HAL
open science

L'urbanisme littoral : construire et aménager la ville sur le littoral : étude de cas de Saint-Malo

Corentin Hurault

To cite this version:

Corentin Hurault. L'urbanisme littoral : construire et aménager la ville sur le littoral : étude de cas de Saint-Malo. Architecture, aménagement de l'espace. 2016. dumas-01419433

HAL Id: dumas-01419433

https://dumas.ccsd.cnrs.fr/dumas-01419433

Submitted on 19 Dec 2016

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

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

Corentin HURAULT

L'URBANISME LITTORAL

CONSTRUIRE ET AMÉNAGER LA VILLE SUR LE LITTORAL

Etude de cas de Saint-Malo

Sous la direction de :

Kamila TABAKA
Directrice de mémoire

Sylvie ROUAULT
Responsable d'apprentisssage

Septembre 2016

Master 2
Urbanisme et projet urbain

Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Grenoble Alpes

Mairie de Saint -Malo - Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme

NOTICE ANALYTIQUE

Auteur	**Corentin HURAULT**
Titre du projet de fin d'étude	L'urbanisme littoral. Construire et aménager la ville sur le littoral. Etude de cas de la commune de Saint-Malo
Date de soutenance	06/09/2016
Organisme d'affiliation	Institut d'Urbanisme de Grenoble - Université Pierre-Mendès-France (UPMF)
Organisme d'accueil pour l'apprentissage	Mairie de Saint-Malo - Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme (DAU)
Directeur du projet de fin d'étude	Mme Kamila TABAKA
Maître d'apprentissage	Mme Sylvie ROUAULT
Collation	Pages : 116 Références bibliographiques : 48
Mots-clés analytiques	Littoral - Urbanisme - Environnement - Loi Littoral
Mots-clés géographiques	SAINT-MALO (35)

Résumé :

Construire la ville sur le littoral nécessite de porter une réflexion particulière sur les enjeux urbains tenant compte des caractéristiques géographiques et de l'environnement de ce milieu mais aussi des activités qui y sont liées. L'aménagement du littoral est tiraillé entre besoins de développement et mise en valeur de son territoire, de protection d'un environnement et d'un patrimoine naturel sensible et fondamental dans l'écosystème et d'une gestion des risques. L'urbanisation du littoral est de ce fait dictée par de grands principes en particulier émanant, en France, de la loi Littoral qui s'applique aux documents d'urbanisme des communes. Cela en fait un lieu où le développement urbain nécessite d'évoluer vers de nouvelles formes en utilisant ces contraintes comme un levier de développement favorisant un aménagement durable de ce territoire.

La révision générale du PLU de Saint-Malo (35) dans le cadre de sa mise en conformité avec les lois Grenelle (2007 et 2010) et la loi ALUR (2014), donne ainsi l'opportunité d'étudier l'évolution de l'urbanisation ainsi que d'analyser la réalisation de projets urbains dans le contexte d'une commune littorale.

English abstract :

City planning on the coastline require to think about urban issues regarding geographic specificities and the environment but also about related activities. Coastline planning need to found an equilibrium in it development and the enhance of it territory, the preservation of a delicate environment and natural heritage essential for the ecosystem and the management of the risks. Coastline's urbanization is therefore directed by main guidance of country planning, particularly from *"Loi Littoral"* (Coastline's French Law) in France, which is applied to each local planning guide. As a result the coast is an area where urban development is mutating by using these constraints as a leverage for a sustainable management of this territory.

The complete revision of the French local planning guide (Plan Local d'Urbanisme) of the city of Saint-Malo to abide to the French environmental law Grenelle (2007 and 2010) and ALUR (2014), is an opportunity to analyze urban development and the making of urban projects for a coastline city.

REMERCIEMENTS

Ces douze mois passés en tant qu'apprenti à la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme (DAU) de la Mairie de Saint-Malo ont été pour moi une première expérience du monde professionnel de l'urbanisme et une réelle opportunité de découvrir les enjeux d'une ville littorale de plus de 45 000 habitants, au territoire complexe d'une riche diversité et pôle principal d'une agglomération urbaine.

Je tiens à remercier l'ensemble de l'équipe de la DAU pour son accueil tout au long de cette année riche en travail et échange de connaissance et d'expérience dans un contexte de travail souvent soutenu mais toujours chaleureux et plein d'enseignements.

Je remercie tout particulièrement M. Charles POTTIER, directeur de la DAU, qui a été attentif au quotidien, passionné par son métier qui m'a fait partager son expérience et m'a donné l'opportunité de découvrir les multiples facettes du métier d'urbaniste.

Mille mercis à Mme Sylvie ROUAULT, responsable de la planification urbaine, ma responsable d'apprentissage, pour m'avoir suivi et aidé à progresser tout au long de l'année dans le cadre des missions que j'effectuais. Je lui suis également reconnaissant pour son regard attentif sur mes travaux de recherche universitaires et notamment la réalisation de ce projet de fin d'étude en apportant son regard avisé de professionnelle et ces connaissances du territoire malouin et de ces projets urbains.

Je remercie également chaleureusement Mlle Caroline FISCHER, chargée de mission, avec qui le partage de notre espace de travail fut un moment riche et productif mais surtout convivial et dont les échanges me furent très profitables en particulier en ce qui concerne le domaine juridique et réglementaire de l'urbanisme, d'une grande utilité pour la rédaction de ce travail.

Enfin je remercie, l'équipe d'enseignants-chercheurs et le personnel de l'IUG, où j'ai passé ces deux dernières années de formation en master, étape fondamentale aussi bien dans mon parcours universitaire que personnel.

Je remercie tout particulièrement Mme Kamila TABAKA, enseignante-chercheuse à l'Institut d'Urbanisme de Grenoble (IUG), ma tutrice de mémoire, pour les conseils qui m'ont été prodigués tout au long de l'année pour la réalisation de ce travail ainsi que pour sa disponibilité ; et Mr Samuel MARTIN, enseignant-chercheur l'IUG, en sa qualité de membre de jury de soutenance.

Table des matières

.

INTRODUCTION 8

PARTIE 1 : Construire la ville sur le littoral

Le contexte urbain sur le littoral français 12

I. DÉFINIR LE LITTORAL 12

1. Un territoire d'interface 12
2. Les différentes échelles du littoral 16

II. L'ETAT ACTUEL DU LITTORAL EN FRANCE 18

1. Un littoral peuplé avec de très fortes densités 18
2. Une artificialisation progressive des rivages 21
3. Une croissance vers l'arrière-pays : le phénomène de périurbanisation à l'échelle du littoral 22
4. Des tendances inégales sur les différentes façades littorales 22
5. Une planification du littoral dictée par ses activités 25

III. EVOLUTION DE L'URBANISATION DU LITTORAL 29

1. Le littoral : un « territoire du vide » à l'aménagement instable 29
2. La redécouverte du littoral 29
3. L'essor rapide de l'urbanisation du littoral à travers la balnéarisation 30
4. De la balnéarisation à la « litturbanisation » 35

IV. ETUDE DU LITTORAL MALOUIN :

ANALYSE DES PARTICULARITÉS DU LITTORAL AU PRISME DU TERRITOIRE MALOUIN 38

1. Contexte territorial de Saint-Malo 38
2. Contexte urbain de Saint-Malo 40

PARTIE 2 : Construire la ville avec le littoral

La prise en compte de l'environnement littoral dans la construction de la ville 50

I. PROTÉGER LE LITTORAL DE L'URBANISATION : LES OUTILS ET LA RÉGLEMENTATION MISE EN PLACE 50

1. Le domaine public maritime (DPM) 50
2. Le rapport Picquart : la genèse de la protection du littoral 50
3. Le Conservatoire du littoral : un outil d'acquisition du foncier 51
4. La loi Littoral : un équilibre entre développement économique et protection du littoral 53
5. Articulation de la loi Littoral avec les autres documents d'urbanisme contemporains 55
6. Les principes d'aménagement du littoral 57
7. Les limites de la réglementation : la loi Littoral en débat 63
8. L'abondance des mesures de protection 67
9. La mise en application de la réglementation dans un contexte territorial : la commune de Saint-Malo 69

II. SE PROTÉGER DES DANGERS DU LITTORAL : UNE RÉGLEMENTATION ADAPTÉE AUX RISQUES 74

1. Un territoire fortement soumis aux risques naturels 74
2. La prise en compte des risques sur le territoire malouin 79

PARTIE 3 : Construire la ville pour le littoral

Les enjeux d'un urbanisme durable dans l'évolution des villes littorales 84

I. LA PRISE EN COMPTE DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS L'AMÉNAGEMENT DES VILLES DU LITTORAL 84

1. Vers de nouveaux enjeux urbains 84
2. La Gestion intégrée des zones côtières : une nouvelle approche au niveau international 85

3. Une réglementation intégrant davantage le concept de durabilité 85
4. La gestion de l'étalement urbain 86
5. La nature comme support et enjeu fort des stratégies d'urbanisme 87
6. Une nouvelle gestion des risques littoraux 89

II. LE TOURISME COMME LEVIER D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DES LITTORAUX 90

1. Une activité déstabilisatrice des équilibres littoraux 90
2. Le renouvellement de la structure socio-démographique 91
3. Dépasser la temporalité des activités du littoral 92

III. ANALYSE DES PROJETS URBAINS DE SAINT-MALO 94

1. Maîtriser le développement Saint-Malo par la gestion de son étalement urbain 95
2. Freiner l'érosion démographique en favorisant l'installation de familles et de jeunes ménages par une politique de logement attractive 97
3. Renforcer la présence de la nature au sein du tissu urbain et construire la ville avec ses paysages 97
4. Une ville aux activités diverses au-delà des saisons 102
5. Développer des constructions répondant aux ambitions énergétiques de la ville 102
6. Exemple de projets urbains de la ville de Saint-Malo 103

CONCLUSION 110

BIBLIOGRAPHIE 112

INTRODUCTION

Les littoraux font partie des espaces les plus dynamiques. Ils constituent les premiers foyers de peuplement humain quels que soient les continents. Il est estimé que 60% de la population mondiale actuelle vit sur une bande littorale de 60 kilomètres de large avec une densité moyenne de près de 170 hab/km² en 2006, soit trois fois plus que dans le reste du monde[1]. Cette concentration n'est pas en voie de diminuer : le Programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) estime que le nombre d'habitants vivant dans cette même bande passera à 75% en 2030, ce qui représentera plus de six milliards d'habitants. De cette densité de population sur les littoraux, il en découle une forte présence d'espace urbain, où près de 4 habitants sur 5 y vivent dans une ville[2].

Ces tendances font que les préoccupations environnementales sont aujourd'hui au premier plan en matière d'urbanisme avec une pression urbaine en bord de mer de plus en plus forte partout dans le monde. Ces enjeux sont d'autant plus cruciaux que les littoraux sont des écosystèmes fragiles. La poursuite de l'urbanisation du littoral suscite par conséquent de réels débats. Certains estiment qu'il a fait l'objet d'une artificialisation au détriment d'un environnement remarquable autant sur le plan paysager que de sa biodiversité, menaçant tout un écosystème. A l'inverse, d'autres considèrent que celle-ci est garante de l'économie et du dynamisme de ces territoires et des activités humaines qu'on y trouve. Parmi ces activités, le tourisme est la plus importante et a largement contribué à construire la ville sur le littoral. Elle implique cependant certaines manières de vivre, d'habiter et de pratiquer ce territoire, ce qui n'est pas sans complexifier davantage les problématiques qui y sont liées.

En parallèle, les zones côtières sont souvent sujettes aux risques que fait planer l'élément marin. Ces risques seront d'autant plus exacerbés que celles-ci se trouvent directement impactées par les effets du réchauffement climatique, entraînant la montée des eaux et aggravant les menaces pesant sur les hommes et les activités qu'ils y ont implantées. Il s'agit là d'éléments que les aménagements devront prendre en considération.

Au fur et à mesure de l'augmentation des besoins urbains sur le littoral, il sera de plus en plus difficile de trouver des territoires disponibles et tenant compte des enjeux et des contraintes liées à la nature du littoral.

L'ensemble de ces paramètres implique d'avoir une réflexion globale ainsi qu'une vision prospective sur le long terme sur la place de la ville sur le littoral. Se pose la question de sa construction

1. Conseil de développement de la Loire Atlantique, et Patrick Pottier. « Problématique et enjeux de l'urbanisation du littoral. L'espace littoral de la Loire-Atlantique ». Cahier du littoral, Cahier du Conseil de dévelopement de Loire-Atlantique, no 10 (s. d.).

2. France, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, et Christine Bouyer. Construire ensemble un développement équilibré du littoral. Paris: La Documentation française, 2004.

au sein d'un espace géographique complexe, auquel se rajoute un contexte sociétal et un rapport à l'environnement particulier.

Construire et aménager la ville sur le littoral suppose de satisfaire les besoins humains sur cet espace en tenant compte à la fois des contraintes qu'ils peuvent représenter et des menaces de l'urbanisation sur un environnement d'exception. En matière d'urbanisme, en France, un régime spécifique s'applique donc sur ces communes pour tenir compte du contexte littoral et de la traduction de ces enjeux dans les documents d'urbanisme.

Avec plusieurs façades maritimes et un peu moins de mille communes littorales dont plusieurs grandes agglomérations sur près de 5 500km en métropole, la France, se trouve très concernée par les problématiques du littoral. Nous nous interrogerons dans ce travail sur l'urbanisme littoral ainsi que sur la place et la construction de la ville sur ce territoire où la nature prédomine. Cela nous invitera à y questionner le rapport entre la nature et la ville et la difficile articulation entre préservation de l'environnement, protection face aux risques, développement urbain, ainsi que les moyens mis en œuvre pour les concilier et faire des villes littorales, des villes durables.

Ainsi notre réflexion portera sur quelle a été l'évolution des villes sur le littoral et les stratégies de développement actuelles ou à venir, qui y sont développées au prisme des mutations de ce territoire et des enjeux d'urbanisme contemporains ? Ce travail nous amènera à voir comment ces particularités se traduisent dans le code de l'urbanisme et les documents d'urbanisme ?

Notre raisonnement suivra une logique en trois parties prenant comme fil conducteur les différentes manières d'appréhender l'urbanisme littoral et d'y construire la ville. ce qui fera notamment référence aux évolutions de penser la ville littorale selon les époques.

Construire la ville sur le littoral

Nous constaterons tout d'abord l'état du contexte urbain sur le littoral. Cette analyse nous permettra d'étudier l'apparition récente de l'urbanisation sur ce territoire et son évolution au cours des derniers siècles. Cela permettra de dégager les grandes tendances de la planification urbaine sur le littoral et la manière dont l'ensemble des activités, des besoins humains et des populations occupent cet espace et cohabitent ensemble.

Construire la ville avec le littoral

Nous étudierons ensuite les impératifs et les contraintes de construction de la ville sur le littoral afin de le protéger tout comme il s'agit de s'en protéger. Cette analyse se basera notamment au regard de la législation française et des conséquences sur l'urbanisation du littoral par les principes d'aménagement qu'elle induit pour planifier et mettre en valeur cet espace.

Construire la ville pour le littoral

Enfin, ce travail s'achèvera sur une réflexion portant sur les enjeux de l'urbanisme littoral actuel, ayant vocation à faire émerger des manières d'aménager durables. Là encore, nous constaterons que la transposition des problématiques urbaines tenant compte de la durabilité prend une ampleur particulière sur le littoral.

Tout au long de ce travail, nous prendrons comme objet d'étude la commune littorale de Saint-Malo dans le département d'Ille-et-Vilaine (35). Une année passée en contrat d'alternance à la Direction de l'Aménagement et de l'Urbanisme, service technique de la Ville de Saint-Malo, en particulier sur la révision générale du Plan Local d'Urbanisme (PLU) et la réalisation du Projet Urbain Stratégiques (PUS) Saint-Malo 2030, m'ont permis d'appréhender les principes qui guident l'aménagement à la fois d'une commune littorale et d'une ville de près de 45 000 habitants et principal pôle d'une agglomération de 80 000 habitants.

Cette analyse d'un territoire spécifique n'aura pas pour but de l'inscrire comme une référence universelle des problématiques des communes littorales mais bien d'essayer de comprendre comment ces problématiques peuvent s'appliquer dans un exemple concret face aux théories générales. Cela permettra de voir en particulier la traduction des enjeux à une échelle locale, à travers les documents d'urbanisme communal et supra-communal que sont le PLU et le Schéma de Cohérence Territorial (SCOT).

PARTIE 1 : Construire la ville sur le littoral

Le contexte urbain sur le littoral français

I. DÉFINIR LE LITTORAL

1. Un territoire d'interface

S'intéresser au littoral implique de poser la question de sa définition, or celle-ci est très vaste et nécessite d'être précisée en fonction de notre objet d'étude. Le littoral est en effet une notion complexe dont le contour reste imprécis. Il peut se rapporter à des espaces plus ou moins étendus, pouvant être déterminés aussi bien par des caractéristiques spatiales que physiques.

Dans sa définition la plus élémentaire, le littoral est *«la bande de terre comprise entre le niveau des plus hautes mers et celui des plus basses mers »*[1] reprenant ainsi ce qui avait été défini par Colbert en 1681, dans l'Ordonnance de la Marine, comme le Domaine Public Maritime (DPM). Il apparaît alors comme une zone d'interface entre deux milieux, faisant la jonction entre une étendue terrestre émergée et une autre, maritime, complètement immergée.

L'étude physique des littoraux ne permet pas de prendre en compte leur complexité mais peut être complétée au prisme des différentes sciences existantes. La proximité de la mer conditionne en effet la zone littorale en lui procurant des particularités d'ordre biologique, climatique, géologique auxquelles les activités humaines devront s'adapter ou pourront tirer profit.

Le littoral est un écotone c'est-à-dire une zone d'interface entre deux écosystèmes en faisant un espace d'habitat naturel privilégié, riche en biodiversité. Cette transition entre deux milieux naturels se présente de manière multiforme, ce que démontre la grande diversité des paysages littoraux à travers le monde et la pluralité des activités qui peuvent y être pratiquées. Ils gardent néanmoins des caractéristiques communes du fait de leur proximité avec la mer et de l'influence

1. Lévy, Jacques, and Michel Lussault, eds. Dictionnaire de La Géographie. Paris: Belin, 2003

que celle-ci exerce sur eux. Cela en fait des zones particulières, façonnées par les forces géographiques et physiques, à la fois vulnérables et contraignantes et sur lesquelles l'homme n'a pas une emprise totale.

La géographie humaine apporte une meilleure compréhension de la définition de cet espace par les activités qu'on y trouve. Son tissu sociodémographique ou son économie lui confère une cohérence territoriale. Le littoral se trouve ainsi être *« le lieu géographique où se situe l'ensemble des activités humaines, soit qui s'exercent obligatoirement en mer ou sur le trait côtier (i.e. l'interface terre-mer), soit qui sont profondément et durablement conditionnées et influencées par la présence de la mer, ou qui influencent celle-ci »*[2]. Le littoral se distinguerait ainsi des autres espaces par des manières de vivre, d'habiter et de percevoir ledit espace.

Une des caractéristiques du littoral est la tendance qu'ont eu les hommes à s'y concentrer de même que leurs activités, tendance dont il découlera certaines formes d'occupations comme nous le constaterons plus loin. Ces spécificités géographiques en font une *« entité spatiale à vocation diversifiée, qui est depuis longtemps l'enjeu de demandes diverses, exacerbées par sa linéarité, son exiguïté et son ambivalence dans la mesure où il intègre une frange maritime et une frange terrestre »*[3].

En matière d'urbanisme, le littoral se définit surtout à travers la réglementation en vigueur lui imposant des règles de constructibilité et des principes d'aménagement que nous analyserons dans la seconde partie de ce travail.

La législation française reconnait le caractère spécial du littoral en lui attribuant une définition à l'article L321-1 du code de l'environnement le présentant comme : *« une entité géographique qui appelle une politique spécifique d'aménagement, de protection et de mise en valeur »*. Cette définition n'identifie pas encore son zonage, l'alinéa suivant L321-2 le territorialise en se basant sur les limites administratives communales, ainsi au sens de la loi sont considérées comme des communes littorales : *«les communes de métropole et des départements d'outre-mer riverains des mers et océans, des étangs salés, des plans d'eau intérieurs d'une superficie supérieure à 1 000 hectares»* et les communes *«riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux»*. Les communes proches de ces deux types de communes mentionnées qui participent aux « équilibres économiques et écologiques littoraux» peuvent aussi en faire la demande.

À défaut d'être exhaustif (comme nous le verrons plus tard) cet article pose une délimitation claire du littoral et ainsi des communes où doit s'appliquer la réglementation qui leur est spécifique, régie par la « loi Littoral », en termes d'urbanisme et d'aménagement.

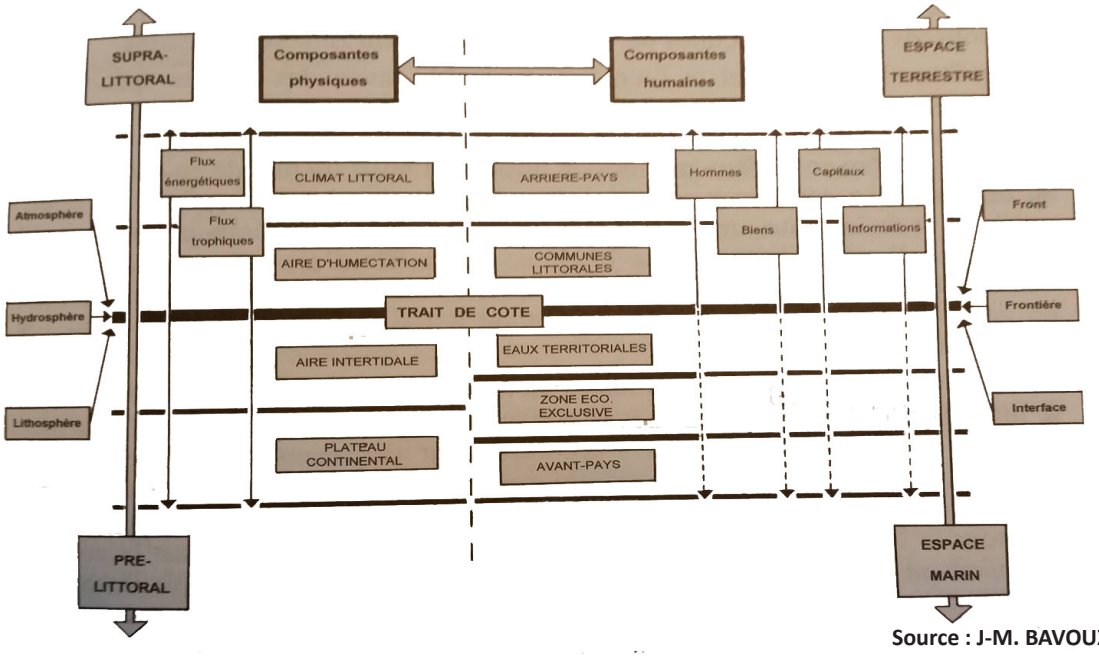
2. Bonnot, Yvon. "Pour Une Politique Globale et Cohérente Du Littoral En France." Rapport au Premier ministre. Collection Des Rapports Officiels, November 27, 1995.

3. Bavoux, Jean-Jacques. Les littoraux français. Collection U Série Géographie 346. Paris: Colin, 1997.

D'après cet article de loi, le littoral français représente 5 500 km de côtes en métropole et 2 000 km outre-mer, ce qui équivalait à environ 4% du territoire métropolitain en 2010, soit 22 260 km² répartis sur 1 212 communes selon l'Observatoire National du Littoral et de la Mer (ONLM) ***(Carte 1)***.

Il ne semble pas possible d'établir une définition unique et universelle du littoral, tant il peut avoir une influence grande et difficilement mesurable sur d'autres territoires, pouvant aller de quelques centaines de mètres à plusieurs centaines de kilomètres, selon l'échelle et le domaine d'étude auxquels on s'intéresse.

Schéma 1 : ***Le système littoral***

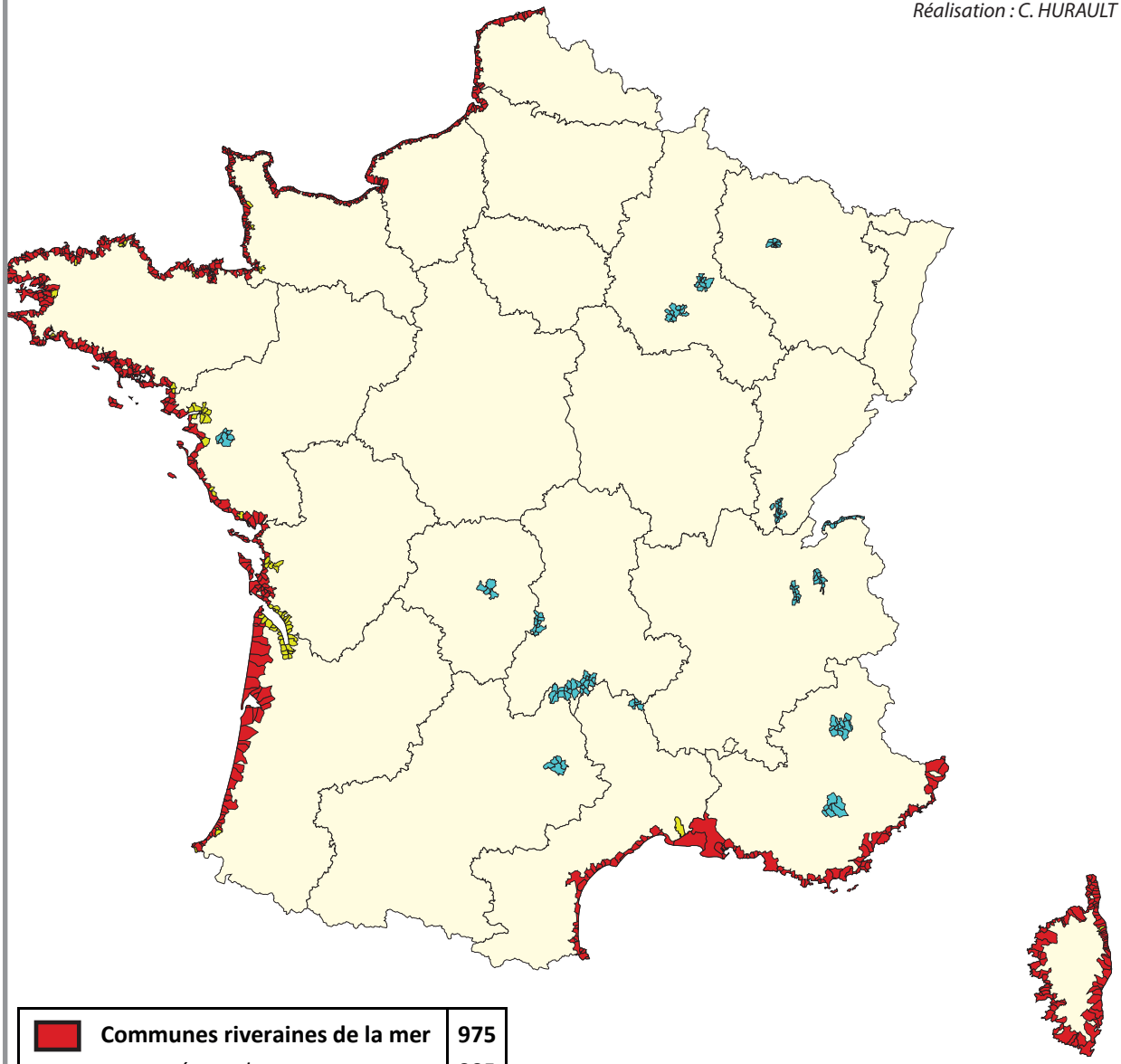


Source : J-M. BAVOUX

L'espace littoral peut être modélisé comme un système complexe d'agencement entre des composantes environnementales et des composantes humaines qui entrent en interaction sur un même espace.

Carte 1 : ***Les communes littorales françaises telles que définies par la loi Littoral***

Source : Observatoire des territoires
Réalisation : C. HURAULT



Communes riveraines de la mer	**975**
- en métropole	885
- outre-mer	90
Communes d'estuaire ou delta	**87**
Communes riveraines d'un lac de plus de 1000 ha	**150**

Nord

0 100 200 400 km

2. Les différentes échelles du littoral

Le séquençage du littoral en plusieurs échelles distinctes s'articulant entre elles permet de mieux appréhender la complexité de celui-ci. Le littoral n'est en effet pas réductible au rivage et aux espaces qui lui sont proches, même si c'est là que sont généralement concentrées la majeure partie de la population et des activités.

Étudier le littoral nécessite inévitablement de s'intéresser à l'arrière-pays qui en est indissociable. Cette notion donne aussi une meilleure compréhension et traduit la diversité que peuvent recouvrir les territoires littoraux. La prise en compte de l'arrière-pays permet une meilleure perception de leurs spécificités, de leur évolution et de la manière dont le littoral interagit avec le reste du territoire auxquels eil est rattachée.

La prise en compte de l'arrière-pays permet de ne pas se cantonner aux seules limites administratives des communes qui définissent le littoral dans la législation française et ainsi de l'analyser à l'échelle d'un bassin de vie plus vaste.

En terme d'aménagement, si les communes de l'arrière-pays ne sont pas concernées par la loi Littoral, leur évolution est liée à celle des communes littorales, ainsi toute action d'aménagement ou d'urbanisme concernant l'une de ces deux catégories de commune peut avoir des répercussions sur l'autre.

L'Etat des lieux « Mer et littoral » de 2014 utilise deux approches de l'arrière-pays pour son analyse[4] :

- l'arrière-pays proche constitué des communes « non-littorales » des cantons littoraux, ce qui représente environ 1 200 communes formant une seconde couche à l'arrière de la bande que forment les communes littorales.

- l'arrière-pays lointain : qui représente les communes des départements littoraux, comptant ainsi plus de 10 000 communes

Dans une étude publiée en 2012 sur la typologie des espaces littoraux, La Délégation interministérielle à l'Aménagement du Territoire et à l'Attractivité Régionale (DATAR) s'intéressait à l'arrière-pays comme les communes situées à moins d'une heure en voiture des côtes.

Là encore, les limites spatiales de cette notion varient selon le domaine d'application que l'on lui donne.

Le littoral est aussi très lié aux grandes villes ou métropoles et se trouve souvent dans leurs aires d'influence, celles-ci pouvant être plus ou moins vaste selon les situations. Comme pour le reste de leur territoire, ces métropoles peuvent avoir nombre d'effets sur les littoraux par l'attraction qu'elles exercent ou en constituant une base solide à l'intérieur des terres sur lesquels les litto-

4. Ministère de l'Ecologie et Développement Durable et de l'Energie. "Etat Des Lieux 'Mer et Littoral'. Rapport Final-Octobre 2014." [en ligne] Accessed March 17, 2016. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_-_Etat_des_lieux_mer_et_littoral_cle76f2cb.pdf.

raux peuvent s'appuyer.

Dans le cas d'activités portuaires, ces villes peuvent ainsi constituer un « hinterland » permettant une distribution des marchandises à l'échelle d'un territoire plus vaste. La diminution des temps de transport a aussi permis de rapprocher le littoral de nombreux bassins de vie ou pôles d'emplois (conjoncture de Zahavi) créant d'autant plus de relations, notamment pendulaires, en permettant par exemple à des individus de venir s'installer sur le littoral tout en continuant à travailler dans des espaces éloignés. Cela aura bien sûr un impact sur l'aménagement et l'urbanisation du littoral. Cette tendance des communes littorales à se mettre en synergie avec une ville voisine, généralement située dans les terres, mais pouvant tout aussi bien être côtière, est la *« littoralisation »* et est de plus en plus observable : *« les deux pôles s'attirent et se complètent. Le littoral urbanisé dispose de résidences en bord de mer et des services résidentiels indispensables à la vie quotidienne. La ville offre des services d'un niveau supérieur et des emplois »*[5].

5. Merckelbagh, Alain, et Louis Le Pensec. Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! Versailles: Quæ, 2009.

II. L'ETAT ACTUEL DU LITTORAL EN FRANCE

1. Un littoral peuplé avec de très fortes densités

Selon les données publiées par l'Observatoire National de la Mer et du Littoral (ONML), la France compte en métropole près de 5 500 kilomètres de linéaire côtier sur trois façades maritimes (Mer du Nord-Manche, Océan Atlantique, Mer Méditerranée). Les communes maritimes riveraines de la mer qui composent ce trait de côte représentent une superficie de 22 260 km², soit 4% du territoire métropolitain, sur lequel se trouve environs 10% de la population française, soit 6,2 millions d'habitants en 2010, auxquels on peut ajouter ceux des 89 communes maritimes des départements d'outre-mer, la faisant monter à 7,8 millions d'habitants[6]. Plusieurs tendances propres au littoral l'ont fait se démarquer ces dernières années des autres territoires nationaux pour arriver à ce constat démographique sur une surface réduite et d'autant plus limitée en terme d'accueil de population par les contraintes géographiques.

Ces tendances observées sont cependant à prendre avec précaution. L'importante urbanisation sur certains rivages, en particulier la façade méditerranéenne, peut cacher une urbanisation moindre sur d'autres parties du territoire.

Au cours du XXème siècle et plus particulièrement dans la seconde moitié jusqu'à aujourd'hui, la France, tout comme de nombreux pays urbanisés, a connu une exceptionnelle croissance démographique et urbaine qui l'ont fait basculer dans l'ère moderne. Ce double phénomène de croissance dans les espaces littoraux a été qualifié par le néologisme de *« litturbanisation »* par le géographe Gérard-François Dumont[7].

La croissance démographique a été constante sur ce territoire où l'urbanisation qu'avait connu le littoral le siècle précédent en faisait comme l'espace le plus urbanisé de France en 1936 - avec déjà à cette époque la présence de plus de 10% de la population française. Ce territoire était aussi densément peuplé avec à cette époque une moyenne de 193 habitants/km² (contre 77 hab/km² dans le reste de la France)[8].

L'augmentation de la population littorale a été constatée dès 1973 dans le rapport Picquard qui a mis en évidence qu'entre 1936 et 1968, il avait absorbé plus de 2 millions d'habitants, soit 25% de l'évolution de la population française, pour atteindre alors un peu moins de 5 millions d'habitants. Cette tendance a perduré par la suite et s'est accélérée au début des années 1980 jusqu'à aujourd'hui ***(Figure 1)***.

La croissance démographique des littoraux est majoritairement dûe à leur seuil migratoire positif. Il s'agit en effet de territoires attractifs avec un climat doux (avec de fortes variations selon les

6. ONML. "Densité de Population Des Communes Littorales En 2010 et Évolution Depuis 1961-1962." Les Fiches de l'Observatoire Nationale de La Mer et Du Littoral, Mai 2013. http://www.onml.fr/onml_f/fiches/Densite_de_population_des_communes_littorales_en_2010_et_evolution_depuis_1961_1962/densite-2010.pdf.

7. Dumont, Gérard-François. Les spécificités démographiques des régions et l'aménagement du territoire. Paris, Editions des Journaux officiels, 1996.

8. Zaninetti, Jean-Marc. "L'urbanisation du littoral en France." Population & Avenir, no. 677 (March 1, 2006) : 4–8.

façades) dont le cadre de vie est bien souvent idéalisé. Beaucoup de migrations liées à la retraite influent sur la démographie du littoral. De ce fait la problématique du vieillissement de la population y est plus importante qu'ailleurs.

La concentration d'une grande partie de la population sur un espace provoque une importante densité sur le littoral. Celle-ci s'est donc accrue en parallèle de la croissance démographique, cela bien plus vite que sur le reste du territoire métropolitain, elle était en effet de 285 hab/km² en 2010, soit 2,5 fois supérieure à la moyenne nationale (116 hab/km²)[9] ***(Figure 3 et carte 2)***.

Le phénomène démographique se produisant sur le littoral n'est cependant pas prêt de s'arrêter, l'INSEE estimant que la population des départements littoraux devrait croître de 4,5 millions d'habitants, soit une hausse d'environ 19% d'ici 2040 (augmentation toujours supérieure à la moyenne nationale estimée qui est de 13%)[10] ***(Figure 2)***.

Figure 1 : *Evolution démographique de 1962 à 2010*

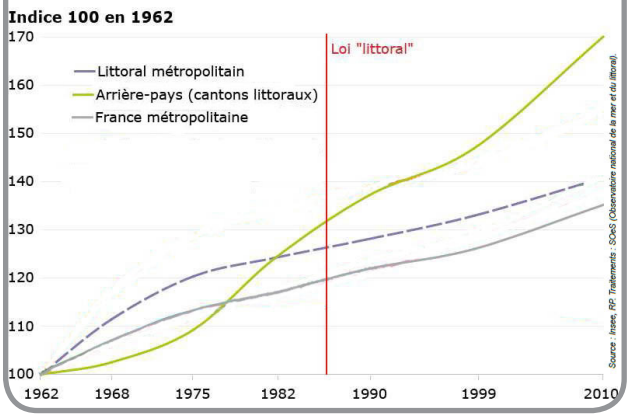
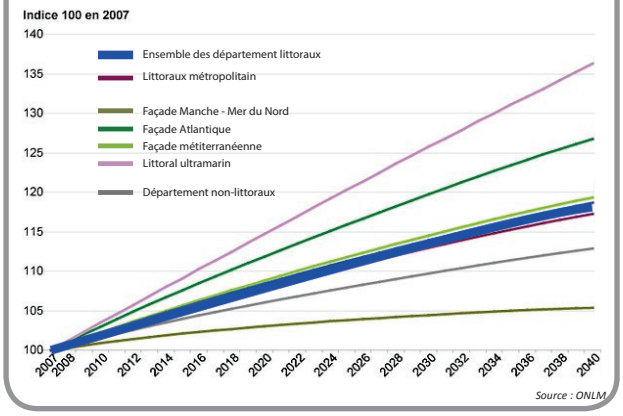


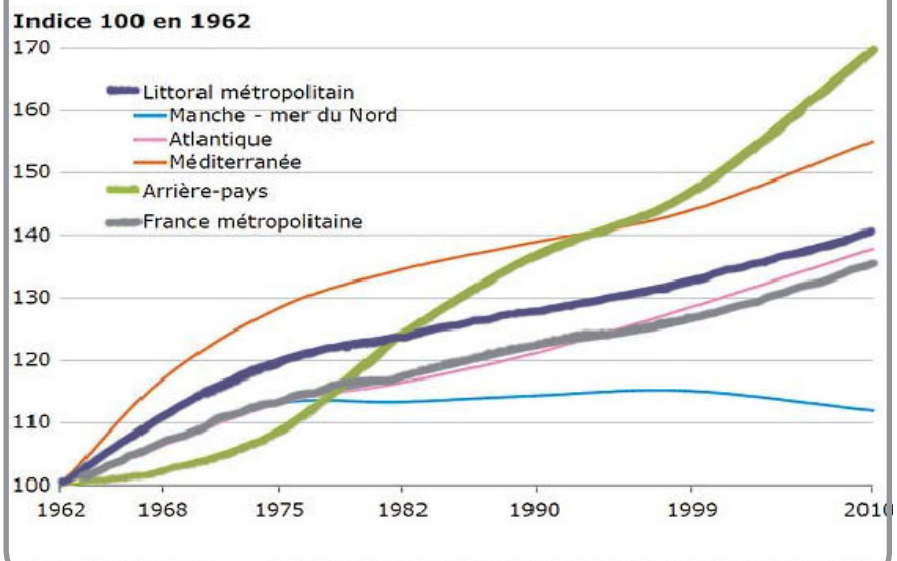
Figure 2 : *Perspectives d'évolution de la population sur le littoral à l'horizon 2040*



9. Ministère de l'Ecologie et Développement Durable et de l'Energie. "Etat Des Lieux 'Mer et Littoral'. Rapport Final-Octobre 2014 [en Ligne]." Accessed March 17, 2016. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_-_Etat_des_lieux_mer_et_littoral_cle76f2cb.pdf.

