

Le tourisme littoral à travers la notion de capacité d'accueil

Par Tanguy PINAULT.

Etudiant en DEA à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Nantes

Pendant longtemps, la mer a semblé pour les communautés riveraines un monde étrange et le plus souvent hostile. La perception au fil des siècles de ce "territoire" particulier a pourtant évolué. Le milieu marin apparaît ainsi paré de vertus médicales. Euripide proclamait déjà que "la mer guérit la maladie des hommes". La recette est transmise au Moyen Âge et jusqu'au XVIIIème siècle. La mer est donc utilisée comme eau thermale à usage externe. Mais au XVIIIème siècle, les stations thermales de l'Europe se transforment. De centre de cure, elles deviennent des lieux de plaisir et de jeux. Les Anglais réinventent Bath et découvrent Spa. Les changements économiques de l'Angleterre du début du XVIIIème siècle, la France les ressent au XIXème. Devant l'exemple britannique et grâce à l'attrait exercé Outre-Manche par les côtes françaises, ce sera l'avènement de la Côte Fleurie. Les facteurs du succès paraissent toujours d'actualité : la maîtrise du foncier (terrain cédés facilement à des parisiens pour de véritables fortunes), la liaison organique avec le marché (réalisée par les infrastructures d'accès) et un système économico-convivial qui s'ouvre progressivement. Le modèle se diffuse et d'autres stations naissent : Le Touquet, Dinard, Arcachons, Biarritz, ainsi que pour le Sud de la France et toujours sous l'influence anglaise, Nice et Cannes.

Le potentiel spatial étant immense, seule manquait la diffusion sociale. Elle va se faire progressivement et du fait de deux facteurs : le perfectionnement des transports (chemin de fer automobile) d'une part, l'apparition des congés payés avec le Front Populaire en 1936 et la croissance économique avec ses implications sociales (liées aux Trente glorieuses) d'autre part.

Cette évolution illustre les propos de P. Le Roux qui, en 1969, notait : "les vacances se concentrent dans les régions côtières". Il semble en effet possible de dire que le tourisme moderne est né sur le littoral. L'attraction de la mer, symbole de la conquête des vacances, est une constante majeure de l'explosion des congés payés. En 1965, 52 % des journées de vacances d'été sont passées en France dans les régions côtières ; ce pourcentage s'élève à 58,3 en 1980. Le fait nouveau pour le littoral est la montée d'une fréquentation hivernale (octobre à avril) : représentant un peu plus de 15 % des journées de vacances prises à cette période, on passe à 19,5 % en 1985, puis 20,5 % en 1989. Il faut y avoir le résultat de la municipalité des séjours pour un même ménage et l'essor des déplacements des retraités et personnes âgées.

A cette fréquentation française, il faut également ajouter les séjours des ressortissants étrangers auprès desquels la France et son littoral ont toujours exercé un attrait particulier.

Le développement touristique du littoral au cours de ces années d'expansion a été indissociable de la problématique du tourisme se présentant comme "un agent conflictuel de l'utilisation de l'espace littoral"

Aujourd'hui, la gestion et l'évolution du tourisme littoral prennent nécessairement en compte cette problématique. Mais les nécessités font qu'elle doit aussi être dépassée. En effet, toute action à vocation touristique se doit de tendre vers une prise en compte globale seulement de l'espace (littoral et rétro-littoral), mais également des politiques (urbanisme, transport, économie, loisirs).

Cette diversité des zones et des activités concernées s'accompagne donc de la nécessité de concilier des actions qui relèvent de la compétence d'institutions différentes. En matière budgétaire et fiscale, l'Etat conserve la possibilité de participer et d'influencer le développement touristique. Cette faculté depuis les lois de décentralisation du 7 janvier 1983 et du 22 juillet 1983 peut s'exercer conjointement avec les collectivités locales dans de nombreux domaines, par une intervention financière directe évidemment, mais également en participant par exemple à l'élaboration ou à la modernisation des infrastructures de transport. L'intervention étatique s'inscrivant plus généralement dans un cadre d'orientation, laisse ainsi une place importante aux initiatives locales dans la résiliation. Les uns comme les autres disposent pour cela d'instruments nombreux et variés qui

doivent assurer la mise en valeur touristique du littoral tous en encadrant l'aménagement et en garantissant la protection des sites et du patrimoine. Plus que les aspects purement économiques ou fiscaux, ce sont ces outils qui retiendront ici notre attention. Pour éviter la dispersion et conserver une certaine cohérence, les questions de police du littoral et de responsabilité qui trouvent une partie de leur raison d'être dans le phénomène touristique seront également laissées de côté. Elles mériteraient à elles seules un développement.

