

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

Synthèse bibliographique

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

**Co-auteurs :**  
Céline CHADENAS (2)  
Claire CHOBLET (2)  
Christine LAMBERTS (2)  
Agnès POUILLAUDE (3)  
Jean-François STRUILLLOU (1)  
Brice TROUILLET (2)

(1) CERP3E, UMR 6225  
CNRS - Droit  
(2) Géolittomer - LETG /  
UMR 6554 CNRS -  
Géographie  
(3) LEN, EA 2164 -  
Economie

Université de Nantes

-Conseil d'Etat, <<Sté de développement du  
Dramont-Agay et la Sté Dramont-Aménagement>>.  
N°de la requête : 129.241 Référence : BJDU 2/1997,  
p. 74, conclusions D. Piveteau.

Département de la Loire-Atlantique, 1997,  
Application de la loi Littoral. La notion de capacité  
d'accueil. Document d'étude DDE 44, Nantes, 19p.

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

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

**Tribunal administratif de Nantes**, 2000,  
*Association de défense des sites et des propriétaires  
de la Turballe*. N° de la requête : 98.455. Réf : Inédit.

**Tribunal administratif de Nantes**, 2004,  
*Association de défense de l'environnement en*

Vendée et Association des Amis de l'Île d'Yeu.  
N° de la requête : 0004558. Réf : Inédit.

**T A de Nantes, 2004**, M. Ortiz et association  
pour la promotion et la défense du centre-ville  
de la Baule-Escoublac. N° de la requête : 04168.  
Réf : Inédit.

**T A de Nantes, 2005**, Association Talmot  
Nord Sud et autres. N°de la requête : 021625.  
Réf : Inédit.

**T A de Nice**, 1996, Comité de sauvegarde du  
Port Vauban et autres c. Syndicat intercommunal  
d'études et de programmation de l'agglomération  
Cannes-Grasse-Antibes. N°de la requête : 94-3533.  
Référence : BJDU3/1996, p. 170, conclusions N.  
Caldéraro.

**T A de Rennes**, 2003, M. et Mme J-Y.Le Fichous.  
N° de la requête : 991621. Ref : inédit

**UNEP-PAM**, 2005, *Projet de protocole sur le GIZC  
de la Méditerranée*, Athènes, 55p.

recherche réalisée pour

La direction régionale de  
l'Équipement des Pays de la  
Loire

et

Le Plan Urbanisme  
Construction Architecture  
Direction Générale de  
l'Urbanisme, de l'Habitat  
et de la Construction

Appui et suivi

Roland Gomez

avec le soutien de

CETE de l'Ouest  
MSH Ange Guépin



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

# Pays de la Loire

## Où en est-on avec la capacité d'accueil ?

### Introduction

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

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

Dans ce contexte, la notion de capacité d'accueil refait surface... Elle apparaît surtout comme un point de convergence de démarches qui visent à poser les projets de territoires littoraux en des termes nouveaux, de développement global, soutenable, de vulnérabilité, d'appréciation collective ou de médiation, avec des méthodologies également renouvelées autour d'indicateurs, de modélisations prédictives et de démarches participatives.

### Concepts et méthodes

La notion de capacité d'accueil se base sur une profusion de termes qui traduit bien sa dispersion disciplinaire, mais contribuent aussi à rendre confus son emploi. Les différentes méthodes d'évaluation élaborées jusqu'à présent reflètent

en fait ces multiples interprétations tout comme les objectifs sous-jacents qui les alimentent. Globalement, trois approches ont été développées :

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

En fonction des types d'hébergement, des coefficients permettent d'estimer le nombre de personnes susceptibles d'être hébergées simultanément. Sans que cela soit directement pris en compte dans le calcul de la capacité d'accueil, différentes pistes sont évoquées pour la faire évoluer « qualitativement » : accroissement et diversification de l'offre d'hébergement, amélioration de l'utilisation de l'espace, étalement de la saison dans le temps, amélioration de la « qualité » du tourisme.

#### Une capacité d'accueil qui reste contrainte par la question urbaine

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,...). La démarche la plus souvent développée se déroule sur plusieurs étapes permettant :

- 1 - d'identifier les zones susceptibles d'être classées en espaces remarquables, les espaces proches du rivage, les sites protégés et les coupures d'urbanisation... ;
- 2- d'identifier les espaces nécessaires au maintien ou au développement des activités primaires agricoles, aquacoles, forestières ou maritimes ;
- 3- afin d'obtenir ainsi l'espace

potentiellement urbanisable. Cet espace potentiellement urbanisable comporte à la fois l'espace déjà urbanisé (espace pouvant être à vocation de densification) et l'espace non urbanisé (tenant compte des autres prescriptions de la loi Littoral : continuité avec l'existant, hameaux intégrés, etc.). La capacité d'accueil s'obtient alors par addition de cet espace potentiellement urbanisable et de l'hébergement de plein air. Elle s'appuie finalement sur la détermination de la capacité d'accueil spatiale essentiellement traduite en capacité résiduelle d'urbanisation.

