

COLINE PERRIN

## PRÉFACE

Demain la Méditerranée, un littoral sans nature? Les espaces agricoles et naturels, regroupés dans cet ouvrage sous le terme d'espaces ouverts, disparaissent progressivement face à l'urbanisation littorale. La Méditerranée attire les hommes; «depuis des millénaires tout a conflué vers elle, brouillant, enrichissant son histoire : hommes, bêtes de charge, voitures, marchandises, navires, idées, religions, arts de vivre»<sup>1</sup>. Berceau de la civilisation occidentale, les régions côtières<sup>2</sup> des pays riverains de la Méditerranée comptaient déjà 95 millions d'habitants en 1970, 143 millions en 2000<sup>3</sup>, et devraient atteindre 186 millions d'habitants en 2025, auxquels viennent s'ajouter chaque année 210 millions de touristes internationaux, et un nombre croissant de touristes nationaux, avec l'accroissement des niveaux de vie et des mobilités<sup>4</sup>. Sur les cartes de luminosité nocturne<sup>5</sup>, plus de 42% du linéaire côtier est déjà artificialisé et 200 km de rivages naturels ou agricoles disparaissent chaque année face à l'étalement

urbain, aux infrastructures de transport et aux emprises industrielles et touristiques. Le nombre de villes littorales de plus de 10 000 habitants a presque doublé dans la deuxième moitié du XX<sup>e</sup> siècle<sup>6</sup>. L'urbanisation littorale se poursuit donc, de manière linéaire et discontinue.

Pourtant, la société prend progressivement conscience de la multifonctionnalité des espaces agricoles et naturels<sup>7</sup>. Dans les pays développés, les espaces ouverts littoraux participent de l'attraction des sites et sont progressivement perçus comme des «biens publics» offrant des aménités<sup>8</sup> : les espaces naturels jouent un rôle environnemental mais répondent aussi – non sans tensions – à une demande croissante de loisirs. Les espaces agricoles facilitent la maîtrise des incendies ou des inondations, et retrouvent un intérêt productif, mais aussi paysager avec l'engouement pour les produits du terroir par exemple. Fortement et anciennement convoités, les derniers espaces ouverts cristallisent

<sup>1</sup> F. Braudel (dir.), *La Méditerranée. L'espace et l'histoire*, Paris, 1985, p. 9.

<sup>2</sup> Les régions côtières méditerranéennes correspondent à toutes les unités administratives touchant la ligne de côte (niveau NUTS 3 dans l'Union Européenne, départements, provinces, wilayas ailleurs).

<sup>3</sup> PNUE/PAM-Plan Bleu, 2009, *État de l'environnement et du développement en Méditerranée*. Athènes, 206 p. <http://www.planbleu.org/publications/SoED2009-FR.pdf>.

<sup>4</sup> J. Bethemont, *Géographie de la Méditerranée*, Collection «U», (3<sup>e</sup> édition, revue et actualisée), Paris, 2008, p. 351.

<sup>5</sup> *Night-time Light Radiation Survey* ([http://](http://www.noaa.gov)

[www.noaa.gov](http://www.noaa.gov)).

<sup>6</sup> F. Moriconi-Ebrard, *L'urbanisation en Méditerranée de 1950 à 1995*, ONU-Plan d'Action pour la Méditerranée, (Collection *Les cahiers du Plan Bleu 1*), Sophia-Antipolis, 2001, p. 45. [http://www.planbleu.org/publications/cahiers1\\_urbanisation\\_fr.pdf](http://www.planbleu.org/publications/cahiers1_urbanisation_fr.pdf).

<sup>7</sup> P. Perrier-Cornet, *Repenser les campagnes*, La Tour d'Aigues et Paris, 2002, p. 279.

<sup>8</sup> J. E. Beuret, M. C. Kovacsazy, *Rural amenity policies : future stakes*, dans Green G. et al., *Amenities and Rural Development : theory, methods and public policy*, Cornwall, 2004, p. 33-47.

souvent les tensions autour de l'aménagement<sup>9</sup> et constituent un enjeu important du développement durable du littoral méditerranéen. Dans les pays en développement, la croissance démographique est souvent plus élevée et on rencontre les mêmes défis et les mêmes difficultés, mais l'État a encore souvent un rôle dominant dans l'aménagement.