Nous envisageons ici les instruments qui, dans le cadre fixé par le législateur, permettent d'assurer la diffusion et l'implantation durable du tourisme au sein de l'environnement littoral qui, s'il est la raison même de l'existence du phénomène, n'en demeure pas moins potentiellement sa principale victime.

C'est pourquoi le fil conducteur de notre développement s'organisera autour de la notion de "capacité d'accueil" qui apparaît pour la première fois dans la loi littoral approuvée par décret du 25 août 1979 - et se retrouve aujourd'hui dans l'article L 146.2 du Code de l'urbanisme.

La question de la définition de cette notion a été largement discutée par la doctrine. Nous avons ici choisi de retenir celle mise en lumière par les circulaires des 22 octobre 1991 et 22 mai 1992 même si ces dernières ne sont pas des actes réglementaires mais des documents internes à l'administration. Elles constituent cependant une interprétation des dispositions législatives destinée au service de l'Etat.

La première de celles-ci est celle du 22 octobre 1991 et illustre, selon M. J.M. Becet, le reflet d'une "volonté politique non équivoque de voir se traduire dans les faits les principes posés par la loi littoral" 5 . Nulle définition n'est donnée de la capacité d'accueil , elle se borne à suggérer les moyens de l'estimer : "Son estimation doit découler d'une approche globale portant sur des unités de territoire qui, par leur homogénéité de caractéristiques géographiques, naturelles, paysagères constituent des entités résidentielles et touristiques. Son estimation porte sur la totalité des urbanisations existantes ou à créer et prend en compte les espaces naturels qu'il faut préserver d'une fréquentation excessive". Le critère de la capacité d'accueil proposé ici est celui de la capacité d'urbanisation.

La seconde est celle du 22 octobre 1992 6 qui vise à faciliter la mise en œuvre des dispositions de l'instruction du 22 octobre 1991 (circulaire qui interprète une autre circulaire). Elle rappelle que les dimensions spatiales et urbanistiques de la notion de capacité d'accueil sont prépondérantes . Elle est définie comme la résultante "d'une appréciation des possibilités d'urbanisation des unités de territoire. La part de cette capacité d'accueil qui peut être consacrée au tourisme constitue la capacité d'accueil touristique ". Toutefois, cette circulaire semble introduire une nouvelle dimension , celle de la qualité d'accueil. "Le fonctionnement actuel des entités touristiques françaises provoque bien souvent l'occupation maximale voire la saturation ... La difficulté de réaliser l'adéquation entre la qualité des infrastructures d'accueil et de loisirs et les populations touristiques ou permanentes présentes sur le site est source de nombreux problèmes " .

Capacité et qualité sont donc pour la première fois réunies autour d'une dimension , celle des services. La capacité d'accueil touristique doit prendre en compte l'ensemble des équipements et des infrastructures . Elle se conçoit alors comme la capacité à accueillir des populations dans des conditions satisfaisantes d'un point de vue qualitatif . Cette notion qui peut, de prime abord , sembler illimitée doit tenir compte de deux impératifs

- La réalisation de l'adéquation entre l'offre et la demande,
Le respect du principe de l'équilibre de l'article L 121-10 du Code de l'urbanisme

"En droit cet article reprend à l'attention des communes littorales les principes généraux d'équilibre par ailleurs applicables à l'ensemble des communes françaises"

"L'intérêt de l'article L 146.2 est de donner un fondement législatif au principe général d'équilibre entre, d'une part, les impératifs de l'urbanisation et de l'aménagement, et d'autre part, les exigences de préservation des espaces"

I - LA DIVERSITE DES POLITIQUES INTERVENANT EN MATI RE DE TOURISME LITTORAL

La diversité des politiques qui intervient en matière de tourisme littoral tient à la variété des secteurs et des activités. Ainsi, si ce domaine envisagé est unique, les institutions ou les autorités compétentes peuvent être différentes.