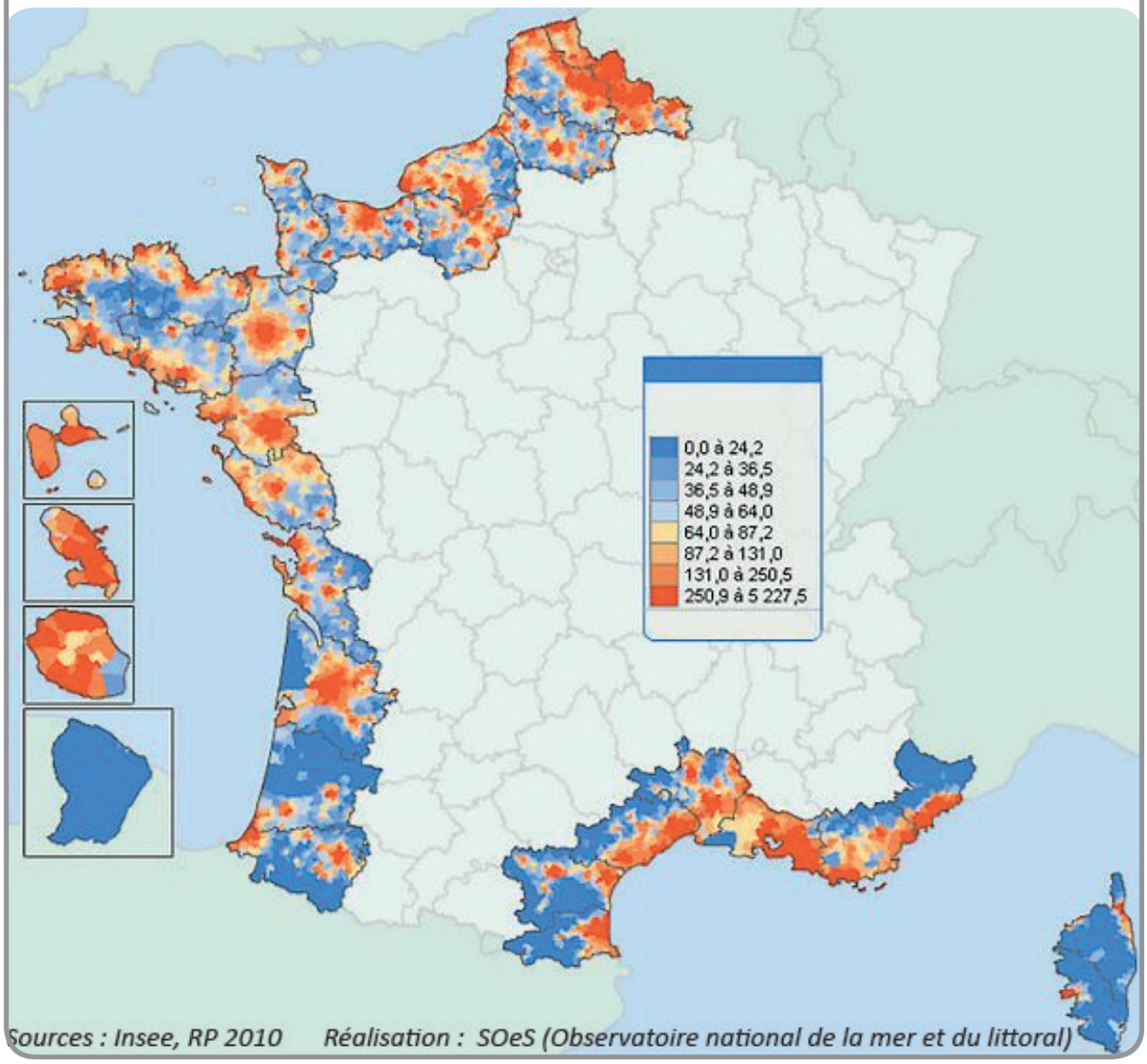
10. ONML. "Perspectives d'évolution de la population des départements littoraux à l'horizon 2040." Les Fiches de l'Observatoire Nationale de La Mer et Du Littoral. Février 2011. http://www.onml.fr/onml_f/Perspectives-devolution-de-la-population-des-departements-littoraux-a-lhorizon-2040

Figure 3 : *Evolution de la densité de 1962 à 2010*



Sources : Insee 2010 Réalisation : SOeS (Observatoire national de la mer et du littoral)

Carte 2 : ***Carte des densité de population dans les département littoraux en 2010***



Sources : Insee, RP 2010 Réalisation : SOeS (Observatoire national de la mer et du littoral)

2. Une artificialisation progressive des rivages

Ces données démographiques de l'Observatoire Nationale de la Mer et du Littoral (ONML) révèlent que plus de 75% des habitants du littoral vivent dans une aire urbaine. Cela explique l'urbanisation croissante du littoral, qui se traduit par un rythme de constructions rapide ayant débuté dès les années 1970. La construction de logements sur le littoral va être trois fois supérieure que dans le reste de la France métropolitaine sur la période entre 1990 et 2012, soit environ 181m²/km² /an surfaces construites[11]. Les résidences secondaires sont une cause non-négligeable de cette pression et représentent en moyenne 23% des logements construits dans les communes littorales, soit environ 130 constructions de ce type par commune littorale entre 1990 et 2003[12]. Ces résidences constituent à cet égard un « gaspillage » de l'espace (et plus particulièrement de celui proche de la mer). Le prix et la taille de ces résidences ont doublé depuis les années 1990 alors qu'elles ne sont occupées en moyenne que 40 jours à l'année, cela au détriment de l'environnement, de la cohésion sociale (perte de ces espaces au détriment des populations locales ou populaires) et de l'économie résidentielle.

Cela aboutit aujourd'hui à une forte artificialisation du sol sur le littoral. En 2015, le territoire artificialisé représentait ainsi 15% de la part d'occupation du sol sur le littoral, soit deux fois plus que la moyenne nationale. Ces espaces se concentrent majoritairement à proximité du rivage où cette part est estimée à 28% rien que sur une bande côtière de 500 mètres[13]. Cette croissance de l'artificialisation des littoraux persiste toujours avec entre 2000 et 2012 avec une croissance de 1,75% là encore toujours deux fois supérieure à la moyenne nationale[14]. Elle se fait au détriment des milieux naturels et plus particulièrement des surfaces agricoles utiles (SAU) avec la disparition de 200 000 ha, soit près de 25% de celles-ci entre 1970 et 2010, pour des exploitations dont le siège se trouve sur une commune littorale, alors que la moyenne en France métropolitaine est 2,5 fois plus faible[15]. La DATAR estime au regard des chiffres de ces dernières décennies que *« les surfaces agricoles auront disparu dans un siècle et demi »*[16].

11. Observatoire national de la mer et du littoral (ONML). "Evolution de La Construction de Logements Entre 1990 et 2012 Sur Le Littoral Métropolitain." Les Fiches de l'Observatoire Nationale de La Mer et Du Littoral, November 2014. http://www.onml.fr/onml_f/fiches/Evolution_de_la_construction_de_logements_entre_1990_et_2012_sur_le_littoral_metropolitain/logements-2012.pdf.

12. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), and Christine Bouyer. Construire ensemble un développement équilibré du littoral. Paris: La Documentation française, 2004.

13. ONML. "Occupation Du Sol En 2006 et Artificialisation Depuis 2000 En Fonction de La Distance À La Mer." Les Fiches de l'Observatoire Nationale de La Mer et Du Littoral. Accessed April 6, 2016. http://www.onml.fr/onml_f/Occupation-du-sol-en-2006-et-artificialisation-depuis-2000-en-fonction-de-la-distance-a-la-mer.

14. IBID.

15. ONML. "Evolution de La SAU Des Exploitations Agricoles Des Communes Littorales et de Leur Arrière-Pays de 1970 À 2010." Les Fiches de l'Observatoire Nationale de La Mer et Du Littoral, Avril 2013. http://www.onml.fr/onml_f/Evolution-de-la-Surface-Agricole-Utilisee-des-exploitations-agricoles-des-communes-littorales-et-de-leur-arriere-pays-de-1970-a-2010.

16. Merckelbagh, Alain, et Louis Le Pensec. Et si le littoral allait jusqu'à la mer ! Versailles: Quæ, 2009.

3. Une croissance vers l'arrière-pays : le phénomène de périurbanisation à l'échelle du littoral

La ville ne s'est pas seulement construite sur le littoral mais aussi avec son arrière-pays. Alors que l'on trouve sur les littoraux les zones les plus densément peuplées, de très faibles densités apparaissent au fur et mesure que l'on s'éloigne du rivage. On constate ainsi que les communes de l'arrière-pays avaient en 2010 une densité trois fois inférieure à celles du littoral.

L'arrière-pays connaît pourtant une augmentation de sa population depuis 1962 avec une hausse de 70% qui s'est en particulier accélérée depuis le début des années 2000[17]. Ces dernières années, on remarque une inversion des tendances avec la baisse de la population sur le front de mer et augmentation dans l'arrière-pays et les communes non-littorales des cantons littoraux. Cette installation en retrait des rivages s'explique par la saturation sur les fronts de mer alors que l'arrière-pays possède un foncier plus disponible, moins dense, moins onéreux et une réglementation moins stricte que sur le rivage. L'amélioration et la facilité des transports ont aussi contribué à l'urbanisation de ces communes « rétrolittorales » en les rapprochant du littoral.

C'est ainsi que les observations faites précédemment concernant le rythme de constructions de logements, de l'artificialisation du sol et la diminution de la SAU sur le littoral sont en train de s'atténuer ces dernières années sur les communes littorales pour inversement prendre de l'ampleur dans les communes sublittorales. Ce phénomène nouveau est aussi l'une des conséquences de la loi Littoral qui en restreignant les constructions dans les communes littorales a entraîné le report de celles-ci vers l'intérieur des terres. On constate sur la ***Figure 1*** que l'évolution démographique dans les communes des cantons littoraux croît davantage après 1986.

Ce phénomène n'est pour autant guère différent de ce que connaissent de nombreuses villes à travers le monde : les centres urbains perdent des habitants au profit de leurs espaces proches. Il s'agit de la traduction à l'échelle du littoral du phénomène de périurbanisation. Les populations quittent celui-ci pour des espaces plus éloignés mais moins chers où la possession de plus grandes parcelles est possible. La limitation de l'étalement urbain est ainsi devenue un enjeu des espaces littoraux.

4. Des tendances inégales sur les différentes façades littorales

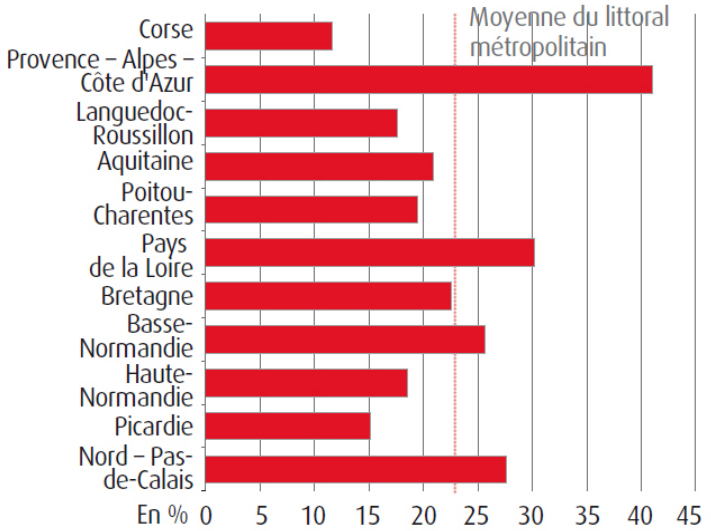
Ces observations ne sont cependant pas identiques sur tout le littoral métropolitain français. Elles masquent de fortes disparités. La tendance à l'urbanisation est beaucoup plus forte sur les côtes méditerranéennes, historiquement rapidement aménagées et dont l'héliotropisme grâce aux bonnes conditions climatiques a largement accentué la tendance. La région Provence-Alpes-Côte d'Azur possède ainsi une densité de 729 habitants/km² alors qu'elle est de moins de 100 en Picardie. Le seul département des Alpes-Maritimes a plus de 90% de son territoire artificialisé. Le nombre de constructions est toujours élevé sur la façade méditerranéenne mais

17. IBID.

tend à diminuer depuis les années 1990 du fait de la saturation de l'espace. C'est maintenant en Bretagne que l'on a le plus fort taux de constructions sur le littoral alors que cette région avait été relativement épargnée par le passé. Ces deux régions représentent à elles seules 50% des constructions faites sur le littoral.

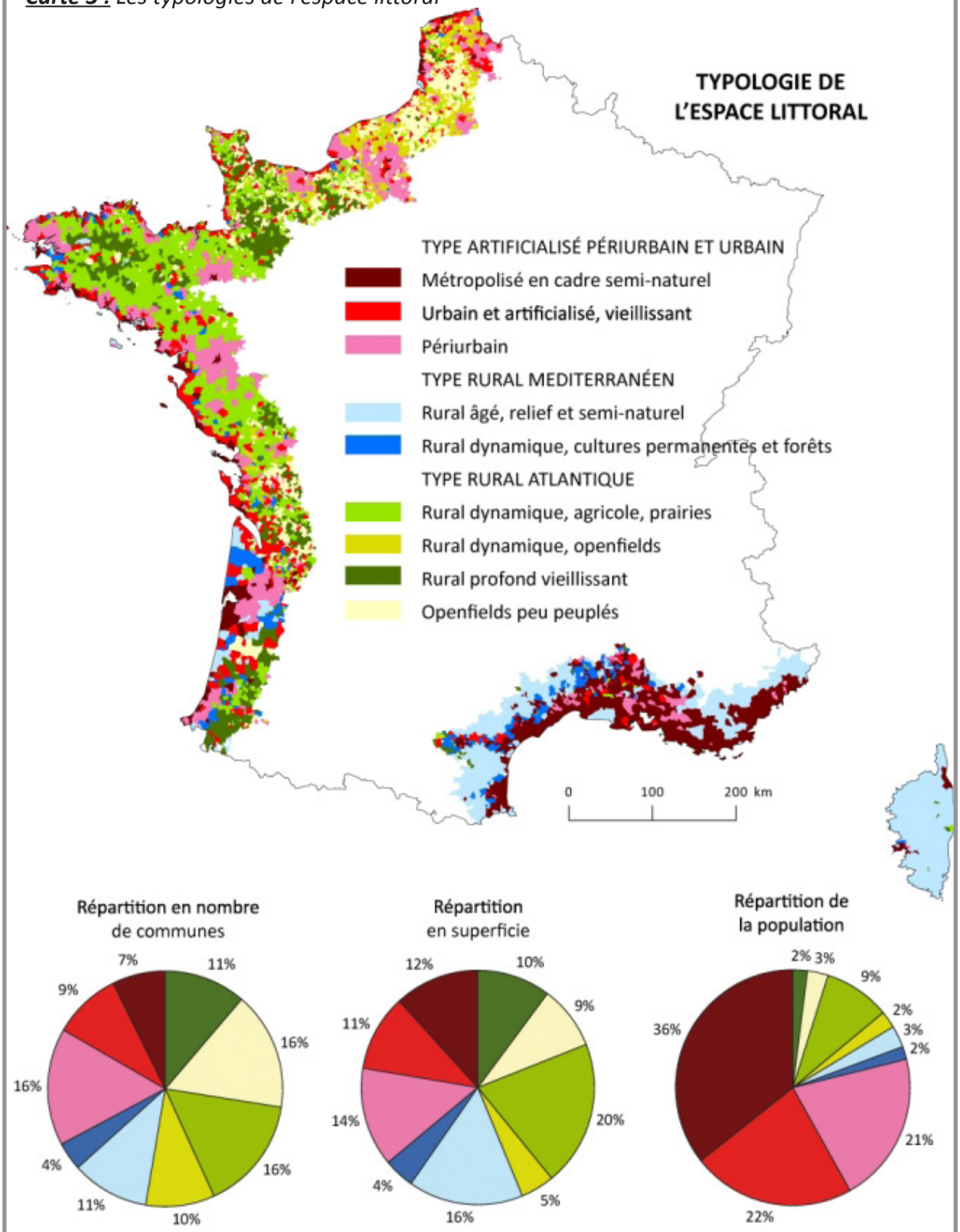
Les départements d'outre-mer sont aussi très densément peuplés, à l'exception de la Guyane qui possède la plus faible densité française avec 5 habitants/km². Pour autant, les particularités et enjeux des littoraux restent communs et les placent face aux mêmes défis.

Figure 4 : *Part des terres artificialisées à moins de 250m de la côte en 2009*



Source : © IGN-Shom, Histolitt - © IGN, BD Carto®, 2006 - © IGN, BD Topo®, 2009.

Carte 3 : *Les typologies de l'espace littoral*



Discrétisation : Ensemble de communes de France métropolitaine situées à moins d'une heure, en transport automobile, du littoral, couvrant un territoire comprenant 19 millions d'habitants.

Les structures de l'arrière-pays peuvent varier selon la structure démographique ou la typologie des activités agricoles. Il ressort cependant que les communes riveraines des côtes ont un caractère urbain ou périurbain prépondérant que l'on retrouve également autour des grandes villes à l'intérieur des terres ou en fond d'estuaire (Lille, Rouen, Rennes, Nantes, Bordeaux).

5. Une planification du littoral dictée par ses activités

a. Un espace sous pression

Nous pouvons constater que le phénomène de *« litturbanisation »* exerce une pression très forte sur l'espace littoral ce qui peut se faire au détriment d'un patrimoine naturel et environnemental sensible qui subit de ce fait de fortes dégradations.

Cette pression sur un espace limité est accentuée par la concurrence entre les différentes activités contribuant à l'économie du littoral, ceci afin d'obtenir l'espace suffisant nécessaire à leur fonctionnement. La compatibilité entre ces différentes activités ne va pas toujours de soi alors qu'elles partagent un espace identique, ainsi les activités industrialo-portuaires peuvent par exemple engendrer des pollutions s'accommodant mal avec la baignade et le tourisme. Les activités maritimes comme la pêche deviennent difficiles lorsque l'activité touristique est trop présente (on ne retrouve d'ailleurs désormais que très peu d'activités de pêche le long de la Côte d'Azur). *« L'espace littoral est comme l'arène où s'affrontent bien des logiques difficilement conciliables en une myriade de confrontations individuelles »*[18].

Parmi ces activités, on en distingue trois principales, identiques pour la quasi-totalité des communes littorales : le tourisme, les activités maritimes et l'agriculture. Elles constituent autant de problématiques incontournables pour l'aménagement du territoire communal. Les documents d'urbanisme doivent tenir compte de leurs réalités et de leurs objectifs car l'avenir du littoral dépend de leurs évolutions.

Chacune de ces activités va avoir son influence dans la construction et l'évolution de l'organisation spatiale des villes sur le littoral, avec des espaces qui leur sont spécifiques.

b. L'agriculture : un rempart contre l'extension de l'urbanisation

Le littoral est un espace propice à l'agriculture du fait de la douceur de son climat, été comme hiver, qui permet de prolonger les périodes de production. Les produits de consommation que l'on retrouve dans les villes littorales sont d'ailleurs majoritairement issus des exploitations agricoles locales créant une complémentarité où *« les communes agricoles de bord de mer « nourrissent » celles qui sont urbanisées »*[19]. Il s'agit de l'activité qui requiert le plus de surface foncière. En 2010, les exploitations agricoles occupaient 45% de l'espace littoral soit environ 635 100 hectares[20]. Cette surface est cependant en net déclin, comme nous l'avons vu avec la perte de 200 000 hectares depuis 1970, en lien avec l'étalement urbain, rendant l'agriculture plus périurbaine. Cette diminution des surfaces agricoles est plus rapide sur les côtes qu'ailleurs.

18. Bavoux, Jean-Jacques. Les littoraux français. Collection U Série Géographie 346. Paris: Colin, 1997.

19. Bécet, Éric, et Jean-Marie Bécet. Les documents d'urbanisme littoraux. Voiron: Territorial éd. : Techni.Cités, 2011.

20. ONML. « Evolution de la SAU des exploitations agricoles des communes littorales et de leur arrière-pays de 1970 à 2010 ». Les fiches de l'Observatoire Nationale de la Mer et du Littoral, Avril 2013. http://www.onml.fr/onml_f/Evolution-de-la-Surface-Agricole-Utilisee-des-exploitations-agricoles-des-communes-littorales-et-de-leur-arriere-pays-de-1970-a-2010.

L'augmentation démographique exerce directement une pression foncière sur les surfaces agricoles. Ceci est amplifié par le tourisme qui empiète également fortement, rendant les parcelles moins disponibles et augmentant leur prix. Les possibilités d'agrandissement des exploitations agricoles des communes littorales sont ainsi rendues plus difficiles, celles-ci étant déjà de petites tailles en mesurant en moyenne 31 ha contre 43 ha au niveau national. Il devient également moins facile à de nouvelles exploitations de s'installer, elles doivent notamment respecter la Loi Littoral rendant difficile la création de nouvelles infrastructures nécessaires aux activités agricoles.

L'agriculture a cependant une fonction de structuration de ce territoire pour la préservation paysagère et environnementale en permettant une gestion efficace de l'espace et en s'élevant comme un frein à l'urbanisation. En permettant le maintien de paysages ouverts, cela offre des panoramas alliant espaces cultivés et maritimes qui peuvent être considérés comme des espaces remarquables ou du moins dont la préservation et l'authenticité sont essentielles.

c. Les activités marines et portuaires : entre bannissement et intégration à l'espace urbain

Certaines activités sont propres à l'espace littoral en nécessitant la présence de la mer. Elles prennent différentes formes : aquaculture (conchyliculture, pisciculture, algoculture, …), activités portuaires (commerce, pêche, plaisance, transport, industrie maritime, construction navale, …), extraction de matériaux, sports nautiques et animation des plages.

La mer étant primordiale à la pratique de ces activités, certaines dérogations sont prévues par la loi Littoral pour autoriser l'aménagement des équipements requis à leur pratique, en dépit des règles d'inconstructibilité qui peuvent normalement être prévues. Il s'agit alors des rares constructions qui sont autorisées sur le rivage en dehors des espaces déjà construits, ce qui permet aussi à ces activités de ne pas subir une concurrence trop forte de la part des autres activités. Souvent traditionnelles et auparavant principale source de l'économie des communes littorales, elles font désormais face à la concurrence du tourisme et des activités balnéaires qui cherchent à occuper les mêmes espaces à proximité du rivage. L'activité conchylicole connaît par exemple des difficultés, comme c'est le cas à Cancale (35) face au tourisme de plage.

Nombreux sont les centres urbains du littoral français qui ont d'abord été des ports avant de devenir des villes à part entière (Lorient [Port-Louis] ; Le Havre ; Dunkerque ; Saint-Nazaire). Lorsqu'ils y ont été intégrés, les ports sont désormais des quartiers de la villes. Il s'agit cependant d'espace monofonctionnel exclusivement réservés aux fonctions portuaires, ce qui les met souvent dos à la ville - avec laquelle ils ont peu d'interactions. Il n'est pas rare que le port se trouve à l'extérieur de la ville, ayant été détaché pour être aménagé plus loin ou inversement que la ville se soit construite à distance. *« La séparation entre la ville et les activités portuaires est un processus géographique qui touche depuis une quarantaine d'années les grandes villes maritimes »*[21].

Cette scission peut être due à un manque de place nécessaire aux activités portuaires ou à une moindre nécessité d'avoir recours à une main d'œuvre importante du fait de la mécanisation.

21. Département de Géographie de l'ENS. « Le port et la ville ». Consulté le 7 juin 2016. http://www.geographie.ens.fr/Le-port-et-la-ville.html.

Seuls les anciens sites portuaires ayant gardés leur caractère traditionnel et les ports de plaisance ont une fonction qui se prête à une certaine mixité avec d'autres activités, tels les commerces, l'habitat ou le tourisme. Ils peuvent entretenir des liens ou être à l'intérieur de centres urbains auxquels ils sont intégrés, ils *« structurent l'espace urbanisé et fonctionnent comme un lieu de vie, attirant plaisanciers et badauds. La plage n'est plus le seul pôle d'attraction »*[22]. Ce modèle tient de la vocation touristique de ces entités.

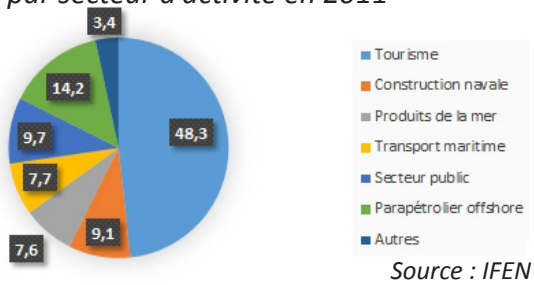
d. Le tourisme : moteur de la dynamique littorale

Malgré le fait que le tourisme, tel que nous le percevons aujourd'hui, apparaisse comme un phénomène relativement récent, en comparaison des activités vues précédemment, c'est bien lui qui a initié le développement des littoraux et leur urbanisation. Le littoral est en effet un des lieux emblématiques de la naissance de cette activité et devient rapidement une destination privilégiée. Après deux siècles, c'est toujours ce même espace littoral qui reste le plus convoité par ce secteur.

Le tourisme est ainsi un secteur indissociable du littoral et de son aménagement depuis le XIXème siècle et la « ruée vers la mer », et encore plus depuis les années 1960 et l'avènement du tourisme de masse. C'est en grande partie l'activité touristique qui a façonné le littoral tel que nous le connaissons aujourd'hui. Il n'est donc pas surprenant de constater qu'elle est de loin la principale source économique du littoral, aussi importante que tous les autres secteurs réunis. C'est le sens d'une note de l'Institut français de l'environnement (IFEN) en 2002 : *« plus que jamais, l'avenir du littoral est lié à celui du tourisme, qui représente le premier secteur d'activité marchand lié à la mer »*[23]. L'urbanisation est ainsi apparue comme un modèle de développement économique.

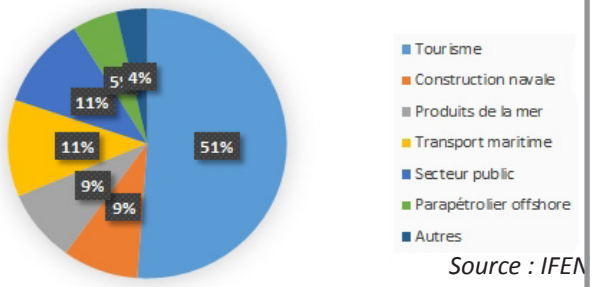
Une cause expliquant que la pression urbaine exercée sur le littoral soit bien plus forte qu'ailleurs découle de sa spécialisation dans l'activité touristique qui nécessite de l'aménager avec des infrastructures en conséquence. Le pic de population durant la saison estivale impose aux

Figure 5 : *Economie du littoral. Valeur ajoutée par secteur d'activité en 2011*



Source : IFEN

Figure 6 : *Economie du littoral. Part d'emploi par secteur d'activité maritime en 2011*



Source : IFEN

Selon les estimations effectuées par l'Ifremer, cela correspondrait à une valeur ajoutée de 14,6 milliards d'euros en 2011, soit presque la moitié de la valeur ajoutée de l'ensemble des activités littorales. Ce chiffre est en constante évolution depuis plusieurs années et tournait autour de 8,1 milliards d'euros en 2001[24]*. En terme d'emplois, cela représenterait près de 410 000 personnes, soit plus de la moitié des emplois maritimes. Cela fait aussi du littoral le premier espace touristique en France.*

22. Miossec, Alain. *Les littoraux entre nature et aménagement: [le plus de campus en un seul livre ...]*. 2e éd. Campus géographie. Saint-Just-la-Pendue: Sedes, 1998.

23. Le Guen, Jacques. "Rapport D'information Sur L'application de La Loi Littoral." Assemblée Nationale, July 21, 2004.

24. Ifremer (DEMF). « Secteur industriel - Tourisme littoral ». Consulté le 16 avril 2016. http://www.ifremer.fr/demf/reports/2013/8-coast-tourism.

communes de se doter d'une offre d'hébergements (campings, villages vacances, locations, résidences secondaires) mais aussi d'équipements, services et infrastructures nécessaires à l'accueil de plusieurs fois leur population, pour seulement quelques mois dans l'année. Ces équipements sont sous-utilisés, voire inutilisés, le reste de l'année. De nombreux équipements collectifs viennent compléter l'offre de logements afin de répondre à toutes les aménités urbaines, tels que des terrains de sport, des parkings, des commerces de grande surface, voire même des infrastructures telles que des stations d'épuration (rendues nécessaires à partir d'un certain nombre d'équivalents habitants ou pour garantir une qualité de l'environnement, notamment des eaux de baignades, essentielle au tourisme). Il est estimé que près de 10% de ce type d'équipements construits en France métropolitaine l'ont été sur le littoral.

Cela induit un coût certain mais aussi une importante consommation de l'espace pour les communes. C'est la raison pour laquelle la loi Littoral prescrit pour certaines activités (nautiques, camping) des infrastructures temporaires pouvant être démontées en dehors des saisons touristiques, même si cela nuit à la possibilité d'étendre la saison plus longuement dans le temps. La période hivernale donne néanmoins l'occasion aux collectivités de réaliser les travaux et les investissements nécessaires afin de préparer la saison à venir.

Photo 1 : *Plage à Nice*

Photo 2 : *Port de plaisance des Bas-Sablon à Saint-Malo*

III. EVOLUTION DE L'URBANISATION DU LITTORAL

1. Le littoral : un *« territoire du vide »* à l'aménagement instable

L'engouement pour le littoral n'a pas toujours été le même. Longtemps considéré comme le *« territoire du vide »*[25], selon l'expression de l'historien A. Corbin, il fut par le passé constitué de petits îlots d'habitat sous forme de hameaux ou de villages agricoles ou de pêcheurs, diffus sur le territoire, à l'exception de quelques grands ports ou comptoirs, qui représentaient les principales formes d'urbanisation côtière et conféraient au littoral une forme d'attractivité par la valeur économique apportée par le commerce ainsi que d'autres activités comme les activités militaires liées à la présence d'arsenaux (Brest, Cherbourg, Toulon, …). Le désert sur le littoral s'explique par la perception qu'en avaient les hommes qui se sont par le passé défié de lui par méconnaissance de cet espace ou du fait de son instabilité, des risques d'invasion et des aléas météorologiques (tempêtes ou submersions marines). C'est cette perception du littoral qui va conditionner son urbanisation. Cela se traduit en matière d'urbanisme : les premières habitations sur le littoral étaient le plus souvent provisoires. Ce n'était qu'après de nombreuses années d'implantation sur un site sans que les éléments naturels n'aient causé de dégât que cette forme d'habitat se pérennisait pour faire émerger un port de petite ampleur. D'autres caractéristiques urbanistiques notables sont les constructions qui étaient souvent situées en retrait de la côte et tournaient le dos à la mer, pour ainsi se protéger des tempêtes et vents forts.

2. La redécouverte du littoral

Grâce aux travaux entrepris par les frères Desbiey, le baron Charlevoix de Villiers mais surtout l'ingénieur Brémontier à la fin du XVIIIème siècle, des réponses à l'instabilité du littoral sont apportées par la fixation des dunes. A cette fin, des constructions de digues et de palissades sont réalisées pour permettre l'accumulation de sable et la formation de dunes qui seront maintenues par la plantation de pins. Ces aménagements ont d'abord été expérimentés en Aquitaine, particulièrement dans les Landes de Gascogne où les contraintes dues à l'instabilité du littoral étaient très fortes, avant d'être appliqués à tous les autres départements maritimes. Cela explique ainsi les caractéristiques paysagères propres à de nombreux littoraux : présence de dunes et de pins à proximité des plages.

D'autres améliorations des territoires littoraux vont avoir lieu en parallèle à la même époque, comme la construction de digues contre les submersions marines et aussi une cartographie précise du territoire littoral. Les cartes de Cassini du XVIIIème, qui marquèrent un progrès dans la cartographie, étaient très incomplètes concernant les littoraux du fait de la mauvaise connaissance de ces territoires et de son faible nombre d'habitants. Napoléon en fait un enjeu primordial pour la défense nationale dans un contexte de conflits avec les autres nations d'Europe. En

25. Corbin, Alain. *Le Territoire Du Vide: l'Occident et Le Désir Du Rivage, 1750-1840*. Collection Historique. Paris: Aubier, 1988.

effet, les côtes françaises ont par le passé fait l'objet d'attaques, en particulier lorsque les anglais employaient la stratégie des « raids éclair » comme en 1757 et 1758 à Rochefort et à Saint-Malo. Ces relevés cartographiques (connues sous le nom de « carte de l'état-major ») seront complétés durant le Second Empire. L'ensemble de ces progrès concernant le littoral rassemble les conditions nécessaires pour y bâtir et s'installer durablement alors qu'auparavant *« il paraissait inconcevable de construire une maison d'habitation ou un hôtel en bord de mer alors que sables et dunes sont mobiles »*[26].

3. L'essor rapide de l'urbanisation du littoral à travers la balnéarisation

a. L'apparition du phénomène de balnéarisation : une urbanisation rapide du littoral

Si l'urbanisation du littoral n'allait alors pas de soi, l'effet conjugué de ces avancées vont rendre possible l'exploitation de vastes surfaces foncières jusqu'à là inutilisées dans les communes, en particulier sur les terrains proches du rivage, au bord des plages. Ces surfaces rendues disponibles vont alors être l'objet d'une urbanisation nouvelle et du lancement d'une activité touristique appelée à jouer un rôle primordial. À compter du début du XIXème siècle, un changement de perception du littoral va se propager au sein de la société, essentiellement les classes aisées. Un *« désir de rivage »* à la recherche du *« pittoresque marin »*[27] va surgir. C'est aussi à cette période que naît la pratique des bains de mer dont les vertus thérapeutiques sont vantées. Ces nouvelles conjonctures vont engendrer la formation de stations balnéaires et une urbanisation rapide du littoral.

Le nouveau type d'entité urbaine qu'est la station vient de l'influence anglaise, à l'image de la cité balnéaire de Brighton. Les stations balnéaires françaises vont commencer à voir le jour sur les bords de la Manche et sur la Côte d'Azur sous l'impulsion britannique, notamment grâce à l'engouement pour le « tour », voyage réalisé par la jeunesse aristocratique anglaise et dont les côtes de la Méditerranée sont un point de passage incontournable. Les premières stations seront Boulogne-sur-mer, Dieppe, Deauville dès le début du XIXème, ce phénomène se développera rapidement dans le courant du siècle et surtout dans sa seconde moitié, durant la période du Second Empire et ce jusqu'à environ 1930.

Les stations balnéaires sont souvent créées pour une société urbaine aisée, sous l'impulsion d'une personnalité ou d'un promoteur. On y construit des maisons ou villas et on *« cherche à re-*

26. Taillentou, J.-J., : « Aux origines des stations balnéaires dans les Landes (1830- 1940) », actes du colloque « Le littoral gascon et sa vocation balnéaire », Cap-Ferret, juin 1999. Paru dans le Bulletin de la Société historique et archéologique d'Arcachon et du Pays de Buch, p. 93.

27. Vidal, Roland. « L'urbanisme balnéaire : processus de colonisation ou aménagement durable du littoral ? » Consulté le 15 mars 2016. http://www.projetsdepaysage.fr/fr/l_urbanisme_balneaire_processus_de_colonisation_ou_amenagement_durable_du_littoral_.

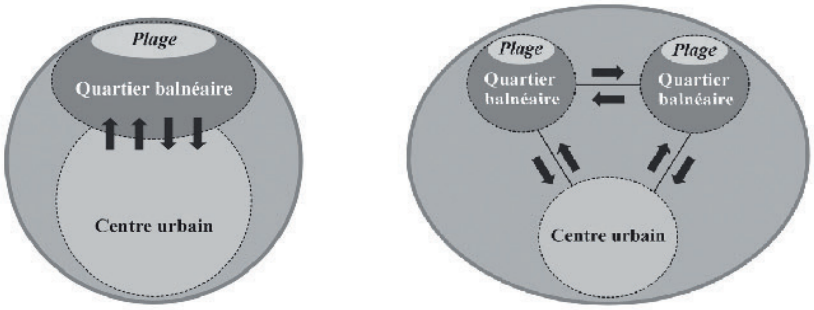
constituer au grand air, des modes de vie propres à la ville »[28]. Dans un premier temps une station est souvent formée autour d'un hôtel comprenant une station thermale de soins d'eaux de mer et de lotissement de villas.

Le foncier nouvellement disponible est alors généralement contrôlé par les communes qui en sont les uniques propriétaires. *« Les municipalités étaient alors rarement conscientes de la valeur future de ces terrains dont elles avaient hérité, souvent à leur corps défendant »*[29], ce qui facilite les négociations pour les promoteurs et leur permet de faire rapidement l'acquisition de nombreuses parcelles à faible frais.

b. Le choix d'implantation des stations

Dans un premier temps, bon nombre de ces stations vont être créées à proximité d'entités urbaines déjà existantes et bien ancrées sur le territoire. Elles constitueront d'abord un prolongement de celles-ci en tant que nouveau quartier, qui se distinguera du reste de la commune par son activité et constituant ainsi un *« noyau au sein de la commune »*[30] ***(Schéma 2)***. Ce type d'aménagement forme alors une ville multipolaire avec la cohabitation de plusieurs centres urbains, que l'on distinguera grâce à leur usage. La nouvelle centralité se construit donc le long de la plage, qui sera son principal espace public, bien desservie et fréquentée, autour de laquelle vont s'organiser les aménités urbaines et quartiers d'habitation.

Schéma 2 : *Typologies d'aménagement des stations balnéaires contemporaines*



Station balnéaire de forme unipolaire

Station balnéaire de forme multipolaire

Source : Clairay ; Vincent

Le centre urbain est le lieu d'ancrage originel, c'est un noyau ancien souvent de taille restreinte et dense se faisant rapidement dépassé en taille par les quartiers balnéaires très peu denses.

Une fois la *« station primordiale »* lancée et sa notoriété acquise, des *« stations de seconde génération »* pourront émerger sur le même territoire, tirant profit de la réputation de la pre-

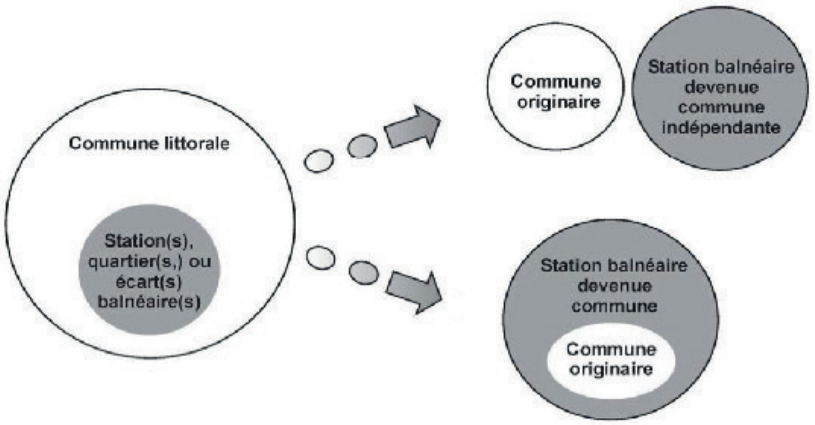
28. Miossec, Alain. L*es littoraux entre nature et aménagement: [le plus de campus en un seul livre ...]. 2e éd*. Campus géographie. Saint-Just-la-Pendue: Sedes, 1998.

29. IBID.

30. Clairay, Philippe, and Johan Vincent. "Le développement balnéaire breton : une histoire originale." Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest. Anjou. Maine. Poitou-Charente. Touraine, no. 115–4 (December 31, 2008): 201–33. doi:10.4000/abpo.230.

mière pour se développer à leur tour[31]. Ces seconds types de stations vont généralement être construites *ex-nihilo* et vont accroître la spéculation foncière sur le territoire. Il s'agit de la majorité des stations balnéaires existantes aujourd'hui. Il n'est pas rare de voir le quartier balnéaire croître en taille et en importance au point de surpasser sa commune d'origine et conquiert son indépendance administrative pour former une nouvelle commune ou même « l'absorber » à tel point qu'elle prend son nom. C'est le cas par exemple des *«stations-filles»* de la commune du Croisic en Loire Atlantique (44) que sont Le Pouliguen, La Baule et Pornichet qui ont fini par la supplanter ***(Schéma 3)***.

Schéma 3 : *Les principales évolution d'une commune littorale à travers l'histoire*



Source : Philippe Clairay, 2006

La présence d'une plage déterminera généralement le choix d'implantation d'une station, mais ce ne fut pas toujours le cas quand les stations se constituèrent. Pour certains territoires, les critères esthétiques et paysagers jouèrent beaucoup. C'est donc des sites remarquables jouissant d'un panorama sur la mer qui seront privilégiés. Ces sites se trouvent souvent sur des reliefs rocheux, ayant par conséquent des contraintes d'aménagement et pas nécessairement sur des terrains neutres et plats facilement aménageables. C'est pourquoi, on peut trouver, en particulier sur le littoral breton, de vastes plages préservées de constructions alors que non loin se développe des stations balnéaires sur un territoire resserré et par conséquent densément peuplé[32].

c. Le choix de la planification urbaine : un plan d'urbanisme simple et adapté à la géographie du littoral.

Le XIXème siècle a été une époque capitale en matière de planification, avec les premières théories d'urbanisme naissantes instaurant les principes hygiénistes, la rationalisation des fonctions urbaines, les mutations liées aux nouveaux moyens de transport. De grands travaux d'aménagement urbain sont réalisés dans les villes d'Europe et d'Amérique du Nord, avec l'élaboration de nouveaux modèles urbains développant une nouvelle conception de l'urbanisme. En France, les stations balnéaires s'inspireront en grande partie des travaux réalisés durant le Second Empire,

31. IBID.

32. IBID.

période où un grand nombre de stations sont créées. Elles prendront en particulier comme référence le modèle du « Paris haussmanien ». La construction de stations sur des terrains vierges de toute urbanisation va aussi être l'opportunité d'epérimenter ces nouveaux concepts urbains. Les stations étant nées d'usages thérapeutiques, les fondements hygiénistes font avoir une grande importance notamment avec l'émergence d'un nouveau rapport de la ville à l'eau et la mise en place de plans linéaires donnant libre cours à une meilleure circulation de l'air. Leurs formes seront donc grandement calquées sur celles des stations thermales, à la différence que celles-ci n'étaient alors pas des villes nouvelles.

Le modèle de planification balnéaire va profondément marquer l'urbanisme des villes du littoral, à tel point qu'il est aisément identifiable de nos jours. Un grand nombre de ces villes vont être créées à cette époque.

La majeure partie des stations balnéaires, quartiers ou villes entières ont été construits *ex-nihilo* selon un plan d'urbanisme bien défini. Une planification homogène et cohérente sera d'autant plus simplifiée qu'une station voit souvent le jour sous l'impulsion d'un nombre limité de promoteurs, parfois un promoteur unique, de même le nombre d'architectes est souvent restreint ce qui explique la ressemblance du cadre bâti.

Bien qu'il ne soit pas permis d'affirmer qu'un modèle universel commun ait commandé l'aménagement de toutes les stations, il n'en demeure pas moins que nombre d'entre elles ont été dictées selon les mêmes principes et contraintes d'aménagement liées à la topographie et au contexte social, ce qui explique que l'on retrouve partout le long du littoral français le même modèle de station balnéaire appliqué de façon stéréotypé *« produit d'un modèle d'aménagement touristique propre au contexte sociétal de l'époque, qui a généré des formes spatiales typiques »*[33].

Le plan urbain des stations va être pensé pour s'adapter au mieux au contexte géographique du littoral et à son élément central : la mer. L'organisation urbaine sera conçue en fonction de celle-ci, en cherchant à construire la ville le plus proche possible de la plage. L'urbanisation littorale tend donc se faire de manière linéaire, assurant une accessibilité et une vue sur le front de mer au plus grand nombre mais consommant beaucoup d'espaces à proximité immédiate du rivage. À l'inverse, l'arrière-pays va être délaissé, lui évitant cette intensification de l'urbanisation mais le coupant du littoral et participant à la formation de deux espaces distincts : l'un urbain et littoral, l'autre rural et continental.

