

Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux

Approche et méthode

Patrick POTTIER ⁽¹⁾

Céline CHADENAS ⁽¹⁾

Agnès POUILLAUDE ⁽²⁾

Jean-François STRUILLOU ⁽³⁾

⁽¹⁾ Géographes, Géolittomer - LETG UMR 6554 CNRS

⁽²⁾ Économiste, LEMNA, EA 4272

⁽³⁾ Juriste, DCS UMR 6225 CNRS

Université de Nantes

Évaluer la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux

Approche et méthode

Patrick POTTIER ¹,
Céline CHADENAS ¹,
Agnès POUILLAUDE ²,
Jean-François STRUILLLOU ³

¹ Géographes, Géolittomer - LETG UMR 6554 CNRS

² Économiste, LEMNA, EA 4272

³ Juriste, DCS UMR 6225 CNRS
Université de Nantes

Édition

DREAL Pays de la Loire
10 Bd Gaston Serpette BP 32 205
44 022 NANTES Cedex 1

Maquettage, mise en page

A. DUBOIS, IGARUN
Université de Nantes

Impression

LNG
Sainte-Luce Sur Loire, 44 - Loire-Atlantique

Achevé d'imprimer : Juin 2009

Dépôt légal : Juin 2009

ISBN 978-2-11-098758-7

Document téléchargeable :

<http://www.pays-de-la-loire.developpement-durable.gouv.fr/>

Publication à citer sous la référence :

Pottier P. (coord.), Chadenas C., Poullaude A., Struillou 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

Sommaire

INTRODUCTION	9
PARTIE 1. APPROCHE INTÉGRÉE DE LA CAPACITÉ D'ACCUEIL ET DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES LITTORAUX	13
1. Poser plus globalement la question de la pression humaine dans les approches et les pratiques de planification	15
1.1 Sortir des démarches sectorisées de la capacité d'accueil.....	15
1.2 La capacité d'accueil : une notion d'application difficile dans les documents d'urbanisme.....	16
2. Centrer l'approche sur le capital de ressources du territoire sous pression	20
2.1 La fragilité des ressources littorales mise en exergue par la capacité d'accueil.....	20
2.2 Observer systématiquement les ressources littorales.....	21
3. Vers le projet de territoire : de la capacité d'accueil à la capacité de développement	26
3.1 Mettre en perspective le territoire avec une « capacité de développement ».....	26
3.2 Les particularités du capital de ressources dans le projet de territoire.....	26
4. La capacité d'accueil ne se calcule pas, elle se co-construit	28
4.1 Une prise en compte hiérarchisée des ressources.....	28
4.2 La concertation au cours de l'évaluation.....	29
4.3 Les états de référence.....	30
Conclusion de la partie 1	31
PARTIE 2. MÉTHODOLOGIE D'ÉVALUATION DE LA CAPACITÉ D'ACCUEIL ET DE DÉVELOPPEMENT DES TERRITOIRES LITTORAUX	33
1. Procédure de co-construction de l'évaluation de la capacité d'accueil et de développement	35
1.1 Étape 1 : mettre en lumière les ressources posant question.....	37
1.2 Étape 2 : questionner les atteintes portées aux ressources.....	39
1.3 Étape 3 : le système d'alerte et de veille pour mesurer et apprécier la fragilité des ressources, résultats de l'évaluation.....	48
2. De la capacité d'accueil à des scénarios de développement des territoires littoraux ?	56
3. Portée normative de la méthode	57
3.1 L'étude entreprise est extérieure à l'ordonnancement juridique.....	58
3.2 L'étude peut néanmoins influencer sur l'interprétation de la notion de capacité d'accueil.....	59
3.3 L'étude s'inscrit dans les évolutions prévisibles du droit.....	60
Conclusion de la partie 2 : synthèse de la méthode	60
CONCLUSION	63
RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES	67
ANNEXES	71

Préambule

Le Plan Urbanisme Construction Architecture, la Direction régionale de l'Équipement Pays de la Loire et la Maison des Sciences de l'Homme de Nantes ont engagé en 2006 une réflexion commune sur la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux.

La loi Littoral fait mention de la « capacité d'accueil » (art. L. 146-2 du code de l'Urbanisme). Ce concept apparaît cependant d'application difficile en raison de l'absence de méthode faisant référence pour apprécier cet élément du droit. Ainsi, les juges qui sont interpellés à ce sujet peuvent faire intervenir des critères d'appréciation variables, d'une part, et les collectivités locales qui sont engagées dans des démarches de planification type Plans Locaux d'Urbanisme (PLU) ou Schémas de Cohérence Territoriale (SCoT) sont demandeuses de précisions sur cette thématique, d'autre part.

À partir d'un état de la connaissance nationale et internationale sur la notion de capacité d'accueil (Pottier *et al.*, 2006 et 2007), la démarche dont les résultats sont présentés ici s'est attachée à :

- définir la capacité d'accueil suivant une approche ancrée dans la prise de conscience de l'importance du Développement durable et en cohérence avec la création du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire ;
- élargir la réflexion à la notion plus large de « capacité de développement » ;
- produire une méthode d'évaluation à destination des services de l'État, des collectivités locales, des professionnels de l'aménagement et des juristes, ayant vocation à aider les acteurs de terrain à inscrire la capacité d'accueil et de développement dans les projets de territoires littoraux.

La méthode a été co-construite entre l'équipe de recherche réunissant trois disciplines : géographie (laboratoire Géolittomer, Littoral Environnement Télédétection Géomatique, UMR 6554 LETG-CNRS), droit (Droit et Changement Social, UMR 6225 CNRS) et économie (Laboratoire d'Économie et de Management de Nantes-Atlantique, EA 4272), et le groupe de travail animé par la Direction régionale de l'Équipement des Pays de la Loire qui a réuni les services Aménagement des Directions départementales de l'Équipement et de l'Agriculture de la Loire-Atlantique et de la Vendée, ainsi que la division urbaine du CETE de l'Ouest.

Au moment de l'expérimentation dans deux territoires-ateliers littoraux des Pays de la Loire, les collectivités locales ont également été associées à la mise au point de la méthode.

Groupe de travail

Erwan Audran, Direction départementale de l'Équipement de Vendée, Service Urbanisme et Aménagement

Céline Chadenas, docteur en géographie, chercheur contractuel à temps plein sur le programme, associée au laboratoire Géolittomer, LETG UMR 6554 CNRS

Fabien Clémenceau, étudiant à l'Institut de Géographie de l'Université de Nantes, Master 2 professionnel « Cartographie et gestion des espaces à fortes contraintes »

Gwénaelle Coat, étudiante à l'Institut de Géographie de l'Université de Nantes, Master 1 recherche

Laure Després, professeur émérite d'économie, Institut d'Économie et de Management de l'Université de Nantes, Laboratoire d'Économie et de Management de Nantes-Atlantique, EA 4272

Jean-Louis Detante, chef du service Urbanisme et Aménagement, Direction départementale de l'Équipement de Vendée

Jean-Charles Gérard, chef du service Aménagement, Direction régionale de l'Équipement des Pays de la Loire

Roland Gomez, chargé de mission, DGUHC, PUCA

Maryvonne Guyonvarch, Service Aménagement et Habitat, Politiques territoriales, Direction départementale de l'Équipement de Loire-Atlantique

Alain Laplanche, responsable du groupe Aménagement-Économie-Habitat, CETE de l'Ouest

Alain Laville-Fournier, directeur régional, Direction régionale de l'Équipement des Pays de la Loire

Gwénaelle Le Bourhis, Service Aménagement, Direction régionale de l'Équipement des Pays de la Loire

Géraldine Leclercq, responsable de l'unité Planification Urbaine Missions de l'État, Service d'Urbanisme et Aménagement, Direction départementale de l'Équipement de Vendée

Christelle Lemaître, étudiante à l'Institut de Géographie de l'Université de Nantes, Master 2 professionnel « Développement durable, conflits d'usage et GIZC »

Philippe Letellier, responsable de la division du Littoral, Direction départementale de l'Équipement de Loire-Atlantique

Thomas Léveiller, étudiant à l'Institut de Géographie de l'Université de Nantes, Master 2 professionnel « Développement durable, conflits d'usage et GIZC »

Dominique Pichereau, Service Aménagement, Direction régionale de l'Équipement des Pays de la Loire

Patrick Pottier, maître de Conférences, Institut de Géographie de l'Université de Nantes, Géolittomer, LETG UMR 6554 CNRS

Agnès Pouillaude, docteur en économie, chercheur contractuel à temps plein sur le programme, associée au Laboratoire d'Économie et de Management de Nantes-Atlantique, EA 4272, Institut d'Économie et de Management de Nantes

Héloïse Rousseau, étudiante à la Faculté d'Économie de l'Université de Nantes, Master 2 « Économie du Développement local et de l'Emploi »

Pierre Spieth, chef du Service Urbanisme et Aménagement, Direction départementale de l'Équipement de Vendée

Jean-François Struillou, chargé de recherche au CNRS, Droit et Changement Social, UMR 6225, Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Nantes

Angélique Thuillier, Service Aménagement et Habitat, Politiques territoriales, Direction départementale de l'Équipement de Loire-Atlantique

Introduction

Le littoral présente de multiples particularités qui en font un espace géographique à part. À l'interface terre-mer, il est de fait original, tant du point de vue de la biodiversité unique de ses milieux naturels, que par l'ampleur et l'intensité de la pression humaine qui s'y exerce. Or, depuis plusieurs décennies, son évolution est marquée par des déséquilibres de plus en plus nombreux et des dégradations de plus en plus évidentes. Les principales raisons de ces changements sont la densification de la présence de populations et d'activités et l'intensification de l'utilisation des ressources des territoires littoraux.

Comment dans ces conditions, appréhender l'ampleur des pressions qui s'exercent sur ces territoires fragiles ? Comment les mettre en perspective avec la question du déséquilibre, de la saturation, de l'altération ou de la disparition de certaines ressources sociales, environnementales et économiques des territoires littoraux ? Évaluer les conséquences de ces situations ne serait-il pas un bon moyen d'éclairer l'intensité et le niveau de maîtrise de la charge anthropique ?

La question de la capacité d'accueil est au centre de cette problématique de connaissance et de gestion territoriale, de cette équation qui est loin d'être évidente, puisqu'il s'agit de concilier, lorsque c'est possible, une pression humaine exceptionnelle et croissante, et un territoire particulièrement original et sensible. Sa prise en compte dans les projets de territoire appelle la mise en œuvre d'une méthode permettant d'apprécier la situation du territoire. Dans le domaine de l'évaluation d'une capacité d'accueil ayant une réelle portée pratique, la question des critères d'appréciation n'est ainsi pas encore tranchée. Cette situation pose à la fois des questions d'ordre juridique sur « la portée d'une notion présente dans la loi Littoral (L. 146-2) et 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 », mais également d'ordre géographique, dans un contexte français marqué par « l'enfermement de la question dans le carcan spatial et urbano-centré du L. 146-2 de la loi Littoral » (Pottier et al., 2006).

Dans un système juridique qui, de plus en plus, doit tenir compte de nouveaux impératifs environnementaux, la capacité d'accueil apparaît comme une notion clef. Il s'agit alors de montrer dans quelle mesure elle pourrait constituer une source d'inspiration pour une meilleure intégration des préoccupations du Développement durable dans les documents de planification, notamment sur le littoral pour la méthode proposée ici.

Si le maniement de cette notion présente un intérêt certain dans ce contexte de prise en compte du Développement durable et d'articulation des différentes politiques publiques sur un territoire (transport, eau, déchets...), le droit est ici loin de fournir aux intéressés une définition précise de ce qu'il faut entendre par capacité d'accueil. Les dispositions de l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme, issues de l'article 3 de la loi Littoral du 3 janvier 1986, se bornent en effet à préciser que « 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 ».

Pour l'heure, aucune autre règle nationale n'est venue préciser davantage ces dispositions, ni le pouvoir législatif, ni le pouvoir réglementaire n'ayant jugé utile (du moins dans un texte à portée normative) de donner davantage de consistance à la notion de capacité d'accueil. Aussi, faute de définition plus précise dans les textes (ou encore, dans les travaux parlementaires) est-on ici confronté à ce que les juristes appellent un « standard » (Rials, 1980 ; Perelman et Vander Elst, 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, 2006).

Le contexte juridique français pouvait par conséquent conduire à une multitude d'approches de la capacité d'accueil et, par là même, à un certain flou autour des critères d'appréciation de ladite notion. À l'avenir, cette situation risque néanmoins d'évoluer avec l'émergence du droit international et du droit européen. En effet, très récemment, la notion de capacité d'accueil a été consacrée sous une autre dénomination, la « capacité de charge », par le Protocole relatif à la Gestion intégrée des zones côtières de la Méditerranée ; cette législation internationale a concomitamment posé des critères plus précis pour permettre de mieux appréhender les contours de ces nouvelles normes. S'il ne s'agit là que d'un premier pas, celui-ci implique néanmoins de revisiter notre droit interne pour qu'il intègre davantage l'idée de « capacité de charge » des zones côtières ; des dispositions, des pratiques dont la régularité n'était jusqu'à présent guère sérieusement contestée pouvant désormais être remises en cause au regard de ces nouvelles dispositions.

Les évolutions en cours amènent par conséquent à s'interroger sur la manière dont la norme législative et les pratiques pourraient aujourd'hui être renouvelées, dans la mesure où la définition textuelle de la capacité d'accueil donnée par l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme est loin d'épouser les contours nouveaux que la législation internationale, les scientifiques ou les personnes impliquées dans l'élaboration des documents de planification urbaine donnent à cette notion. D'une manière générale, cette notion pourrait également voir son contenu et sa portée évoluer pour prendre davantage en compte d'autres textes européens et internationaux qui ont conforté l'interpénétration du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement ¹.

Aujourd'hui, cette évolution de la notion est également rendue nécessaire par l'introduction dans la gestion territoriale du Développement durable et de la Gestion intégrée des zones côtières. Ceux-ci impliquent une nouvelle approche intégrée des domaines

économiques, sociaux et environnementaux, mais aussi la nécessaire responsabilité vis-à-vis des générations futures et une prise de conscience renforcée des dégradations environnementales majeures.

Dans ce contexte institutionnel et juridique en mutation au niveau national, et face à une évolution majeure de l'approche des grands enjeux contemporains à l'échelle internationale, comment donner aujourd'hui un nouveau contenu à la notion de capacité d'accueil ? Comment permettre son appropriation collective et concevoir la mise en place méthodologique de son évaluation dans un cadre opérationnel ? Quel outil mettre en place pour que l'évaluation de la capacité d'accueil et de développement reflète le fonctionnement des territoires littoraux dans ses multiples dimensions ? Comment le faire dans un contexte institutionnel nouveau, de décentralisation et de redéfinition des relations entre les services de l'État et les collectivités locales, de nouvelles responsabilités partagées s'accompagnant de modes de gouvernance auxquels notre pays est peu entraîné et un peu hésitant à mener concertation, participation et co-construction ? Comment, enfin, produire une évaluation qui n'intervienne pas seulement *a posteriori* pour dresser le constat des situations de rupture approchées sur le littoral, voire atteintes, mais qui éclaire également *a priori* les chemins de développement possibles, le projet de territoire ?

L'objectif de la présente publication est d'apporter les éclairages à la fois conceptuels, juridiques et méthodologiques nécessaires à une mise en œuvre renouvelée de l'évaluation de la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux. S'appuyant sur un rappel des principales approches de la capacité d'accueil jusqu'à présent pratiquées en France et en Europe, les pages qui suivent présentent les principes et les éléments de définition d'une approche intégrée de la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux (partie 1). Ils apportent les fondements de la méthode d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement, centrée sur la question des ressources du littoral et des pressions qui s'exercent sur elles du fait de l'accroissement des populations et des activités qui y sont présentes et projetées. La partie 2 en expose les étapes-clés.

¹ On pense, par exemple, aux textes relatifs à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement. cf. Ordonnance n° 2004-489 du 3 juin 2004 portant transposition de la directive n° 2001-42-CE relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement.

La méthodologie présentée ici suit le cheminement propre à la conception d'une procédure d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux. Elle rend compte des modalités de sa construction scientifique, marquée par des échanges avec les services de l'Équipement et la participation des collectivités locales de deux territoires-ateliers. En effet, pour trouver des réponses méthodologiques,

une place importante a été accordée à la recherche-action, à la mise en œuvre opérationnelle dans ces deux territoires-ateliers situés sur la façade atlantique, l'un couvrant un espace insulaire de 23 km² constitué d'une commune d'environ 5 000 habitants, l'autre un EPCI de 15 communes (dont 10 côtières) couvrant près de 400 km², pour une façade littorale de 60 kilomètres de linéaire et une population d'environ 70 000 habitants.

PARTIE 1

Approche intégrée de la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux

1. Poser plus globalement la question de la pression humaine dans les approches et pratiques de planification

La lecture des différentes méthodes d'évaluation élaborées jusqu'à présent (Pottier *et al.*, 2006 ; Pottier, Chadenas, Pouillaude, Struillou, 2009), et l'analyse juridique des éléments de référence mentionnés dans les principaux documents d'urbanisme, mettent en évidence les pratiques actuelles d'évaluation d'un niveau de pression anthropique et, le cas échéant, les critères d'appréciation utilisés (mesure quantitative ou qualitative de la pression humaine sur les espaces à forte pression démographique) pour évaluer la capacité d'accueil. Elles apportent des éléments méthodologiques importants à l'avancée de la démarche de détermination de la capacité d'accueil, tout en présentant des limites indéniables.

Ce tour d'horizon fait en outre ressortir le lien fort qui existe entre la manière dont la capacité d'accueil est appréhendée et la forme de l'évaluation proposée (chiffre, fourchette de population présente, tableau de bord, système d'indicateurs...). Il montre enfin, dans un contexte généralisé de Développement durable et de Gestion intégrée des zones côtières, l'opportunité de changer de méthode.

1.1 Sortir des démarches sectorisées de la capacité d'accueil

Jusqu'à présent, la notion de capacité d'accueil et son évaluation ont essentiellement été développées dans les cadres suivants :

une capacité d'accueil centrée sur l'espace urbanisé

La capacité d'accueil induit une réflexion sur la planification des territoires littoraux en fonction du potentiel de développement urbain. Ce dernier est soumis à des corrections apportées par des facteurs limitants impliquant que la capacité d'accueil demeure satisfaisante non seulement du point de vue de la protection de l'environnement naturel et humain des territoires littoraux concernés, mais également en termes d'équipements publics et de services rendus à la population (relatifs aux transports, déplacements, hébergement, sécurité et salubrité publique...). L'évaluation s'appuie finalement sur la détermination de la capacité d'accueil spatiale essentiellement traduite en capacité résiduelle d'urbanisation.

une capacité d'accueil qui ne s'étend qu'aux services aux populations

L'approche spatiale est ainsi prolongée par une approche fonctionnelle et technique de la planification

urbaine où la capacité d'accueil est déterminée par les capacités à assurer les services essentiels à l'implantation de nouveaux logements, tels ceux liés aux filières eau-assainissement et déchets ménagers, ainsi qu'aux conditions financières et managériales de fourniture de ces services (Joardar, 1998).

Dans ce cas, l'évaluation proposée n'a toutefois que peu de portée sur le temps long. En effet, elle n'éclaire alors ni le rythme auquel ces infrastructures vont arriver à saturation ni les impacts non urbanistiques de cette saturation.

une capacité d'accueil qui se confond avec une capacité d'hébergement

En fonction des types d'hébergement, des coefficients préalablement définis permettent d'estimer le nombre de personnes susceptibles d'être hébergées simultanément.

Cette approche de la capacité d'accueil fondée sur la capacité d'hébergement apparaît cependant limitée. En effet, les touristes excursionnistes à la journée s'ajoutent à la masse des touristes hébergés, augmentant la pression humaine. Elle soulève par ailleurs la question de l'appréciation très difficile de la fréquentation des espaces littoraux, dont la connaissance est quasi nulle en dehors de quelques enquêtes ponctuelles ou d'estimations approximatives, notamment pendant les périodes d'affluence touristique !

une capacité de charge touristique décisive pour la stratégie de développement touristique

Les approches de la capacité d'accueil développées pour les espaces littoraux balnéaires par Coccossis *et al.* (2003) se distinguent de la capacité d'accueil assimilée à la capacité d'hébergement par la compréhension qu'elles apportent des mécanismes de fonctionnement des territoires littoraux.

Ces derniers sont appréhendés comme un ensemble dans lequel les composantes physiques, écologiques, socio-économiques et politiques fonctionnent conjointement. La capacité de charge touristique est abordée comme un élément fondateur de la stratégie de développement touristique d'un espace particulier. La question des impacts du développement est au cœur du processus de pilotage et de gestion du développement touristique.

Cette approche cherche à optimiser le niveau et la forme du développement touristique en tenant compte

des espaces naturels. Elle se limite à la fréquentation saisonnière sans tenir compte des nouveaux habitants.

**une capacité d'accueil négociée,
à l'origine de scénario de développement du territoire**

PAP/CAR (1997) et PNUE-PAM (2003) introduisent la capacité d'accueil pour déterminer le niveau de fréquentation touristique souhaitable, sous la forme d'une fourchette chiffrée, dans un contexte de Développement durable. Ils l'inscrivent dans un processus de gestion du territoire plutôt que d'élaboration d'une stratégie sectorielle. L'évaluation de la capacité d'accueil est donc co-construite avec les acteurs et fondée sur un diagnostic approfondi du territoire littoral. Plusieurs niveaux de fréquentation sont proposés à l'issue d'une négociation entre les différents acteurs de la destination touristique ; les effets de cette présence sur les composantes physiques, écologiques, sociales, économiques et politiques du territoire sont appréhendés parallèlement. L'évaluation de plusieurs capacités d'accueil permet ainsi de mettre en évidence les *scenarii* de développement entre lesquels les acteurs du territoire peuvent choisir. Malheureusement, ce travail éclaire peu sur la méthodologie utilisée pour parvenir aux résultats. Ceci hypothèque sa reproductibilité sur d'autres espaces littoraux.

**une capacité d'accueil intégrée,
outil d'observation et de pilotage du territoire**

La dernière approche de la capacité d'accueil, qui rassemble les travaux de N. Crinquant (2005), S. Roussel et E. Bordat (2006), puis de J.-F. Vera Rebollo et J.-A. Ivars Baidal (2003), présente quatre points communs essentiels avec les précédentes :

1. elle s'inscrit dans un contexte d'évaluation opérationnelle de la durabilité des espaces littoraux ou de mise en œuvre de la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) ;
2. l'élaboration des méthodologies d'évaluation vise à aider à la gouvernance des territoires littoraux en apportant des outils pour la planification urbaine et la gestion touristique aux échelles « régionale » et « locale » ;
3. elle accorde une place particulière à la question spatiale au travers de l'observation du marché foncier dans un espace restreint ;
4. elle est intégrée, prônant une vision du territoire où les effets de la pression humaine sur les besoins en services collectifs, sur l'environnement et sur le ressenti par les sociétés littorales contribuent par exemple à déterminer la capacité d'accueil.

Mais elle élude des questions essentielles de la pression humaine tels que les arbitrages nécessaires quant à l'usage des sols et limite sa mesure de la capacité environnementale aux impacts des effluents des stations d'épuration et du traitement des déchets ménagers.

La nature de l'évaluation proposée différencie cependant fondamentalement cette approche des précédentes. La méthodologie vise non pas à calculer une ou des capacités d'accueil, mais à mettre en place un outil d'observation et d'alerte du territoire qui soit étroitement articulé avec les enjeux et les préoccupations des acteurs du territoire. Un système d'indicateurs de la capacité d'accueil est donc mis en place. En corollaire, la croissance urbaine et le développement touristique sont abordés simultanément afin de mieux rendre compte de la réalité littorale où l'attractivité saisonnière renforce la pression humaine déjà créée par l'installation de nouvelles populations permanentes.

La synthèse des approches de la capacité d'accueil et des formes de son évaluation (Pottier *et al.*, 2006), montre que :

- 1. les approches sectorisées sont limitées dans leur portée** : elles privilégient une mesure unique, sous la forme d'un chiffre ou d'une fourchette de population touristique ou permanente possible ;
- 2. un système d'indicateurs apparaît mieux à même de rendre compte des liens entre les différents déterminants de la capacité d'accueil** : capacités résiduelles des équipements collectifs, effets de la présence humaine sur l'environnement, sur l'arbitrage entre les différentes utilisations de l'espace... Autrement dit, **il apparaît plus adapté à une approche intégrée de la capacité d'accueil**, en établissant des liens entre les différentes « capacités d'accueil » sectorisées.

1.2 La capacité d'accueil : une notion d'application difficile dans les documents d'urbanisme

Avant d'analyser la question de l'application des dispositions de l'article L. 146-2 dans les documents d'urbanisme, rappelons que cet article impose à ces documents (PLU, SCoT, SMVM²) de déterminer « la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser ».

² Les schémas de mise en valeur de la mer sont des documents d'urbanisme (CE, 7 juillet 1997, Mme Madaule : Rec. tables, p. 1115 ; RDP 1998, p. 303 ; BJD 5/1997 p. 35, concl. J.-Cl. Bonichot).

À cet effet, ces documents doivent tenir compte d'un certain nombre d'éléments expressément mentionnés : la préservation des espaces remarquables et caractéristiques du littoral, la protection des espaces nécessaires au maintien des activités traditionnelles, ou encore les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels et des équipements qui y sont liés.

Pour l'heure aucune autre règle nationale n'est intervenue pour préciser davantage ces dispositions. Ce « retrait » du droit quant à la définition de la notion de capacité d'accueil peut s'expliquer par plusieurs raisons.

Tout d'abord, il est avancé que cette « non-définition » permet aux autorités locales, lors de l'élaboration des documents d'urbanisme, de mieux épouser la réalité géographique, économique et sociale du littoral, pour autant que des règles plus rigides s'appliqueraient difficilement à des situations changeantes et à la variété infinie de celles-ci. Si la loi est ainsi affectée « *d'un très puissant coefficient d'incertitude* », c'est donc d'abord pour s'adapter à une réalité complexe et hétérogène couvrant près de 7 000 kilomètres de côtes, de la Méditerranée à l'Atlantique (Tanguy, 2005).

Ensuite, il semble également que l'imprécision de la norme ait été souhaitée par le législateur pour donner aux collectivités locales, dans un contexte de décentralisation, la possibilité de concourir à la production du droit intermédiaire, en habilitant ces collectivités à définir elles-mêmes la capacité d'accueil de leur territoire. Le législateur a donc ici voulu que les autorités locales se saisissent de ces normes au niveau local et que celles-ci précisent elles-mêmes, dans leurs documents d'urbanisme, les dispositions contenues dans la loi. D'où le recours, dans la loi Littoral, à de très nombreuses notions floues laissées à l'interprétation des acteurs locaux sous le contrôle du juge administratif parmi lesquelles figurent, outre la notion de capacité d'accueil, celles « d'espaces proches du rivage », « d'extension limitée de l'urbanisation », de « zones urbanisées », ou encore « d'espaces remarquables et caractéristiques du littoral » ...

Parallèlement, si la capacité d'accueil n'a pas été davantage définie par le législateur c'est aussi sans doute pour 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, 1995). En d'autres mots, la règle a ici pour mission, non pas de fabriquer la réalité (fonction que n'a pas le droit) ou de faire le

littoral, mais « *de rendre possible la communication entre tous ceux que cette tâche mobilise concrètement* » (Caillousse, 1993) et, sans doute, de « cadrer » un tant soit peu cette communication.

Cela éclairé, il s'agit maintenant de présenter les points forts de l'analyse de l'application des dispositions de l'article L. 146-2 à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme de l'un des territoires-ateliers et aussi de certains SCoT (Pottier, Chadenas, Pouillaude, Struillou, 2009).

Plusieurs enseignements peuvent être tirés de ces observations.

Il apparaît, tout d'abord, que les services de l'État sont toujours soucieux du respect des dispositions de l'article L. 146-2 par les communes, lorsque ces dernières sont amenées à élaborer un document de planification urbaine. La lecture des courriers par lesquels le préfet porte à la connaissance des maires les normes et les contraintes supracommunales que ces documents doivent respecter indique généralement « *qu'au titre des dispositions de la loi Littoral, le rapport de présentation doit argumenter la détermination de la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser* ».

Ce rappel du droit montre parallèlement qu'aux yeux des services de l'État, la capacité d'accueil doit en principe être précisée dans le rapport de présentation des anciens POS ou dans celui des PLU, même si cela n'a pas été précisé par le droit de l'urbanisme. S'agissant des SCoT analysés, la situation paraît sur ce point beaucoup plus ambiguë, l'indétermination de la règle ayant ici conduit à des pratiques très hétéroclites (Pottier, Chadenas, Pouillaude, Struillou, 2009). Si dans le SCoT de la Métropole Nantes Saint-Nazaire les contours de la capacité d'accueil sont définis dans le document d'orientations générales, ce qui peut conférer à cette notion une portée juridique plus grande, en revanche, dans le SCoT du canton de Noirmoutier, elle est essentiellement précisée dans le Projet d'Aménagement et de Développement durable. Quant au SCoT de Marennes-Oléron, la question de la capacité d'accueil est abordée par bribes dans l'ensemble des documents composant le schéma. Face à ces pratiques éclatées, il serait peut-être bon à l'avenir de dégager une ligne de conduite claire quant au document du SCoT dans lequel la capacité d'accueil doit être définie.

Il a ensuite été constaté que la vérification du respect des dispositions de l'article L. 146-2 donnaient fréquemment lieu, en amont du contrôle de légalité *stricto sensu*, à des échanges et controverses entre les services de l'État, d'une part, et les services des collectivités locales en charge de l'élaboration des PLU

ou des SCoT, d'autre part. Par exemple, les avis qui doivent être formulés par l'État au cours de la fabrication de ces documents³, révèlent qu'il n'est pas exceptionnel que le préfet soit amené à demander aux collectivités locales de mieux préciser ou de revoir la définition de la capacité d'accueil figurant dans le projet arrêté. Ce jeu des interprétations possibles autour d'une notion particulièrement floue a plus notamment été observé au cours de l'élaboration du SCoT de la métropole Nantes-Saint-Nazaire.

L'étude de site montre enfin, et ce sera le point qui nous retiendra le plus, que les communes littorales rencontrent certaines difficultés pour appliquer les dispositions de l'article L. 146-2. En effet, malgré l'intérêt que peut ici présenter le flou des dispositions légales⁴, ce flou peut aussi faire obstacle à l'application de la règle ou, tout au moins, aboutit à une application éclatée de cette dernière, les collectivités intéressées n'ayant pas toutes la même conception de la notion étudiée. C'est dire tout l'intérêt de la méthode qui est ici proposée, celle-ci visant non pas à compléter ou à amender le droit existant, mais à en proposer une interprétation pertinente ou, tout au moins, plausible.

Plus précisément, l'une des principales difficultés à laquelle sont confrontés les auteurs des documents de planification urbaine tient à la définition même de la notion de capacité d'accueil et, concomitamment, des critères qui sont susceptibles d'être utilisés pour appréhender ladite notion. Il est vrai que sur ce point l'article L. 146-2 impose, comme il l'a été dit, de prendre en compte un critère spatial, la capacité d'accueil devant être déterminée en recherchant un certain équilibre entre développement de l'urbanisation et protection des espaces naturels. Mais, dans le même temps, certains destinataires de ces règles sont aussi conscients que ce critère spatial, qui est loin d'être obsolète, est en lui-même insuffisant pour appréhender une notion aussi riche et complexe. Pour ces derniers, il est donc patent qu'il est aussi nécessaire d'appréhender la capacité d'accueil à travers d'autres paramètres ou, dit autrement, une autre méthode intégrant des critères environnementaux, sociaux, économiques.

Il résulte donc de ce contexte juridique, comme le montrent les documents d'urbanisme analysés, une variété d'approches de la capacité d'accueil et des critères d'appréciation ou, dit autrement, une application très hétérogène de la capacité d'accueil.

