

## Les principes d'aménagement touristique sur le littoral Languedoc-Roussillon

Raynaud P.

La maîtrise des ressources naturelles

Paris : CIHEAM  
Options Méditerranéennes; n. 17

1973  
pages 84-90

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI01.0506>

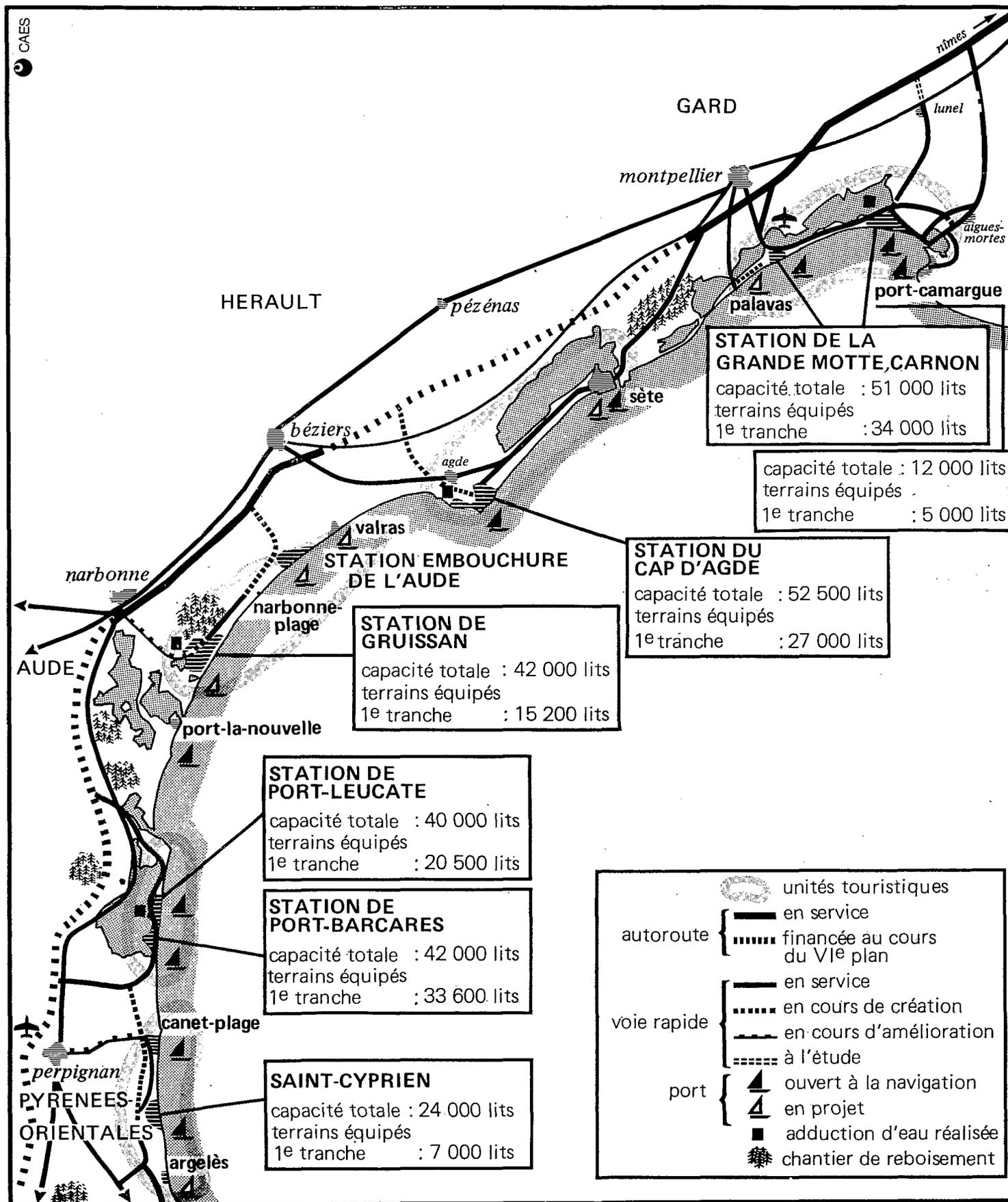
To cite this article / Pour citer cet article