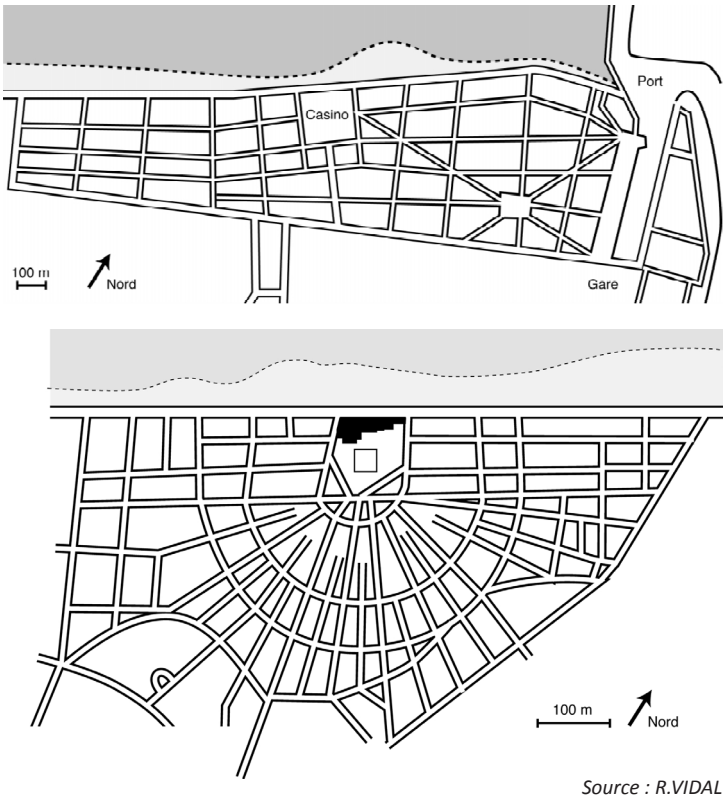
Le plan orthogonal va être privilégié en s'adaptant au mieux aux contraintes territoriales. Il en découlera la formation de longues avenues parallèles à la mer, sur lesquelles s'aligneront des habitations souvent composées de villas avec jardins privés. Ces voies seront croisées par des axes perpendiculaires, ayant pour but de permettre un accès à la plage aux habitations situées en retrait du front de mer, mais qui iront très peu en profondeur à l'intérieur des terres. La configuration urbaine de ce plan en damier est souvent la même : la plage est bordée d'une digue dont le but initial était la protection de la ville des marées, cette digue est par la suite devenue un lieu

33. Fougnie, Sébastien. "L'intégration géographique comme mode d'interprétation de l'évolution des stations balnéaires." Norois. Environnement, aménagement, société, no. 206 (March 1, 2008): 73–89. doi:10.4000/norois.1139.

de promenade en bord de mer.

Le plan orthogonal va aussi marquer une volonté de perfection de l'organisation urbaine, à travers un plan droit, et une domination *« civilisatrice »* de la ville sur le littoral directement inspirée de l'urbanisme colonial[34].

Schéma 4 et 5: *Plans d'aménagement de Deauville (en haut) et Cabourg (en bas) (14)*



Source : R.VIDAL

Le plan en damier peut varier quelque peu comme le montre l'exemple de Cabourg, la linéarité de rues et la coupure à l'arrière-pays reste des caractéristique du plan

Ce choix de planification de l'espace permet également d'instaurer une ségrégation spatiale qui est rapidement de règle : les populations aisées nouvellement installées sur le littoral ne se mélangent pas aux populations locales, qui ne fréquentent pas la station et restent cantonnées dans le centre ancien originel. On retrouve également une hiérarchisation sociale à l'intérieur même de la station balnéaire, en fonction de son éloignement du bord de mer, les villas les plus aisées se trouvant en bordure de mer tandis qu'elles deviennent plus modestes au fil des rangées successives s'éloignant du rivage. Ce modèle n'est cependant pas toujours vérifié, les terrains peuvent aussi être distribués selon le principe du « premier arrivé : premier servi ». Le bord de mer, avec la digue-promenade et la plage, constitue cependant un relatif espace partagé commun à tous, formant un « creuset social », ce qui renforce son statut « d'espace public principal » sur les communes littorales.

34. Vidal, Roland. "L'urbanisme Balnéaire : Processus de colonisation ou aménagement durable du littoral ?" [en ligne]. Projet de paysage. Accessed March 15, 2016. http://www.projetsdepaysage.fr/fr/l_urbanisme_balneaire_processus_de_colonisation_ou_amenagement_durable_du_littoral_.

Les progrès en terme de transport au cours du XIXème siècle et l'arrivée du chemin de fer vont contribuer à l'attractivité du littoral en le rendant plus accessible. Cela aura un impact sur l'organisation urbaine. Des quartiers, souvent constitués d'hôtels, se développeront autour de la gare placée à l'arrière des quartiers balnéaires. La plupart des villes balnéaires possédaient également un tramway pour relier le centre urbain et la gare aux quartiers balnéaires et aux plages ou les connecter entre elles.

Si cette urbanisation a émergé de façon rapide sur un territoire auparavant presque inoccupé, elle s'est réalisée de manière raisonnée et dans un certain respect de l'environnement préexistant, comme en témoignent les plans d'aménagement retenus et l'importance accordée au point de vue paysager et aux espaces verts. Elle fut par conséquent bien moins violente que la période de développement urbain qui allait suivre. Bien que ne laissant aucune place à la mixité sociale et pouvant se faire «au mépris» des populations locales, l'importance des investissements réalisés alors pour la construction des villes et stations sur le littoral a permis dans de nombreux cas l'émergence d'un patrimoine architectural remarquable et une identité et ambiance balnéaire qui vont marquer le paysage côtier, en particulier lorsque cette qualité du bâti s'associe à des espaces naturels eux-mêmes remarquables. Ce patrimoine bâti est aujourd'hui valorisé et protégé (servitudes de monuments historiques, sites inscrits ou classés) et participe grandement à l'attrait du littoral.

Photo 3 : *Maison balnéaire sur la digue de Rochebonne à Paramé (Saint-Malo)*

Photo 4 : *Quartier balnéaire à Paramé (Saint-Malo)*

4. De la balnéarisation à la « litturbanisation »

a. Forme de l'urbanisme contemporain du littoral : une artificialisation des rivages et une extension urbaine toujours plus importantes

De nouvelles formes d'urbanisme littoral vont apparaître au cours des années 1960 et lancer une nouvelle période d'extension urbaine dès les années 1970. Le littoral ne sera plus le lieu privilégié de villégiature des seules classes aisées. Il devient accessible à tous de par les mutations profondes de la société de l'époque : croissance démographique, croissance économique, développement des moyens de transport (notamment individuels) et surtout avènement de la société de consommation avec un développement du tourisme de masse. Les espaces littoraux n'ont plus

la même vocation urbanistique qu'au siècle précédent et sont confrontés à une demande croissante d'urbanisation essentiellement touristique accessible à toutes les classes de la population.

Dans ces années 1960-70, l'état français cherche à diversifier l'économie du pays grâce au tourisme et à développer une offre concurrentielle face à d'autres pays comme l'Espagne. Il va alors favoriser les politiques d'aménagement sur le littoral. Ces « politiques keynésiennes » se feront surtout à destination des régions Aquitaine et Languedoc-Roussillon. Encouragés par ces grands travaux publics, des incitations de l'État et un contexte économique favorable, les promoteurs privés ne tarderont pas à emboîter le pas et développer leurs propres projets, accélérant le processus d'urbanisation du littoral[36].

De nouvelles stations *ex-nihilo* vont apparaître à proximité ou se construire sur les anciennes, les surpassant parfois suivant le même processus déjà mentionné. Si la planification et le zonage ne diffèrent pas des époques précédentes, c'est essentiellement dans la forme du bâti qu'a lieu le changement le plus important. Il va rompre avec le modèle de la commune balnéaire traditionnelle. Aux villas balnéaires et maisons individuelles vont succéder sur le bord de mer de grands ensembles d'immeubles verticaux capables d'accueillir un nombre beaucoup plus important de résidents, répondant aux exigences du tourisme de masse. Ces nouvelles formes de bâti répondent à une logique de rentabilité maximale du foncier. En compensant la hausse des prix par une plus forte capacité d'accueil sur un terrain, les promoteurs commencent à construire en hauteur. Lorsque ces constructions prennent place dans des stations déjà existantes, elles peuvent se substituer à d'anciennes résidences de villégiature ou à des espaces verts[36]. Le trait côtier devenant saturé ou avec des prix du foncier très élevés, des quartiers vont se développer en périphérie, plus tournés vers les terres. Il peut s'agir de quartiers pavillonnaires ou de lotissements en villas, rompant la *«monotonie des plans quadrillés »*[37]. Ces nouveaux quartiers périphériques peuvent prendre appui sur les hameaux déjà existants dans l'espace rural. Cela va contribuer à disperser l'habitat et à augmenter l'extension urbaine sous forme de mitage.

De nombreux terrains de camping se développent, témoignant de nouvelles formes de villégiature et de pratiques du littoral. Ils répondent à l'accueil de populations avec un impact relativement moindre sur l'artificialisation des sols. On note également une profusion de résidences secondaires très consommatrices en terme d'espace, leur nombre a triplé entre 1969 et 1999 passant de 370 000 à 1,1 million[38]. Elles participent à un degré bien moindre à « l'économie présentielle ».

35. Miossec, Alain. *Les littoraux entre nature et aménagement: [le plus de campus en un seul livre ...]*. 2e éd. Campus géographie. Saint-Just-la-Pendue: Sedes, 1998.

36. Fougnie, Sébastien. "L'intégration géographique comme mode d'interprétation de l'évolution des stations balnéaires." Norois. Environnement, aménagement, société, no. 206 (March 1, 2008): 73–89. doi:10.4000/norois.1139.

37. Miossec, Alain. L*es littoraux entre nature et aménagement: [le plus de campus en un seul livre ...]. 2e éd*.

38. IBID.

La démocratisation de la voiture individuelle va accentuer la pression sur la consommation de l'espace littoral et la création de réseaux routiers et autoroutiers va participer à fragmenter encore plus les espaces naturels non encore aménagés. Les tramways vont dans certains cas être supprimés pour libérer de la place sur la voirie nécessaire à l'automobile.

L'exemple de la Grande-Motte ***(Photo 5)***, station balnéaire créée *ex-nihilo* dans les années 60 sur la côte languedocienne, est typique de cet urbanisme littoral dédié au tourisme de masse qui voit le jour à cette époque. Ces méthodes d'aménagement seront alors très décriées pour leur participation à la banalisation du front de mer, avec une architecture parfois très simplifiée (La Baule, Sables-d'Olonne) ***(Photo 6 et 7)***. Alors que le littoral attirait initialement pour la beauté de ses sites naturels, ce désir de nature va devenir de plus en plus secondaire. Elle disparaît au rythme de l'artificialisation du littoral, laissant place à l'hédonisme balnéaire, produisant une *« conception négativiste de la nature littorale »* de même qu'à son identité[39].

Des dérives liées à la recherches du profit et *« d'opportunisme foncier »* vont aussi engendrer des abus urbanistiques sur le littoral avec des dégradations paysagères et environnementales irréversibles sur certains sites[40]. C'est dans ce contexte que naîtra la volonté de mettre en œuvre des mesures de protection concernant les espaces littoraux, comme nous le verrons par la suite.

Photo 5 : *La Grande Motte (34)*

Photo 6 : *La Baule (44)*

Photo 7 : *Sables d'Olonnes (85)*

39. Pickel, Sylvine. « Représentations et pratiques de la nature dans les stations atlantiques françaises. Une construction évolutive ». Université Paris 7, 2004.

40. Daligaux, Jacques. "Urbanisation et Environnement Sur Les Littoraux : Une Analyse Spatiale." Rives Nord-Méditerranéennes, no. 15 (2003): 11–20.

IV. ETUDE DU LITTORAL MALOUIN : ANALYSE DES PARTICULARITÉS DU LITTORAL AU PRISME DU TERRITOIRE MALOUIN

1. Contexte territorial de Saint-Malo

Saint-Malo est une commune littorale bretonne d'Ille-et-Vilaine (35), située au nord du département, sur les bords de la Manche à l'embouchure de l'estuaire de la Rance sur sa rive Est. Elle est d'une superficie de 3 685 hectares, dont près de la moitié est urbanisée. Le littoral de Saint-Malo représente près de 29 kilomètres de linéaire côtier, partagés entre côtes maritimes et côtes estuariennes.

Sa population est de 44 620 habitants[41] (population municipale[42]), en 2012, ce qui en fait la deuxième plus grande ville du département et le second bassin d'emplois après Rennes, lui conférant un statut de pôle urbain d'importance régionale. Elle est la commune principale de la communauté d'agglomérations Saint-Malo Agglomération (SMA) regroupant 80 229 habitants, en 2013, sur 18 communes. Certaines de ces communes constituent l'arrière-pays de Saint-Malo, qui s'étend elle-même en profondeur à l'intérieur des terres, sa limite communale pouvant aller jusqu'à presque 7 kilomètres des côtes maritimes. Son bassin d'emplois s'étend vers l'intérieur du département au-delà des limites de la communauté d'agglomérations. Il correspond à celui du Pays de Saint-Malo dont Saint-Malo est la ville principale d'un bassin de vie comptant environ 160 000 habitants pour un espace de 1 107 km².

Elle se trouve aussi dans l'aire d'influence du bassin rennais situé à 70 kilomètres. Le principe de « littoralisation » est facilement observable entre les deux villes par les échanges qui s'opèrent entre elles avec des flux de travail/logements quotidiens dans les deux sens. Cette relation prend notamment forme à travers la zone technopolitaine Saint-Malo Atalante, située au sud de la commune sur l'axe routier en direction de Rennes et en relation avec les entreprise du bassin rennais.

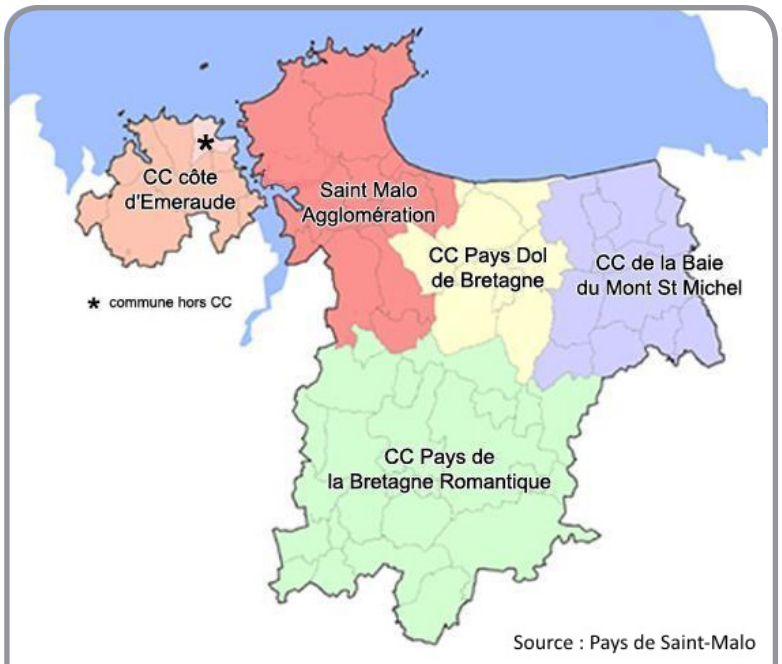
L'arrivée du TGV en 2005 a permis de rapprocher davantage les deux villes tout comme elle a mis Saint-Malo à 2 heures 45 minutes de Paris. La mise en œuvre de la LGV entre Rennes et Le Mans, réduira de le temps de trajet Saint-Malo/Paris à 2h15, la plaçant parmi les villes littorales les plus proches de la capitale. Ce renforcement de l'accessibilité de la ville depuis Paris devrait lui-même concourir au renforcement de l'attractivité du territoire ainsi qu'à son développement.

41. Chiffre INSEE, 2012 [en ligne]. Disponible sur : http://www.insee.fr/fr/themes/dossier_complet.asp?codgeo=COM-35288 (consulté le 04/06/2016)

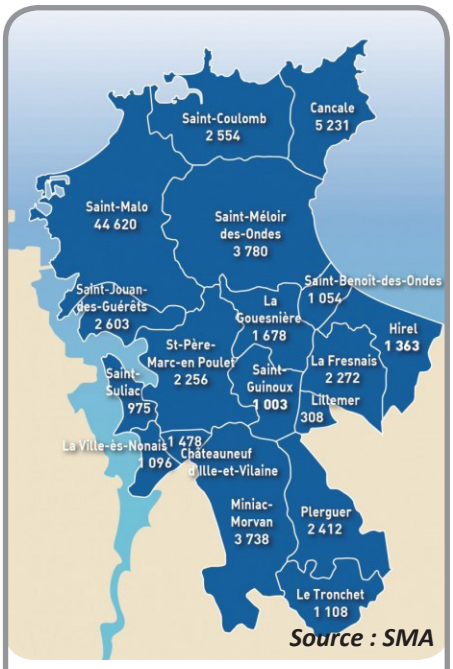
42. Définition de l'INSEE : « comprend les personnes ayant leur résidence habituelle (au sens du décret) sur le territoire de la commune, dans un logement ou une communauté, les personnes détenues dans les établissements pénitentiaires de la commune, les personnes sans-abri recensées sur le territoire de la commune et les personnes résidant habituellement dans une habitation mobile recensée sur le territoire de la commune.

Carte 4 : *Ville de Saint-Malo*

Source : Géoportail



Carte 5: *Pays de Saint-Malo*



Carte 6 : *Communes de Saint-Malo Agglomération*

2. Contexte urbain de Saint-Malo

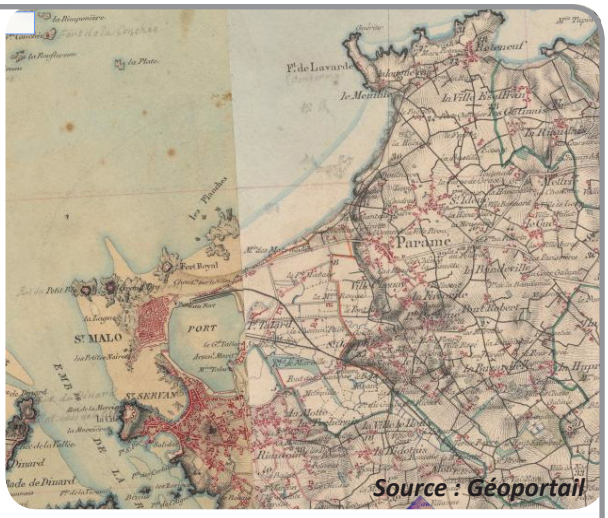
Les premières traces d'installations humaines puis d'urbanisation sur le territoire malouin remontent au premier siècle avant J.C.

Elles sont identifiées sur le promontoire d'Alet, devenu Cité d'Alet dans le quartier de Saint-Servan, situé au sud du rocher de Saint-Malo. C'est ensuite sur ce rocher que sera construite la cité intra-muros à partir du Xème siècle, qui supplantera rapidement la Cité d'Alet en importance avec le déplacement d'une grande partie de sa population vers ce nouveau lieu plus à l'abri des invasions normandes. Ce site sera par conséquent rapidement urbanisé et fortifié.

Jusqu'au XVIème siècle, Saint Malo est une île, accessible à marée basse par le mince cordon du Sillon qui la rattache à la terre jusqu'à Paramé. Puis celui-ci est renforcé par des empierrements pour éviter son franchissement par la marée. Le port se développe au pied de la cité, à l'intérieur de la Mer Bonne qui va alors jusqu'à Paramé. Il participe au développement économique de la ville et à son influence en devenant l'un des principaux ports de France au cours des XVIIème et XVIIIème siècles grâce à l'importance de sa force marchande et de son trafic portuaire, bénéficiant de son commerce avec les « Indes orientales » et la « mer du Sud ». La « cité corsaire » compte alors jusqu'à 10 000 habitants sur un îlot de seulement 24 hectares enserré de fortifications et ne pouvant s'étendre, il en découle une densification poussée à l'extrême avec des rues étroites et des bâtiments hauts.

L'importance acquise par Saint-Malo laisse dans l'ombre ses deux communes voisines, de l'autre côté de la Mer Bonne : Saint-Servan, berceau initial de l'implantation humaine sur le territoire, dont le nombre d'habitants est identique à celui de la cité intra-muros, Paramé qui n'est alors qu'un bourg rural de moins 3 000 habitants au début du XIXème siècle.

Carte 7 : *Carte de Cassini de Saint-Malo (XVIIIe)*



Carte 8 : *Carte d'Etat-major de Saint-Malo (XIXe)*

On constate à l'aide de ces cartes que les bourgs de Saint-Servan, Saint-Malo et Paramé se sont tous trois constitué sur des points hauts du relief.

A partir de la moitié du XIXème siècle, le tourisme balnéaire va apparaître dans la région. Le quartier balnéaire malouin prendra place sur la côte de Paramé qui de ce fait va connaitre une profonde mutation. Les promoteurs commencent à construire des villas le long de la plage de Rochebonne à Paramé initiant la pratique de l'activité balnéaire. L'édification de la digue du Sillon et de la digue de Rochebonne, rejoignant la ville Intra-muros, permettra de s'affranchir de la puissance des marées et de construire le long de celles-ci de nouvelles villas, tout en ayant une fonction de promenade le long de la plage. L'arrivée du chemin de fer en 1864 va profiter au tourisme du territoire malouin et conforter sa vocation balnéaire. Paramé se développe suivant le modèle de planification des stations balnéaires, avec le long de la plage des constructions typiques des paysages balnéaires : casino (*Petit Casino* en 1839), établissements de bain (*Grand Hôtel* de Paramé en 1883), hôtels, résidences secondaires. Un tramway à vapeur va également être installé à partir de 1888 en passant par les trois communes et la gare puis continuant jusqu'à Rothéneuf puis Cancale. Ce tramway sera en service jusqu'en 1939 puis remplacé par un trolley bus qui disparaîtra à son tour par la suite.

Image 1 : *Carte postal de l'ancien tramway sur la chaussée du Sillon (fin XIXe)*

Image 2 : *Carte postal de la digue de Rochebonne (1906)*

La planification urbaine se fait selon un plan en damier parallèle au bord de mer, qui contraste avec les cadastres de Saint-Malo Intra-muros et de Saint-Servan ou même des bourgs anciens de Paramé et Saint-Ideuc, situés sur le même espace communal, en arrière du rivage.

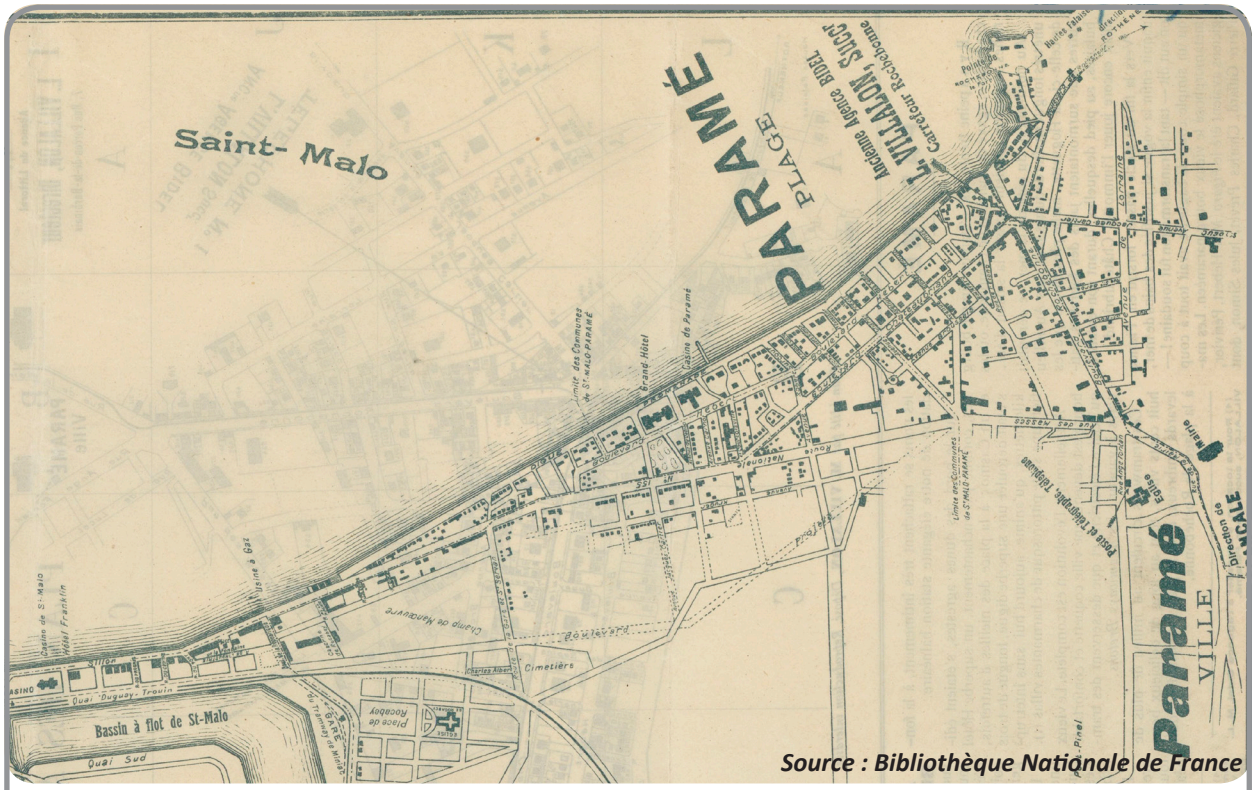


Image 3 : *Plan cadastral de la commune de Paramé en 1914*

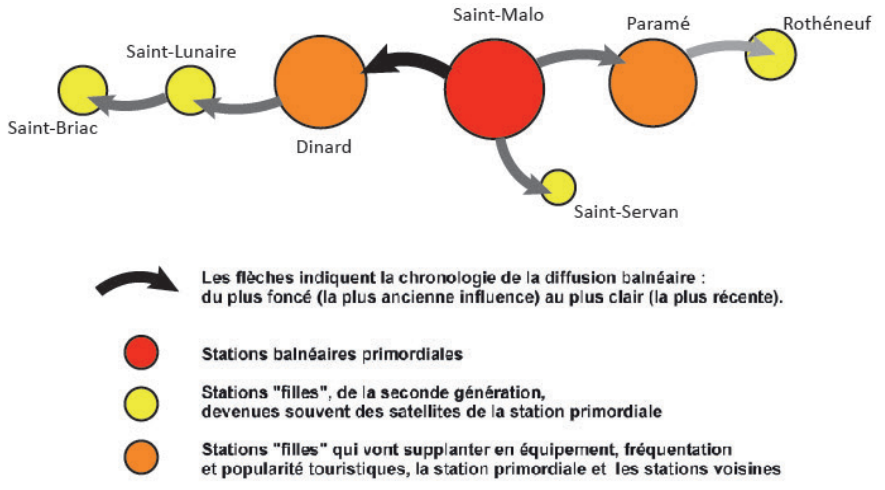
Image 4 : *Photographie aérienne de Paramé en 1952*

On distingue les anciens bourgs de Paramé (rouge) et de St-Ideuc (vert) dont le plan cadastral organique diverge du plan en damier caractéristique de la station balnéaire (en bleu).

Grâce à l'assèchement progressif de la Mer Bonne par la construction de digues successives depuis le XVIIIème siècle, la commune va pouvoir compter sur l'urbanisation de nouveaux terrains disponibles, ce qui va changer la physionomie du territoire ***(Carte 9)***. Le Marais-Rabot, l'espace entre Intra-muros et Paramé va être comblé par les nouveaux quartiers de Courtoisville, Rocabey et de la Gare, faisant se rejoindre les deux pôles urbains. Paramé est donc une station balnéaire de première génération, tirant profit de la renommée de Saint-Malo. Elle deviendra par la suite une station-mère par rapport au quartier de Rothéneuf, son ancien port de pêche, qui accueillera lui aussi l'activité balnéaire. Saint-Servan sera, quant à elle, dédiée à la villégiature.

Saint-Malo a aussi servi de base de développement pour les villes situées sur la rive droite de l'estuaire de la Rance, avec dans un premier temps Dinard, faisant face à Saint-Malo, puis un chapelet de « stations balnéaires filles » développé dans le sillage de Dinard (Saint-Lunaire, Saint-Briac, Lancieux) implantant définitivement la pratique touristique sur la Côte d'Emeraude dès la seconde moitié du XIXème siècle ***(Schéma 6)***.

Schéma 6 : *Le développement des stations balnéaires de la Côte d'Emeraude en chapelet à partir de Saint-Malo*

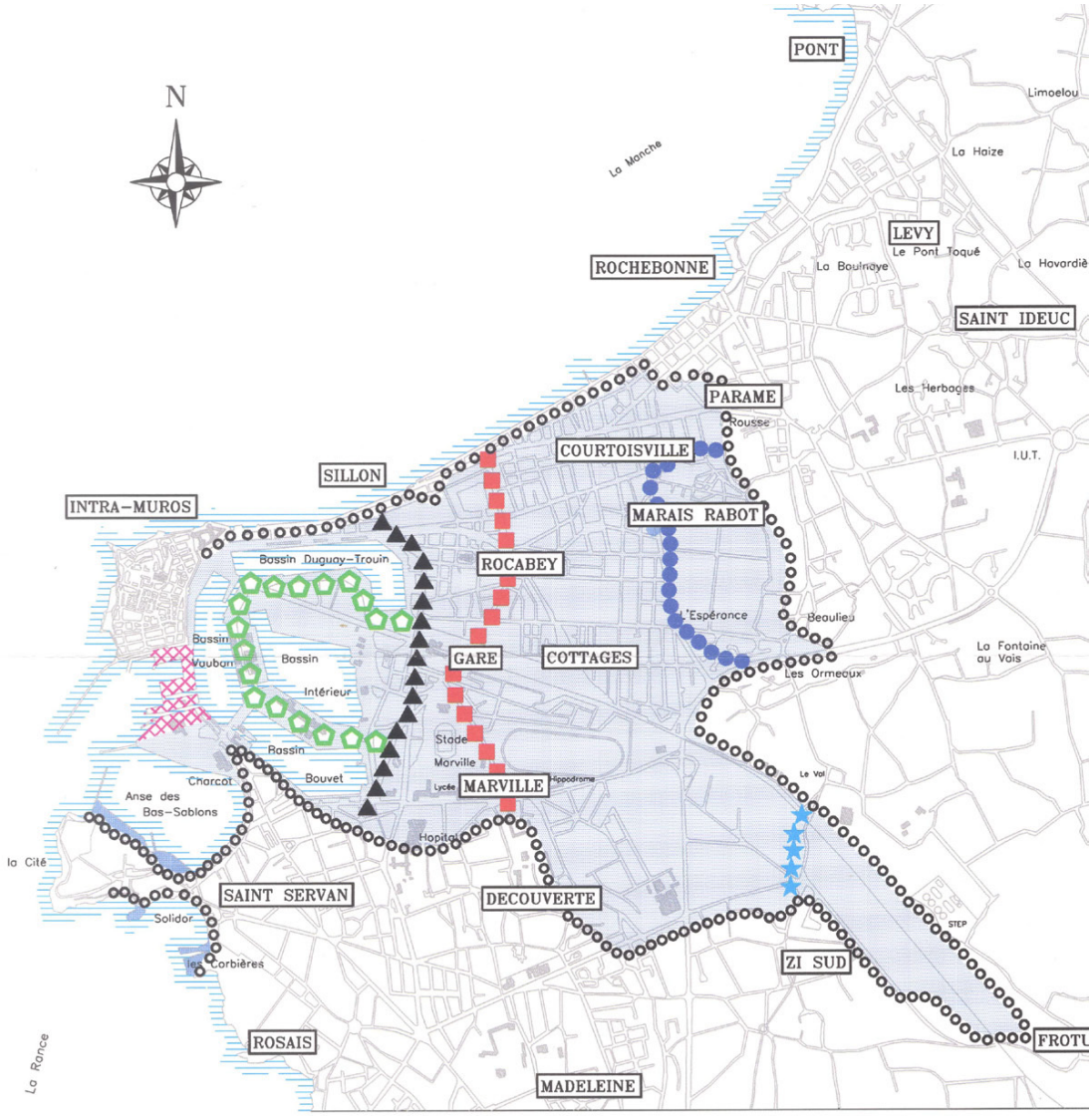


Source : Clairay & Vincent ; Le développement balnéaire breton

C'est en 1967 que les trois communes que sont Saint-Malo (alors limitée à la cité Intra-muros, au bassin portuaire et à la chaussée du Sillon), Saint-Servan et Paramé fusionneront en une seule reprenant l'appellation de Saint-Malo. L'urbanisation gagnée sur les anciens marais leur a en effet permis de se rejoindre autour des quatre bassins portuaires. En 1696, Vauban avait déjà proposé un projet similaire concernant Saint-Malo et Saint-Servan afin de les réunir en une seule ville autour d'un port commun, avec un bassin enclavé dans le havre par une digue le séparant de la mer et reliant ces deux entités urbaines. Les malouins avaient alors rejeté cette proposition.

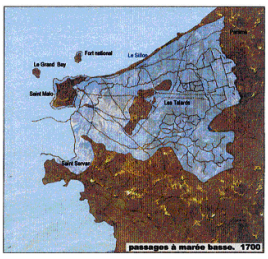
Saint-Malo étant née de la réunification de trois communes autrefois distinctes, elle conserve un caractère multipolaire qu'a aussi accentué la création d'un quartier balnéaire. Cette multipolarité s'efface peu à peu, un demi-siècle après la fusion des trois communes. Il existe ainsi trois centres historiques (auquel on peut rajouter Rothéneuf) qui se distinguent dans le paysage par l'émergence de leurs clochers mais aussi en tant que centres de vie. Un des objectifs de la municipalité, dévoilé dans son Projet Urbain Stratégique (PUS) à l'horizon 2030, lancé en 2014 et rendu public

Carte 9 : *Constructions successives de digues pour assécher les marais sur le territoire malouin*

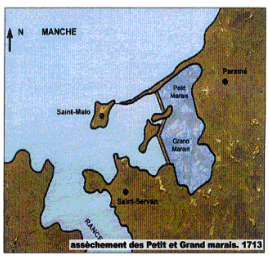


○○○○○ Limite zone inondable actuelle (ex grand marais) ⟶ 450 hectares

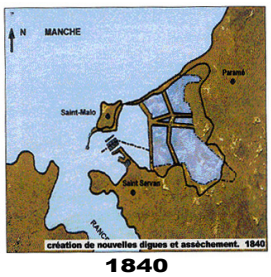
★ 1ère réduction de la baie : de 1374 à 1376 "chaussée aux Français" (320 puis 235 toises)
● 2ème réduction : avant 1712 "chaussée St Joseph" (690 toises)
■ 3ème réduction : de 1712 à 1834 digue des "Affféagistes" Avenues de Moka et de Marville
▲ 4ème réduction : digue de Rocabey (1843) et du Val (1842)
⬠ 5ème réduction : digue de réduction (1860 – 1865)
▨ 6ème réduction : digue du Naye (1931)



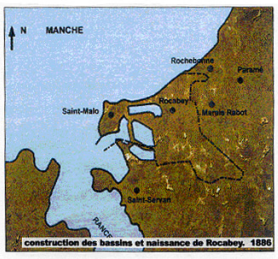
1700



1713



1840



1886

Source : DAU - Mairie de Sain-Malo

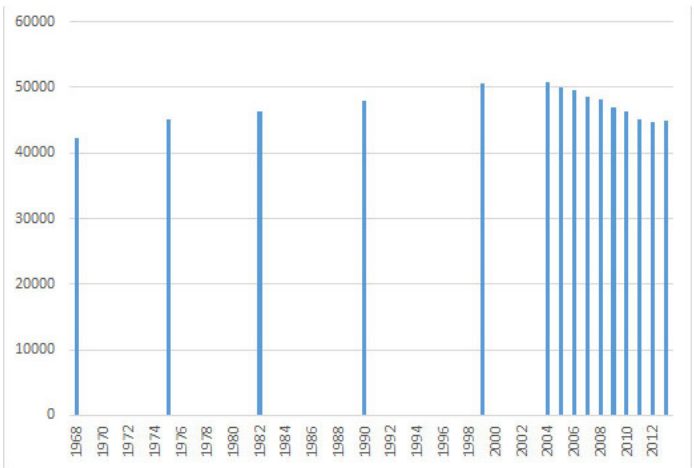
en avril 2016, est de modifier ce fonctionnement multipolaire en permettant la réunification de ces trois centres historiques en un centre-ville fédérateur. En effet, depuis le renouvellement urbain du secteur de la gare initié en 2008, un nouveau « coeur de ville » se dessine à l'échelle de la ville et de l'agglomération qui accueillera entre 80 000 et 100 000 habitants à l'horizon 2030.

C'est aujourd'hui le quartier de Rocabey/Gare qui apparaît comme une centralité émergente, avec un fort développement et de nombreux projets urbains. Ces projets de rénovation urbaine seraient capables de fédérer les trois polarités historiques et recoudre le tissu urbain, pour ainsi former un équilibre entre les différents pôles et un « cœur de ville » élargi. Ce quartier présente en effet plusieurs enjeux majeurs en terme de développement de la ville et de renouvellement urbain : existence de liaisons entre les quartiers et palette d'équipements structurants. Le but est de transformer ce secteur en un lieu moteur de la vie malouine mais aussi de reconquérir certains espaces pour en faire des lieux agréables et permettre un rééquilibrage et une mise en relation des différents secteurs stratégiques de la ville ***(Carte 10)***.

Saint-Malo connaît les mêmes préoccupations d'érosion démographique qu'un grand nombre d'autres communes littorales, elle a perdu plus de 6 000 habitants entre 1999 et 2012 et a un taux d'occupation des logements de 1,5 personnes par logement. Cette baisse est dûe à des causes multifactorielles : forte proportion de résidences secondaires (qui concerne ¼ des logements de Saint-Malo) provoquant la bi-résidentialité, décohabitation des ménages, vieillissement de la population et départ des ménages vers les communes de l'arrière-pays (en particulier les jeunes ménages) où le coût du foncier est plus abordable. A l'inverse, les communes sublittorales de Saint-Malo connaissent une hausse démographique, même si leur densité reste faible par rapport au pôle urbain qu'est Saint-Malo dans l'agglomération et à sa suprématie démographique.

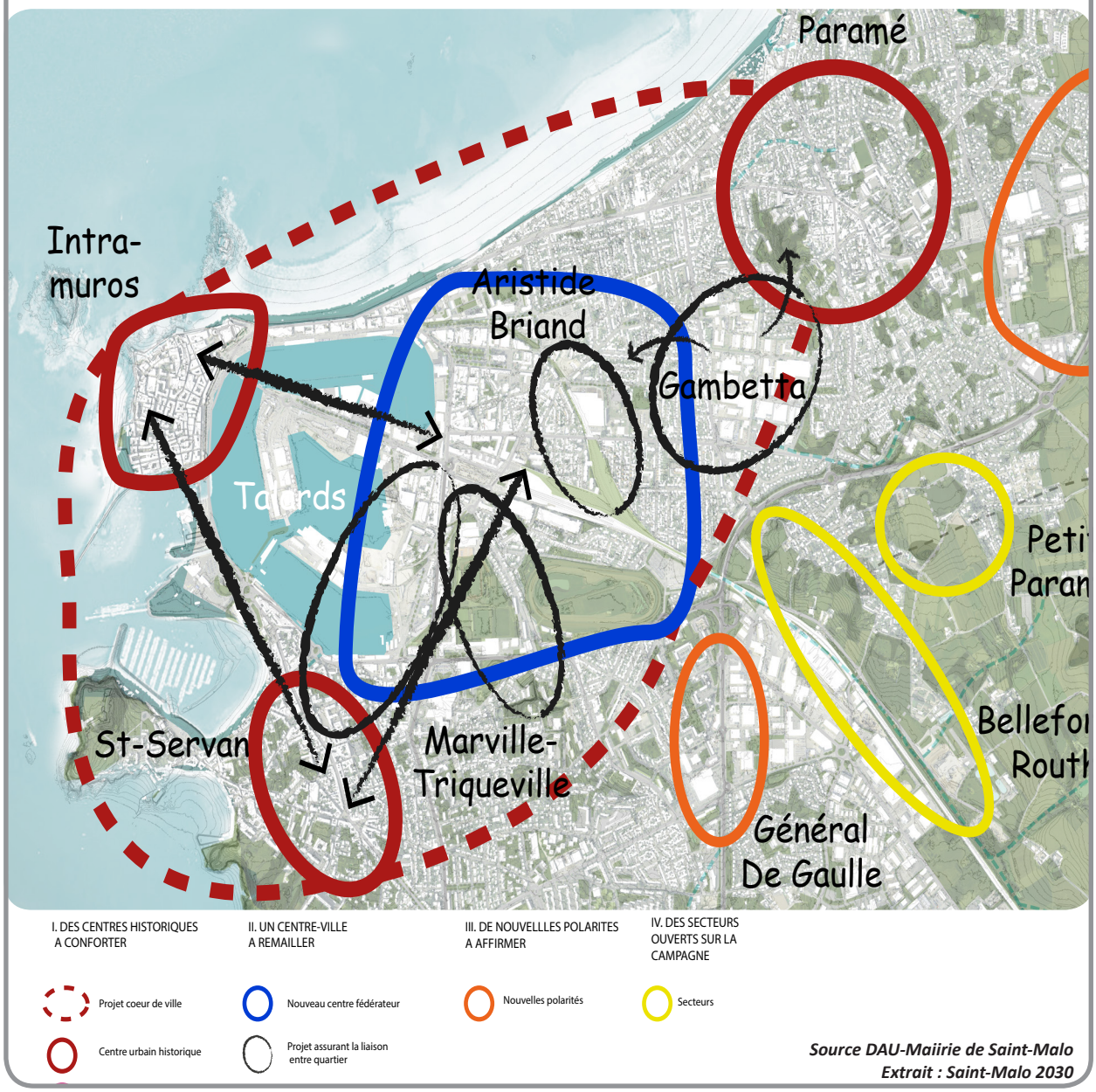
En parallèle, la variation de population entre les saisons est très importante Saint-Malo atteint plus de 200 000 habitants en période estivale, soit plus de quatre fois sa population municipale.