Trois principaux cas de figure ont été observés :

- dans certains documents d'urbanisme analysés, l'approche retenue ne paraît pas répondre aux exigences, pourtant *a minima*, posées par l'article L. 146-2, en ce sens que lesdits documents ne contiennent aucune réflexion sur la capacité d'accueil. Il a ainsi été constaté que des SCoT littoraux approuvés (mais aussi d'anciens POS toujours en vigueur) soit ne contiennent aucune analyse de cette question et, par là même, méconnaissent apparemment les dispositions légales, soit sont particulièrement flous sur cette question. Ainsi, certains SCoT sont silencieux sur cette notion⁵, même si, très certainement, la notion de capacité d'accueil peut, en filigrane, avoir été traitée. Ce constat soulève la question de la sécurité juridique de ces schémas ;
- d'autres documents d'urbanisme sont un peu plus précis, les planificateurs s'étant alors appuyés sur le critère spatial posé par la loi pour dégager le sens de la capacité d'accueil. Reste qu'ici aussi les réflexions engagées à partir de ce critère sont plus ou moins approfondies selon les documents. Dans certaines hypothèses, l'approche est purement formelle, le rapport de présentation se bornant à reproduire les dispositions de l'article L. 146-2 sans comporter davantage de précision. Dans d'autres situations, l'analyse de la capacité d'accueil paraît plus poussée ;
- enfin, il a également été constaté dans quelques documents d'urbanisme une évolution quant à la manière d'y appréhender la capacité d'accueil. L'étude empirique montre en effet que certaines collectivités locales avec le soutien de l'État ne se sont pas bornées à analyser cette notion à partir du critère spatial, mais ont mené une réflexion plus large sur cette question en se basant sur des paramètres nouveaux comme l'offre en matière d'équipements publics, de voirie, de réseaux, d'assainissement, de traitement des effluents, de services, d'hébergements, ou encore « d'hébergement touristique à vocation sociale »...

Ces constatations montrent, en creux, les limites des dispositions de l'article L. 146-2. En effet, dès lors que les planificateurs attachent un prix à la définition de la capacité d'accueil, ces derniers ne se bornent pas à l'analyser exclusivement à partir du critère spatial,

³ Avis du préfet sur le projet arrêté en qualité d'autorité environnementale et de personne publique associée.

⁴ cf. *supra*.

⁵ cf. en ce sens, Marianne Peuron, *La capacité d'accueil. Une transcription du Développement durable dans la planification territoriale*. Mémoire, Master 2 « Villes et territoires », Université de Nantes, 2007, 72 p + annexes.

mais mènent une réflexion plus poussée à partir de critères complémentaires.

Faut-il pour autant conclure qu'il est nécessaire d'abroger l'article L. 146-2 ? La réponse est bien évidemment négative. En revanche, l'évolution des pratiques, comme le souci de prendre en compte à l'avenir les exigences du droit international quant à la détermination de la capacité de charges des zones côtières, plaident pour que ces dispositions soient enrichies ou, tout au moins, complétées par une méthode d'interprétation qui répond davantage à ce que les différents acteurs attendent de cette notion. C'est d'ailleurs ce à quoi cherche à répondre le travail qui a ici été engagé.

Au-delà de ces interrogations autour des paramètres d'appréciation de la capacité d'accueil, la définition même de la notion étudiée pose également problème. L'étude de terrain montre en effet que parfois les autorités administratives s'interrogent sur le point de savoir :

- si cette notion doit être interprétée à la lumière des objectifs généraux assignés à la loi Littoral, auquel cas elle aurait essentiellement pour objet de faciliter la prise en compte des différents intérêts en présence dans les documents d'urbanisme (aménagement, mise en valeur et protection) ;
- ou si, au contraire, il faut donner à la notion une toute autre portée, auquel cas celle-ci imposerait aux décideurs de déterminer dans ces documents si les milieux environnementaux, sociaux sont effectivement aptes à supporter le développement urbain envisagé.

On voit bien que ces deux interprétations n'ont pas la même portée, dans la mesure où la seconde, plus conforme aux évolutions en cours, favorise davantage la prise en compte des objectifs du Développement durable dans les documents de planification. Là encore, cette question mériterait à l'avenir d'être plus clairement tranchée par le droit.

Une évolution dans la manière d'interpréter la capacité d'accueil paraît d'autant plus utile qu'en l'occurrence le *statu quo* n'est pas sans danger.

D'une part, certaines évolutions jurisprudentielles laissent à penser qu'à l'avenir, le juge administratif pourrait être amené à intensifier son contrôle sur le respect des dispositions de l'article L. 146-2 et, par là même, à soumettre l'action de l'Administration à des contraintes plus strictes lorsque cette dernière est

appelée à définir la capacité d'accueil (Pottier, Chadenas, Pouillaude, Struillou, 2009). Dans un jugement en date 29 juillet 2004, le Tribunal Administratif de Nantes a en effet estimé que pour déterminer la capacité d'accueil des espaces urbanisés ou à urbaniser, les auteurs d'un document local d'urbanisme ne devaient pas se borner à assurer un certain équilibre spatial entre le développement de l'urbanisation et la préservation des zones naturelles, mais qu'ils étaient également tenus de vérifier si les équipements publics existants ou prévus (eau, assainissement, traitement des déchets) étaient suffisants pour répondre à l'extension de l'urbanisation prévue⁶. Aux yeux des juges du fond, les dispositions de l'article L. 146-2 relatives à la capacité d'accueil peuvent par conséquent être méconnues non seulement lorsque le développement de l'urbanisation porte une atteinte disproportionnée aux espaces naturels, mais aussi lorsque l'état des équipements publics nécessaires au développement de l'urbanisation est insuffisant. Même s'il ne s'agit là que d'un jugement d'espèce, cette décision est néanmoins symptomatique d'une tendance lourde, celle d'adopter une interprétation plus pertinente de la capacité d'accueil, c'est-à-dire davantage en conformité avec l'esprit même de cette notion.

D'autre part, l'absence de règles adaptées à l'action administrative ou, tout au moins, l'absence d'interprétation claire de ces règles est susceptible de paralyser l'activité juridique tout en favorisant les stratégies de contournement par les acteurs locaux et, au-delà, porte atteinte aux conditions de la régulation sociale. L'insuffisance des textes ou leur caractère par trop hermétique peut aussi être de nature à miner l'énergie des services chargés de mettre en œuvre ces dispositions. Faute de ligne directrice claire en la matière ou, dit autrement, faute d'avoir dégagé de manière intelligible et cohérente les objectifs de la notion de capacité d'accueil, ces derniers peuvent être tentés de répercuter *a minima* les règles relatives à la capacité d'accueil dans les documents d'urbanisme. On pourrait, en effet, être très près d'une réaction de rejet des opérateurs qui, faute de contenu et de sens à cette obligation, n'y verraient qu'un foyer d'insécurité juridique ou une simple formalité supplémentaire et inutile.

Face à ces ambiguïtés ou à ces ambivalences du droit, la méthode proposée ici pour apprécier la capacité d'accueil peut être un moyen pour les autorités locales de surmonter les difficultés qui viennent d'être évoquées. Cette méthode qui relève de

6 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.

l'infra droit vise en effet à dégager un mode opératoire d'interprétation de la capacité d'accueil et, ainsi, est susceptible de faciliter la mise en œuvre de cette notion : elle tend alors à rendre opérationnelles des dispositions abstraites contenues dans le cadre juridique de référence. Cette démarche paraît d'autant plus utile et d'actualité qu'il est fort probable qu'à l'avenir la notion franco-française de capacité d'accueil ne puisse rester dans le carcan légal qui est aujourd'hui le sien, eu égard aux exigences posées en la matière par le droit international.

La pratique de la détermination de la capacité d'accueil dans les documents d'urbanisme comme les méthodes sectorisées disponibles jusqu'alors n'ont jamais permis d'engager une véritable réflexion sur une approche réellement intégrée de la capacité d'accueil.

Pourtant, dans un contexte de réflexion désormais élargi, fortement marqué par les concepts de Développement durable, de Gestion intégrée des zones côtières, la nécessité se fait plus pressante :

- de percevoir de façon plus globale les impacts de la pression anthropique sur l'environnement, la société et l'économie ;
- de souligner les interactions en jeu ;
- et de mettre en perspective l'évaluation de la capacité d'accueil avec les enjeux du territoire.

Par conséquent, la méthodologie d'évaluation de la capacité d'accueil d'un territoire doit être appréhendée dans une perspective intégrée pour construire un système d'alerte et de suivi des ressources du littoral, articulé avec les préoccupations et les enjeux du territoire.

2. Centrer l'approche sur le capital de ressources du territoire sous pression

Face à la concentration des populations sur le littoral et au renforcement de sa fonction touristique et résidentielle, l'approche de **la capacité d'accueil des territoires littoraux est motivée par la crainte de déséquilibres immédiats ou à court/moyen terme entre :**

- l'accueil supplémentaire de populations permanentes comme saisonnières ;
- et les ressources du territoire mises en jeu par les logiques des acteurs.

Ce difficile équilibre invite à évaluer la ponction et la création de ressources engendrées par l'accueil supplémentaire de populations (croissance démographique et fréquentation touristique), puis à les comparer aux stocks de ressources du territoire.

Si, pour l'instant, les approches de la capacité d'accueil ont essentiellement été focalisées sur un secteur (capacité de charge, capacité financière, capacité d'urbanisation...), il convient de noter que **le contexte de la réflexion a évolué. La démarche rejoint aujourd'hui de plus en plus celle du Développement durable** qui réintègre l'environnement dans la problématique des choix de territoire et introduit la notion d'un capital naturel critique à ne pas consommer au risque d'engendrer sa fragilisation, voire sa disparition totale et irréversible, que ce soit à une échelle fine ou plus globale.

2.1 La fragilité des ressources littorales mise en exergue par la capacité d'accueil

La détermination de la capacité d'accueil se justifie par la prise de conscience qu'il y a des ressources fragiles et épuisables et que leur altération ou leur disparition pure et simple constitue un danger, un dommage, pour les sociétés et les générations à venir.

Cette notion de ressource renvoie à une multitude d'objets (Kébir, 2006) comme la mer, les plages, les écosystèmes, les forêts, le sol, le capital financier, le travail et les compétences, le capital matériel et immatériel, le capital social ou encore les savoir-faire, les bâtiments d'art, le paysage... En fait, une ressource n'est identifiée comme telle que si elle est reconnue par la société qui l'exploite pour créer ainsi de la richesse au sens économique, de l'intérêt au sens environnemental ou de la qualité de vie au sens social.

Cette reconnaissance se produit donc :

- à un moment donné, sur un espace donné : dans une région littorale une activité comme la pêche est essentielle, elle est ancienne, ancrée dans le paysage et la culture et représente un poids économique important. Dans une autre région, elle peut être marginale ;
- pour une société donnée, c'est-à-dire dans ses composantes et ses rapports d'intérêt : pour une société le paysage dans son équilibre minéral/végétal est important, pour une autre

présentant les mêmes caractéristiques non, car ce principe n'est pas reconnu/perçu par les acteurs les plus influents comme contribuant à la richesse du territoire.

On entend par **ressource**,

un élément reconnu comme nécessaire au projet de territoire, contribuant à la richesse ou à la qualité qu'offrent le milieu et les sociétés qui l'occupent.

La capacité d'accueil maximum est atteinte quand le constat de l'altération sous la pression humaine d'une ou plusieurs ressources est fait, et que cette altération est jugée inacceptable.

Ce constat rend alors nécessaire le suivi des ressources exposées à la pression anthropique. Il faut éclairer leurs processus d'évolution (fragilisation, consolidation ou accroissement) par des indicateurs. Dans la perspective de choisir des stratégies de territoire, il apparaît alors indispensable de préciser la marge de manœuvre des décideurs publics en matière de ressources restant à répartir au travers du calcul de capacités *résiduelles* notamment, d'identifier les seuils déjà atteints ou encore d'estimer l'ampleur des désajustements entre ponction et dotation en ressources de manière statique et dynamique.

Cette approche de la détermination de la capacité d'accueil est centrée sur le capital de ressources d'un territoire. C'est **le système de ressources du territoire**.

Le système de ressources du territoire est :

un ensemble organisé d'interactions entre les ressources d'un espace approprié par une communauté pour assurer la satisfaction de ses besoins présents et futurs.

La capacité d'accueil est définie comme :

le niveau maximum de pression exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières que peut supporter le système de ressources du territoire sans mettre en péril ses spécificités.

La détermination de la capacité d'accueil ne peut se réduire à un chiffre ou un ensemble de quelques chiffres de capacités résiduelles, mais plutôt s'orienter vers l'appréciation d'une situation plus globale, celle du système de ressources du territoire, déclinée en domaines de l'environnement, de la société et de l'économie, eux-mêmes en interaction.

2.2. Observer systématiquement les ressources littorales

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* »⁷ a été recherchée. Mais, en l'absence d'une typologie interdisciplinaire et intégrée, il est apparu nécessaire de construire une classification spécifique suivant les trois axes du Développement durable : environnement, société, économie (fig. 1).

Cette classification dresse un tableau le plus complet possible des grandes ressources qui pourraient être mises en péril si les capacités d'accueil et de développement ne sont pas maîtrisées. Elle est centrée sur les ressources littorales susceptibles d'être transformées, altérées par l'augmentation saisonnière ou permanente des populations et des activités. À cette fin, sont avant tout inventoriées les ressources pouvant être l'objet d'un enjeu particulier sur le littoral et notamment celles qui, par leur qualité exceptionnelle, peuvent présenter une vulnérabilité face à des pressions humaines ou à leur accroissement.

La décomposition des ressources objective le contenu du système de ressources du territoire et établit les liens étroits avec le vécu des espaces littoraux. Elle offre une grille générique, dans laquelle chaque territoire peut être abordé principalement par quelques éléments, retenus en fonction des enjeux forts et spécifiques qui s'y attachent. Elle facilite ainsi la lecture intégrée des ressources qui entrent en jeu dans la détermination de la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux en se référant aux trois piliers du développement durable.

Du point de vue de la méthode d'évaluation, la classification proposée ici répond à quatre objectifs :

1. permettre d'asseoir la connaissance du territoire dont la capacité d'accueil et de développement est évaluée ;
2. standardiser l'évaluation de la capacité d'accueil ;
3. organiser les points d'entrée dans une réalité littorale complexe ;
4. être un outil-support en vue de la reproductibilité de la méthode d'évaluation dans d'autres territoires littoraux.

7 Définition de « ressource »

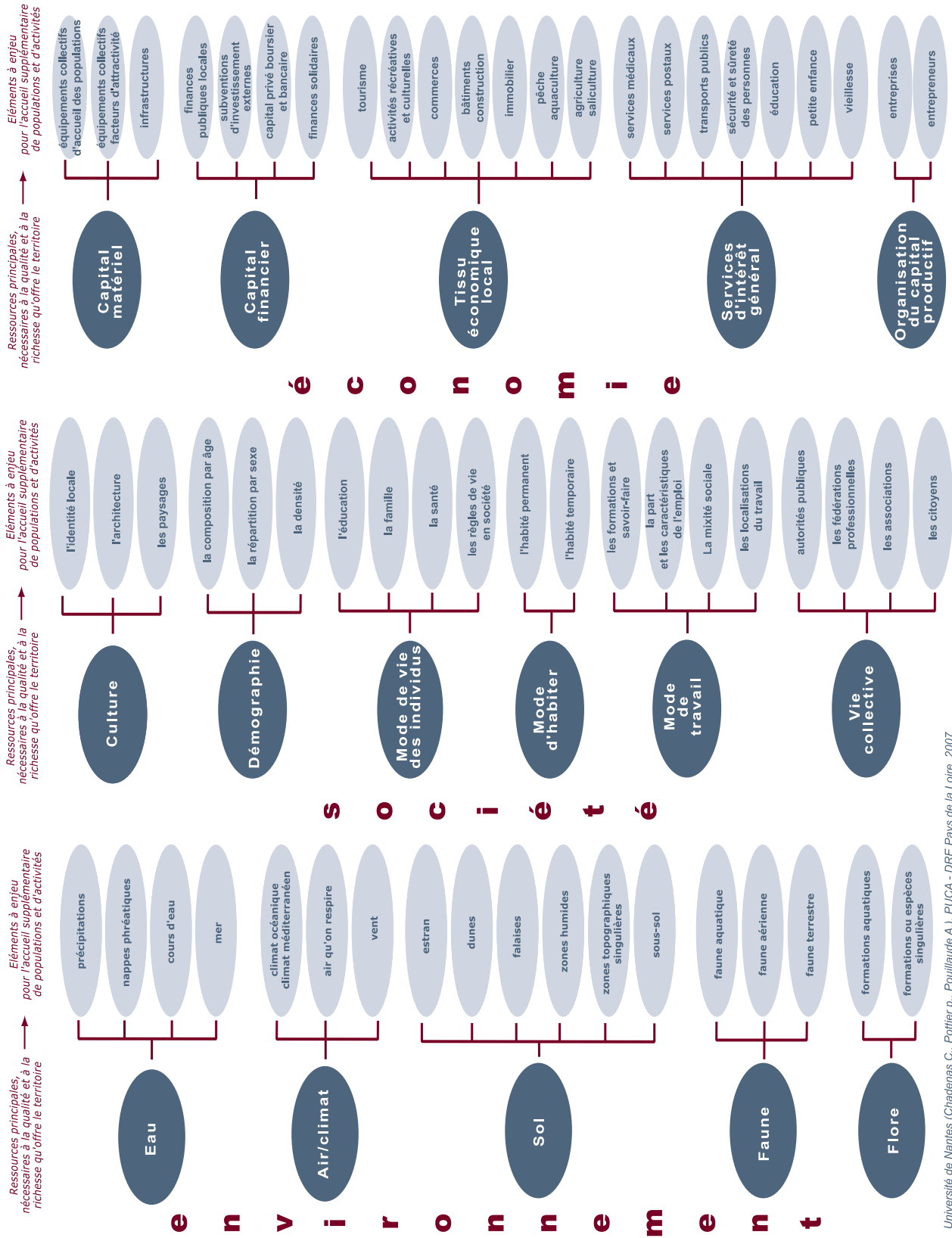


Fig. 1 : le système de ressources du territoire confronté à la pression anthropique

Il en découle deux niveaux de classification :

- le premier concerne les ressources principales. Elles sont communes à tous les territoires. Elles en font leur richesse et leur qualité ;
- 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 attirent particulièrement l'attention car ils contribuent à préciser la capacité d'accueil.

Cette classification n'a pas vocation à être exhaustive. Elle doit permettre de mettre en évidence les ressources devant être considérées dans le cadre d'une évaluation de la capacité d'accueil et de développement d'un territoire littoral. Nous invitons le lecteur à se référer à Pottier, Chadenas, Pouillaude, Struillou, 2009 pour une explication détaillée de chaque ressource ou élément à enjeu.

a. La sphère environnementale des ressources

Les enjeux liés à cette sphère de ressources sont principalement liés à deux caractéristiques : la première est la valeur intrinsèque des milieux naturels. Leur diminution éventuelle ou leur disparition totale met en péril leur cohérence. La seconde peut être abordée sous un angle plus socioéconomique à travers les services rendus par les écosystèmes à la société : la forêt participe à la régulation du climat, les zones humides peuvent être utilisées pour épurer les eaux usées, et plus directement encore, concernant la capacité d'accueil des territoires littoraux, la spécificité de leurs écotones⁸ est un facteur d'attractivité touristique (plages, dunes, paysages singuliers...). Dans le domaine de l'environnement naturel (fig. 1), les cinq ressources principales, nécessaires à la qualité et à la richesse qu'offre le territoire sont : l'eau, l'air, le sol, la faune et la flore⁹.

L'eau : précipitations, nappes phréatiques, cours d'eau, mer

La variabilité géographique et temporelle de la disponibilité en eau sur un territoire et son renouvellement aléatoire sont deux éléments importants à prendre en compte pour l'évaluation de la capacité d'accueil. Les ponctions sur cette ressource sont d'autant plus préjudiciables qu'elles ne tiennent pas compte de ces particularités : l'eau est en effet consommée de manière accrue en période estivale par le tourisme, l'agriculture, à une période où elle est moins disponible. Par ailleurs, la notion de cycle de l'eau est primordiale pour comprendre les enchaînements en boucle des effets d'une pollution, par exemple, sur l'ensemble des composantes de ce cycle, depuis l'amont des cours d'eau jusqu'à la mer.

L'air : climat, air respiré, vent

Pour permettre l'accueil supplémentaire de populations, l'air doit être de bonne qualité : le « bon » air n'attire-t-il pas certains touristes ? Avec l'air, le vent constitue un autre élément pour lequel des activités se sont développées. Ce dernier peut aujourd'hui être considéré comme une ressource liée à l'environnement à travers le développement des énergies renouvelables, telles que les éoliennes.

Le sol : estran, dunes, falaises, zones humides, zones topographiques singulières (plaine littorale, versant montagneux, vallée côtière...), sous-sol

C'est le support de la vie. Il peut être tout à fait quelconque ou au contraire être considéré comme extraordinaire. L'enjeu fondamental lié au sol, c'est son caractère particulièrement limité sur le littoral. Sa mise en valeur est liée à ses composantes et à son accessibilité : il est plus facile de mettre en valeur une plaine, qu'une colline (agriculture, urbanisation).

La faune : aquatique, aérienne, terrestre

La faune est une ressource fondamentale pour l'accueil supplémentaire de populations à travers deux formes :

- la faune élevée, contrôlée, assure les besoins alimentaires de la population : l'augmentation de la pression anthropique entraîne une croissance des besoins ;
- la faune sauvage contribue au maintien du cycle de vie/et à une image « naturelle » du territoire. Elle est sensible à certaines périodes cruciales de son cycle et donc liée à la saisonnalité de la fréquentation.

La flore : formations aquatiques, formations ou espèces singulières

La flore est une ressource fondamentale pour l'accueil supplémentaire de population à travers deux formes :

- la flore cultivée assure les besoins alimentaires et énergétiques de la population ;
- la flore sauvage contribue au maintien du cycle de vie, elle participe par exemple, à la lutte contre l'effet de serre (forêt = puits de carbone), elle contribue à la qualité de l'eau et des sols et à une image « naturelle » recherchée par certains touristes.

⁸ Un écotone est une zone de transition et de contact entre deux écosystèmes.

⁹ Contrairement à la pratique courante qui ne distingue pas la faune de la flore (= la biodiversité), le choix a été fait ici de distinguer ces deux ressources principales. En effet, concernant l'évaluation de la capacité d'accueil et de développement d'un territoire littoral, leur prise en compte est très différente : par exemple, la gestion d'un stock de coques n'a que peu de choses à voir avec la préservation d'un massif dunaire fortement dégradé sous l'effet d'un piétinement excessif.

b. La sphère sociale des ressources

Dans le domaine de la construction sociale, comme dans celui de l'environnement ou de l'économie, certaines composantes représentent par leur qualité et leur richesse des ressources reconnues comme essentielles pour un territoire donné et les sociétés qui l'occupent : par exemple, certains héritages architecturaux contribuent à la richesse de stations balnéaires (anciennes villas des premiers bains de mer) ; la diversité sociale préservée grâce à une offre d'hébergement adaptée garantissant l'accès du littoral au plus

grand nombre ; ou encore le savoir-faire d'un groupe professionnel qui exerce sur le littoral une activité très spécifique et remarquable (les paludiers, les pêcheurs...). Certaines de ces ressources confrontées à l'augmentation de la pression anthropique peuvent être transformées, mises en danger, être endommagées, détériorées, voire s'épuiser.

Six grands domaines de ressources peuvent être associés aux questions de société (fig. 1) : la culture, la démographie, le mode de vie des individus, le mode d'habiter, de travailler, et la vie collective (de la structure sociale).

La culture : identité locale, architecture, paysage

Le plus souvent identifiées comme des éléments patrimoniaux qui se transmettent d'une génération à une autre, ces ressources peuvent subir des transformations sous la pression croissante des activités et des populations. La société fait alors le sacrifice d'une partie de son identité, de son histoire ou de ses constructions collectives. Les enjeux rattachés à cette dégradation peuvent pourtant être déterminants, souligner la possible perte d'une partie ou de la totalité de l'image (la représentation) que la société et le territoire renvoient vers l'extérieur, et donc de son attrait.

La démographie : composition par âge, répartition par sexe, densité de population

La composition démographique équilibrée d'un territoire est importante pour son développement. L'hypothèse selon laquelle cette richesse serait altérée par une augmentation des pressions anthropiques peut être confirmée par un déséquilibre de la composition par âge, la baisse de la population en âge d'être active, ou une densité touristique excessive par rapport à la population permanente.

Le mode de vie des individus : éducation, famille, santé, règles de vie en société

Les composantes essentielles de la société peuvent être mises à mal par une pression accrue venue notamment de l'extérieur ou générée par un rythme de vie atypique ou destructurant (saisonnier). Les nuisances provoquées par l'augmentation de la circulation, des vols et des bagarres, ou encore la multiplication des dépôts sauvages de déchets altèrent alors les conditions de vie locale et amènent à poser la question de l'impact d'une croissance non maîtrisée de populations et d'activités.

Le mode d'habiter : habité permanent, habité temporaire

La qualité de l'habitat est devenue un élément fondamental de la qualité de la vie. Elle représente donc une richesse qui peut être aussi remise en cause par une pression extérieure qui génère le plus souvent exclusion, ségrégation, disparition de la diversité des formes d'hébergement...

Le mode de travail : formation et savoir-faire, part et caractéristiques de l'emploi, mixité sociale, localisation du travail

L'hypothèse principale s'attache à reconnaître que chaque territoire et chaque société qui l'occupe peut renfermer une richesse en termes de savoir-faire, que l'accès à l'emploi est un facteur de cohésion sociale ou encore que la possibilité de travailler à proximité de son domicile contribue à la qualité de la vie.

La vie collective (structure sociale) : autorités publiques, fédérations professionnelles, associations, citoyens

La question principale s'appuie sur l'hypothèse qu'un débat entre intérêts contradictoires représente une richesse et un équilibre qu'il faut préserver. Cette ressource qui traduit la bonne santé des relations entre les groupes d'intérêts ou d'acteurs peut être altérée par une pression anthropique non maîtrisée, s'accompagnant de nombreuses frictions (plaintes, recours au tribunal administratif, augmentation exceptionnelle d'associations de riverains...).

c. La sphère économique des ressources

Les sociétés qui occupent le littoral peuvent s'appuyer sur des ressources économiques, en sus des ressources environnementales et sociales, afin de susciter l'arrivée supplémentaire de populations et d'activités ou d'accompagner cette pression anthropique accrue. En particulier, la question de la gestion de la saisonnalité de la présence des populations, qui demande en réponse de mobiliser les

ressources économiques sur une base saisonnière, se pose de manière récurrente pour l'ensemble des ressources économiques.

Dans une perspective de bien-être matériel, cinq ressources économiques principales (fig. 1) sont mobilisées pour satisfaire les besoins, plus importants en volume et évolutifs en qualité, des populations présentes : le capital matériel, le capital financier, le tissu économique local, l'offre de services d'intérêt général et le mode d'organisation du capital productif.

Le capital matériel : équipements collectifs d'accueil des populations, équipements collectifs facteurs d'attractivité, infrastructures

Le capital matériel est ici entendu dans un sens technique de facteur de production. Il recouvre l'ensemble des moyens matériels mis en œuvre pour aboutir à la production d'un bien, d'un service marchand ou non marchand. Le volume du capital matériel permet-il d'assurer l'accueil supplémentaire de populations saisonnières comme permanentes dans des conditions normales de fonctionnement ? Le niveau et la qualité technique du capital matériel permettent-ils d'amoinrir les impacts environnementaux et sociaux de la pression anthropique qui s'exerce sur les territoires littoraux ? Le niveau d'équipement du territoire contribue-t-il à son attractivité ?

Le capital financier : finances publiques locales, subventions d'investissement externes, capital privé boursier et bancaire, finances solidaires

Le capital financier recouvre les moyens pécuniaires mobilisables ou mobilisés pour permettre les créations d'entreprises ou leur extension, ainsi que la production de biens publics. Dans les deux cas, leurs possibilités de financement sont déterminantes car l'accueil supplémentaire de populations crée le besoin de faire évoluer tant l'offre de biens issue du tissu économique local que l'offre de services d'intérêt général, même si les sources de financement de l'activité peuvent être extérieures au territoire littoral.

Le tissu économique local : tourisme, activités récréatives et culturelles, commerce, bâtiment, immobilier, pêche et aquaculture, agriculture et saliculture

Le tissu économique local détermine les possibilités d'offre de biens et de services aux populations accueillies sur le territoire. L'arrivée de nouvelles populations, de touristes ou de nouvelles activités peut provoquer sur le temps court comme sur le temps long un ajustement de l'appareil productif, au travers par exemple d'une augmentation saisonnière de l'activité ou bien d'une évolution de la place respective des activités traditionnelles et des activités touristiques. Les secteurs se différencient en effet par leur dynamisme, les uns présentent une croissance (progression du chiffre d'affaires...) tandis que les autres peinent à se maintenir pour des raisons qui ne sont pas exclusivement liées au territoire (exemple répartition des quotas de pêche européens). Réciproquement, le tissu économique local peut, par sa nature, susciter une arrivée supplémentaire de populations : la construction permet l'accroissement du nombre de résidences secondaires. De plus, les secteurs possèdent des perspectives différenciées de capter la dépense touristique.

Enfin, le tissu économique local questionne au-delà du seul domaine économique : l'emploi saisonnier ou permanent est un enjeu fort, de même que l'intérêt économique d'une eau de qualité par exemple.

L'offre de services d'intérêt général : services médicaux, services postaux, sécurité et sûreté des personnes, éducation, petite enfance, vieillesse

Quelles transformations de l'offre de services publics et privés l'accueil temporaire ou permanent supplémentaire de populations et d'activités engendre-t-il ? Le changement de dimension de la population ne fait-il pas apparaître des situations de carences dans l'offre de services d'intérêt général ? Quelles adaptations de l'offre de services d'intérêt général seraient nécessaires afin de l'ajuster aux demandes, éventuellement en évolution, des personnes et des familles du territoire ?

Le mode d'organisation du capital productif : entreprises, entrepreneurs

Le mode d'organisation du capital productif local contribue à la capacité du territoire à assurer la production de biens et de services demandée par la population supplémentaire présente de manière permanente ou saisonnière. Il s'agit pour la société de gérer une croissance rapide liée à l'accueil touristique en s'appuyant sur ses entreprises et ses entrepreneurs. Quels liens clients-fournisseurs entre les entreprises permanentes et celles qui sont exclusivement saisonnières ?

d. Les ressources complexes, à la croisée des trois sphères

Cette classification des ressources s'appuie essentiellement sur des éléments simples reconnus comme nécessaires au projet de territoire et contribuant à la richesse ou à la qualité qu'offrent le milieu et les sociétés qui l'occupent. D'autres éléments, également perçus comme déterminants pour le territoire en évaluation, sont d'une construction plus complexe et ne peuvent donc pas, pour cette raison, être assimilés à une ressource au sens retenu dans cette classification. Il s'agit d'éléments transversaux, couvrant deux ou/et trois sphères du Développement durable (environnement, société et économie), dont l'émergence est liée à un

ensemble de ressources simples en interaction les unes avec les autres.

Par exemple, le foncier est un élément complexe qui ne peut être limité à une ressource simple. Sa transversalité associe les domaines :

- de l'environnement : il concerne alors directement la ressource sol. Son étendue plus ou moins importante et l'augmentation du prix du foncier augmentent la pression sur cette ressource, particulièrement dans certains secteurs sensibles. Le risque est de voir se réduire, par endroit, la diversité des usages ;
- de la société : il concerne directement le mode d'habiter qui, par la concurrence pour accéder à la propriété foncière, subit l'exclusion d'une partie de la population à faible revenu ;

- et enfin de l'économie : il concerne directement le capital financier public qui, sous l'effet du prix du foncier, voit se réduire ses capacités de mobilisation financière pour répondre à l'ensemble des besoins en équipement notamment.

La prise en compte du foncier, dans sa complexité et sa transversalité, doit donc se situer à un autre niveau

de la mise en œuvre de la démarche, celui de la reconnaissance du principe de « partage du foncier » comme un enjeu essentiel pour l'avenir du territoire.

Il permet ainsi, son possible éclairage par un sous-ensemble d'indicateurs parmi la totalité de ceux retenus pour l'évaluation plus globale de la capacité d'accueil (voir partie II).

