

LES PRINCIPES DE L'AMENAGEMENT DU LITTORAL

André Dauphiné, Professeur de Géographie et Aménagement
Université Internationale de la Mer

L'aménagement du littoral a essentiellement comme objectifs de combler les déséquilibres nés du développement économique et de réduire les conflits d'utilisation du sol dans un espace de taille réduite et très convoité.

AMENAGER POUR COMBLER LES DÉSÉQUILIBRES CRÉÉS PAR LE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE

La croissance et le développement économique créent de la richesse. Mais, cette richesse est inégalement répartie entre les hommes, et elle engendre des disparités territoriales. Comme le développement économique est le résultat de la diffusion d'innovations aussi bien matérielles qu'immatérielles, l'espoir d'un développement homogène est un rêve impossible. Le développement économique est toujours créateur d'inégalités sociales et de différenciations territoriales. Quand ces différences sont ressenties par les habitants, il est préférable de parler d'inégalités et de disparités. La figure 1 illustre la diffusion spatio-temporelle d'une innovation. On observe bien que l'égalité ou l'homogénéité n'existe qu'au début et à la fin du processus de diffusion. Entre ces deux instants prévalent l'inégalité et les disparités.

Dans tous les pays et sous tous les régimes, les politiques sociales et les politiques d'aménagement ont la même fonction : réduire ou même faire disparaître les inégalités et les disparités territoriales. Les politiques d'aménagement relèvent donc d'un principe volontariste. On pourrait s'interroger sur l'aspect éthique de cette volonté de réduire les disparités. Elle est plus ou moins affirmée suivant les sociétés, mais elle est sans doute présente dans la plupart des civilisations, à l'exception de l'Inde qui semble se satisfaire de ses inégalités.

Il existe cependant deux façons de réduire les disparités. La première consiste à rechercher l'égalité en voulant rendre les territoires pauvres plus riches, tandis que la seconde s'inspire du principe inverse : faire payer les territoires riches. Les conséquences de ces deux principes sont bien différentes. Dans le premier cas, l'aménagement du territoire s'apparente à une politique d'équipement. L'État ou une autre collectivité investit dans les territoires délaissés pour améliorer leurs équipements. Dans le second cas, la politique d'aménagement introduit des freins pour limiter le développement des territoires riches. La politique d'aménagement devient une politique de préservation.

Certes, ces deux tendances sont en fait des objectifs sous-jacents rarement affirmés, et les politiques d'aménagement réel se situent entre ces deux extrêmes. Mais, une brève analyse historique atteste bien qu'il existe deux politiques possibles d'aménagement du territoire, donc des littoraux. En France, la première politique d'aménagement est mise en oeuvre de la fin de la seconde guerre mondiale aux années Pompidou. L'aménagement est conçu comme une aide à la reconstruction, puis au développement d'espaces considérés comme en retard. Après l'époque Gaulliste, et avec l'arrivée au pouvoir d'une philosophie socialiste, l'aménagement a pour objectif de réguler, d'encadrer le développement des territoires favorisés, en particulier la région parisienne.

Cette politique d'aménagement conçue comme un frein au développement est renforcée par la montée des idéologies écologiques. Indéniablement, la croissance des « Trente glorieuses » a perturbé les écosystèmes et plus généralement l'environnement. La croissance de la pollution des eaux, de l'air, des mers est bien réelle dans les années soixante, et cette tendance ne s'inversera que dans les années quatre-vingt. Ainsi, les politiques d'aménagement se transforment et deviennent de plus en plus à des politiques d'interdiction, de préservation.

La politique d'aménagement du littoral n'échappe pas à ces principes généraux. Bien au contraire, elle les illustre parfaitement. Les grands aménagements littoraux du Languedoc, puis de la côte landaise, correspondent à la première phase. L'État, soucieux de promouvoir le développement de ces territoires vides, de capter les flux touristiques qui s'évadent vers l'Espagne investit massivement pour équiper les rivages languedociens. Il s'agit d'une planification volontariste porteuse de développement. Certes, entre les grandes stations, de vastes espaces sont préservés, mais il s'agit avant tout de favoriser le développement d'une région qui subit la crise de la viticulture et des industries traditionnelles.

En revanche, la loi littorale de janvier 1986 qui constitue le fondement contemporain de la politique d'aménagement des littoraux, est considérée avant tout comme un texte qui autorise toutes les protections et freine la croissance. Elle apparaît comme le couronnement d'une nouvelle politique d'aménagement, inspirée par le rapport Picquart, élaboré en 1973. À la même époque, outre la mise en place du Conservatoire du littoral en 1975, plusieurs directives et décrets sont rédigés pour mieux protéger le littoral français.

AMENAGER POUR RÉDUIRE LES CONFLITS

L'internationalisation puis la mondialisation de l'économie provoque l'accumulation des hommes et des activités dans les grandes métropoles et sur les littoraux. Cette accumulation sur une bande littorale étroite crée des tensions, des conflits d'intérêts. Ainsi, dans le bassin de Thau les activités touristiques et résidentielles se heurtent aux intérêts des agriculteurs de la mer et des pêcheurs. Ailleurs, c'est l'industrie qui ne fait pas bon ménage avec l'agriculture ou le tourisme. Partout naissent et prospèrent des conflits d'intérêts.

L'aménagement du littoral est alors un moyen pour réduire ces conflits en affectant des règles d'utilisation à un espace spécifique. Comme dans les grandes villes, le zonage, c'est-à-dire la répartition des terres en zones homogènes auxquelles sont associés des règlements juridiques, sépare isole différents types d'espaces. Ce type d'outil tend, sinon à créer des disparités, du moins à les pérenniser. C'est d'ailleurs le propre de tous les outils de zonage.

Cependant, cette politique de zonage n'a pas été une réussite. Les collectivités locales se sont en effet opposées à la mise en place de ces outils qui sont contraignants pour les PLU bien qu'ils ne comportent pas de règlements. Par exemple, un seul Schéma de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) a été réalisé. Il concerne l'étang de Thau où les querelles étaient vives.

Devant ce vide l'état s'est doté de nouveaux instruments : la loi littorale, et plus récemment la Directive Territoriale d'Aménagement. Certes, cet outil prend en compte l'espace marin de façon secondaire par rapport aux espaces construits, mais elle permet de bien acter dans un document essentiel certaines imprécisions de la loi littorale, et de rendre plus claire aux acteurs les possibilités de développement.

CONCLUSION

Alain Miossec a souligné très tôt les difficultés inhérentes à l'aménagement du littoral. Chaque

acteur, les élus, les administrations, les résidents et les touristes ont des objectifs différents. Ils ne prennent donc pas en compte les mêmes critères pour élaborer de façon plus ou moins officielle des perspectives. Au-delà des principes, l'aménagement du littoral passe donc par des méthodologies multi objectifs et multi critères.