Raynaud P. *Les principes d'aménagement touristique sur le littoral Languedoc-Roussillon. La maîtrise des ressources naturelles*. Paris : CIHEAM, 1973. p. 84-90 (Options Méditerranéennes; n. 17)



<http://www.ciheam.org/>  
<http://om.ciheam.org/>

# AMENAGEMENT TOURISTIQUE DU LITTORAL LANGUEDOC ROUSSILLON



septembre 1972

Pierre RAYNAUD

Secrétaire Général  
de la Mission Interministérielle  
pour l'aménagement touristique  
du Littoral  
du Languedoc-Roussillon

# Les principes d'aménagement touristique sur le littoral Languedoc-Roussillon

Le Gouvernement français a décidé, en 1963, d'organiser, d'équiper et d'animer pour les vacances des Français et pour le tourisme international ce vaste littoral ; il en a confié la charge à un organisme administratif de type nouveau que l'on a appelé « Mission Interministérielle ».

A l'occasion de cet aménagement, certaines conceptions et certaines méthodes nouvelles ont été mises en œuvre dans le domaine administratif, financier, technique, en matière d'urbanisme, d'architecture et de commercialisation. Ces innovations méritent d'être exposées et discutées en dehors même de la part qu'elles ont prise à la réussite de l'ensemble.

En effet, s'il est difficile pour d'autres régions françaises et dans d'autres pays que la France de tirer leçon d'une opération qui se déroule dans un contexte géographique, économique, social, politique particulier, donc difficilement transposable, par contre les solutions données à certains problèmes, les difficultés rencontrées peuvent enrichir l'expérience de tous.

L'aménagement du littoral Languedoc-Roussillon, comme toute opération d'urbanisme, est extrêmement complexe. Elle a commencé par des études géologiques, hydrologiques, pédologiques ; elle a continué par des acquisitions de terrains, par l'établissement de plans d'urbanisme, l'élaboration de programmes de travaux pour les ports, les routes, les réseaux d'eau et d'assainissement. Elle a dû résoudre les problèmes de construction et d'architecture, étudier les prix des sols, le marché immobilier, la commercialisation des résidences secondaires, les conditions d'exploitation des hôtels, la publicité nécessaire au lancement des stations, la distraction des clients.

En une phrase, on peut résumer cette opération en disant qu'elle commence « aux sondages géologiques et se termine à l'inauguration de la boîte de nuit ».

Dans cette vaste gamme d'actions très diverses, il est intéressant de retenir trois questions auxquelles, à l'occasion de l'opération du Languedoc-Roussillon, on a cherché à donner des réponses nouvelles :

1. Comment préserver la qualité d'un site ou d'une région touristique malgré l'afflux croissant des touristes ?

2. Comment surmonter le principal obstacle à un aménagement rationnel dans une région touristique : le problème foncier ?

3. Comment orienter le programme d'accueil, c'est-à-dire l'hébergement et l'équipement, pour répondre aux besoins modernes de la clientèle touristique ?

## 1° LA PROTECTION DES SITES TOURISTIQUES

*Le tourisme détruit les sites qui l'attirent, c'est là une contradiction qui, pour certaines zones très célèbres, notamment autour du bassin méditerranéen, est devenue une évidence.*

Si l'on ne protège pas l'environnement, si l'on n'organise pas l'occupation des sols, si l'on ne réalise pas les équipements nécessaires, *le succès d'une région touristique porte en germe sa ruine.* Et l'on peut dire que dans de nombreux pays d'Europe l'opinion est saisie d'une véritable angoisse devant des projets visant à exploiter les plus beaux sites naturels du bord de mer ou de la montagne pour le loisir et le tourisme en y construisant des équipements qui les défigurent. Elle se demande si tous ces projets, si tous ces travaux sont compatibles avec le maintien d'une certaine harmonie de notre monde.

Cette question est grave et urgente car le processus de détérioration des sites est irréversible.

