



**HAL**  
open science

## La capacité d'accueil et de développement des communes littorales.

Patrick Pottier, Céline Chadenas, Claire Choblet, Christine Lamberts, Agnès Pouillaude, Jean-François Struillou, Brice Trouillet

► **To cite this version:**

Patrick Pottier, Céline Chadenas, Claire Choblet, Christine Lamberts, Agnès Pouillaude, et al.. La capacité d'accueil et de développement des communes littorales.. Ministère du Développement durable, pp.77, 2007. hal-00424793

**HAL Id: hal-00424793**

**<https://hal.science/hal-00424793>**

Submitted on 29 May 2023

**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.

cahier n° 1

# La capacité d'accueil et de développement des communes littorales

Synthèse bibliographique

direction régionale de l'Équipement des Pays de la Loire  
Plan Urbanisme Construction Architecture  
Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction

avec le soutien de CETE de l'Ouest, MSH Ange Guépin

Contacts :

DGUHC/PUCA : [roland.gomez@equipement.gouv.fr](mailto:roland.gomez@equipement.gouv.fr)

DRE des Pays de la Loire, service Aménagement : [AM.DRE-Pays-de-la-Loire@equipement.gouv.fr](mailto:AM.DRE-Pays-de-la-Loire@equipement.gouv.fr)

CETE de l'Ouest, Division urbaine : [du.CETE-Ouest@equipement.gouv.fr](mailto:du.CETE-Ouest@equipement.gouv.fr)

MSH Ange Guépin : [info.guepin@univ-nantes.fr](mailto:info.guepin@univ-nantes.fr)

21, boulevard Gaston Doumergue - BP 76235 -44262 Nantes cedex 2

Coordinateur : [patrick.pottier@univ-nantes.fr](mailto:patrick.pottier@univ-nantes.fr)



www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca - Conception graphique : Alain Bitoune / Impression : DCPA/PLM2

Pays de la Loire

Coordinateur :

**Patrick POTTIER (2)**

Maître de Conférences en géographie  
à l'Université de Nantes Géolittomer – LETG / UMR 6554 CNRS

Co-auteurs :

Céline CHADENAS (2) - Claire CHOBLET (2)

Christine LAMBERTS (2)

Agnès POUILLAUDE (3) - Jean-François STRUILLLOU (1)

Brice TROUILLET (2)

(1) CERP3E, UMR 6225 CNRS - Droit

(2) Géolittomer - LETG / UMR 6554 CNRS - Géographie

(3) LEN, EA 2164 - Economie

Université de Nantes

septembre 2007

# La capacité d'accueil et de développement des communes littorales

Synthèse bibliographique

Coordinateur :

**Patrick POTTIER (2)**

Maître de Conférences en géographie

à l'Université de Nantes Géolittomer – LETG / UMR 6554 CNRS

Co-auteur :

Céline CHADENAS (2) - Claire CHOBLET (2)

Christine LAMBERTS (2) - Agnès POUILLAUDE (3)

Jean-François STRUILLLOU (1) - Brice TROUILLET (2)

laboratoires de l'université de Nantes

(1) CERP3E, UMR 6225 CNRS - Droit

(2) Géolittomer - LETG / UMR 6554 CNRS - Géographie

(3) LEN, EA 2164 - Economie



# Sommaire

Préambule	5
Introduction générale	9
Partie 1 :	
<i>Évolution conceptuelle et méthodologique de la capacité d'accueil</i>	15
Partie 2 :	
<i>Le contexte réglementaire français marqué par la loi Littoral</i>	25
Partie 3 :	
<i>La capacité d'accueil calculée ou négociée ?</i>	39
Conclusion générale	63

*Fiches bibliographiques disponibles sur les 3 sites internet suivants :*

- PUCA : [www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca](http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca)
- DRE : [www.pays-de-la-loire.equipement.gouv.fr/](http://www.pays-de-la-loire.equipement.gouv.fr/)
- Université de Nantes : <http://geolitomer.univ-nantes.fr/> (rubrique "recherche")



---

# Préambule

---





# La capacité d'accueil et de développement des communes littorales

En fin d'année 2005, le Plan Urbanisme Construction Architecture, la Direction Régionale de l'Équipement des Pays de la Loire et la Maison des Sciences de l'Homme de Nantes ont engagé une démarche partenariale pour :

- promouvoir des recherches d'initiative locale à partir d'approches pluridisciplinaires dans les domaines de l'aménagement du territoire, de l'aménagement urbain, de la politique de l'habitat et de la politique de la ville ;
- renforcer les échanges entre les services déconcentrés du Ministère de l'Équipement et les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, en accompagnement de l'action menée depuis plusieurs années par le Pôle de recherche urbaine en Pays de la Loire.

Pour démarrer cette collaboration, deux recherches exploratoires fondées sur une bibliographie critique ont été lancées, sur les thèmes suivants :

- la structuration de l'espace périurbain ;
- la capacité d'accueil et de développement des communes littorales.

Les résultats de ces travaux réalisés en 2006 font l'objet de deux publications séparées.

Le présent document est consacré aux réflexions engagées autour de la notion de « capacité d'accueil et de développement des communes littorales », dont l'objectif à terme est d'aider les acteurs de terrain dans l'établissement des projets de territoires littoraux.

Dans le cadre de cette démarche exploratoire, les chercheurs ont réalisé un état de la connaissance à partir d'une analyse des travaux de recherche ou d'études internationaux, nationaux ou régionaux faisant référence et proposé une lecture critique de la méthode et du contenu des ouvrages recensés. Ces travaux ont exploré les aspects conceptuels et méthodologiques de la capacité d'accueil, abordé ensuite la particularité du contexte réglementaire français marqué par la loi Littoral, avant de s'intéresser au rôle, en pleine évolution aujourd'hui, de la capacité d'accueil dans le débat politique de la gestion du littoral en France.

La seconde étape, objet de la recherche lancée en fin d'année 2006, a pour objectif de produire, à destination des services de l'État, des collectivités, des professionnels de l'aménagement et des juristes, des éléments de nature méthodologique destinés à les aider dans l'établissement des projets de territoires littoraux.

Cette démarche s'inscrit dans le cadre de la réorganisation des services déconcentrés de l'Équipement et constitue un support de travail pour le développement d'une ingénierie d'appui territorial aux collectivités en matière de planification et d'aménagement sur les espaces littoraux qui comportent des enjeux majeurs en termes de développement durable.



---

# Introduction générale

---



# Cadre général de l'étude

Le présent rapport s'inscrit dans une démarche engagée en décembre 2005 dans le cadre d'un accord partenarial entre le Plan-Urbanisme-Construction-Architecture (PUCA), la DRE Pays de la Loire et la MSH de Nantes. Il porte sur l'un des deux thèmes retenus localement par le réseau Équipement pour engager une réflexion commune avec les établissements d'enseignement supérieur et de recherche, en accompagnement de l'action du Pôle de Recherche Urbaine des Pays de la Loire.

Concernant ce thème de la **capacité d'accueil et de développement des communes littorales**, un groupe de chercheurs s'est réuni, regroupant trois disciplines, Droit (Centre d'Etude des Régulations Publiques des Espaces, de l'Economie et de l'Environnement - CERP3E, UMR 6225 CNRS), Economie (Laboratoire d'Economie de Nantes - LEN, EA 2164) et Géographie (laboratoire Géolittomer - LETG UMR 6554 CNRS), pour répondre à un appel d'offres au départ ainsi proposé : « *La loi Littoral fait mention de la « capacité d'accueil » des communes littorales. Cette notion a fait l'objet d'études mais qui n'ont pas abouti sur des références nationales si bien que d'une part les juges interpellés à ce sujet peuvent avoir des réponses inadéquates, d'autre part les collectivités locales engagées dans des démarches de planification PLU ou SCOT sont demandeuses de précisions sur cette thématique.*

## Organisation des travaux et du rapport

Cette première phase de recension s'est déroulée sur quatre mois. Elle a réuni un groupe de travail d'une vingtaine de personnes dont la liste figure en page 4. Plusieurs réunions de coordination et d'échanges se sont tenues de janvier à avril, ainsi qu'un séminaire pour lequel ont été invités des spécialistes de questions proches du sujet d'étude.

Le présent rapport rassemble les contributions des trois laboratoires de recherche ayant participé aux travaux. Son développement se fait en trois parties qui associent les champs d'investigation disciplinaires retenus par chaque groupe. Les textes proposés ont pour objectif de souligner les traits les plus significatifs des réflexions qui ont été menées autour de cette question de la capacité d'accueil dans la région des Pays de la Loire, en France et dans un contexte international notamment européen. Ils tentent d'en apporter une synthèse faisant appel à de nombreuses références dont le détail des fiches de lecture est disponible sur le cd-rom joint au document.

*Même si l'objectif n'est pas de trouver une formule mathématique de calcul de la capacité d'accueil, l'objet de la recherche proposée est bien de comprendre ce que le législateur a voulu dire par « capacité d'accueil », quels ont été les résultats des études (et des recherches ?) menées autour de cette notion plus large de « capacité de développement » et de produire à destination des services de l'État, des collectivités, des professionnels de l'aménagement et des juristes, des éléments de nature méthodologique destinés à aider les acteurs de terrain dans l'établissement des projets de territoires littoraux ».*

La perspective finale étant de définir un projet de recherche partenariale, la démarche a été conçue en deux temps. Un premier, dont le présent document constitue le rendu, vise à « *faire un état de la connaissance à partir d'une analyse des travaux de recherche ou d'études internationaux, nationaux, régionaux faisant référence... [ainsi qu'à]... proposer une lecture critique de la méthode et du contenu des ouvrages recensés afin de proposer des axes d'investigation nouveaux* ».

Il a été suivi en juin 2006 d'un second document développant une proposition de projet de recherche pour l'année à venir.

La première partie explore les aspects conceptuels et méthodologiques et souligne le contexte souvent confus qui a prévalu autour de la capacité d'accueil. Elle éclaire utilement la réflexion par la présentation de quelques références jusqu'à présent peu diffusées malgré leur état d'avancement méthodologique réel et leur intérêt évident dans le débat qui accompagne aujourd'hui la reconceptualisation de cette notion de capacité d'accueil.

La deuxième partie aborde la particularité du contexte réglementaire français marqué par la loi Littoral. Elle rapporte l'enfermement de la notion de capacité d'accueil dans une problématique très largement orientée vers les questions d'urbanisation du littoral, mais souligne aussi le contexte nouveau de la réflexion actuellement portée par les démarches du Développement Durable et de Gestion Intégrée des Zones Côtières. Elle s'appuie sur l'analyse textuelle et jurisprudentielle de la notion de capacité d'accueil des communes littorales et éclaire cette évolution du droit qui semble égale-

ment se dessiner depuis peu pour donner davantage de consistance à cette notion et paraître mieux correspondre à ce que l'on attend d'elle.

La troisième partie pose la question de fond qui accompagne aujourd'hui la prise de conscience de l'intérêt, voire la nécessité, de réintroduire la capacité d'accueil dans le débat politique de la gestion du littoral en France. La référence aux nombreux indicateurs déjà proposés pour calculer la capacité d'accueil souligne en effet combien son évaluation ne peut se passer de la négociation sociale et environnementale. L'approche économique, à partir de l'étude de l'aptitude des collectivités à financer l'étalement urbain et la densification du territoire littoral et des mécanismes de marchés qui sous-tendent l'allocation des ressources foncières entre ses différents usages potentiels, souligne ainsi utilement combien les capacités financières des collectivités tout comme les conséquences de l'urbanisation sur le foncier, traduisent des choix de développement que le travail d'évaluation de la capacité d'accueil ne peut ignorer.

La conclusion, enfin, s'attache à dégager de futures orientations de recherche. Elle propose ainsi quelques pistes de réflexions qui pourraient non seulement permettre d'enrichir la réflexion qui associe actuellement les laboratoires de recherches universitaires et les services du Ministère de l'Équipement dans la région des Pays de la Loire, mais également de proposer aux collectivités locales aujourd'hui engagées dans une démarche de planification et de projet de territoire, un partenariat élargi susceptible d'apporter une dimension opérationnelle concrète à cette question de l'évaluation de la capacité d'accueil des espaces littoraux à vocation balnéaire.

**Patrick Pottier**

Coordinateur du groupe de travail

patrick.pottier@univ-nantes.fr

Maître de Conférences à l'Institut de Géographie et d'Aménagement Régional de l'Université de Nantes  
Laboratoire Géolittomer – LETG / UMR 6554 CNRS

# Groupe de travail

**Julie Bulteau**, doctorante en Economie, membre du LEN

**Céline Chadenas**, Docteur en Géographie, Chargée de cours à l'IGARUN, chercheur associé Géolittomer-LETG (UMR 6554 CNRS)

**Caroline Chantal**, étudiante à l'IGARUN, Master 1 professionnel Aménagement et gestion des territoires

**Claire Choblet**, Docteur en Géographie, ATER à l'IGARUN, chercheur associé Géolittomer-LETG (UMR 6554 CNRS)

**Youen Coadou**, étudiant à l'IGARUN, Master 2 professionnel Aménagement et gestion des territoires

**Bénédicte Cretin**, responsable de l'atelier Aménagement du Littoral à la DDE 44

**Gwénaelle Le Bourhis**, Chargée d'études au service aménagement de la DRE Pays de la Loire

**Laure Després**, Professeur, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion, chercheur et Directrice du LEN

**Claire Faucher**, étudiante à l'IGARUN, Master 2 professionnel Développement durable, conflits d'usage et GIZC

**Jean-Charles Gérard**, DRE Pays de la Loire, Chef du service Aménagement

**Pascal Glémoin**, Docteur en Economie, enseignant – chercheur à l'ESSCA d'Angers, membre du LEN

**Patrice Guillotreau**, Maître de Conférences HDR en sciences économiques, Directeur adjoint du LEN

**Thierry Guineberteau**, Maître de conférences, Institut de géographie, chercheur Géolittomer-LETG (UMR 6554 CNRS)

**Christine Lamberts**, Ingénieur d'études CNRS, Géolittomer-LETG (UMR 6554 CNRS)

**Alain Laplanche**, responsable du groupe Aménagement-Economie-Habitat au CETE de l'Ouest

**Patrick Le Louarn**, Maître de conférences, Faculté de Droit et de Sciences Politiques chercheur et Directeur du CERPE3E (FRE 2794 CNRS)

**Agnès Pouillaude**, Docteur en Economie, chercheur associée au LEN, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion

**Patrick Pottier**, Maître de conférences, Institut de géographie, chercheur Géolittomer-LETG (UMR 6554 CNRS)

**Jean-François Struillou**, Chargé de recherche au CNRS, CERPE3E (UMR CNRS 6225), Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Nantes

**Brice Trouillet**, Docteur en Géographie, Chargé de cours à l'IGARUN, chercheur associé Géolittomer-LETG (UMR 6554 CNRS)





---

# Partie 1

---



# Évolutions conceptuelle et méthodologique de la capacité d'accueil

La notion de capacité d'accueil introduite par la loi Littoral dès 1986 est longtemps restée un concept flou et encombrant. Ce constat souligne une réelle difficulté pour évaluer non seulement les limites ou seuils, notamment dans le domaine du développement de l'activité touristique dans les communes littorales, mais également pour démontrer l'évidence d'une démarche de négociation/médiation sociale élaborée au sein d'un processus intégré et participatif.

Or, depuis quelques années, un vent nouveau semble souffler sur nos côtes. Portées aussi bien par le bilan de la loi Littoral, après vingt ans, que par la reconnaissance des enjeux du développement durable et des spécificités récemment reconnues des espaces littoraux dans ce domaine, de nouvelles réflexions s'élaborent. Au niveau mondial, comme au niveau européen, le concept de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) s'impose comme le symbole d'un renouvellement sans doute profond des problématiques de gestion et d'aménagement des littoraux.

Dans ce contexte, la notion de capacité d'accueil refait surface... Elle apparaît surtout comme un point de convergence de démarches qui visent à poser les projets de territoires littoraux en des termes nouveaux, de dévelop-

pement global, soutenable, de vulnérabilité, d'appréciation collective ou de médiation, avec des méthodologies également renouvelées autour d'indicateurs, de modélisations prédictives et de démarches participatives.

La démarche entreprise par le groupe de géographes participant à cette étude s'inscrit pour cette première étape dans une recherche bibliographique dont l'entrée principale est la notion de capacité d'accueil. Le résultat va sans doute au delà de ce qui avait été initialement pressenti, car les travaux significatifs produits sur la question ne sont finalement pas si exceptionnels que nous l'avions imaginé. Parmi les nombreuses références consultées, 25 ont été jugées suffisamment pertinentes et au cœur de la problématique pour en constituer une fiche de lecture (voir sites internet). Mais surtout, il ressort de cette première analyse documentaire que la diversité des approches, des concepts et des méthodes rendait cette synthèse nécessaire. Il apparaît également que le moment est le bon pour poser cette réflexion, dans un contexte local qui ressent de plus en plus nettement le besoin d'éclairer l'avenir de son développement, dans un contexte international porteur et déjà bien avancé sur ces questions d'évaluation des capacités d'accueil des espaces littoraux et plus globalement des enjeux d'une gestion durable et intégrée des zones côtières.

## 1. Profusion et confusion des termes concernant les notions de capacité d'accueil et de développement des espaces littoraux

La notion de capacité d'accueil se base sur une profusion de termes, souvent justifiés mais qui contribuent à rendre confus son emploi. Afin de la clarifier, il était donc nécessaire de réaliser un point sur le concept en lui-même ; de s'interroger sur son évolution épistémologique ; enfin d'analyser la place qu'il occupe actuellement dans les processus de planification.

### 1.1. La profusion terminologique en matière de capacité d'accueil

La terminologie est en effet pléthorique et il n'est pas rare de voir accoler à la notion de capacité, celles de seuil, résilience, vulnérabilité, potentialité, limite... Cette profusion n'aide pas à la compréhension de la notion et cache tout de même mal le manque de définitions et de sens qu'on leur attribue. L'utilisation souvent abusive de certains mots renforce cette impression et il est rare, dans la bibliographie consultée pour cette

étude, d'avoir trouvé une réelle définition de la notion de capacité d'accueil, encore moins de capacité de développement (moins usité aussi).

Si de nombreux auteurs laissent entendre que la capacité d'accueil pourrait être, de manière très générale et schématique, la population maximale que peut supporter indéfiniment un écosystème donné sans dégrader les ressources renouvelables, le problème se pose alors de savoir quel calcul mettre derrière cette notion.

Il est donc nécessaire de faire un point sur ce concept, à partir de deux grandes thématiques qui se distinguent pour définir la notion de capacité d'accueil/de développement : l'aménagement et l'environnement. Elles se rapportent au fait que le développement d'un territoire ne peut se faire sans une prise en compte de la préservation des milieux naturels. Tous les acteurs intervenant dans cette analyse en ont conscience, à des degrés divers.

### En termes d'aménagement :

Très souvent, la capacité d'accueil renvoie au nombre d'hébergements disponibles sur une commune, ce qui entraîne également la systématisation de cet aspect de la question, qui devient très vite centrale pour les communes littorales. « *Le calcul de la capacité d'accueil touristique se pose en termes différents selon les formes d'hébergement. Cela tient d'une part à l'élasticité d'accueil particulier à chaque forme d'hébergement, et d'autre part à la multitude des sources d'information et à l'hétérogénéité des données fournies. Ce qui conduit à définir les grandes catégories d'hébergement touristique et à déterminer les normes de capacité spécifique de chacune de ces formes d'hébergement* » (ALCOA, 1973).

Si l'on s'en tient toujours à la capacité d'accueil au sens strict, la capacité d'hébergement permet donc de déterminer le nombre de personnes susceptibles d'être accueillies en permanence et/ou temporairement, dans les meilleures conditions pour toutes les parties (touristes, permanents, professionnels... ce qui implique une forte dimension sociale : respect des facteurs de cohésion sociale tels que les modes de vie, la culture...) et dans le respect des équilibres environnementaux. Il s'agit donc d'un outil de gestion : moyen de tirer le meilleur bénéfice économique tout en préservant l'intégrité d'un site. Ceci rejoint la notion de tourisme durable et ses grands principes (Cf. principes de précaution, prévention, de développement durable, de participation et de responsabilité), par exemple il faut éviter que le tourisme s'auto compromette ; il vaut mieux protéger plutôt que de restaurer (ADEV, 2001).

La capacité d'accueil, si elle est pensée en termes d'hébergement, intègre alors, presque simultanément à l'espace, l'aspect temporel de l'aménagement au sens général et du développement des communes littorales particulièrement. Le fait de dépendre d'une saison touristique implique pour la commune un développement de son territoire spécifique, qui doit non seulement prendre en compte les populations permanentes mais aussi temporaires (avec un accroissement conséquent en nombre). « *La capacité d'accueil doit cependant dans tout les cas et malgré ces variations (de temps) être satisfaisante en terme d'équipements publics (relatifs aux transports, déplacements, hébergement, sécurité et salubrité publique) et de services* » (ADEV, 2001). Du coup, un autre facteur limitant se surimpose à celui de l'hébergement, celui de l'assainissement et de l'adduction d'eau potable. Il est problématique car c'est évidemment un facteur limitant du développement qui contribue parfois à remettre en cause des projets d'aménagement

Même si des associations de protection de l'environnement mettent en avant le fait que « *la capacité d'accueil vise à réguler les flux et optimiser la fréquentation*

*sur certains sites / espaces en fonction de leur dimension et leur fragilité* » (ADEV, 2001), de nombreux élus demandent s'il ne serait pas possible « d'augmenter légèrement nos capacités d'accueil » (ANEL, 2005). Le terme « léger » revient souvent lorsqu'il s'agit de capacité d'accueil, notamment dans le discours des élus. En effet, nombre d'entre eux savent qu'en termes de planification communale sur le littoral, un seuil a déjà été atteint. Augmenter légèrement la capacité d'accueil permettrait d'accroître la population par exemple, tout en préservant au mieux le milieu... Cette dernière question de la préservation étant par ailleurs souvent éludée, bien que clairement posée dans la loi Littoral.

La capacité d'accueil induit par conséquent, pour les communes, une réflexion sur la planification de leur territoire. Une nouvelle notion peut alors être mise en évidence, celle de « la capacité résiduelle d'urbanisation qui peut être définie comme le potentiel de construction rendu encore possible dans le cadre actuel du PLU, ou encore, comme ce qui reste à urbaniser sur une commune compte tenu de la planification en vigueur » (Pottier, 1997).

Cette capacité de charge ou capacité limite du territoire d'accueil, (Benest et Serin, 2003) nouveau terme, implique de prendre en compte les milieux naturels, car cette limite définit un seuil au-delà duquel il n'est plus raisonnable d'aménager, pour le bien de l'environnement, mais surtout pour la pérennité des activités que l'attrait du lieu seul avait générées.

Or, la Capacité de Charge de Tourisme (Benest et Serin, 2003) est ici déterminante. C'est elle surtout qui se préoccupe de la préservation des milieux naturels, puisqu'elle met en avant leur nécessaire prise en compte pour la sauvegarde de l'activité touristique, par la gestion de flux par exemple. Elle renvoie du coup au cadre de vie (touristique), à un certain « confort » du touriste et au besoin des communes d'y répondre.

La capacité d'accueil devient alors une notion beaucoup plus englobante que la seule préoccupation du nombre d'hébergements. « *Il conviendra dans un premier temps de déterminer la capacité d'accueil en prenant en compte l'ensemble des facteurs limitants que constituent les dispositions des lois d'urbanisme et d'aménagement, les servitudes et les facteurs liés au territoire que peuvent être le paysage, les milieux naturels et écosystèmes, les zones humides, les activités primaires... Une fois ce cadre spatial défini, les possibilités ainsi offertes seront analysées au regard d'éléments techniques qui peuvent aussi constituer des facteurs limitants (infrastructures de voiries et de stationnement, desserte en eau potable, assainissement...)* » (ADEV, 2001). La capacité d'accueil oblige alors à une réflexion un peu plus poussée sur le territoire dans son ensemble.

A ce titre, il faut noter qu'il est possible d'enrichir la notion de capacité d'accueil de considérations liées au développement durable et à la Gestion Intégrée des Zones Côtières. On atteint alors une autre échelle d'analyse. Elle oblige à poser la question de la capacité d'accueil non plus seulement au seul niveau communal, mais à l'intégrer dans une réflexion beaucoup plus globale d'un territoire élargi, comme celle de la communauté d'agglomération, du *Pays maritime et côtier* (Lebahy, 2004) ou même national.

Cette vision permet d'élargir le champ thématique de la capacité d'accueil, montrant sa possible intégration dans des concepts bien « installés » de GIZC ou de développement durable, allant même jusqu'à représenter le cœur de leurs enjeux territoriaux et le trait commun entre eux. Elle va, dans tous les cas, dans le même sens au niveau conceptuel : une réflexion plus poussée de l'aménagement du territoire, en intégrant les trois dimensions du développement durable : social, environnemental, économique, toutes liées à l'institutionnel. Elle intègre également, dans sa méthodologie, l'utilisation d'indicateurs et une participation accrue du public. Il y aurait ainsi, dans la mise en place d'un calcul de la capacité d'accueil sur un territoire donné un système à trois niveaux : les approches limitées à la prise en compte des quantités d'hébergements/urbanisation, puis celles élargies aux principes de la loi Littoral et enfin celles plus abouties qui intègre la GIZC et le développement durable.

Il est enfin utile de constater qu'un certain nombre d'acteurs du littoral se retrouvent derrière la notion de capacité d'accueil, mais cette fois du côté, en quelque sorte, de la nature puisque certains font référence à la capacité des espaces naturels à « supporter » le développement, urbain notamment (ANEL, 2005).

#### En termes d'environnement :

La capacité d'absorption des écosystèmes, nouvelle terminologie, amène à s'interroger sur l'autre versant de la question de l'aménagement des communes littorales. En effet, cette fois, il s'agit bien des milieux naturels et de leur préservation.

La capacité de charge est une notion très utilisée par les gestionnaires d'espaces protégés qui y voient une méthode pour réguler les flux de visiteurs. « *La capacité de charge se divise en trois catégories, « physique », « réelle » et « autorisée » : la première est toujours supérieure à la seconde, laquelle est égale ou supérieure à la troisième. La « capacité de charge physique » correspond au nombre maximum de visites que l'on peut accomplir sur un site d'une superficie donnée pendant un temps déterminé. La « capacité de charge réelle » fait intervenir autant de « facteurs de corrections » que le souhaite le planificateur, facteur ayant pour but de pondérer la capacité de*

*charge physique du site. Enfin, la « capacité de charge autorisée » dépend des possibilités de gestion de l'administration responsable de l'aire protégée : plus celle-ci a des moyens, plus elle peut autoriser une fréquentation touristique proche de la capacité de charge « réelle » d'un site » (Grenier, 2000).*

Par ailleurs, certains auteurs estiment que les pratiques éco-touristiques sont plus respectueuses du milieu en instaurant une capacité de charge réduite. Ainsi, certains « spots » touristiques bénéficient d'une réglementation pour établir un seuil maximal de visiteurs au-delà duquel la charge pour le milieu devient intolérable, dangereuse pour sa « survie ». Les îles se prêtent particulièrement bien à ce genre de pratiques, c'est le cas de certaines îles aux Seychelles, des îles Scilly à l'ouest de l'Irlande, mais aussi de parcs nationaux, comme celui du Montana aux Etats-Unis.

Il est bien question de limites dans le concept de capacité d'accueil et le milieu naturel est souvent pris comme une gêne, en quelque sorte pour l'aménageur : « *la capacité d'accueil du littoral est limitée en fonction du site, des plages, d'un équilibre à ne pas dépasser tant sur le plan humain que sur le plan écologique. Il appartient à l'aménageur de reculer cette limite par un aménagement rationnel de l'espace permettant de satisfaire le besoin du plus grand nombre, tout en assurant la sauvegarde de ce qui fait l'intérêt du littoral* » (ALCOA, 1974). Voilà tout le paradoxe des calculs de capacité : la conscience forte qu'il faut préserver, mais tout de même la nécessité ( imposée ? supposée ?) d'aménager, d'urbaniser.

A ce titre, si beaucoup s'entendent pour dire que la capacité d'accueil ou la capacité de développement sous-entend la prise en compte des écosystèmes en imposant un seuil au-delà duquel tout développement est néfaste pour le milieu, dans les règlements des PLU par exemple, il s'agit surtout de développer la commune, les seules zones épargnées par l'urbanisation étant les zones inondables depuis la mise en place des Plan de Prévention ou les espaces proches du rivage imposés par la loi Littoral.

## 1.2. L'évolution des notions : du domaine naturaliste au concept « fourre-tout »

Cette profusion de termes est le résultat d'une évolution de la notion de capacité d'accueil ou de charge et de sa dispersion disciplinaire, qui s'est faite en un peu moins d'un siècle.

Longtemps, la capacité d'accueil a été le domaine privilégié des sciences de la nature. En biologie, par exemple, la notion de capacité d'accueil d'un site est liée aux mécanismes de régulation des populations. La croissance d'une population ou d'une espèce, classi-

quement représentée par une courbe sigmoïde (logistique), est limitée à un certain moment par la résistance du milieu où vit cette population ou cette espèce. De nombreux paramètres contribuent à cette résistance et leur ensemble détermine la capacité d'accueil du milieu pour cette population ou cette espèce (par exemple, s'agissant de population d'oiseaux, l'un des paramètres est la quantité de ressources alimentaires disponibles) (Tamisier et Dehorter, 1999).