Figure 7 : *Evolution de la population de Saint-Malo de la fusion des commune à aujourd'hui*



Source : INSEE ; Archives de Saint-Malo

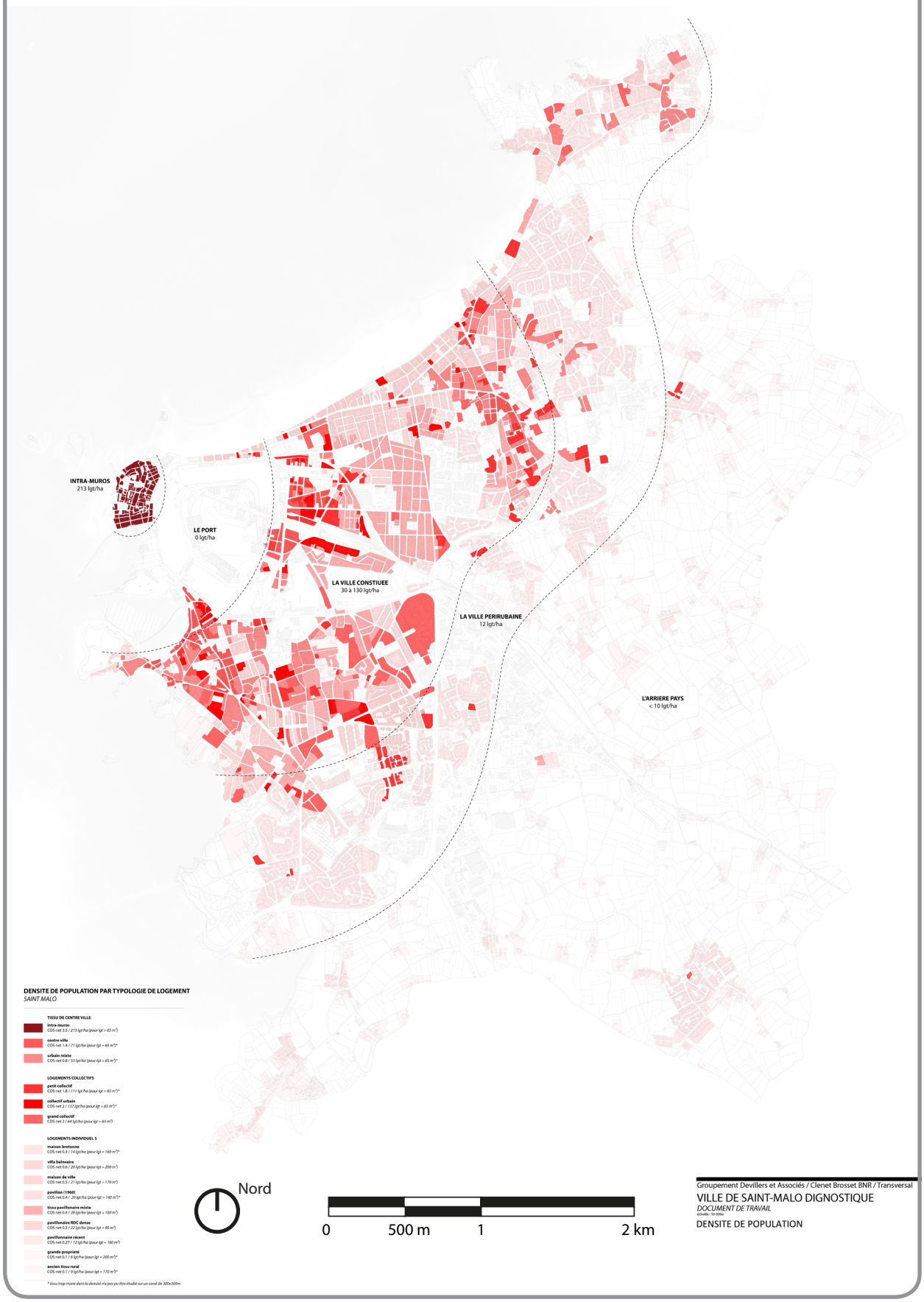
Carte 10 : *Réunification contemporaine des anciens centres des trois communes qui composent Saint-Malo autour d'un quartier émergent fédérateur*



Source DAU-Maiirie de Saint-Malo
Extrait : Saint-Malo 2030

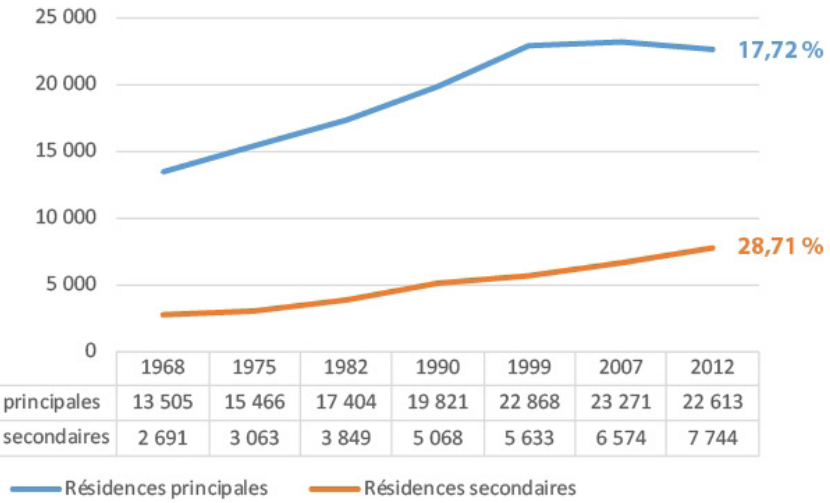
La densité de Saint-Malo est 1 220 habitants/km², soit largement supérieure à la moyenne des communes littorales (193 hab/km²) du fait qu'il s'agit d'un pôle aggloméré. La ville a cependant des caractéristiques d'une ville pavillonnaire avec de faibles densités de son espace urbain. Cette densité varie selon les quartiers et la typologie des logements qui les constituent, qui vont du grand collectif aux maisons individuelles de lotissement, en passant par les villas balnéaires. La ville s'est développée autour des centres-villes de ses anciennes communes, où les densités sont les plus élevées et dans le nouveau centre de Rocabey/Gare. Compte tenu des limites Nord et Ouest avec la mer, on observe un développement radial d'ouest en est, avec une baisse progressive de la densité, à partir d'Intra-muros vers l'arrière-pays ***(Carte 11***. Les quartiers en périphérie ont une densité plus lâche et une ambiance périurbaine plus perceptible au fur et à mesure que l'on s'éloigne du centre. L'ensemble forme par conséquent une ville étalée de densité décroissante laissant un ensemble peu dense. L'objectif du PUS est d'améliorer cette vision en créant de nouvelles polarités gommant ce caractère d'une ville périurbaine.

Carte 11 : *Densité de population par typologie de logements*



Le tourisme de masse a eu pour conséquence l'extension urbaine de Saint Malo, avec la construction de nombreuses résidences secondaires, d'accueil de touristes (hôtels, campings) et des infrastructures publiques proportionnées à l'équivalent habitant en période de haute saison (station d'épuration, centre de traitement des déchets).

Figure 8 : *Evolution de la part de résidence principal et secondaire à Saint-Malo*



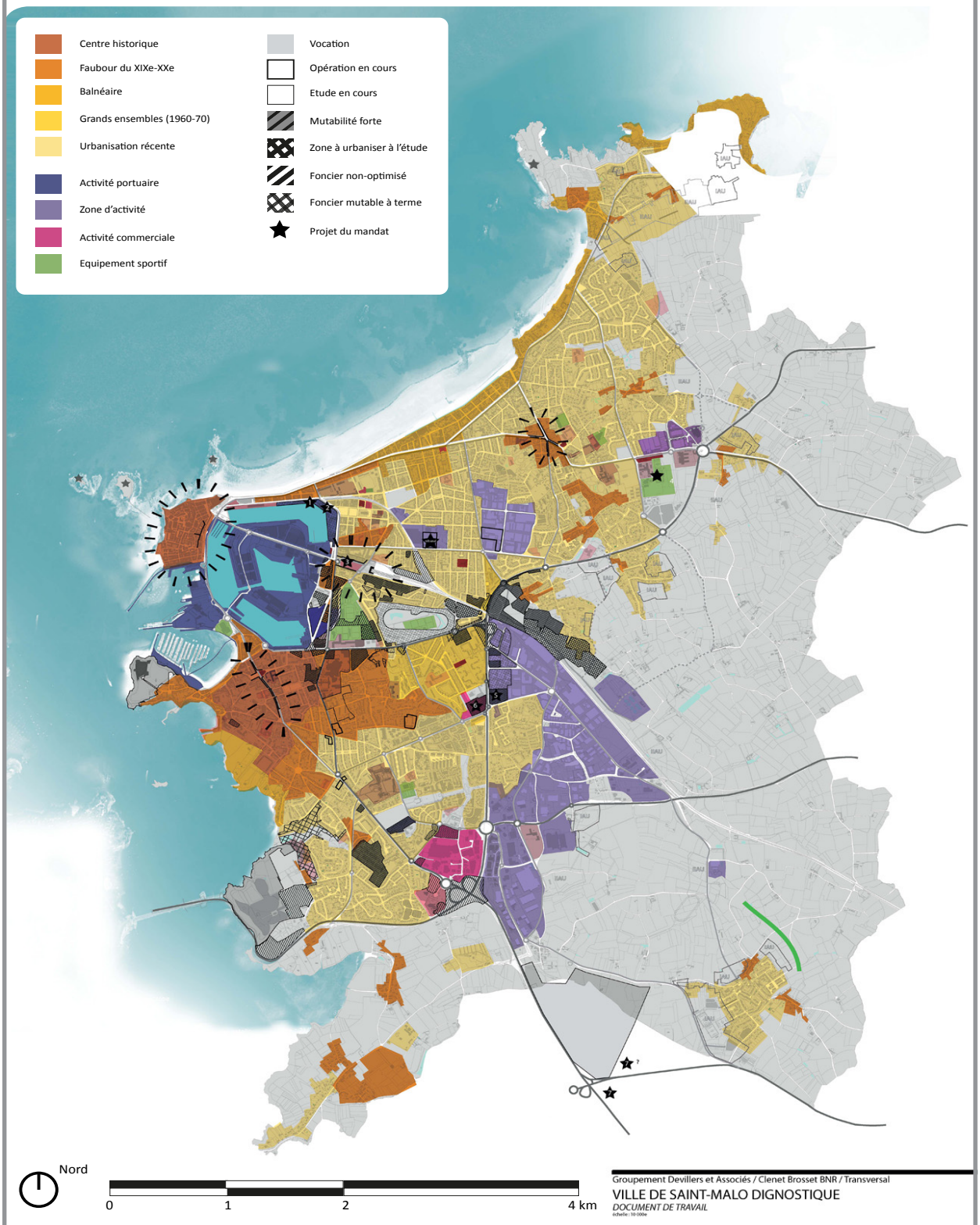
	1968	1975	1982	1990	1999	2007	2012
Résidences principales	13 505	15 466	17 404	19 821	22 868	23 271	22 613
Résidences secondaires	2 691	3 063	3 849	5 068	5 633	6 574	7 744

Source : INSEE

La proportion de résidences principales et de résidences secondaires a suivi la même courbe d'évolution jusque dans les années 90. Ce n'est qu'à ce moment que le taux de construction des résidences principales a baissé. Ce qui est l'une des causes de la baisse démographique qui s'est fait ressentir dans les années 2000. Le taux de résidences secondaires aujourd'hui à Saint-Malo est d'environ 24% ce qui est a peu près similaire aux taux moyen des communes littorales (23%).

Le passage *« d'un territoire du vide »* à une urbanisation frénétique concentrant de nombreux foyers de population est la preuve des changements radicaux de la perception de ce territoire en moins de deux siècles. Ces mutations sont cependant souvent faites au détriment des populations locales, activités traditionnelles et plus particulièrement des espaces naturels dont chaque nouvelle construction accentue la dégradation de manière quasi irréversible, ce qui à favoriser l'émergence de mesures de protection en faveur du littoral. L'aménagement du littoral est ainsi le passage d'une logique de protection de l'urbain face au littoral à une protection du littoral envers l'urbanisation. Le passage d'une ville construite contre le littoral (d'abord en s'affranchissant de ses contraintes puis sans tenir compte de sa nature) à une ville construite avec le littoral en prenant en considération sa nature et ces spécificités est ainsi devenu l'enjeu contemporain primordial sur cet espace.

Carte 12 : *Diagnostic de la ville de Saint-Malo.*



L'histoire de l'urbanisation de Saint-Malo et les mutations urbaines qui s'y sont opérées permettent aujourd'hui de diviser la commune en plusieurs zones selon l'époque de leur urbanisation ou les usages et les activités qui y dominent avec leurs fonctions urbaines propres et aisément identifiables : habitat, balnéaire/touristique, agricole et portuaires.

PARTIE 2 : Construire la ville avec le littoral

La prise en compte de l'environnement littoral dans la construction de la ville

I. PROTÉGER LE LITTORAL DE L'URBANISATION : LES OUTILS ET LA RÉGLEMENTATION MISE EN PLACE

1. Le domaine public maritime (DPM)

Défini par Colbert dans Ordonnance de la Marine, le DPM est depuis 2006 codifié dans le Code général de la propriété des personnes publiques, aux articles L2111-4 à L2111-6 comme étant *« le rivage de la mer est constitué par tout ce qu'elle couvre et découvre jusqu'où les plus hautes mers peuvent s'étendre en l'absence de perturbations météorologiques exceptionnelles »*. La particularité de cette zone en matière d'aménagement est que sa gestion relève du domaine de l'État et non des collectivités territoriales, sauf si des concessions sont accordées pour certaines activités. On distingue le DPM artificiel, qui est composé des extensions portuaires nécessaires aux activités maritimes et le DPM naturel qui doit être accessible au public. Le DPM naturel n'est pas stable du fait des marées, il ne peut pas être constructible hormis pour certains types d'aménagement comme les activités portuaires, les barrages, les chenaux. Tout type d'aménagement doit d'abord faire l'objet d'une étude d'impact environnemental comme il s'agit de site sensible sur le plan écologique et faisant souvent l'objet de directives européennes (Natura 2000) ou de classements (ZNIEFF, espaces remarquables).

2. Le rapport Picquart : la genèse de la protection du littoral

C'est au début des années 1970 alors que l'urbanisation du littoral en France s'intensifie grandement que paraît le rapport Piquard (1973), à l'intention de la DATAR et chargé de dresser un premier bilan de la situation du littoral et de ses perspectives sur le long terme. Ce rapport est la première sonnette d'alarme concernant l'état préoccupant du littoral. Il est ainsi déjà question des préoccupations relatives à l'étalement urbain au détriment des surfaces agricoles et des espaces naturels, de l'anthropisation du trait de côte et la beauté des paysages côtiers. L'auteur s'inquiète notamment de tendances et des politiques d'aménagement liées à l'urbanisation qui ont alors lieu sur le littoral contribuant à sa dégradation. Ce rapport préconise pour cela un *« aménagement en profondeur »* tourné vers l'arrière-pays, afin de libérer le trait de côte des activités ne

requérant pas la présence de l'eau en les transposant vers l'intérieur des terres, pour limiter ainsi la montée du prix du foncier. L'originalité de cette proposition réside dans le fait que pour la première fois, l'arrière-pays est pris en compte comme faisant partie d'un système littoral et pouvant avoir des répercussions sur celui-ci. Elle reste toujours d'actualité aujourd'hui dans les décisions publiques. La proposition principale du rapport est cependant celle qui amènera à la création du Conservatoire du littoral, un nouvel outil permettant d'atteindre les objectifs mis en évidence par le rapport.

3. Le Conservatoire du littoral : un outil d'acquisition du foncier

Né suite aux recommandations du rapport Piquard, le Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres est un établissement public créé en 1975. Bien qu'il ne connaisse pas d'équivalent dans d'autres pays, il s'inspire du *National Trust*, une initiative anglaise de la fin du XIXème siècle - toujours existante aujourd'hui - où les dons de ses membres servent à l'acquisition de sites afin de concourir à leur préservation en y empêchant toutes formes d'aménagement[1]. Sur le même principe, le but du Conservatoire est d'acquérir des terrains naturels fragiles ou menacés, en les achetant à l'amiable, par préemption ou dans de rares cas par expropriation, en vue de les soustraire à l'urbanisation et de les remettre en état pour contribuer à leur préservation. Il a ainsi une double mission d'agence foncière et de propriétaire. Une fois réaménagés, les sites acquis par le Conservatoire voient généralement leur gestion confiée aux communes ou à une autre collectivité territoriale (les deux tiers de la gestion des sites sont assurés de cette façon). Ces sites demeurent alors inconstructibles. Ils ne sont pas pour autant mis « sous cloche ». L'un des principes essentiels du Conservatoire en tant qu'organisme public est de les laisser accessibles à tous (sauf si leur état ne le permet pas) alors qu'avant leurs rachats, ils relevaient le plus souvent du domaine privé. Le Conservatoire est apparu comme une alternative pour les élus des communes : ils ont désormais la possibilité de vendre du foncier communal au Conservatoire afin de le préserver et non plus uniquement de vendre à des particuliers ou des promoteurs afin de construire.

En 2015, soit 30 ans après sa création, le Conservatoire avait acquis plus de 160 000 hectares répartis sur environ 700 sites (y compris les lacs de plus de 1 000 ha), ce qui équivaut à 1 500 km, soit 13% du trait côtier[2]. Il continue d'acquérir chaque année entre 2 000 et 3 000 ha dans le but d'arriver à protéger le « tiers sauvage » (un tiers du linéaire littoral) mentionné par le rapport Piquard. Les échéances pour atteindre cet objectif sont cependant reportées toujours plus loin (jusqu'en 2050 actuellement). Les espaces littoraux vierges de toute urbanisation devenant plus rares, il lui est désormais difficile d'acquérir de grandes parcelles de terrain et ainsi d'augmenter la part de surfaces sous sa tutelle. Cependant, le Conservatoire ne dispose pas à l'heure actuelle des moyens financiers et humains suffisants pour remplir sa mission. Cela nécessiterait en effet le doublement de son budget selon un référé de la Cour des comptes datant de 2007[3]. Quoi qu'il en soit, le bilan du Conservatoire est jugé positif, ce succès pouvant être expliqué par le partenariat

1. DIACT, et Secrétariat général de la mer. « Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral ». France, octobre 2007. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN_Rapport_BLL__cle7d7512.pdf.

2. « Conservatoire du littoral : dernières acquisitions, actualités, publications - Conservatoire du littoral ». Consulté le 25 avril 2016. http://www.conservatoire-du-littoral.fr/.

3. Cours des Comptes. Gestion du Conservatoire littoral et des rivages lacustres (CERL). Référé du 04/05/2013.

Carte 1 : ***Les sites du Conservatoire du littoral***

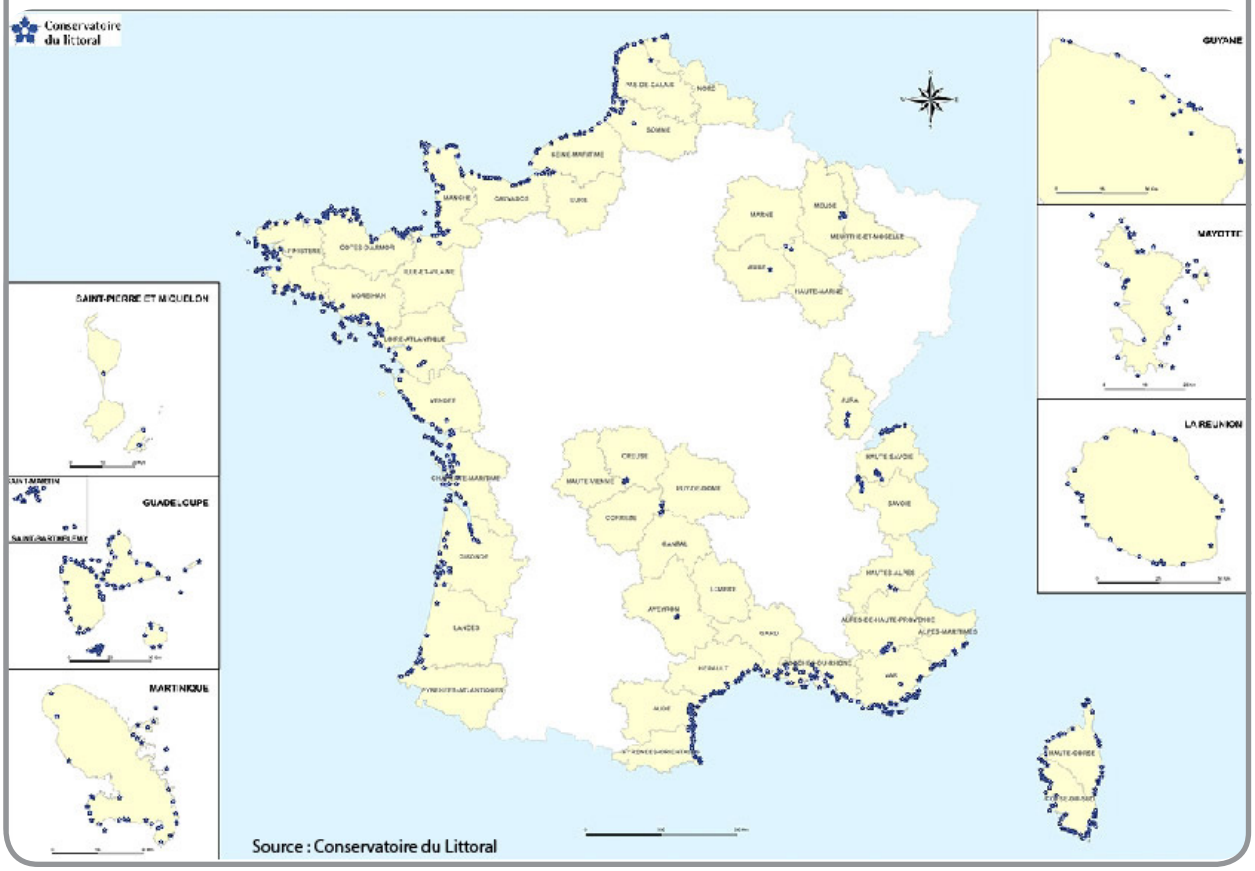


Photo 1 : *Pointe de la Varde à Saint-Malo (35)*

Photo 2 : *Cap Fréhel à Plévenon (22)*

Sites appartenant au Conservatoire du Littoral, laissés libres d'accès au public qui peuvent y circuler par des sentiers

avec les collectivités territoriales. Les élus, quelle que soit l'échelle territoriale, s'accordent eux aussi sur ce bilan bénéfique.

4. La loi Littoral : un équilibre entre développement économique et protection du littoral

a. La recherche d'un équilibre entre objectifs économiques et environnementaux

Le rapport Piquard et la création du Conservatoire du littoral marquent les premières étapes de préparation de la loi Littoral avant sa promulgation en 1986. Le Ministère de la mer chargé de sa rédaction et les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) seront mis en place en 1983 et seront autant d'étapes marquant le long processus qu'il aura fallu pour aboutir à ce texte, destiné à être *« un corpus juridique exigeant et novateur »* et *« un outil majeur de la politique nationale du littoral »*[4] toujours d'actualité aujourd'hui.

La loi naît dans une attente très forte des associations de défense de l'environnement et de nombreux autres acteurs. Toutefois, les espaces littoraux français ont continué à se dégrader depuis les premières alertes du rapport Picquard. Les effets ravageurs de l'étalement de l'urbanisation ont pu largement être mesurés, plus particulièrement sur la façade méditerranéenne et sur les côtes languedociennes où le « bétonnage » du trait côtier s'est généralisé. Se posant dans les prémices du développement durable en ayant pour but de contrôler l'étalement urbain, cette loi Littoral est donc très attendue à l'époque et sera votée à une très large majorité.

Elle est le résultat d'un consensus entre une volonté de protection d'un espace vulnérable et en danger et un besoin de participer à sa valorisation, sous-entendu l'aménagement d'une zone économique attractive contribuant à son développement économique et social.

Elle pose ainsi la diversité des activités comme garante de l'économie du littoral, d'où la nécessité de les aménager en privilégiant les activités en contact avec la mer.

Elle n'est par conséquent pas une loi de protection de l'environnement mais plus *« une loi transversale d'aménagement et de mise en valeur des activités »*[5].

Il y eut cependant un grand retard dans la mise en place des décrets d'application visant à préciser la loi, ce qui a eu pour effet dans un premier temps une quasi non application de la loi. Les constructions ont ainsi continué de croître entre 1986 et 1990 avec une progression de l'urbanisation sur les espaces fragiles du littoral entre 1990 et 2000, selon le rapport de l'Institut Français de l'Environnement (IFEN). Enfin, en l'absence de décrets, le juge va avoir le rôle de législateur selon sa propre lecture de la loi. La loi va ainsi s'appliquer avec de nombreuses jurisprudences.

4. DIACT, et Secrétariat général de la mer. « Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral ». France, octobre 2007. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN_Rapport_BLL__cle7d7512.pdf.

5. HERVIAUX, Odette, Jean BIZET, et Commission du développement durable. « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines ». Paris: Sénat, 21 janvier 2014. https://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf.

b. Une réglementation particulière

Les communes littorales se voient imposer des règles d'urbanisme et d'aménagement, en plus de celles applicables dans le contexte habituel. Ces règles sont édictées à travers 42 articles concernant la qualité des eaux, la gestion du domaine maritime et fluvial, la réglementation des plages, le classement des communes touristiques, la répartition des compétences entre l'État et les collectivités. La loi Littoral concerne à la fois le code de l'urbanisme et le code de l'environnement. La plupart de ses dispositions sont néanmoins relatives à l'urbanisme, ce qui fait qu'une majeure partie de la loi est rattachée à ce droit.

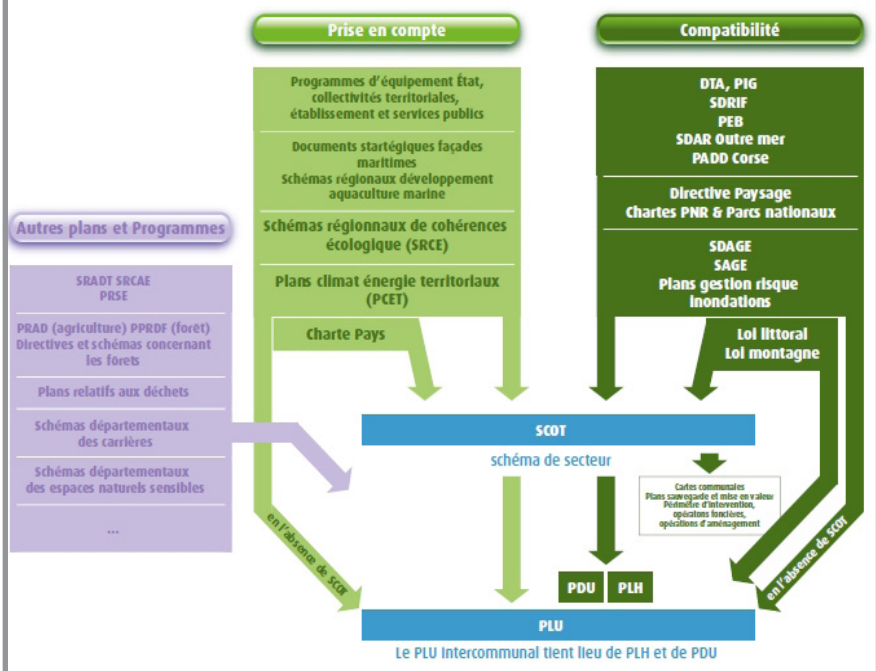
Elle est guidée par deux grands principes : la limitation de l'urbanisation sur le front de mer pour conserver son accessibilité et le développement urbain vers l'arrière-pays, reprenant ainsi une recommandation faite dans le rapport Piquard. Elle ne remet pas en cause l'extension de l'urbanisation, nécessaire selon elle à l'économie, si celle-ci est compatible avec la protection de l'environnement. C'est le mitage urbain que cette nouvelle loi cherche à contrecarrer, en empêchant l'apparition de nouveaux secteurs urbanisés en dehors des zones couvertes par des documents de planification. L'aménagement doit être privilégié en continuité des zones urbaines existantes sans être en contact avec le rivage.

5. Articulation de la loi Littoral avec les autres documents d'urbanisme contemporains

La loi Littoral s'applique à toutes les constructions sur les communes concernées, rendant nécessaire l'élaboration de documents d'urbanisme avec des dispositions effectives au niveau local et des outils de vérification.

Étant une directive de rang supérieur dans la hiérarchie des normes d'urbanisme, elle est opposable aux documents placés en dessous. Depuis la loi Grenelle II de 2010, les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) ne sont plus soumises à opposabilité, ce qui reste le cas des SCOT, PLU (qui ont remplacé les Schémas directeurs et les POS, depuis la loi SRU du 13 décembre 2000) et cartes communales. Depuis la loi sur l'engagement national pour l'environnement (ENE) dite loi Grenelle de 2009, le SCOT est devenu le document pivot entre les normes supérieures et les PLUI/PLU. Ainsi le SCOT se doit d'être mis en compatibilité avec la loi Littoral. Les PLUI et PLU au-

Schéma 1 : Articulation des différents documents d'urbanismes et normes règlementaires



Source : Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer

ront juste à être mis en compatibilité avec le SCOT pour être aussi compatible avec la loi Littoral.

Les DTA, créées à partir de 1995, définissent *« les modalités d'application de la « loi Littoral » adaptées aux particularités géographiques locales »*. Les SCOT et les PLU doivent être compatibles avec les dispositions prises. Les DTA, devenues DTADD depuis la loi Grenelle II en 2010, n'ont pas eu le succès escompté, seulement quatre concernent des régions littorales sur les six approuvées, avec des retours peu probants et aucune obligation quant à leur mise en place.

Ce sont les SCOT et les PLU qui vont être les outils privilégiés pour faire la traduction réglementaire de la loi Littoral, à l'échelle supra-communale pour le SCOT et communale ou intercommunale pour le PLU ou le PLUI. L'échelle supra-communale est devenue depuis la loi SRU l'échelle semblant la plus appropriée concernant la planification du littoral, avec la prise en compte des enjeux et des dispositions d'aménagement particulières, incluant un long linéaire de trait de côte et un vaste territoire en profondeur dans l'arrière-pays, ce qui permet une vision et une compréhension plus équilibrées et durables de ces territoires.

L'élaboration de SCOT a rapidement été encouragée avec, en 2002, le principe d'urbanisation limitée en l'absence de ce document, interdisant d'ouvrir des zones naturelles et agricoles à l'urbanisation pour les communes situées à moins de 15 kilomètres du rivage et n'étant pas couvertes par un SCOT. Ce principe de la loi SRU sera applicable à l'ensemble du territoire national à compter du 1er janvier 2017 suite à la loi ALUR, autre signe de la convergence des documents d'urbanisme vers la loi Littoral. Le SCOT apparaît de plus aux élus locaux comme une alternative en leur offrant la possibilité de reprendre en main l'aménagement de leurs espaces, en l'élaborant eux-mêmes et délimitant sur carte les principes de la loi tout en restant suffisamment « imprécis » pour disposer d'une marge de manœuvre rendant l'appréciation du juge délicate[6]. La part de SCOT est ainsi plus importante sur le littoral que dans le reste de la France, la quasi-totalité des communes littorales étant désormais couvertes par un SCOT approuvé ou en cours d'élaboration.

Le recours au SCOT pour la planification ouvre par la suite la voie au PLU qui, compatible avec le SCOT, renforce leur sécurité juridique au maximal, garantissant une certaines garantie pour les municipalités quant à leur projet d'urbanisme. Les PLU/PLUI ou POS concernent aussi la quasi-majorité des communes littorales qui sont incitées à en adopter du fait des problématiques de pression foncière, de la cohabitation de multiples usages, d'activités et des règles d'aménagement spécifiques au littoral. L'application de la loi Littoral pose cependant des difficultés quant à l'élaboration des PLU par la traduction de ses concepts.sssssss

L'échelle intercommunale, désormais encouragée par les lois Grenelle et la loi ALUR, était aussi l'une des échelles privilégiées par la loi Littoral et était vue , dès 1995, par certains juristes comme *« la condition nécessaire de l'aménagement harmonieux du littoral »*[7], toujours dans une recherche de la meilleure cohérence géographique possible.

En revanche, l'absence de document d'urbanisme sur une commune ne permet pas de possibilités de développement selon la règle de la constructibilité limitée hors documents d'urbanisme.

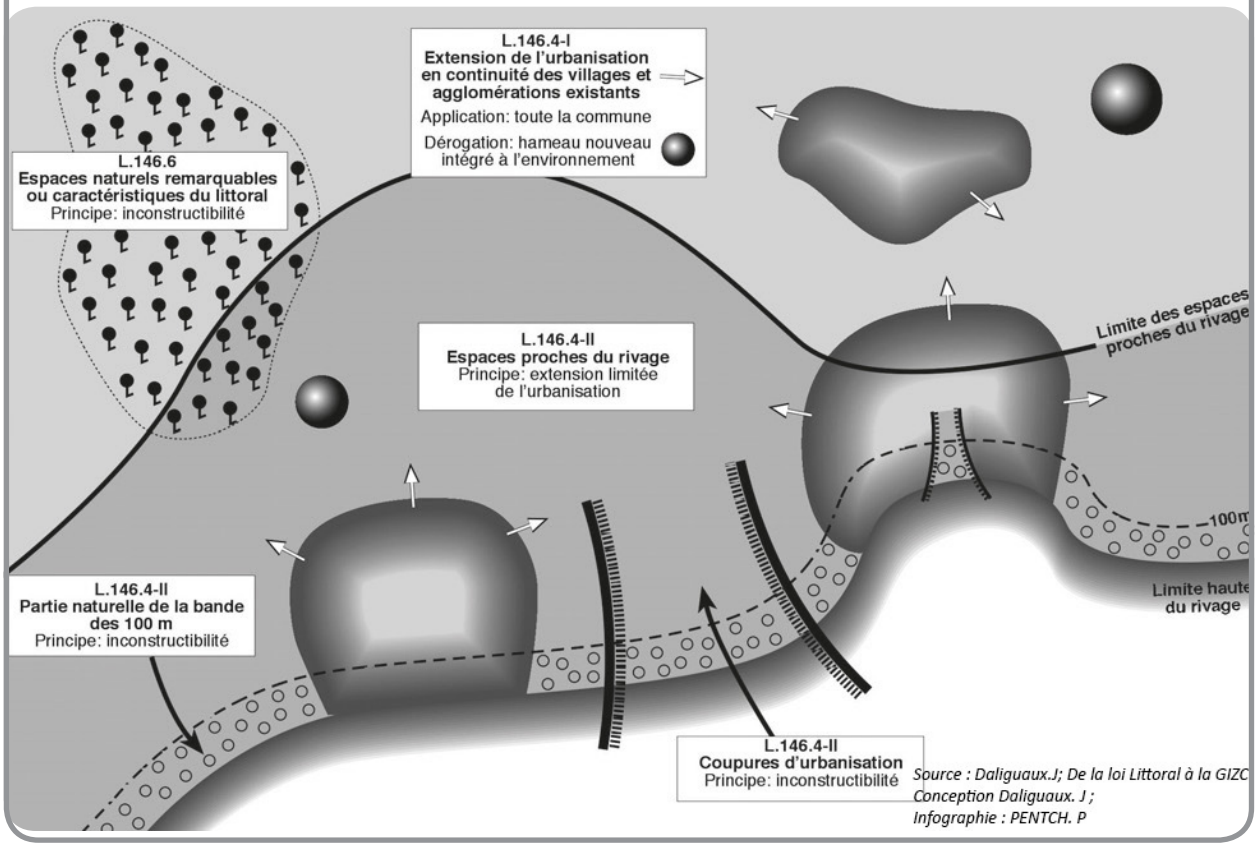
6. Daligaux, Jacques, et Paul Minvielle. « De la loi Littoral à la Gestion Intégrée des Zones Côtières ». Méditerranée, no 115 | 2010 (30 décembre 2012). http://mediterranee.revues.org/5122#notes.

7. Becet, Jean-Marie. *« L'intercommunalité pour une gestion plus rationnelle du littoral »*. In Intercommunalité : Invariance et mutation du modèle communal français, Presses universitaires de Rennes. Rennes, 1995.

6. Les principes d'aménagement du littoral

La loi Littoral met en place des règles d'urbanisme spécifiques au littoral dans les articles L121-1 à L121-37 du code de l'urbanisme que les communes concernées se doivent de respecter. Ces principes s'inscrivent dans la lignée des grandes orientations de la loi : la maîtrise de l'urbanisation et la protection des milieux naturels.

***Schéma 2 :* Synthèse des principes de la loi Littoral**



a. Extension de l'urbanisation en continuité (L121-8 à L121-12)

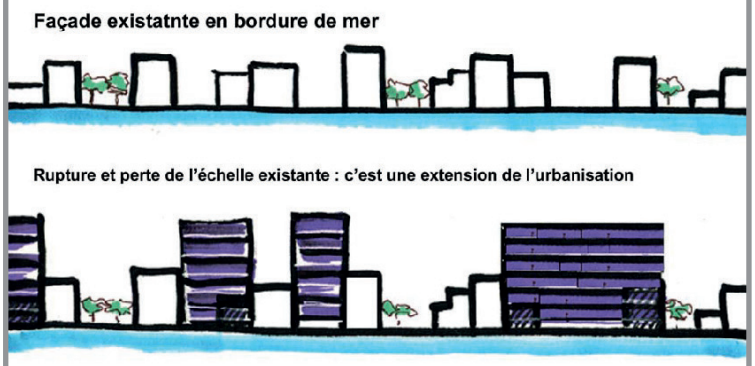
La loi Littoral pose comme principe que *« l'extension de l'urbanisation doit se réaliser soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement »*. Cette règle a pour but d'empêcher le mitage de l'espace.

En s'appliquant à l'ensemble du territoire communal, elle permet d'éviter le développement anarchique d'îlots de construction, tout comme elle concerne tout type de constructions.

Le principe de continuité repose sur des critères de distance des nouvelles constructions par rapport à une surface bâtie déjà existante, suffisamment dense, mais également sur un critère de respect de la typologie des lieux. Il est difficile de déterminer jusqu'à quelle distance la proximité immédiate du bâti est retenue, le juge utilise alors la *« méthode du compartiment »* pour évaluer si des éléments de rupture entre les deux espaces existent. Cette méthode consiste à délimiter des compartiments de terrains. Il peut de plus prendre en considération d'autres éléments comme la densité ou le coefficient d'occupation du sol qui doit rester pertinent entre les

zones concernées. De ce fait, une extension de l'urbanisation peut être comprise comme étant *« la création d'un nouveau quartier, l'extension ou le renforcement significatif de l'espace déjà urbanisé, la modification de façon importante des caractéristiques d'un quartier existant, en le densifiant fortement ou en augmentant la hauteur de façon sensible »*[8]. A l'inverse, la notion d'extension de l'urbanisation ne concerne pas *« le prolongement raisonnable d'un bâtiment existant»* (CAA Nantes, 28/03/2006, commune de Plouharnel, n°05NT00825) ou le comblement de « dents creuses », c'est-à-dire les constructions à l'intérieur du tissu urbain existant, dans le respect des hauteurs de la typologie et de la volumétrie.

***Schéma 3 :* Extension de l'urbanisation**



Source : Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer

Ce principe encourage ainsi indirectement le recours à la densification ou au remplissage des « dents creuses » : le foncier disponible à l'intérieur du tissu urbain. Il s'agit aussi d'une incitation à la rénovation urbaine ou à la reconstruction des bâtiments (si les documents d'urbanisme le permettent dans ce dernier cas de figure).

Cependant, les limites d'un tel système est qu'il n'interdit pas l'extension de l'urbanisation pour les communes déjà très fortement urbanisées qui peuvent continuer à s'étendre.

b. Extension limitée de l'urbanisation dans les espaces proches du rivage (L121-40 à L121-44)

« L'extension limitée » vient compléter la notion de l'extension de l'urbanisation des zones littorales en s'appliquant dans les espaces proches du rivage considérés comme des secteurs sensibles à préserver. Un espace proche du rivage est distinct de la bande des 100 mètres et peut aller bien au-delà de celle-ci. Ces espaces sont définis par une jurisprudence selon trois critères, sans qu'il ne soit possible de s'appuyer que sur un critère unique :

- La distance au rivage en prenant en considération le relief et le paysage ;
- La co-visibilité ;
- La nature de l'espace, urbanisé ou non.

8. Direction Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. « Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ». Ministère de l'Environnement de l'Energie et de la Mer, Juillet 2006. http://www.developpement-durable.gouv.fr/Littoral,13677.html.

A ceux-ci, peuvent se rajouter d'autres critères (écosystèmes, coupure importante, …) dont le juge peut tenir compte. Cette limite n'est pas établie selon une distance précise et peut varier d'un espace à l'autre.

Généralement, cet espace ira plus en profondeur selon que le terrain est plat ou naturel et à l'inverse sera plus étroit en zone urbaine.

Cette limite se retrouve dans des documents ayant une échelle géographique suffisamment large (SCOT) mais n'a pas de limitation précise au niveau de la parcelle à l'échelle communale et se retrouve peu dans le PLU, ce qui peut être source de contentieux. C'est en ce sens que le rapport « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral » de 2014 préconise de préciser cette limite des espaces proches du rivage dans les documents d'urbanisme (particulièrement les PLU), notamment en profitant pour cela de leur révision[9].

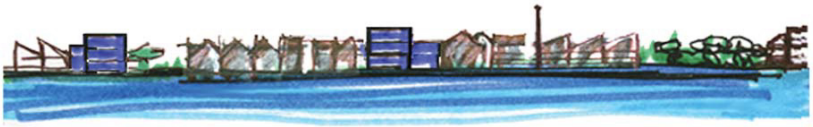
Dans ce type de secteur, seule une « extension limitée de l'urbanisation » est acceptée afin d'éviter une artificialisation excessive des espaces proches du rivage et ainsi privilégier plutôt un développement en profondeur dans les terres.

