

Pour une meilleure adéquation entre pression humaine et ressources littorales : évaluer la capacité d'accueil du territoire

Céline CHADENAS

*Géographe, Université de Nantes, Géolittomer LETG UMR 6554 CNRS,
celine.chadenas@wanadoo.fr*

Patrick POTTIER

*Géographe, Université de Nantes, Géolittomer LETG UMR 6554 CNRS
patrick.pottier@univ-nantes.fr*

Agnès POUILLAUDE

*Chargée d'études en économie, DREAL des Pays de la Loire,
Chercheur associé au LEMNA, EA 4272, Université de Nantes
a.pouillaude@aliceadsl.fr*

Jean-François STRUILLOU

*Chargé de recherche, Droit et Changement Social, UMR 3128 CNRS, Université de Nantes
struillou.jean-francois@orange.fr*

Laure DESPRÉS

*Économiste, Université de Nantes, LEMNA, EA 4272,
laure.despres@univ-nantes.fr*

Résumé

Se démarquant des définitions existantes cloisonnées par secteur, une approche intégrée de la capacité d'accueil et de la capacité de développement des espaces littoraux a été développée dans le cadre d'un partenariat de recherche entre l'Université de Nantes et la DREAL des Pays de la Loire. La méthode d'évaluation proposée dépasse la seule question de l'urbanisation au profit de la mise en projet du territoire. Elle est centrée sur la vulnérabilité des ressources sociales, environnementales et économiques face à la pression humaine. Évaluer la capacité d'accueil et de développement consiste alors à mesurer si l'accueil d'habitants, de touristes et d'activités supplémentaires envisagé par la collectivité locale est compatible avec le capital de ressources dont elle dispose et les objectifs qu'elle porte pour son territoire littoral. Il ne s'agit pas de déterminer mécaniquement la capacité d'accueil à partir des caractéristiques du territoire, mais d'une évaluation participative et partenariale.

Elle aboutit à un système de veille et d'alerte, sous la forme d'indicateurs permettant d'alerter en cas de non-maîtrise de la capacité d'accueil et de développement et de suivre son évolution. Celui-ci précise les critères d'appréciation de la capacité d'accueil du territoire considéré. Il identifie les marges de manœuvre dont disposent les acteurs du territoire pour l'utilisation des ressources de celui-ci ainsi que les points de saturation et les risques de rupture.

Mots-clés Capacité d'accueil, littoral, ressources, développement durable, loi Littoral, projet de territoire.

Introduction

Le littoral présente de multiples particularités qui en font un espace géographique à part. À l'interface entre la terre et la mer, il est de fait original, tant du point de vue de la richesse et de la biodiversité unique de ses milieux naturels, que par l'ampleur et l'intensité de la pression humaine qui s'y exerce. Son attractivité, étroitement

liée à ses caractéristiques remarquables, favorise l'arrivée continue d'habitants et de touristes. Or, depuis plusieurs décennies, son évolution est marquée par des déséquilibres de plus en plus nombreux qui s'expriment notamment par la saturation estivale des plages, par la pression urbaine et foncière, par des dégradations



Photo 1 et photo 2 : Le déséquilibre saisonnier est important sur les territoires littoraux. Il est source de bouleversements et requiert une adaptation de la part de la population. De nombreuses ressources sont impactées par ce phénomène : démographie, vie collective, tissu économique... Ces photos d'une rue de Port-Joinville à l'île d'Yeu (Vendée) l'illustrent, en juillet 2007 (photo de gauche) et en février 2008 (clichés C. Chadenas).



Photo 3 : La pression s'exerce sur les ressources pas seulement en période estivale : elle peut avoir lieu, comme ici, à l'île d'Oléron (Charente-Maritime) lors d'un week-end de grandes marées. Malgré les normes imposées pour la collecte des coquillages, les excès ne sont pas rares (cliché J.-B. BONNIN, Association IODDE Ile d'Oléron Développement Durable Environnement).



Photo 4 : L'étalement urbain est un modèle d'aménagement très répandu en France. L'habitat pavillonnaire est privilégié : exemple en Loire-Atlantique, avec la commune de Batz-sur-Mer. Sur le littoral, les conséquences sur les ressources du territoire sont nombreuses : raréfaction des surfaces agricoles, prix du foncier élevé... (cliché C. Choblet).

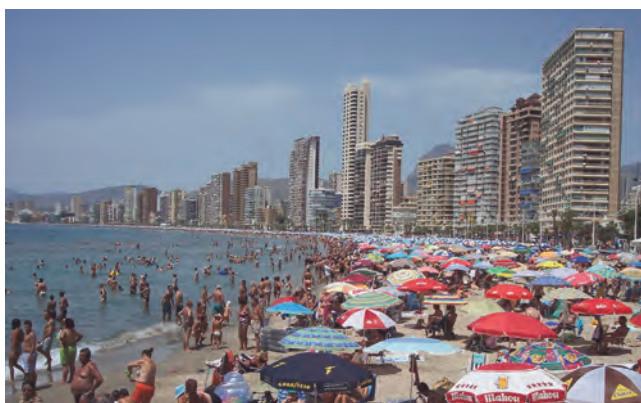


Photo 5 : Bénéidorm (Province d'Alicante, Espagne) est un bel exemple du modèle de station balnéaire conçue autour d'une hyper-concentration urbaine de front de mer. Particulièrement aboutie pour cette ville de 70 000 habitants permanents, 220 000 logements et une population estivale de plus de 300 000 habitants pendant les pics de fréquentation, son développement en a fait la seconde ville au monde pour le nombre de gratte-ciels au m², juste derrière Manhattan. La pression s'exerçant ainsi sur l'ensemble des ressources littorales est ici poussée à l'extrême (cliché P. Pottier).