Progressivement, la notion de capacité d'accueil a quitté les sphères strictement naturalistes pour pénétrer un domaine plus social, dans un premier temps à travers la régulation des visiteurs dans les espaces protégés, notamment aux Etats-Unis, dans des parcs nationaux comme celui du Yellowstone et plus largement sur des espaces à vocation strictement touristique (Clark, 1990). Dans un second temps, la capacité d'accueil s'est élargie à un champ plus vaste, notamment en investissant les règlements des POS/PLU puisqu'elle est devenue pour eux un nouvel outil au service de la planification. Elle s'est alors, en quelque sorte, « démocratisée ».

A travers le glissement de la notion de capacité d'accueil (ou de développement) vers le domaine social, la question qui se pose dorénavant est de savoir comment concilier pression urbaine, maintien des activités, préservation des écosystèmes et maintien de l'attractivité ?

En fait, en investissant le champ de la GIZC, du développement durable et à une autre échelle, en obligeant les communes à réfléchir à leur capacité d'accueil, cette notion a sans doute permis, même si cela reste difficilement quantifiable, de prendre conscience de la valeur du patrimoine naturel par les acteurs locaux (hors NIMBY ou associations de protection de la nature). Ce fait illustre à lui seul la préoccupation grandissante pour certaines communes littorales que le capital naturel de leur territoire, qui a suscité un temps le développement de l'urbanisation, était en péril, allant jusqu'à mettre en danger leur avenir touristique, « *car le tourisme a tendance à se déplacer vers des régions plus sûres et vers celles qui sont écologiquement mieux préservées* » (PAP-CAR, 1997). C'est pourquoi également, « *la capacité d'accueil doit être flexible et refléter les particularités de la zone en question. Les systèmes sont dynamiques et donc soumis à des changements continus (...) Il faut aussi suivre la demande* » (UE, 2003).

Mais sur ces zones, il n'y a pas que le tourisme qui est en danger. La capacité d'accueil a également un rôle important à jouer sur les populations permanentes, vivant ou non du tourisme, que certains appellent également les « communautés d'accueil » ou « com-

munautés locales ». Or, de nombreuses méthodologies intègrent cet aspect, en prenant en compte l'avis des populations, leur niveau de satisfaction face au tourisme... L'enjeu social d'une recherche de mesure de la capacité d'accueil les concerne évidemment également de très près. Or, leur perception, leur prise en compte est souvent ardue, car si le calcul des paramètres physico-écologiques reste relativement simple, les paramètres socio-démographiques et socio-culturels sont moins faciles à mesurer. La prise en compte de la composante socio-démographique est une démarche assez novatrice et montre que la notion de capacité d'accueil s'intègre complètement dans les thématiques de GIZC ou de développement durable dans la mesure où elle s'appuie également sur une démarche participative, entre tous les acteurs intervenant sur un même territoire, allant dans le sens de la recherche d'une gouvernance territoriale cohérente sur le littoral, que prônent également ces deux concepts.

D'ailleurs, il existe enfin une dernière dimension à la capacité d'accueil, rarement prise en compte car difficilement perceptible sur le court terme, c'est celle de la subjectivité, qui est déterminante et en dehors de tout calcul puisqu'elle implique une capacité de tolérance variable, selon les secteurs et les personnes. Or, prise en compte (par des enquêtes de terrain systématiques par exemple, enquêtes de satisfaction), elle pourrait expliquer la lente désaffection de certaines stations balnéaires, de lieux touristiques de manière générale que certains peuvent vouloir fuir en raison d'un sentiment de désagrément face à une surpopulation bien réelle cette fois, tandis que d'autres apprécieront de manière positive cet aspect. En termes de prospective, c'est un champ nécessaire à prendre en compte (quoique peu aisé à mettre en œuvre) car les investissements financiers de certaines communes paraissent parfois démesurés au regard du succès mitigé rencontré par un aménagement.

C'est pourquoi, dans de nombreux documents consultés pour ce rapport, la méthodologie employée pour mettre en place des indicateurs de suivi par exemple, occupe une place prépondérante.

## 2. Etat des différentes méthodologies pour l'évaluation de la capacité d'accueil

Compte tenu de cette profusion des acceptions de la notion de capacité d'accueil, il convient de faire un point sur les méthodes d'évaluation de la capacité d'accueil telles qu'approchées dans les documents analysés.

Les différentes méthodes d'évaluation de la capacité d'accueil élaborées reflètent en fait les multiples interprétations et objectifs sous-jacents. Globalement, trois approches ont été développées :

### **Une capacité d'accueil qui se confond avec une capacité d'hébergement (ALCOA, 1973 et 1974) :**

Dans ces deux documents censés définir, au début des années 1970, les vocations et les capacités d'accueil du littoral centre atlantique pour 2010, on trouve une référence à la capacité d'accueil qui se confond, en fait, avec la capacité d'hébergement touristique (après déduction de la population permanente). En fonction des types d'hébergement, des coefficients préalablement définis permettent d'estimer le nombre de personnes susceptibles d'être hébergées simultanément. Sans que cela soit directement pris en compte dans le calcul de la capacité d'accueil, différentes pistes sont évoquées pour la faire évoluer « qualitativement » : diversification de l'offre d'hébergement (pour répondre aussi aux besoins grandissants), amélioration de l'utilisation de l'espace, étalement de la saison dans le temps, amélioration de la « qualité » du tourisme. Mais en tout état de cause, rien n'est indiqué sur les calculs de prévision et la méthodologie n'est que très sommairement expliquée.

### **Une capacité d'accueil qui se confond avec une capacité d'urbanisation (ADEV, 2001 ; DDE 44, 1997 ; Préfecture des Pays de la Loire, 2000) :**

Ces documents se placent d'emblée dans la perspective d'une capacité d'accueil vue sous l'angle de l'urbanisation des territoires littoraux (au sens du L 146-2). La capacité d'accueil est abordée comme une donnée non figée dont l'évolution est fonction du rythme des corrections apportées aux facteurs limitants (réseaux, stations d'épuration, etc.). Ainsi, elle fluctue dans le temps (selon les différentes modes, le climat, etc.) même si cela implique, dans tous les cas, qu'elle demeure satisfaisante en termes d'équipements publics (relatifs aux transports, déplacements, hébergement, sécurité et salubrité publique) et de services (ADEV, 2001).

La démarche développée par l'ADEV (2001) est structurée en deux grandes étapes :

- une étude des contraintes permettant d'identifier et de recenser les différents espaces en fonction de leur aptitude à l'urbanisation par une prise en compte des espaces remarquables, coupures d'urbanisation, espa-

ces proches du rivage, ZNIEFF, sites protégés, espaces à vocation économique. L'objectif est de mettre en évidence les espaces constructibles restants.

- le calcul de la capacité d'accueil. Celui-ci est réalisé en trois temps. D'abord par un calcul de la « capacité résiduelle brute » (théorique), uniquement fondée sur la capacité des espaces encore disponibles, sans prendre en compte la capacité permise par les équipements, les impacts sur le cadre de vie, etc. On l'obtient par la somme des capacités disponibles dans les espaces urbanisés actuels (proches du rivage ou non), des pôles de développement supplémentaires envisageables, des extensions possibles et de la capacité de plein air (camping/caravaning) existantes dans un premier temps. Ensuite par un calcul de la « capacité résiduelle réelle » qui nécessite l'identification de trois types de population (permanente, estivale résidente, estivale de passage) utilisateurs de cinq supports d'accueil (1-plages, 2-équipements de loisirs non évolutifs, 3-équipements de loisirs évolutifs, 4-équipements d'hébergement et 5-supports divers telles les rues). Enfin par un calcul de la population résidente totale acceptable (intervention dans le calcul des données de l'urbanisation concentrée et diffuse déjà réalisée). Cette méthode proposée conduit en général à une fourchette dans l'estimation, fonction de diverses hypothèses relatives au territoire en question.

Cette méthode proposée par l'ADEV (2001) peut être croisée avec des enquêtes (enquêtes de fréquentation, etc.) et doit être mise en perspective avec nombre de facteurs de blocage (état et développement des réseaux, capacité des stations d'épuration, etc.) impliquant parfois de revoir à la baisse des chiffres de capacité d'accueil qui se voudraient supérieurs. Cette étude souligne l'importance d'introduire les résultats obtenus dans l'élaboration des documents d'urbanisme, sur une période de 10 ans, par cette définition de la capacité maximale admissible pour chaque entité territoriale.

La démarche développée par la Préfecture des Pays de la Loire (2000) se montre très proche, même si, dans le détail, elle apparaît plus focalisée sur le thème de l'urbanisation, et se base sur deux étapes permettant : 1- d'identifier les zones susceptibles d'être classées en espaces remarquables (L. 146-6) et les coupures d'urbanisation (L. 146-2) ; 2- d'identifier les espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités primaires agricoles, aquacoles, forestières ou maritimes ; afin d'obtenir ainsi l'espace « potentiellement urbanisable » :

Cet espace potentiellement urbanisable comporte à la fois l'espace déjà urbanisé (espace à vocation de densification) et l'espace non urbanisé (compte tenu des autres prescriptions de la loi Littoral : continuité avec l'existant, hameaux intégrés, etc.). La capacité d'accueil s'obtient alors par addition de cet espace potentiellement urbanisable et de l'hébergement en plein air.

**Une capacité d'accueil plus globale (PNUE, Programme d'Action Prioritaire pour la Méditerranée, 1997) :**

Dans ce document, l'évaluation de la capacité d'accueil (ECA) est envisagée sous un angle plus global. La préparation d'une ECA comporte cinq grandes phases (voir ci-dessous).

**Préparation de l'ECA**

**I - Phase de documentation et de cartographie**

1. Frontières de la zone de destination touristique (région)
2. Caractéristiques de la zone et de son développement
3. Attraits et attractions du tourisme
4. Tourisme, économie et population
5. Etat de la documentation
6. Collecte complémentaire de données

**II - Phase d'analyse**

1. Typologie de la destination touristique
2. Relations de la destination touristique avec son environnement plus large
3. Contraintes ou contrôles normalisés
4. Evaluation des ressources, de la demande et de la production touristique
5. Solutions alternatives

**III - Options de développement touristique**

1. Elaboration de scénarios alternatifs
2. Analyse des scénarios
3. Choix du scénario souhaitable

**IV - Phase de formulation de l'ECA**

1. Conceptualisation du modèle de développement touristique
2. Calculs concernant la capacité d'accueil
3. Instructions pour l'utilisation de l'ECA

**V - Mise en application, propositions et surveillance continue**

PNUE, PAP-CAR, 1997

Parmi les différents éléments de la première phase, il convient de faire le point sur un élément jusque-là peu abordé. Considérant que « le concept d'ECA ne peut pas être appliqué séparément, pour une seule localité. Il doit englober une entité spatiale touristique dans son ensemble, c'est-à-dire une micro-région touristique », la démarche débute par l'identification des limites spatiales de la zone à prendre en compte pour l'évaluation de la capacité d'accueil, même si ces

limites doivent demeurer perméables : « les attraits touristiques, la superstructure touristique et les principales infrastructures dans le voisinage (la région) de la destination touristique concernée ont fréquemment un impact considérable sur celle-ci. En conséquence, bien que la capacité d'accueil de ce voisinage ne soit pas évaluée, son influence est tout de même à prendre en considération. »

La deuxième phase aborde également un aspect original, la typologie des destinations touristiques, sur la base de laquelle seront élaborés différents scénarios de développement touristique. La proposition de construction typologique repose sur trois éléments :

- le niveau de développement touristique (d'une zone sans tourisme, à une zone clairement orientée vers le tourisme en passant par différents niveaux d'association du tourisme avec les autres activités) ;
- le modèle de développement touristique relatif à la vulnérabilité globale de la zone (du laisser-faire aux restrictions les plus fortes) ;
- les entités spatiales homogènes (aires vierges, îles non habitables, petites îles, îles moyennes, les grandes îles et les régions littorales en dehors des zones urbaines, villes historiques, zones polluées et dévastées, etc.).

La troisième phase vise l'élaboration des différents scénarios possibles sur lesquels se fonderont les éléments à prendre en compte pour l'évaluation de la capacité d'accueil : « Depuis qu'il est pleinement reconnu que la capacité d'accueil en général [...] n'est pas une catégorie fixe, il est devenu évident qu'un certain nombre d'options de développement différentes est utile pour la zone dont la capacité d'accueil est en cours d'évaluation ». Le document dégage quatre groupes de scénarios possibles pour toutes les zones : 1- un scénario de développement entièrement libre, sans aucune restriction ; 2- un scénario de développement touristique intensif, avec quelques éléments de contrôle ; 3- un scénario de développement de tourisme alternatif ou éco-tourisme ; 4- un scénario de développement touristique durable.

Pour chacun d'eux, et plus particulièrement le dernier, il est précisé qu'il est nécessaire « d'identifier les éléments les plus constants de la capacité d'accueil (capacités physique, écologique, démographique et de ressources), ainsi que la gamme de valeurs des éléments flexibles tels que la capacité des infrastructures et la capacité socio-culturelle de la collectivité locale. »

Par conséquent, la capacité d'accueil est abordée sous plusieurs angles, donnant lieu à des méthodes d'évaluation différentes. Cette dernière approche (PAP-CAR, 1997) témoigne d'une démarche plus globale où l'évaluation de la capacité d'accueil intervient en fin de processus : « La différence essentielle par rapport aux



*précédentes interprétations de la capacité d'accueil se situe dans le fait que cette capacité d'accueil était autrefois déterminée immédiatement, tandis que dans les pratiques plus récentes, on définit d'abord le scénario de développement, d'où la capacité d'accueil se déduit avec précision. Comme les éléments fixes de la capacité d'accueil ont déjà été identifiés durant la phase précédente de préparation, il faut encore précisément déterminer les éléments flexibles, ceci étant possible grâce à la décision à mettre en œuvre un seul scénario de développement ». Même si cette démarche est intéressante, notamment dans le sens où elle se montre flexible et adaptable, elle ne tient pas toutes ses promesses dans la mesure où les calculs de capacité d'accueil qui y sont exposés à titre d'exemples, demeurent somme toute très classiques (ex. encadrés 8, 9 et 10, cf. fiche bibliographique). Cette démarche est concomitante à d'autres réflexions : la gouvernance et la construction d'indicateurs qui seront développées par la suite.*



---

# Partie 2

---



# Le contexte réglementaire français marqué par la loi Littoral

La notion de capacité d'accueil est intimement liée à celle de planification et de gestion territoriale. En France, le terme lui-même se différencie pourtant assez nettement de celui de capacité de charge, plus ancien et plus particulièrement conçu comme un instrument de conservation des ressources naturelles, puis comme une technique ayant pour but de « maximiser le bénéfice social et économique » d'espaces sensibles comme les parcs nationaux ou aires protégées, notamment aux États-Unis.

Deux grandes approches ont en fait dominé la prise en compte de la capacité d'accueil des espaces littoraux dans les outils réglementaires de la planification en France. La première est presque exclusivement consacrée au domaine du développement touristique par la fréquentation qu'il génère, la capacité d'accueil (souvent associée à celle d'hébergement) et son évaluation permettant non seulement de mieux percevoir l'importance de l'activité touristique, mais étant également « considérée comme un frein mis au tourisme pour éviter qu'il ne fasse disparaître ce qui est la condition de son existence, c'est-à-dire l'attractivité des lieux où il prospère » (ADEV, 2001). La seconde concerne plus directement l'emprise spatiale du développement urbain littoral, en tentant d'imposer par la planification une maîtrise raisonnée et une bonne gestion des espaces littoraux, en considérant que la capacité d'accueil est avant tout une question de

capacité d'urbanisation, jamais très éloignée de celle du foncier.

Cette dernière approche a été largement impulsée en France par la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (Journal officiel du 4 janvier 1986) qui a enfermé en quelque sorte le concept dans ce carcan de la problématique urbaine, avant que l'émergence des concepts de Développement Durable/Soutenable, puis de Gestion Intégrée des Zones Côtières, ne vienne poser en des termes nouveaux cette question de la capacité d'accueil (et de développement) des communes littorales.

Cette évolution nationale récente a largement été portée par un contexte international qui pourrait dans les années à venir passer dans le droit français et ainsi permettre à cette notion de capacité d'accueil d'atteindre une certaine juridicité. L'analyse textuelle et jurisprudentielle du cas français montre en fait que cette tendance est déjà réelle depuis quelques années et qu'elle pose en des termes rénovés la question de la portée juridique de cette notion de capacité d'accueil et de la nature du contrôle exercé en la matière par le juge.

## 1. Capacité d'accueil, loi Littoral et planification « urbaine »

### 1.1. La capacité d'accueil dans la loi Littoral

« La loi Littoral est le seul texte officiel faisant explicitement référence à la capacité d'accueil » (ADEV, 2001). Cette mention explicite dans le cadre de la loi Littoral est associée directement à la problématique du développement urbain. Il s'agit bien ici d'une prise en compte de la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, qui doit être définie en fonction de la vulnérabilité des espaces littoraux et du maintien souhaité des activités traditionnelles qui s'y exercent. La détermination de la capacité d'accueil est par ailleurs directement associée à la planification et aux outils mis à son service :

#### **Article L. 146-2 (Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986) :**

*Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte :*

- de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L146-6 ;
- de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ;
- des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés.

D'un point de vue juridique, la loi « ne prescrit pas formellement la détermination de la capacité d'accueil dans les communes littorales, mais elle met en évidence son caractère nécessaire, inévitable, comme conséquence des obligations qu'elle impose » (ADEV 2001). Fort heureusement, pourrait-on dire, car vingt années plus tard, le constat d'un concept flou revient souvent. Dès 1991, par instruction du 22 octobre portant sur la protection et l'aménagement du littoral, les ministères concernés soulignaient même : « la capacité d'accueil est une notion fondamentale, mais de quantification délicate. Son estimation doit découler d'une approche globale et porte sur la totalité des urbanisations existantes ou à créer et prend en compte les espaces naturels qu'il faut préserver d'une fréquentation excessive ».

Pourtant à l'origine, lors de la discussion à l'Assemblée Nationale, ce concept de capacité d'accueil n'a pas du tout été débattu ou remis en cause. Seul pour un projet d'article L. 146-3 consacré à l'accueil des installations touristiques légères, la proposition « d'une capacité d'accueil... fixée en Conseil d'État... » avait été discutée, puis annulée par un amendement proposé par O. Guichard, alors maire de la Baule-Escoublac (Assemblée Nationale, 22/11/1985).

A la lecture des analyses qui ont été faites depuis 1986 sur le sujet, il convient en fait de souligner l'opposition de deux démarches qui ont du mal encore aujourd'hui à évoluer. La première voit dans la capacité d'accueil imposée par la loi le danger évident d'une Administration trop présente et souligne combien « on est incapable, par exemple, de définir un seuil convenable en matière de capacité de charge des milieux ou de donner un sens précis à la notion –encore plus mystérieuse – de capital critique à l'échelle régionale » (Theys, 2002). La seconde n'a pas hésité à proposer des méthodes d'évaluation, dont certaines étaient d'ailleurs antérieures à la loi Littoral (ALCOA, 1973). Les services de l'Etat en région ont notamment initié études et explications de texte, parfois en vain (voir ci-dessous le cas du SMVM de la Baie de Bourgneuf), mais toutes afin « d'apprécier ce que doit être la capacité d'accueil d'un espace littoral au vu des différents critères soumis par l'article L. 146-2 du Code de l'Urbanisme » (DIREN, 1998), ou encore « de dégager les champs des possibles... », de faire que l'évaluation de la capacité d'accueil soit « prise en charge par les communes ou leurs regroupements dans le cadre de l'élaboration ou la révision des documents d'urbanisme » (DDE 44, 1997).

## 1.2. La capacité d'accueil en terme d'urbanisation

Les POS/PLU et SDAU/SCOT apparaissent ainsi comme « des moyens majeurs de maîtriser la capacité d'accueil » (ADEV, 2001).

« C'est principalement par le biais du zonage que l'impératif de protection pourra être rempli. La zone retenue par le POS prédétermine la densification future de l'espace et la légalité des autorisations d'occupation du sol qui seront délivrées » (DIREN, 1998).

Dans l'esprit de la loi, la capacité d'accueil reste consacrée à la maîtrise de l'urbanisation et de ses impacts négatifs en cas de laisser-faire, elle y est par l'article L 146-2 directement associée aux documents d'urbanisme qui doivent donc représenter le berceau de sa mise en perspective.

Pour cette raison, sans doute, les quelques essais qui ont porté sur l'éclairage de cette question de la détermination de la capacité d'accueil depuis la loi Littoral jusqu'au milieu des années quatre-vingt dix, ont essentiellement abordé la problématique urbaine et son intégration dans les documents locaux de planification. Le principe de départ est relativement simple, puisqu'il s'agit « après un relevé précis des surfaces urbanisées, de générer sur support cartographique, l'espace complémentaire dans les zones à vocation urbaine du PLU. Le résultat obtenu concerne les espaces potentiellement constructibles dans le cadre actuel du document. Il peut être interprété comme tel, en surface, mais également servir de base de calcul pour une simulation du remplissage de ces zones. L'estimation de la croissance de la capacité d'hébergement révèle alors les hypothèses réelles de développement que le PLU traduit par son zonage » (Pottier, 1997).

Ce travail d'évaluation est aujourd'hui bien maîtrisé d'un point de vue méthodologique, si bien que les documents d'urbanisme y faisant référence existent. Très récemment, le rapport de présentation du PLU de Ramatuelle (2005) s'est largement étendu sur cette question, intégrant dans le calcul plus général de la capacité d'accueil globalisée ou capacité à terme, l'addition des capacités actuelle et résiduelle. A partir des taux d'occupation des résidences principales, secondaires, de l'hôtellerie... calculés sur les bases des indices de l'INSEE, les auteurs du nouveau PLU apportent même la démonstration d'une réduction significative du zonage à vocation urbaine, entraînant par conséquence celle de la pression programmée de 489 logements pour l'ancien POS à 292 pour le nouveau PLU, et finalement d'une capacité d'accueil en terme de population de 25 593 à 23 184 habitants.

Ces méthodes de calcul de la capacité résiduelle d'urbanisation sont sans nul doute d'un apport essentiel pour fournir les éclairages nécessaires à l'évaluation de la capacité d'accueil. Elles en déterminent en fait un aspect concret, puisque les documents de planification prévoient inévitablement par leur zonage une extension de l'urbanisation qui, par son emprise

spatiale, se fera au détriment d'autres affectations, naturelles ou agricoles le plus généralement. Et cette extension programmée ne pourra également se faire sans un accroissement de logements et de population que l'on peut calculer et qui représente bien ce que le document d'urbanisme accepte de fait comme capacité d'accueil pour le territoire littoral dont il a la charge de planification.

Il semble donc tout à fait pertinent de retenir la capacité résiduelle d'urbanisation comme un indicateur, parmi d'autres, de la capacité d'accueil réelle souhaitée par les auteurs des Plans Locaux d'Urbanisme, élus locaux et services de l'État. En ce sens, doit-on sans doute regretter que la récente démarche entreprise par l'IFEN pour l'observation suivie du littoral (IFEN, 2006), ait mis de côté cette prise en compte de la capacité résiduelle d'urbanisation. D'autant qu'à la lecture de l'étude préalable, il apparaît que parmi les cinq indicateurs consacrés à la capacité d'accueil dans la liste hiérarchisée qui fut établie (INEA-IFEN, 2003), seulement un ait été retenu (l'évolution de l'occupation des sols !), alors que d'autres tentaient d'approcher cette question de façon beaucoup plus ambitieuse... Les justifications proviennent étonnement des services de l'État qui jugent que « *l'Indicateur est non significatif ... Le sujet «en chantier», et qu'il « serait nécessaire de définir des éléments de méthode pour aborder cette capacité d'accueil... »*, ou tout simplement que tout cela est « *très subjectif* » et « *Non réalisable* » ! Comment, dans ces conditions, ne pas comprendre les conclusions de l'étude précisant que « *Certains thèmes de la loi Littoral nécessitent d'être précisés pour que puissent être définis des indicateurs de suivi. Il s'agit en particulier de la capacité d'accueil...* » (INEA-IFEN, 2003).

Cette évaluation de « *la capacité résiduelle d'urbanisation n'est qu'un élément de réflexion qui ne peut pas à lui seul résoudre le difficile problème de la détermination de la capacité d'accueil au titre de la loi littoral et son intégration dans les POS. En tant qu'élément quantitatif d'évaluation, elle contribue toutefois à rationaliser le débat. Elle est par ailleurs reproductible et applicable facilement, même si elle demeure encore perfectible* » (Pottier, 1997). Pour cette raison, les démarches d'évaluation ayant nourri la question de l'intégration de la capacité d'accueil dans la planification locale se sont progressivement enrichies dans le cadre d'une approche plus globale, toujours très « *inspirée par un respect scrupuleux de la loi de 1986* » (ADEV 2001).

Une étude locale réalisée en 1997 pour le compte de la DDE 44 et intitulée « *Application de la loi littoral ; la notion de capacité d'accueil* », fournit une bonne illustration de ces démarches. Elle vise à proposer une méthode d'évaluation de la capacité d'accueil applicable à la démarche d'élaboration ou de révision d'un

document d'urbanisme. Cette méthode s'appuie dans un premier temps sur la définition des enjeux, puis des objectifs poursuivis par le document d'urbanisme, pour se poursuivre par la détermination de la capacité d'accueil spatiale et enfin la vérification de la compatibilité entre les objectifs et la capacité d'accueil spatiale. Elle propose un exemple fictif d'application, accompagné de documents graphiques et de la présentation d'un certain nombre d'indicateurs d'évaluation de la pression touristique sur un espace littoral.

Comme pour la détermination de la capacité résiduelle d'urbanisation, dont elle peut utiliser en cours de démarche les résultats, l'approche est « *relative à l'utilisation de l'espace... Sa logique est à rapprocher de celle qui préside à l'élaboration des documents d'urbanisme et que l'on retrouve dans la démonstration du rapport de présentation* » (DDE 44, 1997). Elle vise donc une prise en compte plus globale, s'appuyant sur une articulation/itération autour des enjeux qui s'expriment sur le territoire, des objectifs de développement qui sont fixés par la collectivité et leur adaptabilité aux possibilités de traduction spatiale. « *Cette analyse met en évidence la manière dont est utilisé le territoire et la manière dont il pourrait être utilisé... la définition de la capacité d'accueil devant permettre aux documents d'urbanisme d'être porteurs d'un véritable projet de développement, de respecter l'ensemble des dispositions législatives qui s'imposent à eux et d'apporter une réponse adaptée à l'article L. 146-6 de la loi Littoral* ». Elle est surtout très pragmatique dans sa mise en œuvre, si bien qu'elle propose une succession d'étapes utilisant des méthodes de quantification des capacités d'hébergement, de capacité de fréquentation d'un certain nombre d'équipements et de sites naturels, intégrant une suite cartographique simple portée par la détermination de la capacité d'accueil spatiale et permettant de déboucher sur un zonage à vocation urbaine et aux règles de construction qui s'y attachent.

Enfin, cette dernière approche montre bien que si elle reste encore très centrée sur les questions de détermination de la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, elle n'en demeure pas moins dans un mouvement qui s'élargit, porté par une réflexion qui s'ouvre de plus en plus à l'analyse systémique des territoires. Dans ce mouvement observable depuis une dizaine d'années, elle n'est pas la seule à avancer sur ce chemin de la reconnaissance de la capacité d'accueil comme un des éléments déterminants de la planification.

### 1.3. Planification et capacité d'accueil du Golfe du Morbihan à la baie de Bourgneuf

Force est de constater que si l'évaluation de la capacité d'accueil est le plus souvent absente des documents d'urbanisme à l'échelle communale, elle n'en demeure pas moins réellement explorée dans un certain nombre

d'outils de planification régionale en Pays de la Loire.

Le document le plus ancien y faisant référence est le schéma d'Aménagement du Littoral Centre Ouest Atlantique (ALCOA, 1973). Même si la démarche reste très attachée à la prise en compte de la capacité d'hébergement et la fréquentation touristique qu'elle détermine jusqu'en 2010, il est important de constater qu'elle cherche aussi à évaluer la capacité de charge des plages ou des réseaux d'assainissement avec la volonté évidente d'en faire des éléments de limitation de la capacité d'accueil des façades littorales étudiées.

Quelques années plus tard, le SMVM de la Baie de Bourgneuf (dossier finalisé en 1994, mais jamais approuvé) fait lui aussi explicitement référence à la capacité d'accueil, et propose en annexe trois du rapport « *une approche pour une méthode de calcul* ». Cette méthode s'appuie tout d'abord sur la détermination de la *capacité d'accueil spatiale* (DDE 44, 1997) qui définit les parties de territoire pouvant a priori accepter un développement urbain, puis évalue ensuite le remplissage de ces espaces dans une démarche proche de celle de détermination de la *capacité résiduelle d'urbanisation*. Cette dernière est alors confrontée à la *capacité de fréquentation* des espaces naturels et des équipements pour déboucher sur une *capacité d'accueil totale* exprimée dans une fourchette.

Même si cette méthode peut être discutée et certainement améliorée, il n'en demeure pas moins qu'elle reste très proche de la loi Littoral telle qu'elle a été rédigée dans son article L. 146-2, et que pour une première fois dans notre région, un document de planification a tenté de faire admettre le principe de l'évaluation d'une charge anthropique limite ou critique. Considérant comme il est effectivement mentionné dans ce rapport qu'il « *appartiendra aux collectivités locales de traduire dans les POS des communes littorales du SMVM, les orientations du SMVM et les principes définis en matière de détermination de capacité d'accueil* », on peut comprendre alors que ce schéma ne put aboutir, jugé sans doute par de nombreux élus comme trop contraignant et caractéristique d'une domination très jacobine de l'Administration d'État.