Si les espaces proches du rivage ne sont pas délimités dans le SCOT, le rapport de présentation du PLU doit justifier les extensions de l'urbanisation dans ces secteurs. La détermination des extensions limitées a fait l'objet d'une jurisprudence très fournie dans les années 1990. Il n'existe pas de définition de l'extension limitée de l'urbanisation dans le code de l'urbanisme, il y a donc une appréciation souveraine du juge.

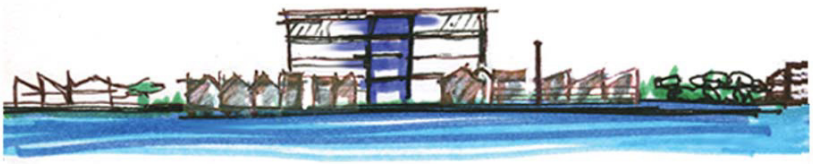
Les extensions de l'urbanisation dans les zones proches du rivage ne sont possibles que si les nouvelles constructions ne sont pas surdimensionnées au niveau de la surface, de la densité et de la hauteur par rapport au reste du bâti déjà existant.

***Schéma 4 :* Extension limitée de l'urbanisation**

Façade existante



Respect des échelles, rythmes et volumétries : c'est une extension limitée de l'urbanisation

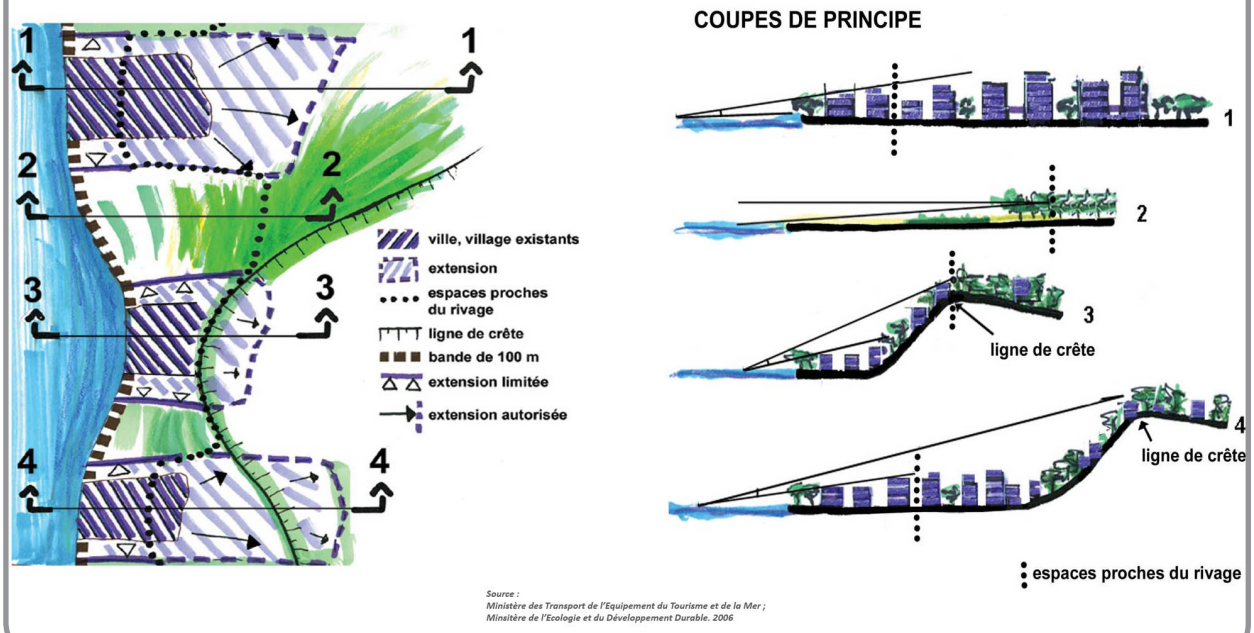


Rupture et perte de l'échelle existante : ce n'est pas une extension limitée de l'urbanisation

Source : Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer

9. HERVIAUX, Odette, Jean BIZET, et Commission du développement durable. « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines ». Paris: Sénat, 21 janvier 2014. https://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf.

***Schéma 5 :* Clés de détermination des espaces proches du rivage**



Source :
Ministère des Transport de l'Equipement du Tourisme et de la Mer ;
Minsitère de l'Ecologie et du Développement Durable. 2006

c. L'exception des hameaux nouveaux intégrés à l'environnement

Les hameaux nouveaux intégrés à l'environnement constituent le seul moyen de créer de nouvelles zones urbanisées sans être en continuité des agglomérations ou villages existants. La notion de hameau nouveau intégré à l'environnement n'est pas clairement définie, ce qui a créé une importante jurisprudence. On peut le présenter à l'image d'un hameau traditionnel comme *« le regroupement des constructions dans une organisation spatiale relativement modeste mais dont la structure est clairement identifiée »*[10]. Le hameau nouveau peut être construit en site vierge ou à partir de constructions isolées en fonction d'un projet d'ensemble établi en tenant compte du paysage et de l'environnement. Cette opportunité d'aménager en dehors des zones urbanisées est cependant rarement mise en pratique à cause des installations de nouveaux réseaux (assainissement, électricité, voirie) et des risques de complications juridiques.

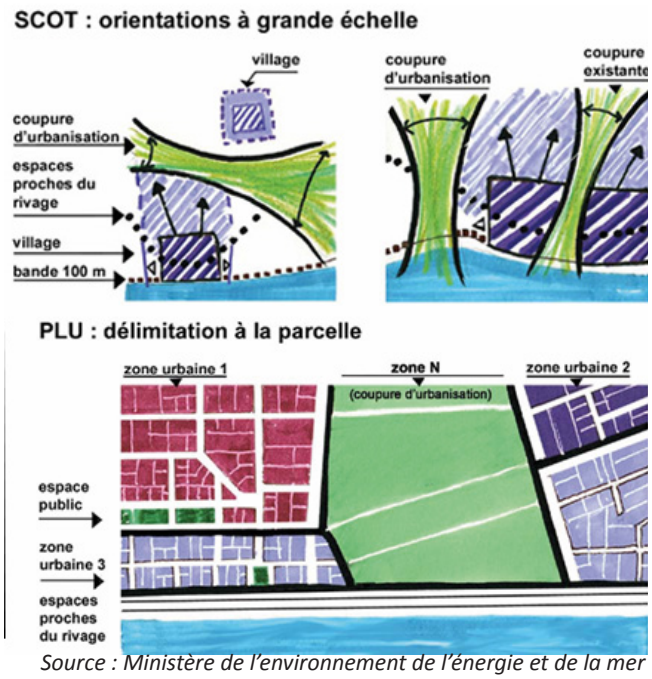
d. Les coupures d'urbanisation (L121-22)

On retrouve ce principe de coupure d'urbanisation au niveau de la parcelle dans le PLU (où il est classé en zone agricole ou naturelle, voire en zones naturelles de loisirs) et à plus grande échelle dans le SCOT. La coupure d'urbanisation pose une impossibilité à aménager ou à urbaniser un espace afin de ménager des sites naturels entre deux zones urbanisées. Une coupure doit être de taille suffisamment significative entre deux zones urbaines pour que sa pérennité soit maintenue.

10. Direction Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. « Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ». Ministère de l'Environnement de l'Energie et de la Mer, Juillet 2006. http://www.developpement-durable.gouv.fr/Littoral,13677.html.

Seules des structures d'accueil légères ou des constructions anciennes déjà existantes peuvent y être tolérées sans que le principe de coupure soit remis en cause. Ce type de coupure est cependant difficile à mettre en œuvre dans un PLU, car difficile à caractériser et à justifier dans les communes rurales avec un faible niveau d'urbanisation, ou devant être précisé finement dans les communes urbaines denses avec un fort taux d'artificialisation. Il arrive aussi qu'il soit difficile de traduire les coupures identifiées dans le SCOT à l'échelle d'un PLU. Les critères environnementaux et paysagers ne peuvent pas non plus justifier la création d'une fracture sociale (volontaire ou non) ou perturber la desserte de transports en commun.

***Schéma 4 :* Les coupures d'urbanisation**



Source : Ministère de l'environnement de l'énergie et de la mer

e. Détermination des capacités d'accueil

La notion de capacité d'accueil renvoie à ce que *« le territoire peut supporter comme activités et usages sans qu'il soit porté atteinte à son identité physique, économique, socioculturelle et aux équilibres écologiques »,* cela afin de déterminer les possibilités à l'implantation de nouveaux aménagements pour les espaces urbanisés ou à urbaniser dans le respect des équilibres territoriaux. La capacité d'accueil est une des notions les plus floues de la loi Littoral, elle se doit d'être respectée dans les documents d'urbanisme, mais aucune méthodologie de leur évaluation n'a été précisée. Il en a découlé pendant un temps une mauvaise interprétation et mise en application, les élus la comprenant souvent comme « ce qui reste à urbaniser » allant ainsi à l'encontre même de ce principe. Ce n'est plus le cas aujourd'hui où les services de l'Etat demande de dûment justifier les calculs permettant d'apprécier la capacité d'accueil.

f. La bande des 100 mètres (L121-16)

C'est tout d'abord les espaces jouxtant directement le rivage que la loi Littoral cherche à protéger, pour des raisons environnementales mais aussi pour y éviter toutes sortes de pressions liées à la multitude des usages qu'attire le rivage. Il s'agit ainsi de diminuer les différents aléas naturels qui y sont liés.

La bande des 100 mètres pose ainsi un principe d'inconstructibilité, en dehors des zones urbanisées, à partir de la limite haute du rivage et des rives des grands estuaires (sans tenir compte des conditions météorologiques exceptionnelles). Cette bande est calculée de manière horizontale en faisant abstraction de tout obstacle ou discontinuité du relief. Les seules exceptions permises sont les *« activités économiques nécessitant la proximité immédiate de l'eau et des installations nécessaires aux services publics »*. Cette bande peut être élargie dans le cadre du PLU, notamment pour des raisons d'érosion, mais l'empressement à urbaniser le moindre espace disponible proche de la mer dès que possible fait que cela se produit rarement. En revanche, pour les espaces urbanisés, ce sont parfois les Plans de Prévention des Risques (PPR) qui jouent un rôle d'inconstructibilité. La bande littorale des communes d'outre-mer est, quant à elle, de 50 mètres pour des raisons d'échelle.

g. Les espaces remarquables et caractéristiques du littoral (L121-23 à L121-26)

Il s'agit des espaces présentant *« un intérêt exceptionnel, unique et rare, et qui nécessite dès lors un régime de protection renforcé »*[11] en étant considérés comme garants des équilibres écologiques et de l'attractivité du littoral. C'est ainsi que l'article L121-23 du code de l'urbanisme pose le principe d'inconstructibilité des *« espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristique du patrimoine naturel et culturel du littoral »*. Les éléments constitutifs de cette liste sont notamment les dunes, les plages, les lidos, les marais, les zones de nidification. Ils correspondent au minimum aux espaces juridiquement protégés ou inventoriés (sites classées, réserves naturelles, réseau Natura 2000, ZNIEFF). Des équipements légers impliquant la gestion peuvent y être réalisés. Les espaces remarquables restent de plus ouverts au public.

Ce principe de protection des espaces remarquables est lui aussi entré dans les habitudes réglementaires, notamment chez les élus, il y a donc peu de contentieux les concernant.

***Photo 3 :* Baie de Troctin à Saint-Malo**

***Photo 4 :* Havre de Saint-Régnier-sur-mer (50)**

11. Gélard, Patrice. *« L'application de la "loi littoral" : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire »*. Rapport d'information n°421. Paris: Sénat, 21 juillet 2004. https://www.senat.fr/rap/r03-421/r03-421.html.

7. Les limites de la réglementation : la loi Littoral en débat

Si la loi Littoral est désormais profondément ancrée, elle a été l'objet de nombreuses critiques et d'une jurisprudence importante pour pallier ses manquements. Son utilité et son application sont aujourd'hui moins sujettes à débat.

Le texte de la loi a montré ses limites et a pu être l'objet de déceptions. Bien qu'elle fut votée à l'unanimité, la plupart des acteurs (Etat, élus, promoteurs immobiliers) ont considéré la loi comme impossible à appliquer, la qualifiant de *« poésie juridique »*[12]. En trente ans d'existence, de nombreux rapports se sont succédés pour pointer ses incohérences et proposer des pistes d'amélioration. Certaines critiques ont été très vives à son encontre allant même jusqu'à la qualifié de *« monument de surréalisme juridique »*[13].

a. Des notions floues suscitant l'incompréhension et de nombreux contentieux

« La loi du 3 janvier 1986 n'est pas un modèle de clarté. Certains articles sont illisibles […]. Les notions de référence n'ont la plupart du temps ni de définition juridique, ni de définition géographique, ni de définition technique »[14]. Le principal défaut très vite identifié après la promulgation de la loi est son incompréhension et son manque de clarté dans son application, à cause de termes juridico-techniques volontairement imprécis pour empêcher l'ouverture à l'urbanisation de nouveaux secteurs. Parmi les principes d'aménagement que nous venons de voir, cinq ne sont d'ailleurs pas définis par la loi, ce qui laisse *« autant d'approches qu'il y a de perceptions » et fait « qu'une telle approche ne peut qu'aboutir à une gestion différenciée des espaces selon l'analyse juridique qui sera faite de chaque cas concret par le juge administratif »*[15]. Il s'agit des notions de *« capacité d'accueil »*, *« d'extension limitée d'urbanisation »*, des *« coupures d'urbanisation »*, des *« espaces proches des rivages »* et des *« espaces remarquables »*. On peut ajouter à ceux-ci le concept de *« hameaux nouveaux intégrés à l'environnement »*. Pour cela, il existe ainsi une jurisprudence importante concernant toute ces notions.

La compréhension de ces principes est pourtant capitale car ils sont liés à des enjeux financiers du fait de la pression foncière et immobilière, le moindre changement d'interprétation ayant des conséquences sur la possibilité de constructions.

Il en découle une certaine *« insécurité juridique »* des projets d'aménagement des communes qui sont soumises à la *« libre interprétation »* du juge, devenu pour certains *« le législateur des*

12. Daligaux, Jacques, et Minvielle, Paul. « De la loi Littoral à la Gestion Intégrée des Zones Côtières » [en ligne]. Méditerranée, no 115 | 2010 (30 décembre 2012). Disponible sur : http://mediterranee.revues.org/5122#notes. (consulté le 30/04/2016)

13. Becet, Jean-Marie. Le droit de l'urbanisme littoral. Collection Didact droit. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002.

14. Coulombié, Henri, et Jean-Pierre Redon. *Le droit du littoral: domaine public maritime, loi littoral, ports maritimes*. Paris: Litec, 1992.

15. Pardini, Gérard. *La protection du littoral.* Collection Pratique du droit. Paris: MB éditions, 2004

lacunes de la loi Littoral »[16] et à qui il est parfois reproché de favoriser une approche trop protectrice de l'environnement. Cette critique ne vient pas seulement de maires ayant eu des litiges sur leur commune et se voyant retirer leur projet d'aménagement mais aussi de constats rendus par le Conseil d'Etat[17]. Il est ainsi reproché à la loi d'être *« devenue une loi de protection de l'environnement et non d'aménagement »* selon Jean Bizet sénateur (LR) de la Manche, ce qui va à l'encontre des objectifs d'aménagement et de mise en valeur du littoral auxquels elle était chargée de répondre.

L'opposabilité directe de la loi contribue d'autant plus à cette *« insécurité juridique »* avec la prolifération de recours en justice, de la part d'associations ou de riverains, parfois accusés de prendre la loi comme prétexte pour protéger des intérêts personnels.

Inversement, la même critique est adressée de la part des défenseurs de l'environnement, très pessimistes quant aux résultats de la loi et qui estiment qu'elle n'a pas réussi à endiguer l'expansion urbaine. Il est aussi vrai que certaines communes se sont empressées d'adopter des POS non conformes peu de temps après la publication de la loi pour continuer l'urbanisation de secteurs[18].

Bien que tous ces principes soient justifiés par la volonté d'aménager au mieux le littoral, leur accumulation sur un même espace peut entraîner des incohérences. Ces incohérences peuvent se faire vis-à-vis d'elle-même : l'installation de structures d'accueil pour le public était jusqu'en 2004 contradictoire avec les espaces remarquables ou l'extension limitée de l'urbanisation qui empêchait toute densification. Ce manque de cohérence peut aussi aller à l'encontre d'autres politiques publiques en empêchant la mise aux normes de certaines installations (création de station d'épuration en discontinuité de l'urbanisation par exemple) incompatibles avec la loi Littoral mais obligatoire par d'autres dispositions.

b. Une loi « universelle » pour des littoraux diversifiés

La loi Littoral a volontairement été écrite avec des principes imprécis afin d'être comprise comme l'énoncé de grandes orientations à l'échelle nationale, pour éviter d'être une accumulation de prescriptions très précises liées aux particularités et à la multitude des configurations du littoral français. C'est une loi unique qui s'applique à non pas à un, mais à des littoraux, du fait de l'existence de plusieurs façades maritimes sur le territoire français. Elle a donc pour défi d'englober cette hétérogénéité afin d'être applicable à tous. De fait, elle nécessite des interprétations au niveau local : la « *loi Littoral est trop floue ou ambiguë pour pouvoir être facilement applicable aux décisions en matière d'urbanisme en l'absence de texte intermédiaire adaptant ses concepts géographiques aux spécificités du territoire […] perdent leur lisibilité voire même leur logique »*[19].

16. HERVIAUX, Odette, Jean BIZET, et Commission du développement durable. *« Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines »*. Paris: Sénat, 21 janvier 2014. https://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf.

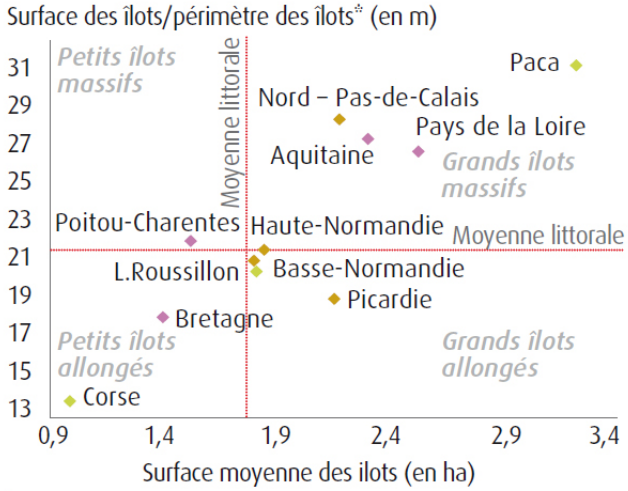
17. IBID

18. Bersani, Catherine, Marianne Bondaz, et Brun Ravail. « Rapport sur les conditions d'application de la loi "littoral" ». Rapport d'information. Paris, 25 juillet 2000.

19. IBID.

Il y a peu de choses communes entre les divers littoraux français. Il paraît, par exemple, inopportun de comparer les littoraux bretons aux littoraux languedociens et plus encore au prisme de l'urbanisation. L'emploi de termes génériques peut désigner des entités bien différentes. Selon les régions, un village ou un hameau nouveau peut ainsi se rapporter à des réalités diverses selon que l'habitat soit traditionnellement diffus ou groupé. L'application de principes dans un lieu peut avoir des effets tout autres ailleurs et conduire à des formes urbaines qu'il aurait fallu éviter. Certaines régions comme la Provence-Alpes-Cote-d'Azur, les Hauts de France, l'Aquitaine, les Pays de la Loire possèdent des îlots d'urbanisation de taille importante mais concentrés et séparés en cela des espaces naturels. Cela n'est pas le cas de régions comme la Bretagne, la Picardie ou la Corse qui possèdent des îlots d'artificialisation allongés empêchant l'ouverture de « fenêtre sur la mer ». Dans le cas de la Bretagne, dont l'urbanisation s'est faite de manière diffuse, cela provoque un mitage de l'espace que la loi Littoral cherchait à éviter. Le principe d'urbanisation en continuité des aires urbaines existantes va alors contribuer davantage au morcellement des espaces naturels ou des surfaces agricoles en faisant se rejoindre les différents points urbanisés. Le caractère universel de la loi se retourne ainsi contre elle-même.

Schéma 6 : Organisation de l'artificialisation des rivages



** À surface égale, plus un îlot est de forme massive, plus le ratio « surface/périmètre » est grand. À l'inverse, plus il est allongé et plus le ratio est faible. Ainsi, avec une même surface, un disque a un ratio nettement plus fort qu'un rectangle de faible épaisseur.*

Source : © IGN-Shom, Histolitt - © IGN, BD Carto®, 2006 - © IGN, BD Topo®, 2009.

c. Une loi au périmètre peu pertinent

La définition du littoral par la loi n'a pas apporté non plus de clarté sur son périmètre. Le choix de la limite administrative des communes comme cadre de référence quant à son application, faute d'une définition plus précise, n'est pas non plus le plus pertinent. Cette définition ne reflète pas les réalités et l'influences du milieu naturel (physique, biologique). Cette limite peut être contraignante et faire de la loi un poids pour les communes qui y sont soumises car le texte s'applique à l'ensemble de son territoire. L'incohérence de ce choix implique que même les zones ré-

tro-littorales de ces communes, s'étendant loin à l'intérieur des terres, sont soumises aux mêmes contraintes que les zones de rivage. Dans le même temps, une commune proche du rivage mais n'ayant aucune frontière commune avec celui-ci (en étant placée derrière les limites communales d'une autre commune) ne sera pas concernée par la loi. L'irrationalité de cette disposition prend son sens avec le cas de la commune de Plouvien (Finistère-29) qui, n'ayant qu'une infirme partie de son territoire jouxtant un fond d'estuaire, entrait dans le cadre de la loi. La municipalité a ainsi préféré céder gratuitement la portion de terrain concernée à la commune voisine pour se dédouaner de l'application de la loi, en contrepartie, cela lui a rendu possible plusieurs opérations d'aménagement interdite par la loi permettant la création d'emplois (parc éolien, développement d'une laiterie).

Il était aussi prévu dans l'article L121-1, l'extension de la loi aux communes rétro-littorales proches du littoral se portant volontaires pour être elles aussi soumises à la loi afin de favoriser une équité territoriale en participant *« aux équilibres économiques et écologiques littoraux bien qu'elles n'aient pas de façade maritime »*[20]. Aucune demande n'a cependant été faite, la loi Littoral étant plus connue pour ses contraintes que pour les avantages qu'on peut en tirer.

Le rapport d'information fait au Sénat « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines » (2014) évoque deux méthode nouvelles pour mesurer le périmètre de la loi littoral :

- Selon une distance déterminée à partir de la ligne haute des eaux indépendamment des limites communales.
- Selon une appréciation basée sur les conditions géographiques et topographiques du terrain.

Ces deux procédés ont cependant aussi des limites en posant des problèmes d'équité entre les citoyens d'une même commune : des terrains adjacents pouvant avoir des règlementations différentes selon leur positionnement par rapport à une ligne imaginaire.

Ce même rapport mentionne également qu'une modification du périmètre de la loi est désormais impossible par les répercussions qu'elle aurait sur le plan économique et écologique, d'autant plus que l'ensemble du droit de l'urbanisme converge désormais vers la loi Littoral.

d. Tendance « trop dirigiste » de l'Etat

Au fil des rapports, il a été noté que l'Etat, malgré l'instauration des lois de décentralisation juste avant la promulgation de la loi Littoral, ne faisait pas confiance aux élus locaux pour son application. Il adoptait un comportement dirigiste en utilisant la loi Littoral pour garder la mainmise sur les enjeux de ces territoires et le choix des espaces à préserver. Le « porter à connaissance » que délivre l'Etat aux communes sert de ce point de vue de *« prétexte pour imposer aux élus une certaines lecture de la loi »*[21]. Cette situation s'est néanmoins quelque peu atténuée depuis le début des années 2000.

20. HERVIAUX, Odette, Jean BIZET, et Commission du développement durable. « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines ». Paris: Sénat, 21 janvier 2014. https://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf.

21. IBID.

e. Bilan de la loi Littoral

Faire le bilan de la loi Littoral est une tâche difficile tant celle-ci fait l'objet de vifs débats depuis 30 ans entre les experts et les différents acteurs concernés (élus locaux, juges, Etat, associations, riverains, …), chacun ayant sa propre vision sur l'application de la loi. Cependant, depuis les années 2000 en particulier, la situation s'est quelque peu « débloquée » grâce à *« des jurisprudences plus conciliantes, des circulaires ministérielles plus tolérantes et divers amendements [qui] ont mis de la souplesse dans le dispositif »*[22]. La loi est ainsi mieux appréhendée par l'ensemble des acteurs, ce qui contribue à la diminution du nombre de recours en justice ou de contentieux. En parallèle, le rôle de contre-pouvoir que jouaient les associations a diminué, celles-ci étant mal reconnues, peu associées aux projets par les autres acteurs et devant appréhender des réglementations d'urbanisme de plus en plus complexes. Cela pose la problématique de leur relais en tant que dénonciateurs des excès.

Malgré la pression de nombreux lobbys économiques et politiques demandant l'assouplissement de la loi, les rares modifications du texte initial ne l'ont pas vidée de sa substance et n'ont pas remis en cause ses objectifs initiaux.

L'accentuation de la décentralisation, le recul du rôle de l'Etat et la préférence donnée au SCOT et au PLUI. pour la planification territoriale offrent désormais aux élus une marge de manœuvre sur la lecture et la transcription de la loi Littoral.

Ce nouveau contexte fait ainsi dire plusieurs juristes *« qu'il serait dommage de modifier la loi au moment où elle est enfin comprise »*[23]. Les divers amendements et décrets semblent suffisants pour ne pas rendre nécessaire une réécriture de la loi (contrairement à la loi Montagne), cela comporterait des risques pour le gouvernement car celle-ci est très médiatisée et a trait à des concepts de verdissement ou de protection de la nature auxquels la population est très sensible aujourd'hui. La loi Littoral jouit d'ailleurs d'une grande popularité, quel que soit leur rapport au littoral, 94% des français jugent qu'il est important qu'une telle loi existe[24].

8. L'abondance des mesures de protection

A l'ensemble des espaces régis selon les principes d'aménagement rendus obligatoires par la loi Littoral, on peut en ajouter une multitude dépendant de dispositions de protection du patrimoine naturel ou bâti, s'appliquant à tout le territoire métropolitain et pouvant restreindre, décourager ou déconseiller les constructions sur le littoral. Ces règlementations ne sont pas forcément liées au contexte littoral (hormis pour les espaces appartenant au Conservatoire du Littoral), mais

22. Daligaux, Jacques, et Minvielle, Paul. « De la loi Littoral à la Gestion Intégrée des Zones Côtières » [en ligne]. Méditerranée, no 115 | 2010 (30 décembre 2012). Disponible sur : http://mediterranee.revues.org/5122#notes. (consulté le 30/04/2016)

23. Calderaro, Norbert, Jérôme Lacrouts, et Ghislaine Malandin. Le littoral: protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux. Paris: Éd. «Le Moniteur, 2005.

24. HERVIAUX, Odette, Jean BIZET, et Commission du développement durable. « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines ». Paris: Sénat, 21 janvier 2014. https://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf.

plutôt à la qualité des sites, à laquelle les zones littorales sont souvent associées. Certaines de ces mesures apportent des réglementations supplémentaires, pouvant être fortes concernant l'urbanisme, voire l'interdiction des constructions. C'est le cas des sites inscrits et classés qu'ils soient naturels ou bâtis, des espaces naturels sensibles du département (ENS), pouvant être sous la tutelle du Conservatoire du Littoral, des arrêtés préfectoraux de protection des biotopes ou des servitudes des monuments historiques et des « sites patrimoniaux remarquables », remplaçant automatiquement les ZPPAUP et les AVAP depuis la loi du 7 juillet 2016.

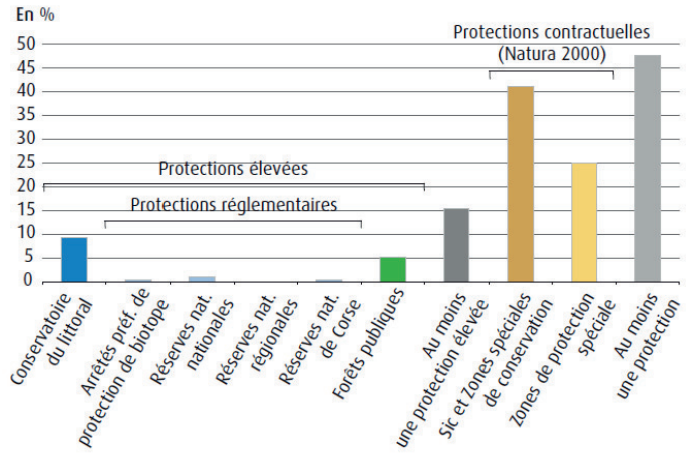
D'autres classements existent liés à la biodiversité des sites : les ZNIEFF, les sites Natura 2000 ou les réserves et parcs naturels nationaux ou régionaux. Si ces zonages ne comportent pas de contraintes réglementaires concernant l'urbanisme, la prise en compte de leur périmètre ou de leur proximité est nécessaire avant de définir tout projet par les grandes orientations qu'ils fixent en matière de préservation de la biodiversité. Le classement de sites pouvant être autant d'arguments en cas de recours judiciaire justifiant le blocage de toutes constructions prévues.

On peut également mentionner les forêts publiques, domaniales ou celles des collectivités territoriales que l'on retrouve très fréquemment sur tout le littoral, gérées par l'Office National des Forêts (ONF). Bien qu'il ne s'agisse pas là d'un outil de protection, leur présence contribue à limiter l'urbanisation.

Au total, on considère que 47,5% des espaces situés à moins de 250 mètres du rivage sont couverts par au moins un type de protection (sans compter les sites inscrits et classés, les monuments historiques et les « sites patrimoniaux remarquables»). Nombre de ces zones cumulent néanmoins plusieurs servitudes ou se trouvent déjà protégées par les principes d'aménagement de la loi Littoral, que ce soit par leur proximité du rivage ou par leur statut d'espaces remarquables.

Une note de la Commission générale du développement durable datant de 2011 faisait état que près de deux tiers des rivages n'étaient ni artificialisés ni protégés de manière élevée[25], à cette époque, les enjeux d'aménagement ou de protection se reportaient ainsi sur eux.

Schéma 7 : Part protégée des rivages à moins de 250m de la côte par mesures de protection



Note : Pour simplifier les propos, on considère que les forêts publiques sont des protections élevées.
Source : © IGN-Shom, Histolitt - ONF, forêts publiques, février 2012 – MNHN, espaces protégés, 1er janvier 2011 – MNHN, Natura 2000, septembre 2011 - © IGN, BD Carto®, 2006 - © IGN, BD Topo®, 2009.

25. Colas, Sébastien, et SOeS. « Trois quarts des rivages métropolitains sont non artificialisés ». Le point sur - Commissariat général du développement durable, Observations et statistiques, no 153 (décembre 2012). http://www.onml.fr/uploads/media/Point_rivages_BD3.pdf.

9. La mise en application de la réglementation dans un contexte territorial : la commune de Saint-Malo

a. L'application de la loi Littoral sur le territoire malouin

En tant que commune riveraine de la mer, la loi Littoral s'applique sur l'ensemble de la commune de Saint-Malo. Les principes de la loi Littoral se retrouvent dans le SCOT du Pays malouin et dans le PLU de la ville selon le principe de mise en compatibilité.

Le SCOT

Le SCOT en vigueur sur le Pays de Saint-Malo a été approuvé en décembre 2007. Sa révision a été lancé le 1er juillet 2013 et est à ce jour toujours en cours d'élaboration, pour une approbation prévue courant 2017. Ce SCOT concerne 74 communes (dont 24 communes littorales) réparties en plusieurs « Etablissements Publics de Coopération Intercommunale » (EPCI) : une communauté d'agglomération et trois communautés de communes.

Le PLU

L'urbanisation de la commune est régie par le PLU approuvé en 2006 (soit avant l'approbation du SCOT actuel). Il a été élaboré en remplacement de l'ancien POS, suite à la loi SRU. En 10 ans, il a fait l'objet de plusieurs modifications ou modifications simplifiées.

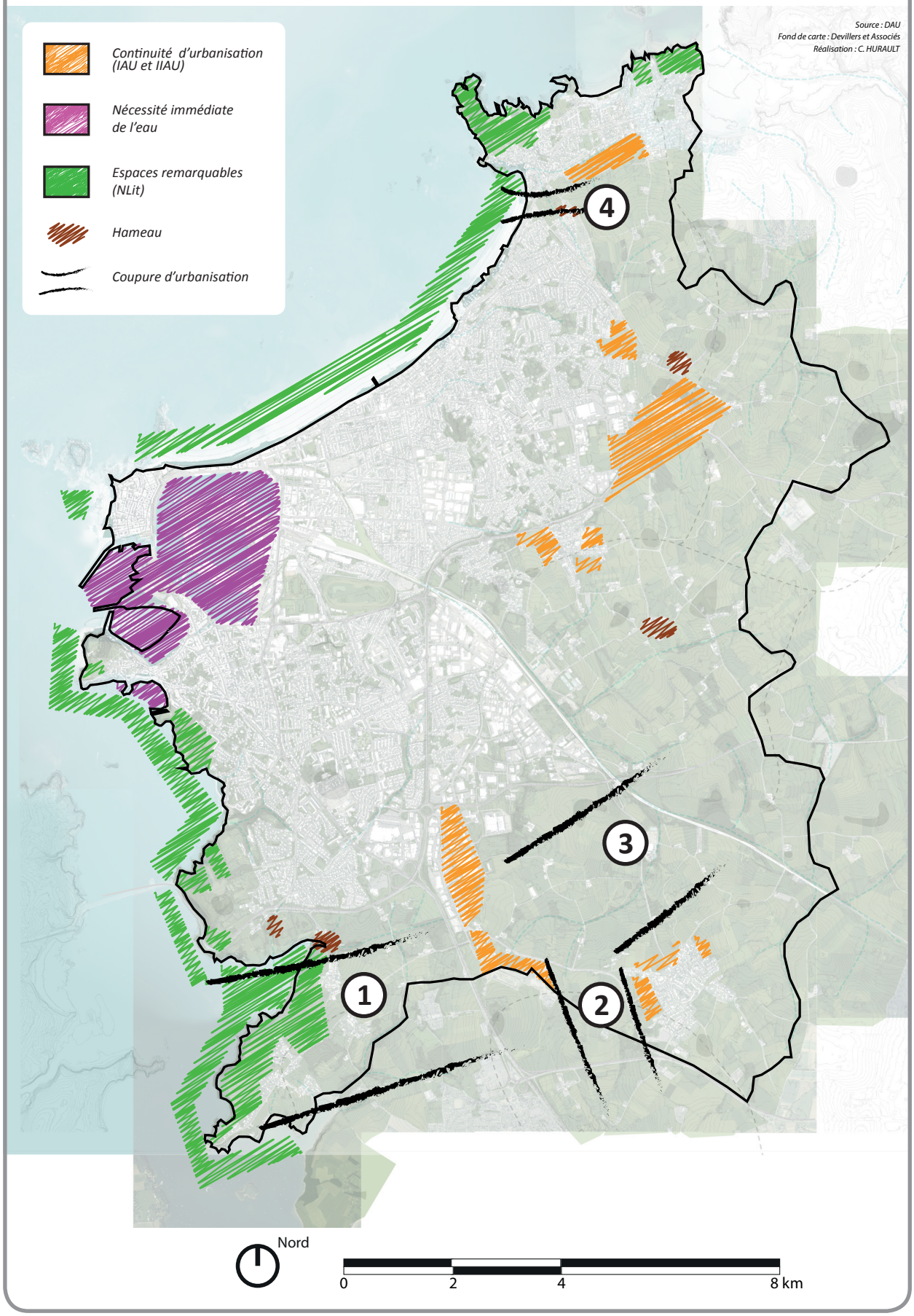
Une procédure de révision générale du PLU de Saint-Malo a été lancée le 25 juin 2015 pour sa mise en conformité avec la loi Grenelle II et la loi ALUR d'ici le 1er janvier 2017. Cette date ne devrait pas pouvoir être respectée, comme c'est le cas pour de nombreuses communes partout en France. Aucune mesure transitoire n'est prévue à ce jour par le législateur. Un cavalier législatif pourrait éventuellement voir le jour prochainement afin de donner plus de temps aux communes pour se mettre en conformité avec les lois Grenelle et surtout la loi ALUR.

Saint-Malo étant une commune littorale et comprenant également des zones Natura 2000, le PLU doit aussi être soumis à une évaluation environnementale.

Ce PLU ce devra d'être compatible avec le nouveau SCOT.

Nous nous appuierons ici sur l'analyse du PLU de 2006 pour procéder à l'analyse de la traduction des principes d'aménagement du littoral sur le territoire malouin ***(Carte 2)***. Les orientations du SCOT étant encore débattues à l'heure actuelle et le zonage de la révision du PLU en cours n'étant à ce jour pas établi.

***Carte 2 :* La traduction des principes de la loi Littoral dans le PLU de 2006 de Saint-Malo**



L'extension de l'urbanisation en continuité de l'existant : l'extension de l'urbanisation du PLU de 2006 suit cette règle en reprenant les anciens secteurs du POS de 1991 situés en lisière de ville destinés à l'urbanisation ou en en ouvrant de nouveaux en respectant le principe de continuité.

Les hameaux : la commune compte de nombreux hameaux pouvant être proches de la lisière de la ville (en ayant été rattrapés par l'urbanisation de celle-ci) ou plus éloignés en étant ancrés plus en profondeur dans l'espace rural. Le PLU ne laisse que des possibilités limitées à ces hameaux de se développer, ils doivent strictement se limiter à leur périmètre dans les cas où ils ont vocation à le faire.

Espace proche du rivage : une particularité de Saint-Malo sur ce point est que la commune a marqué sa volonté de ne pas cartographier ce type d'espace. Saint-Malo doit ainsi justifier dans son zonage l'aménagement des zones pouvant être considérées comme espace proche du rivage en vue d'une urbanisation limitée.

Coupure d'urbanisation : Le PLU actuel définit plusieurs coupures d'urbanisation afin de préserver les espaces restés libres au sud de la commune, comme c'est le cas entre le sud de l'agglomération et Quelmer **(1)**, le secteur entre Blanche-Roche et Château-Malo **(2)** et celui entre Fougerais et Château-Malo **(3)**. La coupure du Davier **(4)** est aussi identifiée au niveau de la plage du Pont entre Paramé et Rothéneuf.

La révision du SCOT du Pays Malouin, exige de chacune de ses communes littorales de posséder au moins une coupure d'urbanisation afin de garantir une sécurité juridique face aux éventuels recours.

Photo 5 : *Coupure d'urbanisation du Davier entre Paramé et Rothéneuf*

Espaces remarquables : Ces espaces sont traduits dans le PLU en zone « NLit » qui définit *« une zone naturelle de protection et de sauvegarde des milieux écologiquement sensibles, des sites et des paysages remarquables ou caractéristiques du littoral ainsi que des secteurs où doivent être maintenus des équilibres biologiques ».* Ces zones correspondent aux espaces naturels et maritimes de bord de mer (dunes, plages, falaises). Elles correspondent à des périmètres de sites inscrits ou classés.

Activités nécessitant la présence de l'eau : Il s'agit à Saint-Malo des activités portuaires : port de commerce, port de pêche, port de plaisance et les activités de réparation navale. Ces activités se concentrent autour des quatre bassins intérieurs qui constituent le port ainsi que sur l'avant-port de pêche, l'écluse du Naye, la gare maritime, le port de plaisance des Bas-Sablons, l'anse Solidor et la cale Saint-Pierre. Ces zones sont classées UP dans le PLU de 2006 ou UPL pour les activités de plaisance.

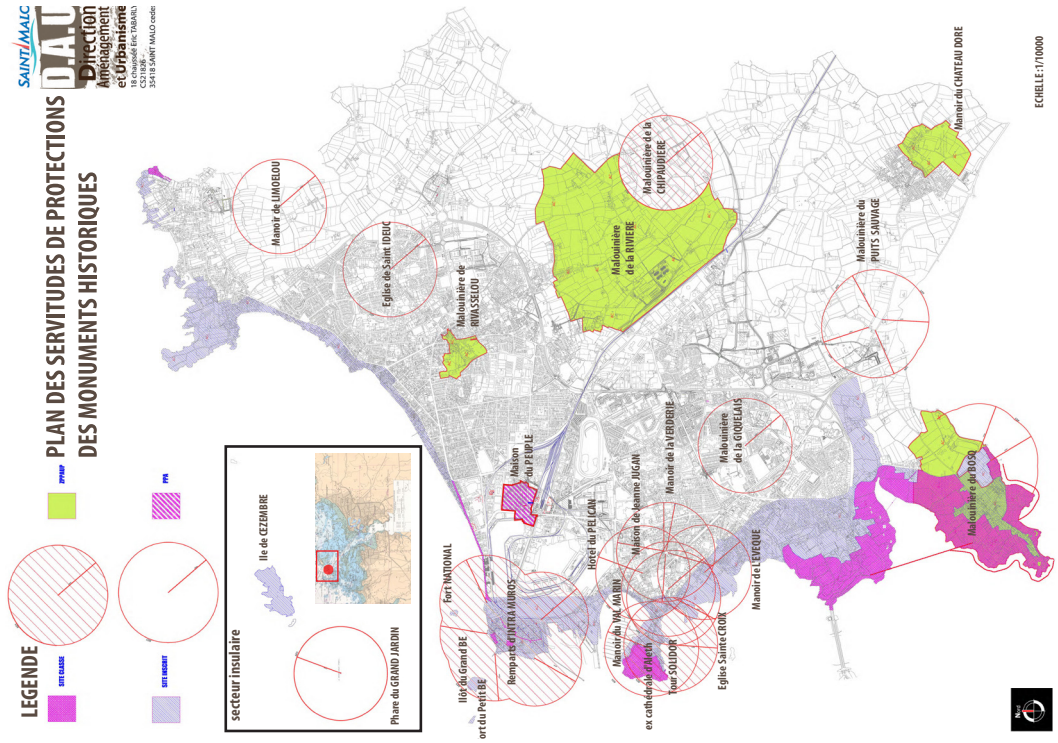
b. ii. Les autres servitudes de protection sur le territoire malouin

Saint-Malo possède d'autres éléments servitudes de protection indépendants de la loi Littoral qui pose des incitations ou des prescriptions dans l'aménagement de certaines zones. Parmi les mesures de protection d'espaces naturels on retrouve les classements liés au Conservatoire du Littoral (Carte 3), aux ZNIEFF, aux sites Natura 2000 (Carte 4) mais également au parti naturel des sites inscrits et classées au titre de la loi du 2 mai 1942. D'autres servitudes sont aussi liées au patrimoines bâti de la ville dont la richesse de celui-ci, témoins du passé historique de la ville avec près de 83 monuments historiques, ajoutent de nouveaux périmètres de protection ayant un impact sur l'aménagement urbain.