#### Une capacité d'accueil plus globale, basée sur un scénario de développement

Principalement développée dans le cadre du Programme d'Action Prioritaire du PNUE pour la Méditerranée, cette approche témoigne d'une démarche plus globale où l'évaluation de la capacité d'accueil intervient en fin de

processus : « *La différence essentielle par rapport aux précédentes interprétations de la capacité d'accueil se situe dans le fait que cette capacité d'accueil était autrefois déterminée immédiatement, tandis que dans les pratiques plus récentes, on définit d'abord le scénario de développement, d'où la capacité d'accueil se déduit avec précision. Comme les éléments fixes de la capacité d'accueil ont déjà été identifiés durant la phase précédente de préparation, il faut encore précisément déterminer les éléments flexibles, ceci étant possible grâce à la décision à mettre en œuvre un seul scénario de développement.* » (PAP-CAR, 1997). Cette démarche est concomitante à d'autres réflexions sur la gouvernance et la construction d'indicateurs qui portent la démarche méthodologique. Du point de vue géographique, elle concerne une micro-région touristique et non une seule localité.

## Nouvelles questions, nouveaux enjeux autour de la capacité d'accueil

### Le cas français et le poids de la loi Littoral

#### Article L146-2 (Loi n° 86-2 du 3 janvier 1986) :

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

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

Pendant près de vingt ans en France, la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral (Journal officiel du 4 janvier 1986) a enfermé en quelque sorte le concept de capacité d'accueil dans le carcan de la problématique urbaine. Pour cette raison, les rares essais qui ont porté sur l'éclairage de cette question jusqu'au milieu des années quatre-vingt dix, ont essentiellement abordé la prise en compte de cette notion sous l'angle de son intégration dans les documents locaux de planification. Les POS/PLU sont ainsi apparus comme les moyens majeurs de maîtrise de la capacité d'accueil, principalement par le biais du zonage permettant à l'impératif de protection d'être rempli.

Plus récemment, pourtant, un contexte nouveau semble se dessiner autour de cette notion. Appelés par les derniers rapports au Parlement et au Sénat sur l'application de la loi Littoral (2004) à être plus utilisés au titre d'outils de planification territoriale, « pour préciser de manière décentralisée les modalités d'application de la loi Littoral » (METL, 1999), les SMVM, SCOT et DTA ont ainsi été pressentis comme les leviers nouveaux de l'Administration pour imposer un cadre intercommunal de maîtrise des initiatives locales.

Ce contexte de planification n'est pas seulement complémentaire de la loi Littoral. Il apparaît en effet porteur de nouvelles orientations qui pourraient avoir dans les années à venir des conséquences évidentes sur les Plans Locaux d'Urbanisme. Car, au-delà de leur compatibilité juridique, ils symbolisent sans doute un réel changement d'attitude par

rapport à une notion insaisissable, qui apparaît aujourd'hui de plus en plus revisitée au regard de nouvelles démarches en ruptures avec ce qui s'était jusqu'alors produit. Sur le littoral, Développement Durable/Soutenable et Gestion Intégrée des Zones Côtières ont en effet permis de reconceptualiser la notion de capacité d'accueil.

### Sur le chemin d'une considération retrouvée ?

Cette évolution nationale récente a largement été portée par un contexte international qui pourrait dans les années à venir passer dans le droit français et ainsi permettre à cette notion de capacité d'accueil d'atteindre une certaine juridicité. La Recommandation du Conseil sur la gestion intégrée des zones côtières de l'OCDE, en 1992, et plus récemment au plan européen, la Recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002 relative à la mise en œuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe (2002/413/CE), et surtout le projet de Protocole sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières de la Méditerranée devant aboutir en 2006 ou 2007, ont souligné la nécessité d'une prise en compte de cette notion fondamentale.

L'analyse textuelle et jurisprudentielle du cas français montre en fait que cette tendance est déjà réelle depuis quelques années et qu'elle pose en des termes rénovés la question de la portée juridique de cette notion de capacité d'accueil et de la nature du contrôle exercé en la matière par le juge. Après une longue période d'hésitations du juge sur les critères à utiliser pour vérifier si les auteurs d'un document d'urbanisme avaient « normalement » qualifié et quantifié la capacité d'accueil de l'espace littoral, les tribunaux administratifs utilisent désormais de nouveaux paramètres pour donner davantage de consistance au contrôle de la notion de capacité d'accueil. Cette évolution témoigne d'un regain d'intérêt pour cette question, mais elle ne doit pas cacher l'essentiel du débat qui consiste à savoir si la notion étudiée doit rester une simple structure d'ajustement des intérêts laissant l'administration maîtresse de ses choix – comme elle semble l'être aujourd'hui – ou si, au contraire, elle peut être utilisée pour soumettre cette dernière à des contraintes plus strictes.