Le contentieux apparu au sujet du POS de l'Île d'Yeu il y a quelques années est particulièrement significatif de cette situation. Le porter à connaissance de l'État du 29/12/1995 sur le projet de révision du document d'urbanisme fait non seulement implicitement référence à la notion de capacité d'accueil qui « *doit permettre au POS d'être porteur d'un véritable projet de développement respectant l'ensemble des dispositions législatives...* » (ADEV 2001), mais

va même plus loin puisqu'il propose une méthode d'évaluation de cette capacité d'accueil. Cette méthode, très proche de celle utilisée par le SMVM de la Baie de Bourgneuf et de l'étude conseil de 1997 pour la DDE44, n'a semble-t-il jamais suscité l'adhésion des élus de l'île qui ont fait de la poursuite de l'urbanisation l'unique condition du développement économique local. A tel point que le Tribunal Administratif de Nantes en juillet 2004 a été amené à annuler l'approbation du POS de l'Île d'Yeu, sur des motifs qui prennent directement référence sur l'article L. 146-2 de la loi Littoral. L'argument principal invoqué par le Tribunal Administratif donne même un sens appuyé à la notion de capacité d'accueil, puisqu'il est notamment reproché à la commune le dépassement de la capacité d'épuration de sa station de collecte des eaux usées, son manque de clarté sur les conditions d'amélioration de cette question de la collecte des eaux usées, son incapacité financière à se lancer dans le programme d'extension de ce réseau, la saturation de sa décharge d'ordures ménagères sans mesures d'amélioration, et enfin son erreur manifeste d'appréciation lorsque son POS offre une capacité résiduelle d'urbanisation surdimensionnée et prévoit ainsi une urbanisation soutenue sans maîtrise de ses effets. Cette décision est bien sûr exemplaire d'une évolution à la fois de la prise de conscience des seuils de saturation ou de dysfonctionnement et ainsi d'une limite de la capacité d'accueil à un moment donné, mais également de la reconnaissance d'une méthode permettant d'affirmer le dépassement de cette limite dans le cadre du Plan Local d'Urbanisme.

On comprend mieux dans ce contexte nouveau, l'enjeu que représentent les SMVM, SCOT et DTA, appelés par les derniers rapports au Parlement et au Sénat sur l'application de la loi Littoral (2004) à être plus utilisés au titre d'outils de planification territoriale, « *pour préciser de manière décentralisée les modalités d'application de la loi Littoral* » (METL, 1999). Probablement ressentis par un certain nombre d'acteurs comme les leviers nouveaux de l'Administration pour imposer un cadre intercommunal de maîtrise des initiatives locales (notamment contenues par les PLU), on comprend mieux, aussi, les fortunes diverses rencontrées par ces nouvelles démarches dans l'Ouest de la France.

Beaucoup plus prudent que le SMVM de la Baie de Bourgneuf, celui du Golfe du Morbihan a ainsi connu une destinée plus glorieuse, puisqu'il a été adopté par arrêté préfectoral le 10 février 2006. Cette fois, la notion de capacité d'accueil n'y est jamais explicite, bien que sous-jacente à de nombreuses reprises du diagnostic territorial, lorsqu'il est question « *des activités humaines susceptibles d'affecter les habitats naturels et les espèces animales et végétales... de saturation du*



plan d'eau qui appelle de nouveaux modes d'organisation des stationnements des bateaux de plaisance... de surconsommation importante d'espace naturel prévu par les documents de planification... ou de l'importance des surfaces vouées à l'urbanisation » (SMVM Golfe du Morbihan, 2006). Parmi les orientations retenues, une seule semble prendre en compte la détermination de la capacité d'accueil. Elle concerne le domaine public maritime, pour lequel l'Administration est effectivement plus à l'aise pour exercer une action volontaire : « compte-tenu de la saturation actuelle du plan d'eau et pour prévenir le développement de conflits avec les autres usagers, les objectifs du SMVM sont de maintenir globalement la capacité d'accueil à son niveau actuel, de favoriser les pratiques de plaisance légère ». Pour la question de la maîtrise du développement de l'urbanisation, il est certes fait mention que « toute nouvelle urbanisation, dans des secteurs desservis ou à desservir, est conditionnée à l'existence d'une capacité de traitement suffisante de la station d'épuration et au respect des normes de rejets », mais rien n'est disposé afin de percevoir l'évaluation d'une capacité d'accueil plus globale comme nécessaire et inévitable. L'analyse, dans ce domaine, se limite à la prise en compte d'une population touristique théorique à l'horizon 2015, dont on perçoit mal les principes méthodologiques, et le constat d'une capacité résiduelle d'urbanisation (notamment en zone NA) « contraire à l'objectif de maîtrise de la pression et de l'étalement urbain souhaitable, tout au moins dans les secteurs les plus sensibles de la frange littorale ».

Cette approche en retrait n'est pas celle qui a été retenue par la DTA de l'estuaire de la Loire. On peut tout d'abord y trouver un cadrage explicite, « La capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser [étant] liée à la prise en compte du seuil de tolérance au-delà duquel les milieux naturels perdraient leurs caractéristiques. Il en va de même des espaces agricoles. Elle est liée par ailleurs à l'offre en matière d'équipements, de services et d'hébergements... Elle est relative à l'utilisation de l'espace et conditionne la part de l'urbanisation, existante ou à venir, par rapport à celle des espaces naturels ». Ainsi formulée, sa référence à la loi Littoral est évidente (L. 146-2). Mais sa prise en compte va encore un peu plus loin, puisque sous la forme d'une recommandation plus ou moins dirigée vers les SCOT, la DTA précise que « L'évaluation de la capacité d'accueil doit s'intégrer dans un projet de développement local élaboré dans une perspective de développement durable à une échelle intercommunale pertinente pour prendre en compte les caractéristiques des différents espaces, des enjeux et des objectifs d'évolution qui s'y attachent ainsi que des facteurs restrictifs qui les affectent... La détermination de la capacité d'accueil d'un territoire permet d'avoir une lecture éclairée de la notion d'extension de l'urbanisation, non seulement

en espaces proches du rivage, mais plus globalement à l'échelle des bassins de vie touristique auxquels se rattache la commune ». Par ce biais, la question essentielle de l'échelle pertinente de prise en compte de l'évaluation de la capacité d'accueil sur le littoral semble tranchée. Elle satisfait ainsi une partie des élus locaux qui repoussent le débat à un niveau géographique jugé plus acceptable, mais aussi dans un cadre de négociation pouvant permettre de sauvegarder leurs prérogatives communales.

C'est en ce sens que la réflexion semble aujourd'hui posée au sein du SCOT en préparation de la Communauté d'Agglomération de Cap Atlantique. Les rapports de présentation des POS/PLU de ce territoire soulignent en effet à plusieurs reprises que « les mouvements intercommunes s'équilibrent » (La Turballe), que « l'augmentation de la capacité d'accueil prévue par le POS a des incidences à un niveau plus large que le territoire communal...[et que finalement] la détermination de la capacité d'accueil touristique devra [...] faire l'objet d'une réflexion globale où seront pris en compte les atouts, les contraintes et les potentialités de chacune des communes associées » (Le Pouliguen). Cette réflexion est renforcée par la démarche des élus responsables de l'élaboration du SCOT qui semblent vouloir s'engager dans une démarche de réflexion sur cette question de la détermination de la capacité d'accueil à l'échelle de la Communauté d'Agglomération, renforçant ainsi l'adhésion à un niveau de prise en compte territorial proche de celui du Pays maritime et côtier (Lebahy, 2004).

Ce contexte de planification apporté par les schémas et DTA n'est pas seulement complémentaire de la loi Littoral. Il apparaît en effet porteur de nouvelles orientations qui pourraient avoir dans les années à venir des conséquences évidentes sur les Plans Locaux d'Urbanisme. Car au-delà de leur compatibilité juridique, ils symbolisent sans doute un réel changement d'attitude par rapport à une notion floue et dérangement, qui apparaît aujourd'hui de plus en plus revisitée au regard de nouvelles démarches en rupture avec ce qui s'était jusqu'alors produit. Sur le littoral, Développement Durable/Soutenable et Gestion Intégrée des Zones Côtières ont en effet permis de reconceptualiser la notion de capacité d'accueil.

#### 1.4. Le contexte international de la réflexion

Ce mouvement observé en France n'est pas exceptionnel, car il s'inscrit dans une évolution observée sur le plan international et qui pose clairement les principes « d'un processus dynamique, continu et itératif destiné à promouvoir la gestion durable des zones côtières » (UE, 2002). Plusieurs références contiennent

même de façon implicite ou explicite l'engagement dans une réflexion de prise en compte ou d'évaluation de la capacité d'accueil :

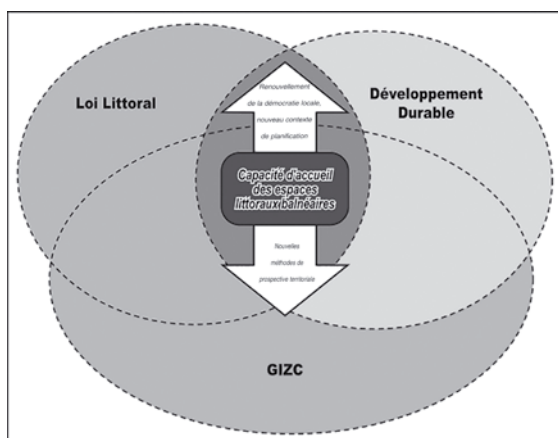
- la déclaration de Rio de 1992 faisant mention de *Gestion intégrée et de développement durable des zones côtières et marines*, précisant l'importance de la planification sur le littoral compte tenu de la très forte concentration de population et des dégradations évidentes que cela provoque sur la zone côtière. Le chapitre 17 de l'agenda 21 précise à ce titre qu'il convient de « *Prendre les mesures préventives et les précautions voulues dans la planification et l'exécution des projets, y compris l'évaluation préalable et l'observation systématique des incidences de grands projets* » ;
- la Recommandation du Conseil sur la gestion intégrée des zones côtières de l'OCDE, en 1992, qui déclare que « *compte tenu de l'importance du tourisme et de l'infrastructure qui lui est associée pour l'économie et l'environnement, une autorité de coordination désignée veille à ce qu'un équilibre approprié soit trouvé entre le développement du tourisme et la capacité d'accueil de la zone côtière* » ;
- au plan européen, la Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe (2002/413/CE), et surtout le projet de Protocole sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières de la Méditerranée, devant aboutir cette année 2006. Relais d'approches similaires dans la zone caraïbe (UNEP(DEC)/CAR IG.22/6 du 11 mai 2002) ou encore spécifiques aux petites îles (Programme d'Action pour les Petits État insulaires, 1994), ce protocole s'appuie sur une série d'études très avancées, directement consacrées à l'évaluation de la capacité de charge et d'accueil dans les régions littorales de la Méditerranée, réalisées dans le cadre d'un Plan d'Action Prioritaire soutenu par le Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE – PAM, Split 1997, Athènes 2001, Split 2003). Toutes témoignent de l'importance de l'évaluation de la capacité d'accueil dans le processus de planification, proposent des méthodologies très détaillées et particulièrement pertinentes (voir fiches documentaires en annexe), reconnues comme déterminantes pour l'éclairage de « *cette notion fondamentale, éminemment conceptualisée et illustrée par [ces] travaux de l'unité de coordination/plan d'action pour la Méditerranée* » (Jeancard, 2004).

Il apparaît évident que ces principes qui s'invitent de plus en plus dans les réflexions nationales ne sont pas exceptionnels par leur poids juridique, mais beaucoup plus par les directions qu'ils déterminent et leur rôle, en amont, sur les évolutions souhaitées des droits nationaux.

A ce titre, le Protocole sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières de la Méditerranée aujourd'hui en discussion au niveau européen pourrait créer des impulsions évidentes sur les réflexions actuellement montantes autour de la capacité d'accueil en France. Tout d'abord par son article 8 qui souligne sans ambiguïté combien les « *seuils de capacité d'accueil paraissent indispensables pour maîtriser la pression touristique... [qu'ils] devront résulter de la détermination d'indicateurs élaborés en commun par les Parties avec l'aide du secrétariat et du Centre de Split et serviront, notamment, à l'occasion des études d'impact... [tout en précisant que l'aide en la matière pourrait venir des] nombreux travaux qui ont déjà été réalisés sur ces thèmes en Méditerranée, le protocole permettant de les compléter et de les rendre opérationnels* », et propose donc dans son alinéa 8b que « *des indicateurs de développement du tourisme côtier durable [soient] élaborés de façon concertée par les Parties dans la perspective de déterminer des seuils de capacité d'accueil* ». Ensuite, en raison de ce dernier point qui associe sans ambiguïté l'évaluation de la capacité d'accueil et le tourisme durable, portant ainsi la réflexion sur le champ du Développement Durable/Soutenable et élargissant ainsi de façon presque « mécanique » la capacité d'accueil à la capacité de développement.

La loi SRU, instituant les nouveaux documents d'urbanisme a d'ailleurs déjà intégré cette dimension de la durabilité dans la planification française, en rendant obligatoire l'élaboration d'un PADD (Plan d'Aménagement et de Développement Durable) au sein des PLU et SCOT. Ainsi conçus comme des outils prospectifs susceptibles de définir des objectifs de développement durable, sans doute ces PADD consacrés aux espaces littoraux à vocation touristique seront-ils amenés dans l'avenir à intégrer de façon explicite la notion de capacité d'accueil.

Cette démarche qui souligne en fait combien « *aujourd'hui on peut dire avec certitude que l'introduction de l'évaluation de la capacité d'accueil dans le processus de la Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) est une nécessité sans laquelle il ne peut y avoir de réussite éco touristique [...] à l'avenir* » (Jeancard, 2004), témoigne du chemin parcouru ces dernières années sur la voie d'une réflexion pleine de concepts et de méthodologies encore en devenir. Sans doute symbolise-t-elle parfaitement tous les enjeux d'une planification sur le littoral français qui reste encore aujourd'hui très préoccupée par des questions de confrontation de groupes d'intérêt trop souvent opposés.



La capacité d'accueil, au centre d'une problématique associant loi Littoral, Développement Durable et GIZC

## 2. Contenu et portée juridique de la notion de « capacité d'accueil des espaces littoraux ». Première approche.

L'analyse juridique de la notion de « capacité d'accueil des communes littorales » montre qu'il n'existe pas, en droit, de définition précise de cette notion qui est posée à l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme. L'on est ici confronté à ce que les juristes appellent un « standard » (RIALS S., 1980, PERELMAN Ch. Et VANDER ELST R., 1984), « une notion fixe à contenu variable, qui évolue par conséquent en fonction du contexte, une norme souple ne fournissant pas au « décideur » de solution préétablie, qui, et c'est son objet même, laisse aux autorités compétentes une certaine marge d'appréciation à l'occasion de l'examen de chaque dossier sur lequel celles-ci sont appelées à intervenir » (HOSTIOU R., 1996).

À partir de ce constat, une étude préliminaire a permis de dégager plusieurs pistes de recherche.

La première porte sur l'analyse des motifs qui ont conduit le législateur à organiser ainsi la flexibilité de la norme ou, dit autrement, à adopter des termes largement ouverts à l'interprétation, alors qu'il existe, aujourd'hui, des travaux scientifiques, des chartes internationales, ou encore des recommandations européennes qui tendent à préciser ce qu'il faut entendre par capacité de développement des espaces littoraux (cf. l'étude bibliographique). Il s'agira par conséquent de s'interroger sur l'intérêt que peut présenter cette absence de définition, sachant que c'est sans doute à dessein que le législateur n'a pas été plus précis. Traditionnellement, il est en effet avancé que cette « non-définition » permet aux autorités locales, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, de mieux épouser la réalité géographi-

Sans doute, enfin, pourrions-nous y voir par l'intermédiaire de ce nouvel élan porté par la Gestion Intégrée des Zones Côtières et les problématiques de processus de participation et de négociation sociale qu'elle porte en elle, le moyen tant attendu par certains de porter la richesse de cette notion de capacité d'accueil introduite par l'article L. 146-2 de la loi Littoral. De la sortir ainsi du domaine qui lui a si longtemps été consacré dans le cadre des outils de planification en France, celui de la question de l'urbanisation littorale, de ses effets et de sa maîtrise si difficile. De lui redonner finalement la place que l'on aurait pu lui donner dès sa proclamation en 1986, celle de la mise en débat d'un concept qui ne peut être figé, ni d'un point de vue thématique, ni dans le temps, ni dans l'espace.

que, économique et sociale du littoral, pour autant que des règles plus rigides s'appliqueraient peut-être difficilement à des situations changeantes et à la variété infinie de celles-ci. En outre, l'imprécision de la norme en ce domaine est aussi censée, pour certains auteurs, faciliter les arbitrages entre les intérêts divergents qui s'expriment sur le littoral, la règle jouant ici comme une sorte de « structure d'ajustement » destinée à concilier le développement des activités humaines avec un certain degré de protection des espaces naturels et agricoles, sans toutefois éliminer totalement les tensions entre ces intérêts contradictoires (LASCOUMES P., 1995). Restera alors à analyser la pertinence de ces arguments, face aux pressions – notamment des associations – qui, de plus en plus, mettent en avant d'autres éléments, dont la prise en compte du droit supranational, pour que davantage de consistance soit donnée à cette notion.

Ce débat conduit concomitamment à revisiter une autre question qui, anciennement, a été posée et analysée par Pierre Lascoumes, celle de savoir si les règles issues de la loi littoral sont principalement des normes procédurales ayant « un caractère flou et des dimensions lacunaires qui laissent aux acteurs sociaux, qu'ils soient publics (les fonctionnaires, les élus territoriaux) ou privés (citoyens, associations) des marges d'initiatives considérables » (Ibid) ou si, au contraire, une évolution se dessine, laquelle pourrait laisser entrevoir l'émergence de règles plus substantielles qui fixeraient – en particulier, s'agissant de la capacité d'accueil des espaces littoraux – des objectifs précis et impératifs qu'ils soient quantitatifs ou qualitatifs.

À cet effet, il conviendra de s'intéresser tout à la fois aux modalités concrètes de mise en œuvre de l'article L. 146-2 et à la manière dont les acteurs se saisissent de cette norme. En effet si, dans certaines circonstances, les autorités locales usent de la grande marge d'appréciation dont elles disposent pour s'abstenir de définir la capacité d'accueil des espaces urbains et à urbaniser dans les documents locaux d'urbanisme – PLU, SCOT – dans d'autres, au contraire, cette liberté peut conduire les décideurs à déterminer de manière qualitative cette notion. Ici le travail de recherche consistera donc à mettre en lumière et en perspective ce que la pratique invente, l'évolution du droit pouvant aussi être le fruit de cette pratique.

Quant à la seconde piste de recherche, qui est étroitement liée à la première, elle vise à s'interroger sur les nouvelles perspectives du contrôle contentieux de la notion de capacité d'accueil.

Pour l'heure, ce contrôle paraît assez formel, le juge administratif avalisant à tout coup la manière dont les collectivités locales déterminent les contours de la capacité d'accueil des espaces littoraux dans les documents d'urbanisme. Plusieurs facteurs sont, sans doute, à l'origine de cette situation. Tout d'abord, la lettre même de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme qui, loin de figer la définition de la notion dans une norme – à laquelle chaque document d'urbanisme devrait se conformer – se borne à formuler des indications générales. Ensuite, ce retrait peut aussi s'expliquer par les réticences du juge de l'excès de pouvoir à ce que soit discutée au contentieux la capacité d'accueil, les choix en la matière lui paraissant relever davantage de l'expression prospective d'une politique que du débat juridique. Aussi, les juridictions administratives ne semblent-elles pas en mesure de contrôler, et encore moins de définir la notion étudiée. Tout au plus, ces dernières acceptent-elles de censurer, à travers l'erreur manifeste d'appréciation, les définitions grossièrement contestables de l'Administration (TA Nice, 6 mars 1996).

Reste à savoir si cet état du droit jurisprudentiel est susceptible d'évoluer. Autrement dit, est-il possible d'observer, dans la jurisprudence récente, un renforcement du contrôle contentieux qui se traduirait par une intensification du contrôle du contexte factuel ? Sur ce point, l'étude préliminaire révèle surtout les hésitations du juge sur les critères à utiliser pour vérifier si les auteurs d'un document d'urbanisme ont « normalement » qualifié et quantifié la capacité d'accueil de l'espace littoral.

Notons que, dans la plupart des cas, le juge de l'excès de pouvoir se détermine exclusivement à partir d'un critère « spatial », les auteurs des documents d'urbanisme ayant en effet l'obligation, pour déterminer la capa-

cité d'accueil des espaces urbains et à urbaniser des communes littorales, de préserver un certain équilibre entre ces espaces et ceux nécessaires à la protection de l'environnement ou aux activités agricoles<sup>1</sup>. Le Conseil d'Etat appelé à vérifier si une commune ayant prévu une urbanisation nouvelle, à l'occasion de la révision du plan d'occupation des sols, avait ou non excédé ses capacités d'accueil, se borne ainsi à constater qu'il ne ressort pas des pièces du dossier que cet accroissement « *du nombre de parcelles constructibles... puisse entraîner une urbanisation mettant en péril la préservation des espaces remarquables de la baie de la Fresnaye, la protection des espaces nécessaires au maintien et au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes de la commune, ainsi que les conditions normales de fréquentation de la plage de la Fresnaye* »<sup>2</sup>. En l'espèce, seuls les critères légaux liés à la protection des espaces naturels ou agricoles sont donc utilisés pour apprécier si la capacité d'accueil de la commune a ou non été dépassée. Dans cette optique, la notion viserait donc uniquement à régir l'utilisation de l'espace et à conditionner la part de l'urbanisation, existante ou à venir, par rapport à celle des espaces naturels.

Cette analyse est néanmoins loin d'être partagée par les tribunaux administratifs, ces derniers utilisant désormais de nouveaux paramètres pour donner davantage de consistance au contrôle de la notion de capacité d'accueil. L'étude jurisprudentielle recense ainsi au moins deux jugements dans lesquels cette notion est appréciée, non pas seulement à partir du critère légal – qui permet au juge de vérifier si un certain équilibre entre les zones urbaines et les zones naturelles a été préservé – mais aussi selon des éléments d'appréciation beaucoup plus « qualitatifs » tenant à l'existence sur le territoire communal d'équipements publics suffisants pour répondre à l'extension de l'urbanisation prévue. Le tribunal administratif de Nantes a ainsi censuré, pour erreur manifeste d'appréciation, la révision du plan d'occupation des sols de l'île d'Yeu qui prévoyait une extension de l'urbanisation, aux motifs que cette modification ne tenait pas suffisamment compte de l'état des équipements publics présents sur l'île – capacité de l'assainissement, possibilités de traitement des déchets – au regard des objectifs de construction<sup>3</sup>. Ce jugement témoigne par conséquent de la volonté de certains juges du fond d'intensifier le contrôle du contexte factuel et, par là même, de soumettre l'action de l'Administration à des contraintes plus strictes.

1 C'est ce qui ressort de la lettre même de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme.

2 CE, 12 décembre 1997, Mme Desgres : req. n° 149500.

3 Cf. Annexe.

Si cette évolution jurisprudentielle mérite de faire l'objet d'une étude plus fine, c'est aussi parce qu'incidemment

elle pose la question-clé de savoir si la notion de capacité d'accueil a ou non une quelconque portée juridique qui, ainsi, viendrait ajouter du qualitatif à l'abondant corpus du droit du littoral ou si, au contraire, elle n'est qu'une «fausse-fenêtre juridique», une détermination artificielle de la capacité d'accueil ne pouvant être sanctionnée. Certes, correctement appliquée par les auteurs des documents d'urbanisme, cette notion peut avoir une incidence fondamentale sur l'aménagement des espaces littoraux ; et il ne fait guère de doute que des études empiriques réalisées sur tel ou tel document d'urbanisme pourraient aisément le démontrer. Il n'en demeure pas moins que l'analyse d'autres documents risque aussi de révéler le peu d'impact de la notion par rapport à la limitation de l'urbanisation des communes littorales. Or, dans cette dernière hypothèse, le recours au juge administratif semblait jusqu'ici bien aléatoire, celui-ci ne paraissant pas être en mesure de censurer les simulacres de définition de la capacité d'accueil, du moins sur la seule base de l'article L. 146-2. Derrière ces interrogations, pointe aussi le débat précédemment évoqué, celui de savoir si la notion étudiée doit rester une simple structure d'ajustement des intérêts laissant l'administration maîtresse de ses choix – comme elle semble l'être aujourd'hui – ou si, au contraire, elle peut être utilisée pour soumettre cette dernière à des contraintes plus strictes.

D'une manière plus générale, ces mutations du contrôle juridictionnel, comme le constat d'une meilleure prise en compte de la capacité d'accueil dans certains documents de planification<sup>4</sup>, témoignent d'un regain d'intérêt pour cette notion. L'évolution en cours est portée par le bilan de la loi littoral vingt ans après son adoption, par les nouveaux enjeux du développement durable sur des territoires fragiles, mais aussi par l'émergence tant au niveau mondial qu'euro-péen du concept de gestion intégrée des zones côtières, symbole, peut-être, d'un renouvellement profond des problématiques de gestion et d'aménagement des littoraux. La notion étudiée apparaît, en effet, au cœur de ces démarches novatrices qui visent à penser les projets de planification ou d'aménagement des espaces littoraux en des termes renouvelés de développement global et soutenable, de vulnérabilité et également avec des méthodologies innovantes autour d'indicateurs environnementaux, de modélisations prédictives, de seuils de saturation ou de sur fréquentation du littoral.

4 Cf. en ce sens le projet de directive territoriale d'aménagement du littoral de l'estuaire de la Loire dans lequel la capacité d'accueil est définie de manière précise.

#### **ANNEXE**

(TA Nantes, 29 juillet 2004, Association de défense de l'environnement en Vendée et Association «Les amis de l'île d'Yeu» : req. n° 0004558).