Photo 6 : En pleine saison estivale, les problèmes de circulation sont fréquents pour se rendre sur l'île de Noirmoutier, indiquant ainsi la saturation du réseau viaire (ressource du capital matériel) et de ce point de vue une capacité d'accueil dépassée. Ici, cliché pris au mois d'août 2007, à la sortie de Bouin en direction de Noirmoutier. Pour une distance d'environ 15 kilomètres à parcourir, le temps de trajet est d'un peu plus d'une heure en voiture (cliché P. Pottier).

environnementales de plus en plus évidentes (photos 1 à 6) au point d'en faire un sujet collectif de préoccupation (Pouillaude *et al.*, 2008).

En effet, la demande sociale est aujourd'hui forte tant de la part des collectivités locales que des acteurs socio-économiques ou des associations de parvenir à une meilleure conciliation des enjeux : cette pression humaine est à la fois porteuse de dynamisme local et source de ruptures des équilibres sociaux, économiques et environnementaux.

À cet effet, le *Livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer* (MEEDDM, 2009) relie à plusieurs reprises les enjeux d'apaisement des tensions et la notion de capacité d'accueil.

D'une part, dans le cadre de l'aménagement et de la gestion intégrée du littoral dans une perspective de développement durable, l'engagement est pris de « *maîtriser la pression foncière par la détermination de la juste capacité d'accueil* », en référence notamment à la loi Littoral.

D'autre part, il est question de « *mettre en place une politique foncière volontariste destinée à assurer la diversité des activités et la mixité sociale, et à lutter contre l'urbanisation excessive du littoral et la saturation estivale* » dans le domaine des activités littorales touristiques dans une perspective de développement durable.

Enfin, les acteurs du littoral français ont également reconnu l'intérêt de ratifier avant 2010, le Protocole de Barcelone sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières de la Méditerranée. La loi n° 2009-1186 du 7 octobre 2009 a effectivement autorisé l'approbation de ce protocole, ce qui tend à rendre encore un peu plus incontournable l'évaluation de la capacité d'accueil des territoires littoraux.

La question de la capacité d'accueil apparaît ainsi au cœur de la problématique de la gestion territoriale, celle-ci visant à faciliter l'élaboration de projets de territoire équilibrés (Cocossis *et al.*, 2003 ; PNUE-PAM, 2003). En d'autres mots, il s'agit donc ici de rechercher une meilleure adé-

quation entre une pression humaine exceptionnelle, croissante et un territoire particulièrement limité, original et sensible. Reste que jusqu'ici la prise en compte de cette notion dans les projets de territoire achoppait sur la mise en œuvre, faute d'une méthode permettant d'apprécier la situation du territoire.

En la matière, le recours au droit n'est pas d'un très grand secours, celui-ci n'apportant pas une définition précise de ce qu'il faut entendre par « capacité » d'accueil. Il s'agit de ce que les juristes appellent un « standard », c'est-à-dire « *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, 2006). Les dispositions de l'article L.146-2 du code de l'urbanisme, issues de la loi Littoral du 3 janvier 1986, indiquent seulement les éléments à prendre en compte dans les documents d'urbanisme : « *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 ».

Ces dispositions n'indiquent donc pas de manière précise les critères d'appréciation de la capacité d'accueil, aucun texte n'étant intervenu pour détailler davantage ces dispositions. Aussi, le contexte juridique français, tout en imposant aux planificateurs de tenir compte de cette question centrale, conduit à une multitude d'approches

de la capacité d'accueil et, par là même, entretient un certain flou autour de son appréciation.

Dans ce contexte, la Direction régionale de l'Équipement (devenue la DREAL, Direction régionale de l'Écologie, de l'Aménagement et du Logement des Pays de la Loire), avec le PUCA (Plan Urbanisme Construction Architecture) a sollicité en 2006 une équipe de chercheurs de l'Université de Nantes¹ pour un partenariat de recherche sur la thématique de la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux.

Une première phase de recherche bibliographique et jurisprudentielle (Pottier *et al.*, 2007) a mis en évidence l'absence de définition partagée de la notion de capacité d'accueil, la profusion de termes qui contribue à la rendre confuse (capacité d'accueil, de charge, d'hébergement, d'urbanisation, etc.) et la prédominance des approches sectorielles pour l'évaluer.

Cette première phase accomplie, un programme de recherche mené sur 24 mois a abouti à poser en des termes élargis et intégrés le concept de capacité d'accueil et à proposer une méthode d'évaluation qui permette :

- d'appréhender l'ampleur des pressions qui s'exercent sur ces territoires fragiles ;
- de les mettre en perspective avec les situations de saturation, de dysfonctionnement qui peuvent toucher la nature, les hommes en général et l'économie de ces territoires ;
- et ainsi, d'éclairer le niveau de maîtrise de la charge anthropique.