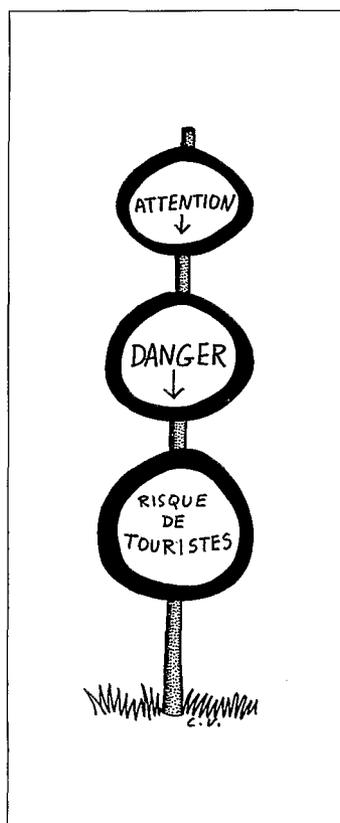
Les opérations touristiques menées en France notamment, en Languedoc et en Aquitaine, les études faites pour la Corse ont essayé de trouver une solution à ce problème.

Ce qui ressort de l'expérience du Languedoc-Roussillon c'est qu'il faut donner trois réponses :

- définir une organisation générale,
- imposer une discipline d'occupation,
- réaliser les équipements nécessaires.

— une organisation générale

Aussi bien dans le Languedoc-Roussillon, en Aquitaine qu'en Corse, il est apparu qu'il n'était pas possible d'engager un développement du tourisme



dans une région sans prendre au préalable une option sur l'occupation du sol.

Cette option c'est essentiellement de choisir les zones à aménager et les zones où le site doit demeurer dans son état naturel.

Sur le littoral du Languedoc-Roussillon, dès 1964, le plan d'organisation générale approuvé par le Gouvernement a défini « des unités touristiques » c'est à-dire des secteurs du littoral qui devaient être aménagés, transformés, équipés, sur lesquels on devait construire les hôtels, les villas, les appartements et toutes les installations nécessaires à l'activité touristique : ports, plaines de jeux, parcs de détente.

Sur 200 km : 5 unités occupant 10 à 15 km du littoral ont été délimitées ; elles sont séparées les unes des autres par 20 ou 30 km de nature protégée.

Cette option d'organisation régionale a été approuvée par le Gouvernement après consultation des conseils généraux des départements mais sans faire délibérer les communes sur ces options régionales. Les communes ont participé à l'approbation d'un plan pour préciser sur leur territoire le zonage et l'implantation des grands équipements prévus.

La succession de zones aménagées et de zones protégées est, à notre sens, la seule réponse au problème de la protection de la nature face au développement touristique mais c'est là une solution insuffisante, il faut de plus assurer une certaine discipline d'occupation du sol dans les zones aménagées.

#### — une discipline d'occupation des sols

La pollution de la nature, la détérioration des sites sont liées à la capacité d'accueil prévue sur le site et à la densité d'occupation projetée. Selon l'activité programmée sur un site naturel donné, il exige une capacité d'accueil optimum. Dans une station de vacances, au bord de la mer, il ne faut pas attirer plus de monde que ne peuvent en desservir les routes d'accès ou que les quantités d'eau disponibles ne permettent d'alimenter.

Sur la côte du Languedoc-Roussillon, des ratios ont été retenus en ce qui concerne l'occupation des plages : 600 personnes par ha de plages en limitant leur profondeur à 50 m et c'est en partant de ces possibilités naturelles qu'a été

fixée la capacité maximum des stations nouvelles.

La densité d'occupation c'est-à-dire la répartition des constructions sur le terrain est une notion difficile et confuse. On la définit rarement avec précision. Tantôt on se réfère à une densité d'îlots : nombre de m<sup>2</sup> construits sur les surfaces vendues aux particuliers, tantôt à une densité de quartier : nombre d'unités d'hébergement au regard de la surface totale du quartier, voies publiques comprises, parfois à une densité moyenne de la ville : nombre d'habitants permanents sur une surface urbaine donnée et il est rare que ces questions soient traitées avec beaucoup de précision et de nuance.

Il a été retenu dans le Languedoc une règle générale qui s'applique aux surfaces globales livrées à l'urbanisation pour lesquelles il a été décidé de ne pas autoriser de programmes qui comporteraient la construction d'hébergements pour plus de 100 personnes à l'ha et on a arrêté par convention la capacité de réception d'une personne que l'on appelle « un lit » à 25 m<sup>2</sup> de plancher hors œuvre. Il s'agit là d'une moyenne ; elle permet de prévoir des parties plus ou moins denses mais assure qu'un climat de vacances, d'espaces naturels et de calme sera préservé pour l'ensemble de la station.