Carte 3 : Site du Conservatoire du littoral à Saint-Malo

Carte 4 : ***Classement d'espace naturel autre que ceux de la loi Littoral à Saint-Malo***

Carte 5 : ***Plan des servitudes de protection des monuments historiques***



II. SE PROTÉGER DES DANGERS DU LITTORAL : UNE RÉGLEMENTATION ADAPTÉE AUX RISQUES

1. Un territoire fortement soumis aux risques naturels

Comme nous l'avons déjà mentionné, le littoral est un espace naturellement vulnérable. Si les techniques d'aménagement du littoral se sont améliorées et sont devenues plus fiables au fil des siècles, donnant la possibilité de bâtir toujours plus sur cet espace autrefois craint pour son instabilité, les risques n'ont pas pour autant disparu. Les aléas n'en sont en effet que plus importants avec l'augmentation de la concentration des populations et des activités sur le littoral.

En France, les Plans de Prévention des Risques Littoraux traitent des mesures réglementaires prenant en considération les différents types de risques sur le littoral : la submersion marine, l'érosion du trait de côte et la migration dunaire. Bien que ce document existe depuis de nombreuses années, ce n'est que depuis 2010 et les destructions engendrées par la tempête Xynthia, qu'une volonté politique marquée a fait s'accélérer les dispositions et les outils méthodologiques liés à ces problématiques de risques sur les littoraux.

a. La submersion marine

La submersion marine est le risque le plus fréquent sur les sites en bord du rivage. Il s'agit d'un phénomène d'inondation temporaire des espaces littoraux par la mer lors de conditions météorologiques défavorables (grandes marées, vents forts, fortes dépressions …). Ce type d'inondation survient généralement sur les terrains situés en dessous du niveau de la mer. La suppression de zones humides est dommageable en ce sens dans la mesure où elles constituent des *« étendues naturelles d'expansion des eaux et faisant offices d'éponges »*[26].

Beaucoup de digues ont été construites dans les communes littorales les plus soumises au risque de submersion, cela dès que celles-ci ont commencé à s'urbaniser au XIXème. Elles constituent un cordon de sécurité face à la mer. Ces digues ne suffisent cependant pas toujours à protéger des eaux, elles sont souvent anciennes et doivent faire l'objet de contrôles fréquents. Certaines nécessiteraient une remise en état et peuvent céder sous la violence des flots comme ce fut le cas en Vendée et en Charente-Maritime lors de la tempête Xynthia. Depuis cet événement ayant provoqué un lourd bilan humain et économique, l'Etat a rendu obligatoire la prescription du plan de prévention des risques de submersion marine (PPR-SM) pour toutes les communes littorales qui n'en étaient pas encore dotées. Il a en effet été constaté que les outils méthodologiques des PPR-SM ne correspondaient plus aux réalités actuelles et devaient être mis à jour, de même que la couverture des risques de submersion semblait insuffisante.

Les manquements aux règles de sécurité (sanctionnés dans un cas par une condamnation) et la mise en cause d'une urbanisation trop importante ont incité l'Etat, suite à ce drame, à une plus grande vigilance concernant les espaces urbains proches du rivage et plus de restrictions quant à l'autorisation de nouvelles constructions ou d'aménagement.

26. Petit-Berghem, Yves. Regards sur les littoraux. Caen: SCÉRÉN-CRDP [Académie de Caen], 2013.

Photo 6 et 7 : *Dégats causés par la tempête Xinthya en 2010 en Vendée (à gauche) et à La Rochelle en Poitou-Charente (à droite)*

L'événement de submersion peut être aggravé lorsqu'il se cumule avec d'autres phénomènes d'inondation, en particulier le débordement des cours ou plans d'eau ou la saturation du réseau d'assainissement lors d'inondations pluviales importantes, cette combinaison empêchant l'écoulement normal des eaux usées. La saturation du réseau d'assainissement peut aussi provoquer des rejets d'eaxu usées directement en milieu naturel dans la mer, dont la qualité des eaux pour l'écosystème littoral est une prérogative importante.

Comme pour les autres types de plan de prévention des risques, le PPRSM pose des restrictions réglementaires à l'utilisation du sol sur les secteurs à risques des communes, en déclarant des zones inconstructibles, des zones constructibles sous conditions et des zones constructibles sans aucune condition de prise en compte du risque. Il préconise les mesures à prendre en compte pour diminuer la vulnérabilité des zones concernées. De même, il identifie également les zones n'étant pas sujettes à des risques mais où des aménagements urbains supplémentaires pourraient aggraver ces risques. La délimitation de ces zones doit mener à définir des mesures de prévention, de protection ou de sauvegarde.

Le PPRSM se base sur une cartographie des aléas actuels pour définir quels sont les secteurs d'enjeu. Le zonage réglementaire et les mesures d'interdiction et les prescriptions du PPR sont calculés à partir de l'événement de référence. Celui-ci est modélisé en prenant en compte les niveaux des plus hauts événements historiques passés, de l'action des vagues ainsi qu'une élévation de 20 cm supplémentaire tenant compte d'une éventuel montée du niveau de la mer. Il est ainsi défini des zones classées aléa : faible, moyen, fort ou très fort.

Suivant le zonage déterminé, des principes d'aménagement s'imposent selon la nature des secteurs concernés :

- Les zones non urbanisées soumises à ce risque préservées de toute urbanisation, pour ne pas multiplier les zones à risques.

- Les zones urbanisées soumises à l'aléa de submersion ne peuvent pas s'étendre, toujours dans l'optique de ne pas ouvrir de nouveaux secteurs urbanisés aux risques et ainsi accroître la vulnérabilité, ces secteurs restent constructibles. Les zones urbaines dans un sec-

teur d'aléa fort à très fort demeurent inconstructibles. Des exceptions existent néanmoins concernant les centres urbains, par la définition de «zones d'intérêt stratégique» (ZIS) permettant de cadrer les règles de constructibilité, pour ne pas compromettre leur gestion et leur développement, en particulier en ce qui concerne les opérations de renouvellement urbain ou de densification par l'urbanisation des dents creuses. De tels projets doivent cependant être dûment justifiés et être situés à l'arrière d'ouvrages de protection garantissant un haut niveau de protection, et cela de manière pérenne, pour les zones concernées.

Ces principes s'appliquent également même en présence d'ouvrages de protection, comme ces derniers ont avant tout un rôle de protection de l'existant. En effet, même si la présence d'ouvrage de protection réduit considérablement le risque ou les dégâts qui pourraient y être occasionnés, ces ouvrages ne peuvent être considérés comme infaillibles et *« une zone protégée par une digue reste une zone inondable »*[27]. Le PPRSM devra de plus délimiter une bande de précautions inconstructible à l'arrière de l'ouvrage pour prévenir des risques en cas de rupture de celui-ci.

b. La prise en compte du changement climatique et de la montée des eaux

Les risques de submersions marines actuels pourront être accentués par l'élévation du niveau de la mer constatée depuis plusieurs années et liée au réchauffement climatique. Depuis la fin du XIXème siècle, on estime que la température de la planète a augmenté de 0,5°C et que le niveau de la mer s'est élevé de 15 cm, soit une moyenne de 1,5mm par an.

Ce phénomène de variation du niveau des eaux est naturel mais il est depuis un plus d'un siècle grandement influencé par la fonte des glaces liée au réchauffement climatique provoqué par l'augmentation des gaz à effet de serre. Il faut tenir compte de la probabilité importante que ce phénomène se poursuive et s'aggrave avec des prévisions d'une hausse allant de 50 cm à 1 mètre d'ici 2100 selon différentes estimations. Ce sujet fait l'objet de nombreux débats scientifiques et est sans cesse réactualisé (selon les hausses des températures envisagées) avec les scénarios les plus alarmistes tablant même sur une montée de plus de 3 mètres. La stabilité du littoral sera dans tous les cas profondément remise en question.

La montée des eaux en influant directement les littoraux par une menace plus appuyée des submersions marines nécessitera une surveillance plus accrue de l'état des infrastructures de protection et de prendre des mesures supplémentaires de prévention, en particulier à proximité des sites situés en dessous du niveau de la mer. Le PPR a déjà intégré ces changements en tenant compte de l'élévation du niveau moyen de la mer à l'horizon 2100. Cette échéance a semblé pertinente comme elle correspond également *« à l'échelle temporelle en matière d'urbanisme, la plupart des constructions ayant une durée de vie moyenne de 100 ans (le taux de renouvellement*

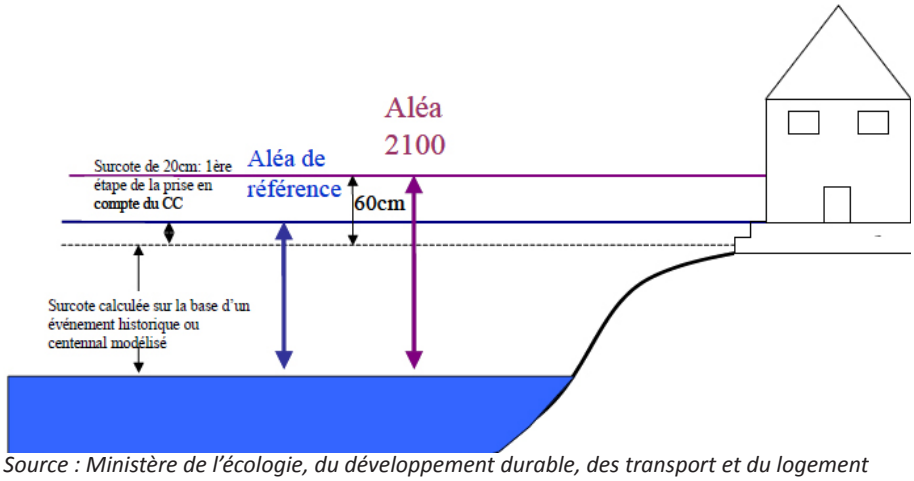
27. Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux, 2011. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/27-07-2011.pdf.

du parc immobilier en France est de 1%) »[28]. Ainsi en plus de l'aléa de référence, le PPRSM évalue l'aléa à l'horizon 2100 en retenant l'hypothèse d'une élévation du niveau de la mer de 60 cm (une des plus pessimiste, pour garantir une marge de sécurité) ajoutant ainsi au minimum 40 cm supplémentaires par rapport à l'aléa de référence. Cet ajout peut être au besoin affiné par des études complémentaires plus précises. Les zones nouvelles concernées par l'aléa 2100 par rapport à l'aléa de référence sont elles aussi soumises à des principes d'aménagement, cependant moins stricts :

- Les zones non-urbanisées deviennent inconstructibles sur cette base si elles se trouvent au minimum dans une zone d'aléa fort.

- Les zones urbanisées ne sont pas rendues inconstructibles sur cette base mais certaines mesures pour réduire la vulnérabilité doivent être prescrites afin que les nouvelles constructions soient déjà adaptées aux risques futurs comme il est plus aisé et moins onéreux de réaliser les travaux nécessaires au préalable (hauteur de plancher)

***Schéma 8 :* Prise en compte du chanchement climatique dans les PPRL**



Source : Ministère de l'écologie, du développement durable, des transport et du logement

c. L'érosion des sols

Le recul du trait de côte est un phénomène naturel du fait des forces exercées par les courants marins sur le littoral, qui font que celui-ci s'érode progressivement. L'urbanisation a tout de même comme effet d'accentuer ce phénomène par la pression qu'elle exerce aussi sur le littoral ou en modifiant les processus d'évolution naturels, comme les digues, les barrages ou les aménagements portuaires, qui peuvent influer sur le sens des courants ou par la perturbation des flux de sédiments. Les activités d'extraction de minéraux ont elles aussi contribué à déséquilibrer le trait de côte. En France, l'Institut français de l'environnement (Ifen) constatait en 2006 *« qu'un quart du littoral reculait du fait de l'érosion »*[29], soit 1 723 km de côtes concernées. En plus de faire

28. IBID.

29. Colas, Sébastien. « Un quart du littoral recul du fait de l'érosion ». Le 4 pages / Ifen, no 113 (septembre 2006). http://www.onml.fr/uploads/media/un_quart_du_littoral_recule_du_fait_de_l_erosion_01.pdf.

perdre du terrain face à la mer, et par conséquent des surfaces constructibles, ce recul du trait de côte peut provoquer des risques d'éboulement, de chutes de blocs et de glissement des terrains au niveau des falaises, en particulier pour les dunes et les falaises «meubles». Ce phénomène est d'autant plus préoccupant que la concentration des activités humaines en bord de mer va en faire une problématique majeure d'aménagement.

L'érosion du trait de côte est aussi influencée par les conséquences du changement climatique. Cela peut se traduire par l'augmentation de l'intensité des tempêtes qui exercent de puissantes forces sur les côtes et accélèrent ainsi le processus. La montée des eaux influe quant à elle directement sur la physionomie du trait de côte en aggravant l'érosion ou par un dépôt plus important de sédiments en résultant.

En parallèle, l'Ifen note l'avancée de près de 10% des terres sur la mer du fait de l'envasement trouvant aussi leur cause dans les mutations apportées par les activités humaines et l'artificialisation des sols, perturbant les équilibres environnementaux et la biodiversité des sites.

d. ii. Un recul raisonné de l'urbanisation face aux risques

Les effets cumulés du recul du trait de côte et de l'augmentation du risque de submersion marine lié à l'évolution du niveau de la mer mènent à préconiser des politiques d'aménagement tendant vers un recul raisonné de l'urbanisation. En effet, même si de nouveaux moyens de protection sont expérimentés ou mis en œuvre, c'est bien avant tout des comportements nouveaux à adopter en matière d'urbanisme qui semblent en mesure d'apporter des solutions de protection de l'urbain face aux dangers du littoral.

« Une logique de précaution serait de limiter les constructions à proximité immédiate du rivage »[30]. De nouveaux permis de construire, en zones urbanisées (seul endroit que les principes de la bande des 100 mètres ou d'espace proche du rivage n'interdisent pas de construire), « les pieds dans l'eau » cherchant à être le plus proche du bord de mer se voient de plus en plus rejetés quand bien même il s'agit des espaces les plus demandés ou le foncier est le plus cher. La prise en compte de ces risques fait désormais préconiser aux politiques d'aménagement un recul raisonné de l'urbanisation. De même, les constructions dans les zones situées en dessous du niveau de la mer doivent être aménagées avec précaution.

30. France, Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, et Christine Bouyer. Construire ensemble un développement équilibré du littoral. Paris: La Documentation française, 2004.

2. La prise en compte des risques sur le territoire malouin

Concernant l'aptitude à se protéger des risques du littoral, l'étude de cas de la commune de Saint-Malo,l, est riche d'exemples comme la ville s'est construite sur un territoire soumis à de violents intempéries de tempêtes ou de marées. Le PPRSM de Saint-Malo est quant à lui en cours d'élaboration, les premiers documents dont les cartes d'aléas ayant été rendues publics en mai 2016.

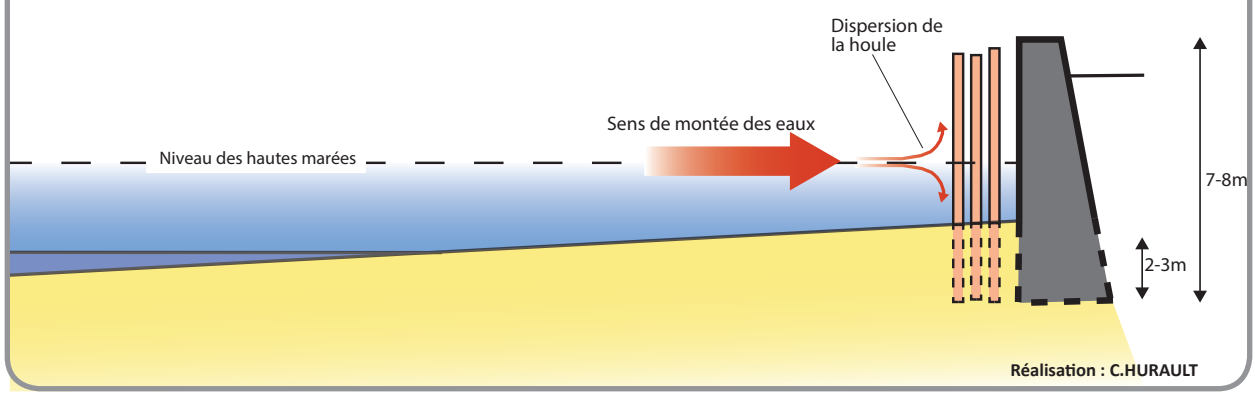
Photo 8 et 9 : *Phénomène de tempête avec une marée de fort coefficient à Saint-Malo sur la digue de Rochebone (à gauche) et sur le Sillon (à droite)*

La submersion marine est le risque majeur à Saint-Malo, la ville ayant appris au cours des siècles à vivre avec et à s'y adapter. Les digues du Sillon et de Rochebonne sont des ouvrages majeurs qui protègent les quartiers de la ville longeant la plage sur près de 4km. Ce dispositif est complété par un système de brises-lames plantées dans le sable à l'avant de la digue et devenues partie intégrante du paysage urbain et balnéaire malouin. Ce système, mis en place à Saint-Malo à la fin du XVIIème siècle et constitué aujourd'hui d'environ 2600 pieux, a pour principe de protéger la digue en ayant pour effet de casser l'énergie de la mer juste avant que celle-ci ne vienne impacter la digue (photo 7). Dans l'époque moderne, la ville n'a pas eu à essuyer d'événement lui occasionnant des dégâts trop importants. Des destructions partielles de la digue sont tout de même à noter en 1905 et 1990. La ville n'a cependant pas été trop impactée du fait de l'existence d'un cordon dunaire sous la digue qui empêchait physiquement l'eau de progresser. L'état de la digue est vérifié très régulièrement et aussi après chaque tempête.

Les zones les plus menacées par le risque de submersion marine à Saint-Malo correspondent aux 450 hectares gagnés sur les anciens marais et situés sous la limite des eaux de haute marée et facilement identifiables en analysant la topographie de la commune ***(Carte 6)***. La zone de submersion marine telle qu'elle apparaît sur la carte de l'aléa de référence ***(Carte 7)*** montre ainsi que des aléas forts à très forts concernent les secteurs de Rocabey, les bassins du port, de Marville, de l'hippodrome, de la chaussée du Sillon, et débordant quelque peu sur Courtoisville. Ils s'étendent bien au-delà de ces espaces sur la carte de l'aléa centenal ***(Carte 8)*** ou sur la carte d'aléa sans ouvrage de protection ***(Carte 9)*** où les constructions doivent par conséquent respecter la réglementation en vigueur.

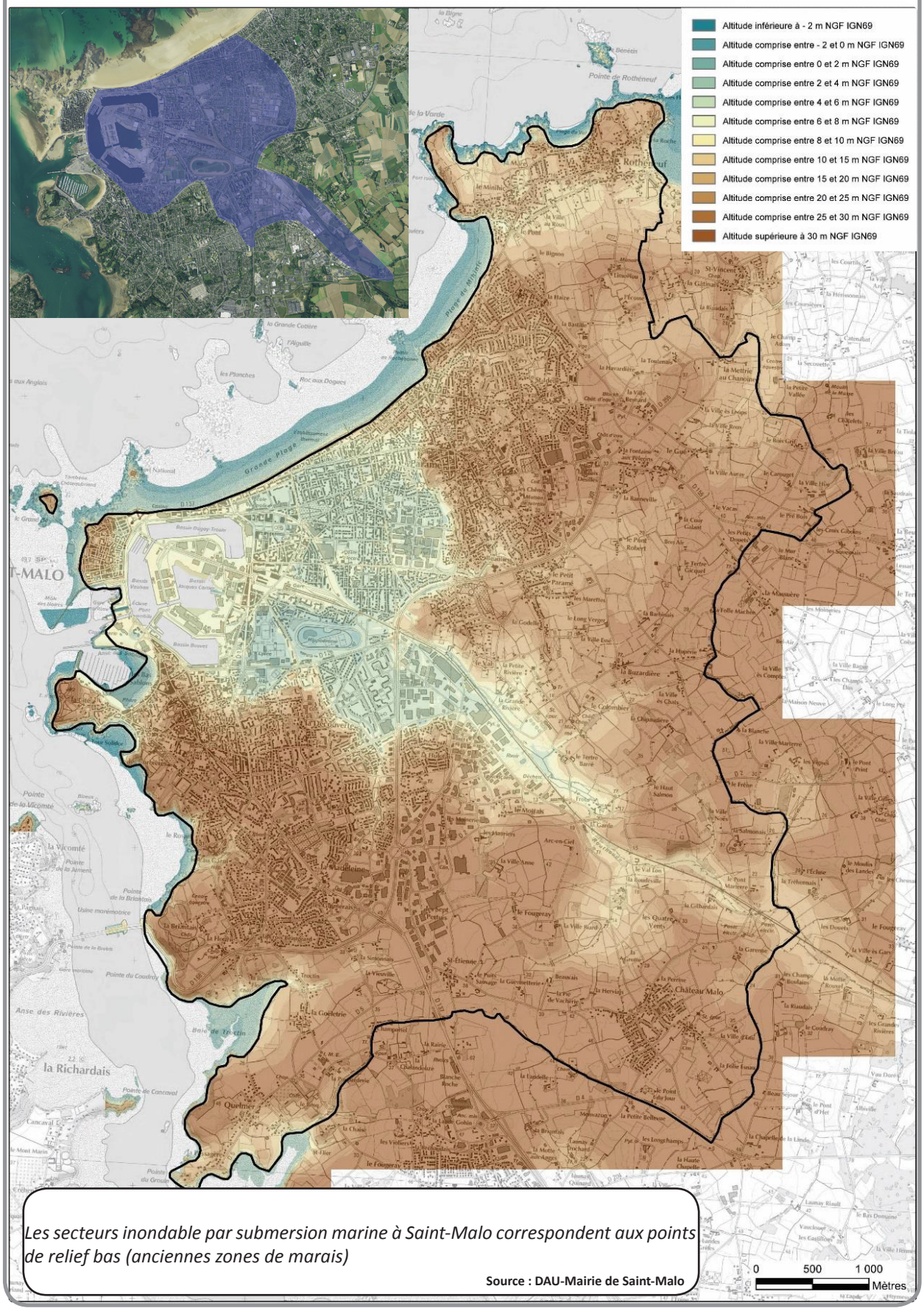
Photo 10 : *Brise-lame sur la plage du Sillon à Saint-Malo*

Schéma 9: *Principe de fonctionnement des brises-lames à Saint-Malo*



Les secteurs menacés par la submersion marine correspondent aux quartiers de la ville où un dynamisme urbain a été impulsé depuis le début des années 2000 avec de grands projets de renouvellement urbain, de requalification de frange urbaine et de densification des dents creuses. De nombreuses surfaces foncières restent encore disponibles et peuvent présenter de nouveaux espaces servant à l'accueil de projets. Ce sont ces mêmes zones qui ont été identifiées comme porteuses d'enjeux pour la ville dans le Projet Urbain Stratégique (PUS) à l'horizon 2030, lancé en 2014 et rendu public en avril 2016. La consolidation de ce quartier émergent entre les trois pôles urbains historiques en fait un lieu idéal pour effectuer un travail de couture urbaine reliant les différents quartiers. En ce sens, une stratégie de repeuplement doit permettre de conforter son développement futur. Saint-Malo ne dispose que de peu de possibilités d'extension d'urbanisation, étant enserrée entre la mer, des espaces remarquables et ne souhaitant pas s'étendre davantage sur de nouveaux secteurs agricoles ou naturels. C'est pour ces raisons que la ville de Saint-Malo a lancé une demande de dérogation au principe d'inconstructibilité en zone d'aléas forts avec la création d'une ZIS. La Ville souhaite profiter de la concomitance de la révision générale de son PLU et de l'élaboration du PPRSM pour arriver à une vraie interaction entre les deux documents.

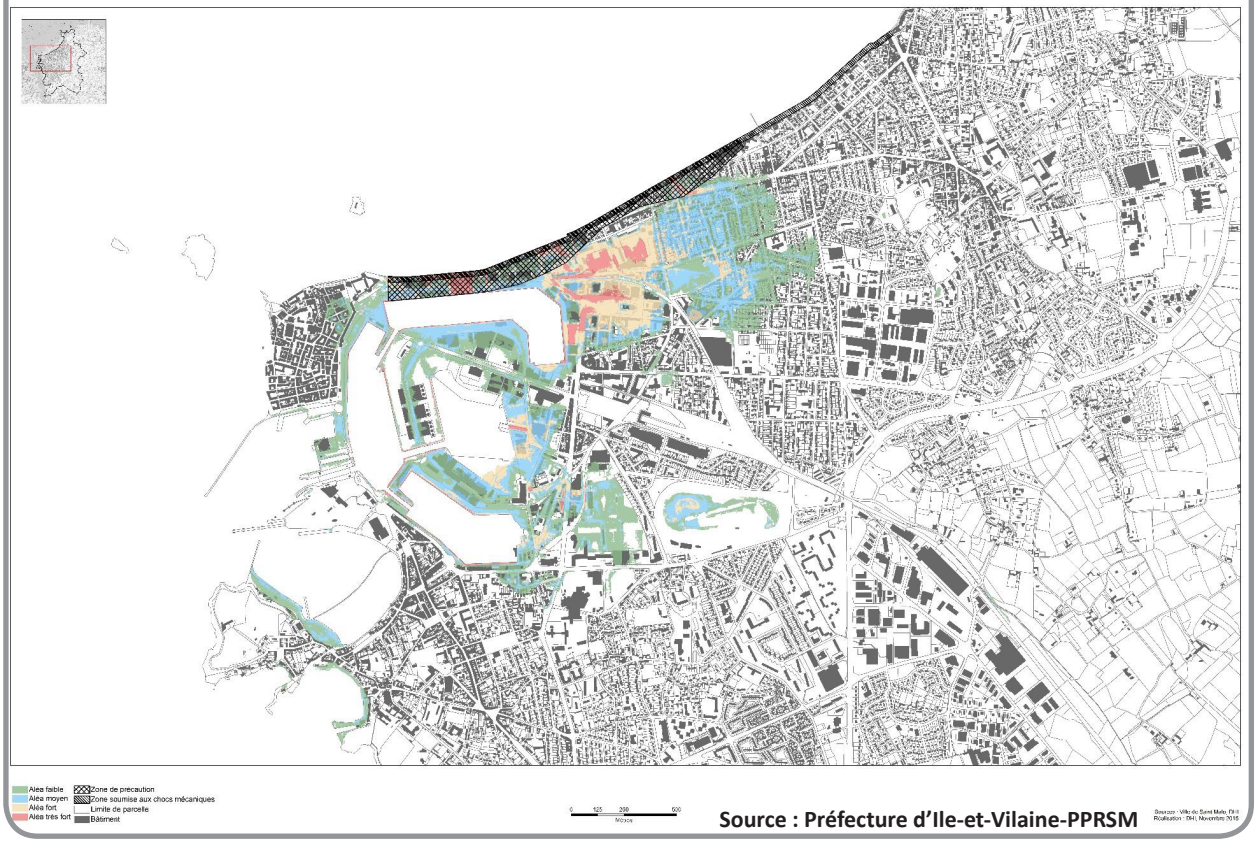
<u>Carte 6 :</u> Topographie de la commune de Saint-Malo



Les secteurs inondable par submersion marine à Saint-Malo correspondent aux points de relief bas (anciennes zones de marais)

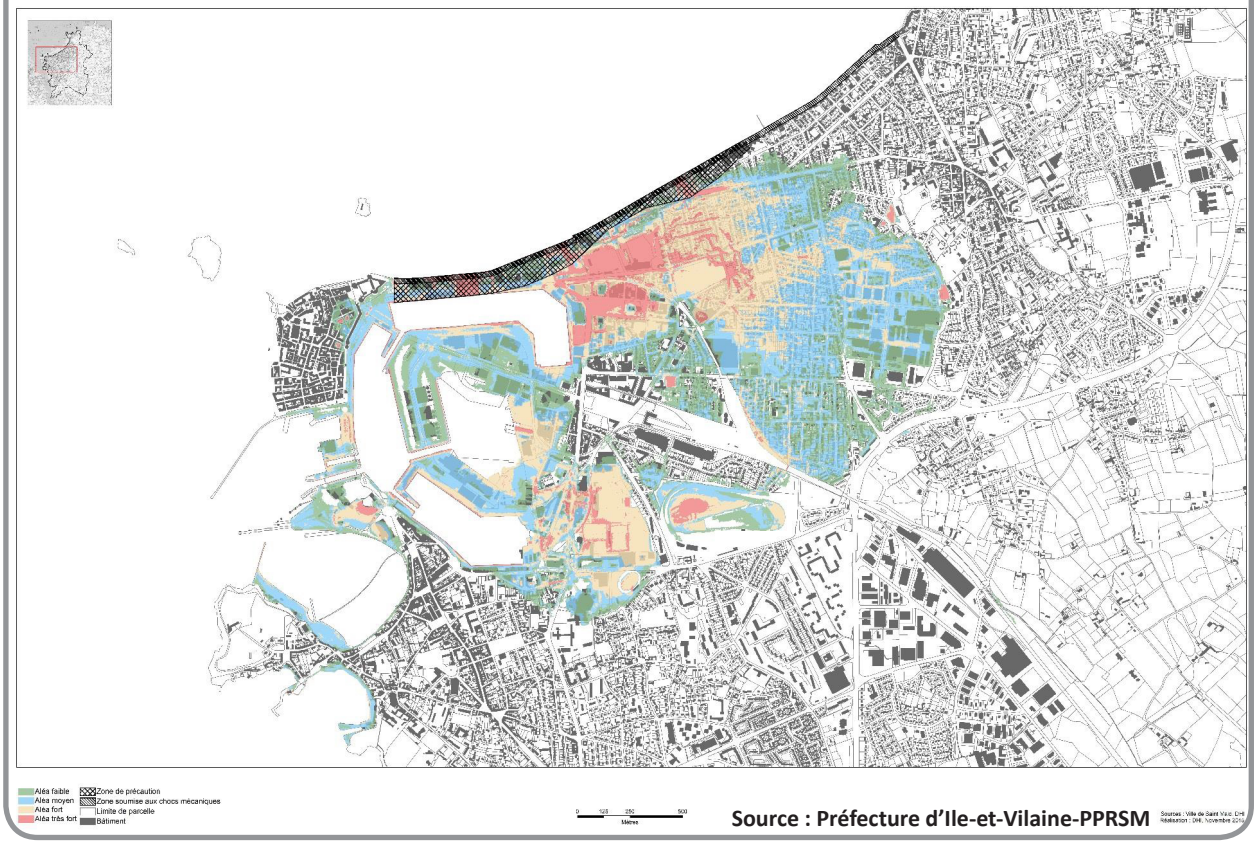
Source : DAU-Mairie de Saint-Malo

<u>Carte 7 :</u> Aléa pour l'élément de référence actuel à Saint-Malo (carte de 2016)



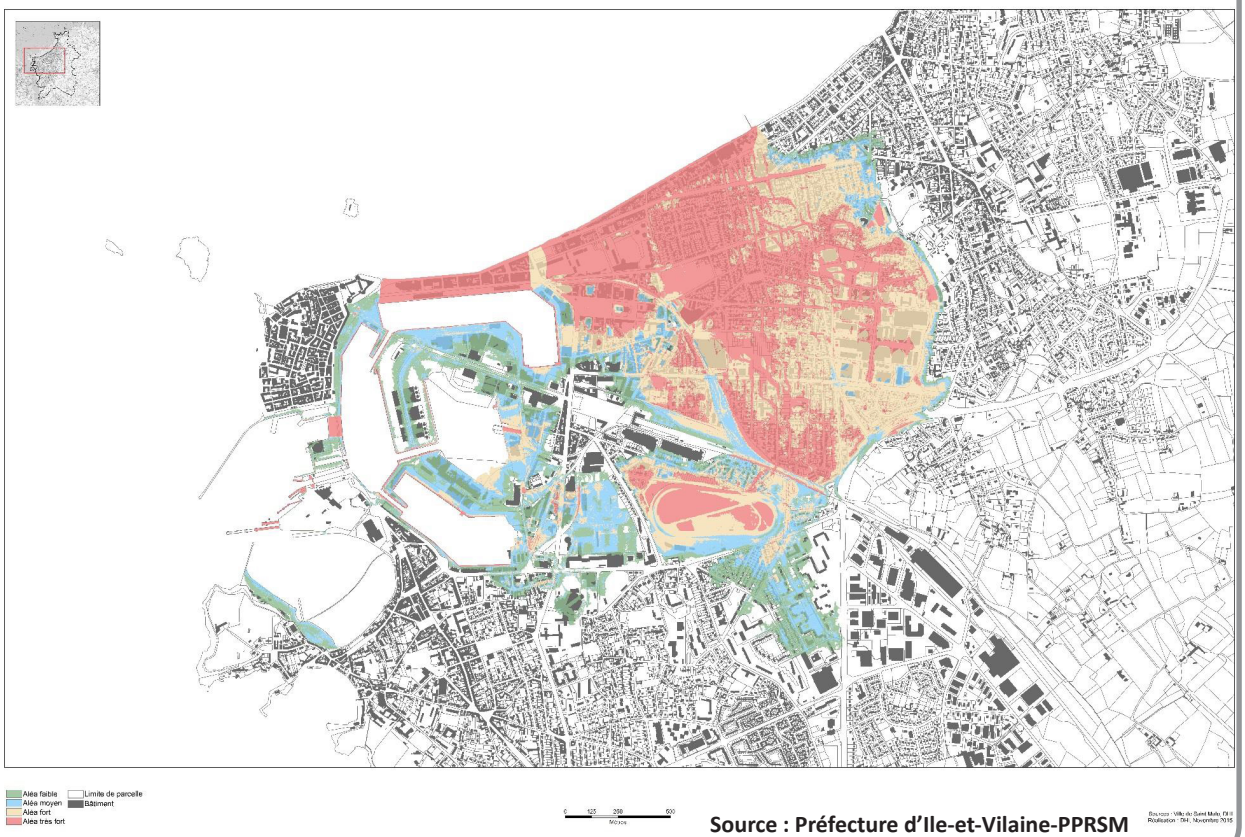
Source : Préfecture d'Ile-et-Vilaine-PPRSM

<u>Carte 8 :</u> Aléa pour l'élément de référence à l'horizon 2100 à Saint-Malo (carte de 2016)



Source : Préfecture d'Ile-et-Vilaine-PPRSM

<u>Carte 9 :</u> Aléa pour l'élément de référence centenal en l'absence d'ouvrage à Saint-Malo (carte de 2016)



Source : Préfecture d'Ile-et-Vilaine-PPRSM

L'érosion du littoral malouin est difficilement mesurable d'autant qu'aucune étude récente n'a évalué ce phénomène. La commune peut connaître des problèmes d'éboulement, de chute de blocs et de glissement de terrain au niveau des falaises, liés au phénomène d'érosion. La ville consacre chaque année un budget important pour les surveiller et les conforter. Des diagnostics géotechniques sont réalisés afin de connaître le niveau des risques. Ceux-ci sont marginaux pour le moment et nécessitent juste des mesures de prévention. En cas de sinistre, plusieurs bâtiments seraient concernés, aussi bien des habitations que des bâtiments administratifs, des commerces et des établissements recevant du public ainsi que des cheminements en pied de falaise.

PARTIE 3 : Construire la ville pour le littoral

Les enjeux d'un urbanisme durable dans l'évolution des villes littorales

Il a fallu plusieurs décennies pour que les effets de la loi Littoral soient notables. Si cette loi a permis de contenir l'urbanisation sur le littoral sans nuire au phénomène balnéaire, elle n'a cependant pas été écrite avec l'intention de fixer un aménagement durable du littoral, son but étant de limiter les abus par des principes d'inconstructibilité et non de faire des prescriptions pour y réaliser des projets de ville durable.

Il s'agit désormais de trouver les stratégies qui pourraient améliorer le cadre urbain en composant avec l'environnement littoral.

I. LA PRISE EN COMPTE DES PRINCIPES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DANS L'AMÉNAGEMENT DES VILLES DU LITTORAL

1. Vers de nouveaux enjeux urbains

La loi Littoral a souvent été considérée comme une « loi de développement durable avant l'heure » par cette recherche d'un équilibre entre préservation de la nature et des espaces littoraux sensibles.

L'urbanisation et la pression que l'homme exerce sur son milieu se sont cependant accentuées depuis sa parution. De nouveaux enjeux apparaissent dans un monde de plus en plus urbanisé. De grandes conférences comme le sommet de Rio en 1992 ou plus récemment la COP 21 à Paris en décembre 2015 tentent de fixer des objectifs à l'échelle mondiale pour limiter l'impact de l'homme et des pollutions qu'il génère sur son environnement.

Les littoraux ne sont pas épargnés et les constats de leur état déjà réalisés. Les perspectives de montée des eaux et d'évolution démographique les concernant dans les prochaines décennies les désignent comme les territoires les plus menacés. Cette situation implique plus qu'ailleurs que des adaptations et de profonds changements s'opèrent sur ces territoires pour arriver à gestion durable de ceux-ci. Malgré le fait que les principes assurant la maîtrise de leur urbanisation ont

longtemps été les plus avancés, la loi Littoral ne peut plus être l'unique rempart garantissant une urbanisation stable et une sauvegarde du littoral.

Une vision intégrative des préoccupations environnementales sociétales et économiques du territoire est aujourd'hui nécessaire.

2. La Gestion intégrée des zones côtières : une nouvelle approche au niveau international

Le concept Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) est apparu après les premières définitions du développement durable, avant d'être repris suite au Sommet de Rio de 1992. Il s'agit d'un outil de gouvernance s'inscrivant dans la logique du développement durable transposant ces objectifs sur le littoral. Ce concept est né du constat de l'intensification de l'urbanisation, de la place des activités humaines, de la surexploitation des ressources naturelles et de la dégradation des milieux naturels. Il ne possède pas de définition unique mais on peut néanmoins retenir celle proposée par le Doyen Prieur à la demande du Conseil de l'Europe : *«on entend par gestion intégrée, l'aménagement et l'utilisation durable des zones côtières prenant en considération le développement économique et social lié à la présence de la mer tout en sauvegardant, pour les générations présentes et futures, les équilibres biologiques et écologiques fragiles de la zone côtière et les paysages »*[1].

Cette notion s'est progressivement installée en Europe et en France où elle *« doit désormais dépasser les approches strictement juridiques et réglementaires fondées sur la contrainte pour privilégier les logiques de projet et de partenariat »*[2]. La GIZC tend ainsi à instaurer une synergie entre plusieurs acteurs, aux intérêts différents, voire divergents, autour d'un projet commun sur le littoral. La GIZC aboutit ainsi à une nouvelle politique du littoral la faisant entrer dans une nouvelle ère *« après le littoral aménagé et réglementé, le littoral concerté »*[3]. La gestion intégrée propose de plus une approche englobant la terre et la mer qui constitue le fondement du processus d'intégration. Cet outil laisse néanmoins planer de nombreuses interrogations quant à sa mise en œuvre.

3. Une réglementation intégrant davantage le concept de durabilité

En matière d'urbanisme en France, les lois Grenelle de 2007 et 2010 ont introduit les objectifs environnementaux dans les SCOT et les PLU. Plus récemment c'est la loi pour un accès au logement et à un urbanisme rénové (loi ALUR) de 2014 qui est venue apporter de nouvelles mesures en vue d'un urbanisme durable, en cherchant à limiter l'étalement urbain.

1. Cité par LOZACHMEUR dans un article intitulé *Les directives territoriales d'aménagements et les schémas de mise en valeur de la mer en tant qu'instrument de GIZC.*

2. DATAR. Dossier de presse du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de Limoge du 9 juillet 2001. Paris: Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'environnement, 2001.

3. Merckelbagh, Alain, et Louis Le Pensec. *Et si le littoral allait jusqu'à la mer !* Versailles: Quæ, 2009.

La loi Littoral a donc été précurseur de certains principes d'aménagement qui tendent à s'appliquer désormais à l'ensemble du territoire national, en témoigne la notion de maîtrise de l'urbanisation de la loi SRU de 2000, puis reprises en 2010 par la loi Grenelle II avant d'être très clairement affichée par la loi ALUR de 2014, auquel s'ajoute le principe de densification des centres urbains existants. D'autres réglementations arrivent ainsi en complément en faisant intégrer aux documents d'urbanisme des notions de développement durable devant guider l'aménagement des villes dans le futur. La « grenellisation » des SCOT et PLU doit être effective d'ici le 1er janvier 2017.

4. La gestion de l'étalement urbain

La forte progression de l'étalement urbain dans les communes littorales rapportée à leurs faibles espaces disponibles en fait un des enjeux prioritaires de ce territoire. En cela, les villes littorales cherchent à appliquer les mêmes stratégies que les autres entités urbaines, en limitant leur extension pour préserver les espaces naturels et terrains agricoles et éviter le mitage urbain à travers ceux-ci. L'extension de l'urbanisation, avec la périurbanisation, engendre aussi le recours important aux véhicules privés rendus nécessaire dans les déplacements quotidiens et par conséquent l'émission de gaz à effet de serre (GES) qui en découle. Ce sont autant de problématiques urbaines et environnementales que seule une gestion raisonnée de l'étalement urbain peut résoudre.