Les résultats clés présentés ici sont le fruit d'une recherche scientifique, marquée par des échanges avec les services de l'Équipement, aux échelles régionale et départementale. La mise au

point de la méthode d'évaluation a été enrichie par la participation de deux collectivités locales qui ont servi de territoires-ateliers. Le détail de la méthode proposée est disponible sur les sites internet de la DREAL et de Géolittomer².

1. Sur quelles bases évaluer la capacité d'accueil et de développement d'un territoire ?

L'approche intégrée de la capacité d'accueil et de développement des espaces littoraux part de l'hypothèse que tout territoire littoral possède un capital en termes de ressources à la fois humaines, environnementales et économiques (Chadenas *et al.*, 2008). Ce capital est directement mis en jeu par la présence de populations et d'activités. En évaluant la capacité d'accueil à partir des ressources littorales, l'objectif opérationnel est donc :

- d'identifier les marges de manœuvre du territoire ;
- d'anticiper les risques de dysfonctionnements ;
- d'apprécier le niveau des saturations pour les populations présentes et futures.

Une définition de la capacité d'accueil a donc été proposée, pour mieux cerner l'objet de la recherche et les contours de la méthode : elle est définie comme « *le niveau maximum de pression, exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières, que peut supporter le capital de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités* » (Pottier *et al.*, 2009).

Pour répondre au besoin de mettre le territoire en projet, ce premier concept technique, quantitatif (capacité résiduelle de la station d'épuration, d'urbanisation, etc.) s'imbrique dans une seconde notion plus large : la capacité de développement.

1 Une équipe interdisciplinaire a été constituée : elle regroupe des géographes (Patrick Pottier, coordinateur du programme et Céline Chadenas), économistes (Agnès Pouillaude et Laure Després) et juriste (Jean-François Struillou).

2 http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/rubrique.php?id_rubrique=359 et http://letg.univ-nantes.fr/rubrique/PUCA,Capacite_d_accueil.

Cette dernière est, quant à elle, définie comme « l'ensemble des possibilités offertes par le capital de ressources du territoire dans la perspective de mise en place de son projet » (Pottier *et al.*, 2009). Elle s'ouvre ainsi sur une démarche davantage tournée vers l'avenir, qui étend la réflexion aux changements qualitatifs à l'œuvre sur un territoire littoral.

La méthode d'évaluation proposée privilégie avant tout une approche globale, l'idée force étant ici de dépasser la seule question de l'urbanisation, dans laquelle la capacité d'accueil a trop longtemps été enfermée en France. Cette méthode a ainsi pour ambition d'irriguer l'ensemble du projet de territoire : ce n'est pas un système-expert, visant à calculer un chiffre de nouveaux habitants, un nombre de touristes, pour déterminer mécaniquement la capacité d'accueil à partir des caractéristiques du territoire. Pour que l'élaboration du projet de territoire tienne compte de la pression humaine, l'approche opératoire de taille, de quantité ne suffit pas. Il est nécessaire de rendre compte des possibilités de développement du territoire.

2. Quel outil mobiliser pour aboutir ?

Déterminer ainsi la capacité d'accueil et de développement d'un territoire littoral, *c'est avant tout évaluer si l'accueil de populations et d'activités, permanentes ou saisonnières, envisagé par la collectivité est compatible avec les ressources disponibles et les objectifs qu'elle porte pour son territoire.*

La procédure proposée pour évaluer la capacité d'accueil et de développement d'un territoire littoral s'inscrit dans une approche intégrée (fig. 1). Trois étapes sont nécessaires pour apporter une information sélective sur la maîtrise ou la non-maîtrise de la capacité d'accueil et de développement du territoire expertisé. Chacune repose sur une construction **participative et partenariale** :

Étape 1 : mettre en lumière les ressources posant question. Les acteurs du territoire – collecti-

vités locales, services de l'État, experts, acteurs socio-économiques, société civile – repèrent les ressources porteuses d'enjeux face à la pression humaine, en raison de leur éventuelle fragilisation, leur altération ou au contraire leur consolidation. L'observation des ressources représente une étape essentielle de la méthode d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement à construire. Une classification des « éléments reconnus comme nécessaires au projet de territoire, contribuant à la richesse ou à la qualité qu'offrent le milieu et les sociétés qui l'occupent » est proposée (Pottier *et al.*, 2009). Par exemple, la question de la pollution de la ressource « eau » est reconnue comme un enjeu central du territoire, ou encore celle de la ressource « culture », comme le patrimoine architectural des anciennes villas des premiers bains de mer, ou enfin celle de la saturation des équipements de la ressource « capital matériel », comme la station d'épuration, le réseau viaire...

Du point de vue de la méthode d'évaluation, la classification proposée répond par conséquent à deux objectifs :

1. permettre d'asseoir la connaissance du territoire dont les capacités d'accueil et de développement sont évaluées ;
2. organiser les points d'entrée dans une réalité littorale complexe.