#### — un équipement préalable

La discipline d'occupation suppose aussi un minimum d'équipements. On ne peut permettre la construction d'un site si, au préalable, les équipements de vie que j'appellerai anti-pollution, ne sont pas en place : réseau d'eau, réseau d'assainissement ou usine d'épuration, plantation des espaces publics, organisation de l'enlèvement et du traitement des ordures ménagères et dans certains cas des travaux d'assainissement, notamment la démolition réalisée au préalable.

Le tracé des voies d'accès qui doivent relier les stations aux grands axes régionaux de circulation sans pénétrer dans la station même pour éviter que les touristes soient gênés par le trafic, l'organisation interne des circulations automobiles et piétonnières, la solution des problèmes de parking ont fait l'objet de longues études inscrites sur un plan de

l'unité touristique et des stations nouvelles.

Ces équipements de vie doivent s'accompagner des équipements de distraction et de mise en valeur, organisation des plages, création de routes paysagées, de promenades aménagées, de point de vue, de sites naturels et construits.

La protection d'un site touristique ne relève pas seulement des études d'urbanisme et de la réglementation qui traduit une intention qui peut toujours être mal interprétée ; il faut y ajouter une action. Cette action c'est évidemment la réalisation du programme d'équipement projeté mais c'est aussi le contrôle de la construction des particuliers, ce qui suppose de la part de l'autorité responsable une politique foncière.

## 2° L'ACQUISITION DES SOLS

L'acquisition des sols est le deuxième problème qui doit être résolu dans une opération d'aménagement. Il n'existe pas de réalisation cohérente d'aménagement et d'urbanisme sans une maîtrise préalable des terrains. Faire de l'urbanisme, c'est organiser l'espace, choisir les zones à construire et celles qui doivent rester libres et si l'on veut obtenir une composition rationnelle et humaine, il faut que chaque terrain accueille la construction qui lui convienne, différente de celle prévue sur les terrains voisins. Aucune réglementation générale ne peut imposer une telle organisation, une telle composition si les sols restent entre les mains de propriétaires privés différents. La réglementation par nature est égalitaire ; elle doit donner les mêmes droits, imposer les mêmes charges à chacun : elle ne permet donc pas de faire de l'urbanisme. Pour faire de l'urbanisme il faut être propriétaire des sols ou, si l'on préfère, les propriétaires des sols sont les maîtres de l'ouvrage et donc les véritables urbanistes.

C'est parce que la Mission Intermunicipale était consciente de cette situation qu'elle a porté tant d'attention aux problèmes fonciers dans l'opération d'aménagement du Languedoc-Roussillon.

Lorsque la décision fut prise d'aménager le littoral languedocien, l'Etat savait que s'il dévoilait ses projets avant d'avoir acquis les terrains nécessaires, il

Photo G. Petit



Forêt du Boucanet (village de vacances).

déclencherait une spéculation foncière et qu'il serait amené à payer les terrains nécessaires aux divers équipements décidés plus cher qu'ils ne valaient car les propriétaires anticiperaient les résultats des travaux et auraient tendance à vendre leurs terrains comme s'ils étaient déjà équipés.

C'est pourquoi on a procédé dans cette opération d'aménagement en trois étapes :

1. Dès la décision d'aménager *mais avant qu'elle ne soit rendue publique*, des acquisitions discrètes ont été effectuées à l'amiable par des négociateurs professionnels agissant au nom de l'Etat qui ont permis à celui-ci d'acheter sur les sites choisis 1 200 ha aux prix normaux du marché. Ces premières acquisitions ont permis de constituer des prix de référence pour la suite de l'opération.

2. Cette première étape a été suivie d'une étape officielle. Le projet a été exposé aux collectivités locales et au public et les zones à acquérir pour sa réalisation ont été délimitées avec précision. La procédure de déclaration d'utilité publique qui permet à la puissance publique d'exproprier a été poursuivie et l'Etat a pu ainsi compléter ses acquisitions foncières autour des premiers terrains achetés avec la menace du droit d'expropriation. 2 800 ha ont été ainsi acquis, ce qui a porté l'ensemble des terrains achetés par l'Etat à 4 000 ha.