#### **Extraits :**

« Vu la requête enregistrée au greffe du tribunal administratif le 9 octobre 2000, sous le n° 0004558, présentée pour :

- l'ASSOCIATION DE DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT EN VENDEE, dont le siège est 9, rue des Floralties - 85360 La Tranche-sur-Mer, représentée par son président en exercice ;

- l'ASSOCIATION LES AMIS DE L'ILE-D'YEU, dont le siège est 26, rue de l'Argenterie - 85350 Ile-d'Yeu, représentée par son président en exercice

L'ASSOCIATION DE DEFENSE DE L'ENVIRONNEMENT EN VENDEE et l'ASSOCIATION LES AMIS DE L'ILE D'YEU demandent au Tribunal :

- d'annuler la délibération du 19 juillet 2000 par laquelle le conseil municipal de l'île-d'Yeu a approuvé la révision du plan d'occupation des sols partiel de la commune... ;

Sur les conclusions à fin d'annulation :

Considérant qu'aux termes de l'article L.146-2 du code de l'urbanisme dans sa rédaction en vigueur à la date à laquelle est intervenue la délibération attaquée : «Pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les documents d'urbanisme doivent tenir compte : de la préservation des espaces et milieux mentionnés à l'article L.146 6 ; de la protection des espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes ; des conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés. Dans les espaces urbanisés, ces dispositions ne font pas obstacle à la réalisation des opérations de rénovation des quartiers ou de réhabilitation de l'habitat existant, ainsi qu'à l'amélioration, l'extension ou la reconstruction des constructions existantes. Les schémas directeurs et les plans d'occupation des sols doivent prévoir des espaces naturels présentant le caractère d'une coupure d'urbanisation» ;

Considérant, en premier lieu, qu'il ressort du rapport de présentation et de la note technique faisant partie des annexes du plan d'occupation des sols que la commune de l'île d'Yeu est équipée d'une station d'épuration biologique à boues activées construite en 1977 sur un terrain situé au lieu-dit Les Roses à l'ouest de Port-Joinville ; que cette station dont la capacité a été conçue pour faire face aux besoins d'une

population de 5 000 équivalents habitants dessert en réalité 1 550 logements, sur les 4 300 que compte l'île, soit environ 1 300 personnes en période hivernale et 10 000 en période estivale ; qu'en raison notamment de cette surcharge, le fonctionnement de cet équipement se révèle défectueux, ce qui se traduit par le rejet en mer, dans l'anse des Roses, d'une eau traitée de mauvaise qualité ; qu'en outre, cette station n'assure aucun traitement des matières de vidange issues des installations autonomes d'assainissement, lesquelles sont déposées sur des terrains situés à proximité du grand Phare ; que, pour les motifs susindiqués, le rapport de présentation souligne que l'extension de cet ouvrage est indispensable à court terme ;

Considérant que la commune, appelée à produire des écritures complémentaires sur ces points, après renvoi de l'affaire, afin de confirmer les explications fournies par ses représentants lors d'une première audience, se borne à produire un document technique émanant de la direction de l'environnement et de l'aménagement du Conseil Général de la Vendée, intitulé rapport concernant le point zéro pour la mise en place de l'autosurveillance, lequel, s'il fait état d'une mise en service de l'ouvrage en juillet 2000, ne permet pas d'identifier la nature et l'ampleur des travaux exécutés et notamment les améliorations apportées pour remédier aux insuffisances décrites ci-dessus ;

Considérant, en deuxième lieu, qu'il résulte des pièces susvisées que la collecte des eaux usées par canalisation souterraine ne concerne que 1 550 habitations et que le reste du parc immobilier, soit environ 60 % des logements de l'île, est équipé de dispositifs individuels d'assainissement, soit, d'une part, la fosse étanche avec vidange régulière et rejet des eaux ménagères en surface et, d'autre part, la fosse septique suivie d'un épandage souterrain ; que ces installations sont dans leur majorité d'une efficacité réduite en raison de leur vétusté, de leur non conformité à la réglementation en vigueur et aussi de la mauvaise aptitude des sols à l'épandage souterrain des effluents ; que les eaux pluviales sont, quant à elles, évacuées exclusivement en surface par ruissellement en direction du littoral, après avoir été, pour celles qui traversent des zones urbanisées, contaminées par des eaux usées ; qu'à cet égard, les requérantes versent aux débats des documents faisant état d'une pollution des eaux baignades en 2000 et 2001 en raison d'une concentration élevée de matières fécales ; que si l'extension du réseau collectif de collecte des eaux usées à l'ensemble des zones urbanisées constitue, ainsi que l'indique

le rapport de présentation, un objectif majeur pour les auteurs du plan d'occupation des sols, il ressort des pièces du dossier que la commune a été dans l'obligation en 2001 de différer à l'année suivante la réalisation des travaux programmés en raison de leur coût élevé par rapport aux moyens financiers dont elle dispose ;

Considérant que, sur toutes ces questions, la commune se borne à verser aux débats, après renvoi de l'affaire, une délibération du conseil municipal en date du 26 janvier 2004 approuvant le principe du lancement d'une consultation auprès de bureaux d'études spécialisés en vue d'actualiser le plan de zonage d'assainissement dans la perspective de l'élaboration du futur plan local d'urbanisme ; qu'ainsi, la commune ne justifie pas avoir pris les mesures urgentes nécessitées par la situation de l'île en matière de collecte des eaux usées et pluviales ;

Considérant, en troisième lieu, que le rapport de présentation et la note technique susvisée expose que la décharge contrôlée d'ordures ménagères installée à La Pointe des Corbeaux à l'extrémité est de l'île, qui accueille sans aucune discrimination l'ensemble des déchets produits sur l'île, doit arriver à saturation en 2005 et qu'il est donc prévu, outre la mise en place d'une filière d'élimination des déchets comportant une mini-déchetterie, des conteneurs spécifiques pour le verre et le papier, une plate-forme de compostage et une plate-forme de concassage, la création sur le port d'un centre de transfert en vue de la réception des déchets avant leur transport sur le continent ;

Considérant que sur ce dernier point, la commune se borne à produire un arrêté du préfet de la Vendée du 3 décembre 2003, prescrivant une mise en conformité avec la réglementation applicable du centre d'enfouissement des déchets ménagers de la commune et autorisant son exploitation par un nouvel exploitant jusqu'au 1<sup>er</sup> juillet 2009, sans exposer les mesures concrètes prises pour améliorer le système de collecte et de stockage des ordures ménagères ;

Considérant, en quatrième lieu, qu'il ressort des pièces du dossier que les auteurs du plan d'occupation des sols, s'ils ont décidé de protéger les espaces naturels sensibles de l'île au regard des exigences de la loi du 3 janvier 1986 relative au littoral, ont également eu le souci de sécuriser l'activité des entreprises du bâtiment et de préserver l'emploi ; qu'ils ont ainsi déterminé des possibilités d'urbanisation permettant d'atteindre un objectif de 80 constructions par an, soit 800 constructions

sur une période de 10 ans ; qu'il résulte cependant du rapport de présentation que le potentiel théorique d'urbanisation est en réalité de 1 000 logements dans les zones urbaines qui représentent 651 hectares et de 300 dans les zones d'urbanisation future qui représentent 73,55 hectares, soit un total de 1 300 logements sur 10 ans ; qu'en outre, dans l'ensemble des zones urbaines et d'urbanisation future, le règlement du plan d'occupation des sols autorise, en l'absence de réseau de collecte des eaux usées, la mise en place d'une installation individuelle d'assainissement sans aucune restriction liée à la localisation des terrains, alors que la note technique susvisée indique que seule la frange côtière nord de l'île présente une aptitude géologique à l'épandage ; que, compte tenu de l'état et de la capacité des équipements publics, tels qu'ils ont été décrits ci-dessus, et alors que la commune n'apporte pas en défense des éléments suffisamment précis et probants établissant que des mesures ont été prises pour pallier les défaillances constatées dans le domaine des équipements publics, l'objectif de 80 constructions par an révèle de la part de la commune une erreur manifeste d'appréciation au regard des dispositions précitées de l'article L.146-2 du code de l'urbanisme ;

**D E C I D E :**

**Article 1 :**

La délibération du 19 juillet 2002 par laquelle le conseil municipal de l'île d'Yeu a approuvé la révision du plan d'occupation des sols partiel de la commune est annulée ».





---

# Partie 3

---



# La capacité d'accueil calculée ou négociée ?

La question de la mesure est bien sûr centrale dans la démarche d'évaluation de la capacité d'accueil. Certains la voudraient exclusive et sans faille, d'autres la perçoivent comme le simple passage obligé d'une négociation qui devient alors l'objet principal d'une co-construction toujours en mouvement.

De ce point de vue, c'est à nouveau portée par les principes du développement durable que l'évaluation de la capacité d'accueil semble aujourd'hui se construire, et notamment par une approche utilisant les systèmes d'indicateurs. Le lien ténu qui rassemble ces deux champs problématiques (développement durable et indicateurs) a été souligné dès la Conférence de Rio, au point d'en constituer le thème essentiel du chapitre 40 de l'Agenda 21 traitant de l'information pour la prise de décision (Boulanger, 2004). Il apparaît donc logique que les indicateurs investissent la question de la capacité d'accueil, notion elle-même relativement floue – en particulier lorsqu'elle déborde les approches sectorielles (la capacité de charge, la capacité d'hébergement, etc.) pour aller vers une approche plus globale (la capacité de développement) – et pourtant souvent intégrée voire au cœur du dispositif réglementaire comme en matière de planification.

## 1. Forces et faiblesses des indicateurs

### 1.1. Qu'est-ce qu'un indicateur ?

Il est possible de définir un indicateur comme une donnée, quantitative ou qualitative, permettant de caractériser et d'évaluer un état, un changement, une action (qui peut être une décision) ou leurs conséquences. Par exemple, le Produit Intérieur Brut (PIB), indicateur de richesse, compte parmi les plus connus. En clair, un indicateur est « *une variable observable utilisée pour rendre compte d'une réalité non observable* » (Boulanger, op. cit.) et, on peut ajouter, généralement complexe. D'autant plus complexe et problématique que le phénomène que l'on cherche à observer est sujet à interprétation, encore mal établi, comme peut l'être le développement, a fortiori lorsqu'on le souhaiterait durable, posant ainsi des difficultés de construction ou de choix.

Le développement durable est une notion qui fait clairement débat, en partie parce qu'elle a été institutionnalisée avant d'avoir été problématisée<sup>5</sup>.

Il n'en demeure pas moins que beaucoup reste encore à faire. Dans le domaine de l'économie notamment, une première analyse met bien en lumière la difficulté de disposer d'indicateurs précis susceptibles d'éclairer la question de la capacité financière des communes littorales et de leurs aptitudes à financer l'extension urbaine et la densification de l'espace littoral. Au delà de la pertinence des indicateurs financiers, se pose la question des équilibres à trouver entre niveau et assiette de la fiscalité, stratégies de développement et capacité d'accueil associée.

Elle souligne également la nécessaire connaissance des mécanismes de formation du prix du foncier considéré alors comme l'indice de la pression anthropique s'exerçant sur le territoire, mais aussi comme un signal des tensions en matière de mixité sociale et de dynamiques résidentielles. Le prix du foncier, qui peut être également vu comme le prix de l'usage de l'espace, informe enfin sur la forme de développement littoral choisie et la capacité d'accueil qui lui est associée.

L'origine bien connue de la controverse se situe entre les tenants d'une soutenabilité faible d'une part, forte d'autre part. Les divergences d'interprétation, nées de ce clivage en toile de fond, se répercutent de manière quasi mécanique sur les indicateurs proposés, schématiquement : l'empreinte écologique (non reproduction du capital naturel : soutenabilité forte), l'épargne véritable (soutenabilité faible). Autrement dit, un indicateur est aussi un message. Sa principale caractéristique est de porter une signification qui dépasse la donnée fournie : une température de 39°C signifie qu'un sujet est malade.

Quoi qu'il en soit, le développement durable est également une notion composite que l'on a désormais pour habitude de décomposer en trois sphères, le social, l'économique et l'environnemental, voire en quatre, avec le politique (Chamaret et al., 2006). Par consé-

5 La réflexion s'appuie ici sur des développements du colloque PNEC « Usages des indicateurs de développement durable », Montpellier, 3-4 avril 2006

quent, le développement durable ne saurait être résumé, voire réduit, par un indicateur mais plutôt par un indice, que l'on peut éventuellement qualifier de synthétique comme dans les deux exemples ci-dessus, c'est-à-dire une donnée issue de l'agrégation de plusieurs indicateurs de base (au minimum trois ou quatre en l'occurrence). En ce sens, la capacité d'accueil peut être considérée comme un indicateur, parmi d'autres, qui s'agrège à un ensemble pour former un indice (ou qui compose l'un des éléments d'un tableau de bord) de la capacité de développement, à plus forte raison dans une perspective de durabilité.

Cette montée en généralité, nécessairement imparfaite et réductrice, éventuellement obtenue par le biais d'une démarche participative de co-construction, ne peut être intelligible que si elle est accompagnée de précisions méthodologiques.

## 1.2. Évaluer la capacité d'accueil : les indicateurs en question

Les indicateurs ont notamment l'intérêt de refléter les objectifs pour lesquels ils ont été définis. L'inconstance de la terminologie en matière de capacité d'accueil, éventuellement replacée dans une perspective d'évolution de la notion dans le temps, peut en ce sens être aussi interprétée comme le témoignage d'une diversité d'objectifs qui se sont succédés ou superposés. En filigrane, on peut lire les objectifs sous-jacents prévalant à la définition des capacités d'hébergement et d'accueil qui se sont d'une certaine manière progressivement distingués, le premier répondant à des contraintes matérielles (développer l'offre d'hébergement), le second à des contraintes réglementaires (développer l'accueil en développant le moins possible l'urbanisation et ses effets), même s'il est tout à fait possible de développer la capacité d'accueil sans augmenter celle d'hébergement (étalement la saison, etc.). Si les capacités d'hébergement et d'accueil font partie du champ du tourisme, elles sont de plus en plus intégrées aux réflexions plus globales, relatives au « tourisme durable » voire à la durabilité, en sorte qu'il est possible de dégager un emboîtement d'indicateurs (d'objectifs) du sectoriel à l'intégré : des indicateurs de capacité d'hébergement/accueil/charge, des indicateurs du tourisme durable, des indicateurs de durabilité. L'articulation de ces différents types d'indicateurs doit être perçue dans un double dialogue sectoriel/intégré et local/global (UE, 2003 ; PAP-CAR, 1997).

Outre les indicateurs de capacité d'hébergement qui peuvent s'exprimer de différentes manières comme le nombre de lits ou la population non-permanente, autrement dit en termes d'équipements (ALCOA, 1973 et 1974 ; Dubois, 2004 ; ADEV, 2001), les indicateurs

relatifs à la capacité d'accueil ou de charge touristique, déjà davantage intégrateurs lorsqu'ils ne sont pas uniquement abordés sous l'angle de l'urbanisation de l'espace (ADEV, 2001), font généralement apparaître trois composantes ou types de paramètres : physico-écologique, socio-démographique et politico-économique (UE, 2003 ; PNUE-PAM, 2003 ; PAP-CAR, 1997). Pour la première composante, les indicateurs visent la pollution sonore, la qualité de l'air, l'énergie, les déchets ou encore la biodiversité. Pour la deuxième, ils concernent par exemple l'évolution démographique et l'emploi. Pour la troisième composante, les indicateurs concernent les revenus ou encore les dépenses publiques. La plupart du temps on attribue à chacune de ces composantes un poids ou une importance variable car fonction du type de destination – littoral, île, montagne, etc. – (PNUE-PAM, 2003). Autrement dit, « *Les particularités de la destination et leur importance relative pour les touristes déterminent quels indicateurs sont pertinents pour la prise de décisions par les gestionnaires du tourisme. Si, par exemple, l'objectif principal d'une destination est de préserver des caractéristiques déterminées de l'environnement naturel pour qu'il continue à plaire, les indicateurs essentiels peuvent être ceux qui mesurent : l'étendue des zones protégées ou la perte des caractéristiques sur lesquelles se concentre la protection (espèces, écosystèmes, etc.). Si l'objectif est de réduire le risque de dégradation de l'environnement utilisé par les touristes (plages, attractions artificielles, etc.), les indicateurs les plus importants peuvent concerner : les niveaux d'utilisation, l'ampleur de l'impact sur les valeurs biologiques ou culturelles essentielles à la poursuite de l'utilisation, ou les tendances du marché montrant des changements d'intérêt chez ceux qui continuent à fréquenter une zone* » (Manning, 1995).

Parmi tous ces indicateurs, on peut aussi distinguer des éléments « constants » et d'autres « flexibles », en particulier : « (...) les paramètres politiques et économiques ne [sont] que les facteurs correctifs des paramètres physico-écologiques et socio-démographiques (...) » (PAP-CAR, 1997). En outre, difficulté supplémentaire, certains indicateurs (sociaux, environnementaux) ne se prêtent pas à une évaluation économique, ainsi « *la valeur des fonctions écologiques risque d'être régulièrement sous estimée dans les modèles économiques et comptables traditionnels et donc par les décideurs. C'est la raison pour laquelle les indicateurs de durabilité ne sont pas toujours quantifiables et sont peut-être forcément quelque peu subjectifs* » (Manning, 1995).

De la même manière, en première analyse, nombre de démarches (Ivars Baidal, 2001 ; Vera Rebollo et Ivars Baidal, 2003 ; Marette et al., 2001) font état de modèles qui permettent de décliner les indicateurs en différents types. Parmi les deux principaux modèles de

référence, on trouve le modèle Pression-State-Response (PSR), basé sur les relations de causalité. Logiquement, ce modèle permet de décliner les indicateurs en trois types : des indicateurs de pression (pressions directes et indirectes sur le milieu), des indicateurs d'état (décrivant les conditions environnementales à un moment déterminé, la quantité et qualité des ressources naturelles), et des indicateurs de réponse (intégrant les politiques, les comportements des agents ; ils témoignent d'une logique préventive). Ce modèle décrit et adapté pour le tourisme par Ivars Baidal (2001) et Vera Rebollo et Ivars Baidal (2003), est notamment employé dans le cadre de l'évaluation environnementale, par ailleurs rendue obligatoire dans les Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) et les Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) depuis le 3 juin 2004 suite à l'ordonnance n°2004-489 portant transposition de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 relative à l'évaluation de certains plans et programmes sur l'environnement. C'est ainsi que dans le cadre de la constitution d'Agendas 21, le recours à un tableau de bord du type « RESPECT », basé sur ce modèle PSR se généralise. Le second modèle, qui n'est en fait qu'une version augmentée du premier, appelé Driving-forces-Pressure-State-Impact-Response (DPSIR), intègre, à la différence du précédent, les causes de la pression (driving-forces) et les impacts (Ivars Baidal, 2001).

### 1.3. Quels indicateurs pour évaluer la capacité d'accueil ?

Outre ces types d'indicateurs issus des modèles, il existe différentes classes d'indicateurs dont la logique répond en fait aux objectifs qui leur sont assignés. On peut proposer les entrées suivantes :

#### Les indicateurs de suivi :

Un indicateur de suivi permet d'observer l'évolution des résultats. On trouve ici les indicateurs classés en fonction des trois composantes évoquées un peu plus haut (physico-écologiques, socio-démographiques, politico-économiques). Dans cette rubrique coexistent également d'une part des indicateurs « simples » (aspect concret concernant la durabilité, ex. émission de CO<sup>2</sup>) ou associés (mesurer les activités humaines, ex. empreinte écologique), et d'autre part des indicateurs devant mesurer des situations diverses (les pressions et les tensions, l'état de l'environnement, les impacts et les incidences, l'efficacité des efforts de gestion et actions entreprises). Dans ces différentes catégories, on peut fixer des « niveaux de capacité », sachant que « *Les seuils de la capacité sociale sont peut-être les plus difficiles à évaluer par rapport aux facteurs physique-écologique et économique, étant donné que ces seuils dépendent en grande partie des jugements de valeurs* » (PNUE-PAM, 2003)..

#### Les indicateurs de progrès :

Un indicateur de progrès permet de situer les résultats par rapport aux objectifs préalablement fixés. La plupart du temps, il s'agit d'indicateurs permettant de réaliser des évaluations *ex-post*. En ce sens, la démarche entreprise de construction d'un 28ème indicateur établi dans le cadre du programme Interreg III C Deduce (« Développement durable des côtes européennes »), paraît beaucoup plus originale, au moins en théorie, puisqu'il est destiné non pas à mesurer les effets d'une politique mais à en suivre la mise en œuvre (Guineberteau et Trouillet, 2006). Les indicateurs de progrès forment un groupe à part dans la mesure où, souvent, leur construction compte plus que le résultat qu'ils permettent d'exprimer (CESRB, 2004), se plaçant ainsi dans une démarche réflexive de recherche-action dans laquelle le retour d'expérience devient crucial, qui rappelle certaines des grandes lignes du concept d'*adaptive management*. On trouve aussi dans la réflexion développée par Marette et al. (2001) des indicateurs allant en ce sens puisque visant l'évaluation a priori ou *ex-ante* de la gouvernance.

#### Les indicateurs de décision :

Un indicateur de décision permet de classer les indicateurs en fonction des types de décision qu'ils peuvent impliquer. Dans la démarche proposée par Manning (1995), on trouve des indicateurs allant en ce sens : des indicateurs d'alerte (ex. baisse du nombre de visites), des indicateurs de pressions ou de contraintes (ex. croissance démographique), des indicateurs de l'état des ressources naturelles (ex. concentrations de polluants) et indicateurs des demandes dont elles sont l'objet (ex. niveau d'utilisation des équipements), des indicateurs d'impact/de conséquences (biologique/physique ou culturel/économique), des indicateurs d'effort/action de gestion (ex. réglementation en matière de pollution, superficie de zones protégées), des indicateurs d'impact de la gestion (ex. diminution du degré de dégradation d'un site).

#### Les indicateurs de comparaison :

Un indicateur de comparaison permet de comparer des résultats entre différentes zones géographiques, entre plusieurs secteurs d'activité, etc. Ils ne peuvent être basés que sur des indicateurs quantitatifs permettant la généralisation et la répliquabilité à l'inverse des indicateurs qualitatifs. Dans cette logique, Manning (1995) distingue des indicateurs fondamentaux du tourisme durable destinés à être appliqués d'une façon générale à toutes les destinations, permettant la comparaison, et des indices composites propres aux destinations et applicables à des écosystèmes donnés ou à des types de tourisme particuliers. Ces derniers peuvent être classés dans deux catégories : 1-les indicateurs supplémentaires de l'écosystème s'appliquant à des écosystèmes particuliers, ex. zones littorales, parcs et zones protégées.

gées, régions montagneuses, etc. ; 2-les indicateurs du site, mis au point uniquement pour un site particulier). Il est à noter que, dans cette démarche, la capacité de charge constitue l'un des éléments des indices composites propres aux conditions de site et n'offrant ainsi pas de perspective comparative directe.

Quoi qu'il en soit, malgré le niveau de développement variable des réflexions et mises en œuvre à propos de ces différents types d'indicateurs, il convient de rappeler, même si ce point demeure relativement diffus dans la revue bibliographique, que ceux-ci doivent être notamment adaptés à :

- l'espace considéré (ses spécificités). Il va de soi qu'il doit y avoir des indicateurs spécifiques aux communes littorales pour lesquelles certaines problématiques sont différentes de celles d'une commune de montagne ou encore qu'un centre-ville historique. Au-delà, dans le détail, les différences entre sections côtières (activités, ressources, milieux, acteurs, etc.) impliquent d'être également prises en compte.
- l'échelle. Il semble logique de considérer qu'un indicateur pour une commune n'est pas nécessairement pertinent à l'échelle d'un pays et inversement
- l'usage et l'usager auxquels ils sont destinés.

#### 1.4. Les principaux enjeux liés aux indicateurs pour l'évaluation de la capacité d'accueil

Il est possible de dégager globalement deux niveaux d'enjeux liés au système de suivi des indicateurs d'une part, au choix et à la construction des indicateurs d'autre part.

##### Le système de suivi des indicateurs :

L'identification et la construction des indicateurs se heurtent à plusieurs problèmes liés à la configuration des systèmes d'information, eux-mêmes liés aux compétences et ainsi de suite. D'après Ivars Baidal (2001), l'intégration des principes de durabilité à la politique et à la gestion touristiques requiert une refonte des systèmes d'information devant se faire progressivement dans deux directions : la prise en compte de considérations environnementales dans les politiques sectorielles d'une part, l'élargissement et l'amélioration des systèmes d'information locaux conjointement aux progrès de la politique environnementale et touristique d'autre part.

Ce constat établi à partir d'études de cas espagnoles s'avère valable en France. C'est d'autant plus vrai qu'à l'échelle locale notamment, l'écart est particulièrement patent entre le besoin de connaissance et la nature des compétences : « *A escala local, existe un desequilibrio evidente entre la debilidad de los sistemas de información ambiental y turística, y la importancia de las competencias a nivel municipal para impulsar procesos de desarrollo turístico sostenible (...)*<sup>6</sup> ». Au-delà de l'inadéquation entre les

compétences et les moyens, constat que font également López Hernández et Triviño Pérez (2004), Ivars Baidal (*op. cit.*) souligne les principales carences en matière d'information touristique d'un point de vue environnemental, lesquelles constituent clairement un facteur limitant de l'application effective d'indicateurs de durabilité du tourisme.

##### Le choix et la construction des indicateurs :

Les problèmes liés au système de suivi sont indissociables du choix et des démarches de construction des indicateurs. Cette dimension a été maintes fois soulignée dans les différentes études analysées (UE, 2003 ; PNUE-PAM, 2003 ; UNEP-PAM, 2005 ; Ivars Baidal, 2001 ; Vera Rebollo et Ivars Baidal, 2003 ; Manning, 1995 ; PAP-CAR, 1997) et c'est pourquoi les liens entre les indicateurs, la planification et la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) sont soulignés à chaque fois. Ainsi, mais de manière parfois contradictoire étant donné que la capacité d'accueil reste en France un élément du dispositif réglementaire (c'est sans doute là une spécificité qu'il convient de souligner), plus qu'une valeur quantitative, l'évaluation de la capacité d'accueil (ECA) constitue en tant que telle un modèle de gestion du développement touristique qui s'avère dynamique et peut être utilisé par les décideurs en fonction des objectifs de l'étude, même pour analyser un scénario spécifique de développement touristique.

De fait, l'ECA est ainsi érigée en outil de décision permettant d'analyser et d'évaluer les différents scénarios proposés, c'est-à-dire la soutenabilité de chaque scénario (PNUE-PAM, 2003). Elle constitue de la sorte le nœud d'une démarche de gestion multi-partenaire qui, de sujet, tend à devenir l'objet, c'est le champ de la co-construction et de l'usage des indicateurs, d'autant que la construction des indicateurs reste inféodée à de nombreuses contraintes que Ivars Baidal (2001) résume en trois domaines : l'obtention de l'information, la validité scientifique et les possibilités d'application (aire d'application des indicateurs, niveau de désagrégation, période, interrelation, pondération des indicateurs, etc.). De ce fait, on peut se demander si la capacité d'accueil se calcule ou si, au contraire, elle se négocie ?

De surcroît, outre la nécessité de disposer d'information, l'effort passe aussi par l'acquisition de données socio-économiques qui, malgré l'intérêt qu'elles présentent, sont souvent sous-évaluées dans les études

6 « *A l'échelle locale, il existe un déséquilibre évident entre la faiblesse des systèmes d'information environnemental et touristique, et l'importance des compétences au niveau municipal pour impulser des processus de développement touristique durable.* » (Traduction personnelle).

qui sont réalisées lors des phases préparatoires (CESRB, 2004). Il faut donc bien prendre en compte aussi la diversité des activités car « *faute de réflexion, la réduction du poids relatif de ses activités traditionnelles au profit des loisirs a réduit [le littoral] à une image fautive, exclusivement touristique et balnéaire, exutoire pour les vacanciers de toute l'Europe* » (METL, 1999). Ce rappel est loin d'être superflu dans la mesure où, à l'analyse des indicateurs de développement durable des zones côtières européennes (programme Deduce, voir plus haut), c'est une stratégie d'opportunité qui a présidé au choix des indicateurs de manière à obtenir des résultats à court terme, aux dépens des questions socio-économiques notamment, et en conformité avec la nature des experts qui sont parties prenantes dans leur définition (Guineberteau et Trouillet, op. cit.).

De la même manière, la dimension spatiale des indicateurs n'est pas explicite alors que son intérêt est à plusieurs reprises souligné (PNUE-PAM, 2003 ; Préfecture des Pays de la Loire, 2000). C'est d'autant plus gênant que le littoral présente une caractéristique majeure : il forme l'interface entre l'espace marin et l'espace ter-

restre. Or jamais les réflexions n'abordent cet aspect pourtant fondamental : de la même manière qu'on peut penser qu'il y ait une capacité de charge maximale ou critique de la terre vers la mer, pourquoi n'y aurait-il pas l'inverse ? Cette question renvoie encore à celle de l'échelle, également fondamentale (CESRB, 2004).

D'après Manning (1995), résumant quelques uns des aspects fondamentaux de l'analyse, les indicateurs ne suffisent pas, il faut leur ajouter : un cadre de planification pour le tourisme, la surveillance continue (un suivi), des normes ou valeurs de référence (des repères fixes auxquels comparer les indicateurs : pavillon bleu, norme de qualité d'eau potable), et des systèmes d'information. Les rapports entre normes et indicateurs, davantage abordés par les juristes, représentent un champ d'investigation qu'il faudra préciser : « *Là où il existe des normes établies, la surveillance des indicateurs se fait par rapport à elles. Cette surveillance fournit aux gestionnaires du tourisme des données essentielles pour apprécier les résultats qu'ils obtiennent comparativement aux normes ou aux valeurs limite* » (Manning, 1995).

## 2. Des descripteurs incontournables liés aux finances publiques et au marché foncier

Partant de l'hypothèse que certaines communes littorales subissent de fortes contraintes économiques du fait de l'arrivée de populations permanentes et saisonnières, notre contribution à la réflexion sur les capacités d'accueil des communes littorales consiste à étudier l'aptitude des communes à financer l'étalement et la densification du territoire littoral et à explorer les mécanismes de marché qui sous-tendent l'allocation de la ressource foncière entre ses différents usages potentiels.

### 2.1. Capacité d'accueil et finances publiques littorales

Les politiques de développement des communes littorales ont un impact ambivalent sur les finances publiques locales du fait des moyens de fonctionnement et d'investissement qu'elles mobilisent d'une part, et de l'élargissement des assiettes fiscales que l'accueil supplémentaire de populations et d'activités permet d'autre part.

L'évaluation de la capacité financière d'accueil interroge donc l'aptitude des communes à supporter la charge financière relative aux politiques – foncière ou touristique en particulier – et à faire évoluer leurs ressources dans la perspective de maintenir une marge de manœuvre pour les générations futures. Or, cet équilibre financier à réaliser est étroitement lié à l'arbitrage effectué entre extension urbaine et préservation d'espaces naturels car le foncier a un rôle déterminant sur les ressources publiques littorales.

Après avoir dressé le bilan des analyses menées sur les capacités financières d'accueil, nous présenterons les indicateurs financiers existants et la situation des communes littorales. Nous terminerons par le point crucial de l'assiette foncière des finances publiques littorales.

### Bilan des analyses sur les capacités financières d'accueil

Dans de nombreux documents traitant du littoral, la question du financement est le plus souvent occultée, au mieux évoquée sans plus d'approfondissements (Conseil économique et social de Bretagne, 2004 ; DATAR, 2004 ; Le Guen, 2004 ; Gélard, 2003). Les élus de l'ANEL (2005) et de l'Association des maires des stations classées et des communes touristiques (2004) réclament des ressources externes, telles que les fonds structurels européens, pour financer les équipements touristiques ou la GIZC.

Dans les études de cas nationales et internationales, les méthodologies qui abordent la capacité financière d'accueil des collectivités territoriales sont exclusivement monographiques (Schneegans, 1986 ; Joardar, 1998 ; Coastal Georgia Regional Development Center, 2000 ; Afit, 2004 ; Milne et Christie, 2005 ; Vles, 1996 ; Windevoxhel, Rodriguez et Lahmann, 1999). Organisées autour de l'opposition dialectique entre besoins croissants de services publics et hausse induite du potentiel fiscal, elles sont généralement axées sur les dépenses supplémentaires et les recettes spécifiques

occasionnées par le tourisme et l'attractivité du littoral (Encadré 1). Le dimensionnement des équipements collectifs fait l'objet d'une attention particulière. Joardar (1998) présente à ce sujet une approche intéressante en terme de filière de l'eau évaluant le niveau de population dont les besoins pourraient être couverts depuis le niveau des réserves d'eau douce disponibles jusqu'aux capacités d'assainissement, en passant par le niveau d'équipement des réseaux d'adduction.

Les recherches bibliographiques ont mis en évidence l'absence de quantification globale des besoins financiers pour couvrir à la fois les coûts d'aménagement, d'extension des équipements collectifs, de couverture des services publics générés par l'accueil supplémentaire de populations et d'activités, bien qu'une telle méthode transversale soutienne une démarche prospective d'aménagement du territoire.