Il en découle deux niveaux de classification :

- le premier concerne les ressources principales : elles sont communes à tous les territoires. Elles en font la richesse et la qualité. 16 ont été identifiées, 5 dans le domaine de l'environnement (eau, sol, faune...), 6 dans le domaine de la société (culture, démographie, mode d'habiter) et 5 dans le domaine de l'économie (capital matériel, tissu économique local, services d'intérêt général...) ;
- le second décline une à une ces ressources principales en plusieurs éléments à enjeux pour l'accueil de populations et d'activités sur le littoral. Ils contribuent à préciser la capacité d'accueil. Par exemple, pour la ressource principale « eau », 4 éléments à

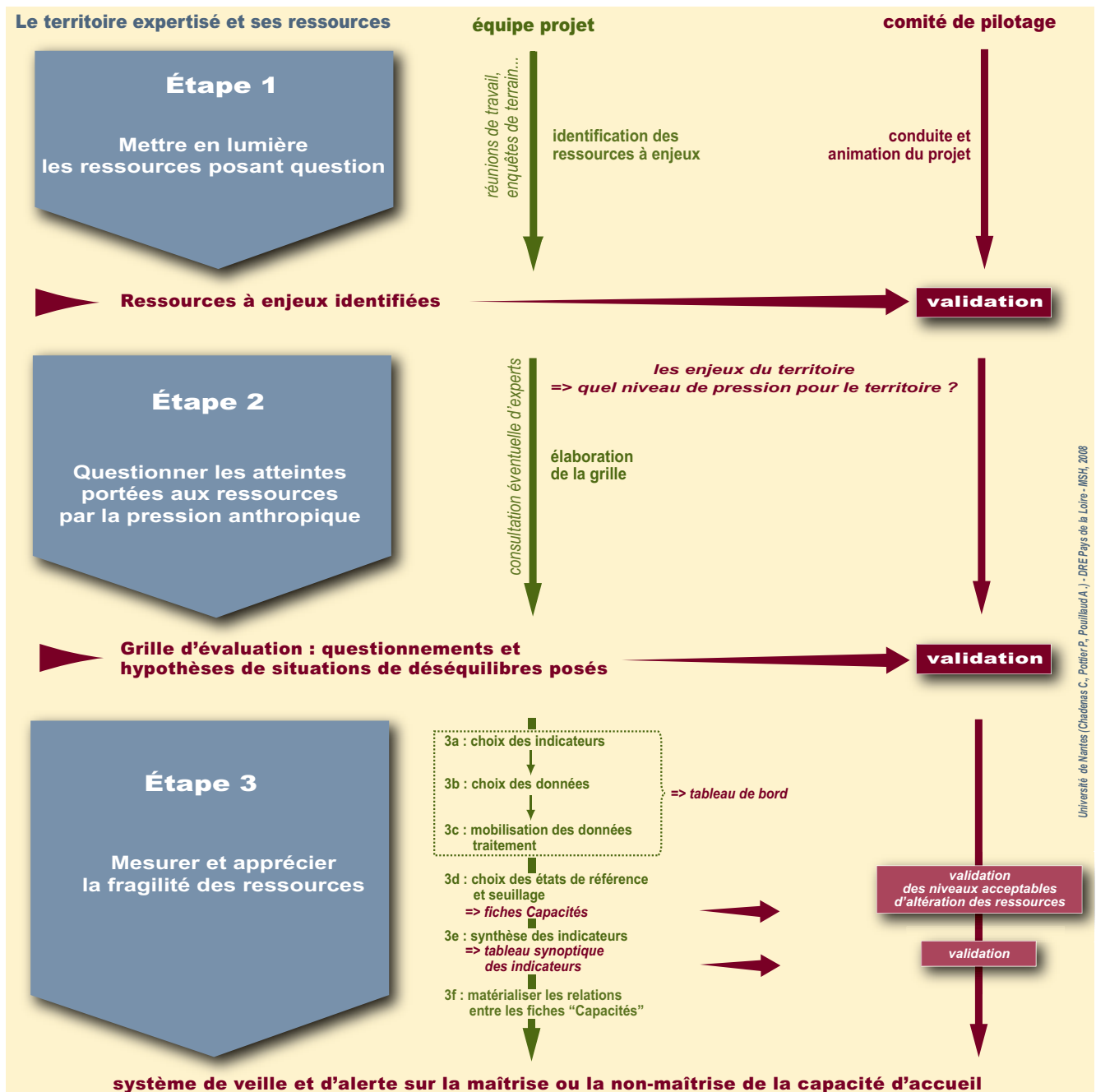


Figure 1 : Procédure pour évaluer la capacité d'accueil et de développement d'un territoire.

enjeux ont été identifiés : les précipitations, les nappes phréatiques, les cours d'eau et la mer (pour le détail de la classification des ressources, voir Pottier *et al.*, 2009).

Étape 2 : le diagnostic territorial consiste à questionner ressource par ressource, les atteintes qui leur sont portées par la pression

démographique et touristique à l'aide d'une grille méthodologique d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement. Cette grille comprend 2 volets (voir figure 2) :

1. Un volet de questionnements précise les atteintes portées aux ressources du territoire :

- en balayant les ressources environnementales, sociales et économiques en jeu ;
- en questionnant les effets de l'accueil supplémentaire de populations et d'activités sur chacune des ressources ;
- en interrogeant la capacité du territoire à éviter la mise en péril des ressources considérées ou sa capacité à favoriser leur consolidation.

2. Un volet d'alerte vise à signaler la non-maîtrise de la capacité d'accueil et de développement du territoire en posant des hypothèses de situations de déséquilibre, de saturation.

L'objectif est de poser collectivement des hypothèses d'altération d'une ressource, ou d'un ensemble de ressources en interactions, du fait de l'accueil supplémentaire de populations et/ou d'activités. L'approche intégrée de la capacité d'accueil prend ici tout son sens en mettant en relief les interactions entre les trois sphères du développement durable dans l'évaluation. La saisonnalité et le long terme sont également au cœur des questions posées.