3. Mais ces acquisitions par voie d'expropriation à elles seules ne résolvent pas le problème des prix. En effet, en cas de désaccord entre l'Etat et les propriétaires, c'est le juge civil spécialisé, le juge foncier qui fixe la valeur des sols. Or le juge fonde son jugement en analysant les ventes privées qui se sont effectuées récemment dans la zone voisine. Si la spéculation s'est emparée des zones voisines le juge sera amené à donner un prix plus élevé. Pour empêcher ce processus, l'Etat a usé des possibilités qui lui sont données depuis 1962 par une loi sur « les zones d'aménagement différé ». Cette loi donne en effet à l'administration un droit de préemption dans des zones définies par décret. Tous les propriétaires qui possèdent un terrain dans cette zone ne sont pas inquiétés s'ils exploitent leur terrain et l'occupent eux-mêmes mais s'ils veulent vendre ils doivent déclarer leur intention à l'Etat ;

celui-ci peut alors acheter par priorité, ce qui s'appelle en terme juridique « préempter ». S'il n'y a pas d'accord sur le prix offert, c'est le juge foncier qui est saisi et qui fixe le prix comme en matière d'expropriation. Ainsi, tout autour des opérations, il est possible de contrôler les mutations foncières et d'éviter que des ventes se fassent à des prix spéculatifs qui auraient leur répercussion sur les prix d'acquisition dans les zones que l'Etat exproprie.

En Languedoc, autour des zones à acquérir, il a été créé 25 000 ha de zones de préemption et, pendant toute la période d'acquisition, l'administration s'est déclarée acheteur dans 500 cas environ pour éviter des transactions à des prix trop élevés. Elle a dépensé 1 million de francs pour maintenir le marché foncier hors de la spéculation.

Acquérir les terrains nécessaires aux équipements et aux constructions dans une opération d'aménagement est indispensable. C'est rarement suffisant. Il faut, en plus, empêcher que les terrains qui doivent rester naturels soient peu à peu acquis par des sociétés ou des individus qui ont l'intention de construire. La Z.A.D. dont je viens de parler est un moyen. Il existe d'autres moyens de protection : la création d'une réserve naturelle où toute construction est interdite, le classement de la zone à préserver en application de la législation sur les sites, l'inscription de la zone en cause comme zone non aedificandi sur un plan d'urbanisme, la soumission au régime forestier des parties boisées qui

permet d'interdire la construction. Tous ces moyens ont été utilisés pour assurer la protection de la nature entre les zones aménagées.

C'est là un problème difficile mais qui se règle avec plus de facilités si la construction des zones prévues se fait dans de bonnes conditions en répondant à tous les besoins qui s'expriment.

### 3° LE PROGRAMME D'ACCUEIL

Dans une opération d'aménagement touristique planifiée par le Gouvernement français, comme le Languedoc-Roussillon, l'idée qui domine et qui a dominé en matière d'accueil, est qu'il est nécessaire de répondre aux besoins de l'ensemble de la population française et à la clientèle internationale, qu'il faut donc mélanger les diverses catégories d'hébergements : hôtels, logements à louer, appartements et villas à vendre, villages de vacances, camping-caravanning afin d'offrir un accueil diversifié et adapté à toutes les catégories sociales. Il n'est pas possible, pour le Gouvernement, de faire une station pour riches ni une station pour pauvres. Tous ces hébergements doivent donc offrir une gamme très complète de confort et de prix.

Au départ, il avait prévu qu'il faudrait au moins 25 % de lits d'hôtels, 25 % de lits en villages de vacances, camping, caravanning à destination so-

ciale, 25 % de villas, 25 % dans des immeubles collectifs.