Nous allons distinguer ici un certain nombre de ces politiques sectorielles en conservant implicitement comme prisme la notion explicitée de capacité d'accueil. C'est-à-dire que nous excluons volontairement les politiques fiscales et budgétaires. Nous excluons également, de ce fait, tous les aspects uniquement et réductivement protecteurs qui peuvent résulter de la loi littoral ou de toute autre mesure puisque nous tentons de démontrer que les instruments juridiques existants ne se limitent pas à une conception restrictivement protectrice. Cependant, et au nom du principe d'équilibre, toutes considérations environnementales ne seront pas étrangères à notre propos.

L'article 30 de la loi littoral rappelle que "l'accès des piétons aux plages est libre sauf si des motifs justifiés par des raisons de sécurité, de défense nationale ou de protection de l'environnement nécessitent des dispositions particulières. L'usage libre et gratuit par le public constitue la destination fondamentale des plages au même titre que leur affectation aux activités de pêche et de cultures marines."

Ceci confirme la vocation touristique du littoral, conformément au droit de la domanialité publique. Mais au regard des conséquences de cette fréquentation, il devient indispensable de se heurter à la difficulté de déterminer un "seuil maximal de fréquentation". Ce choix de la fréquentation peut se faire à travers les politiques suivantes.

1 : La politique de l'eau :

C'est un milieu fragile écologiquement au cœur du concept de capacité d'accueil. Une bonne qualité est nécessaire tant pour les eaux de baignade et les eaux conchylicoles (attrait gastronomique) que pour les eaux potables et devient de ce fait un impératif touristique.

La loi du littoral comporte un chapitre qualité des eaux - le chapitre deux - qui comprend diverses dispositions en matière d'assainissement et concernant les conséquences de la pollution sur les activités de loisirs nautiques et les activités de pêche marine.

L'article 17 de la loi du 3 janvier 1986 précise que "(...) les zones d'urbanisation futures ne peuvent être urbanisées que sous réserve de l'existence ou du début de réalisation d'un équipement de traitement et d'évacuation des effluents des futures constructions" ou "si le règlement de la zone précise... la mise en place d'un dispositif autonome". Il est à noter que ces dispositions sont applicables pour l'installation des terrains de camping et l'installation des caravanes.

Ces exigences ont été renforcées par la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau qui réorganise le service public communal de l'assainissement et prévoit un régime de contrôle des effluents. Elle pose le principe de la gestion équilibrée de l'eau et vise à cet effet dans son article deux: "La préservation des écosystèmes aquatiques (...) et la restauration de la qualité des eaux de mer dans la limite des eaux territoriales."

La loi du 3 janvier 1992 met en place de nouveaux documents : les schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (S.D.A.G.E.) et les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (S.A.G.E.). Les premiers fournissent les orientations fondamentales de la gestion (article 3) et les seconds les objectifs généraux (article 4).

2 : La politique du paysage :

Selon la circulaire du 21 novembre 1994 prise pour l'application du décret relatif aux directives paysagères de protection et de mise en valeur des paysages, "les structures paysagères se définissent comme l'agencement ou la combinaison d'éléments végétaux minéraux, hydrauliques, agricoles urbains qui forment des ensembles ou des systèmes cohérents".

La loi littoral favorise la protection des paysages littoraux grâce à l'ajout d'un article L146.6 au Code de l'urbanisme selon lequel les documents d'urbanisme doivent préserver " les espaces terrestres et marins, sites et paysages remarquables ou caractéristiques du patrimoine naturel et culturel du littoral".

Mais le paysages littoral induit inévitablement la fréquentation. Préserver un paysage de qualité équivaut donc à concilier sur un même espace développement et sauvegarde. Cela passe nécessairement par une capacité d'accueil maîtrisée, compatible tant avec les exigences de conservation de l'environnement naturel qu'avec celles du développement économique.