L'objectif est donc à présent de continuer le développement urbain en « construisant la ville sur la ville » et ainsi aboutir à un modèle de ville plus dense. La densification est aujourd'hui une politique d'aménagement phare avec la loi ALUR et apparaît en effet comme un moyen privilégié de lutter contre l'étalement urbain. Elle est possible par la réappropriation de fonciers mutables à saisir, par le comblement des « dents creuses » ou des fonds de parcelle des surfaces urbanisées afin de tendre vers l'optimisation foncière de chaque espace libre d'un territoire limité.

C'est le renouvellement urbain qui apparaît comme le meilleur moyen de redensifier la ville. Les centres urbains des villes littorales sont souvent anciens et offrent un parc de logements qui n'est pas toujours en bon état, avec des typologies étroites, ce qui est un facteur de la fuite des ménages vers l'arrière-pays. Certaines villes littorales construites avant la seconde moitié du XXème siècle possèdent de plus un patrimoine urbain balnéaire vieillissant qui constitue un fort potentiel foncier qu'il serait intéressant de valoriser pour veiller à sa bonne gestion.

En parallèle des stratégies de reconquête des espaces urbains, un équilibre doit être trouvé pour limiter les projets d'extension et fixer des limites aux villes. Si le développement urbain ne peut s'affranchir d'urbaniser de nouveaux secteurs en lisière des villes, ces opérations doivent devenir plus rares et plus exceptionnelles, tout en étant effectuées dans le cadre de projets raisonnés, sans que les biotopes ou les terres agricoles soient menacés par l'artificialisation des sols.

Ce repli du tissu urbain implique un nouveau modèle d'accessibilité aux aménités urbaines, à l'emploi et à la nature recourant aux échelles de proximité. La proximité permet de réduire les déplacements quand les services nécessaires à la vie quotidienne sont concentrés dans un périmètre parcouru aisément à pied. Ces zones doivent offrir des connexions simples avec le reste du tissu urbain en mettant en avant les transports doux. Des quartiers urbains de ce type offrent ainsi les avantages de la ville sur des secteurs restreints, confortant les pôles de vie.

Pour les mettre en œuvre, ces quartiers doivent s'articuler autour d'une mixité « programmatique » afin de ne pas être « monofonctionnel », c'est-à-dire que des liens sont à assurer entre des logements d'une certaine densité, des services, des commerces, des équipements ou des espaces verts comme lieux de loisirs et de détente. La mixité des usages participe également à l'émergence de quartiers dynamiques à tout moment de la journée, ce qui est bénéfique à leur cadre de vie et leur attractivité.

Les communes peuvent définir leurs limites urbaines en s'appuyant sur la géographie de l'espace et reprendre des éléments naturels tels que les cours d'eau, le relief ou des boisements pour structurer le tissu urbain. Ce procédé permet ainsi de poser des frontières plutôt que de les tracer arbitrairement. Pendant longtemps, on a pensé que la création de nouvelles infrastructures routières fixerait des limites à l'urbanisation. C'est au contraire leur construction qui encourage le développement de nouveaux fronts urbains comme elles apportent les éléments nécessaires (accès, réseaux) à l'implantation de nouveaux quartiers. En effet, un quartier dont les limites ont été définies sans tenir compte des réalités topographiques peut continuer à s'étendre alors que prendre appui sur la géographie et le paysage permet de concevoir un développement raisonné plus respectueux du territoire et ainsi de conforter durablement les lisières urbaines. Un tel traitement des franges urbaines permet également de casser l'effet de rupture entre l'espace urbain et rural et amener à une transition paysagère entre ces deux espaces.

Le principe de limitation de l'extension urbaine peut néanmoins se révéler problématique lorsque l'espace urbain des communes est uniquement longitudinal au rivage et s'étale très peu à l'intérieur des terres. La densification de ces surfaces peut se trouver compromise si l'ensemble des surfaces urbanisées est en espace proche du rivage, et donc sous un régime « d'extension limitée » pouvant contraindre la taille et le nombre (densité) des constructions. La mitoyenneté avec le rivage pose aussi des limitations d'aménagement à cause des risques qui y sont liés et des principes d'inconstructibilité que pose le PPRSM.

5. La nature comme support et enjeu fort des stratégies d'urbanisme

Au même titre que les lisières urbaines, la nature peut servir d'armature aux nouveaux enjeux de développement urbain de la ville, en lui permettant notamment de retisser des liens avec son environnement.

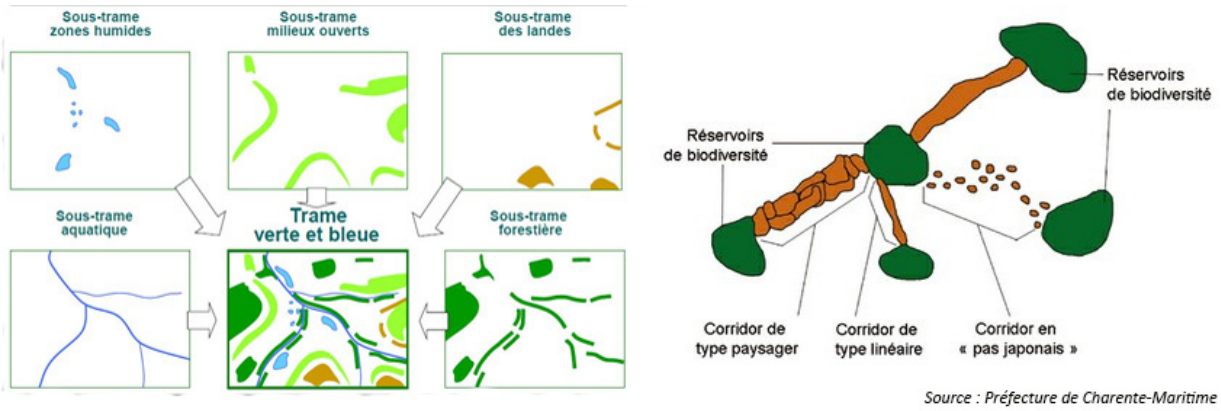
Le « bétonnage » du littoral n'est plus de mise aujourd'hui et les nouveaux modèles urbains cherchent à réintroduire des espaces dédiés à la nature en ville pour favoriser l'émergence d'espaces qualitatifs.

La Trame Verte et Bleue (TVB), mise en place par les lois Grenelle, représente ainsi un outil de cette politique dont l'objectif est de permettre d'enrayer la perte de biodiversité, en misant sur la préservation, la restauration des espaces écologiques et leur fonctionnement, en proposant un aménagement et une gestion durable du territoire. La TVB cherche à rétablir les *«continuités écologiques terrestres et aquatiques »* permettant le fonctionnement et l'habitat des milieux naturels afin de permettre aux espèces de circuler et rendre accessibles leurs espaces de vie. Les continuités écologiques se présentent sous la forme de réservoirs de biodiversité (larges espaces), de corridors écologiques (espace linéaire), de cours d'eau et de zones humides. Les orientations de la TVB sont établies au niveau national puis se déclinent à différentes échelles plus petites : régionale par le Schéma Régional de Cohérence Ecologique (SRCE), territoriale par le SCOT puis communale ou intercommunale par le PLU ou le PLUI. La TVB se retrouve ainsi dans les différents documents d'aménagement.

La ville constituée n'a pas forcément pris en compte les besoins de vie animale et végétale dans la composition des centres urbains et périphéries. Aujourd'hui, l'objectif est de retrouver la cohérence d'une trame verte paysagère au sein de la ville en les révélant à l'intérieur de l'espace urbain. Les aménagements favorisant les liens entre les différents espaces verts de la ville contribuent à former des corridors écologiques reliant les réservoirs de biodiversité forts du littoral que sont l'arrière-pays et le bord de mer. L'objectif est bien de créer des pénétrantes vertes à l'intérieur de la ville afin que l'espace urbain ne représente plus une rupture entre ces espaces. Cette ouverture du rivage sur l'arrière-pays permet de plus d'en faciliter l'accès pour ces habitants grâce à des liaisons de mobilité douce (piste cyclable, sentier littoral). La TVB sert ainsi de support de mobilité douce, au-delà de ses dimensions environnementales et paysagères afin de mener à une circulation apaisée ne rejetant pas de dioxyde de carbone.

Pour qu'une trame verte urbaine soit en effet efficiente, elle doit porter un double usage : celui de maintenir des végétaux de plusieurs stratifications mais aussi d'être le support d'espaces de loisirs, de promenades, de déplacements au sein de la ville comme en dehors de la ville.

***Schéma 1 :* Système de trame verte et bleue**



Source : Préfecture de Charente-Maritime

6. Une nouvelle gestion des risques littoraux

Parmi les changements perceptibles dans les politiques d'aménagement qui tiennent davantage compte du développement de la ville en harmonie avec son environnement, la manière de concevoir le risque de l'érosion côtière a diamétralement changé et traduit bien la nouvelle perception du rapport à la nature littorale. Les politiques oscillent désormais vers des stratégies de « laisser-faire » plutôt que l'élaboration d'infrastructures lourdes. En effet, il est désormais constaté que les travaux menés pour pallier à l'érosion côtière ont pu être contre-productifs en empirant le phénomène et n'étant pas écologiquement viables. La construction de digues ou l'enrochement des dunes, deux pratiques fréquentes pour protéger les espaces artificialisés des eaux, ont provoqué le départ des sédiments sableux sous l'effet de la réflexion des vagues lorsque celle-ci impacte l'ouvrage.

De nouvelles méthodes sont expérimentées avec des aménagements légers et intelligents, tenant compte des impacts environnementaux sur le long terme mais également sur les éléments naturels pour réguler ce processus d'érosion en s'appuyant *« sur les forces de la nature pour en contrarier les effets »*[4]. On compte parmi les nouvelles méthodes expérimentées, les plantations de végétaux, le rechargement des plages en sable, la reconstruction dunaire ou le système d'Ecoplage[5]. Pour ce dernier, cela consiste à assécher la plage, dont le sable est chargé en eau suite aux marées, par un système de drainage de l'eau enterré sous le sable. Ce procédé va permettre de stabiliser le sable sur le rivage, augmentant sa quantité sur les plages et réduisant ainsi la force de l'impact des vagues. Ces principes tiennent ainsi compte de la nature mobile du trait de côte.

4. Miossec, Alain. *Les littoraux entre nature et aménagement: [le plus de campus en un seul livre ...]. 2e éd*. Campus géographie. Saint-Just-la-Pendue: Sedes, 1998.

5. Blin, Didier. « En Vendée ou à Dubaï, Écoplage combat l'érosion ». Ouest-France, 27 janvier 2014. http://www.entreprises.ouest-france.fr/article/vendee-dubai-ecoplage-combat-lerosion-27-01-2014-128430. (Consulté le 06/07/2016)

II. LE TOURISME COMME LEVIER D'UN DÉVELOPPEMENT DURABLE DES LITTORAUX

Alors que le tourisme était jusqu'à présent jugé comme la principale cause de « l'urbanisme débridé » et de la déstabilisation et détérioration de l'environnement littoral, il apparaît désormais comme un moyen d'encourager des méthodes menant à un urbanisme plus durable. Ce changement de mentalité est souligné par Sébastien FOUIGNE comme *« l'émergence puis l'affirmation de la durabilité comme projet de développement de la société [qui] rompt avec la logique de la croissance continue et bouleverse progressivement les pratiques de tous les acteurs de l'aménagement et du tourisme en particulier »*[6].

Les populations touristiques sont très sensibles à la qualité du littoral qui participe à son « authenticité ». En effet, le littoral reste dans l'imaginaire collectif le symbole de paysages naturels intemporels. De plus, la loi Littoral et la médiatisation liée au développement durable ont contribué à le « sanctuariser»[7].

1. Une activité déstabilisatrice des équilibres littoraux

Le tourisme peut être une activité déstabilisatrice et à double tranchant pour un grand nombre de communes. Elle ne dure que pendant la saison estivale, ce qui en fait une économie saccadée à l'image de la démographie constituée de touristes ou de saisonniers quittant ces territoires durant la période hivernale.

La trop grande dépendance au tourisme peut avoir des impacts négatifs sur l'identité propre du littoral et de sa population d'origine. Le déclin, voire l'abandon, d'activités traditionnelles au profit des loisirs tend à réduire le littoral à *« une image fausse, exclusivement touristique et balnéaire »*[8], selon un rapport du Conseil National de l'aménagement et du développement du territoire, proposant 10 mesures pour refonder la politique du littoral. C'est pourtant cette authenticité de l'identité culturelle du littoral qui participe à son attrait. Cette perte d'identité peut aussi se traduire par le départ des natifs ou des salariés (permanents ou saisonniers), souvent lié à la pression foncière, au coût croissant des logements ou à une inadéquation nouvelle aux besoins.

Certaines communes littorales sont très dépendantes du tourisme, ce qui les met dans un contexte de monoactivités et dans des situations économiques inconfortables, le tourisme étant

6. Fougnie, Sébastien. « L'intégration géographique comme mode d'interprétation de l'évolution des stations balnéaires ». *Norois. Environnement, aménagement, société*, no 206 (1 mars 2008): 73 89. doi:10.4000/norois.1139.

7. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), et Christine Bouyer. *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*. Paris: La Documentation française, 2004.

8. Le Guen, Jacques. « Rapport d'information sur l'application de la loi littoral ». Assemblée Nationale, 21 juillet 2004.

fortement corrélé aux conjonctures économiques. Elles peuvent aussi se transformer en « villes fantômes » en dehors des périodes d'affluence. L'activité touristique ne peut représenter une réelle opportunité que si elle est développée *« tout au long de l'année »*[9].

Le tourisme de masse peut aussi servir d'argument pour motiver une plus grande protection de l'environnement visant à la qualité du site (qualité des eaux de mer et assainissement)[10].

2. Le renouvellement de la structure socio-démographique

Si l'attractivité des espaces littoraux semble leur assurer un maintien et une croissance démographique malgré l'érosion constatée sur les communes littorales durant la dernière décennie, les tendances socio-démographiques doivent être questionnées pour garantir la pérennité des littoraux. Les populations à faibles revenus et les jeunes ménages y sont en effet moins représentés[11] impliquant de retrouver une structure démographique plus équilibrée intégrant une mixité sociale plus prononcée. La reconquête urbaine doit se faire en faveur d'une mixité « *tant résidentielle que touristique »*[12]. Une ségrégation sociale peut être induite par les prix du foncier sur le littoral, de manière involontaire ou volontaire par des obligations réglementaires imposées pour encourager l'installation de populations aisées par la « fixation d'une taille minimale élevée de terrains constructibles »[13].

Ce défaut à la mixité sur le littoral passe de fait par un accueil privilégié des familles et des jeunes ménages qui participent au dynamisme démographique naturel du littoral alors que l'accroissement démographique de celui-ci dépend à l'inverse pour une large part de son bilan migratoire positif (76% de la croissance démographique pour les communes littorales et 80% pour l'arrière-pays)[14]. L'économie présentielle s'en trouve aussi favorisée par les populations permanentes ayant leurs emplois sur place.

Un manque de logements locatifs et de fonciers accessibles pour les bas revenus est donc à combler. Le Comité Interministériel de l'Aménagement et du Développement du Territoire (CIADT) de 2004 a mis en avant *« l'importance à accorder aux questions foncières et de logement dans*

9. Deprez, Léonce. *Une vraie politique d'économie touristique pour la France*. Ruitz, France: L. Deprez, s. d.

10. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), and Christine Bouyer. Construire ensemble un développement équilibré du littoral. Paris: La Documentation française, 2004.

11. Merckelbagh, Alain, et Louis Le Pensec. *Et si le littoral allait jusqu'à la mer !* Versailles: Quæ, 2009.

12. IBID.

13. IBID.

14. ONML. « Soldes naturels et migratoires dans les communes littorales métropolitaines de 1962 à 2009 », Décembre 2014. http://www.onml.fr/onml_f/Soldes-naturels-et-migratoires-dans-les-communes-littorales-metropolitaines-de-1962-a-2009.

la mise en œuvre d'une politique d'aménagement durable du littoral »[15]. Il a ainsi été préconisé de mettre à l'étude la création d'établissements publics fonciers régionaux (EPFR) *« donnant aux collectivités les moyens d'une maîtrise foncière ».* Ces établissements permettraient l'acquisition par les communes de terrains situés sur leur territoire sans être dommageables pour leur budget et leur permettraient d'initier une politique d'habitat social.

La rénovation du bâti dans les communes peut aussi être l'opportunité de proposer une politique attractive à destination de logements abordables et des typologies et formes architecturales correspondant aux attentes des populations qu'elle a vocation d'accueillir. En l'occurrence, il s'agit de familles et jeunes ménages, pour lesquels il est estimé que leurs préférences tendent pour des logements autonomes d'aménagement ouvrant sur l'extérieur et permettant de profiter du cadre de vie.

La rénovation urbaine concerne aussi les équipements touristiques : *« trente ans après les grandes vagues de construction de logements des années 70, le littoral est un chantier de rénovation et de modernisation de l'offre touristique. Des équipements bien placés sont obsolètes, difficilement transformables, mais réhabilitables »*[16]. Ces équipements nécessitent aussi d'être réadaptés pour répondre aux attentes actuelles et particulièrement pour un tourisme social.

La réponse à ces enjeux doit permettre de faire évoluer certaines stations vers des villes littorales plus resserrées sur elles-mêmes, habitats touristiques et habitats permanents devenant de plus en plus entremêlés.

3. Dépasser la temporalité des activités du littoral

Les objectifs de mixité sont aussi recherchés dans la diversification des activités touristiques du littoral et ainsi « s'affranchir de la saison ». L'intégration temporelle conceptualisée par S. FOUIGNE analyse les moyens pour atteindre ces objectifs notamment en atténuant les variations de population sur le littoral entre les différentes saisons. Cela induit de repenser le fonctionnement des stations sur quelques mois pour soumettre une offre tout au long de l'année avec de nouvelles activités comme le tourisme d'affaires, le tourisme culturel (festivals de cinéma à Cannes, Deauville ou Dinard, ou de musique à Brest ou Saint-Malo), le tourisme sportifs (Vendée-Globe aux Sables-d'Olonne, Route du Rhum à Saint-Malo). L'émergence de nouveaux usages et événements sortant du cadre balnéaire aura un impact sur la vie urbaine en induisant des changements dans la ville. Les effets de ces nouveaux aménagements se feront ressentir aussi bien sur les populations touristiques que sur les populations locales et permanentes dans leur manière d'être en interaction avec la ville. L'objectif sera de promouvoir des équipements

15. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, et Christine Bouyer. *Construire ensemble un développement équilibré du littoral.* Paris: La Documentation française, 2004.

16. Merckelbagh, Alain, et Louis Le Pensec. *Et si le littoral allait jusqu'à la mer !* Versailles: Quæ, 2009.

adaptés et de participer à une qualité urbaine multifonctionnelle permettant de *« lutter contre l'impression de villes désertées hors-saison, en créant des cœurs de station concentrant des activités permanentes et des lieux collectifs de convivialité et de rencontre »*[17].

La question de la quantité pertinente des équipements constitue un enjeu des stations balnéaires. Les années 1960-70 ont vu la mise en place d'un suréquipement lié aux besoins d'accueil des stations. L'usage éphémère qui en est fait remet en cause leur présence. Il doivent être adaptés dans la perspective de fluctuations moins importante de la population et qu'ils soient mis en cohérence avec les usages qu'aurait une ville de taille similaire dans un contexte autre que balnéaire.

De même, dans une perspective de stations plus durables, les aménagements pour ouvrir la ville sur l'arrière-pays doivent mettre en valeur celui-ci en développant des offres touristiques liées à ses activités et son patrimoine culturel et naturel. L'arrière-pays doit apparaître comme un lieu attractif *« entrant dans le domaine productif de la station »*[18], faisant sortir l'activité touristique de la ville vers un nouvel espace de découverte, renforçant son économie en réduisant les déséquilibres qui existent entre l'espace rural aux activités agricoles et l'espace urbain aux activités balnéaire.

Un nouveau rapport à la nature est ainsi en train de se développer dans les villes et les stations balnéaires du littoral. *« Il s'est imposé dans la législation mais également dans les pratiques d'aménagements et touristiques au travers du concept de développement durable »*[19]. Les sensibilités environnementales font que la nature est désormais mieux intégrée dans les projets urbains par des décisions transversales, émanant aussi bien des décideurs politiques locaux ou nationaux que de la population elle-même. Ce changement de mentalité et de penser l'aménagement, incité en grande partie par la législation, est devenu un fondement du développement urbain du littoral ces dernières années, comme le constate Jacques DALIGUAUX avec l'exemple de la côte provençale : *« avec l'effondrement du potentiel de constructibilité, les communes sont passées brutalement d'un modèle de développement économique 'quantitatif', basé sur croissance touristique et urbanistique rapide, à un modèle 'qualitatif' cherchant à optimiser le bâti existant »*[20].

17. Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, et Christine Bouyer. Construire ensemble un développement équilibré du littoral. Paris: La Documentation française, 2004.

18. Fougnie, Sébastien. « L'intégration géographique comme mode d'interprétation de l'évolution des stations balnéaires ». Norois. Environnement, aménagement, société, no 206 (1er mars 2008): 73 89. doi:10.4000/norois.1139.

19. IBID.

20. Daligaux, Jacques. « Urbanisation et environnement sur les littoraux : une analyse spatiale ». Rives nord-méditerranéennes, no 15 (2003): 11 20.

III. ANALYSE DES PROJETS URBAINS DE SAINT-MALO

Les enjeux d'urbanisme contemporains se retrouvent également dans les problématiques de planification de Saint-Malo. Ces problématiques se déclinaient déjà dans le Projet d'Aménagement et de Développement Durable (PADD) du PLU de 2006, qui prenait en compte les prescriptions faites par la loi SRU. On y compte ainsi des orientations visant à limiter l'étalement urbain, renforcer l'intégration paysagère, les mobilités douces et la mixité sociale. Les réformes successives ont renforcé depuis la dimension environnementale et durable du document. C'est dans ce contexte de « grenellisation » du PLU que Saint-Malo a amorcé la révision complète de son PLU le 25 juin 2015. À la vue des politiques durables et du contexte territorial de la commune, la révision du PADD actuellement en cours d'élaboration confortera ainsi les éléments du précédent tout en y incluant les nouvelles orientations. Les objectifs prioritaires de la ville présentés dans le PUS à l'horizon 2030 sont ainsi :

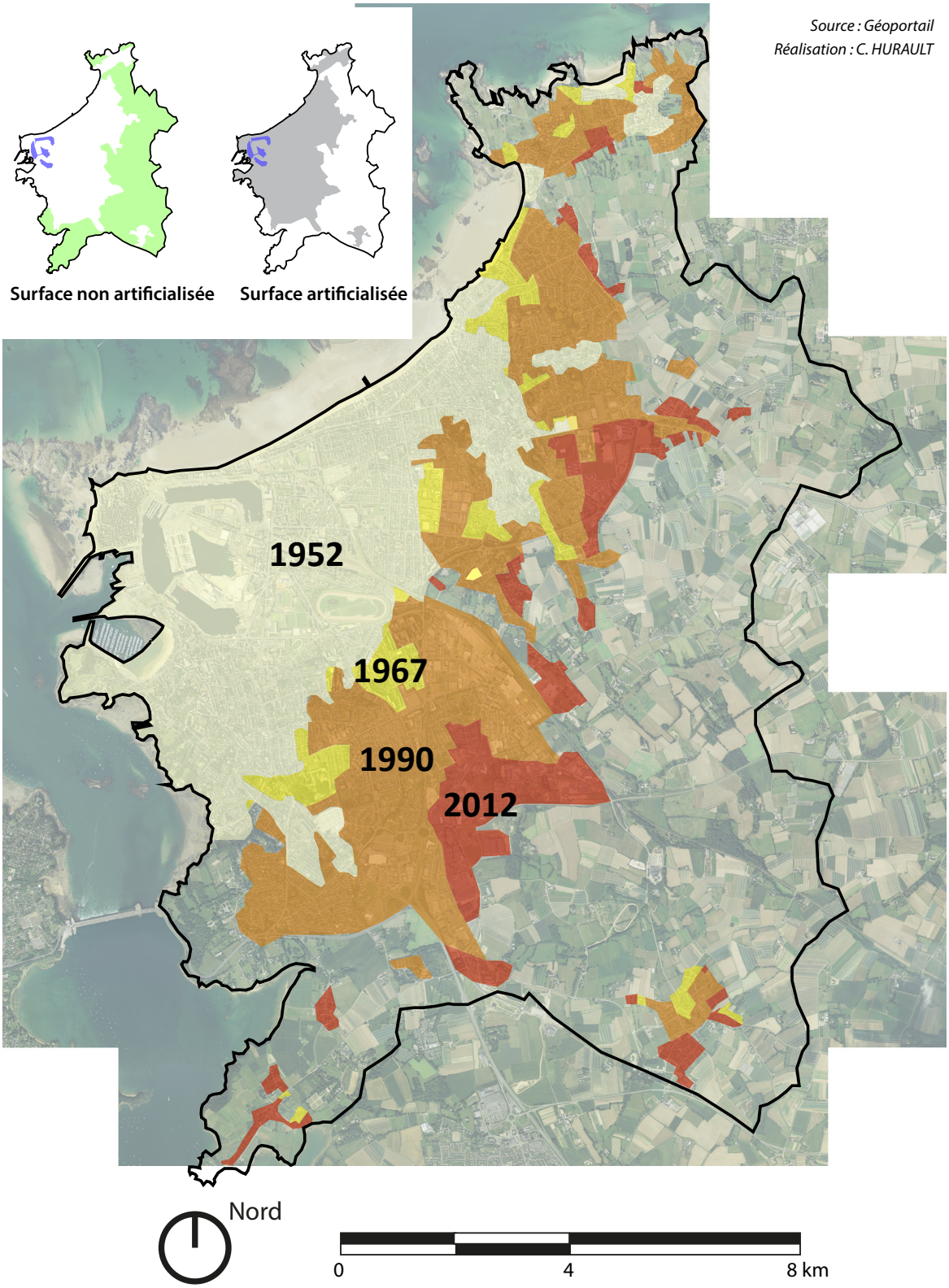
- Maîtriser son développement par la gestion de son étalement urbain ;
- Freiner l'érosion démographique en favorisant l'installation de familles et de jeunes ménages par une politique de logements attractive ;
- Renforcer la présence de la nature au sein du tissu urbain et construire la ville avec ses paysages ;
- Continuer à diversifier ses activités économiques ;
- Développer des constructions répondant aux ambitions énergétiques de la ville.

1. Maîtriser le développement Saint-Malo par la gestion de son étalement urbain

Depuis les années 1970, à Saint-Malo, l'emprise urbaine n'a eu cesse de progresser vers l'intérieur des terres. Les nouvelles surfaces urbanisées ont presque doublé la taille de la ville, de fait la moitié du territoire communal est désormais urbain ***(Carte 1)***. En conséquence, la diminution de la SAU a souligné l'importance à l'heure actuelle de préserver les terres agricoles dont l'activité est l'un des piliers de l'économie locale, génératrice d'emplois (CDI , contrats saisonniers ou emplois indirects dans l'agroalimentaire).

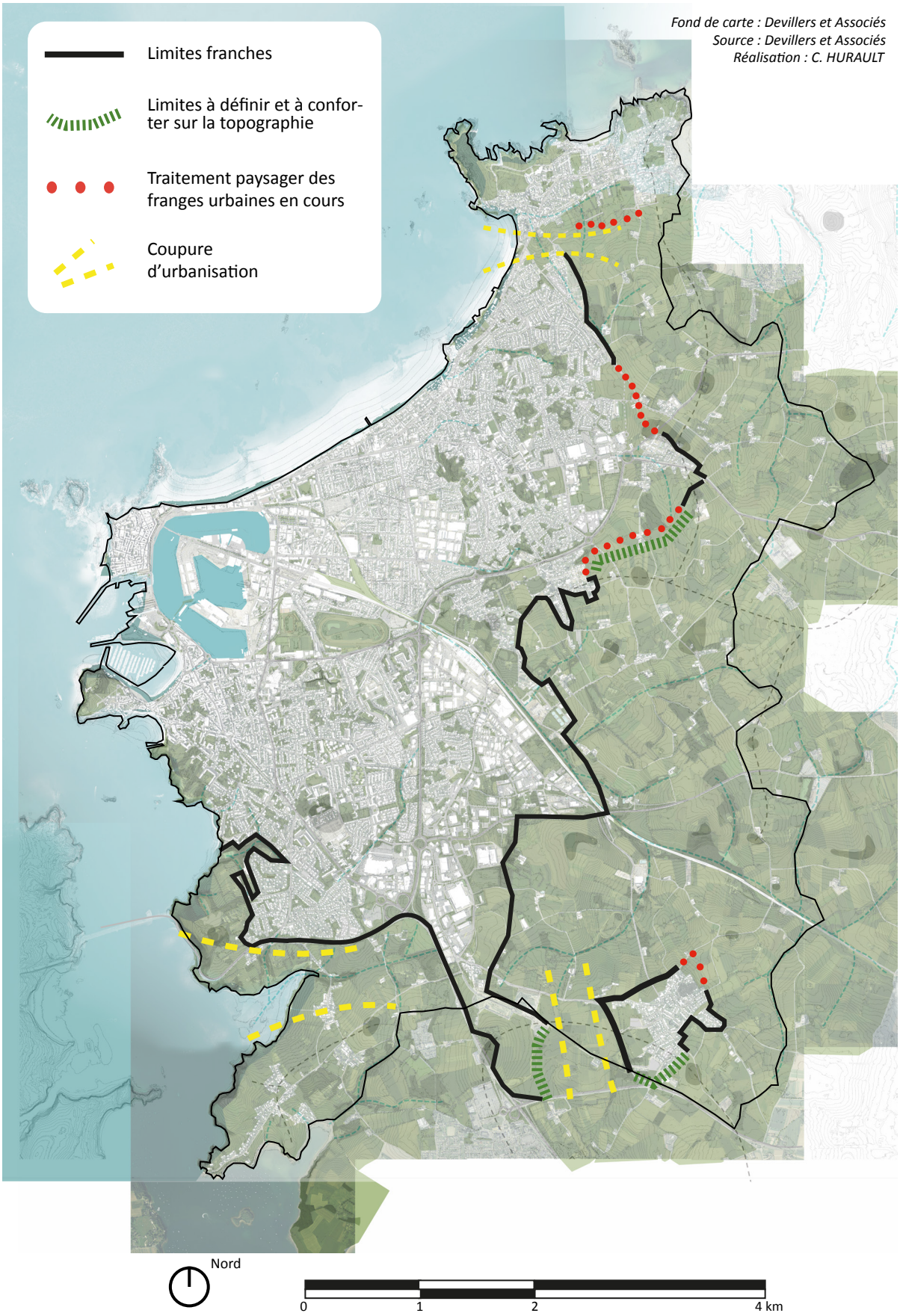
Dans ce sens, l'analyse paysagère réalisée dans le cadre du PUS a préconisé de s'appuyer sur la géographie de la commune pour définir les limites à de futures extensions urbaines. Ces limites s'appuient sur les fonds de talweg (limite sud du campus) ou d'alignements d'arbres (secteur des Fougerais). Lorsque la topographie n'est pas suffisante, ces limites peuvent se fonder sur des ruptures paysagères artificielles fortes comme des axes routiers ou des murs. Dans ces nouvelles extensions urbaines, la ville doit donc prendre garde à ce que les nouvelles lisières urbaines préalablement dessinées fassent l'objet d'un traitement paysager pour ne pas que de nouvelles urbanisations soient encouragées au-delà de celles-ci **(Carte 2).**

Carte 1 : ***Evolution de l'urbanisation à Saint-Malo entre 1952 et 2012***



On remarque qu'entre 1967 et 1990, les nouvelles surfaces urbanisées vont presque doublées la taille de la ville, l'extension de l'urbanisation ne sera que relativement freiner sur la période allant jusqu'à 2012. On constate également l'apparition de hameau dans le paysage et une nouvelle surface urbanisé détaché du reste de la ville : Château-Malo. On notera également que l'extension de l'urbanisation depuis les années 50 vers le sud de la commune, s'est faite le long de la route départementale.

***Carte 2 :* Les limites de l'extension urbaine de Saint-Malo en 2016**



La nécessité de faire « la ville sur la ville » implique de partager les projets urbains entre rénovation et extension, ce que Saint-Malo envisage de poursuivre voire d'accentuer en privilégiant davantage les projets de renouvellement urbain, à hauteur de minimum 50% comme dans le PADD actuel. Cela supposera de devoir optimiser les espaces en « dents creuses » et fond de parcelles ou de programmer l'urbanisation des 60 hectares de foncier mutable identifiés dans le diagnostic à l'élaboration du PUS. La ville souhaite en particulier tirer profit de son patrimoine bâti existant qui offre un potentiel foncier à valoriser.

Cela mènera vers un modèle de ville plus dense dont les limites urbaines devront constituer un espace de transition réel entre l'urbain et le rural.

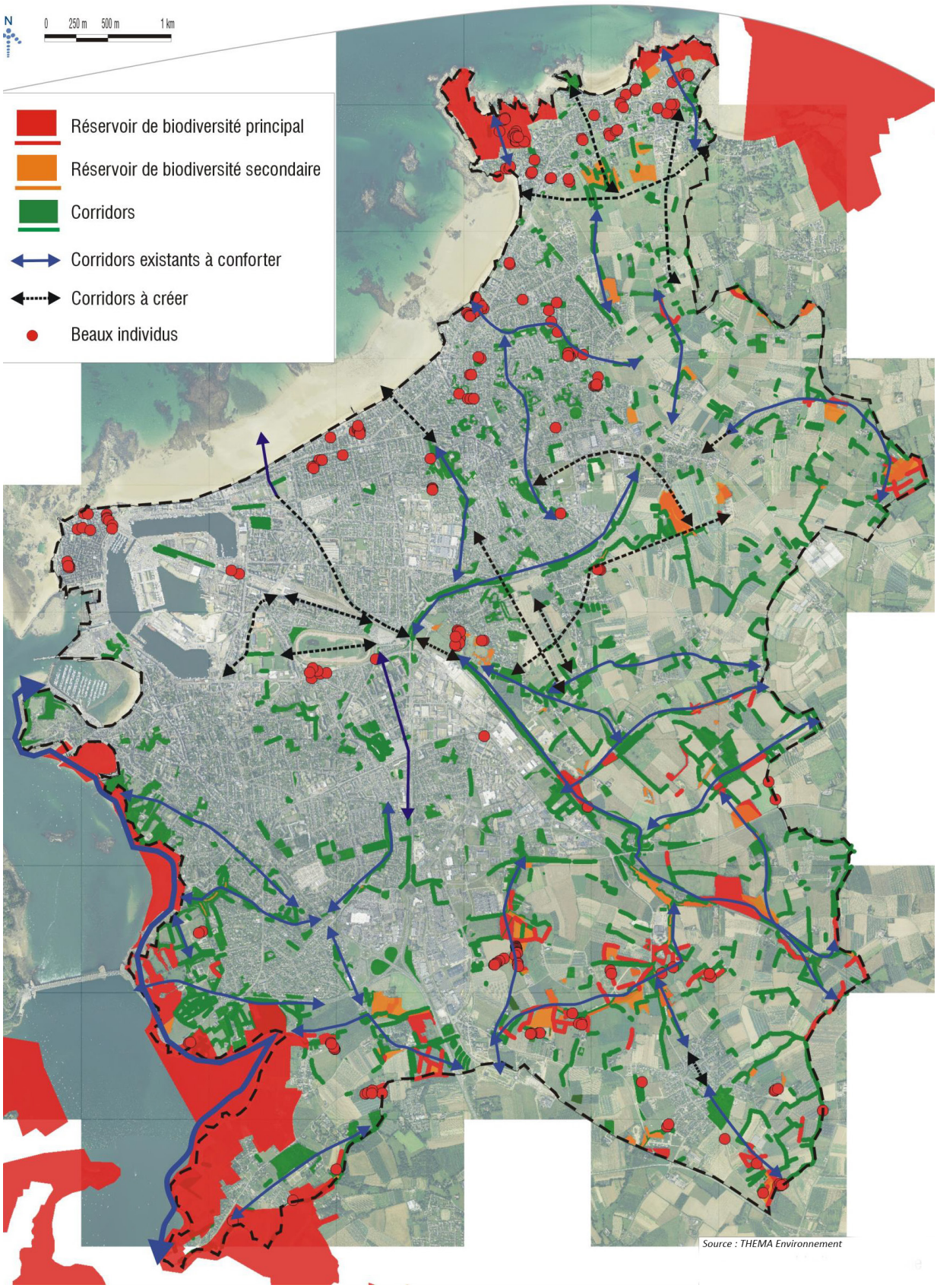
2. Freiner l'érosion démographique en favorisant l'installation de familles et de jeunes ménages par une politique de logement attractive

Malgré une construction de logements active sur la commune ces dernières années impulsée par le Programme Local de l'Habitat (PLH) de 2008-2013 et continuée dans le PLH actuel de 2014-2019 avec la programmation de 430 logements/an, Saint-Malo peine à retrouver une croissance démographique, bien que l'équilibre dans l'accession au logement et la mixité sociale, générateur d'accueil de jeunes familles et ménages, soient respectés. L'objectif fixé pour inverser cette tendance est de promouvoir des offres attractives de logements accompagnant le parcours résidentiel des familles, ce qui modifiera la sociologie et la dynamique de la ville. Il s'agit en cela de leur proposer des typologies et des formes architecturales correspondant à leurs attentes, avec des logements autonomes dotés d'aménagements ouvrant l'habitation sur l'extérieur tels que des balcons, terrasses ou jardins permettant de profiter du cadre de vie. Il s'agira en l'occurrence de développer en cœur de ville des maisons de ville, des T3 et T4 ou des appartements avec jardins ou de grandes terrasses, …).

3. Renforcer la présence de la nature au sein du tissu urbain et construire la ville avec ses paysages

Dans le cadre de l'élaboration de son diagnostic environnemental, un bureau d'étude a été mandaté par la commune afin de dresser l'inventaire des éléments de la trame verte (haie, bois, …) et bleue (zones humides, cours d'eau, …) sur son territoire. Les corridors écologiques dans l'espace urbain de Saint-Malo constituent un vaste réseau d'espaces verts composé de chapelets de parcs, de vallons aménagés, d'anciennes voies ferrées. Si on y ajoute les jardins privés, il est possible de distinguer des continuités vertes se dessiner à l'intérieur même de la trame urbaine. Les espaces verts sont cependant très diffus à l'intérieur de la ville dont il ressort une ambiance parfois minérale, ce qui implique de révéler ce réseau en mettant en avant les liens entre les éléments qui le composent pour former une trame lisible dans l'espace urbain ***(Carte 3).***

Carte 3 : ***La trame verte et bleue comme moyen de conforter la nature en ville à Saint-Malo***



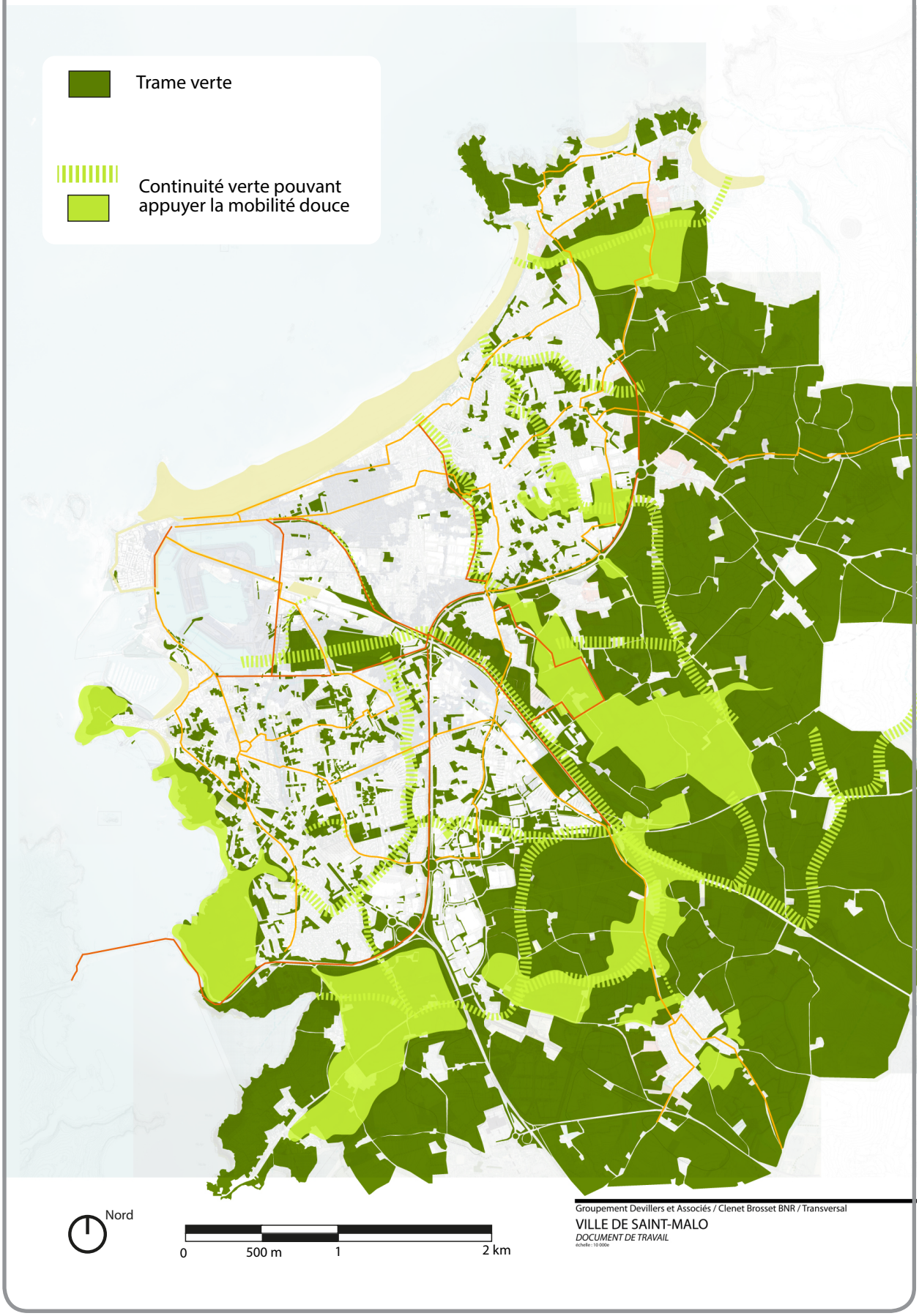
Ce sont ces mêmes liens qui permettront de recoudre les quartiers de ville entre eux, en étant le support de mobilités douces et d'équipements publics, tout en valorisant les espaces publics et le paysage. Cette trame verte doit aussi permettre de remettre en relation la mer et l'espace rural que l'urbanisation avait contribué à séparer. Des pénétrantes dans le tissu urbain existent à certains endroits de l'interface entre la ville et l'espace rural, favorisant ainsi cette mise en réseau que peut privilégier la réalisation de parcours de circulation douce ***(Carte 4).***

La pénétrante verte suivant l'axe du Routhouan et du chemin de fer servira de base à un axe structurant de la trame verte dans la ville, avec en allant vers le nord un cheminement doux qui continuera jusqu'à Rocabey, à la limite de la mer, en suivant une ancienne desserte de chemins de fer sur le Plateau des Anglais, qui sera réaménagé en voie verte. En allant vers l'ouest, une véritable coulée verte peut être affirmée jusqu'au port, à travers l'hippodrome et les terrains de sport de Triqueville. Ce tracé reprendra aussi le trajet en surface du cours d'eau du Routhouan (aujourd'hui canalisé en souterrain à l'intérieur de la ville) qui relie la campagne et la ville aux bassins à flot, lui permettant par là même de renouer avec les éléments de la trame bleue ***(Photo 1)***.