3. Vers le projet de territoire : de la capacité d'accueil à la capacité de développement

3.1. Mettre en perspective le territoire avec une « capacité de développement »

L'enjeu fondamental de la démarche de détermination de la capacité d'accueil des territoires littoraux est d'aider les collectivités locales à mener un projet qui ne mette pas en péril le système de ressources de leur territoire. Il s'agit en effet d'éviter que les impacts négatifs de la pression démographique et de la fréquentation touristique puissent entraîner les territoires littoraux vers une dynamique involutive d'érosion/épuiement des ressources telle, que leur pénurie pourrait hypothéquer jusqu'au développement local. Ceci incite à évaluer et suivre le degré d'usage des ressources des territoires littoraux. La finalité de l'évaluation est alors de mettre le territoire en projet, comme le demande la loi SRU. Il s'agit d'adopter une démarche davantage tournée vers l'avenir, qui étende la réflexion aux changements de nature à l'œuvre sur un territoire littoral.

Le concept de capacité d'accueil s'imbrique ainsi dans une notion plus large de capacité de développement, marquant un changement d'échelle dans la réflexion en portant ainsi à la fois sur le besoin de cadrage et le besoin d'orientation de l'action territoriale.

La capacité de développement est définie comme

l'ensemble des possibilités offertes par le système de ressources du territoire dans la perspective de mise en place de son projet.

3.2. Les particularités du capital de ressources dans le projet de territoire

Cette capacité d'accueil et de développement repose sur trois manières d'aborder les ressources et leurs évolutions sur les territoires littoraux :

- la transversalité qui interroge sur la complexité du système de ressources du territoire et met en relief les interactions entre les ressources ;
- la prise en compte de la saisonnalité des pressions ;
- l'interrogation spécifique des mutations en cours qui affectent les différents stocks de capital (naturel ou environnemental, social ou humain, économique ou financier).

a. Une vision transversale des ressources

L'approche transversale de la capacité d'accueil est fondée sur une vision territoriale des ressources littorales. Elle permet de dépasser les approches verticales basées sur l'analyse de secteurs particuliers.

Elle tient compte de trois éléments déterminants de la capacité d'accueil d'un territoire littoral :

1- Les facteurs limitants de l'accueil supplémentaire de populations et d'activités proviennent essentiellement du fait que certaines ressources sont présentes en quantité limitée à un instant t ou à long terme sur un territoire.

2- La probabilité des situations de saturation, de dysfonctionnement, de vulnérabilité des ressources, voire de leur épuiement, est augmentée du fait que plusieurs secteurs et acteurs puisent dans les mêmes stocks de ressources ou les utilisent simultanément, soit en ignorant l'interdépendance de leurs usages, soit en tenant compte de leur rareté relative par des stratégies de concurrence.

3- La dépendance mutuelle indirecte entre les différents acteurs et activités : une activité qui transforme la qualité d'une ressource a un impact sur celles qui

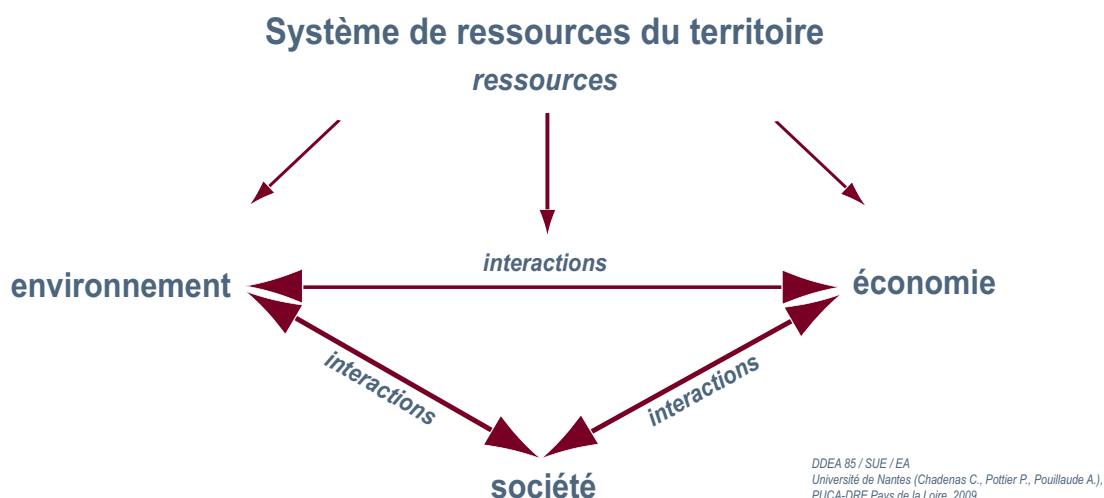


Fig. 2 : la prise en compte des interactions entre les ressources

l'utilisent également. Elle pourrait prendre une forme d'autant plus active que l'usage des ressources s'accompagne de situations de saturation, de dysfonctionnements et de vulnérabilité. Les impacts pour le territoire du respect du niveau de capacité d'accueil ou de son dépassement portent sur l'ensemble du système de ressources du territoire.

La détermination de la capacité d'accueil oblige à une démarche transversale (fig. 2). En introduisant le système de ressources du territoire, elle permet une vision horizontale du processus, intégrée à la fois aux niveaux spatial, temporel et sectoriel.

b. La saisonnalité des pressions

Actuellement, la discussion sur la capacité d'accueil porte sur la période estivale et reste souvent limitée à la question de la capacité d'hébergement touristique. Pourtant, la saisonnalité de la fréquentation constitue à la fois :

- un facteur de pression et de prélèvement aggravé sur les ressources littorales en raison des différentes formes que prend la fréquentation du littoral.

La saison touristique estivale traditionnelle et son cortège de saturations produisent des impacts sur le milieu naturel et sur les populations résidentes (ressenti comme un dérangement plus ou moins important lié à la capacité d'accueil) : densité de population, d'équipements collectifs, de résidences secondaires...

Cette fréquentation peut également être très ponctuelle, le temps d'un week-end de grandes marées, qui augmente les prélèvements sur le milieu

nécessitant la mise en place de seuils de cueillette sur le milieu en fonction des espèces prélevées.

- un facteur de perturbations environnementales car les ressources ont des pas de temps différents.

Pour la détermination de la capacité d'accueil, la période estivale représente un temps important de pression et/ou de ponction sur les ressources. Mais d'autres périodes caractérisées par une moindre fréquentation constituent néanmoins des temps critiques pour nombre de ressources : le piétinement sur les dunes, au printemps, est préjudiciable pour les oiseaux qui y nichent (risque de destruction des nids).

c. Les mutations en cours

Aujourd'hui, la vision de la capacité d'accueil est figée dans un chiffre fixe sans suivi (taux de remplissage des structures d'hébergement par exemple), alors qu'elle évolue de fait dans le temps et dans l'espace, avec le territoire.

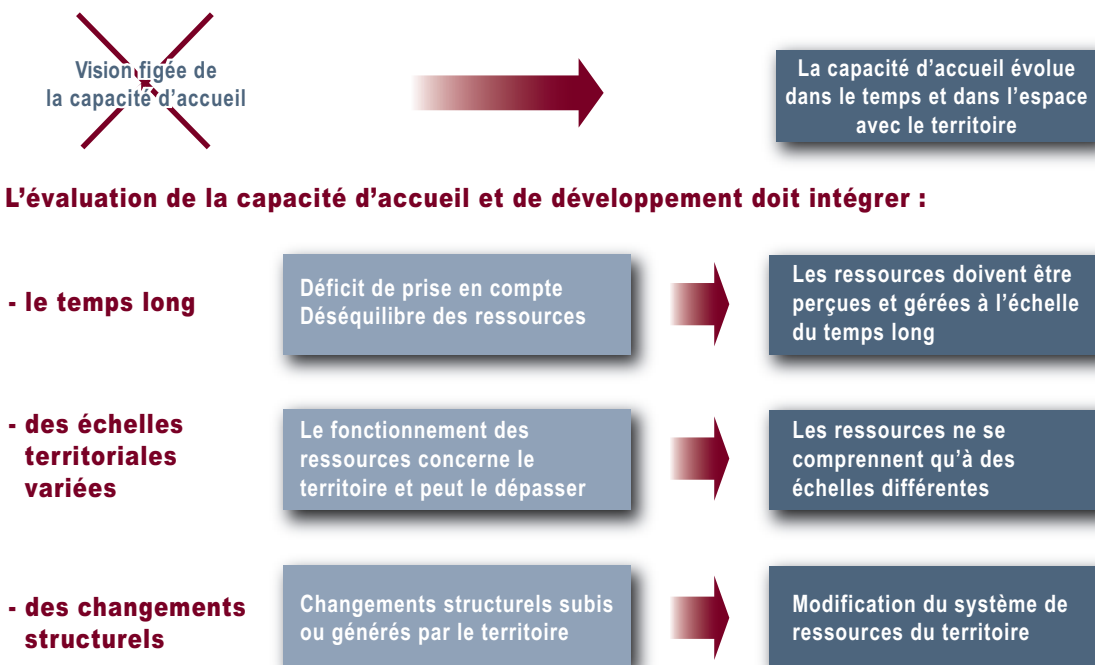
Il est donc nécessaire de tenir compte des trois éléments présents (fig. 3) :

- **le temps long** : aujourd'hui, il y a un déficit de prise en compte du temps long dans l'action, car le projet de territoire se base essentiellement sur le temps politique qui est un temps court. Ce déficit est facteur de déséquilibres, notamment du fait qu'une ressource doit aussi être perçue, voire gérée, à l'échelle du temps long. Le temps long, c'est autant le passé que l'avenir. Ceci implique une réflexion de durabilité prospective, un suivi à long terme des décisions sur la capacité d'accueil et de développement du territoire ;

- **les échelles territoriales variées** : les cartes des EPCI sont systématiquement représentées avec les limites communales. Or, leurs superficies présentent souvent des différences rendant les comparaisons absurdes, alors que les processus sont le plus fréquemment transversaux, attachés à la proximité du rivage (espaces proches), à la prise en compte de territoires fragiles (terres agricoles de culture spécialisée, L. 146-6, ZNIEFF...), ou encore de polarisations qui structurent l'occupation humaine sans tenir

compte des limites communales (front balnéaire, pôle urbain et son bassin de vie...) ;

- **et les changements structurels** : ils sont subis ou générés par le territoire. Ils induisent une modification du système de ressources du territoire et donc de la capacité d'accueil et de développement. Ainsi, le changement climatique s'accompagnera d'une élévation du niveau de la mer risquant de réduire la profondeur des plages et donc leur capacité d'accueil.



Université de Nantes (Chademas C., Pollier P., Poullaud A.) DRE Pays de la Loire-MSH, 2008

Fig. 3 : les mutations en cours

4. La capacité d'accueil ne se calcule pas, elle se co-construit

L'intégration de la transversalité, de la saisonnalité et des mutations en cours modifie finalement l'approche méthodologique de détermination de la capacité d'accueil et de développement en repositionnant les questions de concertation entre les acteurs, comme celles des états de référence, au cœur de la démarche.

4.1 Une prise en compte hiérarchisée des ressources.

L'ensemble des équilibres relève de choix politiques qui consistent en un questionnement sur :

- **ce qui doit être considéré comme les ressources prioritaires ou à fort enjeu d'un**

territoire : la démarche de détermination de la capacité d'accueil passe forcément par la prise en compte de la capacité de développement qui exprime des choix hiérarchisés quant à l'importance des ressources et va ainsi, sur un territoire donné, mettre l'accent sur certaines ressources particulièrement vulnérables.

Ainsi, les plages réduites en surface de certaines régions littorales représentent une ressource vite saturée et facteur de limitation de la capacité d'accueil, alors que dans d'autres régions, leur reconnaissance comme ressource prioritaire à fort enjeu n'est pas de mise, car leur étendue est vaste ou simplement la pression touristique qui s'y exerce n'est pas susceptible de les saturer ;

- **ce que sont les principes fondamentaux, orientant la gestion du système de ressources du territoire. Ils constituent les orientations et sont déclinés différemment suivant les acteurs** : le projet de territoire s'appuie inévitablement sur des principes fondamentaux qui sont liés au projet lui-même ou aux contextes dans lequel il s'élabore (DTA, lois et principes nationaux, recommandations et protocoles européens...). Son intégration avec la démarche de détermination de la capacité d'accueil peut alors s'imaginer comme une traduction des principes fondamentaux du projet de territoire dans la capacité de développement, par la prise en compte de certaines ressources reconnues comme prioritaires, car directement concernées par ces principes fondamentaux ;

- **les seuils au-delà desquels la situation est jugée dommageable ou inacceptable pour la société** : le fait que l'accueil de populations soit porteur de changements ou de mutations pouvant constituer un risque pour les milieux naturels, comme pour les corps sociaux, économiques et institutionnels, appelle les acteurs publics et la société civile à se positionner quant au degré de changement qu'ils souhaitent arrêter comme base de leur développement local littoral.

Le risque est considéré ici au regard des effets produits par la pression humaine mal contrôlée sur les ressources environnementales, sociétales et économiques, c'est-à-dire par l'évaluation des modifications et atteintes qui leur sont ainsi portées. L'acceptation du risque dépend alors de critères retenus et de leur ajustement à l'aide de valeurs seuils. Il en ressort ainsi que certaines ressources apparaissent plus vulnérables que d'autres, que certaines ressources semblent plus durablement détériorées, épuisées que d'autres.

Le sens de la démarche implique la concertation et l'échange sur les priorités qui doivent être retenues dans l'exercice de détermination de la capacité d'accueil, et notamment au sujet des ressources à enjeu et de l'évaluation de leur niveau d'évolution et de leur mise en danger.

4.2 La concertation au cours de l'évaluation

La prise en compte élargie et intégrée des critères d'appréciation de la capacité d'accueil impose une approche nouvelle et notamment l'ouverture à la concertation entre les différents acteurs impliqués dans le projet de territoire à mettre en place, par exemple.

Ainsi, la capacité d'accueil se co-construit autant qu'elle se calcule. Son évaluation relève de plusieurs niveaux de décision, impliquant tant les collectivités locales que les services déconcentrés de l'État, mais également d'une participation plus large au niveau du territoire, impliquant les principaux acteurs de la vie locale, acteurs économiques, associations, résidents permanents associés à des acteurs extérieurs, opérateurs touristiques, chambres consulaires, universitaires, résidents temporaires...

La diversité des acteurs dans le processus d'évaluation de la capacité d'accueil impose la confrontation des points de vue, des stratégies et d'intérêts quelquefois contradictoires, voire conflictuels. Elle apparaît indispensable à l'émergence d'une nouvelle gouvernance dont la concertation, la co-construction et au-delà la co-décision s'imposent comme des modes d'éclairage apportés à la question de ce que le système de ressources du territoire est en mesure de supporter comme pression humaine, comme usages et comme pratiques.

La démarche n'est pas toujours simple à engager. Elle dépend des rapports entretenus entre les acteurs locaux et des conditions déjà existantes des échanges entre les collectivités et les services de l'État. Elle nécessite du temps et une volonté d'aboutir, une réelle maîtrise d'œuvre et des moyens financiers et humains.

Dans la méthode d'évaluation de la capacité d'accueil proposée, la démarche comporte une succession d'étapes importantes. La procédure se conduit au sein d'un **comité de pilotage** composé des représentants de la collectivité locale, éventuellement élargi à leur initiative, et au sein d'une **équipe projet** constituée par les services de la maîtrise d'ouvrage et le maître d'œuvre, associant le plus souvent les services territoriaux de l'État et les structures de concertation existantes (Conseil économique et social...) ainsi que les experts reconnus des questions à traiter.

La contribution du groupe de réflexion élargi est essentielle. **Trois étapes se dessinent pour évaluer la capacité d'accueil du territoire expertisé :**

- **le repérage des ressources à enjeu du territoire**, celles qui en font l'originalité et la richesse, celles reconnues comme faisant partie du capital de départ qu'il convient de ne pas hypothéquer, mais au contraire de renforcer et de préserver ;

- **l'émergence de questionnements, qui s'attache à évaluer les situations de déséquilibre provoquées par l'augmentation de populations et d'activités sur le système de ressources du territoire.** Elle implique la reconnaissance de relations entre les ressources et, au-delà, des principes fondamentaux qui vont structurer la démarche en articulant les capacités d'accueil et de développement ;

- **la mise en place du système d'indicateurs** et notamment le choix des données à prendre en compte et surtout des seuils qui vont permettre l'évaluation des situations de déséquilibre des ressources.

Si la démarche s'inscrit de façon évidente dans une négociation, elle doit être aussi et avant tout l'occasion d'une réelle interrogation collective. Le rôle de l'animation du comité de pilotage élargi est essentiel, car de sa qualité vont dépendre la richesse de la réflexion et la valeur qui lui sera alors accordée. L'enjeu de la co-construction est particulièrement évident dans la mise en place du système d'indicateurs et de l'évaluation des ressources, car

c'est à ce moment que se produit la véritable détermination de la capacité d'accueil, puis de la capacité de développement.

4.3 Les états de référence

L'identification des seuils ou limites au-delà desquelles une ressource est modifiée, voire mise en danger, se fait non seulement par interrogation des pressions qui s'exercent sur cette ressource, mais également par reconnaissance du niveau atteint et de son acceptabilité ou non.

Dans certains domaines souvent techniques et faisant intervenir des instances de régulation, il est possible d'utiliser des seuils normalisés et établis, soit juridiquement comme pour la qualité de l'eau, soit par expertise comme pour la densité d'occupation des plages ou l'appréciation de la capacité résiduelle d'urbanisation (Clémenceau, 2007). Mais dans beaucoup d'autres domaines, la référence est plus incertaine, car les objectifs et les programmes n'existent pas (Lemaître, 2007). L'évaluation va alors dépendre de la négociation entre les acteurs et des rapports d'intérêt et de force qui vont se jouer sur le territoire.

Il existe enfin un domaine dans lequel la référence est importante à considérer, quoique difficile à évaluer, c'est la référence sociale du ressenti ou de la perception collective spontanée. Les références, les normes utilisées par les sociétés ont en effet un caractère subjectif accentuant la difficulté de leur prise en compte, mais elles n'en sont pas moins importantes et à considérer.

Conclusion de la partie I

Les fondements conceptuels et méthodologiques développés dans les pages qui précèdent posent les bases d'une approche intégrée de la capacité d'accueil et de développement des espaces littoraux.

Celle-ci pose comme hypothèse centrale que tout espace littoral présente un capital en termes de **ressources** à la fois humaines, environnementales et économiques. Ce capital, qu'il est possible de décrire comme le **système de ressources du territoire**, est directement mis en jeu par l'augmentation des populations, temporaires et/ou permanentes et des activités. Il en découle alors que **déterminer la capacité d'accueil d'un territoire littoral revient à faire évaluer le niveau maximum de pression pouvant y être exercé par cet apport supplémentaire**, sans altérer le capital de départ, c'est-à-dire sans mettre en péril les spécificités du système de ressources du territoire littoral mis en étude.

La démarche s'accompagne de positions méthodologiques qui découlent logiquement des contours conceptuels qui sont proposés. Tout d'abord, l'évaluation du système de ressources du territoire ne peut se faire que dans le cadre d'une approche intégrée :

- non seulement par la prise en compte globale des ressources appartenant aux trois sphères du Développement durable (environnement, société, économie), mais également par le souci de

placer les interactions entre ressources au cœur de l'évaluation ;

- mais aussi, par la proposition d'une approche pragmatique qui s'appuie sur l'éclairage des déséquilibres des ressources d'un territoire, révélant ainsi autant de situations de non-maîtrise de l'apport supplémentaire de populations et d'activités et, par extension, de dépassement de la capacité d'accueil.

Enfin, cette construction s'inscrivant inévitablement dans le cadre d'un projet de territoire, c'est en privilégiant la concertation entre les acteurs que ces situations de déséquilibre peuvent être mises au jour, discutées puis évaluées.

À la suite de cette étape de construction, il semble à présent essentiel d'engager la réflexion sur le choix des variables d'observation et d'évaluation les plus adaptées à la perception des situations de sur-exploitation, de maintien, de conservation/restauration, voire de croissance et d'accumulation, élément de ressource par élément de ressource. Cette nouvelle étape devra alors poser les critères de référence qui pourront permettre cette évaluation, au regard d'aspects juridiques, d'expertise, de comparaison d'une époque à une autre, d'un littoral à un autre ou de choix fondamentaux exprimés par les principaux groupes d'acteurs.

PARTIE 2

Méthodologie d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux

Qu'est-ce que déterminer sa capacité d'accueil et de développement pour une collectivité locale ?

C'est évaluer si l'accueil de populations et d'activités, permanentes ou saisonnières, que la collectivité envisage est compatible avec les ressources disponibles et les objectifs qu'elle porte pour son territoire.

La capacité d'accueil maximum est atteinte quand apparaît l'altération inacceptable d'une ou plusieurs ressources, quand le « capital de ressources du

territoire » apparaît mis en péril. Par conséquent, il s'agit de questionner les ressources du territoire dans leur ensemble (environnementales, sociales et économiques) au regard de la pression humaine.

La méthode d'évaluation proposée aboutit à éclairer la maîtrise ou la non-maîtrise de la capacité d'accueil et de développement du territoire par un système d'alerte et de veille, qui identifie les marges de manœuvre, les risques de rupture et les situations de saturation des ressources.

1. Procédure de co-construction de l'évaluation de la capacité d'accueil et de développement

Avant de mettre en œuvre la mesure, il s'agit de définir concrètement ce que l'on a besoin de mesurer. Pour limiter le risque que l'évaluation intégrée (environnement, société, économie) ne prétende à une évaluation exhaustive impossible à mettre en œuvre, le référentiel de questionnements des ressources délimite en amont le système d'indicateurs d'un territoire particulier. Il constitue les deux premières étapes de l'évaluation (fig. 4).

L'ambition de l'évaluation est bien d'apporter une information sélective correspondant aux enjeux et aux choix du territoire expertisé. **Elle est adaptée à ses spécificités.**

L'évaluation de la capacité d'accueil et de développement se co-construit en trois étapes (fig. 4) :

- **Étape 1** : la mise en péril des ressources sur un territoire spécifique est abordée par les **acteurs du territoire** - collectivités locales, services de l'État, experts, société civile - afin de **mettre en lumière leur éventuelle** fragilisation, leur altération, leur épuisement ou au contraire, leur consolidation, du fait de la pression humaine.

Par exemple, sur le site de l'étang de Thau dans le Languedoc-Roussillon, le problème de la pollution de la ressource « eau » est reconnu comme un enjeu central du territoire.

En fonction du niveau de réflexion déjà engagé sur le territoire et compte tenu des procédures en cours, les parties prenantes peuvent associer aux ressources à enjeux choisies quelques principes fondamentaux qui tiennent un rôle stratégique dans la gestion du capital de ressources du territoire.

L'élaboration du SCoT de l'étang de Thau prolonge la question de la pollution de l'eau au principe fondamental de

la « Gestion et préservation de l'eau ». Ce principe cherche à rendre plus compatibles les activités et les usages de l'étang de Thau, les uns étant source de pollution de la ressource, les autres nécessitant une bonne qualité de l'eau (Crinquant, 2005).

Cette étape 1 est facilitée par l'utilisation de la classification des ressources (fig. 1, p. 22).

- **Étape 2** : l'expertise territoriale consiste ensuite à **questionner ressource par ressource, les atteintes portées sur elles par la pression démographique et touristique.** Ce travail s'appuie sur une grille méthodologique d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement axée sur les enjeux en matière de fragilité des ressources mis en avant à l'étape 1.

Prolongeant l'exemple précédent, le niveau et les différents types de pollution de l'eau sont l'objet d'une attention particulière afin de qualifier l'atteinte portée à cette ressource. Les origines démographiques et touristiques de la dégradation de l'eau sont interrogées, les effluents des stations d'épuration sont aussi pris en considération sous l'angle de leur qualité et du lieu de rejet (proximité des plages, des parcs aquacoles). Enfin, les conséquences des différentes pollutions sur les autres ressources sont interrogées. En particulier, quelles sont les incidences des effluents des stations d'épuration sur la qualité des stocks de coquillages ? Sur le mode de travail des conchyliculteurs ? Sur la valeur ajoutée créée par les secteurs touristique et aquacole ? (Crinquant, 2005).

- **Étape 3** : la troisième et dernière étape vise à **mesurer la situation de maîtrise ou de non-maîtrise des ressources** identifiées dans les étapes 1 et 2, **en élaborant un système d'indicateurs.**

L'évaluation menée sur l'Étang de Thau pourrait ainsi dégager des indicateurs relatifs à la qualité des eaux au point de captage ou encore de capacité résiduelle de la

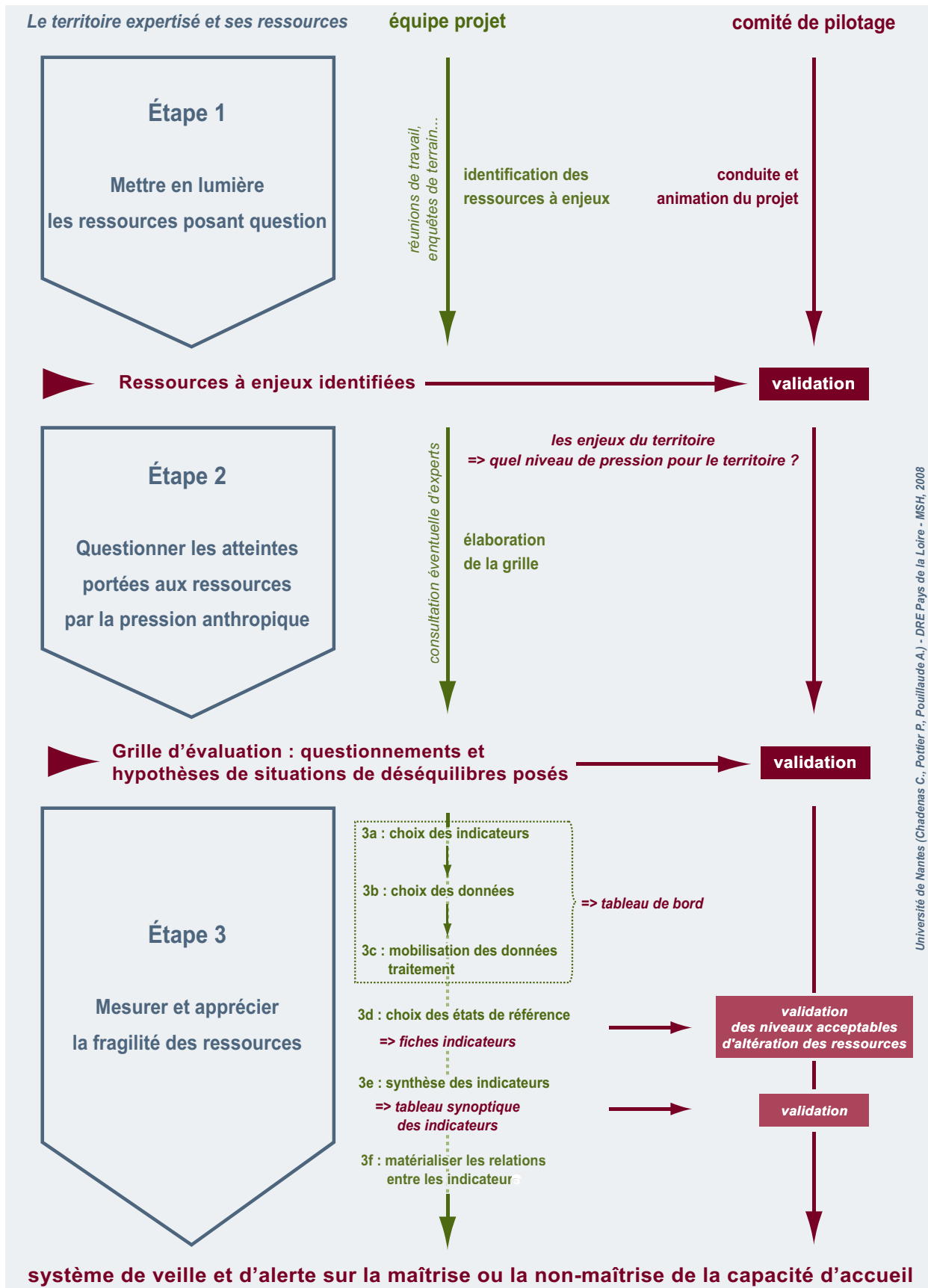


Fig. 4 : procédure d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement

station d'épuration et la valeur ajoutée du tourisme, de l'aquaculture ; des états de référence pour apprécier la situation actuelle au regard de normes, de situations passées, de comparaisons nationales ou internationales, du ressenti de la population... (Crinquant, 2005).

Ainsi, conformément aux préconisations de l'AFNOR¹⁰ pour la mise en œuvre d'un outil d'évaluation, la grille méthodologique de questionnement des ressources construite aux étapes 1 et 2, permet de définir la structure du système d'alerte et de veille (mis en place à l'étape 3).

La première étape fait émerger les ressources centrales concernées par la capacité d'accueil et de développement du territoire expertisé. La deuxième étape précise le contenu du système d'indicateurs de ce territoire, en capitalisant un certain nombre de questions posées au territoire confronté à un accueil supplémentaire de populations et d'activités. Le chiffrage des indicateurs de la capacité d'accueil par des données et leur seuillage viendront ensuite positionner le territoire quant à l'état de ses ressources lors de l'étape 3 (fig. 4).

1.1. Étape 1 : mettre en lumière les ressources posant question

a. Déroulé

L'évaluation de la capacité d'accueil commence par le repérage des principales ressources à enjeu sur le territoire expertisé. Elles en font son originalité et sa richesse ; elles sont reconnues comme faisant partie du capital de départ qu'il convient de ne pas

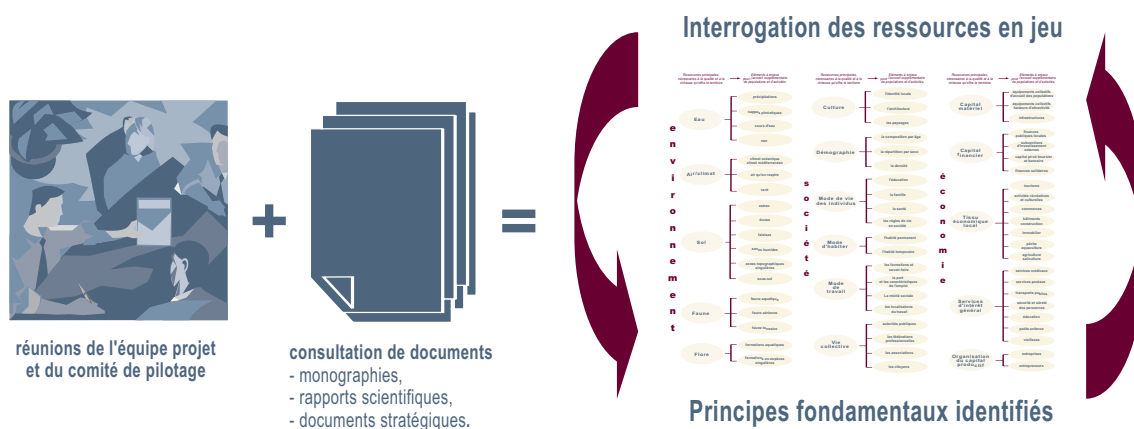
hypothéquer, mais au contraire de renforcer et de préserver.

Ce questionnement est mené par l'équipe projet, composé des élus locaux, des techniciens de la collectivité locale expertisée (commune, inter-communalité...), du conseil économique et social local... Il s'appuie sur la classification des ressources (fig. 1, p. 22). Deux à trois réunions sont nécessaires pour faire émerger les principales ressources à enjeu et les principes fondamentaux qui s'attachent au territoire en étude. Le déséquilibre d'une ressource peut également ressortir de la consultation de différents documents (fig. 5).