Il y a urgence à agir si l'on veut préserver des espaces ouverts qui ne soient pas seulement interstitiels, et qui puissent combiner des fonctions paysagères, sociales, productives et environnementales. Après une période de tolérance des constructions (parfois illégales) mais aussi d'aménagements intensifs (programmes immobiliers, infrastructures), la prise de conscience de la nécessité d'une protection des espaces ouverts littoraux s'est généralisée, décalée dans le temps selon les régions<sup>10</sup>. La plupart des États ont adopté des mesures pour protéger leur littoral des pressions de l'aménagement, notamment des constructions, mais elles sont insuffisantes et inégalement efficaces selon les régions<sup>11</sup>, pour des raisons techniques et/ou politiques. Pour apporter une réponse à la hauteur des enjeux, le premier traité international consacré à la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) a concerné la Méditerranée (protocole de Madrid à la Convention de Barcelone). Il est entré en vigueur en 2010, mais n'a été ratifié que par 6 des 14 signataires initiaux<sup>12</sup>. Les chercheurs peuvent conforter ce processus en offrant des pistes pour mieux prendre en compte les espaces ouverts dans la gestion intégrée des zones côtières. C'est l'objectif de cet ouvrage.

Le présent ouvrage offre une analyse scientifique pluridisciplinaire des enjeux de gestion des espaces agricoles et naturels face

à l'urbanisation du littoral méditerranéen. Il a été conçu au sein du réseau d'excellence RAMSES<sup>2</sup> des centres de recherche en sciences humaines sur la Méditerranée financé par la Commission européenne. Il est directement issu d'un Work Package Scientifique sur «l'urbanisation des littoraux méditerranéens et la préservation des espaces ouverts (agricoles et naturels)» coordonné par Jean-François Chauvard et Coline Perrin, à l'École française de Rome. Cinq ateliers thématiques ont réuni en 2009-2010 trente-trois chercheurs français, espagnols, italiens, albanais, grecs et tunisiens travaillant dans différentes disciplines des sciences humaines (géographie, histoire, économie, sociologie, droit, architecture, urbanisme).

Cet ouvrage collectif peut se lire de deux façons. Comme un recueil d'articles scientifiques d'abord, chaque contribution présentant de manière autonome les résultats de recherche de leur(s) auteur(s) sur une portion du littoral méditerranéen (la fig. 1 montre l'ensemble des terrains d'étude). Comme un livre à part entière ensuite, grâce à une organisation en chapitres thématiques, doté chacun d'une longue introduction, qui présente une analyse transversale du thème abordé, qui met en perspective les études de cas ensuite développées, et qui les complète par des encadrés présentant brièvement des contributions d'autres chercheurs. Il s'agit ainsi de favoriser la comparaison entre des résultats scientifiques complémentaires tant par leur approche disciplinaire que par leur terrain d'étude.

Les six chapitres éclairent les dynamiques des espaces agricoles et naturels littoraux, les jeux d'acteurs qui les sous-tendent et les principaux défis que leur urbanisation engendre pour l'aménagement.

<sup>9</sup> Torre A., Aznar O., Bonin M., et al., *Conflits et tensions autour des usages de l'espace dans les territoires ruraux et périurbains. Le cas de six zones géographiques françaises*, dans *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, 3, 2006, p. 411-450.

<sup>10</sup> J. Daligaux, *Rivages méditerranéens. Faire reculer la ville, se protéger de la mer. Regards croisés*, dans *Méditerranée*, N° 115-2, 2010, p. 3-4.

<sup>11</sup> A.-M. Jouve et C. Napoleone, *Modes de régulation de*

*l'usage des terres en Méditerranée et protection des terres agricoles*, dans *Options Méditerranéennes*, B 66, 2011, p. 9-23.

<sup>12</sup> M. Prieur, *Le Protocole de Madrid à la Convention de Barcelone relatif à la gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée*, dans *Vertigo – la revue électronique en sciences de l'environnement*, Hors-série 9, juillet 2011, <http://vertigo.revues.org/10933>.



Fig. 1 – Les pays et les terrains d'étude présents dans cet ouvrage (les noms de villes et de régions mentionnés sur la carte correspondent aux terrains d'étude).

Tout d'abord, comment définir le littoral? Les différentes délimitations et représentations du littoral méditerranéen apparaissent dans le premier chapitre comme des points d'entrée pour comprendre les enjeux de développement. La contribution de M. Lamacchia montre la diversité des définitions de la zone côtière selon les pays et les champs d'intervention. Faut-il adopter un critère géométrique, administratif ou biophysique? Chaque critère induit un périmètre spécifique, que vient contredire la tentative suivante de délimitation. L'échelle adéquate pour aborder le littoral varie selon l'objectif poursuivi. Il faut donc le considérer avant tout comme une interface, une zone de transition, un lieu de relations entre la terre et la mer. Côté mer, la question des limites mérite d'être posée : J. Rochette souligne en tant que juriste les enjeux économiques, géopolitiques et environnementaux majeurs que les frontières maritimes soulèvent en Méditerranée. Côté terre, aussi, on observe parfois une extension progressive de la zone côtière : R. Huete montre comment, sur un littoral espagnol profondément transformé par le tourisme de

masse, la conquête de l'arrière-pays répond à une demande d'authenticité, mais conduit *in fine* à la reproduction du même modèle de développement résidentiel et touristique, étendant ainsi les limites de l'espace littoral vers l'intérieur des terres.