En fait, les constructeurs privés ont commencé par construire la catégorie la plus rentable sur le marché français c'est-à-dire les villas et appartements à vendre car cet investissement peut se faire avec des capitaux à court terme et assure des profits importants et également les campings et les caravannings puisque l'investissement est moindre et que le profit est aussi considérable. Par contre dans les premières années, les hôtels ont fait défaut. Cela s'explique car la rentabilité hôtelière est difficile dans

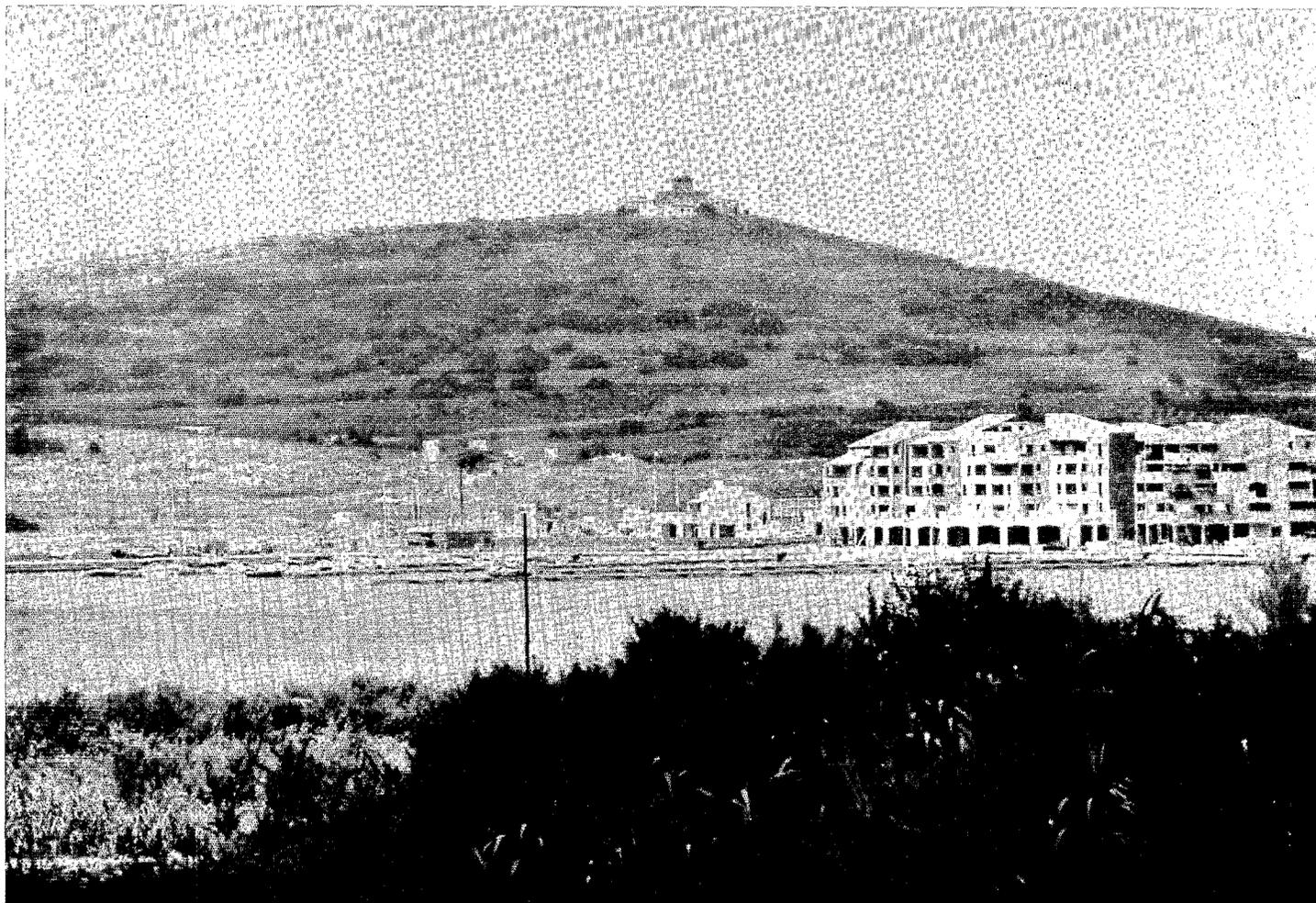
des stations saisonnières, surtout au début de l'opération, lorsque les chantiers sont encore nombreux. Peu à peu, les hôtels se sont installés sur les stations mais en nombre encore insuffisant par rapport à la demande.