Parallèlement aux discussions au sein de l'équipe projet, les documents d'urbanisme en vigueur, les diagnostics territoriaux et les projets de territoire associés sont étudiés (rapport de présentation du/des PLU et leur(s) PADD, diagnostic préalable à l'établissement d'un SCoT...) ainsi que des études scientifiques qui apportent une connaissance supplémentaire sur le territoire.

b. La contribution essentielle du comité de pilotage élargi à l'évaluation

En pratique, les échanges au sein de l'équipe projet s'organisent autour de la classification des ressources (c'est-à-dire du système de ressources du territoire, voir fig. 1). La discussion la plus large, entre les différents acteurs, sur les ressources perçues comme vulnérables et potentiellement en danger est fondamentale car elle oriente la démarche sur un nombre limité d'objets de réflexion et laisse de côté



Université de Nantes (Chadenas C., Pottier P., Pouillaude A.), PUCA - DRE Pays de la Loire, 2009

Fig. 5 : la mise en évidence des ressources affectées par des déséquilibres

10 Le groupe AFNOR mène une mission d'intérêt général dans le domaine de la normalisation délivrant les marques NF et AFAQ.

d'autres pour lesquels aucune observation ni appréciation ne s'avèrent nécessaires dans l'immédiat.

La mise en péril des ressources sur un territoire spécifique est abordée au travers d'un faisceau de questionnements :

- quelles ressources y sont particulièrement en danger ? particulièrement saturées ?
- quels éléments contribuant à la richesse ou à la qualité qu'offre le territoire/le milieu souhaite-t-on voir consolider ?
- quels sont les processus perturbateurs à l'œuvre qui risquent de réduire ou d'altérer ses ressources spécifiques dans un contexte d'accueil supplémentaire de populations et d'activités ?
- quelles sont les grandes orientations, politiques ou réglementaires, qui guident la gestion du territoire et de ses ressources ?

Deux constructions sont alors **possibles** pour faire émerger les ressources à enjeu :

1. la voie la plus directe consiste à interroger une à une les ressources risquant d'être déséquilibrées par un accueil supplémentaire de populations et d'activités sur le territoire en étude. Elle se fait à partir de la classification des ressources.

Le résultat de la voie directe est l'émergence des ressources à enjeu.

2. la seconde voie permet une exploration plus poussée des ressources du territoire expertisé. Elle s'appuie sur un premier diagnostic permettant de faire ressortir les deux ou trois ressources qui apparaissent centrales pour le territoire. Ce choix est opéré soit en raison du déséquilibre qui touche ces ressources, suite à l'accueil de populations et d'activités, soit en raison d'une volonté forte accordée à leur consolidation.

Exemple : l'installation d'une nouvelle population aisée sur le littoral s'accompagne d'une demande de terrains constructibles. Cette dernière entraîne des tensions sur les marchés fonciers et immobiliers qui connaissent une augmentation des prix. Ceci se traduit à la fois par un enrichissement des habitants permanents vendeurs de leur patrimoine et par une éviction des jeunes issus de familles locales dépourvues de capital foncier, dans l'incapacité de se loger sur place.

La collectivité locale, les acteurs économiques et la société civile, les services de l'État ou les experts estiment que par son ampleur, la tension sur le Sol fragilise globalement le capital du territoire par un enchaînement d'interactions successives mettant en jeu plusieurs ressources. Le Sol, reconnu comme élément principal de ce processus,

représente ainsi une ressource centrale pour le territoire littoral considéré.

Le résultat de la seconde voie est **l'émergence des principes fondamentaux** de développement (qui peuvent déjà avoir émergés lors des discussions préalables à un projet de territoire ou les constituer par la suite).

Ces principes essentiels orientent la gestion du système de ressources du territoire. Ils énoncent la volonté de maîtriser un processus éventuellement perturbateur dans un contexte d'accueil supplémentaire de populations et d'activités. Ils peuvent aussi refléter l'attention particulière accordée à la préservation d'un capital de ressources. Ces principes fondamentaux peuvent être mis en avant par l'État, au travers de la loi et des enjeux qu'il porte sur un territoire, ou par les collectivités locales, au travers de leur projet de territoire, notamment traduit dans les documents d'urbanisme.

On peut également penser que les principes fondamentaux ne sont pas seulement édictés par le territoire, mais que certains peuvent intervenir à un autre niveau d'analyse, par une échelle supra-territoriale, nationale ou internationale. Celle-ci peut alors orienter l'avenir d'un territoire : soit en établissant au niveau international des concepts fondamentaux, tel que le Développement durable, sur la base desquels des acteurs peuvent choisir de bâtir un projet de territoire ; soit en mettant en place des réglementations telles que la loi Grenelle 1 en France. Les lois sont aussi porteuses d'une interrogation systématique de certains principes fondamentaux, comme la densité urbaine ou la mixité sociale portées par la loi SRU.

Les quelques ressources centrales associées aux principes fondamentaux ne sont pas les seules à être interrogées. Elles orientent simplement le sens du questionnement qui est porté à l'ensemble des ressources du territoire.

Qu'il s'agisse de la voie la plus directe ou de la seconde, **l'objectif est de disposer, à la fin de l'étape 1, des quelques ressources posant question sur le territoire expertisé, afin d'aborder l'étape 2.**

Exemple : le travail de co-construction mené sur le territoire-atelier nous a conduit à faire émerger :

- deux principes fondamentaux pour le premier territoire-atelier (une commune) :

- le principe fondamental n° 1 **Partage du foncier dans un contexte insulaire subissant un fort processus d'étalement urbain** met en jeu la ressource centrale « sol » ;

- le principe fondamental n° 2 **Préservation et de la gestion de la spécificité de ce territoire littoral** met en jeu les ressources « **mode d'habiter** » et « **mode de travail insulaire** ».

- *trois principes fondamentaux ont été mis en évidence pour le second territoire-atelier (un EPCI) :*

- le principe fondamental n° 1 **la Maîtrise de l'étalement urbain au regard de la disponibilité spatiale**, met en jeu la ressource centrale « **sol** » ;

- le principe fondamental n° 2 **Maintien de la diversité des usages pour éviter la spécialisation du territoire et l'appauvrissement des milieux naturels** met en jeu les ressources centrales « **Sol** » et « **Tissu économique** » ;

- le principe fondamental n° 3 **limiter la croissance des déplacements en voiture et favoriser les modes de circulation douces** met en jeu les ressources centrales « **Capital matériel** » et « **Mode d'habiter** ».

1.2 Étape 2 : questionner les atteintes portées aux ressources

a. Déroulé

Cette étape 2 s'appuie sur **la co-construction d'une grille méthodologique d'évaluation de la capacité d'accueil** (fig. 6) par l'équipe projet (fig. 4 et 5). Il est fait appel ponctuellement à des experts, pour d'éventuelles précisions techniques (degré de déséquilibre d'une ressource supposé/avéré par exemple). **Son but est d'apprécier si la capacité d'accueil maximum du territoire est loin d'être atteinte, en passe de l'être ou déjà atteinte.** Autrement dit, il s'agit 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. À cette fin, sa construction permet de définir les objectifs de l'évaluation pour chaque ressource (dans l'étape 3 seront choisis les indicateurs pertinents qui qualifieront le déséquilibre, le dysfonctionnement ou la saturation de la (des) ressource(s).

Avec la grille méthodologique proposée (fig. 6), les étapes 1 et 2 évitent de tomber dans le travers courant de choisir des indicateurs avant de savoir ce qui se passe sur le territoire et de retenir, parmi les dynamiques à l'œuvre, celles qui ont besoin d'être évaluées. Ces premières étapes sont essentielles pour l'opérationnalité de l'évaluation, dans une démarche territoriale de la capacité d'accueil. Sans elles, le

système d'indicateurs mis en place risque de dépasser largement les questions de capacité d'accueil, d'être démesuré en nombre d'indicateurs tout en oubliant des dimensions importantes de la pression humaine sur le littoral (le plus souvent les impacts sont oubliés). À l'issue de l'étape 2, **l'évaluation est complètement adaptée au territoire expertisé. Le système d'indicateurs le sera également.**

La co-construction des grilles d'évaluation de la capacité d'accueil sur un territoire spécifique consiste à réaliser un diagnostic approfondi des enjeux majeurs du territoire en étude, mis en évidence par l'équipe projet, à l'étape 1.

b. L'utilisation de la grille méthodologique d'évaluation de la capacité d'accueil

La construction d'une grille méthodologique adaptée au territoire expertisé vise à questionner les déséquilibres affectant les ressources à enjeu identifiées à l'étape 1. Les questionnements sont directement articulés avec la classification des ressources (fig. 1, p. 22).

La procédure de questionnements s'articule en deux volets (fig. 6) :

1. un volet de questionnements sert à préciser **les atteintes portées aux ressources du territoire par l'arrivée supplémentaire de populations et d'activités** (permanentes ou saisonnières). Il correspond aux trois premières colonnes de la grille d'évaluation (fig. 6).

La première colonne reprend les ressources à enjeu sélectionnées parmi la classification proposée et mises en évidence à l'étape 1.

Dans la deuxième colonne, une question est formulée. Elle précise **la nature de l'atteinte** portée aux ressources sur ce territoire par l'accueil supplémentaire de populations et d'activités (saisonnières ou permanentes). Elle permet de qualifier les effets de la pression anthropique sur la ressource que l'on veut évaluer. C'est l'objectif d'évaluation.

Chaque question se prolonge dans une troisième colonne en **interrogeant la capacité du territoire à éviter la mise en péril de la ressource considérée ou sa capacité à favoriser sa consolidation.** Dans une perspective de capacité de développement, les capacités par ressource appellent à tester l'aptitude du système des ressources du territoire à accompagner la pression démographique et touristique. Elles renvoient ainsi à l'évaluation des possibilités offertes par les ressources du territoire.

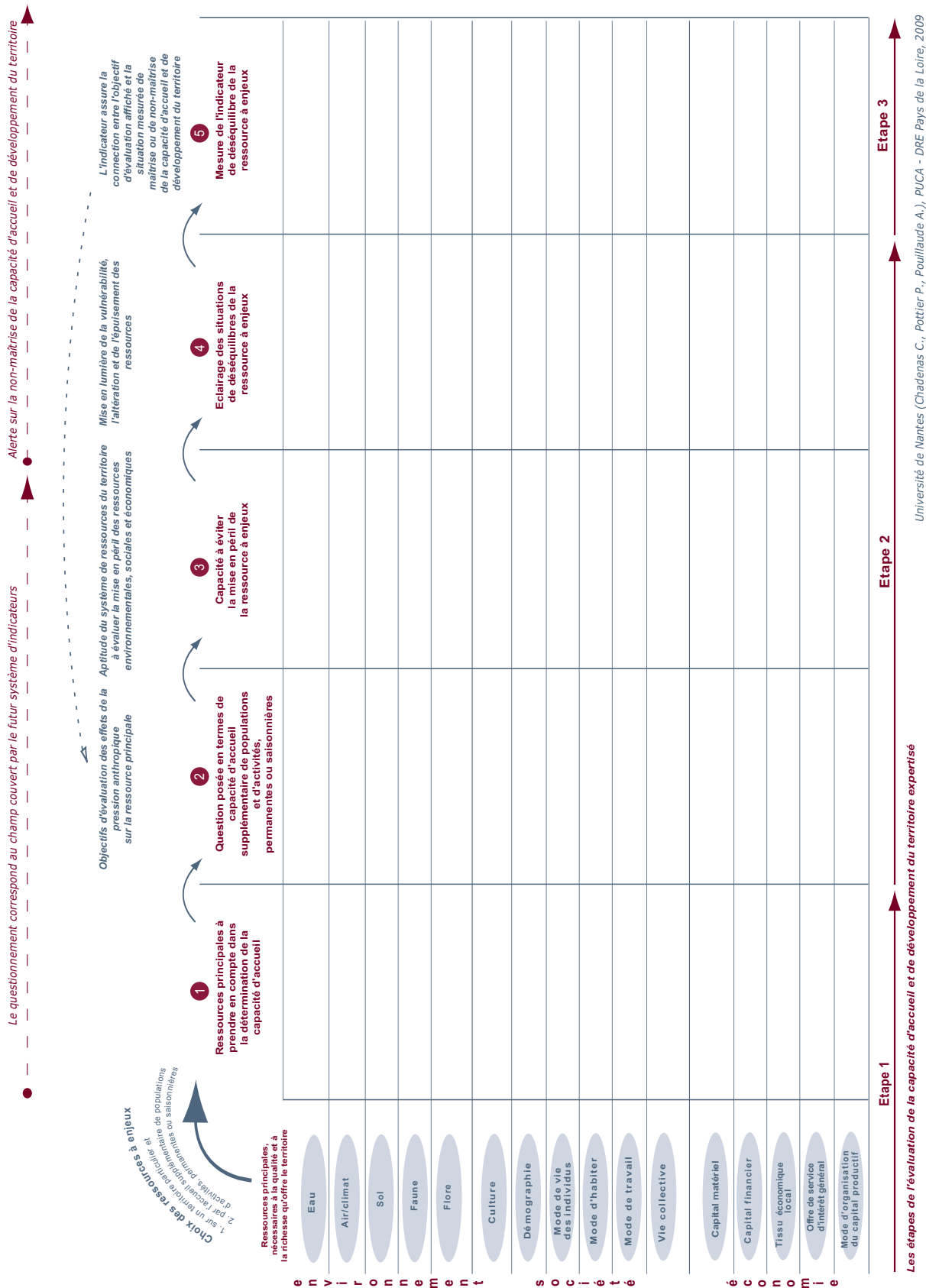


Fig. 6 : grille méthodologique d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement d'un territoire

Exemple de questionnement sur la ressource à enjeu SOL

Ressource à enjeu	Question posée en termes de capacité d'accueil supplémentaire de populations et d'activités, saisonnières ou permanentes	Capacité à éviter la mise en péril de la ressource à enjeu ¹¹
SOL	La part du sol à vocation urbaine réservée à l'accueil supplémentaire de populations et d'activités est-elle de nature à favoriser l'étalement urbain (gaspillage de la ressource sol) ?	Capacité à maîtriser l'extension urbaine 6

2. Un volet d'alerte débute à la 4^e colonne de la grille d'évaluation. **Il vise à signaler la non-maîtrise de la capacité d'accueil et de développement du territoire.**

Il apporte un **éclairage sur les situations de déséquilibres** en mettant en lumière, dans la 4^e colonne, la vulnérabilité, l'altération ou l'épuisement éventuel de la ressource à enjeu considérée.

Toutes les ressources possiblement en déséquilibre suite à la pression humaine sont ainsi explorées, ce qui **aboutit à la construction d'une grille d'évaluation articulée à un ensemble d'hypothèses de déséquilibres, qu'il faudra alors ensuite éclairer** par des mesures et des éléments d'appréciation de la maîtrise de la capacité d'accueil lors de la dernière phase d'évaluation.

Exemple de questionnement et d'alerte sur la ressource à enjeu SOL

Ressource à enjeu	Question posée en termes de capacité d'accueil supplémentaire de populations et d'activités, saisonnières ou permanentes	Capacité à éviter la mise en péril de la ressource à enjeu	Éclairages des situations de déséquilibres
SOL	La part du sol à vocation urbaine réservée à l'accueil supplémentaire de populations et d'activités est-elle de nature à favoriser l'étalement urbain (gaspillage de la ressource sol) ?	Capacité à maîtriser l'extension urbaine 6	Consommation d'espace par l'urbanisation excessive Offre de terrains constructibles inadaptée à la demande Faible densité des espaces urbanisés Dispersion spatiale exagérée et disparition des coupures entre les bourgs Procédures d'urbanisme opérationnel et politique de maîtrise foncière insuffisantes

Dans la pratique, les colonnes n° 2, 3 et 4 servent de points d'entrée pour remplir la grille d'évaluation (fig. 6) aux acteurs de l'équipe-projet.

Afin d'éviter une trop grande dispersion des propos dans le volet de questionnements, la formulation des problématiques qui s'attachent à ces ressources à enjeu doit **toujours se faire en termes de pressions exercées par l'arrivée de populations et d'activités, en particulier saisonnières.**

Exemples :

1. **La part du sol à vocation urbaine réservée à l'accueil supplémentaire est-elle de nature à favoriser l'étalement urbain (gaspillage de la ressource Sol) ?**
2. **Sous la pression du développement urbain, la concurrence sur le sol est-elle de nature à limiter ou perturber les autres usages ?**

3. **Face à l'arrivée massive de populations saisonnières, les pratiques sociales locales se perdent-elles, remettant en cause la spécificité de ce territoire ?**

4. **Sous l'effet du développement, le capital matériel (équipements collectifs et infrastructures) répond-il aux besoins des populations en croissance ?**

5. **L'équilibre du capital financier public local est-il mis à mal par le coût excessif de l'accueil supplémentaire de population ?**

Pour remplir le tableau, les acteurs préfèrent souvent commencer par la colonne 4. Elle fait appel, la plupart du temps, à des connaissances empiriques sur des situations de déséquilibres des ressources provoquées par une non-maîtrise de la pression humaine, vérifiées puis validées par l'équipe-projet. Dès lors, cette entrée est plus facile qu'une formulation par la capacité, par exemple (colonne 3).

¹¹ Dans la colonne « Capacité », le numéro renvoie aux fiches « Capacité » qui vont être construites dans l'étape 3.

Les déséquilibres associés aux exemples ci-dessus peuvent être :

1. consommation excessive d'espace par les nouvelles constructions, faible densité des espaces urbanisés, disparition des coupures entre les bourgs...
2. manque de disponibilités foncières pour les activités économiques, transformation ou disparition des habitats naturels, forte régression des terres agricoles...
3. identité culturelle locale en régression...
4. capacité d'assainissement des eaux usées insuffisantes en qualité et/ou en quantité, saturation du réseau viaire et/ou des parkings...
5. solvabilité financière locale mise en danger, renoncement à un certain nombre d'actions publiques importantes faute de moyens financiers, surreprésentation de la TH et de la TFB dans les bases d'imposition communale...

Cette deuxième étape aboutit à une grille regroupant l'ensemble des questionnements et alertes, adaptée au territoire expertisé. Sa réalisation nécessite plusieurs moments d'échanges au sein de l'équipe projet et avec le comité de pilotage (fig. 5) pour proposer/formuler les éléments de la grille, les assembler et les valider.

Afin de faciliter la mise en œuvre de cette étape 2, une grille méthodologique exemple est proposée (à suivre). Elle regroupe à titre indicatif les

atteintes récurrentes portées aux ressources littorales, sous la forme de 30 questions incontournables en termes d'évaluation de la capacité d'accueil sur le littoral, associées à 34 capacités à éviter la mise en péril de la ressource à enjeu. Cette grille ne constitue pas un recueil exhaustif des états de ressources devant systématiquement être évalués lors d'une démarche d'évaluation de la capacité d'accueil. En effet, certaines interrogations n'ont pas forcément de sens sur des territoires particuliers, d'autres au contraire demandent à être plus précisément détaillées. Chaque grille méthodologique est spécifique au territoire en étude.

Ce point est encore plus évident dans le cadre d'une évaluation systématique et positionnée par rapport aux enjeux du territoire (2^e voie de construction structurée autour de principes fondamentaux, étape 1). La méthodologie comprend alors la construction de plusieurs grilles d'évaluation, une par ressource centrale ou par principe fondamental, selon le choix qui a été fait sur le territoire expertisé et en prise directe avec son projet de développement (seconde voie proposée dans l'étape 1, voir p. 38). Ces grilles ne sont ensuite assemblées que dans un second temps, pour produire une grille synthétique permettant la mise en place du système d'alerte et de veille.

Grille exemple à utiliser comme cadre méthodologique regroupant 30 questions incontournables pour l'évaluation de la capacité d'accueil

Ressources à enjeux	Question posée en termes de capacité d'accueil supplémentaire de populations et d'activités, saisonnières ou permanentes	Capacité à éviter la mise en péril de la ressource à enjeu	Éclairages des situations de déséquilibres de la ressource à enjeu	Mesure de l'indicateur de déséquilibre de la ressource à enjeu Indicateurs fondamentaux Indicateurs complémentaires
E N V I R O N N E M E N T				
EAU	La pression humaine en période estivale contraint-elle l'approvisionnement en eau des populations et des activités ?	Capacité à garantir le bon accès à l'eau ¹	Dépassement de la capacité nominale de production d'eau et/ou surcoût excessif de l'approvisionnement	Capacité résiduelle de production d'eau potable et volume annuel d'eau importée Coût du m ³ d'eau pour le consommateur et pour la collectivité
			Accroissement des restrictions de la consommation d'eau	Nb de jours de restriction par arrêté préfectoral
	La qualité de l'eau est-elle menacée par l'intensification des usages et/ou des activités polluantes qui limitent son partage ?	Capacité à préserver une qualité de l'eau compatible avec les différents usages du bassin-versant et de la mer ²	Dégradation de la qualité des eaux souterraines et de surface (ruissellement et baignade)	Qualité des eaux de ruissellement Qualité des eaux de baignade Classement des dispositifs individuels d'assainissement suivant la qualité du rejet
			Dégradation de la qualité de l'eau liée à une agriculture peu respectueuse de l'environnement	Taux de nitrates Présence d'espèces animales ou végétales, témoins de la qualité de l'eau
			Déclassement de la production conchylicole par contamination bactériologique	Nb de jours d'interdiction de commercialisation
			Interdictions de plus en plus fréquentes ou prolongées de la pêche, de la pêche à pied	Nb de jours d'interdiction de pêche à pied

	Question posée en termes de capacité d'accueil	Capacité à ...	Éclairages des situations de déséquilibres	Mesure de l'indicateur	
EAU	L'occupation du plan d'eau maritime révèle-t-elle une situation de développement non maîtrisée de différents usages ?	Capacité à gérer la diversité des usages sur le plan d'eau maritime ³	Encombrement, voire saturation répétée du plan d'eau	Comptages pendant les périodes d'affluence	
			Mécontentement, voire conflits répétés entre différents usagers du plan d'eau	Enquête et entretiens	
			Rejets importants de déchets en mer par la plaisance	Enquête de terrain Coût financier de la collecte	
AIR	La spécialisation touristique du territoire provoque-t-elle des nuisances sonores ?	Capacité à garantir un niveau sonore raisonnable ⁴	Augmentation des activités bruyantes (notamment nocturnes)	Plaintes et appels pour tapage nocturne ou nuisance sonore	
	L'accroissement des activités est-il de nature à mettre en péril la qualité de l'air ?	Capacité à garantir la qualité de l'air ⁵	Dégradation de la qualité de l'air	Suivi des niveaux de pollution de l'air	
SOL	La part du sol à vocation urbaine destinée à l'accueil supplémentaire de populations et d'activités est-elle de nature à favoriser l'étalement urbain ?	Capacité à maîtriser l'extension urbaine ⁶	Consommation d'espace par l'urbanisation excessive	Tranche modale des surfaces construites Pression urbaine ressentie Surface totale occupée par l'urbanisation	
			Offre de terrains constructibles inadaptée à la demande	Capacité résiduelle d'urbanisation	
			Faible densité des espaces urbanisés	Densité des espaces urbanisés et des processus d'urbanisation, COS réglementaires, densité minimale	
			Dispersion spatiale exagérée et disparition des coupures entre les bourgs	Dispersion spatiale de la construction et étalement de la tâche d'urbanisation	
			Procédures d'urbanisme opérationnel et politique de maîtrise foncière insuffisantes	Part de surface totale du territoire en ZAC/ZAD, lotissement et réserve foncière Usage du DPU	
			Sous la pression du développement urbain, la concurrence sur le sol est-elle de nature à limiter ou perturber les autres usages ?	Capacité à préserver les espaces nécessaires aux autres usages ⁷	Manque de disponibilités foncières pour les activités économiques
				Régression des terres agricoles	Surface Agricole Utile et zonage agricole dans le PLU
				Transformation ou disparition des habitats naturels	Surface totale du territoire en zone naturelle (occupation du sol) Surface totale des zones humides comblées Proportion de la superficie en ZNIEFF classée (ZPS, ZSC, site inscrit/classé)
				Sacrifice des espaces fragiles/sensibles situés dans des zones à vocation urbaine des PLU	Surface des espaces fragiles situés en zone urbaine
				Envolée des prix du foncier (pression foncière excessive)	Prix des terrains à bâtir achetés et évolution
				Difficulté à trouver un site approprié pour le transit des déchets	Surface disponible pour l'enfouissement, le transit et le stockage, rapportée au tonnage de déchets à traiter en haute saison
				Sous la pression croissante des pratiques touristiques, la diversité des usages du domaine public est-elle remise en cause ?	Capacité à partager équitablement le domaine public (terrestre et maritime) ⁸
	Saturation des plages (baignade, chenal, jeux, restauration...)	Comptages et calculs du taux d'occupation (densité) des plages			
Encombrement supplémentaire et excessif de certains espaces collectifs (centre-ville, port, remblais...)	Comptages, encombrement ressenti				
L'intensité des pratiques touristiques sur certains espaces sensibles du littoral favorise-t-elle leur dégradation ?	Capacité à éviter des pratiques déstabilisatrices sur les sites naturels sensibles ⁹	Pratiques excessives et déstabilisatrices des espaces sensibles, par une utilisation non maîtrisée des parties vulnérables du territoire	Niveau de fréquentation des espaces fragiles à vocation naturelle Ouverture de nouveaux sentiers par la fréquentation Parkings aménagés aux abords des espaces sensibles		
		Dégradation du profil de l'ensemble plages-dunes sous l'effet du piétinement	Relevés de terrain		

	Question posée en termes ...	Capacité à ...	Éclairages des situations de déséquilibres	Mesure de l'indicateur
FAUNE	Les espèces faunistiques (notamment aquatiques), sont-elles mises en péril sous l'effet des pressions humaines (qualité du milieu menacée) ?	Capacité à préserver la faune littorale 10	Perte de la diversité faunistique et diminution des individus emblématiques	Nb d'espèces Taille des populations communes et emblématiques
			Prélèvement excessif ou/et non-sélectif ou/et défaillance du contrôle des quantités et des tailles	Proportion d'engins de pêche sélectifs (casier, filet, palangre, chalut sélectif...) Respect des réglementations Evolution des stocks (poissons et coquillages)
			Absence ou faiblesse de mesures collectives de gestion	Mise en place et types de mesures collectives (systèmes de licences et permis de pêche spéciaux, prise en compte des frayères et nourriceries, récifs de protection et de production...)
		Capacité à éviter le dérangement de la faune sauvage 11	Pratiques concurrentielles sur l'estran en période sensible pour les oiseaux d'eau	Mise en place de zones de tranquillité
			Chasse au gibier d'eau excessive	Nb de procès-verbaux pour les cas de braconnage
			Fort développement du kite-surf en période de migration et d'hivernage des oiseaux d'eau	Relevés de terrain
FLORE	Les espèces floristiques sont-elles mises en péril sous l'effet des pressions humaines ?	Capacité à préserver les espèces floristiques indigènes 12	Uniformisation de la flore locale	Présence d'espèces invasives
			Diminution des populations végétales	Nb et surface des herbiers de zostères <i>Nb d'espèces messicoles</i>
			Piétinements anarchiques de la flore dunaire	Évolution de la surface de végétation dunaire
			Disparition des algues et du goémon	Relevés de terrain
		Capacité à maintenir une trame verte cohérente 13	Mise en péril de la continuité des formations végétales	Surface des entités végétales remarquables
			Mauvais état de conservation des biotopes	Surface de landes à bruyères et des pelouses maritimes
S O C I É T É				
CULTURE	Face à l'arrivée massive de populations saisonnières, les pratiques sociales locales se perdent-elles, remettant en cause la spécificité de ce territoire ?	Capacité à préserver l'identité locale (pratiques culturelles, identité maritime...) 14	Expression de la culture locale altérée	Nb d'associations culturelles, sportives et artistiques actives et adhérents, de journées événementielles et poids de la période estivale
			Identité culturelle locale en régression	Enquête sur les mécontentements exprimés à ce sujet
	Les caractéristiques urbaines traditionnelles sont-elles mises en péril par les nouvelles constructions ?	Capacité à maintenir le caractère local du patrimoine bâti 15	Destruction du bâti ancien traditionnel, dissolution des villages anciens dans la tache urbaine, uniformisation, banalisation des caractères architecturaux	Permis de démolir
				Evolution spatiale de l'urbanisation Etude architecturale
Sous la pression démographique et les évolutions économiques, l'identité paysagère est-elle menacée ?	Capacité à préserver les spécificités et la qualité paysagères 16	Transformations paysagères dues au développement de l'urbanisation (construction et infrastructures) et à l'abandon de l'agriculture extensive	Nb de dispositifs de gestion contractuelle sur les espaces protégés et évolution des peuplements des haies	
			Appauvrissement de la spécificité paysagère locale	<i>Nb d'oliviers vendus par les paysagistes locaux</i>
			Perte de la qualité paysagère due à la multiplication et la mauvaise intégration des infrastructures de déplacements	Evolution ressentie du paysage Etude de terrain
DÉMOGRAPHIE	Le développement de l'activité touristique génère-t-il un déséquilibre démographique ?	Capacité à assurer le maintien et le renouvellement des populations permanentes 17	Crainte d'une évolution démographique déséquilibrée	Nb d'habitants permanents
				Projection démographique dans les documents d'urbanisme
				Solde migratoire selon l'âge et la CSP
			<i>Nb d'habitants dont le lieu de résidence 5 ans auparavant n'était pas la commune et répartition par âge</i>	
De moins en moins de jeunes au sein de la population locale	Part des tranches d'âges - de 25 ans et + 60 ans			
Baisse de la population permanente en âge d'être active et surreprésentation des inactifs chez les nouveaux résidents	Solde migratoire par âge et par catégorie socio-professionnelle Nb d'habitants entre 15 et 60 ans			

	Question posée en termes ...	Capacité à ...	Éclairages des situations de déséquilibres	Mesure de l'indicateur
DEMOGRAPHIE	La population saisonnière et touristique n'est-elle pas trop importante par rapport à la population permanente et à l'espace disponible ?	Capacité à maintenir un équilibre démographique entre les populations permanente et temporaire 18	Fréquentation et densité touristique excessive par rapport à la population permanente	Niveau de fréquentation touristique connue ou estimée (y compris pour le touriste à la journée) et rapport à la population permanente Densité mesurée et ressentie des populations permanentes et saisonnières
			Concentration des populations âgées permanentes sur le trait de côte et des jeunes ménages dans les communes rétro littorales	Migrations intercentrales et domicile-travail des populations au départ du secteur littoral vers les espaces voisins rétro littoraux
MODE DE VIE DES INDIVIDUS	La qualité du mode de vie local est-elle remise en cause en raison de l'augmentation des déplacements ?	Capacité à maintenir des conditions de vie acceptables 19	Difficultés de circulation	Encombrements observés Temps de trajet moyen au km sur certains itinéraires
			Difficultés de plus en plus grandes de trouver un stationnement proche de son logement	Saturation des espaces de stationnement
			Recrudescence des accidents entre circulations douce et motorisée pendant l'été	Nb d'accidents corporels de la circulation rapporté au trafic routier et part de ceux survenus en été Risque ressenti de danger de circulation
	La qualité de la vie liée aux règles sociales est-elle altérée par l'apport d'une population extérieure ou la densité d'individus atteinte ?	Capacité à préserver le fonctionnement social propre au territoire 20	Non-respect du Code de la Route par les vacanciers	Interventions et procès-verbaux recensés par la gendarmerie et la police municipale rapportés à la population présente
		Augmentation marquée des vols et des bagarres l'été	Poids de l'été dans le nombre d'interventions de la police municipale	
		Multiplification des dépôts sauvages de déchets	Ressenti sur la propreté des lieux Nb de poubelles publiques pour 1 000 habitants l'été	
		Nécessité de vivre en horaires "décalés" pour se déplacer et accéder aux services	Enquête directe	
MODE D'HABITER	La pression qui s'exerce sur le foncier littoral s'accompagne-t-elle d'un processus d'exclusion/ségrégation des modes d'habiter temporaires ou permanents, au fil des générations ?	Capacité à assurer la mixité résidentielle et sociale 21	Difficultés pour la population permanente de se loger sur place	Répartition entre les résidences principales et secondaires Commune d'origine des demandeurs de permis de construire
			Saturation des structures d'hébergement touristiques	Capacité et niveau de fréquentation par type d'hébergement
			Difficultés de transmission des biens immobiliers entre les générations et difficultés à assurer des parcours résidentiels	Coût total médian et moyen des transactions immobilières Nb de logements en primo-accession destinés aux jeunes ménages
			Perte de la diversité résidentielle et sociale au sein de la population permanente	Nb de logements sociaux par habitants et structure par âge des occupants
			Demande de logements locatifs annuels non satisfaite	Fonctionnement du parc locatif public (taux de vacance, de rotation, délai d'attente...)
			Difficulté d'accès au logement pour les étudiants et/ou les saisonniers	Etendue de la pratique de mise à disposition d'un logement par les employeurs ou Nb d'emplacements de campings occupés par des saisonniers
			Ségrégation spatiale entre les résidences secondaires et principales à proximité de la mer	Évolution du prix du foncier Localisation des nouvelles résidences principales et secondaires
			Capacité à diversifier l'offre d'hébergement touristique 22	Disparition de la diversité des formes d'hébergement touristique, éviction du tourisme social
MODE DE TRAVAIL	Face au développement d'activités dédiées à l'accueil des populations saisonnières ou permanentes, les emplois et les métiers restent-ils représentés dans leur diversité sur le territoire ?	Capacité à maintenir localement les emplois permanents et les diversifier 23	Emplois nombreux mais fortement saisonniers	Évolution du volume de l'emploi et taux de chômage (DEFM 1) au 31 janvier et 31 juillet Types des demandeurs d'emploi (annulation par reprise, saisonniers, activité réduite)