Conformément à la démarche couramment adoptée en Finances publiques, le service rendu à la population est évalué par le biais de la dépense publique par habitant<sup>7</sup>. Cette méthode ne permet pas d'identifier les carences en services publics dans le cas par exemple où la situation financière de la commune ne lui permet pas de fournir les aménagements et équipements prévus par l'urbanisme. Nous montrons en outre que ces indicateurs sont insuffisants pour l'étude de la capacité financière des communes littorales.

Encadré 1. Les dépenses et les ressources spécifiques des communes littorales

Les services publics des communes littorales sont soumis à deux contraintes, liées à la fréquentation touristique : (1) leur activité est saisonnière, ce qui requiert une souplesse de gestion des structures, une surface financière suffisante et un volant de trésorerie important, (2) le fonctionnement nécessite beaucoup de main d'œuvre.

Les infrastructures sont prévues pour la période de pointe, elles sont donc sous-utilisées en basse saison, cette faible utilisation est coûteuse. Les investissements importants destinés à améliorer le produit touristique tels que les golfs, les thalassothérapies, les parcs de loisirs, les palais des congrès, les ports de plaisance et les casinos ont été réalisés au cours des années 1980 jusqu'au début des années 1990 (Vles, 1996). Aujourd'hui, pèsent particulièrement sur les budgets communaux la gestion et l'assainissement de l'eau ; les réseaux d'adduction et les équipements de traitement de l'eau devant servir une population plus large depuis la loi n°92-3 du 3 janvier 1992 sur l'eau.

<sup>7</sup> Les évaluations de politiques publiques complètent cet indicateur principal par une analyse de la qualité du service rendu et de l'efficacité de la dépense publique.

Ces efforts d'équipement concernent également la voirie, comme les parcs de stationnement, qui doivent s'adapter aux nouvelles demandes de la population (massification des camping-cars, bateaux transportables créant des difficultés de parking et de remorquage) (ANEL, 2005). « Soucieuses d'accentuer l'attractivité du tourisme littoral, les communes ouvrent à la valorisation touristique des plages (équipements sanitaires pour les plages, aménagement de plages pour accueillir les personnes à mobilité réduite, ...) et à la modernisation des stations (à travers, par exemple, une participation financière à la réhabilitation des logements de loisirs). La valorisation touristique des zones littorales suppose également des investissements destinés à assurer la qualité de l'environnement. Ainsi, dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues en matière de nettoyage des plages et du littoral, les communes littorales acquièrent des équipements spécialisés de nettoyage mécanique » (Ministère des Finances, 2004 d)..

En matière de *fonctionnement*, les municipalités littorales sont davantage sollicitées dans le cadre de leur mission de police générale : l'afflux de population en saison haute mobilise davantage de moyens et de personnels destinés à assurer la sûreté, la sécurité et la salubrité publiques. Elles ont la charge spécifique de la police des baignades et des activités nautiques – délimitation des zones de baignade surveillée, mesures d'assistance et de secours, information sur les contrôles de qualité des eaux. Les communes consentent en outre des efforts pour le maintien de la qualité des eaux de baignade tant au regard des normes en vigueur que du label « Pavillon Bleu d'Europe » qu'elles sollicitent et des « Pavillons noirs » décernés par les associations écologistes dans un contexte de forte concurrence entre stations balnéaires (Ministère des Finances, 2004 d). De plus, les dépenses d'entretien des voiries et d'éclairage public – au poste « achats et charges externes » – sont supérieures. Les municipalités touristiques subventionnent les organismes et associations directement impliqués dans l'activité et la promotion touristique de la commune.

Par ailleurs, les communes littorales mobilisent des *ressources supplémentaires*. Elles développent notamment la fiscalité indirecte par le biais des *produits d'exploitation du domaine public* et de la *taxe de séjour*. Cette dernière qui peut être perçue par toutes les communes relevant de la Loi littoral porte sur les nuitées facturées aux touristes. Les ressources additionnelles des communes varient suivant le statut de la collectivité locale. Ainsi, les communes dites « touristiques » au sens du Ministère de l'Intérieur<sup>8</sup> perçoivent en sus de la Dotation Générale de



Fonctionnement (DGF) la *Dotation forfaitaire* qui vise la prise en compte des charges exceptionnelles résultant de l'accueil saisonnier de population. Dans les Pays de la Loire, un tiers des communes littorales sont « touristiques » d'après ce classement figé en 1993. De même, seules les « stations classées » sont autorisées à implanter un casino. Elles bénéficient à ce titre de deux prélèvements : (a) 10% du prélèvement opéré par l'État sur le produit brut des jeux réalisé par l'établissement sont reversés à la commune ; (b) un second prélèvement éventuellement appliqué, dans la limite de 15 %, au produit brut des jeux après abattement de 25 %. Le produit de cette taxe est de l'ordre de 240 millions d'euros en 2001. Le rendement de ce produit est élevé puisqu'il varie en moyenne entre 200 et 280 euros par habitant dans les communes de moins de 10 000 habitants (Ministère des Finances, 2004e). Les stations classées peuvent également percevoir une taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux, quelle que soit leur population, cette possibilité étant normalement réservée aux communes de plus de 5 000 habitants. Le rendement de cette taxe, directement lié au marché de l'immobilier, est dynamisé par la hausse du nombre de résidences secondaires.

### Les descripteurs financiers en euros par habitant

Nous disposons de tableaux de la situation financière des communes littorales. Nous connaissons en particulier leurs produits et charges de fonctionnement ainsi que leur niveau d'endettement et leur besoin/capacité de financement. Nous disposons d'un bref état des lieux financier du littoral ligérien.

Afin d'assurer la comparabilité entre les communes, les données financières sont généralement présentées en *euros par habitant* et donc calculées sur la base de la population permanente. Or, le propre des communes littorales est d'accueillir en sus de la population permanente, des populations saisonnières touristiques et « intermittentes » – les retraités occupant de manière prolongée leur résidence secondaire sont ainsi qualifiés par la DATAR.

La prise en compte de cet accueil de populations temporaires dans le calcul des ratios financiers apparaît indispensable à l'évaluation de la capacité financière d'accueil des communes littorales dans la mesure où celui-ci génère des recettes et des dépenses spécifiques aux communes touristiques et littorales. De plus, elle

8 Le classement a été arrêté sur la base d'un ratio entre hébergements disponibles et population permanente.

permet d'évaluer plus précisément le coût des services rendus à l'utilisateur, les besoins d'investissement et de trésorerie pour accueillir ce surcroît de population.

A ce jour, cette spécificité fondamentale n'est pas intégrée à l'étude financière menée par les services de l'État. Au mieux, l'étude du Ministère des finances consacrée aux communes littorales intègre-t-elle une population supérieure en fondant ses ratios par habitant sur la population DGF, c'est-à-dire la population de la commune à laquelle s'ajoutent les personnes vivant dans un établissement de la commune - militaires logés dans les casernes, élèves internes des lycées, par exemple - ayant leur résidence personnelle dans une autre commune, majorée d'un habitant par résidence secondaire (Ministère des Finances, 2004d).

### La solvabilité des communes littorales

Avec la réserve méthodologique forte indiquée ci-dessus, nous présentons les caractéristiques financières majeures des communes littorales dans les Pays de la Loire et en France.

Les résultats financiers présentés et les analyses que nous avons menées se réfèrent principalement à trois travaux :

- « Les communes littorales des Pays de la Loire en 2001 », Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, D.E.E.F. Pays de la Loire (2004) ;
- « Les communes littorales en 2001 », Ministère de l'économie des finances et de l'industrie (2004) ;
- « Finances et fiscalité des communes de Pays de la Loire en 2001 », Ministère de l'économie des finances et de l'industrie, D.E.E.F. Pays de la Loire (2004).

Les données régionales ont dû être complétées par les résultats sur le littoral français. La comparabilité de ces travaux est certes délicate dans la mesure où ils ne se réfèrent pas au même découpage par taille des communes, les strates choisies sont différentes.

9 Nous avons finalement écarté les résultats du Ministère de l'Économie et des Finances concernant les « communes touristiques ». Le classement datant de 1993 ne représente plus la réalité touristique des communes littorales ligériennes : il s'effectue sur la base d'un ratio entre le nombre d'hébergements disponibles et la population permanente en 1993. Mais aucune nouvelle commune ne peut prétendre à la Dotation de fonctionnement forfaitaire propre aux communes touristiques depuis le 31 décembre 1992.

L'analyse financière montre que :

- Le résultat d'exercice<sup>10</sup> des communes littorales françaises varie de 119 € à 139 € par habitant ce qui place le littoral des Pays de la Loire dans une position plus favorable (145 €/hab.). Le tourisme littoral affecte moins les budgets des communes de plus de 10 000 habitants que les autres. Ainsi, les communes littorales de 500 à 1 500 habitants et de 1 500 à 10 000 habitants affichent un résultat d'exercice inférieur respectivement de 9 pour cent et 7 pour cent à celui des communes de même taille alors que les communes littorales de plus de 10 000 dépassent de 11 pour cent le résultat d'exercice moyen national de la même strate (Ministère des Finances, 2004d).
- Les produits de fonctionnement sur le littoral français sont en moyenne légèrement en deçà du niveau national<sup>11</sup> quelle que soit la taille de la commune, contrairement à ce que l'existence de produits spécifiques et le mode de calcul des ratios<sup>12</sup> laissent attendre. Dans les communes de 1 500 à 10 000 habitants majoritaires sur le littoral ligérien, le total des produits de fonctionnement est de 767 € par habitant contre 783 € pour les communes de même population au niveau national. L'étude de la structure des produits de fonctionnement (Encadré 2) apporte trois conclusions : (1) La population saisonnière est davantage soumise à la fiscalité indirecte qu'aux impôts locaux ; (2) Les communes littorales optent clairement pour une exploitation du gisement de la fiscalité indirecte que crée la fréquentation touristique. La fiscalité indirecte génère 11 % des produits de fonctionnement communaux en Pays de la Loire ; (3) Mais, la fiscalité directe reste déterminante pour les capacités financières d'accueil des communes littorales étant donné qu'elle apporte 37 % des produits dans les communes de plus de 1 500 habitants (Ministère des Finances, 2004a).
- Les charges de fonctionnement des communes littorales des Pays de la Loire sont réduites (718 €/hab.) par rapport à l'ensemble des communes françaises, littorales ou non, qui font face de leur côté à un niveau de charges comparable – respectivement 810 €/hab. et 828 €/hab. A l'échelle nationale, les communes littorales de plus de 10 000 habitants supportent des charges de fonctionnement par habitant inférieures à leurs homologues nationales – respectivement 1.074 €/hab. contre 1.112 €/hab. Notre réflexion sur les capacités d'accueil attire

10 Le résultat d'exercice est égal aux produits de fonctionnement (dont les impôts) moins les charges de fonctionnement.

11 Les écarts varient de 1,2 % à 2, 0 %.

12 Il ramène à la population permanente DGF (ajoutant un habitant par résidence secondaire) les produits fiscaux prélevés sur les populations permanentes et saisonnières.

particulièrement notre attention sur les *charges de personnel* et les charges financières. Les communes littorales des Pays de la Loire semblent avoir un profil atypique puisque le poids des *charges de personnel* dans les charges de fonctionnement (39,5 %) reste très inférieur à celui constaté sur le littoral de Bretagne (47,2 %) comme de France (45,1 %). A l'échelon régional, les charges financières constituent 5,5 pour cent des charges de fonctionnement. Elles demeurent supérieures sur le littoral par rapport à l'ensemble des Pays de la Loire, tout en restant inférieures à la moyenne nationale des communes de même taille. Elles représentent jusqu'à 7,8 pour cent des charges de fonctionnement dans les communes ligériennes de 500 à 2 000 habitants en bord de mer. Les intérêts de la dette pèsent donc relativement plus sur le budget de fonctionnement des petites communes littorales.

Encadré 2. La structure des recettes communales de fonctionnement sur le littoral.

La structure des produits courants des communes littorales présente trois particularités.

En premier lieu, la Dotation Générale de Fonctionnement (DGF) est légèrement supérieure dans les communes du bord de mer en raison du versement par l'Etat de la Dotation forfaitaire accordée aux communes classées « touristiques ». La faiblesse de l'avantage en ressources donné par la DGF est notamment due au fait que les deux tiers des communes littorales ligériennes ne sont pas « touristiques » et ne perçoivent donc pas de supplément de DGF. En Pays de Loire, la contribution de la DGF au développement littoral est modérée avec 168 € par habitant contre 175 € par habitant pour le littoral français. Mais elle joue un rôle important dans le budget des communes de moins de 2 000 habitants, représentant 26,5 pour cent de leurs produits de fonctionnement. De même, dans les communes « touristiques » éligibles, l'avantage en produit est important pour les communes de moins de 10 000 habitants : la DGF par habitant dépasse de 26 pour cent le niveau national dans les communes de 500 à 3500 habitants et est majoré de 15 pour cent dans celles de 3500 à 10 000 habitants (Ministère des Finances, 2004<sup>e</sup>).

En deuxième lieu, les produits de la fiscalité directe ont un rendement par habitant inférieur sur le littoral par rapport à la nation dans toutes les catégories de communes. L'écart est le plus marqué pour les communes de 1500 à 10 000 habitants, les impôts locaux s'établissent à 288 € par habitant sur le littoral contre 316 € par habitant au niveau national, soit un

différentiel de 8,8 pour cent<sup>13</sup>. Sur le littoral, la situation est encore plus défavorable dans les Pays de la Loire où le produit des quatre taxes s'élève à 325 € par habitant contre 336 € par habitant en Bretagne et 371 € par habitant en France. La faiblesse de ce produit fiscal s'explique par des taux faibles – sur le foncier bâti et la taxe d'habitation – et d'une base réduite de la taxe professionnelle inférieure de 52 pour cent à la moyenne nationale (Ministère des Finances, 2004c).

En troisième lieu, les autres impôts et taxes, qui comprennent en particulier les produits d'exploitation du domaine public, dépassent très largement les ratios moyens nationaux : dans les communes de 1 500 à 10 000 habitants et celles de plus de 10 000 habitants, ils génèrent respectivement 82 € et 140 € par habitant contre 62 € et 121 € par habitant au niveau national. Dans les communes plus petites (de 500 à 1 500 hab.), l'écart est ramené à 5,8 pour cent entre le littoral et la France.

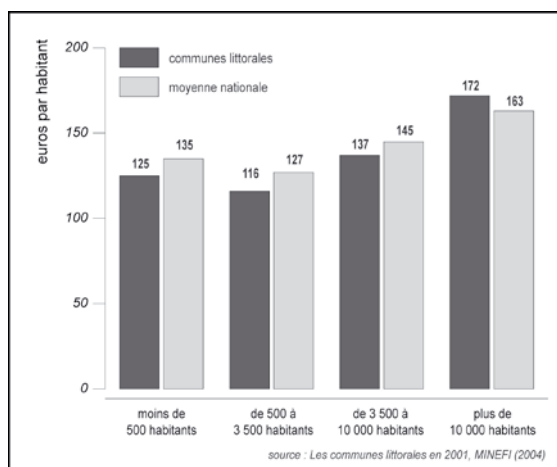
- La rigidité des charges de structure<sup>14</sup> est marquée sur les communes littorales nationales, sauf dans les communes de moins de 1500 habitants. Ce taux de rigidité s'établit à 47 pour cent pour les communes de 1 500 à 10 000 habitants et 51 pour cent pour les communes de plus de 10 000 habitants. Le littoral français se situe ainsi au-dessus de la moyenne des Pays de la Loire (46%). Comme pour les communes régionales, la part des dépenses incompressibles croît quand la taille de la commune augmente. Les communes littorales françaises se placent néanmoins dans la fourchette haute des dépenses incompressibles observée dans la région des Pays de Loire. Les communes littorales de la région pourraient donc disposer d'une certaine marge de manœuvre pour réduire au besoin leurs charges de fonctionnement.
- Les dépenses d'investissement par habitant sont légèrement plus importantes dans les communes littorales ligériennes (269 €/habitant) que sur le littoral breton (235 €/habitant) et le littoral français (257 €/habitant). Croissant avec la taille des communes, elles varient de 206 €/habitant pour les communes de moins de 2 000 habitants à 294 €/habitant pour les communes de plus de 5 000 habitants. Les investissements sur le littoral restent néanmoins inférieurs de 5 à 8 pour cent aux dépenses moyennes d'investissement par habitant

13 Ceci ne s'explique pas par une plus forte présence des EPCI à fiscalité propre sur le littoral (65 % des communes de notre champ appartiennent à un organisme intercommunal en 2001, soit une part équivalente au niveau national).

14 Rapport entre (les charges de personnel + les participations et contingents + les intérêts de la dette) et les produits de fonctionnement.

suivant les strates de communes de moins de 10 000 habitants (Ministère des Finances, 2004d). Dans les collectivités du bord de mer ligérien, les dépenses se décomposent principalement entre équipement – 56,5 pour cent – et remboursements en capital d'emprunt – 22 pour cent<sup>15</sup>. L'*effort d'équipement* des communes littorales ligériennes représentait 270 millions d'euros en 2001 (Ministère des Finances, 2004c).

- La capacité d'autofinancement (CAF) traduit la marge de manœuvre de la collectivité pour financer ses investissements. De manière générale, les communes littorales françaises de moins de 10 000 habitants dégagent une capacité de financement inférieure à la moyenne nationale (Cf. graphique). Cependant, la totalité de la CAF ne peut être mobilisée pour les dépenses d'équipement car elle est également utilisée pour le remboursement en capital des emprunts. La capacité d'autofinancement nette<sup>16</sup> approche donc mieux les possibilités financières des communes à investir en aménagements et infrastructures pour accueillir les populations. Elle s'élève à 66 € par habitant pour l'ensemble littoral ligérien, variant de 62 € pour les communes de plus de 5 000 habitants à 72 € pour les communes de 2 000 à 5 000 habitants. « Ceci place le littoral régional nettement au dessus du littoral national dans la mesure où la CAF nette est de 49 € par habitant pour les communes de 1 500 à 10 000 habitants. La part de la CAF nette dans les dépenses d'équipement atteint 24 pour cent, soit un niveau nettement supérieur aux littoraux breton (18 %) et français (14 %) » (Ministère des Finances, 2004c).



*Autofinancement des communes littorales*

15 Les données diffusées par le Ministère des Finances sur le littoral national ne permettent pas de comparaison fine (strates très différentes). 16 CAF nette des remboursements en capital des emprunts.

- Malgré un autofinancement conséquent, le recours à l'emprunt demeure la première source de financement des dépenses d'équipement sur le littoral des Pays de la Loire. Si les emprunts nouveaux couvrent en moyenne 43 pour cent des dépenses d'équipement, cette part atteint 51 pour cent dans les communes de plus de 10 000 habitants (Ministère des Finances, 2004c).

- L'endettement reflète à la fois la charge financière transmise aux générations futures et le financement sur emprunt d'investissement pour le développement à venir<sup>17</sup>. Sur le littoral des Pays de la Loire, l'encours de la dette s'élevant à 703 €/habitant est globalement modéré en comparaison des niveaux moyens sur le littoral en Bretagne et en France – respectivement 719 €/habitant et 822 €/habitant. « *La capacité de remboursement de la dette est également plus favorable pour les communes littorales ligériennes puisque l'encours de la dette représente 4,1 années de CAF contre 5,4 années pour le littoral français* » (Ministère des Finances, 2004c). A l'échelon régional comme national, les grandes communes littorales mènent une politique de désendettement active. La situation semble plus tendue dans le cas des communes vendéennes de 5 000 à 10 000 habitants « *qui ont accentué leurs investissements avec un recours à l'emprunt ne pouvant qu'aggraver une situation déjà tendue* » ; ce constat vaut pour l'ensemble du département (Ministère des Finances, 2004a).

- L'étude sur le littoral des Pays de la Loire conclut sur la situation financière saine des communes. En France, on constate que de manière générale que « *la structure financière des communes littorales est satisfaisante : le fonds de roulement est important et l'absence de besoin en fonds de roulement contribue au maintien d'un niveau de trésorerie élevé [...]. Néanmoins, 9 pour cent des communes restent en situation difficile : leur fonds de roulement négatif ne permet pas d'assurer un équilibre financier minimum* » (Ministère des Finances, 2004d). Les communes dites « touristiques » sont plus particulièrement touchées puisque 15 pour cent d'entre elles dégagent ainsi un fonds de roulement négatif.

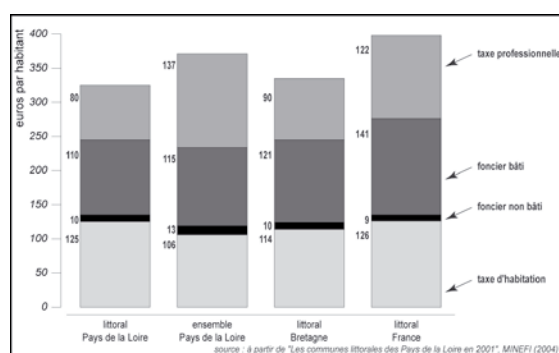
### Des ressources budgétaires particulièrement liées au foncier littoral

Dans les Pays de la Loire, le poids de la fiscalité directe dans les produits de fonctionnement est légèrement supérieur sur le littoral – 44,8 pour cent<sup>18</sup> – par rap-

17 La nature des dépenses financées sur emprunt, qui n'est pas détaillée dans les études disponibles, est primordiale pour évaluer l'effet multiplicateur de la dépense publique sur la richesse locale.

port à l'ensemble de la région (40,9 %).

Les impôts locaux comprennent quatre taxes : la taxe sur le foncier bâti (FB), la taxe sur le foncier non bâti (FNB), la taxe d'habitation (TH) et la taxe professionnelle (TP). Les trois premiers sont directement liés au degré d'occupation de l'espace communal ; les deux derniers dépendent notamment de la nature, économique ou résidentielle, de l'urbanisation. A l'échelle régionale, le graphique suivant établit un lien net entre l'occupation de l'espace littoral et les recettes fiscales.



Impôts locaux dans les communes littorales

On remarque ainsi à l'échelle du littoral français que la structure des bases fiscales des communes littorales se différencie nettement par l'importance des bases fiscales de la taxe sur le foncier bâti et la taxe d'habitation au détriment de la taxe professionnelle appliquée aux activités économiques. Dans les communes de 1500 à 10 000 habitants, si la base fiscale de la taxe sur le foncier bâti demeure légèrement supérieure à la moyenne nationale, l'écart est particulièrement net pour la taxe d'habitation – 929 € par habitant contre 783 € par habitant au niveau national – et la taxe professionnelle – 945 € par habitant contre 1 537 € par habitant au niveau national. Les taux d'imposition étant pour leur part très proches des niveaux nationaux, ces communes littorales tirent relativement plus de ressources fiscales de la résidentialisation que dans les communes françaises de même taille.

Pour le foncier bâti, la base fiscale par habitant des communes littorales de moins de 10 000 habitants est toujours supérieure à celles des communes de même taille. Néanmoins, l'écart s'accroît significativement pour les communes de moins de 1 500 habitants uniquement – 545 € par habitant contre 526 € par habitant au niveau national pour la strate 500 à 1 500 habitants.

18 Ce chiffre tient compte de la part de la fiscalité reversée pour assurée la comparabilité entre communes dans et hors EPCI.

Pourtant, le rendement du produit fiscal est réduit sur le littoral. Dans les communes de plus de 1500 habitants, le produit des impôts locaux par habitant est inférieur de 10 pour cent à la moyenne nationale - 288 € par habitant sur le littoral français contre 316 € par habitant à l'échelle nationale<sup>19</sup>. La croissance du nombre de résidences secondaires donne en fait une assise financière aux communes littorales qui leur permet ainsi de limiter la pression fiscale exercée sur les populations permanentes dans les domaines du foncier bâti et de la taxe d'habitation. En corollaire, le potentiel fiscal peut être inférieur dans les communes littorales par choix politique et représenter une contre partie fiscale à l'accueil de nouvelles populations, touristiques notamment.

Les communes peuvent en outre jouer de leur politique foncière pour alimenter le budget de la collectivité. Toutes peuvent ponctuellement vendre des terrains afin d'accroître leurs produits exceptionnels, le rendement de ces opérations s'améliorant évidemment dans un contexte de marchés foncier et immobilier hauts. Sur le littoral, les stations balnéaires classées peuvent également percevoir une taxe additionnelle aux droits de mutation ou à la taxe de publicité foncière exigibles sur les mutations à titre onéreux, quelle que soit leur population, cette possibilité étant normalement réservée aux communes de plus de 5 000 habitants. Le rendement de cette taxe, directement lié au marché de l'immobilier, est dynamisé par la hausse du nombre de résidences secondaires (Ministère des Finances, 2004e).

La dimension financière des capacités d'accueil des communes littorales est donc liée à la politique foncière communale et au marché foncier.

## 2.2 Le marché foncier et les déterminants des prix

Face au phénomène de concentration des populations et des activités autour des pôles urbains et sur la bande côtière, l'espace devient une ressource rare et recherchée. Le littoral est ainsi le premier marché foncier régional pour la construction individuelle (155 millions €) devant celui de Nantes (115 millions €) en 2004 (Direction Régionale de l'Équipement des Pays de la Loire, 2004).

Dans les Pays de la Loire comme dans le reste de la France, la maîtrise foncière est un facteur clé d'arbitrage entre les espaces naturels à préserver et ceux à aménager. Les capacités d'accueil des communes littorales comme le développement périurbain dépen-

19 Pour la même strate de population. Ces ratios par habitant sont calculés sur la base de la population Dotation Générale de Fonctionnement utilisée par le Ministère de l'Intérieur qui comprend la population avec les doubles comptes et un habitant par résidence secondaire.

dent de la disponibilité foncière. De plus, les politiques foncières et les marchés fonciers déterminent l'organisation spatiale des activités économiques et des résidences, en répartissant le foncier entre différents usages par le biais des zonages et des différentiels de coûts d'implantation des entreprises. De même, la ressource foncière joue sur la *mixité sociale* des territoires, en particulier à travers le coût d'accession à la propriété pour les ménages.

Ces enjeux, renforcés par la situation sur les marchés foncier et immobilier, contribuent à faire de la variable foncière un facteur clé de la connaissance des territoires régionaux soumis à une pression anthropique forte. Ils nous invitent à éclairer la structure du marché foncier et les mécanismes de formation des prix et à dresser un bilan des modélisations existantes.

### *Situation sur les marchés foncier et immobilier*

Les marchés foncier et immobilier connaissent aujourd'hui une situation inédite de croissance forte et prolongée. Les prix du foncier et des logements, qui sont évidemment corrélés, ont beaucoup progressé depuis 1997 en Europe, mais aussi aux Etats-Unis. En France, la hausse cumulée entre 1997 et avril 2005 atteint 95 pour cent.

Trois tendances fortes expliquent cette dynamique nationale. Premièrement, la demande a cru à cause de la croissance des revenus (jusqu'en 2001 pour la France), accompagnée d'une baisse du taux de chômage, mais aussi d'une forte baisse des taux hypothécaires (convergence des taux vers les taux allemands dans la zone euro). Deuxièmement, l'offre de crédit est abondante et attractive, les banques se font concurrence pour capter le marché hypothécaire, car la baisse de l'investissement s'est traduite par une baisse du besoin de financement des entreprises. La titrisation des crédits hypothécaires - les banques ne supportent plus le risque de défaut, un phénomène particulièrement accentué aux Etats-Unis - a encore renforcé l'offre de financement immobilier. La hausse récente mais faible du taux d'intérêt par la BCE devrait contribuer à ralentir la hausse. Troisièmement, l'offre de logement n'a que faiblement augmenté bien que la croissance du nombre des ménages soit nettement supérieure à la croissance démographique. En France, le taux de vacance des habitations est d'ailleurs à son plus bas niveau depuis la fin des années 60. Ceci favorise la hausse des loyers, ce qui contribue à accroître encore les inégalités.

Sur le littoral, les nouveaux choix résidentiels et la fréquentation touristique se traduisent également par une demande accrue en terrains constructibles comme en bâti et exercent de ce fait une pression à la hausse sur les prix (BUHOT, 2005).

Dans une perspective dynamique, la principale question est de savoir si la croissance actuelle des prix du foncier résulte ou non d'une bulle spéculative. Il y aurait alors un risque fort d'ajustement brutal du marché par un effondrement des prix. En fait, plusieurs éléments laissent penser que le marché actuel est davantage tendu que purement spéculatif. En France, le rendement du logement n'est pas très éloigné du rendement des autres actifs (contrairement à l'Espagne ou au Royaume-Uni), mais il est cependant un peu plus élevé. Nous ne sommes donc pas en présence d'une bulle immobilière comparable à celle de la fin des années 80, limitée en France à Paris et qui était menée par le marché de l'immobilier de bureaux et les flux de capitaux étrangers. Cependant certains signes de tassement se font sentir : léger repli des ventes et freinage des prix dans l'ancien, net ralentissement des ventes dans le neuf. Les ménages français sont encore faiblement endettés, surtout si on compare aux ménages britanniques, espagnols et états-uniens.

Le scénario le plus probable est donc celui d'un freinage graduel du marché résidentiel. Qu'en est-il sur le littoral des Pays de la Loire ?

La hausse particulièrement importante des prix dans les zones côtières résulte elle aussi très probablement d'un déséquilibre croissant entre l'offre rigide et la demande croissante. La saturation des espaces constructibles pourrait également jouer un rôle puisque dans les îles du Ponant, moins de quatre terrains constructibles sont échangés annuellement sauf à Belle-Ile, l'île d'Yeu et Groix (Buhot, 2004). L'étude économétrique devrait permettre d'identifier les déterminants de cette demande particulière (étrangers, promoteurs...).

Au-delà des tendances globales connues, la prise en compte de la variable foncière dans les politiques d'aménagement régionales réclame une caractérisation fine des marchés des terrains et des logements et de leurs évolutions.