Étape 3 : il s'agit de mesurer et d'apprécier la fragilité des ressources, d'évaluer l'intensité et le niveau de maîtrise ou de non-maîtrise de la capacité d'accueil et de développement du territoire considéré, en élaborant un système d'indicateurs.

Cette étape débute à la dernière colonne de la grille méthodologique (voir figure 2). Six temps sont alors nécessaires pour l'étape 3. Un indicateur est choisi par situation de déséquilibre posée en hypothèse. Les données sont ensuite mobilisées et traitées. Ce travail peut prendre du temps (dispersion des sources statistiques, accès difficiles, etc.). Il est donc important de mutualiser les données en faisant appel aux observatoires locaux comme aux portails de statistiques qui se mettent en place. Les informations déjà mobilisées par ailleurs (évaluation environnementale, diagnostics de territoire, etc.) peuvent aussi être réutilisées.

L'établissement des états de référence avec les acteurs constitue l'un des temps-clés de l'éva-

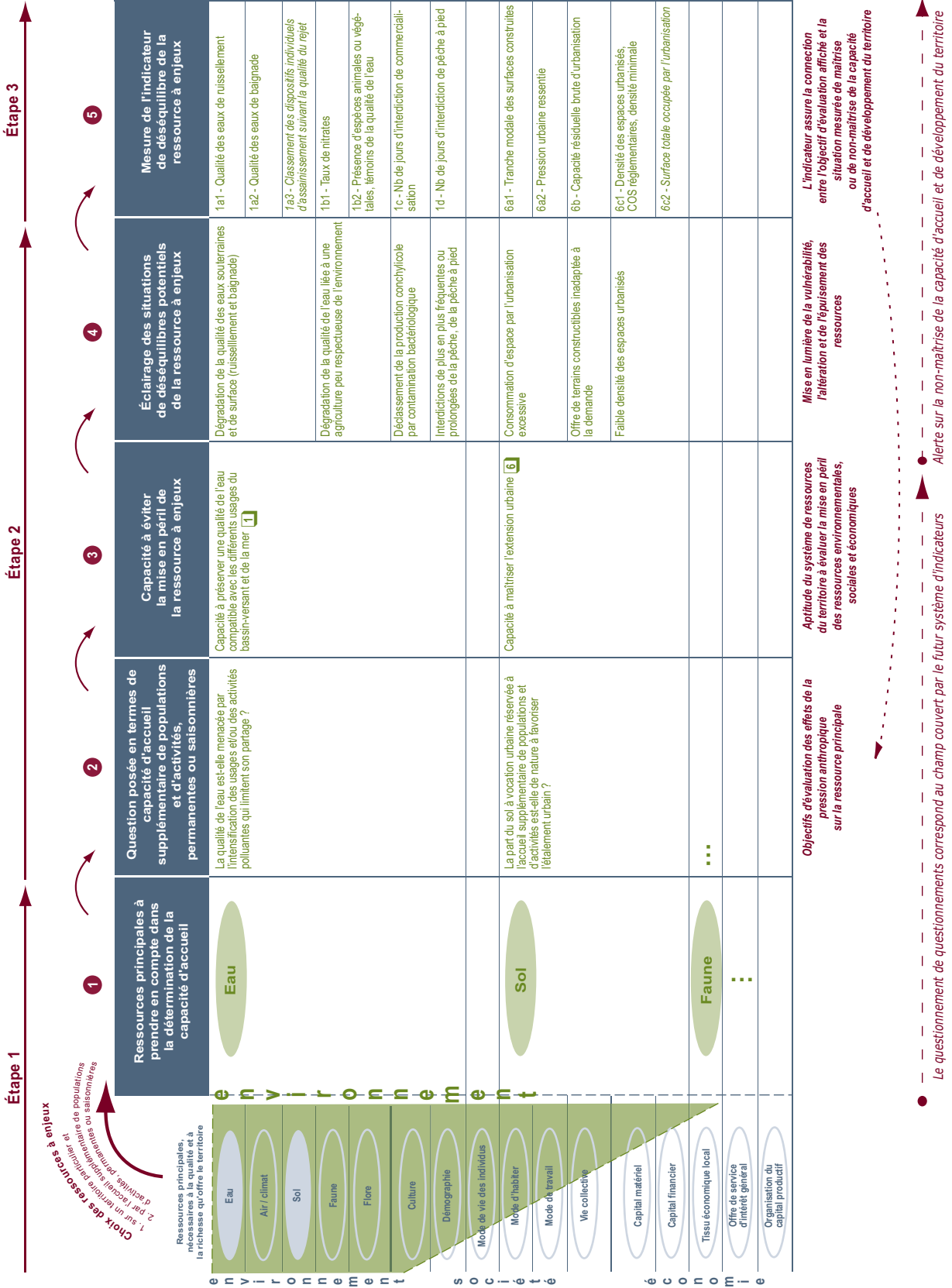
luation. En effet, le véritable enjeu d'une évaluation de la capacité d'accueil consiste à savoir si le niveau de pression observée, exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières, est le maximum que puisse supporter le capital de ressources du territoire. L'évaluation doit alors statuer sur l'acceptabilité ou la non-acceptabilité de la pression humaine et de ses effets : a-t-on dépassé le seuil de précaution pour la qualité de l'eau potable ? La société locale du territoire d'accueil accepte-t-elle la pression touristique ? Jusqu'à quel point ? Par conséquent, elle précise l'échelle d'appréciation de la capacité d'accueil du territoire considéré. Elle dresse un état de la pression humaine et de ses effets. Les situations de déséquilibres potentiels sont mises en lumière par des références. Celles-ci positionnent le territoire par rapport à :

- une évolution historique ;
- une comparaison avec d'autres territoires ;
- une réglementation ;
- des expertises scientifiques ou techniques ;
- des critères sociaux.