	Question posée en termes ...	Capacité à ...	Éclairages des situations de déséquilibres	Mesure de l'indicateur		
MODE DE TRAVAIL				<i>Part de l'emploi saisonnier dans l'emploi</i>		
			Perte de la diversité des emplois (directs et indirects) par resserrement sur le tourisme et la construction	Répartition de l'emploi par secteur <i>Créations d'emplois liées au tourisme, rapportées aux pertes dans les autres secteurs</i>		
			Baisse des possibilités de "Vivre et Travailler au pays"	Indicateur de concentration spatiale de l'emploi Volume des migrations domicile-travail		
			Perte de la diversité des fonctions de l'urbain	Part de la résidentialisation dans le tissu urbain		
	La spécialisation touristique génère-t-elle la perte de savoir-faire locaux ?	Capacité à entretenir des savoir-faire locaux ²⁴	Appauvrissement du vivier de compétences locales	Répartition de la population permanente par niveaux de formation et tranches d'âges		
			Perte de l'adéquation entre formation et emploi	Manque de main-d'œuvre qualifiée pour certains emplois non pourvus <i>Nb important de femmes peu qualifiées</i>		
			Disparition des savoir-faire de la filière maritime	Effectifs des métiers spécifiques (marins, charpentiers de marine, conchyliculteurs, paludiers...)		
VIE COLLECTIVE	Les impacts du développement touristique sont-ils sources de mécontentements et de conflits qui perturbent la vie collective ?	Capacité à maintenir un débat politique apaisé entre les intérêts contradictoires ²⁵	Relations conflictuelles entre populations autochtones et allochtones Expression radicalisée du mécontentement par les associations ou les individus	Nb de plaintes déposées sur les livres d'or de l'office de tourisme et de la mairie Nb de recours auprès du tribunal administratif		
	Les nouveaux arrivants influencent-ils la vie citoyenne et le pouvoir local ?	Capacité à assurer la participation à la vie communale ²⁶	Augmentation exceptionnelle du nombre d'associations de riverains Poids de plus en plus fort des nouveaux retraités dans le conseil municipal	Nb d'associations NIMBY <i>Part des retraités dans le conseil municipal</i>		
	É C O N O M I E					
CAPITAL MATÉRIEL	Le capital matériel (équipements collectifs et infrastructures) répond-il en toute saison, aux besoins évolutifs de populations en croissance ?	Capacité à adapter les équipements collectifs au pic de fréquentation (dimensionnement, qualité) et à bien les faire fonctionner toute l'année ²⁷	Capacité d'assainissement des eaux usées insuffisante en qualité et/ou en quantité	Capacité résiduelle de la station d'épuration annuelle		
			Capacité de traitement des déchets insuffisante sur le territoire et fortes variations saisonnières de la collecte	Volume annuel de déchets collectés Coût par foyer de la collecte et de l'évacuation des déchets suivant la saison (montant de la TEOM)		
			Allongement démesuré des circuits de collecte des déchets ménagers par rapport au nombre de foyers desservis	Nb des foyers desservis rapporté aux kilomètres parcourus par les circuits de collecte		
			Variation saisonnière très importante de l'utilisation des installations d'approvisionnement et de distribution d'eau potable	Écart entre le volume consommé d'eau potable et la capacité de stockage <i>Nb de jours où la réserve en eau est inférieure au seuil de précaution</i> Nb de jours de chute de la pression et débit du réseau de distribution de l'eau suivant la saison		
			Saturation de la voirie et/ou des parkings	Niveau d'encombrement du trafic routier pendant la période estivale <i>Offre et accessibilité des transports collectifs</i> <i>Équipements deux-roues et piétons</i>		
			Lenteur ou inaccessibilité des réseaux de télécommunications pendant l'été	Débit du réseau ADSL et téléphonie mobile (nb de jours et fréquence des problèmes de transmission)		
			Saturation des ports de plaisance et/ou augmentation des mouillages non réglementés	Délai d'attente pour un anneau ou 1 mouillage à l'année net des doubles inscriptions Nb de mouillages sauvages		
				Conciliation difficile entre les ports de plaisance et de pêche professionnelle	Plaintes dans le livre d'or du port de plaisance, au comité local des pêches	
				Capacité à maintenir la diversité des utilisateurs des équipements et infrastructures ²⁸		

	Question posée en termes ...	Capacité à ...	Éclairages des situations de déséquilibres	Mesure de l'indicateur
CAPITAL FINANCIER	La spécialisation touristique et l'urbanisation réduisent-elles la marge de manœuvre financière des budgets publics locaux ?	Capacité à maîtriser financièrement l'urbanisation (équipements collectifs et services) et la spécialisation touristique ²⁹	Accès inégal à l'eau entre le tourisme, les autres activités et les populations locales	Nb de jours où les restrictions d'usage concernent les activités et les populations non touristiques
			Solvabilité financière locale fortement réduite par l'arrivée de nouveaux habitants et de touristes	Coefficient d'autofinancement courant
				<i>Capacité d'autofinancement</i>
			Surreprésentation de la Taxe d'habitation (TH) et de la Taxe sur le foncier bâti (TFB) dans les bases d'imposition communales	Taux d'équipement
				<i>Volume du poste « aménagement et services urbains » dans le budget</i>
			Surcoût de la maîtrise foncière pour la collectivité locale	Montant des bases d'imposition de la TH et de la TFB
				<i>Recettes fiscales directes et taxes issues des touristes/dépenses d'équipement</i>
			Renoncement à des actions publiques importantes faute de moyens financiers ou forte demande vis-à-vis des ressources de l'État, d'autres collectivités locales	Montant des dépenses foncières communales pour les opérations de lotissements et zones d'aménagement
Alourdissement considérable des charges de fonctionnement de la collectivité pour la période touristique au regard de la contribution fiscale des touristes	<i>Charge financière de la constitution de réserves foncières</i>			
Charges élevées des opérations de réparation des milieux naturels dégradés par rapport aux opérations préventives de protection	Coeficient de mobilisation du potentiel fiscal			
TISSU ÉCONOMIQUE LOCAL	Le développement touristique remet-il en question l'équilibre entre les activités présentes sur le territoire ?	Capacité à maintenir la diversité du tissu économique local ³⁰	Tourisme et Bâtiment concentrent l'essentiel de l'activité économique locale	Répartition des entreprises par secteur d'activités
			Gênes occasionnées par l'activité touristique sur d'autres secteurs	Nb de créations et de défaillances d'entreprises par activité (dont tourisme) selon l'ancienneté
			Perception des effets du tourisme par la population permanente	Enquête directe
	L'enrichissement apporté par l'arrivée de populations et d'activités n'est-il pas amoindri par son caractère saisonnier ?	Capacité à maintenir une activité économique hors saison ³¹	Déséquilibre annuel de l'offre commerciale (suréquipement, diminution de l'offre de commerces/réductions des horaires d'ouverture en hiver)	Enquête directe
			Rentabilité annuelle des entreprises locales très dépendante du chiffre d'affaires estival	Nb de commerces de détail par catégorie en été et en hiver
				Contribution de la saison (juin à septembre) au chiffre d'affaires annuel
OFFRE DE SERVICES D'INTÉRÊT GÉNÉRAL	L'augmentation temporaire ou permanente de la demande s'accompagne-t-elle de carences de l'offre de services d'intérêt général ?	Capacité à adapter l'offre de services d'intérêt général, à une population changeante en nombre et en composition ³²	Difficultés d'accès aux services de la santé	<i>Nb de mois où l'activité est sous le seuil de rentabilité</i>
			Eviction de la population active réduisant l'offre de services à la personne	Ratios (été/hiver) de médecins, d'infirmières, de pharmaciens, de dentistes pour 1 000 habitants
				<i>Temps pour atteindre l'hôpital</i>
			Carence de divers services d'intérêt général	<i>Demandes non satisfaites de prise en charge en hôpital moyen séjour</i>
			Carence de desserte en transports collectifs	Nb de salariés travaillant dans les services à la personne
ORGANISATION DU CAPITAL PRODUCTIF	Le développement des activités liées à l'arrivée de nouveaux habitants ou de touristes remet-il en cause la cohésion des filières économiques existantes ?	Capacité à développer les complémentarités entre les entreprises ³³	Indépendance économique totale vis-à-vis des établissements d'autres secteurs	Ratios annuels facteurs, gendarmes, policiers, employés muni./1 000 hab
				Indicateur d'accessibilité aux transports en commun
				Volume de salariés / d'entreprises avec une double activité touristique et traditionnelle

	Question posée en termes ...	Capacité à ...	Éclairages des situations de déséquilibres	Mesure de l'indicateur
ORGANISATION DU CAPITAL PRODUCTIF			Fuite d'une part importante des revenus touristiques liés à un approvisionnement hors territoire	Part des exploitations de produits de la mer ou de l'agriculture vendant dans des circuits courts (marché, ...)
	La pression urbaine ou touristique entrave-t-elle la localisation profitable de certaines entreprises ?	Capacité à offrir des implantations adaptées aux besoins des entreprises ³⁴	Difficultés d'installation des établissements à proximité de la mer (filière des produits de la mer, agriculture, commerces...)	Enquête et relevé terrain
			Renchérissment des loyers mettant à mal la rentabilité	Montant des baux commerciaux

1.3 Étape 3 : le système d'alerte et de veille pour mesurer et apprécier la fragilité des ressources, résultats de l'évaluation

La procédure d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement des territoires littoraux se termine par une troisième étape qui consiste à mettre en place le système d'indicateurs.

Cet outil d'observation **marque une avancée significative par rapport au simple chiffrage**, aux fourchettes de populations, de touristes, qui ont pu être donnés comme mesure de la capacité d'accueil par le passé. D'autres outils offrent une vision élargie de la situation d'un territoire littoral (tableau de bord, indicateur synthétique). Aussi, apparaît-il important d'expliquer la spécificité du système d'indicateurs proposé ici qui, seul, peut constituer le système d'alerte et de veille quant à la maîtrise de la capacité d'accueil et de développement recherchée.

Cette dernière étape apporte une mesure des situations de saturation, de dysfonctionnement et de déséquilibres des ressources. Elle permet ainsi de confronter les fragilités attendues du système de ressources à celles effectivement observées sur le territoire. **Cette étape permet de conclure à la maîtrise ou à la non-maîtrise de la capacité d'accueil sur le territoire considéré**, au moyen des fiches Capacité et du tableau synoptique des indicateurs de la capacité d'accueil.

La mise en place réussie du système d'indicateurs repose sur quelques clés méthodologiques à mettre en œuvre, tant pour reproduire l'évaluation sur un autre territoire, que pour assurer la cohérence entre les observations apportées par les indicateurs sur la fragilité des ressources et les questions posées sur les atteintes portées aux ressources par la pression anthropique ciblées sur quelques principes fondamentaux (contenues dans la grille d'évaluation construite aux étapes 1 et 2).

Exemples d'indicateurs sur la ressource à enjeu SOL

Ressource à enjeu	Question posée en termes de capacité d'accueil supplémentaire de populations et d'activités, saisonnières ou permanentes	Capacité à éviter la mise en péril de la ressource à enjeu	Eclairages de ls situations de déséquilibres	Mesure de l'indicateur fondamental complémentaire
SOL	La part du sol à vocation urbaine réservée à l'accueil supplémentaire de populations et d'activités est-elle de nature à favoriser l'étalement urbain (gaspillage de la ressource sol) ?	Capacité à maîtriser l'extension urbaine ⁶	Consommation d'espace par l'urbanisation excessive	Tranche modale des surfaces construites
				Pression urbaine ressentie
			Offre de terrains constructibles inadaptée à la demande	Capacité résiduelle brute d'urbanisation
			Faible densité des espaces urbanisés	Densité des espaces urbanisés, COS réglementaires, (densité minimale)
			Dispersion spatiale exagérée et disparition des coupures entre les bourgs	Surface totale occupée par l'urbanisation
			Procédures d'urbanisme opérationnel et politique de maîtrise foncière insuffisantes	Dispersion spatiale de la construction et étalement de la tâche d'urbanisation
	Surfaces des ZAC/ZAD, lotissement et réserve foncière			
	Usage du Droit de Préemption Urbain			

Le système d'indicateurs est développé dans le sens d'une vision territoriale des ressources, d'une appréhension de la saisonnalité des pressions et d'une prise en compte des changements structurels que vont connaître les ressources du territoire. Le dispositif d'alerte et de veille quant à la maîtrise de la capacité d'accueil et de développement s'oriente de ce fait vers un système d'indicateurs intégré et dynamique qui offre des perspectives de suivi dans la durée.

a. Comment obtenir un système d'indicateurs de la capacité d'accueil et de développement ?

À partir des situations de déséquilibres non souhaitées et pourtant pressenties par les acteurs, le système d'indicateurs est mis en place en complétant les grilles d'évaluation par une nouvelle colonne (n° 5, fig. 6). Elle fait apparaître les indicateurs de mise en péril des ressources qui doivent être mesurés.

Le choix de l'indicateur est important, car il est impératif de vérifier qu'il assure bien la connexion entre l'objectif d'évaluation affiché (question posée) et la situation mesurée (voir fig. 6).

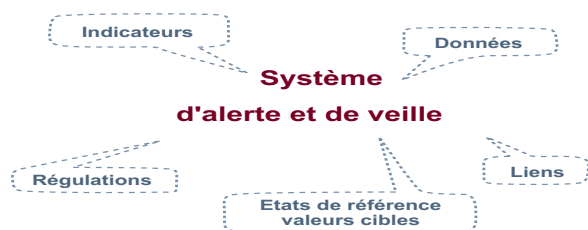
Pour que les acteurs disposent d'un système d'alerte et de veille de la capacité d'accueil opérationnel (fig. 7), il faut alors :

1. choisir pour chaque indicateur les données qui vont éclairer les déséquilibres sur les ressources --> quelles informations sur les ressources sont recherchées ?

2. mobiliser les données et les traiter --> que se passe-t-il sur le territoire ?

À ce stade, indicateurs/données ne forment qu'un tableau de bord. Pour mettre en œuvre un système d'alerte et de veille, il faut mener trois actions supplémentaires :

3. discuter et établir des états de référence avec les acteurs (référence juridique, d'expert, par comparaison ou simplement par choix politique et social local) **et des seuils d'évaluation --> Comment se situe le territoire ? Par rapport à quelles valeurs cibles ? Les situations de déséquilibres sont-elles**



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

Fig. 7 : les éléments nécessaires à l'élaboration d'un système d'alerte et de veille

avérées ? Cette étape de la construction est formalisée par une **fiche d'indicateurs** ;

4. produire une première synthèse à partir de l'ensemble des indicateurs, sous la forme d'un tableau synoptique faisant apparaître les situations de déséquilibre maîtrisées, réelles mais en partie maîtrisées, et importantes --> **Le territoire maîtrise-t-il globalement sa capacité d'accueil ?**

5. matérialiser les relations entre les indicateurs --> Quelles sont les interdépendances entre les différentes capacités du système d'indicateurs ? Les déséquilibres se propagent-ils aux autres ressources ?

Cette dernière étape touche aux pistes d'action et aux réponses apportées par les différentes collectivités territoriales et/ou la société civile. Chacune de ces étapes est détaillée dans les pages qui suivent.

b. Le choix des indicateurs et des données associées

Cette étape s'inscrit toujours dans un processus de co-construction. L'indicateur doit satisfaire à l'objectif d'évaluation. Autrement dit, il est impératif de vérifier que l'indicateur assure bien la connexion entre la question posée dans la grille méthodologique d'évaluation et la situation mesurée. L'indicateur doit être choisi en fonction du sens qui pourra être attribué au résultat après traitement des données associées. Ce choix est important, car l'indicateur apporte une information très restrictive par rapport à la question initialement posée en termes de capacité d'accueil. Enfin, aucune restriction n'est retenue *a priori*, surtout pas celle qui pourrait être liée à la disponibilité de la donnée, car **l'objectif est de faire admettre le principe que pour déboucher sur une évaluation pertinente, il faut disposer des données d'observation adéquates.**

La grille exemple des pages précédentes propose **105 situations de déséquilibre**, éclairées par **158 indicateurs** (131 fondamentaux et 27 complémentaires). Après adaptation au territoire insulaire d'étude, les acteurs ont retenu **72 situations de déséquilibre**, introduisant **104 indicateurs**. Ceux-ci sont séparés en deux sous-ensembles : un premier regroupe **79 indicateurs fondamentaux** ; un second totalise **25 indicateurs complémentaires**. Ces derniers sont sollicités uniquement pour un éclairage plus approfondi d'une situation de déséquilibre révélée préoccupante par les résultats du ou des indicateurs fondamentaux mobilisés pour son évaluation.

c. Mobiliser les données

Il s'agit de disposer des données nécessaires à l'analyse. Pour cela, il est important de mutualiser les données en faisant appel aux portails de statistiques, notamment géographiques, qui se mettent en place comme aux observatoires statistiques locaux et de réutiliser les informations déjà mobilisées par ailleurs (évaluation environnementale des projets, diagnostics de territoire ou préalables à un Programme Local de l'Habitat, INSEE, Géokit, SIG littoral, Portail Géopal, etc.).

Les expériences pilotes menées sur les secteurs-ateliers ont souligné la difficulté de mobiliser des sources statistiques dispersées. En outre, sur l'un des territoires-ateliers près de 20 % des données sont soit difficiles d'accès (données à caractère commercial), soit inexistantes. La démarche visant par ailleurs à comparer la situation observée sur le territoire d'étude à d'autres pouvant servir de situation de référence, accroît sensiblement ce travail de mobilisation des données. Le temps nécessaire à cette étape de la démarche est conséquent.

Concrètement, sur le secteur d'étude insulaire, le bilan des indicateurs pris en compte et des indicateurs non collectés est :

Ressource	Indicateur sans donnée	Nb d'indicateurs pris en compte
Environnement	9	34
Société	5	40
Economie	7	30
Total	21	104

d. Discuter et établir des états de référence avec les acteurs

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 système de ressources du territoire (SRT). Elle vise également à apprécier les marges de manœuvre existantes.

L'une des particularités de ce système d'indicateurs est d'être non seulement un outil de veille sur les ressources, mais également un système d'alerte qui apprécie la position par rapport à un seuil maximal, par rapport à un seuil d'alerte (« **les seuils sont uniques, et peut-être même la base la plus importante de toute évaluation.** En général, le franchissement d'un seuil de durabilité clairement défini devrait envoyer un signal fort vers les décideurs

politiques et la société en général », Virtual center, FAO, 2008).

Par conséquent, l'appréciation du niveau de pression exercée, de manière saisonnière ou permanente, par les populations et les activités sur le « capital » de ressources du territoire, repose sur une mise en perspective de la situation territoriale avec des éléments de seuillage permettant d'apprécier le niveau de pression exercée et de saturation éventuelle.

La perspective est d'attribuer à chaque situation de déséquilibre évaluée, un niveau simplifié de :

	déséquilibre important
	déséquilibre réel mais en partie maîtrisé
	situation maîtrisée
	absence de donnée

Pour mener à bien l'évaluation, le positionnement du territoire ramène tout d'abord au processus des pressions/impacts et des origines des situations de déséquilibre observées. Par exemple, sur un espace littoral subissant un fort développement, quelle est la part de la réduction des surfaces agricoles liées au contexte structurel de l'agriculture, et celle effectivement provoquée par la trop forte pression anthropique et donc à l'incapacité de sa bonne maîtrise ? Quelle est la part de l'augmentation des prix du foncier liée au contexte national du logement et à l'évolution globale du marché, comparée à celle d'une pression locale forte provoquée par une demande non contenue et sans régulation ?

Si cette question doit être éclairée au coup par coup, il nous semble pour autant important de baliser cette démarche d'appréciation de situations de déséquilibre qui se trouvent ainsi en interrogation collective.

La détermination de la capacité d'accueil ne peut ainsi se passer de normes et de références, de guides d'appréciation :

1. Pour certains indicateurs, **le seuillage de l'évaluation peut être apporté par des normes juridiques** qui fixent les seuils de tolérance de ce qui est admis ou non (le taux de raccordement aux réseaux d'assainissement, le pourcentage de logements sociaux...). Mais, cette régulation juridique n'est finalement qu'exceptionnelle. Pour l'essentiel des indicateurs pris en compte, aucune norme établie ne permet d'évaluer la situation de façon nette et objective. Comment, en effet, peut-on fixer le seuil d'acceptation concernant le nombre de jours d'interdiction de pêche à pied sur l'estran, situation de déséquilibre due à une mauvaise gestion des eaux usées et donc une non-maîtrise des pressions exercées sur le territoire ? Le principe

accepté est-il la tolérance « zéro » ? Ou alors, peut-on admettre qu'il s'agit là d'un « dommage collatéral » du développement littoral et des pressions qui s'y exercent, d'accidents ponctuels acceptables et non d'une situation structurelle inquiétante, et que cela fait à présent partie du modèle admis de gestion de ces espaces à forte pression ? Ainsi, même si l'objectif est de ramener cette situation au plus bas, finalement 5, 10 ou 30 jours d'interdiction apparaissent acceptables. Dans ces conditions, où peut-on fixer la norme ? Quelle est la référence, est-elle la même pour tous les acteurs, élus, techniciens et experts, services de l'État ou citoyens ? En l'absence d'une théorie ou d'une méthode établie, qu'elle soit de la valeur, des prix hédonistes ou encore d'évaluation contingente, ces champs de ressources locales restent pour l'essentiel sans véritable moyen d'évaluation.

2. Ensuite, **des domaines de connaissance peuvent faire référence, au titre d'expertises** issues d'une observation minutieuse et d'une appréciation globale de questions quelquefois complexes. C'est le cas pour l'appréciation d'un certain nombre de dégradations environnementales (seuil de renouvellement des espèces, niveau de concentration de polluants ayant des répercussions sur le milieu...), de perturbations sociales (part d'allochtones dans une population autochtone), ou enfin de déséquilibres économiques (capacité d'autofinancement insuffisante, bilan d'exploitation d'équipement déficitaire, coefficient de mobilisation du potentiel fiscal insuffisant...).

3. Pour compléter ces avis d'experts, **la comparaison d'une situation locale par rapport à d'autres territoires ou par rapport à une autre période est souvent riche d'enseignement**, car susceptible de fournir des points de comparaison utiles à sa propre évaluation. Ainsi, la perception de la perte de la biodiversité d'un estran, semblant minime d'une année sur l'autre, apparaît de façon plus évidente grâce à la prise en compte d'une référence temporelle éloignée, de plusieurs décennies par exemple. Les comparaisons spatiales apportent également des éclairages permettant de mieux fixer le seuil de son propre niveau de maîtrise d'une situation de déséquilibre également connue par d'autres. Ainsi, la densité d'occupation d'un espace littoral pendant la période de pointe n'est pas simple à évaluer dans l'absolu. En revanche, sa confrontation à d'autres niveaux enregistrés à la même période, sur d'autres espaces similaires, permet d'en apprécier un peu mieux l'importance, par

simple comparaison. Une capacité résiduelle d'urbanisation offrant trente années de poursuite d'urbanisation à un rythme élevé peut par ailleurs paraître acceptable pour certains élus locaux, soucieux d'offrir une réponse à la hauteur de la demande de construction sur leur territoire. Comparée toutefois à d'autres territoires confrontés à une demande similaire et offrant majoritairement une offre beaucoup plus contenue, permettant ainsi d'économiser la ressource du sol, la situation en étude apparaît par le fait sous un autre aspect, exceptionnelle et facteur de déséquilibre ou de détérioration d'une ressource vitale pour l'avenir. Cette méthode d'évaluation du type des analyses comparatives (proche du benchmarking, Despres, 2009) doit être privilégiée, car elle permet de mieux appréhender la valeur cible d'une situation alors jugée collectivement comme le but à atteindre (de ce point de vue, des comparaisons avec des situations européennes, dépassant le strict cadre national français, pourraient s'avérer particulièrement utiles pour prendre conscience que d'autres formes de développement que ceux privilégiées chez nous sont aussi possibles et qu'ils permettent une meilleure mise en valeur durable des ressources à enjeu sur les espaces littoraux).

4. Enfin, la détermination de la capacité d'accueil étant une question de négociation sociale, **normes et références peuvent être tout simplement posées par les acteurs locaux**. L'évaluation de la situation de la ressource, au regard des pressions anthropiques qui s'exercent sur elle, est alors le résultat d'une négociation qui consiste à échanger les points de vue et les niveaux d'acceptation, à les argumenter et leur donner une légitimité collective.

À l'issue de ce temps, sont **produites les fiches « capacité » présentant les indicateurs chiffrés et évalués** retenus lors des étapes précédentes (des exemples de fiches complètes sont présentés en annexes).

Une fiche ne correspond pas strictement à un indicateur, mais à un sous-ensemble regroupant les situations de déséquilibre portées en hypothèse dans le cadre d'une interrogation **de la capacité du territoire à éviter la mise en péril d'une ressource particulière** (colonne 3 de la grille d'évaluation). Cette structuration du système d'indicateurs permet de centrer l'évaluation sur les questions retenues au départ, celles cherchant à préciser la nature de l'atteinte portée aux ressources du territoire par l'arrivée supplémentaire de populations et d'activités (colonne 2 de la grille d'évaluation).

Ainsi, pour la zone-atelier insulaire retenue, les 34 capacités du territoire à éviter la mise en péril d'une ressource particulière débouchent sur la réalisation de 34 fiches « capacité ». **Trois sont présentées en annexe.** En pratique, certaines fiches peuvent ne contenir qu'un seul indicateur : la capacité à maintenir l'accès à la plage ne concerne que l'évaluation du niveau de saturation des sites de pêche à la ligne ; d'autres peuvent en regrouper jusqu'à six : la capacité à adapter le dimensionnement et la qualité des équipements collectifs concerne l'évaluation de la capacité résiduelle de la station d'épuration, du coût par foyer de la collecte des déchets selon la saison, du nombre de foyers desservis rapportés au linéaire des circuits de collecte, du coût global de stockage et d'évacuation des déchets, de l'écart entre le volume consommé d'eau potable et la capacité de stockage suivant la saison et du dysfonctionnement des réseaux de communication en été.

Les questions abordées lors de cette étape de l'évaluation, pour chaque fiche « capacité », doivent permettre de situer le territoire par rapport à la ressource en évaluation, de convenir de valeurs cibles en fonction d'objectifs définis pour l'avenir et, finalement, de statuer sur les situations de déséquilibres, avérées ou non. Pour cette raison, **cette étape est centrale dans la démarche**, car elle offre un moment d'échanges qui permet d'évaluer collectivement l'état de la ressource et de mettre en débat l'ensemble des pressions qui s'exercent sur elle.

Il est enfin particulièrement important que cette démarche ne soit pas entreprise comme une

évaluation critique dans le mauvais sens du terme (visant à attribuer des bonnes et des mauvaises notes), mais comme une mise en discussion de situations perçues bien souvent sous des angles différents, par des acteurs aux points de vue, aux missions et aux stratégies différenciées.

e. Le tableau synoptique : synthèse des indicateurs

L'étape suivante consiste à produire une synthèse à partir de l'ensemble des indicateurs, sous la forme d'un tableau synoptique faisant 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). Ce tableau présente la synthèse des fiches « capacité », regroupées par ressource potentiellement mise en danger.











Il s'agit d'apprécier globalement le niveau de maîtrise des pressions qui s'exercent sur le territoire. Le tableau synoptique offre pour cela un résultat visuel où la couleur dominante donne une première indication qui peut être soit perçue ressource par ressource (l'une peut présenter une dominante rouge, une autre verte), ou plus globalement pour l'ensemble des indicateurs. C'est ce premier niveau de perception qui doit être privilégié, car il apporte les éléments fins de l'appréciation, avec la possibilité d'appréhender les résultats propres à chaque situation de déséquilibre en évaluation, tout en offrant la possibilité d'une perception globale rendue possible par le traitement graphique du tableau synoptique.

Tableau synoptique des indicateurs de la capacité d'accueil d'un territoire



Il est associé à la grille exemple des pages précédentes. L'indicateur 1a3 renvoyant à la capacité 1, déséquilibre a, indicateur 3. Le tableau ne comporte pas l'ensemble des indicateurs de la grille mais seulement ceux ayant un intérêt pour le territoire. Les couleurs sont données à titre indicatif, elles ne reflètent pas la situation d'un territoire-atelier.

	déséquilibre important révélant une non-maîtrise		déséquilibre réel mais en partie maîtrisé		situation maîtrisée		absence de donnée
---	--	---	---	---	---------------------	---	-------------------


















Ressource principale potentiellement en danger : l'eau

Capacité à garantir le bon accès à l'eau 1	Indicateur 1a1	
	Indicateur 1a2	
	Indicateur 1b	
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 : l'air

Capacité à garantir un niveau sonore raisonnable 4	Indicateur 4	
Capacité à garantir la qualité de l'air 5	Indicateur 5	





Ressource principale potentiellement en danger : le sol

Capacité à maîtriser l'extension urbaine 6	Indicateur 6a1	
	Indicateur 6a2	
	<i>Indicateur 6a3</i>	
Capacité à préserver les espaces nécessaires aux autres usages 7	Indicateur 6b	
	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	
	<i>Indicateur 9a2</i>	
	Indicateur 9a3	
	Indicateur 9b	



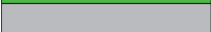




Ressource principale potentiellement en danger : la faune

Capacité à préserver la faune littorale 10	Indicateur 10a1	
	Indicateur 10a2	
	Indicateur 10b	
Capacité à éviter le dérangement de la faune 11	Indicateur 11a	
	Indicateur 11b	
	Indicateur 11c	







Ressource principale potentiellement en danger : la flore

Capacité à préserver les espèces floristiques indigènes 12	Indicateur 12a	
	Indicateur 12b1	
	<i>Indicateur 12b2</i>	
Capacité à assurer la continuité de la trame verte 13	Indicateur 13a	
	Indicateur 13b	

Ressource principale potentiellement en danger : la culture locale

Capacité à préserver l'identité locale (pratiques culturelles, identité maritime...) 14	Indicateur 14a	
	Indicateur 14b	
Capacité à maintenir le caractère local du patrimoine bâti 15	Indicateur 15a	
	Indicateur 15b	
	Indicateur 15c	
Capacité à préserver les spécificités et la qualité paysagères 16	Indicateur 16a	
	<i>Indicateur 16b</i>	

Ressource principale potentiellement en danger : la démographie

Capacité à assurer le maintien et le renouvellement des populations permanentes 17	Indicateur 17a	
	Indicateur 17b	
	Indicateur 17c1	
	Indicateur 17c2	
Capacité à maintenir un équilibre démographique entre les populations permanente et temporaire 18	Indicateur 18a1	
	Indicateur 18a2	

Ressource principale potentiellement en danger : le mode de vie des individus

Capacité à maintenir des conditions de vie acceptables 19	Indicateur 19a1	
	Indicateur 19a2	
	Indicateur 19b	
Capacité à préserver le fonctionnement social propre au territoire 20	Indicateur 20a	
	Indicateur 20b	
	Indicateur 20c1	
	Indicateur 20c2	

Ressource principale potentiellement en danger : le mode d'habiter

Capacité à assurer la mixité résidentielle et sociale 21	Indicateur 21a1	
	Indicateur 21a2	
	Indicateur 21b	
	Indicateur 21c1	
	Indicateur 21c2	
Capacité à diversifier l'offre d'hébergement touristique 22	Indicateur 22a1	
	Indicateur 22a2	
	Indicateur 22b	

Ressource principale potentiellement en danger : le mode de travail

Capacité à maintenir localement les emplois permanents et les diversifier 23	Indicateur 23a	
	Indicateur 23b	
Capacité à entretenir des savoir-faire locaux 24	Indicateur 24a	
	Indicateur 24b1	
	Indicateur 24c	

Ressource principale potentiellement en danger : la vie collective

Capacité à maintenir un débat politique apaisé entre les intérêts contradictoires 25	Indicateur 25a	
	Indicateur 25b	
Capacité à assurer la participation à la vie communale 26	Indicateur 26a	
	Indicateur 26b	

Ressource principale potentiellement en danger : le capital matériel

Capacité à adapter les équipements collectifs au pic de fréquentation (dimensionnement, qualité) et à bien les faire fonctionner toute l'année 27	Indicateurs 27a	
	Indicateurs 27b1	
	Indicateurs 27b2	
	Indicateur 27c	
	Indicateur 27d	
Capacité à maintenir la diversité des utilisateurs des équipements et infrastructures 28	Indicateur 28a	
	Indicateur 28b	

Ressource principale potentiellement en danger : le capital financier

Capacité à maîtriser financièrement l'urbanisation (équipements collectifs et services) et la spécialisation touristique 29	Indicateur 29a1	
	Indicateur 29a2	
	Indicateur 29a3	
	Indicateur 29a4	

Ressource principale potentiellement en danger : le tissu économique local

Capacité à maintenir la diversité du tissu économique local 30	Indicateur 30a1	
	Indicateur 30a2	
	Indicateur 30b	
	Indicateur 30c	
Capacité à maintenir une activité économique hors saison 31	Indicateur 31a	
	Indicateur 31b1	
	Indicateur 31b2	

Ressource principale potentiellement en danger : l'offre de services d'intérêt général

Capacité à adapter l'offre de services d'intérêt général, à une population changeante en nombre et en composition 32	Indicateur 32a1	
	Indicateur 32a2	
	Indicateur 32b	
	Indicateur 32c	
	Indicateur 32d	

Ressource principale potentiellement en danger : l'organisation du capital productif

Capacité à développer les complémentarités entre les entreprises 33	Indicateur 33a	
	Indicateur 33b	
Capacité à offrir des implantations adaptées aux besoins des entreprises 34	Indicateur 34a	
	Indicateur 34b	

f. Matérialiser les relations entre les indicateurs

La dernière étape doit orienter l'évaluation vers la prise en compte de sous-ensembles d'indicateurs liés entre eux par des interactions. L'objectif est alors :

- d'évaluer comment une situation de déséquilibre peut se propager pour créer ou amplifier d'autres situations de déséquilibre ;
- de recomposer des sous-systèmes fonctionnels au sein du système de ressources du territoire.