### **La segmentation du marché et la formation de la valeur**

Les mécanismes de formation de la valeur sont étroitement liés à la structure du marché. Le marché foncier présente trois particularités fondamentales :

- La valeur d'un terrain repose moins sur l'espace lui-même que sur l'usage le plus rentable que l'on peut en faire compte tenu des droits du sol ;
- La ressource foncière disponible sur une commune est fonction des droits à construire portant sur les espaces ;
- Le prix est établi suivant le système des enchères : c'est l'acquéreur qui propose l'enchère la plus haute

qui réalise la transaction. Par essence, ce mécanisme de formation des prix est porteur d'inégalités car il exclut les plus pauvres des localisations ou des types de bien les plus recherchés (ou éventuellement du marché lui-même). Il conduit en outre à la variation du volume de terrains offerts sur le marché foncier en fonction des prix sans lien direct avec des modifications de coûts. Les anticipations de hausse des prix induisent en effet des comportements de rétention des possédants de terrains, constructibles notamment.

Face à la variation des droits et des usages, le marché foncier n'est pas unifié mais segmenté. Deux typologies en rendent compte. La première, développée par J. Comby (1994, 1996, 2003), détaille *la nature de la segmentation des marchés fonciers* en mettant en évidence un processus différencié de formation de la valeur dans lequel le sens de la détermination entre prix du foncier et prix du logement pourrait se renverser. La seconde présentée par M. Kaszynski (2005) s'inscrit dans une démarche de *filière foncière* établissant les liens entre les marchés du gisement foncier et les marchés immobiliers.

J. Comby décompose le marché foncier en six segments :

- Deux marchés du gisement foncier :
  1. Le marché des espaces naturels à urbaniser,
  2. Le marché des terrains bâtis à requalifier,
- Deux marchés de terrains à bâtir :
  3. Le marché des terrains équipés nouvellement constructibles,
  4. Le marché des "droits à bâtir dans le tissu urbain",
- Deux marchés de l'espace «naturel» destiné à rester naturel
  5. Le marché des terres agricoles,
  6. Le marché des terrains à usage récréatif.

Sur chacun de ces marchés fonciers, les prix sont déterminés de manière différente.

#### **Marché 1. Les espaces naturels à urbaniser :**

Pour l'aménageur, l'espace naturel est une matière première dans un processus de production. Le mécanisme de formation des prix sur ce marché est le plus mal connu alors qu'il est crucial dans nos réflexions sur les capacités d'accueil des communes littorales et sur la péri-urbanisation. Le prix de vente d'un espace naturel à urbaniser varie en effet entre le prix de la terre agricole et la valeur d'un terrain constructible (Comby, 2003 ; Boisson, 2005), ce qui aboutit à un facteur d'échelle de 1 à 27 !

Les politiques foncières locales ont un rôle déterminant dans le positionnement de la valeur sur cette échelle dans les zones connaissant une pression anthropique forte. Elles créent en effet la rente d'urbanisation en modifiant le PLU ou en débloquant une zone de réserve foncière par exemple ; cette rente désigne l'augmentation de la valeur du foncier provenant du changement des usages possibles de la terre – de l'espace naturel vers l'espace aménageable – ou de l'anticipation d'un tel changement (Comby, 2003). Les politiques foncières décident en outre du niveau de la rente d'urbanisation et de sa répartition entre le propriétaire du terrain, l'acteur foncier et la collectivité locale en usant peu ou prou du droit de l'urbanisme pour acquérir les terrains à moindre prix et en choisissant le degré de participation financière de la commune aux travaux d'aménagement.

Concrètement, les collectivités publiques de certains pays nord européens pratiquent des politiques foncières très restrictives en procédant par expropriation des espaces naturels nécessaires à l'urbanisation et en limitant les autorisations d'urbanisme sur les terrains dont elles n'auraient pas organisés l'aménagement au préalable. La puissance publique capte ainsi la quasi-totalité de la rente d'urbanisation et équipe les terrains sans avoir à sur-mobiliser les finances locales, le coût des équipements étant inclus dans le prix de revente sur le marché des terrains équipés. En corollaire, les propriétaires initiaux ont des espérances de plus-values faibles à la vente de leur terrain, ce qui découragerait les comportements de rétention foncière. Inversement, à l'autre extrême, une politique foncière laxiste laisse les propriétaires et les acteurs fonciers capter la majorité de la rente d'urbanisation et, à l'extrême, finance les équipements sur les deniers publics.

En France, les politiques foncières se situeraient plutôt dans une zone intermédiaire. Les pratiques ne sont toutefois pas homogènes puisqu'elles relèvent du domaine de compétences communal. Enfin, le transfert des coûts d'équipements aux aménageurs et constructeurs réduit éventuellement la rente d'urbanisation, et donc le prix d'acquisition du terrain au propriétaire initial. Cette réduction de la plus-value foncière a lieu à deux conditions : (i) le transfert de charges modifie le processus du compte à rebours<sup>20</sup> au cours duquel les prix de l'immobilier exercent un effet de levier sur le prix du foncier<sup>21</sup> ; (ii) le niveau des prix de l'immobilier ne permet pas de répercuter la totalité des coûts d'équipement sur le prix de vente aux acquéreurs finals. D'ailleurs, le rapport Boisson (2005) « propose

*une fiscalité qui rende plus fluide le marché foncier. La fiscalisation des plus-values foncières après qu'un terrain est devenu constructible est justifiée, dans la mesure où l'augmentation de valeur a pour origine une décision publique, et permettrait de financer les coûts de l'aménagement et de la préservation des ressources naturelles. Si l'urbanisation est bien orientée, la fiscalité peut également faciliter les changements d'usage, en incitant les propriétaires de terrains aménageables à vendre ou à opérer eux-mêmes des aménagements, ce qui favoriserait une détente sur le prix du foncier ».*

En somme, le prix de l'espace naturel à urbaniser s'établit en fonction de l'espérance de gains associée à l'usage futur du terrain, c'est-à-dire de la *probabilité* du changement d'usage et du *niveau de la rente* d'urbanisation ainsi qu'en fonction de la répartition des coûts de son aménagement entre budget communal, marge bénéficiaire des acteurs fonciers, prix de vente au propriétaire initial et prix de vente à l'acquéreur final. L'opacité de ce marché – très marquée en France – est probablement liée à la nécessité pour les aménageurs de négocier leurs projets avec les collectivités locales en vue d'augmenter la probabilité de réalisation de la rente d'urbanisation. Selon J.Comby, les politiques foncières locales déterminent le niveau des prix tandis que le rythme de l'urbanisation et les politiques urbaines régulant la densité déterminent les quantités mutées (Comby, 2003).

Pour conclure, le fonctionnement du marché du gisement foncier éclaire les capacités d'accueil des communes littorales et le développement péri-urbain.

Lorsque l'étalement urbain se poursuit sous l'effet conjugué d'une pression anthropique forte et d'une politique foncière permissive, la probabilité d'une transformation des terrains naturels en ressources foncières aménageables augmente de même que les perspectives de rente d'urbanisation. Cette dynamique soutiendrait la diffusion de la hausse des prix des terrains naturels dans les zones littorales ou périurbaines dans l'attente de leur urbanisation.

Par ailleurs, les capacités des communes littorales à financer l'accueil supplémentaire de populations dépendent de la politique foncière choisie. Celle-ci

21 J.Comby précise qu'« il faut pour cela que la charge soit spécifique à chaque secteur géographique, en fonction des coûts spécifiques d'aménagement de ce secteur et qu'elle soit clairement connue des parties lors de la négociation de l'achat des terrains par l'aménageur. Au contraire, une simple ponction uniforme de type Taxe Locale d'Équipement ou TVA ne fait que pénaliser ou désolabiliser les futurs acquéreurs sans jamais s'imputer par une réduction de plus-value pour les propriétaires initiaux ».

20 Mécanisme détaillé Encadré 3.

conduit en effet à confisquer (ou non) une partie de la rente d'urbanisation afin de couvrir les coûts en services publics de l'augmentation de la fréquentation littorale et à faire supporter (ou non) les coûts d'aménagement des terrains par le budget communal. La politique foncière qui sous-tend la capacité d'accueil de la commune détermine donc simultanément le degré d'occupation de l'espace et la capacité à financer cette occupation. Considérant en sus que la fiscalité directe communale est majoritairement assise sur le foncier, la contrainte financière n'est pas une contrainte externe qui s'impose à la commune lors de ses choix d'urbanisation mais une contrainte qui évolue suivant les choix d'urbanisation. Autrement dit, la contrainte financière des capacités d'accueil est endogène.

### **Marché 2. Les terrains bâtis à requalifier :**

Le second gisement foncier du marché est constitué de la fraction du parc immobilier le plus ancien où la valeur de la construction devient inférieure à la valeur du terrain en raison de la vétusté.

La rentabilité économique d'une opération de démolition-reconstruction augmente sous deux effets principaux : (1) un accroissement des densités urbaines autorisées, (2) l'effet de levier des prix de l'immobilier sur le foncier (Encadré 3). Par conséquent, sur le marché des terrains à requalifier, « plus les prix des terrains sont élevés, plus le nombre de mutations est grand » (Comby, 2003).

Deux situations sont à distinguer : (1) le processus de renouvellement du tissu urbain sans restructuration profonde - la vente aura alors lieu dès que le prix proposé sera plus élevé que la valeur économique de l'usage actuel ; (2) une restructuration-densification du tissu urbain existant acceptée, recherchée voire organisée par la collectivité locale. Dans ce dernier cas, la politique foncière a de nouveau un impact sur la formation des prix mais les plus-values demeurent limitées.

Encadré 3 : L'effet de levier des prix de l'immobilier sur les valeurs foncières.

Les promoteurs et les aménageurs fonderaient leur proposition de prix pour un terrain nu sur un processus de « compte à rebours » dans lequel le prix du foncier est déduit du prix de vente attendu des constructions.

Les coûts d'une opération immobilière sont décomposables en trois parties : (1) les coûts dépendants du prix de sortie de l'opération (c'est-à-dire du prix auquel l'opérateur escompte la

vendre) qui comprennent notamment les marges, les frais financiers, les budgets d'études et les coûts de commercialisation ; (2) les coûts quasi-indépendants du prix de sortie, essentiellement les coûts de construction, qui varient peu quand le prix de sortie augmente ou diminue et évoluent faiblement en fonction du standing de l'immeuble ; (3) la 'charge foncière' qui inclut le prix du terrain proprement dit, le coût de sa libération et les équipements à la charge du constructeur.

« Dans la mesure où le prix de marché est une donnée du marché et où les deux premières séries de coûts sont calculables, il est possible d'en déduire (à travers 'le compte à rebours') la charge foncière maximum acceptable pour que l'opération puisse se faire » (Comby, 2003). La charge foncière est donc la variable d'ajustement de la filière immobilière. J. Comby précise en outre que certains coûts étant constants, toute augmentation (diminution) du prix de sortie entraînera une augmentation (diminution) plus que proportionnelle de la charge foncière maximale acceptable.

Les promoteurs et les aménageurs se fondent sur cette charge foncière maximale pour établir la proposition de prix faite au propriétaire initial du terrain. Si ce prix reste inférieur à la valeur d'usage actuel du terrain, l'opération immobilière n'aura pas lieu. A contrario, l'augmentation des prix de sortie peut provoquer une hausse plus que proportionnelle des charges foncières acceptables et accroître le nombre de mutations foncières.

### **Marché 3. le marché des nouveaux terrains à bâtir :**

Le marché des terrains équipés nouvellement constructibles porte à la fois sur les terrains revendus nus et les terrains intégrés sous forme de 'charges foncières' aux constructions neuves. Ce marché très concurrentiel est particulièrement actif en zones périurbaines en vue de la construction de maisons individuelles.

Si l'acquisition du terrain est indispensable à la construction, ce marché foncier interroge particulièrement le sens de la relation de la causalité entre prix de l'habitat et prix du foncier : le prix de l'habitat n'interviendrait pas de la même manière dans la formation des prix fonciers suivant la nature de l'acquéreur - particulier ou non. La typologie des marchés fonciers et immobiliers développée par Kaszynski (2005) montre également que le positionnement de l'échange en amont, en aval ou à un niveau intermédiaire de la filière foncière fait varier le mécanisme de formation des prix des terrains.

Sur les marchés des parcelles équipées à construire par les particuliers, en aval de la filière foncière, les



coûts d'équipement entreraient dans une large part de la détermination de la valeur. Sur le marché du foncier à recycler, gisement foncier situé en amont de la filière foncière, le 'compte à rebours' prévaudrait, c'est-à-dire que le prix du foncier serait déduit du prix de vente anticipé de l'immobilier. Les marchés intermédiaires alimentent les opérateurs fonciers et les aménageurs en parcelles remembrées et/ou recyclées dans la perspective d'équipement des terrains ou alimentent les promoteurs constructeurs en charge foncière issue des travaux de viabilisation réalisés par les aménageurs. Sur ces marchés, le prix du foncier serait également déterminé par le prix de sortie des opérations immobilières.

« C'est ensuite le nombre d'acheteurs qui détermine les quantités mutées et, par suite, les nouvelles quantités produites ».

La formation de la valeur sur les trois derniers marchés nous intéressent à titre comparatif.

#### **Marché 4. Les droits à bâtir achetés dans le tissu urbain existant...**

...sur lequel se situent les constructeurs d'immeubles résidentiels et de bureaux. Dans le tissu urbain existant, le marché foncier a un fonctionnement proche du marché des nouveaux terrains à bâtir mais la qualité physique du terrain perd de son importance. De plus, ce marché cesse d'être foncier quand il existe une vente de droits à bâtir sans terrain (exemples : bail qui dissocie la propriété de la construction et la propriété du terrain ; division de la propriété en volume). Sur ce marché, l'unité de mesure n'est plus le mètre carré de terrain mais le mètre carré de SHON (surface hors oeuvre nette de plancher constructible). Dernière particularité de ce marché, pour un même droit à bâtir, plus le terrain est petit, plus son prix augmente car le terrain hors bâti ne représente plus qu'un coût supplémentaire d'aménagement et d'entretien qu'il est beaucoup plus rentable de reporter sur la collectivité publique. Dans les secteurs les plus denses, les trois paramètres explicatifs du prix sont par ordre d'importance : le marquage social, l'accessibilité et les aménités urbaines (Comby, 2003).

#### **Marché 5 : Le marché des terres agricoles :**

L'espace naturel est ici considéré comme un bien de production. Le prix est égal à la valeur ajoutée actualisée attendue de leur mise en production. L'acquisition vise à capter la rente foncière, le prix dépend donc à la fois des prix des produits agricoles, des coûts de production et du taux d'intérêt. L'existence de «droits à produire» liés à la Politique Agricole Commune constitue une rente foncière et la valeur du foncier traduit l'actualisation de cette rente. Ce marché connaît une stagnation historique des prix : un hectare de terres

labourables vaut 20 pour cent moins cher en 2003 qu'en 1900 (Comby, 2003).

#### **Marché 6 : Le marché des terrains à usage récréatif.**

L'espace naturel est ici considéré comme un bien de consommation (espaces de loisirs, parcs, golfs, jardins d'agrément, terrains de week-end, chasses,...). La valeur du terrain est alors étroitement liée aux aménités. Ce marché en progression dépasse aujourd'hui le volume d'échange des terres agricoles sur un quart du territoire français. L'acquisition d'un tel bien ne procure pas un revenu mais génère des dépenses d'entretien.

Nous avons recherché si cette première approche descriptive de la segmentation du marché foncier et de la différenciation des déterminants des prix du foncier est complétée par des études économétriques.

#### **Les déterminants des prix fonciers et immobiliers. Modélisations**

Les travaux précédents montrent la multiplicité des facteurs qui interviennent dans la formation des prix de la ressource foncière et de l'immobilier. La modélisation économétrique permet de tester la validité statistique de ces déterminants d'une part, et d'isoler l'influence de chacun de ces facteurs, d'autre part, en s'appuyant sur les séries temporelles de prix fonciers et immobiliers. L'accès aux statistiques est donc indispensable à la Recherche sur le sujet.

Cet écueil explique certainement le peu d'études françaises existantes (Barry, Blandinieres et Fournier, 1997 ; Maleyre, 1997 ; Trannoy, Martinez et Gravel, 1997 ; Trannoy, Martinez et Gravel, 1998 ; Marchand, 2000 ; Letombe, 2002, Fiche ; Baumont, 2004, Fiche ; Buhot, 2004 ; Cavailhès, 2005) comparativement aux études internationales (Bourassa, Martin et Jian, 2005 ; Nelson, Genereux et Genereux, 1992 ; Cheshire et Sheppard, 1998 ; Mahan, Polaski et Adams, 2000, Fiche ; Taylor et Smith, 2000 ; Özdilek, Des Rosiers et Canonne, 2002 ; Cheshire et Sheppard, 2004 ; Gallet, 2004 ; Wu, Adams et Plantinga, 2004 ; Decker, Nielsen et Sindt, 2005 ; Yiu et Wong, 2005). Hormis la modélisation réalisée par Cavailhès (2005) sur les logements locatifs des aires urbaines françaises fondée sur l'enquête Logements 1996 de l'INSEE, ces études françaises à la couverture territoriale limitée – Ville de Paris, Communauté d'agglomération de Dijon, par exemple – se fondent alternativement sur les données du fichier Œil de la Direction Générale des Impôts qui enregistre l'intégralité des mutations immobilières à titre onéreux ou sur des extraits de la base de données PERVAL exploitée ponctuellement. L'acquisition de la base PERVAL par le Ministère de l'Équipement

ouvre des possibilités d'analyses de la dynamique du marché foncier et la formation des prix sur le littoral et en zone périurbaine. L'Enquête foncière sur les terrains nus des constructions individuelles vient en outre compléter ces informations car l'enquête est systématisée en Loire-Atlantique.

La littérature nationale et internationale se concentre davantage sur la formation des prix de l'habitat plutôt que des terrains nus. Les modélisations économétriques rencontrées sont des modèles de prix hédoniques (aussi appelés modèles de prix implicites) qui intègrent systématiquement trois catégories de déterminants des prix :

1. Les caractéristiques physiques du terrain et du bâti (taille du lot, ancienneté du bâti, surface du logement, nombre de chambres, nombre de salles de bain, etc.);
2. Les effets de voisinage et les aménités (le marquage social du quartier, la situation particulière telle qu'une vue sur la mer, la distance à la plage, la proximité des commerces et des services, l'exposition au bruit en zone périurbaine, ...). A cet égard, notons les travaux de Mahan (2000) sur l'effet de la proximité des zones humides sur le prix des propriétés voisines et de Bourassa (2005) sur l'impact de la vue sur la mer sur le prix des logements.
3. Les services publics, dont la desserte en infrastructures de transports (distance à l'école, la station de tramway/métro, la gare, l'échangeur routier, le taux de criminalité, le taux d'échec scolaire, la fiscalité sur le foncier bâti et la taxe d'habitation, etc.).

Ces modèles économétriques intègrent donc des variables localisées et évaluent leurs effets externes sur la formation des prix. Certains modèles originaux issus de l'économie géographique tiennent compte des formes de la ville – ville monocentrique, ville polycentrique avec des centres d'affaires secondaires – et approfondissent les phénomènes de corrélation spatiale des prix (Baumont, 2004 ; Cheshire et Sheppard, 1998, 2004) .

Nous n'avons pas trouvé de modélisation expliquant les prix par les caractéristiques socio-économiques des acquéreurs ou des vendeurs bien que les liens entre la ségrégation sociale qui existe dans certains quartiers ou communes et le marché foncier restent en discussion<sup>22</sup>. Quelques études recherchent les conséquences des

modifications réglementaires (Decker, Nielsen et Sindt 2005). Nous n'avons pas trouvé d'étude française sur modifications réglementaires, l'impact du retrait progressif de l'Etat du marché du foncier, sans prise en main équivalente et simultanée par les instances politiques locales, bien que ce retrait ait entraîné un accroissement des inégalités d'accès au marché et une détérioration de la situation des ménages les plus pauvres et des primo-accédants. Le problème réside dans le fait que la maîtrise du foncier est désormais très coûteuse et qu'elle est de toutes façons toujours impopulaire.

### Conclusion

Notre étude de l'impact de l'étalement et de la densification sur les finances publiques locales montre que la situation financière des communes littorales des Pays de la Loire est globalement saine : l'encours de la dette reste modéré bien que le recours à l'emprunt soit la première source de financement des investissements. Dans les communes au développement touristique précoce - au cours des années 1970 et 1980 -, la situation financière est tendue dans 15 % des communes littorales nationales. Dans les Pays de la Loire, les tensions financières rencontrées par les communes vendéennes de 5 000 à 10 000 habitants à l'échelle départementale pourraient concerner la zone littorale et rejaillir sur les capacités financières d'accueil.

Les collectivités publiques littorales disposent certes d'une marge de manœuvre financière grâce à la modération de leur taux d'imposition locale. Mais l'augmentation de la pression fiscale risquerait d'intensifier les tensions politiques entre les populations permanentes, intermittentes et saisonnières car la faible pression fiscale est actuellement un moyen de faire accepter la croissance démographique importée et la fréquentation touristique.

Nous retiendrons surtout que la structure de la fiscalité directe locale, assise largement sur les taxes foncières et la taxe d'habitation, incite les collectivités publiques à poursuivre l'urbanisation ; d'autant que nous n'avons trouvé aucune étude transversale évaluant simultanément les coûts en aménagements, en équipements collectifs, en services publics de l'accueil supplémentaire de populations et d'activités.

Les mécanismes de marché qui accompagnent l'extension et la densification de l'occupation du sol rendent compte de la pression anthropique sur la bande littorale à travers la hausse des prix des terrains et des logements. La fixation du prix selon le système des enchères est en elle-même génératrice d'exclusion des résidents les plus pauvres et détermine la nature de la population et des activités accueillies, en l'absence d'intervention publique.

<sup>22</sup> Voir la revue de littérature proposée par GRANELLE (2002) à ce sujet.

Le marché foncier de l'espace naturel à urbaniser est le segment qui intéresse le plus directement les capacités d'accueil du littoral. Mais le processus de formation du prix des terrains reste à préciser : sur ce marché, la politique foncière locale détermine la valeur foncière en générant la rente d'urbanisation, en confisquant (ou non) une partie de la rente par l'usage du droit de l'urbanisme et en participant aux coûts d'équipement des terrains nus.

En définitive, alors que la dimension financière apparaissait à première vue comme un simple facteur limitant de la capacité d'accueil des communes littorales, la situation des finances publiques locales se révèle

### 3. Vers une capacité d'accueil négociée ?

#### 3.1. La gouvernance comme nouveau cadre de prise en compte de la capacité d'accueil des communes littorales

L'évolution contemporaine des processus de décision en matière d'aménagement du territoire et de planification tend à privilégier la participation publique. Pourtant, on remarque à travers les lectures bibliographiques que peu de travaux ont été menés pour mieux comprendre l'articulation et l'intérêt de ces nouvelles pratiques participatives dans l'approche de la notion de capacité d'accueil.

Ce constat est à mettre en parallèle avec celui du développement quasi unanime de méthodes de calcul de la capacité d'accueil par les services de l'Etat, souvent (trop) conformes aux interrogations des aménageurs sur la part du territoire pouvant encore être soumise à l'urbanisation dans le respect des principes posés par la loi Littoral. En recherchant une formule idéale appuyée sur une série d'indicateurs techniques, ces Administrations se sont à un moment confrontées à la difficulté d'y intégrer des éléments relatifs tant à l'espace vécu qu'à l'espace perçu par les différents utilisateurs et usagers. Ainsi, la capacité d'accueil est longtemps restée l'objet de mesures théoriques ne prenant en compte ni les attentes, ni les perceptions, ni la connaissance pragmatique issue des populations locales (par exemple pour les milieux naturels : la productivité, les évolutions, les causes d'altérations, etc.).

Aujourd'hui, l'approche plus concertée et participative développée dans le cadre de la GIZC doit permettre de remédier – même si ce n'est que partiellement – à l'absence d'expression des valeurs, des traditions, des besoins et des priorités locales de la population résidente ou de passage.

Les questionnements demeurent cependant nombreux quant aux effets de ces modes de gouvernance sur

étroitement liée à la forme de développement choisie par la collectivité locale et par les populations permanentes / saisonnières. Le fonctionnement du marché foncier joue un rôle incontournable sur la nature des populations et des activités qui s'implantent dans les espaces littoraux ligériens et influencent leur développement socio-économique. La mesure de la capacité d'accueil est donc intrinsèquement liée à des scénarios de stratégies de développement, stratégies qui sont à négocier entre les acteurs.

l'évolution de la définition de la capacité d'accueil. Quel peut être, par exemple, l'apport de la mise en débat de cette notion par des acteurs multiples et, enfin, en quoi la connaissance du territoire par ces acteurs est-elle pertinente et mériterait d'être intégrée à l'analyse des capacités d'accueil et de développement ?

Ces réflexions, si elles sont toujours d'actualité, ne doivent pas cacher la relative ancienneté des processus participatifs : ces derniers se révèlent dès les années 1970 sur le littoral, en témoignent les rapports de l'ALCOA pour la planification de l'espace : « *la réalisation du schéma nécessite des études ponctuelles avec une concertation continue avec l'ensemble des responsables locaux* » (ALCOA, 1973). Au niveau national, ce mouvement de démocratie participative s'affirme également au sein de la législation. A titre d'exemple, on peut citer : la loi Bouchardeau relative à la démocratisation des enquêtes publiques et à la protection de l'environnement (1983), la création de la Commission Nationale de Débat Public (loi Barnier, 1995), l'adoption de la Convention d'Aarhus sur l'accès à l'information, la participation du public au processus décisionnel et l'accès à la justice en matière d'environnement (Directive 2003/35/CE), etc.

Afin de mieux comprendre ce que pourrait être le rôle de la gouvernance dans la définition de la capacité d'accueil, il convient de s'interroger sur les acteurs du territoire qui vont participer à son développement, sur l'apport de cette concertation, ses moyens de mise en œuvre et, in fine, sur la mobilisation de nouveaux territoires cohérents pour la gestion de cette capacité d'accueil.

#### 3.2. Les acteurs du débat sur la capacité d'accueil

La capacité d'accueil touristique rejoint le concept de « *tourisme soutenable* », qui est essentiellement « *un tourisme durable, dimensionné et respectueux de l'environnement, intégré et diversifié, planifié, économi-*

quement viable et participatif » (PNUE-PAM, 2003). Ainsi, la capacité de développement est liée à « une stratégie de reconversion du modèle traditionnel incorporant de nouveaux paramètres de gestion. Cette stratégie ne peut être mise en œuvre sans la participation active de tous les agents intervenant dans le processus touristique: entreprises touristiques, administration locale, population résidente et visiteurs. Le consensus et la démocratie active sont les principes de base soutenant ce modèle » (PNUE-PAM, 2003). Plusieurs travaux ont été engagés sur la base de ce modèle : la mise en place du PAP-CAR Méditerranée s'appuie par exemple sur cette même approche participative.

Plus largement, on soulignera la diversité que présentent ces acteurs : locaux, publics ou privés (politiques, élus, citoyens, associations, professionnels, administrations ; populations résidentes, de passage...), mais également extérieurs au territoire (universitaires, opérateurs touristiques, chambres de commerce, ONG, etc.)...

Ces acteurs qui prennent place sur le territoire portent leurs propres enjeux et, en fonction des contextes locaux et des activités privilégiées (tourisme de masse, résidentiel, sportif...), ces enjeux se traduiront par des attentes différentes en termes d'urbanisation.

*« La clé est d'impliquer les parties intéressées dans la définition de leurs besoins économiques, sociaux et environnementaux, de leurs priorités, et des solutions à proposer (...) afin d'harmoniser les objectifs conflictuels, les stratégies et les capacités dans la gestion et la planification du tourisme ». Dans ce cadre, « le processus est aussi important que l'information obtenue. En général, les différents acteurs apprécient d'avoir l'opportunité et la responsabilité d'exprimer leurs opinions sur les objectifs que l'administration a fixés en relation avec l'avenir de la destination et des ressources naturelles. L'emphase de la méthodologie ECA [Évaluation de la Capacité d'Accueil] est dans l'incorporation et l'élaboration, depuis le démarrage, d'une «stratégie partagée» pour le développement touristique de la destination en question, en comparaison avec l'évaluation subjective de la situation, l'identification et le consensus sur les causes des problèmes existants et sur le développement et l'adoption des objectifs et des critères du «Développement Soutenable», en considérant que le processus est long, qu'il consiste en une croissances par étapes et qu'il a besoin de l'implication du public dans le parcours entier» (PNUE-PAM, 2003).*

C'est de manière de plus en plus marquée que ces acteurs ou groupes d'intérêt affirment leur souhait d'être consultés ou intégrés à l'élaboration des projets de territoire, c'est-à-dire dans le processus politique et décisionnel. Les positions qu'ils défendent sont diverses : favorables, neutres, ou opposées. Dans ce dernier cas, ils représentent un contre-pou-

voir s'ils estiment que le projet va leur porter préjudice. En ce sens, la confrontation de ces acteurs va être utile pour mieux comprendre les positions de chacun en fonction des enjeux sous-jacents (protection de l'environnement, promotion d'une certaine forme de tourisme, etc.) et éviter les blocages.

La diversité des acteurs et de leurs choix de développement va rapidement poser la question des moyens de leur concertation et des difficultés qui les accompagnent, sans compter la durée nécessaire à une véritable concertation. Afin que l'investissement soit efficace, la mobilisation des acteurs devrait impérativement aboutir à un résultat qui puisse être intégré à la prise de décision (système de co-décision), ce qui reste encore rarement le cas, le faible impact sur la décision (ou l'absence d'impact) vouant souvent à l'échec toute tentative postérieure de concertation.