Pour remédier au petit nombre d'hébergements en location qui, cependant, sont les plus demandés, puisque la plus grande partie de la clientèle française et internationale est prête à louer un séjour pendant 15, 20 ou 30 jours mais n'a pas les moyens de devenir propriétaire de son logement, deux actions ont été entreprises. On a essayé tout d'abord

de moderniser les modes de locations des appartements acquis par les particuliers et loués pendant les périodes non occupées par le propriétaire. Dans ce but, la Mission a suscité la création d'un groupement d'intérêt économique entre les agences de location pour arriver à centraliser les offres sur le marché international et à faciliter la recherche des clients. Cette expérience est en cours et a déjà donné quelques résultats très intéressants.

On a encouragé ensuite l'investissement hôtelier en diminuant la charge foncière pour la construction des hôtels

Photo G. Petit



*Port Saint-Martin et Pic Saint-Loup.*

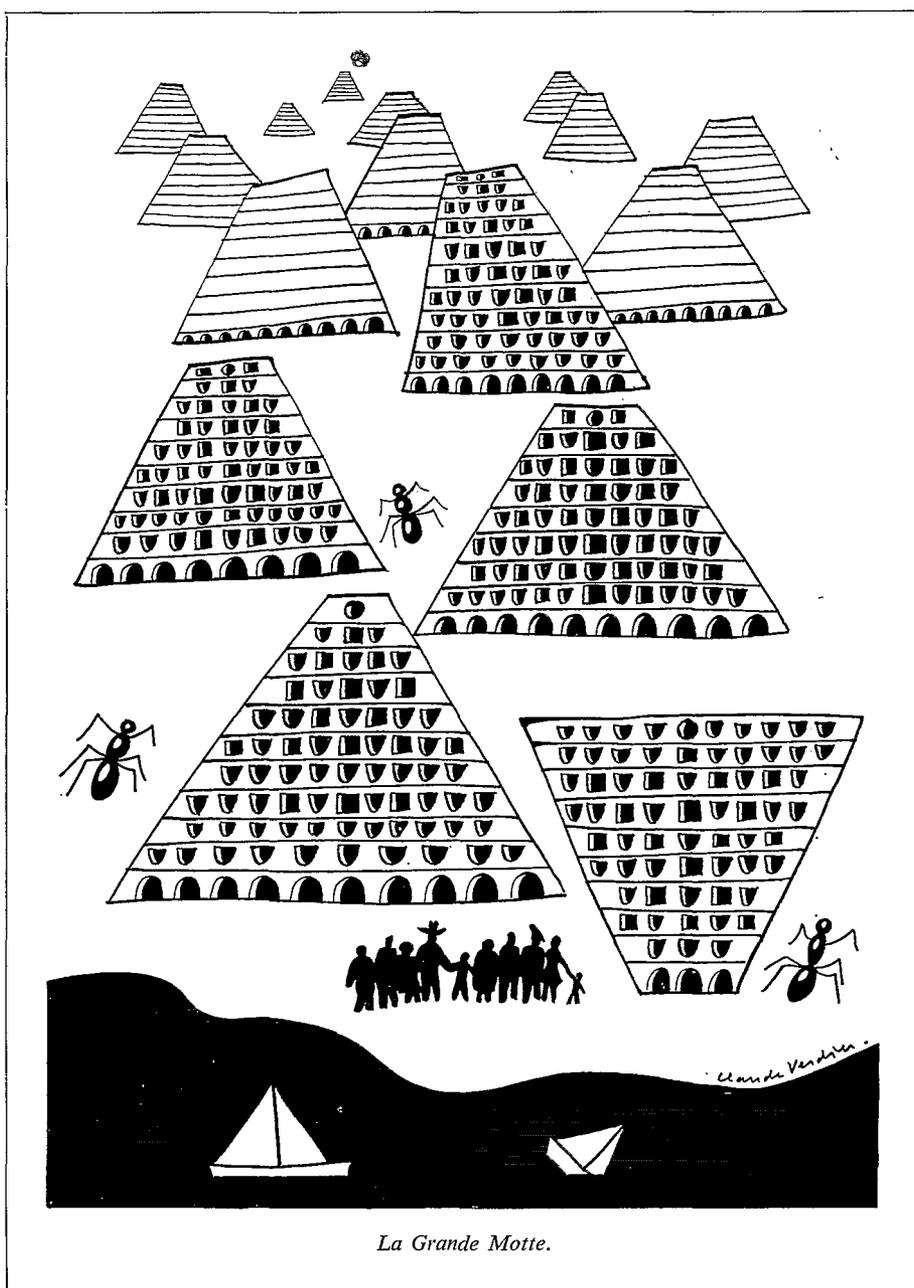
et surtout en essayant de convaincre les investisseurs qu'il existait une catégorie d'hôtels de vacances, que l'on peut appeler « hôtels-résidences », qui permet à côté de l'hôtel classique de trouver une clientèle plus large. Ces hôtels-résidences peuvent comprendre cent à cent cinquante unités comportant une ou deux chambres, cuisine et salle de bains, organisées autour d'un parc avec piscine et terrain de sport et gérées par un entrepreneur qui assure l'accueil, l'entretien, l'animation et la commercialisation des séjours. Dans de tels hôtels, le client peut, à sa guise, manger dans son logement ou sur la plage ou trouver dans les restaurants de la station le repas au prix qu'il désire. Il n'y a pas de pension complète et la liberté est donc beaucoup plus grande pour la clientèle, aussi bien liberté physique que liberté économique, chacun organisant son budget plus librement.