Il s'agit ainsi de favoriser une approche intégrée, permettant le passage du tableau de bord à un véritable système d'indicateurs.

Chaque fiche contient une rubrique mentionnant les capacités liées. Elles correspondent à des situations de déséquilibre dont il est reconnu qu'elles peuvent être en lien avec celles qui sont déclinées dans la fiche. Cette question doit être débattue lors de la phase de remplissage des fiches « capacité », car elle permet ainsi de poser les hypothèses de ces interactions et de cerner les sous-systèmes sur lesquels l'attention devra être portée de façon intégrée, en cas de résultat soulignant la non-maîtrise des pressions exercées sur

les ressources du territoire. Par exemple, la fiche 6 concernant « la capacité à maîtriser l'extension urbaine », adaptée à un territoire insulaire (en annexe), met en hypothèse six situations de déséquilibres. Ces situations de déséquilibre sont alors intégrées à un ensemble de 40 situations de déséquilibre regroupées dans 12 fiches d'interrogation de la capacité du territoire à éviter la mise en péril d'une ressource particulière.

Ces domaines d'analyse croisée ne sont pas forcément et exclusivement concentrés sur les interactions exprimées au travers des liens formalisés dans les fiches « capacité », entre pressions exercées/situations de déséquilibre associées. D'autres sous-ensembles problématiques peuvent être explorés. Tout d'abord, le retour sur les principes fondamentaux orientant la gestion de ressources centrales est souhaitable. La synthèse du système d'indicateurs est alors redistribuée selon ces orientations stratégiques. Par exemple, sur 104 indicateurs retenus pour le site insulaire en zone-atelier, 49 se regroupent autour du premier principe du Partage du foncier dans un contexte insulaire subissant un fort processus d'étalement urbain (ressource centrale en

Capacités liées à la capacité 6 « Maîtriser l'extension urbaine » (voir en annexe la fiche complète)

domaine	ressource à enjeu	capacité liée
environnement	Eau	Capacité 2 : préserver une qualité de l'eau compatible avec les différents usages du bassin-versant ou de la mer
	Sol	Capacité 7 : préserver les espaces nécessaires aux autres usages
	Flore	Capacité 13 : assurer une trame verte cohérente
société	Culture	Capacité 15 : maintenir le caractère local du patrimoine bâti
	Mode d'habiter	Capacité 21 : assurer la mixité résidentielle et sociale
	Mode d'habiter	Capacité 22 : diversifier l'offre d'hébergement touristique
	Vie collective	Capacité 25 : maintenir un débat politique apaisé entre les intérêts contradictoires
économie	Capital matériel	Capacité 27 : adapter les équipements collectifs
	Capital financier	Capacité 29 : maîtriser financièrement l'urbanisation (équipements collectifs et services)
	Tissu économique local	Capacité 30 : maintenir la diversité du tissu économique local
	Services d'intérêt général	Capacité 32 : adapter l'offre de services d'intérêt général toute l'année

jeu, le sol), et 55 autour du second principe de la Préservation et de la gestion de la spécificité de ce territoire littoral (ressource centrale en jeu, mode d'habiter et de travailler insulaire).

Ces quelques propositions ne sont que des exemples particuliers qui s'attachent à l'éclairage de situations propres à quelques territoires. Pour avoir une portée opérationnelle ou d'aide à la décision, ce système d'indicateurs de la capacité d'accueil ne doit pas apparaître sous une forme rigide, mais plutôt être

conçu comme un outil de réflexion au service d'une approche pragmatique, qui doit apporter des éléments de réponse à des questions constamment reformulées. Il doit conserver une dimension essentiellement négociée, y compris pour l'analyse globale d'une situation qui ne peut être réduite à quelques indices synthétiques. De ce point de vue, ce système d'indicateurs n'est qu'un moyen de mise en éclairage d'un certain nombre de situations non souhaitées de dégradation de ressources jugées essentielles pour un territoire et son futur. Il ne peut être une finalité en soi.

2. De la capacité d'accueil à des scénarios de développement des territoires littoraux

Le véritable enjeu d'une évaluation de la capacité d'accueil consiste à savoir si le niveau de pression exercée par les activités et les populations permanentes et saisonnières, est le maximum que puisse supporter le système de ressources du territoire (SRT). De ce point de vue, l'une des particularités du système d'indicateurs élaboré est d'être non seulement un outil de veille sur les ressources, mais également un système d'alerte qui apprécie la position par rapport à un seuil maximal d'alerte. Il s'agit ainsi d'apprécier les marges de manœuvre existantes au travers de la mesure des possibilités offertes par le SRT dans la démarche indissociable d'évaluation de la capacité de développement.

Une première approche ébauche la prise en compte de la capacité d'accueil dans le projet de territoire. Au fur et à mesure de la démarche d'évaluation, lors de la prise en compte et de la discussion sur les situations de déséquilibre de la ressource par l'équipe-projet, la démarche propose quelques points clés formalisés dans chaque fiche d'indicateurs. À la suite des rubriques « données, traitement, résultats et évaluations », déclinées pour chaque indicateur, suivent en effet non seulement la mise en place d'une « valeur cible », mais également des « pistes d'actions » pour atteindre l'objectif retenu (voir fiches détaillées en annexe).

Extrait de la fiche capacité 6 « Maîtriser l'extension urbaine » du site insulaire retenu en zone-atelier, pour l'indicateur 6c capacité résiduelle brute d'urbanisation

Évaluation :

la capacité brute d'urbanisation est ici limitée aux terrains nus et ne tient donc pas compte du renouvellement urbain possible dans les années à venir (densification des espaces actuellement urbanisés), jusqu'à présent limité dans les espaces urbains du littoral régional.

Il n'existe pas de règles s'appliquant à ce qu'un PLU doit raisonnablement offrir comme terrains à bâtir en fonction de la demande qui s'exprime sur un territoire. On peut toutefois partir du principe qu'un PLU est un document de planification à court terme (5 ans, 10 ans maximum) et que par conséquent un potentiel équivalent à 15 ans de constructions sur un rythme identique à celui observé sur la dernière décennie écoulée est acceptable et conforme à une gestion rigoureuse de l'espace.

==> Avec 21 années de réserve d'urbanisation, le PLU de l'île en étude offre encore des surfaces pour la construction à vocation résidentielle trop largement dimensionnées. Concernant les surfaces immédiatement urbanisables, le PLU de l'île en étude est le plus « généreux » de ceux utilisés en référence (19 ans de réserve, contre 18, 14, 6 et 5).

Valeur cible :

l'offre de terrains constructibles pourrait être réduite sensiblement, pour atteindre une réserve équivalente à 15 années de construction au rythme des dix dernières années écoulées.

Piste d'actions :

pour atteindre cet objectif, il est possible de réduire les surfaces constructibles dans le cadre actuel du PLU, en transférant une partie en réserve d'urbanisation future et en envisageant le déclassement d'une autre partie.

Une taxe sur la vente des terrains nus constructibles par leur classement dans le PLU peut être envisagée. Cette taxe instaurée récemment dans une commune de l'agglomération nantaise a été fixée à 10 % des deux tiers du prix du terrain vendu. Cette taxe rétablit un équilibre entre les propriétaires fonciers, tout en répartissant plus équitablement la rente d'urbanisation et notamment en renforçant la fiscalité locale et ainsi sa capacité à aménager et équiper les zones urbanisées.

Au-delà de ce premier travail, une autre dimension, plus ambitieuse, peut être perçue. Il s'agit de l'intégration des résultats obtenus à la mise en œuvre du projet de territoire.

Tout d'abord, les discussions et les résultats de l'évaluation de la capacité d'accueil doivent **trouver leur place dans une démarche de diagnostic**. Elle peut plus précisément être perçue comme une **extension de l'évaluation environnementale**. Elle la chevauche alors en partie et a en commun avec elle des principes méthodologiques assez similaires. Par l'ensemble des questionnements posés sur le territoire face à l'augmentation de populations et d'activités, la démarche doit permettre de mieux cerner les fragilités potentielles de ce territoire ; notamment, celles qui présentent des enjeux déterminants pour l'avenir. Cette question des pressions anthropiques qui s'exercent sur des territoires littoraux dont on connaît la vulnérabilité, et, au-delà, de leur maîtrise pour ne pas hypothéquer ce qui fait leur richesse, est en fait centrale à toute réflexion portant sur leur développement. La démarche d'évaluation de la capacité d'accueil ne peut donc que s'y intégrer « naturellement », le système d'indicateurs qui l'accompagne permettant par ailleurs d'élargir la veille nécessaire à l'évaluation des choix retenus. En s'appuyant sur le système de ressources du territoire, l'analyse de la situation des territoires littoraux permet bien de mettre en lumière la prospective demandée dans les documents de planification territoriale, par exemple.

Les discussions et les résultats de l'évaluation de la capacité d'accueil doivent **également s'inscrire dans une démarche prospective**, qui planifie pour l'avenir les objectifs d'accueil supplémentaire de populations et d'activités. Le premier niveau d'intégration concerne tout simplement les faiblesses constatées lors de l'examen des indicateurs, faiblesses qui doivent être réduites et pour lesquelles on peut même imaginer qu'elles puissent déboucher sur des solutions avant que ne soit envisagée la poursuite du dévelop-

pement. Sur l'île étudiée, c'est bien ce principe qui a motivé le tribunal administratif de Nantes « à censurer, pour erreur manifeste d'appréciation, la révision du plan d'occupation des sols 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 ». Le projet de développement proposé est ainsi soumis à la capacité à adapter le dimensionnement des équipements collectifs, c'est-à-dire à la remise à niveau de la ressource du capital matériel, jugée trop altérée pour offrir une capacité résiduelle destinée à l'accueil supplémentaire de population. Par extension, c'est l'ensemble des situations avérées de déséquilibres qui doivent donner lieu à un examen attentif. Pour chaque indicateur traduisant une situation de déséquilibre importante et non-maîtrisée de la ressource (couleur rouge), voire une situation de déséquilibre en partie maîtrisée de la ressource (couleur orange), il est nécessaire de **mettre en perspective le niveau d'altération de la ressource et l'évaluation de son aggravation possible, compte tenu des projections démographiques ou des choix de développement d'activités qui sont posés pour l'avenir**.

Le système d'indicateurs dédié à l'évaluation de la capacité d'accueil, conçu comme un outil d'aide à la réflexion, devient alors un outil réel d'alerte et de veille. Sa mise en place doit accompagner le projet de territoire, en proposant le principe d'une évaluation permanente et donc d'un suivi des observations. Celui-ci pourra être prolongé par une révision des indicateurs, dans le cas où la situation de déséquilibre constatée aurait évolué. De nouvelles ressources à enjeu peuvent également être progressivement intégrées en fonction de nouvelles situations de déséquilibre pressenties, ou de nouveaux choix politiques centrés sur des principes fondamentaux reformulés ; conduisant à la mise à jour périodique du système d'indicateurs et de l'évaluation.

3. Portée normative de la méthode

Au cours des échanges qui ont nourri ce travail interdisciplinaire et de terrain, les autorités locales, administrateurs, géographes, économistes ont soulevé une question d'importance à propos de la proposition méthodologique qu'il présente: quels peuvent être ses effets au niveau de l'ordonnancement juridique ?

Les données de cette interrogation peuvent se décomposer comme suit :

1. quelle force juridique s'attache aux différents éléments inscrits dans l'étude ? S'agit-il ici de « lignes impératives » s'imposant aux auteurs des documents de planification urbaine ou, au

contraire, de simples « directives » dépourvues de caractère obligatoire ? Quelle situation ces éléments occupent-ils par rapport à l'ordonnement juridique et quelle place leur est éventuellement réservée dans la hiérarchie des actes ?

2. quelle autorité politique revêt la méthode retenue ? À quels organes, le cas échéant, s'imposent-elles ? Les suggestions formulées ou les explications proposées pour interpréter la notion de capacité d'accueil présentent-elles un caractère obligatoire ou, à l'inverse, laissent-elles au pouvoir local la faculté de ne pas en tenir compte, de les modifier ou de les contrarier au cours de l'élaboration des schémas de cohérence territoriale ou des plans locaux d'urbanisme ?

Notre réponse sera la suivante : la démarche qui a conduit à élaborer cette méthode et à engager une réflexion sur la définition et sur les contours de la notion légale de « capacité d'accueil » n'est pas une opération normative, 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. Cette démarche est donc extérieure à l'ordonnement juridique et, par conséquent, à la hiérarchie des actes. Il n'en demeure pas moins que ces travaux expriment avec une certaine solennité (notamment parce que des autorités administratives y ont participé) des lignes directrices dont sont susceptibles de s'inspirer les pouvoirs publics sans que, pour autant, leur pouvoir d'appréciation s'en trouve limité.

3.1 L'étude entreprise est extérieure à l'ordonnement juridique

En elle-même, la méthode d'évaluation proposée ici ne revêt aucune force juridique, dans la mesure où « un rapport, même remarquable, n'est point un acte juridique » (Rivero, 1947), c'est-à-dire « une opération par laquelle des normes juridiques sont posées, édictées » (Eisenmann, 1983). Alors même qu'il s'agit ici d'éclairer le sens de dispositions législatives et, ainsi, de formuler une certaine interprétation du droit en vigueur, cette activité intellectuelle ne saurait, pour autant, être confondue avec un processus normatif. Cela est d'autant plus vrai que les auteurs de l'étude ne sont pas institutionnellement habilités à édicter des règles, c'est-à-dire à fixer des mesures dont la vocation spécifique est, soit de créer des droits et des obligations, soit d'imposer une interprétation du droit applicable en vue de l'édition de décisions.

Ce qui fait que l'on ait pu ici hésiter est dû très certainement à la particularité même de l'étude entreprise, celle-ci ayant aussi pour objet de dégager le sens et la portée d'une règle juridique qui, dans certaines circonstances, impose aux collectivités locales de déterminer la capacité d'accueil des communes littorales. Cette étude contient par conséquent 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 peuvent être appliquées. L'étude constitue ainsi un commentaire de cet article et en interprète les dispositions ; elle indique d'une manière détaillée la façon dont la capacité d'accueil est susceptible d'être déterminée, ou encore les précautions à prendre en la matière. D'aucuns pouvaient dès lors être tentés de considérer que l'interprétation qui est ainsi formulée sur l'application du droit a une portée obligatoire, c'est-à-dire qu'elle s'impose aux planificateurs à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme. Ce travail donnerait, en quelque sorte, une interprétation impérative du droit que l'Administration a pour mission de mettre en œuvre.

Les critiques, informations, interprétations, propositions qui ont été émises dans ce travail sont de simples opinions et non des prescriptions qu'il conviendrait de suivre à la lettre, et ceci alors même que la formulation ou les caractères des mesures ainsi fixées seraient imprégnés par l'idée d'obligation, d'autorité ou de prescription.

La méthode retenue échappe par conséquent à l'ordonnement juridique *stricto sensu* : elle lui est extérieure ; elle s'inscrit dans un système dépourvu de communication avec le bloc de légalité, le droit de critique ou d'interprétation du commentateur ne s'accompagnant pas du droit de poser des règles.

Il en résulte que **le contenu du rapport ne peut en principe limiter en quoi que ce soit l'importante marge de manœuvre dont disposent les autorités locales pour déterminer, dans les documents de planification urbaine, la capacité d'accueil des communes littorales**¹². Ceci signifie que, juridiquement, ces autorités ne sont en rien tenues d'appliquer la présente démarche mais, au contraire, gardent toute latitude pour reprendre l'interprétation qui est ici préconisée, ou au contraire, pour l'amender, l'enrichir, la réfuter ou la contredire. La grille d'analyse ne saurait par conséquent entraîner en elle-même la moindre obligation juridique à la charge des organes chargés d'appliquer l'article L. 146-2 du code de l'urbanisme.

12 Sur cette marge de manœuvre, cf. supra.

Corrélativement, aucun contrôle juridictionnel de l'application de la méthode n'est concevable. Du moins en est-il ainsi tant que l'une ou l'autre des interprétations émises n'a pas été « reçue » dans un des actes constitutifs de la légalité, par exemple, dans un plan local d'urbanisme ou dans un schéma de cohérence territoriale. En vertu de son statut, la méthode proposée ici n'est ni opposable à l'Administration, ni invocable devant le juge administratif par les administrés, que ce soit pour en réclamer l'application ou pour alléguer de son illégalité. Un requérant ne peut donc, par exemple, faire valoir qu'un plan local d'urbanisme est illégal parce qu'il n'a pas été pris conformément à l'une ou l'autre des orientations définies dans l'étude.

D'une manière générale, la méconnaissance de la capacité d'accueil ne peut être contestée devant le Tribunal administratif au regard des éléments contenus dans la présente étude mais uniquement en se fondant sur l'article L. 146-2. Ajoutons que le tribunal administratif qui se fonderait sur ce rapport pour conclure à la légalité ou à l'illégalité d'un document d'urbanisme commettrait une erreur de droit, dans la mesure où il se prononcerait au regard d'un « texte » qui n'appartient pas au bloc de légalité.

Recherche et ordonnancement juridique appartiennent ainsi à deux univers différents. Face à ce constat, il pourrait être tentant de conclure que la présente méthode « parlerait pour ne rien dire ». Celle-ci cultiverait ainsi la déception des uns (ceux qui entendraient y trouver un certain degré de normativité pour encadrer un tant soit peu les pouvoirs dont disposent les planificateurs pour définir la capacité d'accueil) tout en laissant les autres ignorer une interprétation pertinente dès lors que cette méconnaissance ne peut être sanctionnée. Cette étude serait donc, en quelque sorte, un coup d'épée dans l'eau, ou une addition de « bons principes » et de « lieux communs », dès lors que les orientations qu'elle définit en la matière ne bénéficieraient pas du soutien de la règle, les leviers du droit ne pouvant ici être actionnés pour sanctionner la méconnaissance de son contenu.

Cette vision des choses est néanmoins par trop simpliste.

3.2 L'étude peut néanmoins influencer sur l'interprétation de la notion de capacité d'accueil

Si la présente étude ne peut, comme il vient d'être montré, créer du droit, cela ne signifie pas pour autant que celle-ci soit dénuée de toute portée, ou de toute efficacité. Cette réflexion ou, dit autrement, cette

édiction d'éléments « non-normatifs » a très certainement une certaine force matérielle dans la mesure où, en établissant des données objectives nécessaires à la discussion et à l'établissement de la capacité d'accueil, elle peut, à l'instar de l'article L. 146-2, servir la communication sociale. L'étude peut ainsi stimuler les échanges à l'occasion de l'élaboration des documents de planification, ou encore favoriser à cette occasion les mises en relations. Elle peut aussi fournir l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir pour dégager la capacité d'accueil, ou encore enrichir le jeu des interprétations plausibles de cette notion et la sélection de l'une d'entre elles. Elle donne, en quelque sorte, un fondement intelligible à la prise de décision.

Notons encore que la méthode retenue est également utile pour faciliter la mise en œuvre d'autres règles ou principes du droit de l'urbanisme qui s'imposent aux planificateurs, lorsque ces derniers élaborent un plan local d'urbanisme ou un schéma de cohérence territoriale. Cette réflexion pourrait notamment faciliter l'application dans les documents d'urbanisme du principe d'économie d'espace, ou des principes de mixité sociale et de mixité urbaine¹³, ou encore faciliter la définition d'une politique durable des transports qui réponde à des exigences utilitaires envers l'habitat, les activités, l'environnement et les espaces publics. Elle devrait également permettre de déterminer plus aisément, à l'occasion de l'élaboration d'un PLU ou d'un SCoT, les conditions permettant d'assurer la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels urbains, ou encore la prévention des risques technologiques, naturels ou sanitaires. Cette étude, par la réflexion qu'elle entend engager, peut ainsi aider à la création des dispositions juridiques qui seront inscrites dans ces documents en vue, par exemple, de conforter les protections environnementales, de lutter contre les pollutions, ou encore d'assurer la diversité sociale au sein des cités. En amont, cette méthode apparaît aussi comme un outil précieux pour réaliser le diagnostic ou l'étude environnementale, lesquels doivent figurer dans le rapport de présentation des documents de planification urbaine, ou encore pour définir le projet d'aménagement et de Développement durable. D'une manière plus générale, les résultats de cette entreprise pourraient également servir de base à la rédaction d'une circulaire ministérielle à destination des services qui viendrait fixer le mode d'interprétation des dispositions de l'article L. 146-2.

13 C urb., art. L. 121-1.

Cette étude a donc essentiellement une vertu pédagogique, la lecture et l'explication de ces travaux permettant aux autorités locales de mieux cerner les contours de la capacité d'accueil, mais aussi de prendre davantage conscience des défis environnementaux, sociaux et économiques auxquels les territoires littoraux sont aujourd'hui confrontés. Dans certaines circonstances, la recherche pourrait aussi servir de source d'inspiration pour traduire en normes contraignantes les orientations ou les objectifs qui y sont définis, même si l'on voit bien que la finalité première de la démarche n'est pas là. Elle n'est pas là parce que, selon nous, la notion de capacité d'accueil ne fait pas « bon ménage » avec le droit traditionnel, dès lors que cette notion ne peut être que très difficilement traduite en règles rigides, c'est-à-dire en règles dont la vocation instrumentale est de contraindre les planificateurs à se plier strictement à l'observation desdites règles. Pour que cette notion remplisse sa fonction, il ne faut donc pas seulement compter sur le ressort de la règle, le droit n'ayant pas ce pouvoir démiurge qu'on lui prête parfois. Il faut autre chose, un autre principe d'efficacité qui, sans doute, passe par l'explication et par l'adhésion (Rivero, 1965). C'est à cette œuvre d'adhésion et d'explication que contribue le caractère participatif de la démarche proposée.

3.3 L'étude s'inscrit dans les évolutions prévisibles du droit

Pour conclure, la méthode retenue revêt aujourd'hui une importance toute particulière dans le nouveau contexte juridique issu du droit international. Celui-ci tend à affermir la « consistance juridique » ou, dit autrement, le contenu et la portée juridique de la notion de capacité d'accueil.

C'est ainsi que le très récent protocole sur la gestion intégrée des zones côtières (GIZC) qui a été signé à Madrid le 21 janvier 2008 lors de la 15^e Conférence

des Parties Contractantes à la Convention de Barcelone a non seulement consacré la notion de capacité d'accueil sous la dénomination de « capacité de charge des zones côtières », mais aussi imposé aux États signataires plusieurs critères précis (environnementaux, sociaux, économiques, qui figurent dans l'étude) pour définir les contours de cette notion proche de celle de capacité d'accueil. Il est ainsi indiqué que les parties à la convention sont guidées pour mettre en œuvre cette convention par les principes suivants : « *prendre en considération de manière intégrée l'ensemble des éléments relatifs aux systèmes hydrologiques, géomorphologiques, climatiques, écologiques, socio-économiques et culturels pour ne pas dépasser la capacité de charge de la zone côtière et pour prévenir les effets négatifs des catastrophes naturelles et du développement* » (article 6). Les parties à la convention doivent également définir des « *indicateurs de développement des activités économiques en vue d'assurer l'utilisation durable des zones côtières et de réduire les pressions excédant la capacité de charge de celles-ci* » (article 9). Enfin d'une manière tout à fait intéressante le protocole impose aussi de conforter les évaluations environnementales des projets publics et privés pouvant avoir d'importants effets sur l'environnement des zones côtières, en prenant en compte dans ces études la capacité de charge des zones côtières. Il est ainsi indiqué que les « *évaluations environnementales devraient tenir compte des impacts cumulatifs sur les zones côtières, notamment en accordant une attention particulière à leurs capacités de charge* » (article 19).

Nul doute que la ratification de ce protocole (qui représente une avancée décisive pour la notion de « capacité d'accueil ») par la France et par l'Union européenne conférerait aux critères d'appréciation ainsi fixés par le droit international une force obligatoire en les faisant entrer dans l'ordre juridique français et, par là même, aurait pour effet de donner encore davantage de légitimité à la méthode qui a ici été retenue.

Conclusion de la partie II : synthèse de la méthode

Le prolongement de la démarche conceptuelle à la mise en place opérationnelle de la méthode, s'accompagne d'une succession d'étapes dont l'objectif est de fournir aux décideurs des éléments tangibles d'appréciation de la capacité d'accueil et de développement.

Le formalisme proposé s'appuie sur la construction de grilles d'évaluation de la capacité d'accueil, conçues comme des grilles de questionnement et d'appréciation

des niveaux d'altération du Système de Ressources du Territoire (SRT). Ces grilles intègrent tout d'abord un référentiel de questionnement des ressources du territoire, au regard de l'arrivée supplémentaire de populations et d'activités. Leur construction s'appuie sur la mise en lumière des ressources posant question en termes de fragilité, d'altération, d'épuisement ou de consolidation sur le territoire expertisé. Le but de ces grilles d'évaluation est bien d'être en mesure

d'apprécier si la capacité d'accueil maximum du territoire est loin d'être atteinte, en passe de l'être ou déjà atteinte. Pour cela, la construction des grilles se poursuit ensuite jusqu'à la mise en place d'un système d'indicateurs, qui permet une entrée ponctuelle par les situations de déséquilibre de la ressource, mais aussi globale avec le tableau synoptique. La grille complète offre donc une articulation continue, depuis le questionnement sur la nature du déséquilibre pouvant affecter la ressource, jusqu'à la mesure de son niveau d'altération, en passant par la caractérisation précise de l'aptitude du système de ressources du territoire (SRT) à supporter la pression

humaine, ou encore des situations de déséquilibre ou de vulnérabilité qui en découlent.

Le sens principal de la démarche ne peut cependant se limiter à un cheminement purement technique, voire mécanique, de l'évaluation. Le principe central adopté est celui d'une négociation sociale et donc d'une co-construction de ces grilles d'évaluation de la capacité d'accueil, associant l'ensemble des acteurs principaux concernés et impliqués par la gestion territoriale.

Conclusion

Une conception renouvelée de la capacité d'accueil, intégrée et attachée à la dynamique du littoral

En centrant la réflexion sur les ressources du naturel, de l'humain et de l'économie, sur le système de ressources du territoire (SRT) et les impacts provoqués par l'accroissement des pressions humaines sur le littoral, le présent travail aboutit à une conception totalement renouvelée de la capacité d'accueil.

Cette réflexion contribue 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. Elle s'inscrit dans le mouvement actuel qui voit des études entreprises sur d'autres territoires français et sur des problématiques apparentées, proposer des approches et des méthodes étonnamment proches de celle-ci (Lazzeri et Planque (dir.), 2006 - CETE Méditerranée - 2007, Mazouni et Rey-Valette, 2008). Le concept de Développement durable et les systèmes d'indicateurs aptes à évaluer la bonne prise en compte y tiennent une place de choix pour permettre d'adopter une approche intégrée et non sectorisée, notamment dans les schémas de cohérence territoriale (SCoT).

De plus, en proposant d'aboutir non pas à un chiffre de capacité d'accueil mais à un ensemble de situations acceptables ou non de vulnérabilité ou d'altération des ressources, la démarche amène 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 ».

Il s'agit dès lors de réguler la capacité d'accueil non plus en arrêtant un nombre d'habitants maximal ou une fourchette de fréquentation touristique souhaitable, mais en attirant plutôt l'attention sur des situations de saturation, voire de crise, qu'entraîne la présence humaine, sur des risques de ruptures environnementales, sociales ou économiques tout en s'appuyant pleinement sur les marges de manœuvre que conforte cette présence de populations et d'activités sur le littoral, à l'année ou le temps d'une saison.

La démarche invite finalement à une réflexion plus qualitative sur les modes de développement des territoires. Elle soutient, comme d'autres initiatives déjà en cours (Gestion intégrée des zones côtières, agendas 21 locaux, charte des espaces côtiers...) 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, et à anticiper les risques de rupture et les conflits d'usage liés à l'arrivée de populations et d'activités permanentes ou saisonnières sur le littoral.

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, d'épargner les ressources qui sont autant de facteurs d'attractivité pour aujourd'hui et pour demain.

La mise en place du système d'indicateurs demande la mobilisation de données couvrant de nombreux domaines. Il est donc important de mutualiser les données en faisant appel aux observatoires locaux comme aux portails statistiques qui se mettent en place. Les informations déjà mobilisées par ailleurs (évaluation environnementale, diagnostics territoriaux, etc) peuvent être réutilisées. Certaines données nécessaires à l'évaluation de la capacité d'accueil sont encore difficiles d'accès, voire inexistantes. C'est là un obstacle à la compréhension globale des pressions qui s'exercent sur les espaces littoraux et sur l'évaluation de la durabilité des projets de territoire. Disposer d'un système d'indicateurs est aussi un moyen de pointer du doigt des situations de tension sur lesquelles, jusqu'alors, l'attention n'était pas portée. Ceci rend indispensable la construction d'un système d'observation du territoire adapté à une nouvelle gouvernance et de nouvelles régulations compatibles avec un développement durable, ce qui nécessitera du temps et des moyens financiers.

Pour éclairer la maîtrise ou la non-maîtrise de la capacité d'accueil et de développement d'un territoire particulier, il est ici proposé une construction participative et partenariale d'un système d'alerte et de veille.

Cette dimension est essentielle, car elle montre bien que la grille d'évaluation constitue un outil

d'accompagnement de la réflexion, comme le confirme la portée juridique de la méthode (Cf. *infra*). Ce qui est important, c'est aussi et peut-être surtout, la nature des échanges qui se produisent dans le cadre de l'évaluation. C'est l'acceptation d'une confrontation de points de vue et de stratégies quelquefois difficilement conciliables. L'approche globale du territoire demande notamment le décloisonnement des logiques de métiers interservices, 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 anthropiques 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 avenir et pour les générations futures. Elle produit une appréciation de la situation modulée suivant les enjeux du territoire.