Le partage de la réflexion sur la capacité d'accueil ne doit ainsi pas être considéré comme une perte de temps mais un moyen d'arriver à un consensus issu de la collectivité, alors qu'une décision imposée risquerait (et c'est de plus en plus le cas) de déclencher une action en justice par les parties opposées, à savoir que dans ces cas précis, le temps et le coût d'un recours s'avèrent largement aussi conséquents que ceux engagés pour les mesures de concertation (la moyenne d'un jugement administratif étant de deux ans environ).

### 3.3. Perception du territoire et capacité d'accueil

L'intégration des acteurs locaux va permettre de définir un nouveau cadre de prise en compte de la capacité d'accueil. Il convient ici d'insister quant à la variété des perceptions que peuvent avoir ces acteurs de leur espace, très liée à la relation qu'ils opèrent avec cet espace (lieu de travail, de résidence, de vacances...), de la durée et de l'intensité de ces liens et de la conscience de ces liens. Cette perception dépend de plusieurs systèmes de référence (CESRB, 2004) :

- le système individuel, reflet de la sensibilité de l'individu : la perception sera différente selon qu'il vit sur ce territoire ou non, depuis longtemps ou pas, s'il a des raisons familiales d'être attaché au territoire, et selon ce qu'il voit depuis chez lui ;
- le système clanique, reflet de la sensibilité d'un groupe : les groupes auxquels appartient l'individu influencent la perception qu'il a du territoire, qu'il s'agisse d'un groupe professionnel qui défend une activité ou d'une association qui défend des idées ;
- le système citoyen : la perception du territoire sera différente selon que l'individu rencontré raisonne

*dans une logique de défense de l'intérêt général plus que dans une logique de défense de l'intérêt individuel.*

Bien entendu, selon les enjeux ou conflits auxquels est confronté un acteur, cette perception va évoluer. Cette diversité des perceptions du territoire (chacun peut partager simultanément plusieurs points de vue) génère, de fait, une diversité de perceptions des enjeux par les acteurs, notamment sur ceux pouvant les opposer. Ainsi, il est difficile de régler certains conflits entre plusieurs acteurs s'ils n'ont pas au préalable une perception commune des enjeux ou des priorités. Par exemple, la perception des acteurs socioprofessionnels, qui raisonnent en termes de revenus et de qualité de vie, peut s'opposer à celle des élus qui vont prôner la défense de l'intérêt général à travers des projets de territoires favorables à l'urbanisation.

Ainsi, si certains acteurs ont parfois du mal à anticiper les difficultés et sources éventuelles de conflits, cela peut tenir au fait qu'ils n'ont pas la même perception du territoire, des acteurs qui y vivent, et des enjeux que l'on y rencontre (CESRB, 2004).

Si les perceptions d'un territoire sont différentes, les perceptions de sa capacité d'accueil le sont aussi. Celle-ci va varier selon de multiples facteurs (statut, profession, sensibilités, etc.) qui caractérisent les personnes. Par exemple, un randonneur pédestre n'aura pas la même perception de la capacité d'accueil qu'un cycliste ou qu'un automobiliste, que ce soit à propos du développement de la voirie, de la fréquence des embouteillages, des places de stationnement, etc.

L'information issue de ces perceptions devrait par ailleurs permettre d'anticiper les seuils de saturation d'un site (à quoi sont-ils liés ? observe-t-on une différence en fonction des catégories sociales ? du fait qu'il s'agisse d'un résident, d'un touriste de passage ? en fonction de la saison ? etc.) et le niveau de gêne (est-il partagé ? touche-t-il une catégorie d'acteurs en particulier ?...); la somme de ces perceptions renseignant directement sur la capacité d'accueil du territoire (le dépassement d'un seuil a-t-il fait basculer le cadre de vie du territoire d'un état agréable, recherché, à celui d'oppressant et répulsif ?).

La priorité en termes d'aménagement devrait alors tendre à rendre cette perception de l'espace la plus positive possible pour un maximum d'usagers. Aussi, on pourrait par exemple estimer la capacité d'accueil comme dépassée si la population permanente perçoit une dégradation de son environnement quotidien. L'idée serait alors d'augmenter la capacité d'accueil sans que cela change la perception de l'espace qu'en ont les différents utilisateurs.

Enfin, lié à la perception de ce territoire, il est utile de s'intéresser à la perception des impacts d'un aménagement : un équipement lourd peut être bien accepté par la population locale (si, par exemple, le site choisi n'a pas une représentation sociale forte) alors qu'un aménagement léger peut être mal perçu par cette population en raison d'un impact fort sur le paysage culturel (par exemple, l'implantation d'un bâtiment contemporain dans un bourg traditionnel). Ainsi, l'augmentation de la capacité d'accueil, qui nécessite entre autres l'intégration de nouvelles pratiques aux pratiques déjà existantes, ou encore une transformation paysagère plus ou moins bien subie ou compensée, doit prendre en compte la modification des comportements supposés l'accompagner.

Sur le plan particulier de la transformation des paysages, on observe que la capacité d'accueil ressentie rejoint implicitement l'idée de capacité de charge physique : plusieurs études montrent que la « respiration » du paysage tient une place importante dans la perception de l'espace, d'où l'idée de laisser des espaces préservés de l'urbanisation pour maintenir un équilibre tant naturel que psychologique. A ce titre, l'exemple des espaces littoraux vierges (plages désertes...) est représentatif, en témoigne l'utilisation marketing qui en est faite.

Ainsi, des liens seraient à rechercher entre « *la capacité de charge physique (seuil à partir duquel apparaissent des problèmes environnementaux), la capacité de charge sociale (seuil de tolérance de la population locale à l'égard du tourisme), la capacité de charge psychologique et perçue (seuil à partir duquel les touristes cherchent des destinations alternatives), la capacité de charge économique (limite jusqu'à laquelle l'activité touristique s'intègre sans que cela nuise aux autres activités), et même la capacité de charge institutionnelle (seuil jusqu'auquel les administrations publiques peuvent réguler et contrôler la croissance touristique)* » (Ivars Baidal, 2001), mais également entre les concepts d'environnement « *perçu* » et d'environnement « *espéré* » (Roig I Munar, 2003).

### **3.4. Par quels moyens prendre en considération les besoins, les attentes et les perceptions spatiales de la population pour compléter la définition de la capacité d'accueil ?**

S'il apparaît indispensable de connaître les enjeux propres à chaque acteur ou groupe d'acteurs et d'évaluer leurs perceptions et l'évolution de ces perceptions (dans le temps et dans l'espace), quels sont alors les moyens de les identifier et à quels stades du processus de décision ? Comment, au final, faire valoir ces résultats et les intégrer dans les choix d'aménagement ?

D'abord, il s'agit de montrer que les légitimités et les stratégies sont toutes défendables : « *La capacité d'accueil d'un site s'évalue au regard de critères différents : sa capacité physique, ses caractéristiques écologiques et patrimoniales, la résistance des aménagements, la perception des visiteurs, celle des habitants. Pour chacun des seuils envisagés, chaque acteur a ses propres critères d'évaluation de la situation, de ce qui est acceptable ou de ce qui ne l'est pas. L'appréciation de chacun de ces acteurs – le scientifique, le visiteur, l' élu – est en soi légitime, mais aucun point de vue n'est en soi plus recevable qu'un autre. Ce constat amène clairement à considérer qu'une réflexion sur la capacité d'accueil d'un site n'est pertinente qu'à deux conditions : elle doit être référée à des objectifs de gestion clairement exprimés [ex. protection d'un biotope, développement local] ; loin d'être conduite au contraire dans un cadre partenarial, d'expression et d'échanges de points de vue, et de recherche d'un relatif consensus » (Vourc'h, 1999).*

Or, ce consensus recherché au terme d'une procédure de participation a un préalable requis : seule une information et une communication suffisantes et objectives (ou contradictoires) vont permettre un bon déroulement de cette phase. Le rôle des scientifiques et des experts est ici primordial, notamment pour alerter des capacités de charge d'un milieu naturel. L'exhaustivité de l'information en amont est ainsi un facteur essentiel de la démarche, tout comme le seront les possibilités de co-décision en aval.

Par son importance au sein du développement durable, le principe d'information est d'ailleurs intégré à la Déclaration de Rio (Principe 10) : « *la meilleure façon de traiter les questions d'environnement est d'assurer la participation de tous les citoyens concernés, au niveau qui convient. Au niveau national, chaque individu doit avoir dûment accès aux informations relatives à l'environnement que détiennent les autorités publiques, y compris aux informations relatives aux substances et activités dangereuses dans leurs collectivités, et avoir la possibilité de participer aux processus de prise de décision. Les Etats doivent faciliter et encourager la sensibilisation et la participation du public en mettant les informations à la disposition de celui-ci. Un accès effectif à des actions judiciaires et administratives, notamment des réparations et des recours, doit être assuré ».*

Les supports de cette information peuvent être variés : brochures, dépliants ; médias (journaux, conférences, radio, télé, publicité).

Quant à la substance de la concertation, elle naît de moments et des lieux d'échange qu'il convient d'encourager, parmi lesquels : (1) les débats publics et les réunions publiques, les forums (réunions à l'intention du public, discus-

sions et débats publics, conférences), (2) les réunions restreintes (séminaires publics, groupes de travail), (3) les enquêtes publiques (loi Bouchardeau, DUP).

Les acteurs du territoire peuvent également s'exprimer pour définir une ligne de conduite environnementale élaborée au niveau communal, par exemple avec la mise en place des agendas 21 locaux. La participation et l'adhésion de la population à un projet de territoire à travers ces agendas 21 sont souvent plus efficaces dans la mise en œuvre d'objectifs de développement durable que ce qui pourrait être imposé par l'administration (l'échec des SMVM est un exemple...). Dans cet esprit de gouvernance, l'administration et les élus seraient davantage présents pour planifier le débat, plutôt que pour planifier le projet.

Enfin, des enquêtes plus nombreuses (entretiens avec les acteurs clés, enquêtes formelles, enquêtes et questionnaires, etc.) mériteraient d'être entreprises pour connaître des territoires basés sur la perception : territoire d'appartenance culturelle, territoire d'appropriation, de représentation (espace vécu/espace perçu).

Ces enquêtes peuvent être menées sur des aspects variés, tels :

- enquêtes sur le comportement des différentes catégories de population,
- enquêtes sur la satisfaction : en fonction de l'espace disponible, des services, etc : les populations locales, les visiteurs, les consommateurs sont-ils globalement satisfaits par rapport à leurs besoins, par rapport à leur perception de l'espace/ tenter de garder ce ratio malgré une augmentation de l'accueil (le taux de croissance du changement est-il perçu comme excessif ?),
- enquêtes sur les touristes (taux de renouvellement des touristes, régularité, baisse de la fréquentation ; investissement du touriste pour le territoire : besoins et souhait en matière de logement...),
- enquêtes sur la tolérance par la population d'accueil,
- enquêtes sur la perception des agriculteurs, artisans et industriels (reconnaissance de l'activité productive, etc.).

Des points plus précis peuvent être soulignés au sein de ces enquêtes, par exemple :

- les liens entre densité et gêne (par exemple : notion de gêne de la population résidente en saison estivale),
- les rythmes allers et venues,
- les accessibilités et des conséquences,
- les temporalités, rotations,
- les pratiques et déplacements (type, moyens),
- la présence d'espaces tampon (moins fréquentés), répulsifs (causes ? exemple : exutoire, odeurs, bruit...) / et d'espaces de concentration liés à la présence

- des sauveteurs, poubelles, sanitaires, accès, etc.
- la place des activités traditionnelles,
- la perception des milieux naturels, etc.

Sous-entendue précédemment, on retrouve ici la question des moyens financiers de cette concertation, issue d'une volonté politique : « *la problématique de la gestion intégrée tient à la rencontre des activités humaines et de ce qu'elles génèrent et à la capacité des milieux terrestres ou maritimes à recevoir les solutions proposées pour traiter certaines problématiques intégrées. Pour tendre vers des solutions acceptées par tous les publics, il convient de disposer de véritables moyens financiers, afin que les solutions les plus acceptables, sur le plan environnemental notamment, voient le jour* » (ANEL, 2005). La nécessité d'un budget est également soulignée par l'AFIT (Marette et al. 2001) qui préconise, pour favoriser une démarche participative (tant pour réaliser un état des lieux qu'un diagnostic), de construire un dispositif d'animation (structure reconnue par les acteurs) et de l'adapter dans le temps.

Les moments de la concertation doivent être un préalable à chaque phase d'étude de la capacité d'accueil : diagnostic du territoire, planification et définition d'objectifs compatibles avec la perception de l'espace désirée (n'excédant donc pas la capacité de charge sociale), suivi et évaluation de la mise en œuvre des orientations d'aménagement (vérification que les objectifs sont atteints, qu'il n'y a pas saturation, dépassement de seuils...) et choix, si nécessaire, de mesures de régulation.

La phase de concertation en amont des projets d'aménagement ou de planification, si elle permet de connaître les intérêts de chacun, doit également être considérée comme un moment crucial d'échange d'une connaissance pragmatique et locale, à la fois différente et complémentaire d'un savoir plus « technique » des administrations ou des scientifiques. La diversité des acteurs lors de ces échanges présente alors le double avantage d'établir un diagnostic territorial des perceptions et des enjeux, en plus d'augmenter le stock de connaissance de ce même territoire tant sur les plans environnementaux, sociaux et économiques. La mobilisation de cette connaissance rejoint le Principe 22 de la convention de Rio qui souligne que « *les populations et communautés autochtones et les autres collectivités locales ont un rôle vital à jouer dans la gestion de l'environnement et le développement du fait de leurs connaissances du milieu et de leurs pratiques traditionnelles. Les Etats devraient reconnaître leur identité, leur culture et leurs intérêts, leur accorder tout l'appui nécessaire et leur permettre de participer efficacement à la réalisation d'un développement durable* ».

### 3.5. Utiliser les territoires de la GIZC pour mieux appréhender la capacité d'accueil

Les territoires de la GIZC peuvent ici être compris comme des territoires présentant des spécificités propres, articulant différentes échelles et différentes politiques autour d'un projet commun et reconnu des acteurs extérieurs. Souvent basés sur la valorisation des identités culturelles, ces nouveaux territoires apparaissent moins vulnérables et plus à même d'éviter une banalisation, du fait notamment de la reconnaissance et de l'appartenance sociale qui les caractérisent.

Ces territoires de projet, favorables à la mise en œuvre des principes de la gouvernance et des moyens participatifs qui l'accompagne, favorisent le plus souvent une gestion à l'échelle intercommunale, plus adaptée à la réflexion sur les équilibres spatiaux et offrant un meilleur cadre de résolution des conflits par une appropriation collective. Le partage d'un espace de vie commun accroît la responsabilité des populations envers lui, et peut d'ailleurs inciter à davantage de coopération et de partenariats (par exemple entre les différentes institutions sectorielles et entre les groupes d'utilisateurs) pour œuvrer pour les objectifs de développement.

Quant à la capacité d'accueil de ces nouveaux territoires, elle peut être influencée par plusieurs facteurs dont, entre autres :

- « *les caractéristiques de la localité (dimension, structure et dynamisme de la société locale, culture et économie) qui peut constituer des facteurs importants exerçant une influence sur la capacité locale de faire face aux pressions et à l'impact du tourisme.*
- *le type de tourisme, c'est-à-dire les comportements touristiques ainsi que les relations : communauté touristique/locale, économie touristique/locale et développement touristique/qualité environnementale. Le type de tourisme peut être exprimé en termes de motif(s) pour visiter un lieu, de mode de mobilité et de transport, de fréquence-durée du séjour, d'activités touristiques, etc. Dans ce contexte, il est important de considérer les différences entre les types de touristes en termes d'attentes, d'attitudes et de comportement, étant donné que ces facteurs déterminent les pressions et l'impact du tourisme sur un lieu.*
- *l'interface tourisme/environnement, qui varie en fonction de la forme et du type de développement touristique (modèles spatiaux), la phase dans le cycle de vie de la destination, le niveau des systèmes organisationnels et technologiques employés, le régime de gestion, etc. L'interface tourisme/environnement est exprimée en termes de contraintes dérivant des effets soit du tourisme sur l'environnement soit de la dégradation de l'environnement sur le tourisme » (PNUE-PAM, 2003).*

Les pays maritimes et côtiers illustrent bien cette idée de territoire de GIZC pertinent pour gérer la capacité d'accueil (Lebahy, 2001 et 2004). Face au constat du Comité interministériel de la mer du 29 avril 2003 qui stipule que « *la gestion des zones côtières ne peut se faire de Paris : d'abord parce qu'il ne peut y avoir de solution unique, vu la variabilité des situations, mais aussi parce qu'assurer la concertation entre utilisateurs de la mer, identifier les enjeux (économiques, écologiques, sociaux), définir la vocation de la côte (urbanisme, loisirs, nature, industrie...), négocier les compromis, arbitrer les conflits, tout ceci ne peut se faire efficacement que localement, à l'intérieur de périmètres bien identifiés où tous les partenaires ont été réunis (estuaire, Baie, etc.)* », le CIADT du 9 Juillet 2001 « *a décidé de favoriser la mise en place de cet outil d'intervention comme moyen de gérer les espaces littoraux, restant inscrit dans la dynamique plus large des Pays. Le Pays maritime constitue un cadre approprié de réflexion et d'aménagement spécifiquement adapté au renforcement des solidarités entre mers bordières, bandes côtières et « arrière-pays » littoraux pour aborder les multiples enjeux les concernant, qu'ils soient économiques, socioculturels ou d'aménagement et de développement. En effet, l'esprit du Pays maritime favorise l'aménagement intégré de ces espaces sur des bases partenariales entre ses différents acteurs, démarche que ne permettaient que partiellement les politiques antérieures, à l'image des SMVM ou des Parcs naturels régionaux. Le Pays est donc un outil particulièrement intéressant en matière de gestion locale dans la mesure où il reste un espace de gestion citoyen* » (Lebahy, 2001 et 2004).

Depuis la fin des années 1990, la mise en place du réseau Natura 2000, qui vise la protection du milieu naturel et le maintien des activités traditionnelles en privilégiant la concertation des acteurs, tend à devenir une unité territoriale de premier ordre pour gérer la capacité d'accueil de l'espace littoral, en fonction de l'unité ou la complémentarité des communes qui y sont intégrées.

Ces territoires, définis d'après des entités géographiques cohérentes, permettent d'avancer la réflexion sur les types de populations (permanentes et temporaires) et les supports d'accueil, dans le but de définir une capacité d'accueil respectant au mieux les facteurs de cohésion sociale et les équilibres environnementaux.

Enfin, si la cohérence d'un territoire peut être vérifiée par rapport à ses objectifs de développement, il paraît important d'en vérifier le degré d'appartenance sociale et le bon état de la démocratie participative. Plusieurs éléments en révèlent des facettes, tels que :

- le nombre d'associations,
- l'intégration du milieu associatif à la prise de décision,

- le degré d'insatisfaction, d'opposition : nombre et nature des recours contentieux (par rapport à des projets d'aménagement et aux documents d'urbanisme), plaintes, pétitions, mouvements associatifs,
- la pratique du débat public, appui public au milieu associatif, diversité des associations financées, existence de groupes citoyens,
- la circulation et transparence de l'information, des décisions,
- le suivi des dispositifs décisionnels,
- la présence de structures intercommunales,
- l'existence d'un plan de développement local du type agenda 21, etc.

En conclusion, on peut dire que la personnalité des territoires côtiers, tant liée à leurs caractéristiques physiques, naturelles et sociales, par les usages et les cultures qui s'y sont développées, est un facteur prépondérant pour l'activité touristique. Pour que les orientations en terme d'urbanisme ne soient pas contraires au développement du tourisme ou encore subies comme une dégradation du cadre de vie par la population locale, les principes de gouvernance semblent prometteurs. C'est dans ce cadre que la capacité d'accueil trouvera son sens et sa flexibilité, en fonction de l'évolution des caractéristiques sociales et la perception de l'espace. La participation du public en termes d'attentes, d'enjeux et de perceptions, apparaît comme essentielle pour éclairer une réponse politique qui viserait à augmenter la capacité d'accueil d'un espace, et pour prévenir d'éventuels risques préjudiciables au développement durable du territoire (rejet des populations locales, perte des identités culturelles et paysagères, etc.).



---

# Conclusion générale

---



À l'issue de cette première phase de réflexion, il apparaît tout d'abord évident que le moment était opportun pour engager cette synthèse bibliographique et documentaire sur les notions de capacité d'accueil et de développement des communes littorales. Les trois démarches disciplinaires ont en effet souligné chacune dans leur domaine combien les préoccupations autour de ces questions étaient depuis peu réaffirmées et portées par un mouvement réel de redéfinition conceptuelle et méthodologique.

La démarche étant encore loin d'être aboutie, il convient également de souligner que les champs possibles de futures recherches sont encore nombreux et qu'ils peuvent probablement s'inscrire avec intérêt dans les démarches engagées au niveau européen à la suite du Rapport de Kiev de 2003. Consacré au troisième exercice d'évaluation de l'environnement en Europe, les questions portant sur le littoral y sont effectivement soulevées et le constat de la commission sur « *les pressions croissantes exercées sur les zones côtières et la question du développement au delà de la capacité supportable* » (Snoeren, 2005) traduit bien l'actualité de ces problématiques.

Parallèlement, la région des Pays de la Loire peut être considérée comme une façade littorale pertinente et tout à fait adaptée à l'exploration de nouvelles recherches sur les enjeux du développement à venir et les questions de l'évaluation des capacités d'accueil qui l'accompagnent. Par l'ampleur des activités balnéaires qui s'y sont développées, certes, mais aussi en raison d'un contexte remarquable de situations locales qui font que sur ce littoral « *à moitié vide ou à moitié plein* » (Pottier, 1997), se pose aujourd'hui la question des choix pour l'avenir et des options politiques pour les atteindre, des situations de saturation qui commencent à apparaître et des investissements nécessaires en équipement pour les dépasser. Enfin, en raison de l'héritage des débats déjà menés sur ces questions de capacité d'accueil, de leur évolution les plus récentes qui font que les élus locaux eux-mêmes souhaitent aujourd'hui les relancer dans un contexte nouveau d'échanges, la région semble tout à fait propice à la mise en place d'un réseau de réflexion portant sur ces questions d'avenir pour son littoral.

D'un point de vue thématique, les pistes problématiques et méthodologiques à explorer autour des notions de capacité d'accueil et de développement des espaces littoraux à vocation balnéaire sont encore largement ouvertes. L'analyse des premiers constats posés par les regards croisés des économistes, géographes et juristes du groupe de travail sur la question permet sans doute d'orienter les démarches à venir dans des voies certes à approfondir, mais parmi lesquelles il est toutefois déjà possible de percevoir deux grands champs communs de recherches.

Le premier part du constat que dans le domaine de l'évaluation d'une capacité d'accueil ayant une réelle portée pratique, la question des critères d'appréciation n'est pas tranchée. Cette situation pose à la fois des questions d'ordre juridique sur la *portée d'une notion dont le contenu tend à s'affermir*, d'ordre économique face au constat d'absence totale d'étude *transversale évaluant simultanément les coûts en aménagements, en équipements collectifs, en services publics de l'accueil supplémentaire de populations et d'activités alors que les possibilités de maîtrise foncière (exploitées par exemple dans les pays nordiques) pourraient augmenter la marge de manœuvre financière des communes captant une part de la rente foncière d'urbanisation, mais également d'ordre géographique, dans un contexte français marqué par l'enfermement de la question dans le carcan spatial de la loi Littoral et de la notion de capacité d'urbanisation*, sans que soit pour autant évalué le coût écologique du développement urbain et ainsi les politiques réelles de protection du patrimoine naturel littoral.

Une recherche interdisciplinaire tentant d'aborder ces questions d'**indicateurs et de mesures quantitatives d'évaluation de la capacité d'accueil** pourrait ainsi être utilement engagée. L'objectif de la démarche est ici de constituer une grille d'observation adaptée aux situations locales, à partir des travaux déjà réalisés pour les régions touristiques du littoral méditerranéen qui représentent à notre connaissance le niveau de réflexion le plus abouti sur ces questions aujourd'hui, mais aussi de s'interroger sur la portée pratique et juridique des indicateurs ainsi mis à jour, en tenant particulièrement compte de la saisonnalité de la fréquentation.

Pour compléter et enrichir ces démarches en cours dans le bassin méditerranéen, le second champ à explorer, à partir d'observations plus spécifiques au littoral ouest-atlantique, porte sur la mise en perspective des situations de crises et de ruptures, elles-mêmes provoquées par des phénomènes de surcharge anthropique. Pour cette raison, la question des seuils, des désordres et dysfonctionnements est essentielle. Elle oriente les économistes vers des problématiques d'*identification des carences en services publics, dans le cas par exemple où la situation financière d'une commune ne lui permet pas de fournir les aménagements et équipements prévus par l'extension de l'urbanisation et de richesse fiscale locale qui, étant assise sur l'occupation foncière, nourrit la dynamique d'urbanisation*. Elle débouche sur le plan juridique sur des situations de recours de plus en plus nombreuses, révélatrices de « *tensions entre les différents intérêts en présence* » et orientant le jugement sur « *des éléments d'appréciation beaucoup plus "qualitatifs", tenant notamment aux équipements publics locaux présents ou à venir* ». Du point de vue des géographes,

elle traduit enfin une situation où les enjeux sont tels que les réflexions communes de planification engagées entre les acteurs de la vie publique sur le littoral débouchent sur des situations de blocage, d'abandon de schémas jugés par de « nombreux élus comme trop contraignants et caractéristiques d'une domination très jacobine de l'Administration d'État » ou encore sur des processus de « concurrence accrue sur l'espace et des problèmes évidents de choix d'usages ».

Une recherche interdisciplinaire sur ces questions de **situations critiques, de seuils de saturation et de sur fréquentation** devrait permettre d'enrichir le premier champ en l'éclairant par une nouvelle approche des déterminants des principes de saturation. Elle aurait pour objectif de décrire et de qualifier les blocages observés sur le littoral régional depuis plusieurs années, d'identifier les domaines où la poursuite du développement est entravée par ces situations de tensions et de conflits, de dysfonctionnement et de blocage. Cette approche pourrait alors déboucher sur la mise en évidence de domaines prévisibles de dépassement de la capacité d'accueil des espaces littoraux à vocation balnéaire, sous la forme d'une batterie d'alarmes déduite de situations avérées de rupture et de conflit.

---

# Bibliographie

---



**AFIT, 2004**, Offre et organisation touristique des communes du littoral métropolitain. *Les cahiers de l'AFIT 1* : 120 p. [fiche 1](#)

**Alcoa, 1973**, *Alcoa, aménagement du littoral centre ouest atlantique. Bilan de la deuxième phase des travaux*. Tome 1 : Les données de base. Editeur : Régions des Pays de la Loire et du Poitou-Charente, Les Sables d'Olonne. [fiche 2](#)

**Alcoa, 1974**, *Alcoa, Aménagement du littoral centre ouest atlantique. Propositions d'aménagement. Moyens et actions*. Régions des pays de Loire et du Poitou Charente, Atelier d'études, Les Sables d'Olonne, 77 p. Nombre de pages : 77 p. [fiche 3](#)

**ANTONOT F., 1998**, *La protection et la valorisation du patrimoine*. CNAM, Ecole Supérieure des Géomètres et Topographes. Diplôme d'ingénieur ESGT: 95 p. [fiche 4](#)

**Assemblée Nationale**, compte rendu intégral de la 3<sup>e</sup> séance du 22 novembre 1985 portant sur le projet de loi relatif à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral.

**Association des maires** des stations classées et des communes touristiques, 2004, Développement touristique, aménagement du territoire et partenariat avec le privé. Actes du Congrès des maires de France, Paris. [fiche 5](#)

**ANEL, 2005**, Pour un développement équilibré du littoral : la gestion intégrée des zones côtières. 28<sup>èmes</sup> Journées d'Études ANEL, La teste de Buch (France), ANEL. 68 p. [fiche 6](#)

**ADEV, 2001**, Loi Littoral, article L 146-2. A la recherche de la capacité d'accueil. *Bulletin annuel de l'ADEV*, La Contemporaine, Nantes, pp.35-54. [fiche 7](#)

**AUDAS N., 2005**, *La surfréquentation du littoral ; le cas de Quiberon*, Université Rennes II, 51 p.

**BARRY, A, J.-P. BLANDINIÈRES, et al, 1997**, Modélisation, la formation des prix des terrains à bâtir. *Études Foncières* 75(Juin) : 22-26. [fiche 8](#)

**BAUMONT, C., 2004**, Spatial effects in housing price models. Do housing prices capitalize urban development policies in the Agglomeration of Dijon ?, LEG (CNRS UMR 5118), MSH, Université de Bourgogne, 26 p. [fiche 9](#)

**BEAUVOIS, M., 2005**, Logements anciens Des prix toujours en forte hausse en 2004. *Insee Première* n°1029, juillet.

**BENEST G, SERIN L. (France Nature Environnement), 2003**, *Tourisme, Environnement, Territoire : quels chemins pour un véritable tourisme soutenable ?*, 28 p. [fiche 10](#)

**BNP-Paribas, 2005**, Immobilier résidentiel : y a-t-il péril en la demeure ? *Conjoncture BNP Paribas Retrieved juillet 2005*, from [http://economic-research.bnpparibas.com/applis/www/RechEco.nsf/ConjonctureByDateFR/679909F47329153AC1257038004338E5/\\$File/C0506\\_F1.pdf?OpenElement](http://economic-research.bnpparibas.com/applis/www/RechEco.nsf/ConjonctureByDateFR/679909F47329153AC1257038004338E5/$File/C0506_F1.pdf?OpenElement).