Reste alors à permettre au juge d'effectuer ce contrôle contentieux au regard de critères d'appréciation qui restent encore à définir.

### La capacité d'accueil, calculée ou négociée ?

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

Pour les premiers, l'évaluation doit se construire autour d'une approche utilisant les systèmes d'indicateurs, en particulier lorsqu'elle déborde les approches sectorielles (la capacité de charge, la capacité d'hébergement, etc.) pour aller vers une approche plus globale (la capacité de développement). Beaucoup reste encore à faire d'un point de vue méthodologique. Dans le domaine de l'économie notamment, une première analyse met bien en lumière la difficulté de disposer d'indicateurs précis susceptibles d'éclairer la question de la capacité financière des communes littorales et de leurs aptitudes à financer l'extension urbaine et la densification de l'espace littoral.

Au delà de la pertinence des indicateurs financiers, se pose la question des équilibres à trouver entre niveau et assiette de la fiscalité, stratégies de développement et capacité d'accueil associée.

Pour les seconds, l'approche plus concertée et participative développée dans le cadre de la GIZC doit permettre de remédier – même si ce n'est que partiellement – à l'absence d'expression des valeurs, des traditions, des besoins et des priorités locales de la population résidente ou de passage. C'est dans le cadre des principes de gouvernance que la capacité d'accueil doit alors trouver son sens et sa flexibilité, en fonction de l'évolution des caractéristiques sociales et des pratiques de l'espace. La participation du public en termes d'attentes, d'enjeux et de perceptions, apparaît comme essentielle pour éclairer une réponse politique qui viserait à augmenter la capacité d'accueil d'un espace, et pour prévenir d'éventuels risques préjudiciables au développement durable du territoire (rejet des populations locales, perte des identités culturelles et paysagères, etc.).

## Programme de recherche

La première phase de travail consacrée à la recension bibliographique s'achevant, il apparaît que le sujet demeure encore peu défriché en France, alors que les objets autant que les champs de recherche s'y attachant sont nombreux et en attente d'éclairage de la part des services de l'Etat en région, comme des élus locaux et des groupes d'acteurs des territoires littoraux.

Le programme qui s'engage à présent va tout d'abord orienter la réflexion sur les critères d'appréciation, les indicateurs et les mesures quantitatives d'évaluation de la capacité d'accueil. L'objectif de la démarche est de constituer une grille d'observation adaptée aux situations locales, mais aussi de s'interroger sur la portée pratique et juridique des indicateurs, en tenant particulièrement compte de la saisonnalité de la fréquentation. La réflexion portera sur l'évolution des contours de cette notion, notamment sous l'effet des textes internationaux, ainsi que sur la manière dont les acteurs s'en saisissent, de façon à mettre en perspective ce que la pratique invente. Parallèlement, il s'agira d'analyser la portée juridique de cette notion et la nature du contrôle exercé en la matière par le juge, ses hésitations et les critères utilisés qui peuvent varier aujourd'hui d'une juridiction à l'autre. Derrière ces interrogations pointe la question fondamentale de savoir quelle est, *in fine*, la marge d'appréciation dont disposent les

autorités administratives pour déterminer la capacité d'accueil des espaces littoraux, sachant qu'une définition précise de la notion, notamment à partir d'indicateurs, tendrait à limiter cette marge.

Le second point d'analyse portera sur la question des seuils, des désordres et dysfonctionnements provoquant des situations de crise marquées par l'apparition de seuils de saturation et de sur fréquentation. L'objectif est de décrire et de qualifier les blocages observés depuis plusieurs années, d'identifier les domaines où la poursuite du développement est entravée par ces situations de tensions et de conflits, de dysfonctionnement et de blocage. La réflexion portera sur les capacités des sociétés et des espaces littoraux à absorber le développement touristique, sur celles des variables de régulation économiques et sociétales spontanées ou imposées par la sphère du politique. Elle concernera en particulier l'analyse des dimensions financières et fiscales des capacités d'accueil des communes littorales et des déséquilibres liés à l'interdépendance entre capacité d'accueil et nature de la stratégie de développement suivie. Ce second point devrait permettre de poser la question de la co-perception et de la co-construction des principes de développement que des sociétés littorales portent à un moment donné sur leur espace de vie.

## Références bibliographiques

*Ci-dessous, quelques références bibliographiques particulièrement utiles sur la question de la capacité d'accueil, retenues parmi 70 fiches de lecture réalisées dans le cadre de la première phase de recension documentaire :*

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

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. UEDG 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, ENS Agronomie Montpellier, mémoire de fin d'étude, 188p.