péréquation organisée par les agences de bassins, entre les gens qui polluent l'eau et ceux qui la nettoient. On pourrait en imaginer d'analogues entre les pollueurs d'espace et ceux qui sauvegardent et entretiennent. Le troisième problème que je voulais évoquer touche la décentralisation ; nous en avons déjà parlé à propos du droit de l'urbanisme. Il est certain que le droit de l'urbanisme est forcément un droit homogène pour la France entière, les traditions de ce pays imbibé d'esprit juridique voulant que le droit d'urbanisme soit le même partout. Pourtant les problèmes se posent différemment sur le littoral, dans la campagne et dans les grandes villes, et, d'autre part, les enjeux de décentralisation ne sont pas les mêmes.

Rendre crédible la protection

Nous l'avons dit, ce qui fait le caractère précieux du littoral, comme de la montagne, c'est l'intérêt que lui portent les gens des villes. On tombe alors sur un problème de régulation socio-politique difficile. Lorsqu'on fait pression sur une commune pour qu'elle accepte un POS très protecteur qui la classe en zone verte, on travaille objectivement dans l'intérêt des habitants des villes. On fait peser une contrainte sérieuse sur les paysans.

*Rendre crédible la priorité
à la protection : côte Aquitaine*

(5) Plan d'Occupation des Sols

Il faut donc trouver équilibre entre un contrôle par l'État, indispensable vu l'importance des enjeux, et un minimum de gestion locale, indispensable aussi dans un pays beaucoup trop centralisé tel que la France.

Dernier point important : il faut rendre crédible la priorité à la protection. Car, en fait, les réserves de terrain urbanisable sont beaucoup plus importantes qu'on ne le croit. Une étude portant sur le littoral du Languedoc indique que les plans d'urbanisme officiels permettent de construire encore quelques 120 000 résidences secondaires, alors qu'il s'en construit actuellement 5000 par an. Cela prouve que les auteurs du schéma d'aménagement de ce littoral ont bien fait leur travail en voyant grand, puisqu'on va pouvoir poursuivre un effort de construction qui est important pour l'économie régionale.

Mais en même temps, il est bien certain que cette situation rend moins crédible la volonté de protection. La difficulté réside alors au niveau de l'information, car il faut être très ferme en ce qui concerne les mesures de protection à appliquer dans les zones à protéger, alors que dans les stations anciennes et nouvelles, on dispose encore d'importantes réserves de terrain constructible. On continuera donc à construire encore beaucoup sur le littoral même si la priorité est à la protection.

J'aimerais maintenant esquisser une prospective du littoral en recensant quelques grands thèmes qui risquent de poser problème. Revenons à l'aquaculture. Elle risque de poser des problèmes de coexistence avec le tourisme ou avec d'autres types d'établissements industriels ou urbains. Il est encore difficile de dresser

des schémas définitifs d'affectation de l'espace, car l'aquaculture, aujourd'hui dans une phase de démarrage, va se développer selon des processus dont personne ne peut dire ce que seront leurs résultats dans 10 ans. Il y a d'ores et déjà des précautions à prendre pour lui faire sa place et faciliter son évolution future. Mais l'équilibre futur se dessinera progressivement au fil des ans.

La réflexion sur ce sujet devra donc être poursuivie à la fois au niveau de la recherche scientifique fondamentale et au niveau des procédures, de réglementation et d'action, en liaison avec les recherches menées sur la Méditerranée à l'heure actuelle et le Plan Bleu, pour arriver à maîtriser l'évolution future des écosystèmes littoraux.

Sur un tout autre plan, une chose me frappe dans le domaine des attitudes socio-culturelles : ce sont les contradictions que véhiculent les gens dès qu'il s'agit d'espace rare comme le littoral. Au fond, ce sont les mêmes habitants des villes qui demandent que l'on protège soigneusement ces espaces précieux parce que ce sont leurs terrains de jeux et qui, par ailleurs se précipitent pour acheter des résidences secondaires dès qu'ils en ont les moyens. Dans le cas des sociétés locales, on est en présence d'un autre type de contradiction. Ces sociétés souhaitent conserver leur personnalité et ont parfois, de la Corse à la Dordogne, des réactions hostiles, voire « explosives » face au développement de la fréquentation touristique. Mais en même temps, ce sont les mêmes qui ne résistent pas à la tentation de vendre un terrain ou une vieille grange à un étranger. Ce sont là des contradictions de fond qu'on

n'effacera pas de manière brutale, mais qu'il faut apprendre à gérer de façon plus satisfaisante.

L'évolution des modes de vie conditionne tout cela... Le fait majeur semble être une évolution assez fondamentale des attitudes face aux problèmes de loisir et du travail.

Le littoral, l'eau, la mer, sont des thèmes très riches de significations explicites et subconscientes. Une prospective du littoral ne peut donc se limiter aux facteurs physiques et économiques. Elle doit prendre en compte une prospective des loisirs et donc de la vie sociale dans son ensemble.

La question est donc : cet attrait pour le littoral représente-t-il un phénomène durable ? Doit-on s'attendre au contraire à un retournement de cette évolution, à cause des problèmes d'encombrement et de pollution qui risquent de renvoyer les usagers vers d'autres types de loisir ? Où allons-nous en termes de modes de vie et de loisir ? Je ne suis plus sûr que la réponse de l'avenir soit : « au bord de l'eau » !

Interview de
Gritti Haumont