Ce système d'indicateurs est *un système d'alerte qui apprécie la position du territoire par rapport à un seuil maximal, par rapport à un seuil d'alerte*. Ce seuil repose sur une mise en perspective de la situation territoriale avec des états de référence mentionnés ci-dessus. On cherche à savoir si le niveau de pression observée, exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières, dépasse le maximum que puisse supporter le « capital » de ressources du territoire, afin d'attribuer à chaque situation de déséquilibre évaluée, un niveau simplifié. Le constat de cette pression humaine est établi à partir d'un codage couleurs qui qualifie les atteintes portées à chaque ressource et toutes les situations de déséquilibres mises en hypothèse, une à une.

À l'issue de l'évaluation, le territoire dispose d'un système d'alerte et de veille. Ce dernier est matérialisé par un tableau synoptique (voir Pottier *et al.*, 2009) qui synthétise tous les indicateurs mesurés. Il donne une vision d'ensemble des fiches Capacités, regroupées par ressource potentiellement mise en danger. Il s'agit d'apprécier

Les étapes de l'évaluation de la capacité d'accueil et de développement du territoire expertisé



Université de Nantes (Chadens C., Pottier P., Poullaud A.), PUCA - DREAL Pays de la Loire, 2008

Figure 2 : Grille méthodologique pour l'évaluation de la capacité d'accueil et extrait de deux capacités à éviter la mise en péril des ressources Eau et Sol.

Plusieurs niveaux de lecture coexistent sur cette figure :

en bleu : il s'agit du fond de la grille méthodologique elle-même ;

en rouge : éléments d'explications de la grille ;

en vert : exemple de deux capacités pour les ressources Eau et Sol.

Une ressource, lorsqu'elle est choisie par l'équipe-projet, peut faire l'objet de plusieurs capacités. Sur l'un des deux territoires ateliers, trois capacités avaient été ciblées pour illustrer les déséquilibres pressentis sur la ressource Eau. Le premier d'entre eux est présenté dans cette figure : « Capacité à préserver une qualité de l'eau compatible avec les différents usages du bassin-versant et de la mer ». La ressource « Air » ne figure pas dans la grille puisqu'elle n'a pas été retenue par l'équipe-projet.

Ressource principale potentiellement en danger : l'eau		
Capacité à garantir le bon accès à l'eau 1	Indicateur 1a1	?
	Indicateur 1a2	
	Indicateur 1a3	
	Indicateur 1b1	
	Indicateur 1b2	
	Indicateur 1c	
	Indicateur 1d	
Capacité à préserver une qualité de l'eau compatible avec les différents usages du bassin-versant et de la mer 2	Indicateur 2a1	?
	Indicateur 2a2	?
	Indicateur 2a3	?
Capacité à gérer la diversité des usages sur le plan d'eau maritime 3	Indicateur 3a	
	Indicateur 3b	
	Indicateur 3c1	
	Indicateur 3c2	
Ressource principale potentiellement en danger : le sol		
Capacité à maîtriser l'extension urbaine 6	Indicateur 6a1	
	Indicateur 6a2	
	Indicateur 6b	
	Indicateur 6c1	
	Indicateur 6c2	
Capacité à préserver les espaces nécessaires aux autres usages 7	Indicateur 7a	
	Indicateur 7b	?
	Indicateur 7c	
	Indicateur 7d	
	Indicateur 7e	
	Indicateur 7f	
Capacité à partager équitablement le domaine public (terrestre et maritime) 8	Indicateur 8a	
	Indicateur 8b	
	Indicateur 8c	
Capacité à éviter des pratiques déstabilisatrices sur les sites naturels sensibles 9	Indicateur 9a1	
	Indicateur 9a2	?
	Indicateur 9a3	
	Indicateur 9b	

- maîtrisées (= marges de manœuvre) ;
- en partie maîtrisées (= risques de rupture) ;
- importantes (= points de saturation du territoire) ;
- ? données manquantes (= ressources potentiellement en danger).

Figure 3 : Extrait du tableau synoptique des indicateurs pour les deux exemples de capacités

Il est associé à l'extrait de la grille méthodologique proposé sur la figure 3. L'indicateur 1a3 renvoyant à la capacité 1, déséquilibre a, indicateur 3. Les couleurs sont données à titre indicatif, elles ne reflètent pas la situation du territoire-atelier.

globalement le niveau de maîtrise de la capacité d'accueil et la capacité de développement du territoire. Le tableau synoptique (voir figure 3) fait apparaître la totalité des situations de maîtrise de la pression sur la ressource (vert), de déséquilibre de la ressource en partie maîtrisé (orange), et de déséquilibre important non maîtrisé de la ressource (rouge). Autrement dit, il apporte les éléments fins de l'appréciation des marges de manœuvre, des risques de rupture et des points de saturation afin d'aider à l'élaboration du projet de territoire.