La mise en oeuvre de la démarche d'évaluation de la capacité d'accueil nécessite qu'une négociation sociale s'engage à l'instigation des élus locaux. Ils vont ainsi 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 de l'élaboration des projets de territoire, l'évaluation de la capacité d'accueil et de développement se pose comme un diagnostic des forces, des faiblesses, des opportunités et des contraintes, habituel dans le type de résultats produits, plus innovant par son caractère global et la place importante accordée aux impacts sur le territoire. Sans doute aurait-elle également sa place à d'autres moments de la vie du 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 de mettre en place un outil contraignant les procédures d'élaboration des documents d'urbanisme ou les procédures opérationnelles d'aménagement du territoire, mais bien d'enrichir la réflexion et de provoquer une prise de conscience structurée 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.

Cette approche de la capacité d'accueil et de développement comme la méthode proposée pour son

évaluation s'éloignent nettement d'une capacité d'accueil déterminée mécaniquement par les caractéristiques du territoire. Pour cette raison, les grilles d'évaluation ne peuvent être considérées comme des normes juridiques *stricto sensu* de la capacité d'accueil, mais bien comme des outils de dialogue.

Quelle portée juridique ?

S'agissant de la portée normative, il faut retenir que cette méthode issue d'un programme de recherche ne revêt en elle-même aucune force juridique : elle est extérieure à l'ordonnement juridique ou, dit autrement, au monde des règles juridiques *stricto sensu* 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 n'a pas pour autant pour effet de lui conférer un caractère obligatoire. Il s'agit donc ici plus de suggestions ou de recommandations à destination des autorités administratives locales, que d'une ligne de conduite que ces dernières devraient suivre impérativement lorsqu'elles sont appelées à déterminer la capacité d'accueil des communes littorales.

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, bien que la démarche retenue n'ait qu'un très faible taux de positivité, elle a néanmoins 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 à l'occasion de l'élaboration des documents de planification, ou encore à favoriser à cette occasion les mises en relations. Elle fournit aussi l'échelle des possibilités entre lesquelles il faudra choisir pour dégager la capacité d'accueil, et enrichit le jeu des interprétations plausibles de cette notion et la sélection de l'une d'entre elles. Elle donne, en quelque sorte, un fondement intelligible à la prise de décision.

Ajoutons que la méthode réalisée 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, 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 critères (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 la ratification de ce protocole par la France ou par l'Union européenne conférerait à ces critères une force obligatoire en les faisant entrer dans l'ordre juridique français et, par là même, aurait pour effet de donner encore davantage de légitimité à la méthode qui a été retenue ici.

Quelles perspectives ?

Tout d'abord, assurer une large diffusion des résultats obtenus. La publication dans le courant de l'année 2009 d'un guide méthodologique à portée opérationnelle aidera les maîtres d'ouvrage et les

maîtres d'œuvre à évaluer la capacité d'accueil d'un territoire dans le cadre de la conception d'un document d'urbanisme ou d'une stratégie territoriale, et à organiser le suivi de l'évolution des ressources des espaces littoraux.

Ce travail devra également se poursuivre par une réflexion sur la mise en place de systèmes d'information appropriés, comme dans d'autres domaines touchant au Développement durable. La présente démarche, en appréciant par comparaison la situation décrite à l'aide des indicateurs, nécessite en effet la mobilisation de lots de données sur plusieurs territoires analogues. Elle demandera une coordination entre les services de l'État et les acteurs institutionnels et territoriaux impliqués sur le littoral pour aboutir à une bonne connaissance des pressions humaines sur ces territoires remarquables mais fragiles.

Références bibliographiques

- ADEV, 2001. À la recherche de la capacité d'accueil. *Bulletin annuel de l'ADEV*, mai 2001, pp. 35-54.
- BOULANGER P-M, 2004. Les indicateurs de Développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique. *Les séminaires de l'Iddri*, n° 12.
- CAILLOSSE J., 1993. Qui a peur du littoral ?, *RJE* n° 4, p. 513.
- CETE Méditerranée, 2007. *SCoT et développements durables, méthode pour évaluer les SCoT au regard des principes du Développement durable et définir les indicateurs environnementaux à mettre en place. Application au cas de l'agglomération de Montpellier*. CERTU, 91 p.
- CETE Méditerranée, 2007. *Plans locaux d'urbanisme, petit guide pratique à destination des chargés d'étude pour une meilleure prise en compte de l'environnement en Languedoc-Roussillon*. DRE Languedoc-Roussillon, 18 p.
- CLEMENCEAU F., 2007. *La capacité résiduelle d'urbanisation comme indicateur fondamental dans l'évaluation de la capacité d'accueil et de développement des espaces littoraux*. Mémoire de stage, Université de Nantes – IGARUN, Direction régionale de l'Équipement des Pays de la Loire.
- COCCOSSIS H., MEXA A., COLLOVINI A., PARPAIRIS A., KONSTANDOGLU M. (UE), 2003. *Définir, mesurer et évaluer la capacité de charge dans les destinations touristiques européennes*. Rapport final. UE DG environnement, Athènes, 52 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*. Mémoire de fin d'études, École Nationale Supérieure d'Agronomie, Montpellier, 188 p.
- DATAR-DIACT, 2004. Construire ensemble un développement équilibré du littoral. *La documentation française*, 2004.
- DESPRES L., CHADENAS C., POUILLAUDE A., BAGOULLA C., du CREST A., 2009. Les indicateurs de Développement durable : leçons de quelques expériences locales. In *Le Développement durable de l'estuaire de la Loire*, chapitre 21, ss la dir. de DESPRÉS L., PUR, Rennes, à paraître.
- DIACT, Secrétariat Général à la Mer, 2007. *Rapport du gouvernement au parlement portant bilan de la loi Littoral et des mesures en faveur du littoral*, Paris, DIACT, 127 p.
- Direction régionale de l'Équipement des Pays de la Loire, 2006. *Le parc de logements des communes littorales*, <http://www.pays-de-loire.equipement.gouv.fr>, novembre, 5 p.
- EISENMANN C., 1983. *Cours de droit administratif*, T. II, LGDJ, p. 348 et s.
- FRUSTIER P., (dir.), 2007. *Les identités insulaires face au tourisme*, Siloé, Nantes, 226 p.
- GILLON et al., 2000. *Du bon usage des ressources renouvelables*, IRD Éditions, collection Latitude 23, Paris, 471 p.
- HOSTIOU, 2006. Expropriation et expertise judiciaire. Le commissaire-enquêteur et le commissaire du gouvernement, *Actualité juridique. Droit immobilier*, Juin 2006, p. 443.
- INEA/IFEN, 2003. *Observatoire Littoral et Montagne : indicateurs de suivi de la loi Littoral, étude de faisabilité*. HERMES, Sommières.
- INSEE Pays de la Loire, 2007. *Huit enjeux pour le littoral de la Loire-Atlantique*, Dossier n° 26, septembre, 20 p.
- JEAMMAUD A., 1991. Le droit au Musée ? Les avocats du déclin. *Économie et Humanisme*, n° 328, Juillet-septembre, p. 7.
- 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*, Vol. 22, Issue 3, pp. 327-337
- KEBIR L., 2006. Ressource et développement régional, quels enjeux ? *Revue d'Économie Régionale et Urbaine*, n° 5, pp. 701-723.
- LAZZERI Y., PLANQUE B. (dir.), 2006. *Élaboration d'indicateurs pour un système de suivi-évaluation du*

Développement durable. Tome I, principes et méthodologies de construction du référentiel, METLTM-DGUHC, Université d'Aix-Marseille III, 87 p.

LEMAITRE C., 2007. *Détermination des états de référence nécessaires à la mise en place des systèmes d'indicateurs pour l'évaluation et le suivi de la capacité d'accueil des territoires littoraux*. Mémoire de stage, Université de Nantes, IGARUN, Laboratoire Géolittomer, UMR 6554-CNRS, 137 p.

LETELLIER P., GUYONVARCH'M., THUILLIER A., 2008. Les enjeux de l'État sur le littoral de la Loire-Atlantique, Nantes, CODELA, *Cahier littoral*, n° 16, 12 p.

LEVEILLER T., 2007. *Les indicateurs environnementaux dans la démarche d'évaluation de la capacité d'accueil et de développement des espaces littoraux*. Mémoire de stage, Université de Nantes, IGARUN, Direction départementale de l'Équipement de la Loire-Atlantique, 84 p.

MAZOUNI N., REY-VALETTE H., 2008. *Appui à l'élaboration d'indicateurs territoriaux de la GIZC dans la logique d'intégration et de partage des connaissances*. Actes du colloque international pluridisciplinaire « Le littoral : subir, dire, agir », Lille, France, 16-18 janvier 2008, 9 p.

OCDE 1993. *Corps central d'indicateurs de l'OCDE pour les examens des performances environnementales*. Rapport de synthèse du Groupe sur l'État de l'Environnement. Monographies sur l'environnement n° 83, Paris, 41 p.

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

POTTIER P. (coord.), CHADENAS C., POUILLAUDE A., STRUILLLOU J-F., 2009. *Capacités d'accueil et de développement des territoires littoraux, rapport scientifique final*. Partenariat de recherche PUCA/DRE Pays de la Loire/MSH Nantes. Laboratoires Géolittomer (CNRS, LETG-UMR 6554), LEMNA (EA 4272), DCS (CNRS, UMR 6225). Université de Nantes, décembre 2008. 233 p.

POTTIER P. (coord.), CHADENAS C., CHOBLET C., POUILLAUDE A., STRUILLLOU J-F et TROUILLET B., 2006. *Capacités d'accueil et de développement des communes littorales, rapport d'étape (1^e phase)*. Partenariat de recherche PUCA/DRE Pays de la Loire/MSH Nantes. Laboratoires Géolittomer (CNRS, LETG-UMR 6554), LEN (EA 2154), CERP3E (CNRS, FRE2794). Université de Nantes, mai 2006, 239 p.

POTTIER P. (coord.), CHADENAS C., CHOBLET C., LAMBERTS C., POUILLAUDE A., STRUILLLOU J-F et TROUILLET B., 2006. *La capacité d'accueil et de*

développement des communes littorales ; synthèse bibliographique, Ministère des Transports, de l'Équipement, du tourisme et de la Mer, 2007, 77 p. et document de synthèse en 4 pages.

POUILLAUDE A. (coord), BONNET A-S., CHADENAS C., CHOBLET C., 2008. Le tourisme littoral. In GUILLOTREAU G. (coord.), 2008, *Mare economicum*. Enjeux et avenir de la France maritime et littorale, Presses Universitaires de Rennes, pp. 397-456.

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*. PAP-9/1997.G1. Split (Croatie), Centre d'activités régionales pour le Programme d'actions prioritaires, viii + 51 p.

PNUE, 1995. *Directives concernant la Gestion intégrée des régions littorales, avec une référence particulière au bassin méditerranéen*. Split, Croatie, PAP/CAR (PAM-PNUE), Rapport et études des Mers régionales, n° 161, 89 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.

Protocole sur la Gestion intégrée des zones côtières (GIZC) en zone méditerranéenne.

REY VALETTE H., ROUSSEL S., 2007. *Integrated Coastal Zone Management (ICZM) and Valuation of Socio-Economic Impacts, ENCORA 1st Multifunctionality and Valuation Thematic Network Conference*, Fondazione Eni Enrico Mattei (FEEM), Venise, 12-13 Mars 2007.

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

RIVERO J., 1947, Le Plan Monnet et le Droit, D. 1947, doct., XXXIII.

RIVERO J., 1965. Le plan et le droit. In *La planification comme processus de décision*, Librairie Armand Collin, 121 p.

ROUSSEAU H., 2008. *Les gains économiques des choix de développement alternatifs au tout-urbain*, Mémoire de stage, Université de Nantes, Faculté des Sciences Économiques et de Gestion, Direction Départementale de l'Équipement de la Loire-Atlantique.

ROUSSEL S., CRINQUANT N., BOURDAT E., 2006. *À la recherche de la durabilité de la zone côtière par la construction d'indicateurs de capacité de charge : enseignements à partir du cas d'étude de la lagune de*

Thau (région Languedoc-Roussillon, France). Colloque « Usages des indicateurs de Développement durable ». Université de Montpellier, Montpellier (France), 3-4 avril.

SCE—DRE Pays de la Loire—DDE44, 1997. *Application de la loi Littoral ; la notion de capacité d'accueil*. Document d'étude, Nantes, 23 p.

SMVM Baie de Bourgneuf, 1994. *Capacité d'accueil des communes du littoral ; approche pour une méthode de calcul*. Annexe 3 du rapport du SMVM, pp. 105-112.

The Natural Resources Institute, Livestock, Environment and Development Initiative (LEAD) Département production et santé animale, <http://www.virtualcentre.org/fr/dec/toolbox/Index.htm> FAO, Centre virtuel LEAD pour l'Élevage, l'Environnement et le Développement, 1999

TANGUY Y., 2005. Évolutions récentes du droit du littoral. *Actualité Juridique Droit Administratif*, 21 février, pp. 354-360.

TRZPIT J.-P., 1999. Le vent, une composante fondamentale de l'environnement en milieu littoral : l'exemple du littoral normand. In *Les documents de la maison de la recherche en sciences humaines de Caen*, n° 10, pp. 59-70.

VERA REBOLLO J.-F., IVARS BAIDAL J.-A., 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)*. Documento de trabajo. Instituto Universitario de Geografía - Universidad de Alicante, Alicante, 75 p.

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*, 11 (1-2), pp. 181-203.

Annexes

Les fiches « Capacité » suivantes sont présentées à titre d'exemple et s'appuient sur la grille « modèle » d'évaluation de la capacité d'accueil située pages 42 à 48.

Annexe 1 : Domaine de l'environnement

Ressource SOL

Fiche Capacité 6 : Maîtriser l'extension urbaine.....p. I

Annexe 2 : Domaine de la société

Ressource DÉMOGRAPHIE

Fiche Capacité 18 : Maintenir un équilibre démographique entre populations permanente et temporaire..p. IX

Annexe 3 : Domaine de l'économie

Ressource TISSU ÉCONOMIQUE LOCAL

Fiche Capacité 30 : Maintenir la diversité du tissu économique local.....p. XIII

ANNEXE 1 - Domaine de l'environnement

**Constats et enjeux de la pression humaine**

La question de l'urbanisation est omniprésente dans la problématique du développement durable des littoraux, car elle occupe une place de plus en plus importante des espaces les plus proches de la côte. À l'échelle nationale, l'urbanisation représente ainsi 50 % des espaces situés à moins d'un kilomètre du rivage, sur le site d'étude retenu, 26 %.







L'évaluation de la capacité d'accueil passe inévitablement par la prise en compte des impacts du développement de l'urbanisation, car les processus mal maîtrisés du développement de la construction provoquent le plus souvent l'altération de nombreuses ressources essentielles à la qualité des territoires littoraux.

Le sol ou l'espace en quantité de surface est la première de ces ressources à être mise en danger, car ses dimensions sont limitées et les processus d'urbanisation le plus souvent très consommateurs de surface.

Question posée en termes de capacité d'accueil supplémentaire de populations et d'activités, saisonnières ou permanentes	Capacité à éviter la mise en péril de la ressource à enjeu	Eclairages des situations de déséquilibres	Indicateurs fondamentaux complémentaires
La part du sol à vocation urbaine réservée à l'accueil supplémentaire de populations et d'activités est-elle de nature à favoriser l'étalement urbain (gaspillage de la ressource sol) ?	Capacité à maîtriser l'extension urbaine	Consommation d'espace par l'urbanisation excessive	Tranche modale des surfaces construites Pression urbaine ressentie
		Offre de terrains constructibles inadaptée à la demande	Capacité résiduelle brute d'urbanisation
		Faible densité des espaces urbanisés	Densité des espaces urbanisés, COS réglementaires, (densité minimale) <i>Surface totale occupée par l'urbanisation</i>
		Disparition des coupures entre les bourgs	Dispersion spatiale de la construction et étalement de la tâche d'urbanisation exagérés
		Procédures d'urbanisme opérationnel et politique de maîtrise foncière insuffisantes	Surfaces des ZAC/ZAD, lotissement et réserve foncière <i>Usage du Droit de Prémption Urbain</i>

Synthèse de la capacité

Bilan des effets mesurés de la capacité d'accueil sur la mise en danger de la ressource à enjeu.

Indicateur 6a : tranche de surfaces des parcelles construites	
Indicateur 6b : pression urbaine ressentie	
Indicateur 6c : capacité résiduelle brute d'urbanisation	
Indicateur 6d : densité des espaces urbanisés	
Indicateur 6e : dispersion spatiale, étalement de la tâche d'urbanisation	
Indicateur 6f : part de l'urbanisme opérationnel (ZAC/ZAD, lotissement, réserve foncière)	

Situation de déséquilibre :

importante 	en partie maîtrisée 	maîtrisée 	absence de données 
--	---	--	--

Capacités liées à la capacité 6 'Maîtriser l'extension urbaine'

domaine	ressource à enjeu	capacité liée
environnement	Eau	Capacité 2 : préserver une qualité de l'eau compatible avec les différents usages du bassin-versant ou de la mer
	Sol	Capacité 7 : préserver les espaces nécessaires aux autres usages
	Flore	Capacité 13 : maintenir une trame verte cohérente
société	Culture	Capacité 15 : maintenir le caractère local du patrimoine bâti
	Mode d'habiter	Capacité 21 : assurer la mixité résidentielle et sociale
	Mode d'habiter	Capacité 22 : diversifier l'offre d'hébergement touristique
	Vie collective	Capacité 25 : maintenir un débat politique apaisé entre les intérêts contradictoires
économie	Capital matériel	Capacité 27 : adapter les équipements collectifs au pic de fréquentation et à bien les faire fonctionner toute l'année
	Capital financier	Capacité 29 : maîtriser financièrement l'urbanisation (équipements collectifs et services) et la spécialisation touristique
	Tissu économique local	Capacité 30 : maintenir la diversité du tissu économique local
	Services d'intérêt général	Capacité 32 : adapter l'offre de services d'intérêt général à une population changeante en nombre et en composition

Mesure des indicateurs

Indicateur 6a : tranches de surface des parcelles construites

Données : fichier DRE – SITADEL, surface des terrains sur lesquels a été déposée une demande de permis de construire pour une construction neuve à usage d'habitation. Prise en compte à la date d'ouverture du chantier (DOC) sur une période de 10 ans (1996 à 2006).

Traitement : somme des déclarations par tranches de surfaces des parcelles en 14 tranches détaillées (- de 250 m² ; 251 à 500 ; 501 à 750 ; 751 à 1 000 ; 1 001 à 1 500 ; 1 501 à 2 000 ; 2 001 à 2 500 ; 2 501 à 3 000 ; 3 001 à 3 500 ; 3 501 à 4 000 ; 4 501 à 5 000 ; 5 001 à 10 000 ; + de 10 000), regroupées en 6 classes :

- petite parcelle : — de 500 m²
- parcelle moyenne : 501 à 1 000 m²
- parcelle moyenne supérieure : 1 001 à 2 000 m²
- parcelle grande : 2 001 à 3 000 m²
- parcelle très grande : 3 001 à 5 000 m²
- parcelle exceptionnelle : + de 5 000 m²

Résultats : les résultats sont présentés en classes regroupées car le niveau en 14 tranches détaillées n'apporte pas d'éclairage supplémentaire. Ils sont présentés avec une **référence par comparaison**, car aucune norme de cadrage n'est reconnue de façon unanime. Les communes de comparaison ont été choisies en fonction du processus d'urbanisation, proche en quantité (*nombre total de logements au RGP 99 et nombre de logements neufs par an à peu près équivalents – moyenne annuelle calculée entre 1996 et 2006, données SITADEL*).

	Ile en étude	Comparaison 1	2	3	4
Nb total logements	5 061	6 248	3 498	4 302	5 265
Nb de logements neufs (10ans)	604	633	441	840	589
Parcelles — de 500 m ²	12,2 %	30,2 %	9,8 %	14 %	4,1 %
501 à 1 000 m ²	38,8 %	53,2 %	43,5 %	47,3 %	72,4 %
1 001 à 2 000 m ²	35 %	13,3 %	34,7 %	25,2 %	15,4 %
2 001 à 3 000 m ²	8,7 %	2,1 %	8 %	9,1 %	3,3 %
3 001 à 5 000 m ²	3,4 %	0,9 %	2 %	2,9 %	2,4 %
+ de 5 000 m ²	1,9 %	0,3 %	2 %	1,5 %	2,4 %
surface moyenne d'un terrain construit	1 275 m ²	798 m ²	1 318 m ²	1 176 m ²	1 165 m ²
surface médiane	1 000 m ²	608 m ²	1 000 m ²	857 m ²	730 m ²
consommation moyenne d'espace par logement construit (1996-2006)	1 149 m ²	794 m ²	1 184 m ²	651 m ²	772 m ²

Évaluation : La surface moyenne d'une parcelle construite sur l'île en étude entre 1996 et 2006 pour un nouveau bâtiment à usage d'habitation a été de 1 275 m², ce qui représente une consommation d'espace relativement élevée. Parmi les communes de référence, seule celle de la commune 3 présente une surface moyenne supérieure, celle de la commune 1 étant de 37 % inférieure à celle enregistrée sur l'île en étude.

Les parcelles mises en construction sur l'île en étude sont de surfaces à peu près comparables à celles des communes de référence (exception faite de la commune 1) avec, toutefois, une tendance à disposer de moins de terrains bâtis de petite surface et de plus de terrains bâtis de surface supérieure. En effet, la part des parcelles de moins de 1 000 m², qui représentent 50,2 % du total sur l'île en étude, est plus limitée que sur la commune 2 (53 %), la commune 3 (61 %) et surtout la commune 1 (83,4 %). Celle des 1 000 à 3 000 m² est de 44,4 % contre 42,7 %, 34,3 et 15,3. Celle des plus de 3 000 m² de 5,4 %, contre 4 %, 4,4 et 1,2 %.

==> Au regard des surfaces des terrains urbanisés sur l'île en étude depuis 10 ans, il ressort que le sol est consommé par l'urbanisation dans des proportions importantes et majoritairement supérieures à ce qui est observé pour des situations similaires. Cette situation est liée à un processus d'urbanisation consommateur

d'espace, s'accompagnant d'une sous-représentation des terrains à bâtir les plus petits et d'une sur-représentation des terrains les plus grands. Au total, la consommation moyenne d'espace pour la construction d'un logement se situe à un niveau élevé (1 149 m²), incompatible avec une gestion économe du sol.

Valeur cible : l'objectif à atteindre dans le cadre d'une maîtrise plus forte des extensions urbaines est d'augmenter la part des parcelles de surface inférieure à 1 000 m² dans le processus d'urbanisation.

Cette part pourrait atteindre une valeur proche de celle enregistrée sur la commune 2, c'est-à-dire d'environ 55 % des terrains construits, ce qui représenterait une économie annuelle de 2,2 ha de surface urbanisée (sur 10 ans, 22 terrains bâtis d'une surface inférieure à 1 000 m², venant remplacer 22 terrains d'une surface d'environ 2 000 m² qui auraient sinon été construits).

Piste d'actions : la marge de manœuvre de la collectivité est limitée, puisque c'est la structure foncière qui détermine les surfaces des terrains mis à la vente, puis construits. Toutefois, il est sans doute possible d'encourager les divisions de parcelle les plus grandes par exemple par une taxation sur les constructions réalisées sur des parcelles de plus de 1 000 m².

Une attention doit également être portée sur les COS réglementaires qui contraignent le processus d'urbanisation.

Indicateur 6b : pression urbaine ressentie

Les données traitées se limitent à celles de l'exploitation d'une enquête directe auprès de la population, permanente et temporaire, à partir d'un questionnaire sur la perception du territoire de l'île en étude et des pressions diverses qui s'exercent sur lui. Elles sont donc partielles et ne peuvent à elles seules éclairer le ressenti de la pression urbaine.

Données : enquête réalisée pendant l'été 2007 sur l'île en étude par la MSH Ange Guépin dans le cadre de la mission PUCA-DRE des Pays de la Loire. Les questionnaires utilisés concernent 260 personnes interrogées sur l'île à la fin du mois de juillet 2007, dont 54 résidents permanents et 206 résidents temporaires.

Traitement : la perception du développement urbain sur l'île peut être appréciée au travers de la question 3.5 (*Depuis que vous venez sur l'île, avez-vous noté des changements dans la nature/paysages ?* 13 choix possibles de réponse, dont *Davantage de maisons et des maisons qui se ressemblent toutes*) et de la question 4.4 (*À votre avis la fréquentation touristique pose-t-elle des problèmes aux territoires qui l'accueillent ?* 13 choix possibles de réponse, dont le problème lié à la *Pression immobilière et foncière*).

Résultats : * à la question 3.5 (*Depuis que vous venez sur l'île, avez-vous noté des changements dans la nature/paysages ?*), 56,4 % des résidents permanents s'étant exprimés ont déclaré comme premier changement visible celui du nombre croissant de maisons, 48,5 % des résidents temporaires. L'uniformité architecturale n'est mentionnée que pour 3,6 % des changements visibles de 1ère et 2ème importance pour les résidents permanents et 0 % des résidents temporaires.

* à la question 4.4 (*À votre avis la fréquentation touristique pose-t-elle des problèmes aux territoires qui l'accueillent ?*), 22 % des résidents permanents s'étant exprimés ont mentionné la pression immobilière et foncière en 1ère et 2ème niveau d'importance parmi les problèmes perçus, 8,7 % des résidents temporaires.

Évaluation : l'intensité du développement urbain est diversement ressentie. Son ampleur est certes perçue (1er changement d'ampleur mentionné), mais ne semble pas poser de problèmes majeurs en termes d'évolution du territoire de l'île. Même parmi les résidents permanents, 3 sur 4 n'ont pas mentionné la pression immobilière et foncière comme un problème évident lié à l'activité touristique et à la résidentialisation du territoire.

==> Cette enquête directe montre que la consommation de l'espace insulaire par l'urbanisation n'est pas majoritairement perçue comme un processus aux conséquences néfastes. Le sentiment de mettre en danger cette ressource en sol/espace, qui est limitée et circonscrite, n'apparaît pas de façon évidente.

Indicateur 6c : capacité résiduelle d'urbanisation

Données : capacité brute d'urbanisation rendue possible dans le cadre actuel des PLU, obtenue par extraction des parcelles actuellement non bâties (fichier cadastral sous forme numérique, DDE) et situées dans une zone à vocation urbaine résidentielle, actuelle et future, du PLU (fichier du zonage du PLU, DDE).

Traitement : s'effectue en plusieurs étapes :

- extraction des parcelles non bâties situées dans les zones à vocation urbaine du PLU ;

suppression des parcelles présentant une surface trop limitée pour être bâties (fonction des règles édictées dans le PLU ; COS et surface minimale des terrains constructibles), ainsi que celles visiblement trop enclavées pour être urbanisées ;

remplissage de ces parcelles, de façon manuelle tenant compte de la morphologie des espaces environnants (densité, accès...) et du règlement du PLU (notamment pour les zones d'urbanisation groupée), de façon à déboucher sur le nombre de nouvelles constructions possibles sur ces parcelles constructibles ;

un taux de rétention de 20 % est ensuite appliqué, intégrant le gel d'un certain nombre de terrains qui ne pourront être construits dans le cadre actuel du PLU (situation géographique, héritage, spéculation...).

Résultats :

les résultats sont présentés avec une **référence par comparaison** aux communes littorales 1, 2, 3 et à une commune intérieure 4, qui présentent toutes un espace à urbaniser similaire en nombre total de logements, ainsi qu'un processus d'urbanisation (nombre de nouvelles constructions par an) à peu près identique à ce qui est observé sur l'île en étude.

	Ile d'étude	Comparaison 1 (île)	2	3	4
<i>Nb total logements</i>	5 061	6 248	3 498	4 302	5 265
<i>Nb de logements neufs (10ans)</i>	604	633	441	840	589
<i>consommation moyenne d'espace par logement construit (1996-2006)</i>	1 149 m ²	794 m ²	1 184 m ²	651 m ²	824 m ²
<i>Zones urbaines (IPLI)</i>	665 ha	596 ha	415 ha	445 ha	995 ha
<i>Surfaces disponibles en zones actuellement urbanisables</i>	142 ha	90 ha	73 ha	36 ha	44 ha
<i>Logements constructibles en zones actuellement urbanisables</i>	1 115 logt	1 131 logt	619 log	546 logt	535 logt
<i>Nb d'années de réserve</i>	19 ans	18 ans	14 ans	6 ans	4 ans
<i>Surfaces disponibles en zones d'urbanisation future</i>	39 ha	43 ha	30 ha	35 ha	110 ha
<i>Logements constructibles en zones d'urbanisation future</i>	390 logt	430 logt	300 logt	350 logt	1 110 logt
<i>Nb d'années de réserve</i>	6 ans	7 ans	7 ans	4 ans	9 ans
<i>Surfaces totales disponibles en zones à vocation urbaine</i>	181 ha	133 ha	103 ha	71 ha	154 ha
<i>Total logements constructibles en zones à vocation urbaine</i>	1 505 logt	1 561 logt	919 logt	896 logt	1 645 logt
<i>Total logements constructibles en zones à vocation urbaine (rétention 20 %)</i>	1 204 logt	1 250 logt	735 logt	717 logt	1 316 logt
<i>Nb total d'années de réserve</i>	25 ans	25 ans	21 ans	11 ans	14 ans
<i>Nb total d'années de réserve avec taux rétention 20 %</i>	21 ans	21 ans	16 ans	10 ans	13 ans

Évaluation :

la capacité brute d'urbanisation est ici limitée aux terrains nus et ne tient donc pas compte du renouvellement urbain possible dans les années à venir (densification des espaces actuellement urbanisés), jusqu'à présent limité dans les espaces urbains du littoral régional.

Il n'existe pas de règles s'appliquant à ce qu'un PLU doit raisonnablement offrir comme terrains à bâtir en fonction de la demande qui s'exprime sur un territoire. On peut toutefois partir du principe qu'un PLU est un document de planification à court terme (5 ans, 10 ans maximum) et que par conséquent un potentiel équivalent à 15 ans de constructions sur un rythme identique à celui observé sur la dernière décennie écoulée est acceptable et conforme à une gestion rigoureuse de l'espace.

==> Avec 21 années de réserve d'urbanisation, le PLU de l'île en étude offre encore des surfaces pour la construction à vocation résidentielle trop largement dimensionnées. Concernant les surfaces immédiatement urbanisables, le PLU de l'île en étude est le plus « généreux » de ceux utilisés en référence (19 ans de réserve, contre 18, 14, 6 et 5).

Valeur cible : l'offre de terrains constructibles pourrait être réduite sensiblement, pour atteindre une réserve équivalente à 15 années de construction au rythme des dix dernières années écoulées.

Piste d'action : pour atteindre cet objectif, il est possible de réduire les surfaces constructibles dans le cadre actuel du PLU, en transférant une partie en réserve d'urbanisation future et en envisageant le déclassement d'une autre partie.

Une taxe sur la vente des terrains nus constructibles par leur classement dans le PLU peut être envisagée. Cette taxe instaurée récemment sur une commune de l'agglomération nantaise, a été fixée à 10 % des deux tiers du prix du terrain vendu. Cette taxe rétablit un équilibre entre les propriétaires fonciers, tout en répartissant plus équitablement la rente d'urbanisation et notamment en renforçant la fiscalité locale et ainsi sa capacité à aménager et équiper les zones urbanisées.

Indicateur 6d : densité des espaces urbanisés

Données : nombre de logements au recensement 1999, zones urbaines à dominante résidentielle de la BD occupation du sol de l'IPLI (DDE, 2000).

Traitement : rapport du nombre total de logements à la surface des zones urbaines résidentielles.

Résultats : les résultats sont présentés avec une **référence par comparaison** à des communes littorales 1, 2, et 3 qui présentent un nombre total de logements à peu près identique à ce qui est observé sur l'île en étude.