Mais l'effort principal en ce qui concerne le programme d'accueil des touristes sur les stations a consisté à *intégrer la vie touristique à la vie locale*. Cette intégration est assurée sur le plan géographique par l'organisation en cours des unités touristiques qui relient très facilement, grâce à l'autoroute de liaison de l'unité touristique, stations anciennes et stations nouvelles par l'organisation des relations étroites entre l'unité touristique et la ville support la plus proche et par la volonté de créer, dans chaque station nouvelle, des activités de vie permanente. Pour cela, des emplois sont créés : non seulement les emplois liés à l'entretien de la station mais des emplois spécifiques : bureaux d'études, petites activités artisanales, petites industries liées au nautisme ou au tourisme et, dans le programme de chaque station nouvelle, a été intégrée la construction de logements sociaux permanents bénéficiant de l'aide financière de l'Etat : H.L.M., logements primés.

L'intégration a été recherchée aussi entre les différentes catégories sociales ; les hébergements de qualité et donc chers sont placés à proximité même des hébergements plus modestes comme les villages de vacances ou les campings.

Ainsi, une véritable ville se constitue, elle est la négation du ghetto à touristes, que l'on rencontre souvent dans certains pays qui ont construit dans des sites isolés pour recevoir uniquement des touristes étrangers.

Il a été considéré, dans le Languedoc-



La Grande Motte.

Roussillon, que l'opération d'aménagement touristique était une occasion de préparer toute la région à un meilleur développement économique. Elle devait permettre d'améliorer l'équipement général de la région : routes de dessertes, réseaux d'eau, d'égoûts, de préserver les sites, d'organiser des villes nouvelles présentant un cadre de vie plus agréable et, ainsi, attirant vers la région de nouvelles activités et de nouvelles populations. Le programme d'équipement touristique devient alors une incitation pour les autres activités agricoles, industrielles et tertiaires.

L'activité touristique n'est plus faite uniquement pour la clientèle extérieure mais également pour la population de la région.

Tels sont les trois points qui caractérisent cette expérience d'aménagement du territoire tentée en Languedoc et en Roussillon. Les premiers résultats sont encourageants ; 8 stations nouvelles se construisent et vivent déjà d'une manière intéressante ; (60 000 lits nouveaux

construits, 150 000 lits prévus pour la 1<sup>re</sup> tranche), 9 ports nouveaux ont été ouverts à la navigation de plaisance ; (4.500 places à quai) ; les grands travaux facilitent l'accès de la région et son aspect (travaux routiers - reboisement - démoustication) et les populations en vacances et les touristes affluent rapidement dans ce nouveau secteur équipé à leur intention.

En 1966, lors du début des travaux, nous avions recensé pendant les 4 mois d'été (juin, juillet, août et septembre) 660 000 séjours c'est-à-dire 660 000 personnes résidant plus de 3 jours sur le site. En 1972, dans la même zone, pour la même durée, on a compté 1 300 000 séjours. La durée moyenne est de 21 jours par personne et le nombre de journées touristiques passées dans la région dépasse d'ores et déjà 35 millions.

Certes, cette opération n'est pas terminée ; il faut maintenant la mener à bonne fin sans perdre de vue les objectifs initiaux, c'est l'œuvre des années à venir.