Il offre trois niveaux de perception :

- une perception **globale** rendue possible par le codage couleur ;
- une lecture **ressource par ressource** de la capacité d'accueil et de développement ;
- une lisibilité par **situation de déséquilibre potentiel** en évaluation.

La matérialisation des relations entre les indicateurs vise à faciliter les actions futures, en marquant les interdépendances entre les différentes capacités du territoire à éviter la mise en péril des ressources afin notamment de se conformer à la réglementation et en identifiant la possible propagation de déséquilibres d'une ressource aux autres.

Sur l'un des territoires-pilotes, la procédure d'évaluation de la capacité d'accueil, partagée avec les acteurs, a abouti à choisir 15 ressources à enjeux décrites par 118 indicateurs. Au terme de ce travail, les chercheurs ont proposé une évaluation de ces indicateurs. Il en ressort que 21 d'entre eux sont au rouge, 34 sont à l'orange, 32 sont au vert et 31 ne sont pas renseignés, faute de données disponibles ou inexistantes.

Cependant, l'évaluation n'est pas achevée puisque ces couleurs n'ont pas encore fait l'objet d'échanges avec les différents partenaires.

3. Une construction participative et partenariale essentielle

La grille méthodologique d'évaluation, qui rassemble les critères d'appréciation de la ca-

pacité d'accueil, constitue un outil d'accompagnement de la réflexion. Ce qui est important, c'est aussi et peut-être surtout, l'expression des points de vue et des stratégies, quelquefois difficilement conciliables, que produisent les échanges dans le cadre de l'évaluation. L'approche globale du territoire demande notamment le décloisonnement des logiques de métiers inter-services, la mise en commun autour d'une ressource impliquant différents acteurs, la mutualisation d'expertises variées, ou encore la territorialisation des politiques publiques. C'est, enfin, la recherche d'une évaluation partagée des pressions humaines qui s'exercent sur un territoire particulier dont on a identifié et reconnu les richesses, tenté d'imaginer et discuté de ce qui serait acceptable ou non pour son présent et pour les générations futures. Elle produit une appréciation de la situation modulée suivant les enjeux du territoire.

La mise en œuvre de l'évaluation de la capacité d'accueil nécessite par conséquent qu'une négociation sociale s'engage à l'initiative des élus locaux. Ceux-ci vont ainsi pouvoir expliciter leurs objectifs, vérifier leurs intuitions, mesurer les impacts de l'arrivée de nouveaux habitants, de nouveaux touristes et recadrer l'action territoriale, sans achopper sur l'objectivation de certains déséquilibres observables sur leur territoire.

La mise en place d'un système d'indicateurs de cette forme s'inscrit en effet dans un mouvement plus large, auquel participent les collectivités locales et l'État, positionnant l'évaluation au cœur de l'élaboration des politiques publiques. Placée en amont des projets de territoire, l'évaluation de la capacité d'accueil et de développement se pose comme un diagnostic des forces et faiblesses, des opportunités et des contraintes. Elle innove par son caractère global et la place importante accordée aux impacts des pressions humaines sur le territoire.

L'aboutissement de la démarche dépend donc de la nature des relations entre les acteurs locaux et de l'animation de l'équipe projet, l'objectif n'étant pas ici de mettre en place un outil s'imposant aux procédures d'élaboration des documents

d'urbanisme ou aux procédures opérationnelles d'aménagement. Bien au contraire, il s'agit d'enrichir la réflexion et de provoquer une prise de conscience collective des enjeux qui s'attachent à la reconnaissance des richesses des territoires littoraux et des risques que l'accroissement des pressions humaines fait porter sur elles (notamment à l'occasion de l'établissement d'un SCoT ou d'un PLU).

4. Quelles avancées par rapport aux méthodes et aux pratiques actuelles ?

Avec une entrée par la présence humaine, cette méthode d'évaluation a été conçue à destination des territoires sous pression, en particulier touristiques, sur lesquels les acteurs concernés ont besoin d'être à même de consolider et d'épargner les ressources qui sont autant de facteurs d'attractivité pour aujourd'hui et pour demain.

Elle n'aboutit pas à un chiffre de capacité d'accueil arrêtant un nombre d'habitants maximal ou une fourchette de fréquentation touristique souhaitable. L'évaluation attire plutôt l'attention sur un ensemble de situations acceptables ou non de vulnérabilité, d'altération ou de consolidation des ressources, qu'entraîne la présence humaine. Elle met aussi pleinement en valeur les ressources confortées par les populations et les activités se trouvant sur le littoral, à l'année ou le temps d'une saison. La démarche amène ainsi à évoluer d'une vision de la capacité d'accueil appréhendant le territoire comme un contenant à une approche centrée sur les possibilités du territoire, plus précisément de son « capital de ressources ».

Ceci invite finalement à une réflexion plus qualitative sur les modes de développement des territoires. Elle oriente vers la mise en place de projets de territoire qui s'attacheraient à regagner des marges de manœuvre en intervenant notamment sur les situations de crise, à anticiper les risques de rupture et les conflits d'usages liés à l'arrivée de populations et d'activités permanentes ou saisonnières sur le littoral. De cette manière, l'approche et la méthode proposées

contribuent aux actions d'appui à la gouvernance et aux démarches d'intégration des concepts de développement durable et de gestion intégrée des zones côtières dans l'évaluation des politiques d'aménagement des littoraux.