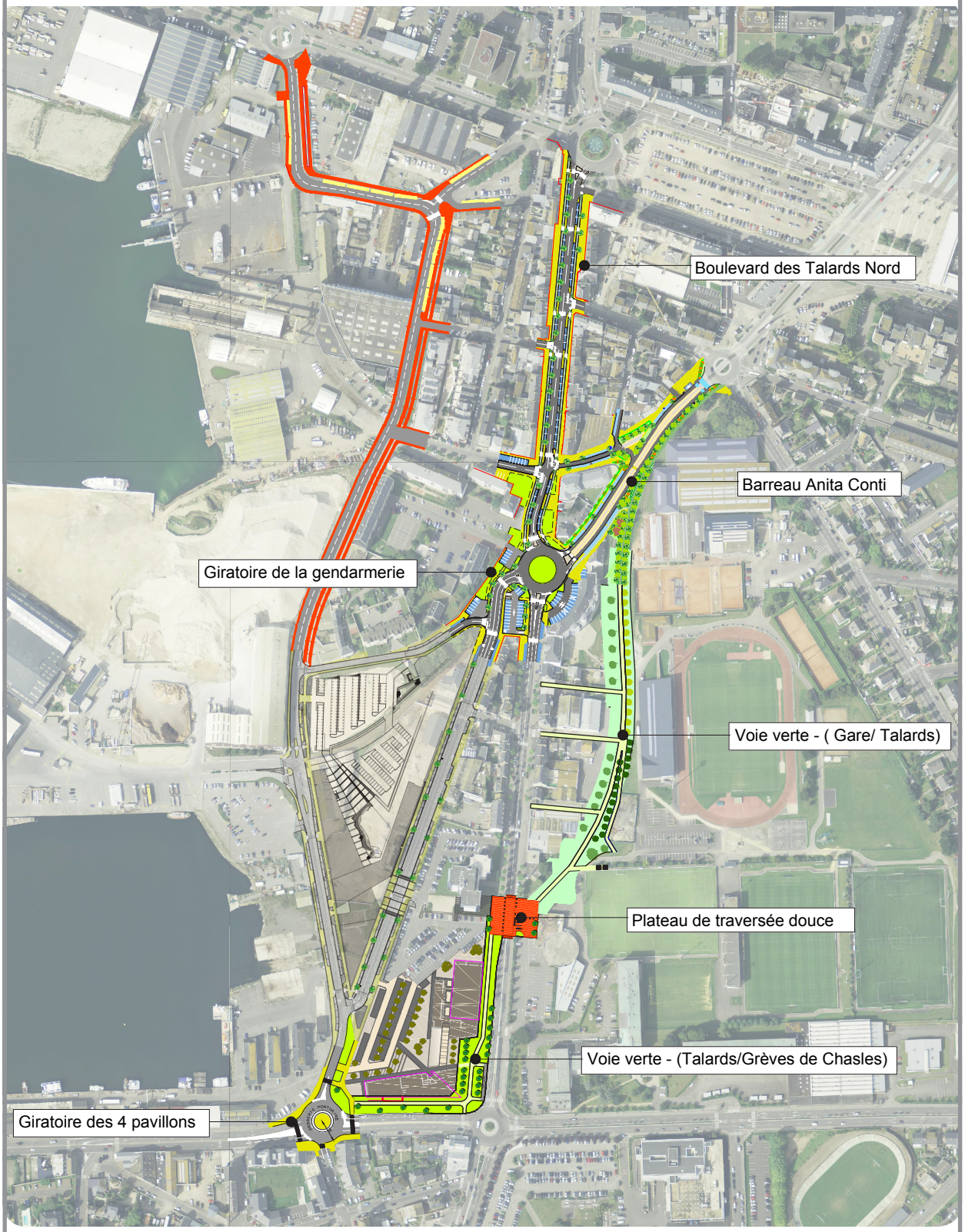
À ces axes majeurs, s'ajoute un réseau intérieur s'appuyant sur un réseau de rues et de chemins offrant des alternatives aux axes routiers. Un projet consiste à créer une coulée verte sur le secteur des Talards entre la gare et le sud du port en prenant appui sur une ancienne ligne du réseau ferré desservant autrefois le port ***(Carte 5)***.

Photo 1 : ***Projet de coulée verte sur l'Hippodrome (à gauche) et le long de la voie ferrée et du Plateau des Anglais***

Carte 4 : ***La trame verte comme support de mobilité douce à Saint-Malo***



Carte 5 : ***Aménagement du secteur des Talards avec création d'une voie verte***



Source : Ville de Saint-Malo. Direction de l'Environnement et des Espaces Publics

4. Une ville aux activités diverses au-delà des saisons

Le contexte balnéaire est très présent et indissociable de Saint-Malo. Il représente une part importante de son économie et a contribué à sa réputation. Cependant, la ville possède un tissu économique diversifié qui ne la rend pas dépendante d'une activité spécifique. Sa position au cœur d'un bassin d'emplois important lui permet de se reposer sur plusieurs piliers économiques et d'avoir une population et des emplois permanents tout au long de l'année. Elle s'affranchit par ce fait de la saisonnalité. Saint-Malo ne poursuit donc pas les mêmes priorités que les villes balnéaires, cela peut être observable dans les objectifs du PLH qui laissent une part moins grande à la construction de résidences secondaires (environ 5%) pour privilégier les résidences principales.

Saint-Malo reste également attractive en dehors de la « haute saison» . Sa plurisaisonnalité s'explique par la richesse de son patrimoine mais aussi par son offre événementielle et culturelle à différents moments de l'année, qu'il s'agisse de festivals (Étonnants Voyageurs, Quai des Bulles, Route du Rock) de grandes compétitions de voile (Route du Rhum, Transat Québec/Saint-Malo). Des équipements touristiques tels que le Casino, le Palais des Congrès ou l'hôtellerie de luxe participent aussi à cette attractivité et ont été propices au développement d'un tourisme d'affaires que la ville souhaite développer.

5. Développer des constructions répondant aux ambitions énergétiques de la ville

Saint-Malo est depuis plusieurs années concernée par la question énergétique. La ville ne possède aucun moyen de production d'énergie sur son territoire. Elle jouxte cependant l'usine marémotrice du barrage de la Rance qui est la principale source d'électricité de la région. Bien que Saint-Malo soit soumise à des vents marins forts tout au long de l'année, elle ne peut pas implanter d'éoliennes, du fait de la loi Littoral les interdisant à proximité du rivage et des sites et paysage remarquables.

À défaut de pouvoir produire de l'énergie, la ville a opté pour une gestion économe des ressources, en témoigne la rédaction volontaire de son bilan carbone. Elle préconise en cela d'intégrer à son projet de ville des modèles énergétiques plus sobres, que ce soit dans la rénovation du bâti ou dans la construction de nouveaux bâtiments. L'utilisation d'énergies renouvelables intégrées aux constructions est encouragée avec le parti de promouvoir la construction de bâtiments ambitieux en matière environnementale et énergétique. Le pôle culturel est le premier projet de bâtiments HQE mené par la ville ***(Photo 2)***. Elle souhaite désormais poursuivre la réalisation de ce type de structure, notamment pour les constructions de grande ampleur, ou développer des bâtiments à énergie positive (BEPOS) à l'image du Lycée public maritime Florence Arthaud, inauguré en 2015, situé sur son territoire dont le projet fut piloté par la région ***(Photo 3)***.

Photo 2 : ***Pôle culturel la Grande Passerelle (HQE)***

Photo 3 : ***Lycée public maritime Florence Arthaud (BEPOS)***

6. Exemple de projets urbains de la ville de Saint-Malo

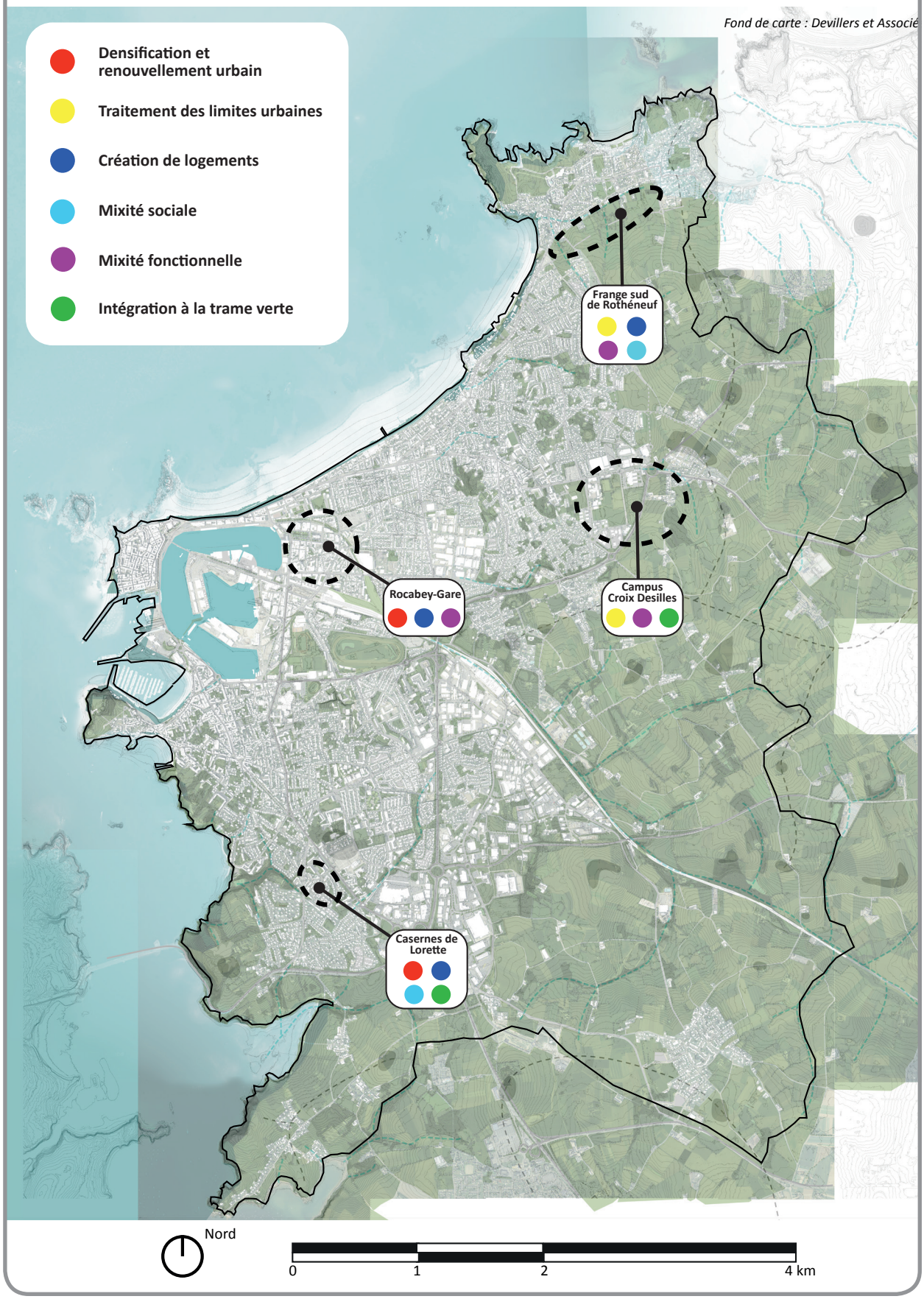
a. Le quartier Rocabey/Gare

Depuis le début des années 2000, Saint-Malo a lancé un vaste programme de rénovation urbaine sur la ZAC Gare/République en redensifiant ce secteur, avec pour objectif d'atteindre 60 logements par hectare dans le quartier et y apporter une offre multifonctionnelle, mêlant commerces, bureaux et services mais aussi de grands équipements structurants (pôle culturel, cité judiciaire, musée d'histoire maritime, bâtiment émergent de logements et services.). Ces projets ont été ou seront permis par la reconquête d'un foncier mutable. Cette multifonctionnalité en plus de renforcer un cœur économique à l'échelle de l'agglomération permet d'en faire un quartier dynamique tout moment de la journée, bénéficiant ainsi à son cadre de vie et à son attractivité en rompant avec l'image de villes balnéaires tournées uniquement vers le littoral.

b. Caserne de Lorette

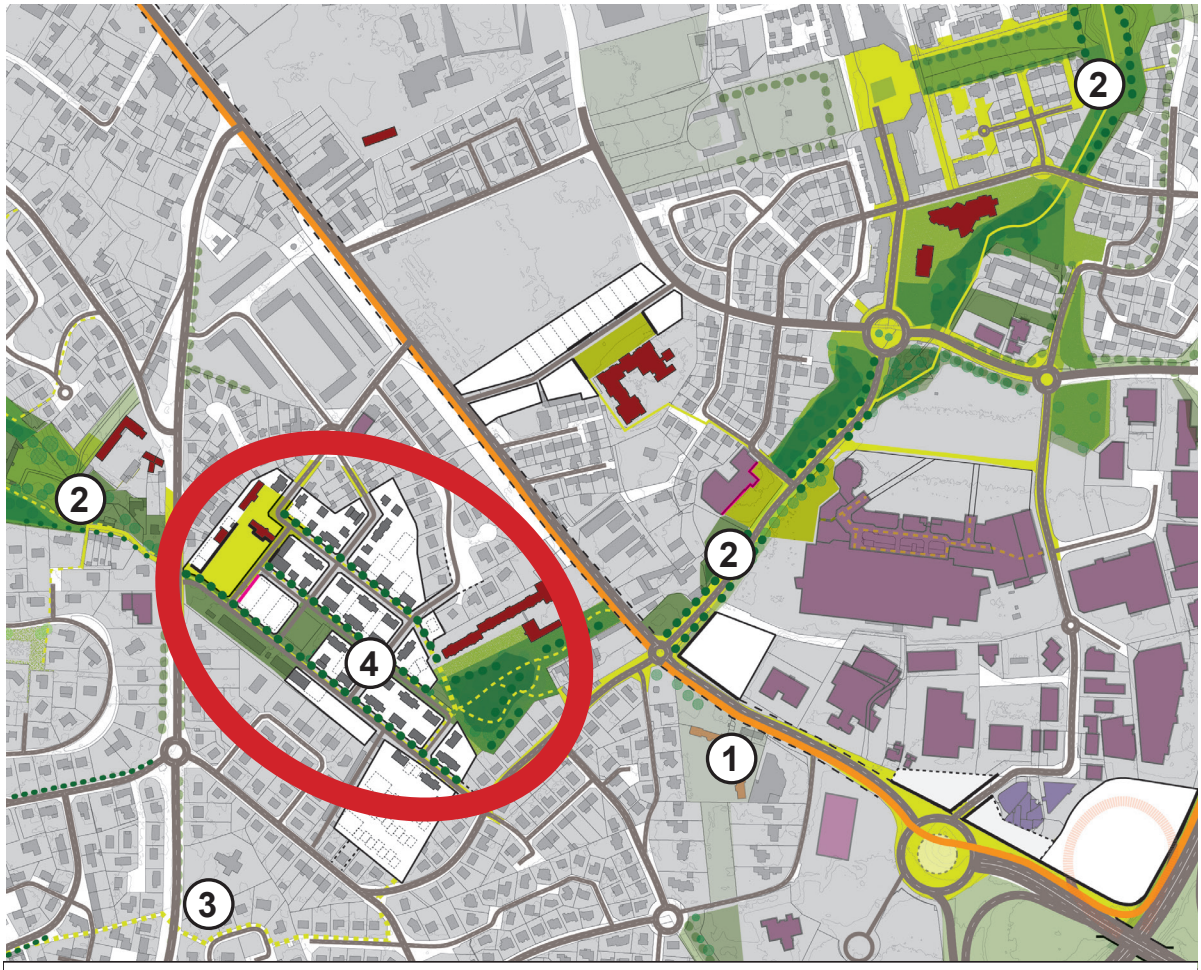
Ce site de 6,8 ha est l'exemple d'un quartier faisant l'objet d'un renouvellement urbain en profondeur avec la réhabilitation d'un patrimoine riche, en vue d'être densifié et réaménagé selon les besoins des familles. La mixité sociale est l'un des objectifs recherchés dans le cadre de cette Zone d'Aménagement Concertée (ZAC) pour répondre en partie à la reconstitution d'une offre de logements locatifs sociaux dans le cadre du NPNRU. Le site choisi étant un ancien quartier de casernes militaires construit selon les principes des cités jardin, avec une large place laissée à des espaces publics sous forme d'espaces verts. La préservation de ceux-ci compte dans la qualité du cadre de vie du quartier. A une plus large échelle, ce quartier sera intégré aux éléments paysagers forts de la trame verte qui l'entoure dont il sera le pivot entre coulée verte de la Madeleine (composée du Miroir aux fées et de la malouinière de la Giclais) et les bords de la Rance avec l'anse du Vau Garni et le parc de la Briantais ***(Carte 7)***.

Carte 6 : ***Exemple de projets urbains du PUS de la ville de Saint-Malo en cours ou à l'horizon 2030***



La ville souhaite profiter de ce projet pour mettre en œuvre une démarche d'écoquartier sur le secteur de Lorette qui permettrait de concrétiser de nombreux principes de ville durable exposés dans le cadre du Projet Urbain Stratégique : qualité du cadre de vie, sobriété énergétique, mobilité, offre diversifiée de logements, patrimoine naturel et culturel, développement économique, valorisation de la biodiversité... Une démarche d'écoquartier serait aussi prédisposée à cette enclave à proximité du centre-ville d'une taille importante, proche des services et des commerces, intégrée dans une trame verte et bleue restant à révéler et actuellement occupé par un bâti patrimonial intéressant à réhabiliter.

Carte 7 : ***Intégration de la Caserne de Lorette dans le réseau de trame verte***



1 Transformation en boulevard urbain

2 Continuité verte liaison douce

3 Liaison piétonne interquartier

4 Reconquête de la caserne de Lorette

Parcours BHNS

Source : Devillers et associés

Photo 4 : ***Caserne de Lorette***

c. Frange sud de Rothéneuf

L'urbanisation de la frange sud de Rothéneuf était prévue dans les orientations prises dans le PLU de 2006, elle a suivi une procédure de déclaration d'utilité publique (DUP) ***(Carte 8)***. Il s'agit d'un projet important en terme de logements, avec la réalisation d'environ 700 à 800 logements. Cela participe à l'atteinte des objectifs de production de logements fixés par le PLH pour relancer la démographie en incluant de la mixité sociale pour accueillir des familles et des jeunes ménages. Ce projet intègre également les objectifs de mixité fonctionnelle, avec l'insertion de petits équipements de services, d'activités tertiaires et de petits commerces permettant de conforter l'offre du centre bourg de Rothéneuf. Les frontières de ce nouveau secteur urbanisé ont été fixées sur la limite naturelle que forme le talweg. Elles seront traitées de manière cohérente avec le paysage pour assurer une transition entre le quartier et la zone agricole. Bien que ce projet s'inscrivait dans un contexte environnemental difficile, la ville a su tirer profit de ces contraintes pour réaliser un projet équilibré et respectueux de l'environnement (gestion de projet, gestion alternative des eaux pluviales, orientation du bâti).

Carte 8 : Plan d'aménagement de la frange sud de Rothéneuf

Source : DAU-Mairie de Saint-Malo
Réalisation : Cabinet Bachmann

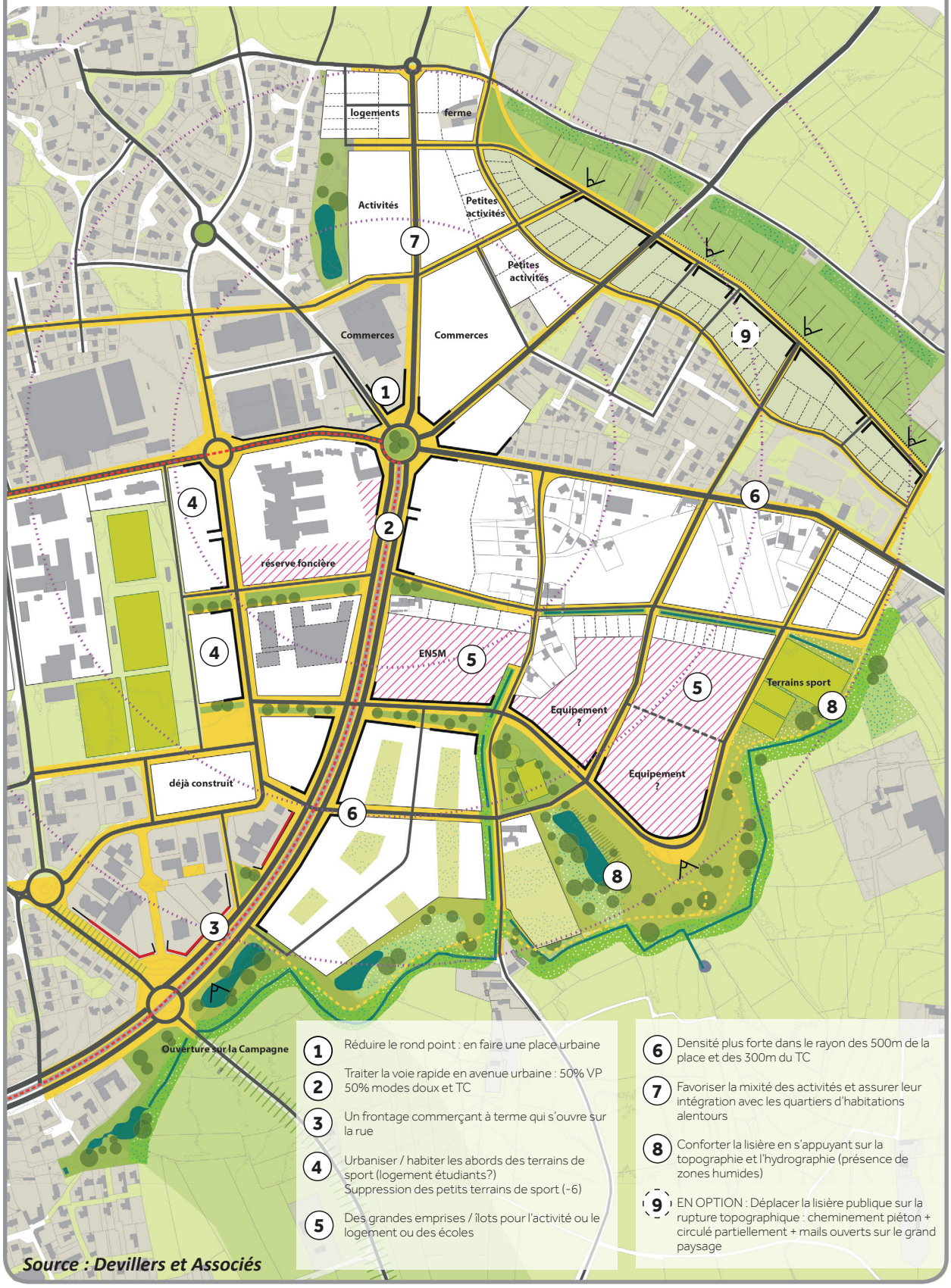
d. Le secteur Croix Dessile : campus

Le développement du campus universitaire au sud de Saint-Ideuc, prévu dans le PUS, envisage une extension de la zone urbanisée sur des territoires dont la vocation était d'être urbanisée après modification du PLU de 2006 pour permettre leur ouverture à l'urbanisation (passage d'un zonage IIAU à un zonage IAU). Cette zone s'étend au sud jusqu'au talweg, marqué par la présence d'une zone humide et d'un ruisseau, qui constituera les limites topographiques ponctuant la fin de toute nouvelle urbanisation sur ce secteur. Cette vocation universitaire s'articulera aussi avec une mixité programmatique afin de ne pas en faire un quartier monofonctionnel. Cela permettra d'assurer une vie au quotidien au travers de nouveaux logements et d'une densité suffisamment importante pour favoriser l'implantation d'équipements universitaires et sportifs, de services de proximité et attirer les commerces.

Ce secteur marque également le début d'un corridor écologique à l'intérieur de la ville reliant l'espace rural à la mer.

L'agrandissement du campus universitaire va aussi dans le sens d'une ville aux activités multiples et permet de trouver un équilibre dans un contexte de variation saisonnière de population entre une population étudiante et une population touristique ***(Carte 9)***.

Carte 9 : Plan d'aménagement du campus sur le secteur Croix Désilles



Source : Devillers et Associés

CONCLUSION

L'étude de l'histoire récente de l'urbanisation sur le littoral nous a permis d'observer les différentes tendances d'aménagement du littoral. À chaque époque a correspondu une manière de s'approprier et d'aménager cet espace. Pour une grande part, l'activité balnéaire a été déterminante, a posé les fondements des villes littorales et influencé leur développement.

Puis, d'un rapport conflictuel entre environnement et développement urbain, suite à l'intensification de l'urbanisation et à la dégradation du littoral dans les années 70, les politiques d'aménagement et la réglementation ont dépassé cette dialectique en s'appuyant désormais sur leur compatibilité, voire leur complémentarité. *« Cette relation émane de la compréhension et de l'acceptation que le développement économique est dépendant de la qualité environnementale et de sa préservation et que la protection de la nature passe aussi par sa valorisation économique »*[1].

Cette transition a en partie pu être opérée et portée grâce à la Loi Littoral qui depuis 1986 réglemente l'urbanisme sur ce territoire. Elle pose des principes de construction supplémentaires devant être pris en compte dans les règlements d'urbanisme, recherchant un équilibre entre protection de l'environnement, développement urbain et croissance économique du territoire. Il aura fallu plusieurs décennies de jurisprudence et de recours pour que les principes et les enjeux de cette loi soient suffisamment assimilés.

Pour autant, la loi Littoral ne permet peut-être pas toujours d'accompagner suffisamment les aménagements des communes. Alors que certains principes qu'elle a introduits étaient précurseurs à l'époque de sa parution, la loi Littoral s'est désormais fait rattraper avec leur application à l'ensemble du territoire national par les récentes lois faisant intégrer les concepts de développement durable à la pratique de l'urbanisme. Elle garde cependant toujours un côté prescriptif qui par la volonté de protéger l'environnement se fait au détriment de l'aménagement lui-même. Cela peut dans certains cas boucher les voies à certaines possibilités de développement des villes en leur faisant « tourner le dos » à la mer tandis que l'extension urbaine se trouve reportée vers l'intérieur des terres. Une adaptation de la loi Littoral aux enjeux d'urbanisme du XXIème siècle semble en cela nécessaire, sans qu'elle remette en cause les avancées qui furent permises en terme de préservation de l'environnement et de maîtrise de l'urbanisation. Elle permettrait ainsi de conforter une réelle mise en valeur à la fois du littoral et de ces espaces urbains leur offrant la possibilité de réaliser les projets adaptés à leur développement, en synergie avec ce territoire, dans l'optique de rester en phase avec ces mutations et les besoins humains qui y sont liés.

Le rapport et la référence à la nature littorale sont aujourd'hui devenus des clés pour un développement urbain équilibré sur le littoral afin de répondre aux problématiques actuelles et futures. Une révolution dans la manière de penser ces territoires intégrant les réflexions de développement durable est donc impérative pour faire évoluer la ville en même temps que le littoral et ainsi

1. Fougnie, Sébastien. « L'intégration géographique comme mode d'interprétation de l'évolution des stations balnéaires ». Norois. Environnement, aménagement, société, no 206 (1 mars 2008): 73 89. doi:10.4000/norois.1139.

réviser son mode de fonctionnement. C'est dans ce contexte que de nouvelles formes urbaines sont en train de voir le jour.

Chaque commune littorale possède ses propres spécificités. Il n'existe pas de cas d'école tant il existe des variétés géographiques et urbaines.

Malgré la complexité de son territoire, l'étude de cas de Saint-Malo nous a permis de suivre l'évolution des aménagements et les nombreux aspects propres aux villes du littoral.

Le contexte de révision du SCOT et du PLU sur le territoire malouin a favorisé l'analyse des mesures de protection de l'environnement et des concepts de la loi Littoral, ainsi que la réflexion qu'implique leur traduction sur le territoire communal dans l'élaboration des documents d'urbanisme.

La réalisation récente du PUS de Saint-Malo fut également l'occasion d'étudier les projets de la ville, en phase avec les orientations prises dans l'élaboration des documents d'urbanisme et intégrants les enjeux d'urbanisme actuels.

Cela fut particulièrement le cas concernant son organisation urbaine par le partage entre ses différentes activités notamment portuaires, balnéaires et d'habitat. Le dépassement des contraintes physiques de son territoire, avec le comblement de ses marais permettant son expansion lors des précédents siècles et l'intégration de l'aléa submersion marine dans sa conception, sont autant d'éléments forts, caractéristiques de son urbanisme. Plus récemment, le dépassement du caractère multipolaire de la ville, la gestion de son étalement urbain et de ses enjeux démographiques et le traitement de son réseau de trame verte et bleu en phase avec ses paysages l'inscrivent dans une nouvelle phase de projet urbain.

En conclusion, qu'il s'agisse de Saint-Malo ou de toutes autres villes implantées sur un littoral, on constate qu'on ne peut s'affranchir de cet espace pour évoluer mais qu'une réflexion s'impose pour relever les défis liés aux mutations futures inéluctables.

Le littoral et la mer apparaissent de plus comme des outils de construction de ville durable et d'un aménagement durable de ces territoires par les capacités de production de ressources et de mise en valeur liées à la mer. Il s'agit d'autant d'éléments qui permettront de dépasser les contraintes du littoral pour en faire des leviers de développement afin de promouvoir un développement durable de ces espaces.

BIBLIOGRAPHIE

Ouvrages :

Bavoux, Jean-Jacques. *Les littoraux français*. Collection U Série Géographie 346. Paris: Colin, 1997.

Bécet, Éric, et Jean-Marie Bécet. *Les documents d'urbanisme littoraux*. Voiron: Territorial éd. : Techni.Cités, 2011.

Becet, Jean-Marie. *Le droit de l'urbanisme littoral*. Collection Didact droit. Rennes: Presses universitaires de Rennes, 2002.

Corbin, Alain. *Le territoire du vide: l'Occident et le désir du rivage, 1750-1840*. Collection historique. Paris: Aubier, 1988.

Coulombié, Henri, et Jean-Pierre Redon. *Le droit du littoral: domaine public maritime, loi littoral, ports maritimes*. Paris: Litec, 1992.

Deboudt, Philippe, éd. *Inégalités écologiques, territoires littoraux & développement durable*. Environnement et société. Villeneuve d'Ascq: Presses universitaires du septentrion, 2010.

Deprez, Léonce. *Une vraie politique d'économie touristique pour la France*. Ruitz, France: L. Deprez, s. d.

Lévy, Jacques, et Michel Lussault, éd. *Dictionnaire de la géographie*. Paris: Belin, 2003.

Merckelbagh, Alain, et Louis Le Pensec. *Et si le littoral allait jusqu'à la mer !* Versailles: Quæ, 2009.

Miossec, Alain. *Les littoraux entre nature et aménagement: [le plus de campus en un seul livre ...]*. 2e éd. Campus géographie. Saint-Just-la-Pendue: Sedes, 1998.

Pardini, Gérard. *La protection du littoral*. Collection Pratique du droit. Paris: MB éditions, 2004.

Petit-Berghem, Yves. *Regards sur les littoraux*. Caen: SCÉRÉN-CRDP [Académie de Caen], 2013.

Documents professionnels :

Colas, Sébastien. « Un quart du littoral recul du fait de l'érosion ». *Le 4 pages / Ifen*, nº 113 (septembre 2006). http://www.onml.fr/uploads/media/un_quart_du_littoral_recule_du_fait_de_l_erosion_01.pdf

Colas, Sébastien, et SOeS. « Trois quarts des rivages métropolitains sont non artificialisés ». *Le point sur - Commissariat général du développement durable*, Observations et statistiques, nº 153 (décembre 2012). http://www.onml.fr/uploads/media/Point_rivages_BD3.pdf.

DATAR. *Dossier de presse du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire de Limoge du 9 juillet 2001*. Paris: Ministère de l'Aménagement du Territoire et de l'environnement, 2001.

DATAR, et Christine Bouyer. *Construire ensemble un développement équilibré du littoral*. Paris: La Documentation française, 2004.

Direction Général de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction. « Planifier l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral ». Ministère de l'Environnement de l'Energie et de la Mer, Juillet 2006. http://www.developpement-durable.gouv.fr/Littoral,13677.html.

Ministère de l'écologie, du développement durable, des transports et du logement. *Circulaire du 27 juillet 2011 relative à la prise en compte du risque de submersion marine dans les plans de prévention des risques naturels littoraux*, 2011. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/27-07-2011.pdf.

Etudes et colloques :

Conseil de développement de la Loire Atlantique, et Patrick Pottier. « Problématique et enjeux de l'urbanisation du littoral. L'espace littoral de la Loire-Atlantique ». *Cahier du littoral*, Cahier du Conseil de dévelopement de Loire-Atlantique, nº 10 (s. d.).

Travaux universitaires :

Baguet, Marie. « Vers quel urbanisme balnéaire ? Regards croisés entre la France, l'Uruguay et la Russie ». Université Pierre-Mendès France. Institut d'Urbanisme de Grenoble, 2013.

Pickel, Sylvine. « Représentations et pratiques de la nature dans les stations atlantiques françaises. Une construction évolutive ». Université Paris 7, 2004.

Vidal, Roland. « L'urbanisme balnéaire : processus de colonisation ou aménagement durable du littoral ? » Consulté le 15 mars 2016. http://www.projetsdepaysage.fr/fr/l_urbanisme_balneaire_processus_de_colonisation_ou_amenagement_durable_du_littoral_.

Articles et publications :

Becet, Jean-Marie. « L'intercommunalité pour une gestion plus rationnelle du littoral ». In *Intercommunalité : Invariance et mutation du modèle communal français*, Presses universitaires de Rennes. Rennes, 1995.

Blin, Didier. « En Vendée ou à Dubaï, Écoplage combat l'érosion ». *Ouest-France*, 27 janvier 2014. http://www.entreprises.ouest-france.fr/article/vendee-dubai-ecoplage-combat-lerosion-27-01-2014-128430.

Calderaro, Norbert, Jérôme Lacrouts, et Ghislaine Malandin. *Le littoral: protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux*. Paris: Éd. «Le Moniteur, 2005.

Clairay, Philippe, et Johan Vincent. « Le développement balnéaire breton : une histoire originale ». *Annales de Bretagne et des Pays de l'Ouest. Anjou. Maine. Poitou-Charente. Touraine*, nº 1154 (31 décembre 2008): 20133. doi:10.4000/abpo.230.

Daligaux, Jacques. « Urbanisation et environnement sur les littoraux : une analyse spatiale ». *Rives nord-méditerranéennes*, nº 15 (2003): 1120.

Daligaux, Jacques, et Paul Minvielle. « De la loi Littoral à la Gestion Intégrée des Zones Côtières ». *Méditerranée*, nº 115 | 2010 (30 décembre 2012). http://mediterranee.revues.org/5122#notes.

Fougnie, Sébastien. « L'intégration géographique comme mode d'interprétation de l'évolution des stations balnéaires ». *Norois. Environnement, aménagement, société*, nº 206 (1 mars 2008): 7389. doi:10.4000/norois.1139.

Zaninetti, Jean-Marc. « L'urbanisation du littoral en France ». *Population & Avenir*, nº 677 (1 mars 2006): 48.

Rapports :

Bersani, Catherine, Marianne Bondaz, et Brun Ravail. « Rapport sur les conditions d'application de la loi "littoral" ». Rapport d'information. Paris, 25 juillet 2000.

Bonnot, Yvon. « Pour une politique globale et cohérente du littoral en France ». Rapport au Premier ministre. Collection des Rapports officiels, 27 novembre 1995. http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/Infodoc/ged/viewportalpublished.ashx?eid=IFD_FICJOINT_I_IFD_REFDOC_0121997_1.

DIACT, et Secrétariat général de la mer. « Bilan de la loi littoral et des mesures en faveur du littoral ». France, octobre 2007. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/DGALN_Rapport_BLL__cle7d7512.pdf.

Gélard, Patrice. « L'application de la "loi littoral" : pour une mutualisation de l'aménagement du territoire ». Rapport d'information. Paris: Sénat, 21 juillet 2004. https://www.senat.fr/rap/r03-421/r03-421.html.

HERVIAUX, Odette, Jean BIZET, et Commission du développement durable. « Plaidoyer pour une décentralisation de la loi Littoral : un retour aux origines ». Paris: Sénat, 21 janvier 2014. https://www.senat.fr/rap/r13-297/r13-2971.pdf.

Le Guen, Jacques. « Rapport d'information sur l'application de la loi littoral ». Assemblée Nationale, 21 juillet 2004.

Ministère de l'Ecologie et Développement Durable et de l'Energie. « Etat des lieux "Mer et littoral". Rapport final-Octobre 2014 [en ligne] ». Consulté le 17 mars 2016. http://www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/pdf/Rapport_-_Etat_des_lieux_mer_et_littoral_cle76f2cb.pdf.

Sites internet :

Conservatoire du littoral. Conservatoire du littoral : dernières acquisitions, actualités, publications - Conservatoire du littoral ». Consulté le 25 avril 2016. http://www.conservatoire-du-littoral.fr/.

Département de Géographie de l'ENS. « Le port et la ville ». Consulté le 7 juin 2016. http://www.geographie.ens.fr/Le-port-et-la-ville.html.

Ifremer (DEMF). « Secteur industriel - Tourisme littoral ». Consulté le 16 avril 2016. http://www.ifremer.fr/demf/reports/2013/8-coast-tourism.

Isabelle, DUNOD. « La loi LITTORAL & ses modalités particulières d'application en urbanisme (Notions-Cles.LaloiLITTORALsesmodalitesparticulieresdapplicationenurbanisme) - CNFPT ». Consulté le 28 février 2016. http://www.wikiterritorial.cnfpt.fr/xwiki/wiki/econnaissances/view/Notions-Cles/LaloiLITTORALsesmodalitesparticulieresdapplicationenurbanisme.

Observatoire national de la mer et du littoral (ONML). « Evolution de la construction de logements entre 1990 et 2012 sur le littoral métropolitain ». *Les fiches de l'Observatoire Nationale de la Mer et du Littoral*, novembre 2014. http://www.onml.fr/onml_f/fiches/Evolution_de_la_construction_de_logements_entre_1990_et_2012_sur_le_littoral_metropolitain/logements-2012.pdf.

ONML. « Agriculture et littoral : un avenir à haut risque ». Consulté le 18 avril 2016. http://www.onml.fr/articles/agriculture-et-littoral-un-avenir-a-haut-risque/.

ONML. « Densité de Population des communes littorales en 2010 et évolution depuis 1961-1962 ». *Les fiches de l'Observatoire Nationale de la Mer et du Littoral*, Mai 2013. http://www.onml.fr/onml_f/fiches/Densite_de_population_des_communes_littorales_en_2010_et_evolution_depuis_1961_1962/densite-2010.pdf.

ONML. « Evolution de la SAU des exploitations agricoles des communes littorales et de leur arrière-pays de 1970 à 2010 ». *Les fiches de l'Observatoire Nationale de la Mer et du Littoral*, Avril 2013. http://www.onml.fr/onml_f/Evolution-de-la-Surface-Agricole-Utilisee-des-exploitations-agricoles-des-communes-littorales-et-de-leur-arriere-pays-de-1970-a-2010.

ONML. « Occupation du sol en 2006 et artificialisation depuis 2000 en fonction de la distance à la mer ». *Les fiches de l'Observatoire Nationale de la Mer et du Littoral*. Consulté le 6 avril 2016. http://www.onml.fr/onml_f/Occupation-du-sol-en-2006-et-artificialisation-depuis-2000-en-fonction-de-la-distance-a-la-mer.

ONML. « Outils de gestion, de protection de la nature, d'aménagement et d'urbanisme », s. d. http://www.onml.fr/chiffres-cles/cadrage-general/outils-de-gestion-de-protection-de-la-nature-damenagement-et-durbanisme/.

ONML. « Perspectives d'évolution de la population des départements littoraux à l'horizon 2040 », Février 2011. http://www.onml.fr/onml_f/Perspectives-devolution-de-la-population-des-departements-littoraux-a-lhorizon-2040.

ONML. « Soldes naturels et migratoires dans les communes littorales métropolitaines de 1962 à 2009 », Décembre 2014. http://www.onml.fr/onml_f/Soldes-naturels-et-migratoires-dans-les-communes-littorales-metropolitaines-de-1962-a-2009.