Retrouve-t-on les mêmes types de transformations des paysages sur les différents littoraux méditerranéens? Y-a-t-il eu une circulation des modèles d'aménagement? Telles sont les questions abordées dans le deuxième chapitre à différentes échelles temporelles. A. Cadoret compare les formes, le rythme et le degré de recul des espaces agricoles et naturels, et offre une typologie des formes d'artificialisation récurrentes sur le littoral méditerranéen. A. Migliaccio et B. Salvemini analysent ensuite, dans la région italienne des Pouilles, la lente construction des paysages littoraux par des logiques systémiques de longue durée remontant à l'époque moderne. A. Humbert illustre les mutations spectaculaires du littoral espagnol depuis 1950 par l'analyse de photos aériennes anciennes et récentes. S. Nikolaidou explique enfin l'urbanisation désordon-

née, discontinue et pour partie illégale de la Messoghia, une plaine littorale située à la périphérie d'Athènes, par l'insuffisance des politiques d'aménagement.

L'urbanisation croissante du littoral a aussi multiplié les tensions et les conflits autour des espaces ouverts, à propos de projets d'aménagement, de la création d'espaces protégés, de l'apparition de nouveaux usages, ou suite à la prise de conscience des problèmes environnementaux engendrés par l'artificialisation des sols, la diminution des ressources marines, le mitage de l'espace, la pollution ou l'érosion des plages. Dans le troisième chapitre dédié aux conflits, A. Cadoret répertorie ces objets de tension et les processus qui les transforment en conflits. La contribution de F. Torres analyse ensuite les conflits liés aux occupations du domaine public en Espagne, tandis que celle de M. Pétrou et T. Anthopoulou explique les tensions sur la plaine grecque de Corinthe par des regards différents portés sur le même espace par des acteurs aux pratiques et aux préoccupations divergentes.

Faut-il dès lors s'en remettre à l'acteur public pour réguler ces tensions et limiter l'urbanisation? Dans le quatrième chapitre, le littoral apparaît comme un espace d'enjeu fort pour l'aménagement, aux prises entre un État central qui y développe un mille-feuille juridique, des collectivités locales dont les pouvoirs se sont accrus avec les décentralisations (en France, en Italie et en Espagne notamment), et des phénomènes récurrents de constructions illégales très répandus au Nord comme au Sud. J. Daligaux et J. Rochette comparent les dispositifs législatifs spécifiques au littoral dans les différents pays méditerranéens et offrent une analyse critique de la gouvernance. Le modèle français de loi Littoral peut faire figure d'exemple. Mais le dépouillement des archives judiciaires effectué par R. Melot et J.-C. Paoli en Corse souligne les controverses que son application peut engendrer localement. De même, en Languedoc-Roussillon, V. Lavaud-Letilleul et

A. Cadoret analysent la prolifération des constructions illégales et les tentatives de contrôle des pouvoirs publics. Faut-il dès lors changer de mode de régulation? Privilégier la planification stratégique aux zonages réglementaires? A. Migliaccio offre l'exemple d'un nouveau type d'outil dédié à la gestion intégrée d'une zone côtière avec le plan pour la sauvegarde, la valorisation et la requalification des paysages côtiers de la région italienne des Pouilles.

L'enjeu foncier est au cœur de ces difficultés de préservation des espaces agricoles et naturels face à l'urbanisation. Y. Gérard et C. Buhot soulignent pourtant que cette question a fait l'objet de très peu d'analyses spécifiques sur le littoral méditerranéen, en dehors du réseau Foncimed<sup>13</sup>. Les études de cas présentées dans le cinquième chapitre réinterrogent le rôle de l'État dans la gestion du foncier. Où se situe l'équilibre entre intervention publique et privatisation? Entre l'État centralisateur et le désengagement de l'État? Sur le littoral albanais, F. Guri analyse l'émergence d'un marché foncier suite à la privatisation des terres. Il montre comment les stratégies des acteurs privés ont favorisé le mitage des espaces ouverts dans un contexte de fort morcellement parcellaire. Dans la plaine grecque de Corinthe, T. Anthopoulou constate de même que le morcellement des terres agricoles facilite leur passage en terrains constructibles, et ce d'autant plus en l'absence de cadastre permettant de contrôler la propriété des terrains. En contrepoint, les deux dernières contributions discutent la politique foncière littorale de l'État : Y. Gérard analyse les acquisitions foncières du Conservatoire du littoral sur les côtes méditerranéennes françaises, et V. Guigueno s'interroge sur le devenir des phares corses suite à leur automatisation, les contraintes d'une propriété et d'un usage publics limitant les possibilités de valorisation des bâtiments et des espaces naturels adjacents. Qu'il soit naturel ou agricole, de propriété privée ou publique,

<sup>13</sup> A.-M. Jouve et C. Napoleone, *Modes de régulation de l'usage des terres en Méditerranée...* cit.

le foncier représente donc un enjeu majeur pour l'aménagement, la durabilité du développement et la gouvernance des territoires méditerranéens.