**BOISSON, J.-P, 2005**, La maîtrise foncière : clé du développement rural. *Pour une nouvelle politique foncière*. Paris, Conseil économique et social, coll. Rapport Agriculture & Alimentation. [fiche 11](#)

**BOONE, L., et GIROUARD, N., 2002**, La bourse, le marché de l'immobilier et le comportement des consommateurs. *Revue économique de l'OCDE* (2002/2 n°35).

**BOULANGER P-M, 2004**, Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique. *Les Séminaires de l'IDDRI*, n°12. Paris : IDDRI. 24 p.

**BOURASSA, S, H. MARTIN, et al., 2005**, The price of aesthetic externalities. *Journal of real estate literature* 13(2), pp.167-189.

**BUHOT, C., 2004**, *Analyse du marché foncier et immobilier dans les îles du Ponant (1995-2001)*. Ponant. Brest, Université de Bretagne Occidentale, UMR CNRS 6554, Géomer, 20 p.

**CAVAILHES, J., D. PEETERS, et al., 2003**, La ville périurbaine. *Revue économique*, vol.54, n°1, janvier, pp. 5-24.

**CAVAILHES J, 2005**, Les attributs du prix du logement. *Economie et Statistique*, n°381-382, octobre, pp. 91-123

**CERON J.-P., DUBOIS G. (avec la collaboration de Judith RAOUL-DUVAL), 2002**, *Le tourisme durable dans les destinations*. Guide d'évaluation. Editions PULIM, Université de Limoges, CRIDEAU-UMR 6062 CNRS/INRA, Limoges, 169 p. [fiche 12](#)

**CESR Bretagne (section Mer et Littoral). Rapporteurs : Pierre EUZENES et François LE FOLL, 2004**, *Pour une gestion concertée du littoral en Bretagne*. Editeur : CESR Bretagne, Rennes, 276 p. [fiche 13](#)

**CHAMARET A., O'CONNOR M. et RECOCHE G., 2006.** Approche top-down/bottom-up pour l'élaboration d'indicateurs de développement durable applicables au secteur minier : l'exemple des mines d'uranium du Niger. *Colloque PNEC « Usages des indicateurs de développement durable », Montpellier, 3-4 avril 2006. Livret des communications, p.138-154.*

**Chambre des notaires de la Loire-Atlantique, 2004,** Les marchés immobiliers de la Loire-Atlantique.

**CHARLOT, S., 2000,** Economie géographique et secteur public : des infrastructures de transport à la concurrence fiscale. *Revue d'Economie Régionale et Urbaine, (n°1).* [fiche 14](#)

**CHAUVIN V. et LE BAYON S., 2005,** Logements : sommets atteints ? *Lettre de l'OFCE (257).*

**CHESHIRE, P., SHEPPARD S., 1998,** Estimating the demand for housing, land and neighbourhood characteristics. *Oxford Bulletin of Economics & Statistics 60(3), pp. 357-383.* [fiche 15](#)

**CHESHIRE, P., SHEPPARD S., 2004,** Introduction to the feature : the price of access to better neighbourhoods. *Economic Journal 114 (novembre), pp. 391-396.* [fiche 16](#)

**CLARK J., 1990,** Carrying Capacity : Defining the Limits to Coastal tourism. In : Miller M. L., *Auyong J. (eds) : Proceedings of the 1990 Congress on Coastal and Marine Tourism, Honolulu, vol. 1 : 117-131.*

**Coastal Georgia Regional Development Center, 2000,** The Coastal Georgia Regional Plan. *Editeur : Coastal Georgia Regional Development Center, Brunswick, Georgia (USA).* [fiche 17](#)

**Coastal Georgia Regional Development Center, 2000,** *The Coastal Georgia Regional Plan.* From <http://www.coastalgeorgiadc.org/docs/Part%20II%20Section%207%20%20Land%20Use.pdf>.

**Coccosis H., Mexa A., Collovini A., Parpairis A., Konstandoglou M. (UE), 2003.** *Définir, mesurer et évaluer la capacité de charge dans les destinations touristiques européennes.* Rapport final. UE DG environnement, Athènes, 52 p. [fiche 18](#)

**COMBY, J., 1994,** *Évaluer un terrain : aspects économiques et juridiques.* Paris, Association pour le développement et la diffusion des études foncières, ADEF. [fiche 19](#)

**COMBY, J., 1996,** Le compte à rebours de l'immeuble au terrain. *Études Foncières 73, pp. 20-23.*

**COMBY, J., 2003,** La formation de la valeur sur les six marchés fonciers. *Études foncières 101 (janvier-février), pp. 18-23.* [fiche 20](#)

**COMMUNAL L., 1998.** **La notion de capacité d'accueil,** l'article L 146-2 I Code de l'Urbanisme, extrait de *Loi littoral, applications et interprétations.* DIREN Pays de Loire, pp. 3-4.

**Conseil d'État, 1991,** « Chambre départementale d'agriculture des Alpes-Maritimes ». *N° de la requête : 95067. Référence : Rec. CE tables, p. 1246.* [fiche 21](#)

**Conseil d'État, 1996,** « Sté de développement du Dramont-Agay et la Sté Dramont-Aménagement ». *N° de la requête : 129.241. Référence : BJDU 2/1997, p. 74, conclusions D. Piveteau.* [fiche 22](#)

**Conseil d'État, 1997,** « Mme Desgres ». *N° de la requête : 1495000. Référence : Non publié.* [fiche 23](#)

**Conseil d'État, 1999,** « Commune de Logonna-Daoulas ». *N° de la requête : 198.578. Références : BJDU 5/1999, p. 341, conclusions L. Touvet, obs. J.-Cl. Bonichot ; RJE 2000, chron. B. Drobenko.* [fiche 24](#)

**Conseil économique et social de Bretagne (2004).** *Impacts en Bretagne des nouvelles demandes touristiques.* Rennes, Région Bretagne, Conseil économique et social de Bretagne, : 164 p. [fiche 25](#)

**Crédit Agricole. «Kiosque Eco.»** from <http://www.credit-agricole.fr/kiosque-eco/index.shtml>.

**CRIQUET G., 1994,** Urbanisation de l'île d'Yeu, approche de la notion de capacité d'accueil de la loi Littoral, Nantes IGARUN, *mémoire de maîtrise, 77 p.*

**CRINQUANT N., 2005,** *La capacité d'accueil des territoires littoraux - de la recherche d'indicateurs pertinents à leur exploitation dans une étude de cas,* ENS Agronomie Montpellier, mémoire de fin d'études, 188 p.

**DATAR, 2004,** *Construire ensemble un développement équilibré du littoral.* Paris, La Documentation française, 156 p. [fiche 26](#)

**DECKER, C., D. NIELSEN, et al., 2005,** *Residential Property Values and Community Right-to-Know Laws : Has the Toxics Release Inventory Had an Impact ?* *Growth and Change 36(1), pp. 113-133.*



**Département de la Loire-Atlantique, 1997, Application de la loi Littoral**, *La notion de capacité d'accueil*. Document d'étude DDE 44, Nantes, 19 p. [fiche 27](#)

**Direction Régionale de l'Équipement, 2004, Enquête foncière en Pays de la Loire 2004**, Brochure.

**Dubois G., 2004**, Offre et organisation touristique des communes du littoral métropolitain. *Les Cahiers de l'AFIT - Panorama de l'offre*, 120 p. [fiche 28](#)

**DURAND V. et GARRAUX J.-P., 1992, SMVM du Bassin de Thau et de sa façade maritime**, fiches-guides pour une meilleure compréhension de la loi Littoral. DDE34 et BCEOM, 34 p.

**EU Working group on Data and Indicators, 2005, Measuring Progress in the Implementation of Integrated Coastal Zone Management**, Union européenne, 14 p. [fiche 28](#)

**ELUERE, O., 2005**, Petits signes de freinage. *Immobilier Conjoncture*, Crédit Agricole (Avril).

**FABUREL G. et MALEYRE I., 2002**, Les impacts territoriaux du bruit des avions. *Études foncières* 98 (juillet-août), pp. 33-38.

**GALLET, C., 2004**, Housing Market Segmentation : An Application of Convergence Tests to Los Angeles Region Housing. *Annals of Regional Science* 38, pp. 551-561.

**GILLES, M., 2004**, Y a-t-il un risque de bulle immobilière en France ? *Bulletin de la Banque de France*, n°129 (septembre).

**GIVAUDAN, A., 2002**, Spéculation foncière et prospérité urbaine. *Études foncières*, 100, pp. 18-19.

**GLEMMAIN, P., 2005**, A la conquête des espaces périurbains : une analyse conséquentielle sur le prix du foncier est-elle envisageable ?, *Laboratoire d'Économie de Nantes, Université de Nantes et Chaire d'Économie Sociale et Solidaire, ESSCA*.

**GRANELLE, J.-J., 2002**, Les marchés fonciers, causes ou conséquences de la ségrégation urbaine ? *Études foncières*, 99 (septembre-octobre), pp. 8-15.

**GRENIER C., 2000, Conservation contre nature. Les îles Galapagos**. IRD Editions, Coll. Latitudes 23, Paris, 376 p. [fiche 30](#)

**GUINEBERTEAU T. et TROUILLET B., 2006 (à paraître)**, « Quelle politique du littoral en France et en Europe ? ». *Planète océane. Annuaire maritime mondial*. Paris : Choiseul, 15 p.

**HOFFMANN H.B., 1998**, Les défis du tourisme pour le prochain siècle : de l'intérêt du tourisme durable, Séville, *The ITPS Report* n° 28 octobre, pp. 29-35.

**HOSTIOU R., 1996**, Expropriation et expertise judiciaire. *Le commissaire-enquêteur et le commissaire du gouvernement, Actualité juridique*. Droit immobilier, Juin 2006, p. 443.

**IFEN, 2006**, Observatoire du littoral, [www.ifen.fr](http://www.ifen.fr), 8 p.

**INEA, IFEN, 2003, Observatoire Littoral et Montagne : indicateurs de suivi de la loi Littoral, étude de faisabilité**. HERMES, Sommières. [fiche 31](#)

**Institut de la méditerranée, 2003 (2002-2015)**, Gestion du littoral languedocien et protection des zones sensibles. Projet Interreg MEDOC « AMAT ». *Ateliers de travail thématiques, thème littoral*. Retrieved 2006/02/23, 2006, from [http://www.ins-med.org/AMAT/Racine/Montpellier\\_17\\_18nov2003/littoral%20AMAT/Languedoc%20roussillon/languedocroussillon2.html#E](http://www.ins-med.org/AMAT/Racine/Montpellier_17_18nov2003/littoral%20AMAT/Languedoc%20roussillon/languedocroussillon2.html#E). [fiche 32](#)

**IVARS BAIDAL J.-A.**, (équipe de 22 personnes : universités d'Alicante, d'Almeria et de Saint-Jacques), 2001, *Planificación y gestión del desarrollo turístico sostenible : propuestas para la creación de un sistema de indicadores. (Planificación y gestión sostenible del turismo. Propuesta metodológica y aplicación de un sistema de información turística. Proyecto METASIG, CICYT-FEDER. Referencia 1FD97-0403)*. Documentos de trabajo. Instituto Universitario de Geografía – Universidad de Alicante, Alicante, 75 p. [fiche 33](#)

**JEANCARD F., 2004**, Défendons la loi Littoral. *Études foncières*, n° 110 juillet / août, pp. 15-17.

**JOARDAR, S. D., 1998**, Carrying capacities and standards as based towards urban infrastructure planning in India: a case of urban water supply and sanitation. *Habitat International* 22(3), pp. 327-337. [fiche 34](#)

**KASZYNSKI, M., 2005**, Marchés fonciers et immobiliers - les enjeux de la régulation. *Études foncières*, 114 (mars-avril), pp. 25-27. [fiche 35](#)

**LACAZE, J.-P., 1997**, Les prix hédoniques n'expliquent pas les femmes nues sculptées sur les façades des immeubles. *Études Foncières* 76 (septembre).

**LACAZE, J.-P., 2002**, La formation de la valeur en urbanisme. *Etudes foncières* 100 (juillet-août), pp. 23-24.

**LASCOUMES P., 1995**, Les arbitrages publics des intérêts légitimes en matière d'environnement. L'exemple des lois Montagne et Littoral, *Revue française de science politique*, Vol. n° 45, p. 396.

**LEBAHY Y. (dir.), 2001**. *Le Pays Maritime, un espace projet original*. Rennes : Presses Universitaires de Rennes. Actes du colloque sur le Pays Maritime, Université de Bretagne sud, décembre 1999.

**LEBAHY Y., 2006** (à paraître), Le Pays maritime et côtier : un territoire pertinent pour aménager et gérer, d'une façon intégrée et durable les zones côtières. In Guillaume J. (coord.), *Pêche et aquaculture. Pour une exploitation durable des ressources vivantes de la mer et du littoral*. Rennes : PUR. Actes du colloque international, CNRS-LETG Géolittomer (UMR 6554), Université de Nantes, janvier 2004, 11 p.

**LEREST O., 1998**, *Evolution de l'urbanisation à la Plaine sur Mer et évaluation de sa politique de planification urbaine (1982-1986)*, Nantes IGARUN, mémoire de maîtrise, 115 p.

**LETOMBE, G., J. LONGUEPE, et al., 2002**, L'impact de l'environnement sur les valeurs immobilières. Quelques applications récentes de la méthode des prix hédoniques. *Etudes foncières*, Vol. 98, pp. 39-41. [fiche 36](#)

**Lopez Hernandez N. E., Trivino Perez A., 2004**, Planification et gestion durable des équipements récréatifs de la Région de Valencia, *Cuadernos Geográficos*, 34 :1, pp.163-178. [fiche 37](#)

**MAHAN B., POLASKI S. et al., 2000**, Valuing Urban Wetlands : a Property Price Approach. *Land Economics* 76 (1), pp. 100-113. [fiche 38](#)

**MALEYRE, I., 1997**, L'approche hédonique des marchés immobiliers, 76 (septembre), pp. 22-29.

**MANNING E., 1995**, *Ce que les gestionnaires du tourisme ont besoin de savoir. Guide pratique pour l'élaboration et l'emploi d'indicateurs du tourisme durable*. *Projet n° 570-0872*. OMT, Madrid, 19 p. [fiche 39](#)

**Marette C., Perret J., Teyssandier J.-P., 2001**, Piloter le tourisme durable dans les territoires et les entreprises. *Les Cahiers de l'AFIT - Guide de savoir-faire*, ODIT France, 126 p. [fiche 40](#)

**MARCHAND O., 2000**, *Evolution de l'urbanisation à l'île de Groix et tentative d'estimation de sa capa-*

*cité d'accueil*, Nantes IGARUN, mémoire de maîtrise, 163 p.

**MARCHAND, O., 2001**, *Evolution de l'urbanisation et étude du marché foncier sur la commune de Noirmoutier-en-l'île*. Institut de géographie et d'aménagement régional (IGARUN), Image Mer et Aménagement IMAR., Nantes, Université de Nantes. Mémoire de DEA, 99 p.

**METL, 1999**, *Rapport n°1740 au parlement sur l'application de la loi n°86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral*. DGUHC, 99 p. [fiche 41](#)

**METZGER, P., LAJOIE G., 2003**, Densification et extensions urbaines. *Etudes foncières* 105, pp. 28-33.

**MILNE, N., CHRISTIE P., 2005**, Financing integrated coastal management: Experiences in Mabini and Tingloy, Batangas, Philippines. *Ocean and Coastal Management* 48 (3-6 SPEC. ISS.), pp. 427-449.

**Ministère des Finances, 2002**, *Contribution de la Trésorerie Générale de Région à la commande du Préfet sur la perspectives démographique et économique régionale*. Trésorerie Générale du Languedoc-Roussillon DEEF, Ministère de l'économie. [2006](#).

**Ministère des Finances, 2004 a**. *Finances et fiscalité des communes des Pays de la Loire en 2001*. Trésorerie générale des Pays de la Loire DEEF, MINEFI, 24 p. [fiche 42](#)

**Ministère des Finances, 2004 b**, *Les communes du littoral de la Picardie*. Trésorerie générale de Picardie DEEF, MINEFI, 9 p.

**Ministère des Finances, 2004 c**, *Les communes littorales en 2001*. Ministère de l'Economie, *Finances locales*, Vol. 4, 10 p. [fiche 43](#)

**Ministère des Finances, 2004 d**, *Les communes littorales des Pays de la Loire 2001*. Trésorerie générale des Pays de la Loire DEEF, *Ministère de l'économie*, 2 p. [fiche 44](#)

**Ministère des Finances, 2004 e**. *Les communes touristiques en 2001*. F. locales, Ministère de l'Economie, des Finances et de l'Industrie. 4: 16.

**Ministère de l'Intérieur, le ministre de l'Equipement, du Logement, des Transports et de l'Espace, Ministère de l'Environnement, Ministère du Tourisme, Secrétaire d'Etat à la mer, 1992**, *Protection et aménagement du littoral*, Instruction du 22 octobre 1991, 8 p.

**Ministère de l'Intérieur, 2004**, *Les finances des communes de moins de 10 000 habitants 2001*. Statistiques et finances locales. DGCL. Paris, La documentation française, 3 p. [fiche 45](#)

**Ministère de l'intérieur, 2005**, Les finances des communes de moins de 10 000 habitants 2002. Statistiques et finances locales. DGCL. Paris, *La documentation française*, p. 82. [fiche 46](#)

**Ministère de l'intérieur, 2006**, *DGF 2006 - répartition de la dotation forfaitaire de la dotation globale de fonctionnement des communes*, Ministère de l'Intérieur, DGCL, sous-direction des finances locales et de l'action économique, NOR MCTB0600020C: 22.

**MOUILLART, M., 2003**, *Le marché des crédits immobiliers aux particuliers. Situation récente et perspectives*. Conférence débat- Banque de France, Région Haute Normandie. Rouen.

**NELSON, A. C., J. GENEREUX, et al. (1992)**. Price Effects of Landfills on House Values. *Land Economics* 68(4), pp. 359-365.

**Observatoire des finances locales, 2005**, Les finances des collectivités locales en 2005 - Annexe 5 Disparités des situations communales. *Observatoire des Finances Locales*, Ministère de l'Intérieur, DGCL, 12 p. [fiche 47](#)

**OCDE, 1992**, *Recommandation du Conseil sur la gestion intégrée des zones côtières*. 3 p.

**ÖZDILEK, ü., F. DES ROSIERS, et al., 2002**, Les déterminants de la valeur des logements. Une approche économétrique sur l'île de Montréal. *Etudes foncières* 99, pp. 16-21.

**PASKOFF, R., 1999**, Une exception française, le Conservatoire du littoral. Festival International de Géographie. *Géographie et Nature*. Saint Dié des Vosges (France).

**PERELMAN Ch. Et VANDER ELST R., 1984**, *Les notions à contenu variable en droit*, Bruxelles, Bruylant.

**PINAULT T., 2000**, *Le tourisme littoral à travers la notion de capacité d'accueil*. Université de Nantes, mémoire de DEA. Droit.

**PNUE – PAM, 2003**, *Evaluation de la capacité d'accueil pour le développement du tourisme dans les régions côtières méditerranéennes* – stage de formation. PNUE, SPLIT, 63 p. [fiche 48](#)

**POTTIER P., 1997**, La notion de capacité résiduelle d'urbanisation. Eléments de réflexion pour une meilleure maîtrise de l'urbanisation littorale à vocation touristique. Ouest Édition Presses Académiques, Nantes, *Cahiers Nantais* n° 47-48, pp. 365 – 376. [fiche 49](#)

**POTTIER P. et ROBIN M., 1993**, Nouveaux outils au service de la connaissance des territoires ; méthodologie et résultats sur le thème sensible de l'urbanisation littorale, *Cahiers nantais* n° 40, pp. 31-45.

**POTTIER P., 2005**, *Planification côtière et SIG*. In Gourmelon et Robin (coord.), *SIG et littoral*. Paris : Hermès, pp. 87-108.

**POTTIER P. et ROBIN M., 1997**, L'île d'Yeu, un espace convoité : développement et aménagement. *Mappe-monde GIP-Reclus, n°1*, pp. 18-23.

**POTTIER P. et ROBIN M., 1997**, « GIS and the managing of spatial dynamics in an insular territory. An example of application in Yeu Island ». *European Union for Costal Conservation*, 10 p.

**Préfecture / SGAR Pays de la Loire, 2000**, *Schéma de mise en valeur de la mer / Baie de Bourgneuf*, 112 p. [fiche 50](#)

**Programme d'Actions Prioritaires/Centre d'Activités Régionales (PAP/CAR), 1997**, *Directives pour l'évaluation de la capacité d'accueil en matière de tourisme dans les régions littorales méditerranéennes*. Coll. d'édition PAP-9/1997.G1, Split (Croatie), viii + 51 p. [fiche 51](#)

*Projet de directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Loire*. [fiche 52](#)

**PRUNEAU Y., 2002**. *Evolution de l'urbanisation et étude du marché foncier sur l'île de Noirmoutier – communes de l'Epine, La Guérinière et Barbâtre*, Nantes IGARUN, mémoire de DEA, 128 p.

**RIALS S., 1980**, Le juge administratif et la technique du standard. Essai sur le traitement juridictionnel de l'idée de normalité, Paris, LGDJ.

**ROIG I MUNAR F.-X., 2003**, Análisis de la relación entre la capacidad de carga física y capacidad de carga perceptual en playas naturales de la isla de Menorca. Instituto Universitario de Geografía – Universidad de Alicante, Alicante, *Investigaciones geográficas*, n°31. pp.107-118. [fiche 53](#)

**ROLLAND G., 2005**, *Synthèse bibliographique sur la gestion intégrée des zones côtières ; état de lieux en France dans son contexte européen et international*. Rivages de France, 50 p.

**ROUSSEL V., 2000**, A propos de l'arrivée de nouvelles populations et de ses conséquences sur les espaces ruraux, RERU n°1, pp. 45-62.

**SCHNEEGANS, C., 1986**, Les finances des communes littorales. *Espaces*, pp. 16-17.

**SNOEREN B., 2005**, *UE GIZC, un processus en marche*, Commission Européenne DG Environnement unité D3 Politique de Cohésion & Impacts Environnementaux, Tunis.

**Tamiser A. et Dohorter O., 1999**. *Camargue, canards et foulques*, Centre ornithologique du Gard, 369 p.

**TAYLOR, L., K. SMITH, 2000**, Environmental Amenities as a Source of Market Power. *Land Economics* 76(4), pp. 550-568.

**THEYS J., 2002**. L'approche territoriale du « développement durable », condition d'une prise en compte de sa dimension sociale. *Développement Durable et Territoires*.

**THISSE, J.-F., F. MAUREL, et al., 2004**, *Villes et économie*. La documentation française. Coll. Villes et société, 311 p. [fiche 54](#)

**TRANNOY, A., M. MARTINEZ, et al., 1997**, Une approche hédonique du marché des logements. *Etudes foncières* 74 (mars).

**TRANNOY, A., M. MARTINEZ, et al., 1998**, L'approche hédonique du marché immobilier *Etudes foncières* 78 (mars), pp. 14-17. [fiche 55](#)

**Tribunal administratif de Bordeaux, 2005**, Association Bassin d'Arcachon Ecologie. N° de la requête : 042775. *Référence : Inédit. [fiche 56](#)*

**Tribunal administratif de Nantes, 2000**, Association de défense des sites et des propriétaires de la Turballe. N° de la requête : 98.455. *Référence : Inédit. [fiche 57](#)*

**Tribunal administratif de Nantes, 2000**, ADRULF. N° de la requête : 99.2213. *Référence : Inédit. [fiche 58](#)*

**Tribunal administratif de Nantes, 2004**, Association de défense de l'environnement en Vendée et Association des Amis de l'Île d'Yeu. N° de la requête :

0004558. *Référence : Inédit. [fiche 59](#)*

**Tribunal administratif de Nantes, 2004**, M. Ortiz et Association Pour la promotion et la défense du centre-ville de la Baule-Escoublac. N° de la requête : 004168. *Référence : Inédit. [fiche 60](#)*

**Tribunal administratif de Nantes, 2005**, Association Talmont Nord Sud et autres. N° de la requête : 021625. *Référence : Inédit. [fiche 61](#)*

**Tribunal administratif de Nice, 1996**, Comité de sauvegarde du Port Vauban et autres c. Syndicat intercommunal d'études et de programmation de l'agglomération Cannes-Grasse-Antibes. N° de la requête : 94-3533. *Référence : BJD 3/1996, p. 170, conclusions N. Caldéraro. [fiche 62](#)*

**Tribunal administratif de Grenoble, 1998**, SCI La Tuilerie de Saint-Jorioz. N° de la requête : 9500792. *Référence : Inédit. [fiche 63](#)*

**Tribunal administratif de Poitiers, 2000**, Association pour la sauvegarde du site et de la protection de l'environnement de Chatelaillon-Plage. N° de la requête : 981788. *Référence : Inédit. [fiche 64](#)*

**Tribunal administratif de Rennes, 2005**, Association Bretagne-Vivante, SEPNB et autre. N° de la requête : 0010. *Référence : Inédit. [fiche 65](#)*

**Tribunal administratif de Rennes, 2003**, M. et Mme J.-Y. Le Fichous. N° de la requête : 991621. *Référence : Inédit. [fiche 66](#)*

**UE [Union européenne], 2002**. Recommandation du Parlement Européen et du Conseil relative à la mise en œuvre d'une stratégie de GIZC en Europe, *Journal officiel des Communautés Européennes L 148/24 (2002/413/CE)*, 4 p.

**UNEP-PAM, 2005**, *Projet de protocole sur la GIZC de la Méditerranée*, UNEP-PAM, Athènes, 55 p. [fiche 67](#)

**VERA REBOLLO J.-F., IVARS BAIDAL J.-A., 2003**, Measuring Sustainability in a Mass Tourist Destination: Pressures, Perceptions and Policy Responses in Torrevieja, Spain., *Journal of Sustainable Tourism*, vol. 11, n°2-3, pp.181-203 [fiche 68](#)

**VLES, V., 1996**, *Les stations touristiques*. Paris, Economica, 111 p. [fiche 69](#)

**VOURC'H A., 1999**, La capacité d'accueil. Une notion essentielle dans les sites naturels. *Espaces* n°166 (décembre), Paris, 5 p. [fiche 70](#)

**WINDEVOXHEL, N. J., J. J. RODRIGUEZ, et al., 1999**, Situation of integrated coastal zone management in Central America: Experiences of the IUCN wetlands and coastal zone conservation program. *Ocean and Coastal Management* 42 (2-4): 257-282.

**WU, J., R. ADAMS, et al., 2004**, Amenities in an Urban Equilibrium Model : Residential Development in Portland (Oregon). *Land Economics* 80 (1): 19-32.

**YIU C. Y. and WONG S. K., 2005**, The effects of Expected Transport Improvements on Housing Prices. *Urban Studies* 42 (1), pp. 113-125.



# Table des matières

<b>Préambule</b> .....	<b>5</b>
<b>Introduction générale</b> .....	<b>11</b>
<b>Groupe de travail</b> .....	<b>13</b>
<b>Partie 1 : Évolution conceptuelle et méthodologique de la capacité d'accueil</b> .....	<b>17</b>
1. Profusion et confusion des termes concernant les notions de capacité d'accueil et de développement des espaces littoraux .....	17
2. Etat des différentes méthodologies pour l'évaluation de la capacité d'accueil .....	21
<b>Partie 2 : Le contexte réglementaire français marqué par la loi Littoral</b> .....	<b>27</b>
1. <i>Capacité d'accueil, loi Littoral et planification « urbaine »</i> .....	27
1.1. <i>La capacité d'accueil dans la loi Littoral</i> .....	27
1.2. <i>La capacité d'accueil en terme d'urbanisation</i> .....	28
1.3. <i>Planification et capacité d'accueil du Golfe du Morbihan à la baie de Bourgneuf</i> .....	29
1.4. <i>Le contexte international de la réflexion</i> .....	31
2. Contenu et portée juridique de la notion de « capacité d'accueil des espaces littoraux ». Première approche .....	33
<b>Partie 3 : La capacité d'accueil calculée ou négociée ?</b> .....	<b>41</b>
1. Forces et faiblesses des indicateurs .....	41
1.2. <i>évaluer la capacité d'accueil : les indicateurs en question</i> .....	42
1.3. <i>Quels indicateurs pour évaluer la capacité d'accueil ?</i> .....	43
1.4. <i>Les principaux enjeux liés aux indicateurs pour l'évaluation de la capacité d'accueil</i> .....	44
2. <i>Des descripteurs incontournables liés aux finances publiques et au marché foncier</i> .....	45
2.1. <i>Capacité d'accueil et finances publiques littorales</i> .....	45
2.2. <i>Le marché foncier et les déterminants des prix</i> .....	51
3. <i>Vers une capacité d'accueil négociée ?</i> .....	57
3.1. <i>La gouvernance comme nouveau cadre de prise en compte de la capacité d'accueil         des communes littorales</i> .....	57
3.2. <i>Les acteurs du débat sur la capacité d'accueil</i> .....	57
3.3. <i>Perception du territoire et capacité d'accueil</i> .....	58
3.4. <i>Par quels moyens prendre en considération les besoins, les attentes et les perceptions         spatiales de la population pour compléter la définition de la capacité d'accueil ?</i> .....	59
3.5. <i>Utiliser les territoires de la GIZC pour mieux appréhender la capacité d'accueil</i> .....	61
<b>Conclusion générale</b> .....	<b>65</b>
<b>Bibliographie</b> .....	<b>69</b>