5. Quelle portée juridique ?

Il faut retenir que cette méthode issue d'un partenariat de recherche ne revêt en elle-même aucune force juridique : elle est extérieure à l'ordonnement juridique même si, quelque part, elle aboutit à la mise en place d'éléments dont on sait bien qu'ils peuvent avoir quelque chose à voir avec le droit. Il ne peut en aller autrement, les auteurs de ce travail n'ayant pas été habilités à poser des normes. Aussi, même si la méthode préconisée contient des instructions, des recommandations, ou encore des explications sur la façon dont les dispositions de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme sont susceptibles d'être appliquées, ceci ne lui confère pas pour autant un caractère obligatoire. Il s'agit donc ici plus de suggestions à destination des collectivités locales et des services de l'État, que d'une ligne de conduite que ces derniers devraient suivre impérativement lorsqu'ils sont appelés à déterminer la capacité d'accueil d'un territoire littoral.

Il n'en demeure pas moins que cette méthode est susceptible de constituer le socle (et c'est là tout son intérêt) sur lequel il est possible de s'appuyer pour donner sens à la notion de capacité d'accueil. En effet, la démarche retenue a une force matérielle, une vertu pédagogique : elle établit des données objectives nécessaires à la discussion et à l'établissement de la capacité d'accueil. Par là même, cette méthode, qui sert la communication sociale, est de nature à stimuler les échanges et les mises en relation à l'occasion de l'élaboration des documents de planification ou encore à l'occasion de la mise en place d'expériences de GIZC. Elle fournit aussi l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir pour dégager la capacité d'accueil, éclaire la sélection de l'une d'entre elles et enrichit le jeu des interprétations plausibles de cette notion.

Sa mise en œuvre donne, en quelque sorte, un fondement intelligible à la prise de décision.

Ajoutons que la méthode présentée revêt aujourd'hui un intérêt tout particulier dans un contexte dans lequel le droit international tend non seulement à reconnaître la notion de capacité d'accueil, mais aussi à imposer un certain nombre de critères pour permettre de mieux cerner son contenu. C'est ainsi que le protocole de Barcelone sur la Gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée, signé en janvier 2008, ne se borne pas à consacrer la notion de « capacité de charge des zones côtières ». Ce texte impose également aux États plusieurs éléments (que l'on retrouve dans l'évaluation proposée ici) pour définir les contours de cette notion proche de celle de capacité d'accueil. Nul doute que l'approbation de ce protocole, par la loi n° 2009-1186 du 7 octobre 2009 confère à ces critères une certaine force juridique et, par là même, a pour effet de donner encore davantage de légitimité à la méthode qui a été retenue ici.

Conclusion

La méthodologie d'évaluation de la capacité d'accueil proposée se veut intégrée, attentive au respect de la fragilité des ressources des territoires littoraux dont beaucoup sont inévitablement altérables, voire pour certaines soumises à des pressions qui peuvent provoquer leur disparition pure et simple. Ainsi soucieuse du long terme et du legs aux générations futures, elle s'inscrit volontairement dans une démarche participative, co-construite entre les acteurs sur leur territoire.

Elle peut, *in fine*, servir de base à une collectivité, pour poser les stratégies de développement sur son territoire, sous la forme de modélisation ou de scénario prédictif et ainsi permettre aux décideurs, aux acteurs, aux populations locales de s'emparer concrètement de leurs choix de développement face à des pressions humaines qui s'exercent bien souvent de façon plus ou moins brutale et sans inscription durable.

Bibliographie

CHADENAS C., POUILLAUDE A., POTTIER P., 2008. Assessing Carrying Capacities of Coastal Areas in France. *Journal of Coastal Conservation*, Vol. 12, n° 1, avril, pp. 27-34.

COCOSSIS *et al.*, 2003. Définir, mesurer et évaluer la capacité de charge dans les destinations touristiques européennes, Rapport final, UE DG Environnement, Athènes, 52 p.

HOSTIOU R., 2006. Expropriation et expertise judiciaire. Le commissaire-enquêteur et le commissaire du gouvernement, *Actualités juridiques, Droit immobilier*, juin, p. 443.

MEEDDM, 2009. *Le livre bleu des engagements du Grenelle de la Mer*, Paris, juillet, 77 p.

PNUE-PAM, 2003. *Évaluation de la capacité d'accueil pour le développement du tourisme dans les régions côtières méditerranéennes - stage de formation*, publication du PNUE, Split, 63 p.

POTTIER P. (coord.), CHADENAS C., POUILLAUDE A., STRUILLLOU J-F., 2009. *Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux, approche et méthode*. DREAL des Pays de la Loire, 88 p. et document de synthèse de 6 p.

POTTIER P. (coord.), CHADENAS C., CHOBLET C., POUILLAUDE A., STRUILLLOU J-F., TROUILLET B., 2007. *La capacité d'accueil et de développement des communes littorales, synthèse bibliographique*, PUCA, Ministère des Transports, de l'Équipement, du tourisme et de la Mer, DRE des Pays de la Loire, 77 p. et document de synthèse de 4 p.

POUILLAUDE A., BONNET AS., CHADENAS C., CHOBLET C., 2008. *Le tourisme littoral*. In GUILLOTREAU P. (dir.), *Mare Economicum, Enjeux et avenir de la France maritime et littorale*. Rennes, PUR, pp. 397-456.