L'intérêt croissant des citoyens pour la nature et la campagne n'ouvre-t-il pas cependant d'autres voies de gestion et de valorisation des espaces agricoles et naturels littoraux? Dans le dernier chapitre, T. Anthopoulos et M. Bouraoui soulignent que la reconnaissance de la multifonctionnalité de ces espaces peut être à la fois une opportunité pour aller vers plus de durabilité de l'aménagement, et une source de conflits. Sur les espaces agricoles, valoriser la multifonctionnalité peut renforcer la cohésion entre le littoral et l'arrière-pays et représenter une alternative à des mesures de protection délicates à mettre en œuvre à cause de la diversité des acteurs concernés et de l'existence d'une activité de production. Mais accorder entre eux différents usagers d'un même espace s'avère parfois problématique : sur les étangs du littoral languedocien, A. Cadoret montre les conflits d'usage entre les activités de pêche/aquaculture et les activités nautiques. Elle présente deux cas de régulation dont l'un est basé sur une co-construction avec les acteurs locaux. Dans la province espagnole d'Alicante, R. Huete et M. Tros montrent ensuite comment la valorisation touristique représente une opportunité pour créer des parcs naturels littoraux. Mais la fréquentation touristique croissante peut aussi compromettre la préservation de l'environnement. Dans la région italienne des Pouilles, F. Marocco et Mv. Mininni soulignent la difficulté à prendre en considération différents usages de l'espace littoral dans la planification d'urbanisme. Dans le Grand Tunis, enfin, M. Bouraoui et B. Houman présentent une expérience innovante de revitalisation de l'agriculture par les eaux urbaines traitées, permettant l'implication des agriculteurs dans les processus de prise de décision et la

reconnaissance de la multifonctionnalité de l'agriculture.

La Méditerranée présentera-t-elle demain un littoral sans nature? Face à l'urbanisation, les espaces agricoles et naturels littoraux méditerranéens apparaissent revalorisés mais toujours menacés. Revalorisés, parce qu'ils font l'objet d'une attention croissante, comme en témoignent l'extension des dispositifs de protection nationaux et la progression du protocole de GIZC, et parce que, localement, les espaces non-construits ne sont plus systématiquement perçus comme des espaces «vides», en attente d'urbanisation. Des initiatives publiques et privées évoquées dans cet ouvrage montrent que différents types d'activités économiques et récréatives peuvent être compatibles avec le respect des écosystèmes littoraux. Toutefois, ces initiatives n'ont pour l'instant qu'un impact ponctuel, souvent limité à quelques espaces emblématiques. Elles ne remettent pas en question la poursuite du modèle résidentiel et touristique dominant. D'autant que les enjeux économiques liés au développement touristique, industriel et portuaire constituent des priorités sociales dans un contexte de pression démographique. Les espaces agricoles et naturels du littoral méditerranéen restent donc menacés, parce que la somme des intérêts locaux converge vers l'urbanisation, et qu'il y a rarement consensus pour leur préservation à l'échelle locale.

Au-delà des métropoles littorales en expansion et des implantations touristiques le long du trait de côte, l'attention portée dans cet ouvrage aux espaces agricoles et naturels voudrait inviter à repenser la gestion du littoral en relation étroite avec ses arrière-pays, tout comme le processus de GIZC invite à prendre en compte les espaces maritimes. Les derniers espaces ouverts pourraient en effet structurer des territoires d'interface et de nouvelles complémentarités villes-campagnes<sup>14</sup>, renouant ainsi avec une vision élargie de l'espace méditerranéen.

<sup>14</sup> B. Hubert, *Quelles recherches et quels partenariats pour la Méditerranée?* Contribution au rapport final de l'atelier de réflexion prospective ARP-PARME, coordonné par Agropolis International pour l'Agence Natio-

nale de la Recherche, Montpellier, 2011, 194 p. <http://www.agropolis.fr/pdf/gestion-projets/rapport-final-arp-parme-2011-basse-resolution.pdf>.

Pour penser la durabilité du littoral méditerranéen, il faut changer d'échelle, lever les yeux du rivage, regarder vers la mer, mais aussi vers la terre car «une plus grande

Méditerranée entoure, enveloppe donc la Méditerranée *stricto sensu* et lui sert de caisse de résonance»<sup>15</sup>.

Coline PERRIN

<sup>15</sup> F. Braudel (dir.), *La Méditerranée. L'espace et l'histoire*, Paris, 1985, p. 78.