	Ile d'étude	Comparaison 1 (île)	2	3
Nb total logements	5 061	6 248	4925	4 302
Zones urbaines résidentielles (IPLI)	568 ha	458 ha	436 ha	304 ha
Nb de logt à l'hectare	8,9 ha	13,6 ha	11,3 ha	11,5 ha

Évaluation : la densité de logements sur l'île en étude est nettement la plus faible comparée à des situations d'autres communes littorales similaires. Il n'existe pas de règles normatives de densité moyenne acceptable et conforme à une gestion rigoureuse et économe de l'espace, toutefois, la valeur de 12 logements à l'hectare est souvent utilisée comme référence technique (MEDAT, FNAU...).

==> Avec à peine 9 logements à l'hectare, la densité des espaces urbains résidentiels est faible sur l'île en étude. En termes réglementaires, le PLU confirme une tendance à l'autorisation d'un processus d'urbanisation peu dense (54 % des surfaces communales urbanisables pour la fonction résidentielle sont réglementés avec un COS < à 0,1) et par conséquent consommateur d'espace.

Valeur cible : compte tenu des niveaux de densité enregistrés dans des communes littorales similaires, il semble possible de dépasser le seuil des 10 logements à l'hectare.

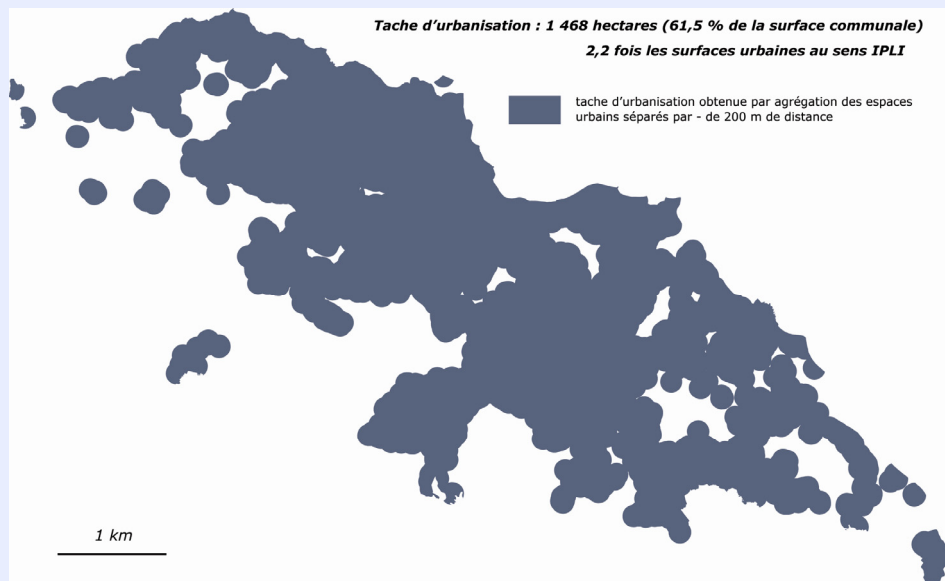
Piste d'action : pour atteindre cet objectif, la municipalité doit intervenir sur son PLU, en augmentant les COS autorisés et en incitant les divisions de parcelles les plus grandes (exemple, par une taxation sur les constructions réalisées sur des parcelles de plus de 1 000 m²).

Indicateur 6e : dispersion spatiale de la construction et étalement de la tâche d'urbanisation exagérés

Données : bâtiments en dur de la base de données cadastrales (mairie).

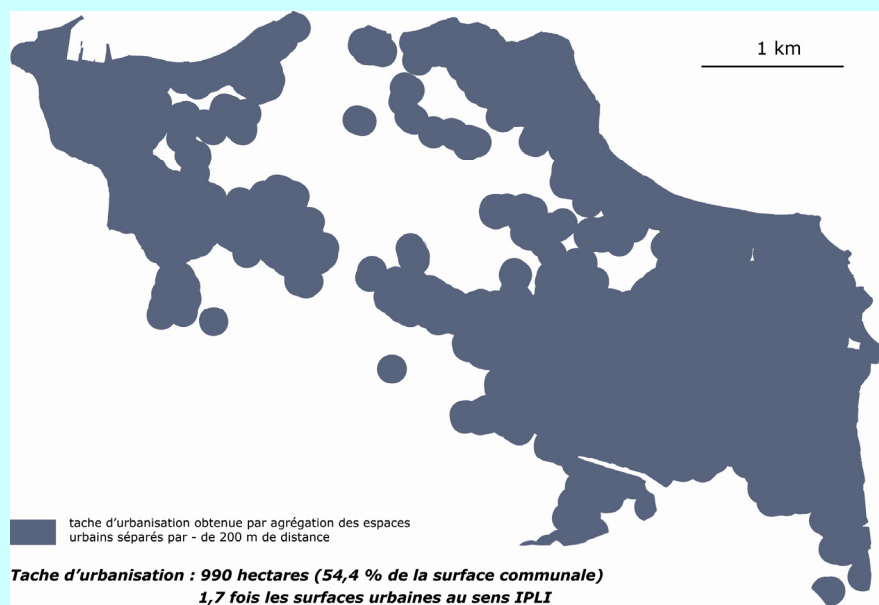
Traitement : agrégation des espaces situés à moins de 100 mètres d'une construction, produisant la tache d'urbanisation. La continuité de l'urbain est ainsi prise en compte jusqu'à une distance de séparation de 200 mètres entre les bâtiments. Au-delà, la tache d'urbanisation est discontinuée.

Résultats : les résultats sont présentés sous forme cartographique, faisant apparaître à la fois l'étendue de la tache d'urbanisation et sa continuité, avec une **référence par comparaison** à une commune littorale également insulaire et touristique, disposant d'un nombre de logements légèrement supérieur à l'île en étude.

**Évaluation :**

la tache d'urbanisation couvre 1 468 hectares, soit 61,5 % de la surface de la commune (pour 5 061 logements). Rapportée à la surface des zones urbaines IPLI, la tache d'urbanisation couvre une surface 2,2 fois supérieure (2 peut être considéré comme une valeur seuil).

==> La tache d'urbanisation dans l'île en étude est étendue en surface. Ce point confirme donc l'indicateur précédent. Mais surtout, elle révèle l'étalement et la dispersion (2,2 fois les espaces urbains au sens IPLI, pour 1,7 fois pour la commune en comparaison) et la continuité du bâti qui a réduit et limité les coupures d'urbanisation entre les pôles d'habitat ancien.



(commune de comparaison, également île touristique avec 6 248 logements, même échelle)

Valeur cible :

la tache d'urbanisation actuelle ne peut être réduite en surface, sauf en cas de destruction de bâtiments. L'attention doit donc être portée sur les extensions futures, de façon à réduire la progression de cette tache d'urbanisation au profit d'une densification de ce qui est déjà bâti.

Piste d'action : il est particulièrement difficile de revenir sur cet étalement urbain et cette dispersion de la construction. Les pistes d'action envisageables sont, comme pour les indicateurs précédents, du domaine du PLU, des COS autorisés et des incitations aux divisions de parcelles les plus grandes.

Indicateur 6f : surfaces des ZAC/ZAD, lotissement et réserve foncière

Données : indisponibles

Traitement :

Résultats :

Évaluation :

==>

ANNEXE 2 - Domaine de la société

Démographie

Fiche Capacité 18

Maintenir un équilibre démographique
entre populations permanente
et temporaire

Constats et enjeux de la pression humaine

La population saisonnière et touristique n'est-elle pas trop importante par rapport à la population permanente et à l'espace disponible ? L'apport supplémentaire de population ne peut être illimité, car il peut provoquer une situation de saturation, d'encombrement mal ressentie et déséquilibrante pour la population locale.


La **ressource démographique** est un élément constitutif du dynamisme et de l'équilibre de la société. Toutefois, les questions de l'ampleur de l'apport d'une population temporaire, de sa concentration saisonnière et du poids démographique temporaire qui pèse sur la population permanente, sont centrales dans l'évaluation de l'équilibre de cette ressource démographique.

Dans ce contexte, la capacité à maintenir un équilibre démographique entre population permanente et temporaire est essentielle à la qualité de vie locale. À l'inverse, une population locale subissant une trop forte pression compte tenu de l'ampleur de l'apport d'une population temporaire, peut être amenée à remettre en cause le choix de développement retenu ou celui des moyens mis en œuvre pour les aménagements nécessaires à son acceptation. Cette situation traduit alors une capacité d'accueil dépassée, mal maîtrisée, car déstabilisatrice pour la ressource démographique locale.


Question posée en termes de capacité d'accueil supplémentaire de populations et d'activités, saisonnières ou permanentes	Capacité à éviter la mise en péril de la ressource à enjeu	Eclairages des situations de déséquilibres	Indicateurs fondamentaux complémentaires
La population saisonnière et touristique n'est-elle pas trop importante par rapport à la population permanente et à l'espace disponible ?	Capacité à maintenir un équilibre démographique entre populations permanente et temporaire	Fréquentation touristique excessive par rapport à la population permanente	Niveau de fréquentation touristique connue ou estimée dont le nombre de touristes à la journée, rapport à la population permanente
		Densité de population estivale trop importante pour le territoire	Densité mesurée et ressentie des populations permanentes et saisonnières
		Concentration des populations âgées permanentes sur le trait de côte et des jeunes ménages dans les communes rétro littorales	Migrations intercentrales et domicile-travail des populations au départ du secteur littoral vers les espaces voisins rétro littoraux

Synthèse de la capacité

Bilan des effets mesurés de la capacité d'accueil sur la mise en danger de la ressource à enjeu.

Indicateur 18a : niveau de fréquentation touristique connue ou estimée dont le nombre de touristes à la journée, rapport à la population permanente 

Indicateur 18b : densité mesurée et ressentie des populations permanentes et saisonnières 

Indicateur 18c : migrations intercentrales et domicile-travail des populations au départ du secteur littoral vers les espaces voisins rétro littoraux 

Situation de déséquilibre :

importante 

en partie maîtrisée 

maîtrisée 

absence de données 

Capacités liées à la capacité 18 'Maintenir un équilibre démographique entre populations permanente et temporaire'

domaine	ressource à enjeu	capacité liée
environnement	Sol	Capacité 6 : maîtriser l'extension urbaine
	Sol	Capacité 7 : préserver les espaces nécessaires aux autres usages
	Sol	Capacité 9 : éviter des pratiques trop déstabilisatrices sur les sites naturels sensibles
société	Culture	Capacité 14 : préserver l'identité locale
	Démographie	Capacité 17 : assurer le maintien et le renouvellement des populations permanentes
	Mode de vie des individus	Capacité 19 : maintenir des conditions de vie acceptables
	Mode de vie des individus	Capacité 20 : préserver le fonctionnement social propre au territoire
	Mode d'habiter	Capacité 21 : assurer la mixité résidentielle et sociale
	Mode d'habiter	Capacité 22 : diversifier l'offre d'hébergement touristique
	Mode de travail	Capacité 23 : maintenir localement les emplois permanents et les diversifier
Mode de travail	Capacité 26 : assurer la participation à la vie communale	
économie	Capital matériel	Capacité 27 : adapter les équipements collectifs au pic de fréquentation
	Services d'intérêt général	Capacité 32 : offre de services d'intérêt général, à une population changeante
	Organisation du capital productif	Capacité 34 : offrir des implantations adaptées aux besoins des entreprises

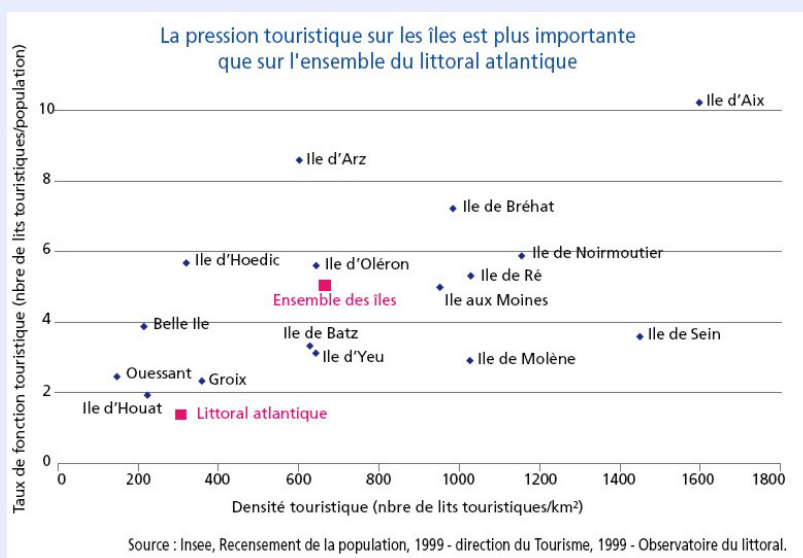
Mesure des indicateurs

Indicateur 18a : Niveau de fréquentation touristique connue ou estimée dont le nombre de touristes à la journée, rapport à la population permanente

Données : données INSEE, recensements 1999, direction du tourisme 1999. Extrait de l'Observatoire du littoral de l'IFEN (*les îles de l'Atlantique, la nature sous la pression touristique*, octobre 2008, 4 p.).

Traitement : en l'absence de données précises concernant la fréquentation touristique, les données ici traitées concernent le taux de fonction touristique et la densité touristique, rapport de la capacité d'hébergement (en nombre de lits) à la population résidente pour le premier, à la surface du territoire insulaire pour le second.

Résultats : les résultats sont présentés avec une **référence par comparaison** aux 15 autres îles de la façade atlantique.



IFEN, 2008, *les îles de l'Atlantique, la nature sous la pression touristique*, 4 p.

Évaluation : L'absence de données fiables concernant la fréquentation touristique réelle, y compris pour le tourisme à la journée, rend difficile cette appréciation du caractère excessif de la fréquentation touristique par rapport à la population permanente. Malgré tout, les données ici traitées permettent d'apporter un éclairage sur la pression comparée exercée potentiellement par le tourisme résidentiel.

L'île en étude présente de ce point de vue une situation intermédiaire, avec un taux de fonction touristique relativement faible en comparaison avec d'autres îles proches typologiquement. Certaines îles se situent juste en dessous, mais Belle Ile et l'île de comparaison 1 sont au dessus. Il en est même pour la densité touristique qui positionne le territoire insulaire en étude à proximité de la densité moyenne calculée pour l'ensemble des 16 îles en étude.

==> La pression exercée sur l'île au regard de sa fréquentation reste à éclairer plus en détail. Le taux de fonction touristique qui peut approcher (de loin...) cette question de la fréquentation traduit une situation intermédiaire sur le territoire en étude.

Indicateur 18b : Densité mesurée et ressentie des populations permanentes et saisonnières

Les données traitées se limitent à celles de l'exploitation d'une enquête directe auprès de la population, permanente et temporaire, à partir d'un questionnaire sur la perception du territoire de l'île en étude et des pressions diverses qui s'exercent sur lui. Elles sont donc partielles et ne peuvent à elles seules éclairer le ressenti de la pression urbaine.

Données : enquête réalisée pendant l'été 2007 sur le territoire insulaire en étude par la MSH Ange Guépin dans le cadre de la convention de recherche PUCA-DRE des Pays de la Loire. Les questionnaires utilisés concernent 260 personnes interrogées sur l'île à la fin du mois de juillet 2007, dont 54 résidents permanents et 206 résidents temporaires.

Traitement : la perception d'une trop forte densité estivale peut être appréciée au travers de la question 4.1 (*A votre avis, en ce moment ici, les personnes présentes sont ? 1- trop nombreuses ; 2- le bon nombre ; 3- pas assez nombreuses ; 4- sans opinion*).

Résultats : les résultats obtenus sont comparés à ceux observés dans le cadre d'une enquête similaire sur le territoire intercommunal en étude (EPCI de 15 communes).

Réponses des résidents permanents	Ile en étude	EPCI en étude
1. personnes trop nombreuses	45%	78%
2. bon nombre	45%	15%

Réponses des résidents temporaires et touristes à la journée	Ile en étude	EPCI en étude
1. personnes trop nombreuses	78%	86%
2. bon nombre	18%	10%

Évaluation : l'intensité de la densité humaine ressentie sur l'île en étude reste modérée. Seulement 45 % des résidents permanents estiment que le niveau de pression exercée par l'activité touristique est trop important (contre 78 % dans l'EPCI en étude). Ce sont paradoxalement les touristes qui ressentent plus la gêne provoquée par la pression humaine sur le territoire (78 %, toutefois moindre que dans l'EPCI en étude où ils sont 86 %).

==> La gêne est donc réelle, mais sans être excessive. Plus de 3 touristes sur 4 avouent cependant qu'il y a trop de monde sur l'île en étude, contre « seulement » 1 résident permanent sur 2.

Indicateur 18c : Migrations intercensitaires et domicile-travail des populations au départ du secteur littoral vers les espaces voisins rétrolittoraux

Cet indicateur est impossible à mesurer puisqu'il ne s'applique pas à un territoire insulaire.

ANNEXE 3 - Domaine de l'économie

**Tissu
économique
local**

Fiche Capacité 30
**Maintenir la diversité du tissu
économique local**

Constat et enjeux de la pression humaine

Le tissu économique local est la ressource des territoires littoraux qui détermine les possibilités d'offrir des biens et des services aux populations présentes sur le territoire. Les entreprises des différents secteurs d'activités constituent une source d'enrichissement en créant de la valeur ajoutée, des emplois et en contribuant aux recettes fiscales. Le territoire pilote compte 428 établissements actifs à la fin 2006, soit autant que des pôles ruraux comme Surgères ou Argenton sur Creuse.

Dans les territoires balnéaires, la spécialisation touristique, qui accompagne le tourisme de masse depuis les années 1960, fait évoluer le tissu économique local au profit des activités captant la dépense touristique (tourisme, commerce, bâtiment, immobilier, activités récréatives et culturelles,...). Comme pour toute spécialisation économique marquée, le tissu économique local s'expose davantage aux risques d'une baisse de l'activité dans un seul domaine, par nature volatile, dans un contexte où la demande touristique pour le bord de mer français se stabilise depuis le début des années 2000 et la concurrence des destinations étrangères, parfois proches, s'accroît. Ceci amène à appréhender la concentration de l'essentiel de l'activité économique locale dans quelques secteurs comme un déséquilibre possible.

Réciproquement, le tissu économique local peut, du fait de ses caractéristiques, susciter une arrivée supplémentaire de populations : la construction permet l'accroissement du nombre de résidents secondaires et le tourisme fixe la capacité de l'hébergement marchand du territoire. Cette ressource influe alors sur le niveau de pression humaine et la maîtrise de sa capacité d'accueil. Le tourisme pourrait éventuellement occasionner des gênes à certaines activités pour lesquelles l'afflux de populations est notamment synonyme de concurrences d'usage (Cf. capacités liées).

L'intensité de la spécialisation balnéaire interroge l'équilibre entre les activités présentes sur le territoire. Equilibre dont l'appréciation repose sur l'évolution dans le temps, la comparaison à d'autres espaces mais aussi, localement, sur la perception des effets du tourisme par la population permanente.

Question posée en termes de capacité d'accueil supplémentaire de populations et d'activités, saisonnières ou permanentes	Capacité à éviter la mise en péril de la ressource à enjeu	Eclairages des situations de déséquilibres	Indicateurs fondamentaux complémentaires
Le développement touristique remet-il en question l'équilibre entre les activités présentes sur le territoire ?	Capacité à maintenir la diversité du tissu économique local	Tourisme et Bâtiment concentrent l'essentiel de l'activité économique locale	Répartition des entreprises par secteur d'activités
		Gênes occasionnées par l'activité touristique sur d'autres secteurs	Nb de créations et de défaillances d'entreprises par activité (dont tourisme)
		Perception négative des effets du tourisme par la population permanente	Enquête directe

Synthèse de la capacité

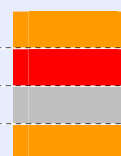
Bilan des effets mesurés de la capacité d'accueil sur la mise en danger de la ressource à enjeu.

Indicateur 30a : répartition des entreprises par secteur d'activités

Indicateur 30b : nombre de créations et de défaillances d'entreprises par activité (dont tourisme)

Indicateur 30c : gênes occasionnées par l'activité touristique sur d'autres secteurs

Indicateur 30d : perception des effets du tourisme par la population permanente



Situation de déséquilibre :

importante



en partie maîtrisée



maîtrisée



absence de données



Capacités liées à la capacité 30 'Maintenir la diversité du tissu économique local'

domaine	ressource à enjeu	capacité liée
environnement	Eau	Capacité 2 : préserver une qualité de l'eau compatible avec les différents usages du bassin-versant ou de la mer
	Eau	Capacité 3 : gérer la diversité des usages sur le plan d'eau maritime
	Sol	Capacité 7 : préserver les espaces nécessaires aux autres usages
	Faune	Capacité 11 : éviter le dérangement de la faune
	Flore	Capacité 12 : préserver les espèces floristiques indigènes
société	Démographie	Capacité 17 : assurer le maintien et le renouvellement des populations permanentes
	Démographie	Capacité 18 : maintenir un équilibre démographique entre les populations permanente et temporaire
	Mode d'habiter	Capacité 21 : assurer la mixité résidentielle et sociale
	Mode de travail	Capacité 22 : diversifier l'offre d'hébergement touristique
	Mode de travail	Capacité 23 : maintenir localement des emplois permanents et à les diversifier
	Mode de travail	Capacité 24 : entretenir des savoir-faire locaux
économie	Capital matériel	Capacité 28 : maintenir la diversité des utilisateurs des équipements collectifs et des infrastructures
	Capital financier	Capacité 29 : maîtriser financièrement l'urbanisation et la spécialisation touristique
	Tissu économique local	Capacité 31 : maintenir une activité économique hors saison
	Organisation du capital productif	Capacité 33 : développer les complémentarités entre les entreprises
	Organisation du capital productif	Capacité 34 : offrir des implantations adaptées aux besoins des entreprises

Mesure des indicateurs

Indicateur 30a : Répartition des entreprises par secteur d'activités

Données : © Insee, Connaissance Locale de l'Appareil Productif (CLAP) (hors agriculture), <http://www.statistiques-locales.insee.fr/esl/baseTelechSource.asp>, Nombre d'établissements actifs au 31/12/2006 par activité en NES 16 ; Agriculture : Nombre d'exploitations agricoles professionnelles en 1988, en 2000, Ministère de l'Agriculture et de la pêche, Scées – Recensement général de l'agriculture, <http://www.statistiques-locales.insee.fr/esl/baseTelechSource.asp> ; Pêche : Flotte de pêche par quartier maritime, LEMNA, Université de Nantes, d'après données DPMA.

Traitement : Les activités du tourisme se situent essentiellement dans la catégorie Services aux personnes qui recouvrent les hôtels et restaurants, les activités récréatives et les services personnels et domestiques.

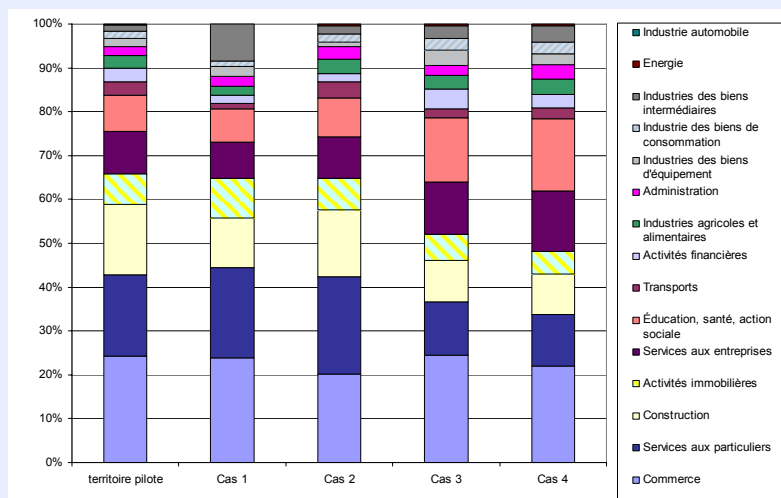
Etant donné le poids antérieur de la pêche dans la diversité économique du territoire, la répartition des établissements par activité présente également les données pour le secteur primaire.

Résultats : Pour les secteurs de la pêche et de l'agriculture, l'évaluation se fait par **comparaison dans le temps**.

La flotte de pêche comptait 126 navires en 1990, 62 en 2000. Elle n'en compte plus que 48 en 2007.

Le nombre d'exploitations agricoles professionnelles est passé de 5 en 1988 à 4 en 2000. Leur surface agricole utilisée a augmenté malgré le contexte de concurrence foncière ressentie.

Le graphique suivant présente la structure du tissu économique pour les autres secteurs. L'évaluation se fait par **comparaison avec d'autres territoires**. Les cas 1 et 2 sont deux territoires insulaires balnéaires, leur tissu économique est plus dense en terme de nombre d'établissements actifs. Les cas 3 et 4 sont deux pôles d'emplois ruraux, comme le territoire pilote, avec autant d'établissements mais sensiblement plus riches en emploi (Cf. Capacité 23 : maintenir localement des emplois permanents et à les diversifier).



Évaluation : Le niveau d'équipement commercial du territoire évalué est équivalent à celui de petites villes rurales à la population légèrement supérieure. Ceci est cohérent avec l'existence d'une clientèle insulaire captive (zone de chalandise limitée) et l'arrivée de 'consommateurs' supplémentaires en saison touristique. A la lecture de la part des services aux particuliers, le caractère touristique se révèle du même ordre que dans les deux autres îles balnéaires atlantiques (environ 20% des établissements). La spécialisation touristique est cependant minorée ici du fait du champ statistique couvert (hors période estivale (31 décembre), hors activité de location d'hébergement développée par des particuliers). L'importance des secteurs de la construction et de l'immobilier est nettement supérieure dans les 3 îles touristiques que dans les 2 pôles d'emplois ruraux. La part de la construction est même deux fois plus importante dans le territoire pilote que dans le cas 4 qui connaît pourtant une augmentation continue de sa population.

==> Le tissu économique local est en train de perdre de sa diversité au détriment des activités de production (pêche, agriculture, artisanat). La majorité des établissements contribuent au développement touristique et captent la dépense des touristes consommateurs temporaires. Une accentuation de la spécialisation

touristique par rapport à la situation actuelle risque de rendre l'économie locale plus vulnérable encore aux variations de l'affluence estivale. Le lien entre construction et tourisme apparaît étroit, ce qui invite à une réflexion autour d'un mode de développement touristique davantage orienté vers l'hébergement marchand (hôtellerie, camping, chambres d'hôtes, ...) que vers la résidence secondaire.

Indicateur 30b : Nombre de créations et de défaillances d'entreprises par activité (dont tourisme)

Données : INSEE, REE (Sirene), Création d'entreprises par secteur d'activité en 2007, INSEE Chiffres clés – Démographie des entreprises ; activités marchandes hors agriculture et pêche.

Traitement : Le taux de création d'entreprises est le rapport du nombre des créations d'entreprises d'une année au stock d'entreprises au 1er janvier de cette même année.

Résultats : L'évaluation se fait par **comparaison avec d'autres territoires** (mêmes territoires que pour l'indicateur 30a précédent).

	Territoire évalué		Cas 1		Cas 2		Cas 3		Cas 4	
	Nb	Taux de création	Nb	Taux de création	Nb	Taux de création	Nb	Taux de création	Nb	Taux de création
Ensemble	28	8,6	80	11	36	8,6	32	10,2	31	9,7
Industrie	2	7,1	9	7,1	1	2,7	2	5	1	2,1
Construction	10	15,4	7	6,7	10	12	5	13,5	3	7,3
Commerce	6	8,5	29	19,6	1	1,2	12	13,5	7	9,2
Services	10	6,2	35	10,1	24	11,3	13	8,8	20	13

Évaluation : Le taux de création d'entreprises du territoire est plus faible que dans le territoire insulaire touristique n°2 ainsi que dans les deux pôles ruraux. Le tissu économique local s'y renouvelle plus lentement. Cette dynamique est essentiellement portée par la construction.

==> Les résultats marquent un renforcement de la spécialisation du tissu économique dans la construction. D'un côté, ceci pourrait s'expliquer par un report des activités en déclin vers d'autres secteurs. De l'autre, ceci laisse entrevoir une plus forte sensibilité de l'économie locale aux fluctuations conjoncturelles de cette activité par nature cyclique.

Indicateur 30c : Gênes occasionnées par l'activité touristique sur d'autres secteurs

Données : Non disponible. Les gênes occasionnées par l'activité touristique sur d'autres secteurs n'ont pas fait l'objet d'une enquête directe auprès des acteurs économiques.

Indicateur 30d : Perception des effets du tourisme par la population permanente

Données : Les données sont issues de l'exploitation d'une enquête directe par questionnaire auprès de la population permanente et temporaire. Le questionnaire porte sur la perception du territoire et des pressions diverses qui s'exercent sur lui. enquête réalisée pendant l'été 2007 sur le territoire insulaire en étude par la Maison des Sciences de l'Homme Ange Guépin de Nantes dans le cadre du programme de recherche PUCA - DRE des Pays de la Loire – MSH Ange Guépin. Les questionnaires utilisés concernent 260 personnes interrogées sur l'île à la fin du mois de juillet 2007, dont 54 résidents permanents et 206 résidents temporaires.

Traitement : Question 4.2 (La période touristique a des effets, parmi la liste suivante, pouvez-vous en classer 3 par ordre d'importance ?).

Résultats : Sur 3 effets classés, 53 % sont des conséquences positives de la période touristique (Enrichissement / Emploi ; Animation ; Mise en valeur de l'identité locale ; rencontres avec la famille ou les amis) et 47 % correspondent à des effets négatifs (Pollution, déchets ; Baisse de la qualité de vie ; Vols et agressions ; Bruit ; Autre items cités dans les *verbatim*).

Un habitant permanent sur deux indique que le 1er effet du tourisme est *l'enrichissement et la création d'emplois*. On notera que cet item apparaît finalement peu en 2ème ou 3ème ordre ce qui laisse penser que les perceptions sur les retombées économiques sont assez tranchées. D'ailleurs, un habitant sur 5 perçoit le tourisme avant tout comme une source de *pollution et de déchets* ou de *baisse de la qualité de vie*. Ces deux impacts sont fréquemment cités au titre du 2ème et du 3ème effet du tourisme.

L'animation fait partie des effets importants de la saison touristique les plus cités (20 % de l'ensemble des réponses). Les

rencontres avec la famille ou les amis, globalement peu citées, sont reconnues comme un effet du tourisme, au 3ème ordre. D'une manière générale, l'accueil estival de populations est ainsi ressenti comme procurant un bien être social (animation, rencontres) par un quart environ des habitants permanents. Le *bruit* ainsi que *les vols et les agressions* sont tous deux cités par 13 % des habitants comme le 3ème effet le plus important de la période touristique.

Classement obtenu pour les 3 effets cités, par ordre d'importance (pourcentage).

Liste des effets proposés	Effet n°1	Effet n°2	Effet n°3	Résultat sur 3 réponses
Enrichissement / Emploi	53	2	8	23
Animation	17	31	13	20
Pollution / Déchets	13	18	18	16
Baisse de la qualité de vie	8	12	18	12
Bruits	2	10	13	8
Rencontre avec la famille, les amis	2	6	13	6
Vols et agressions	2	6	13	6
Mise en valeur de l'identité locale	4	10	3	6
Autres	0	4	5	3
Total	100 %	100 %	100 %	100 %
<i>n</i>	53	49	40	142

Évaluation :

==> La perception des effets du tourisme marque la reconnaissance de sa contribution à l'économie locale mais aussi une tolérance limitée vis-à-vis de ses impacts négatifs.

Direction régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement des Pays de la Loire

Plan Urbanisme Construction Architecture

Direction générale de l'Aménagement, du Logement et de la Nature

avec le soutien de la MSH Ange Guépin et du CETE de l'Ouest

Contacts :

DREAL Pays de la Loire

Service Intermodalité, Aménagement, Logement

sial.dreal-pays-de-la-loire@developpement-durable.gouv.fr

Coordinateur du programme :

Patrick POTTIER

patrick.pottier@univ-nantes.fr

Université de Nantes

Géolittomer, LETG UMR 6554 - CNRS



PRÉFECTURE
DE LA RÉGION
PAYS DE LA LOIRE

DIRECTION
RÉGIONALE DE
L'ENVIRONNEMENT,
DE L'AMÉNAGEMENT
ET DU LOGEMENT

CETE
de l'Ouest
Centre
d'études
techniques
de l'Équipement

PUCA
pour
l'urbanisme
construction
architecture



UNIVERSITÉ DE NANTES



Lemna