3 : La politique des routes

Selon l'article L 146.7 du Code de l'urbanisme, issu de la loi du 3 janvier 1986, " les nouvelles routes du transit sont localisées à plus de 2000 mètres du rivage. La création de nouvelles routes sur les plages, cordons lagunaires, dunes ou corniches est interdite. Les nouvelles routes de desserte locales ne peuvent être établies sur le rivage, le longer".

La problématique des routes est importante dans le cadre de la capacité d'accueil. C'est en effet un élément de développement de la fréquentation touristique. Si l'on souhaite maîtriser cette fréquentation, cela pourra notamment se traduire par une limitation de infrastructures routière permettant l'accès. De plus, la localisation des routes peut permettre également d'orienter la fréquentation en évitant certaines zones littoral considérées comme plus fragiles. Sans oublier leur inconvénient propre qui est de porter atteinte au paysage, les infrastructures routières influent directement sur l'essor de l'urbanisation. En effet, sans accès, il n'y a pas de construction possible.

4 : La politique des ports de plaisance.

La plaisance est devenue une activité majeure sur le littoral .

Selon l'article 20 de la loi littoral, "l'accueil des navires de plaisance est organisé de manière à s'intégrer aux sites naturels et urbain". Il ne faut toutefois pas oublier que la création d'un port d'un plaisance occasionne nécessairement une augmentation de la fréquentation et s'accompagne souvent d'un projet immobilier de grande envergure. Ce sont autant d'éléments à prendre en compte au regard d'une intégration aux sites littoraux.

En vue de limiter le développement des ports de plaisance, la loi préconise l'installation de mouillage légers, l'idée étant d'éviter un aménagement irréversible du site. Mais ce type d'aménagement ne semble pas avoir obtenu le succès escompté.

Chacune de ces politiques sectorielles influent sur le développement touristique. Il est donc impératif de les concilier pour obtenir, tant sur le plan des instruments que sur celui des autorités compétences, une vision globale et cohérente de l'activité et des mesures, parfois incidentes, qui conditionnent et modèlent le développement touristique.

II - LA NECESSITE DE LA COORDINATION OU DE L'INTÉGRATION DE CES POLITIQUES..

On peut considérer la capacité d'accueil comme un concept global d'aménagement du littoral. Sa détermination passe donc bien évidemment par les documents d'urbanisme qui doivent permettre d'intégrer l'ensemble des politiques de conservation. Il implique également une prise de conscience, une réflexion et des orientations communes à tout un département ou une région, voire des dispositions nationales.

1 : un instrument d'urbanisme : le schéma de mise en valeur de la mer (S.M.V.M.).

Ils prennent la suite des schémas d'aptitude et d'utilisation de la mer (S.A.U.M.). Ils sont prévus à l'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 pour fixer "les orientations fondamentales de la protection, et de l'exploitation et de l'aménagement du littoral" (essentiellement pour les zones et les milieux marins) mais ont vu leur portée complétée par l'article 18 de la loi du littoral. Ce dernier leur intègre "l'espace terrestre attenant", "nécessaire à la préservation du milieu littoral et du milieu marin". Le décret du 5 décembre 1986 précise le contenu et l'élaboration de ces S.M.V.M.

L'article 57 de la loi du 7 janvier 1983 énonce également que les schémas sont élaborés et approuvés par l'Etat, mais "soumis pour avis aux communes, aux départements et aux régions intéressées". Comme le relève M.A.H. Mesnard, "L'impact des S.M.V.M. en amont, à l'intérieur des terres, sera à la mesure de l'ambition et de la volonté des pouvoirs publics nationaux et supracommunaux de faire prévaloir les intérêts maritimes".

Des cartes établissent les vocations des diverses zones et localisent les projets d'équipements et d'aménagement liées à la mer, par exemple les activités diverse du tourisme, les zones de loisirs et de navigations. Le "rapport de présentation" du S.M.V.M. expose également, pour ce qui concerne, la situation existante et les perspective d'évolution pour le tourisme, les loisirs et la navigation.

Les effets des S.M.V.M. sont identiques à ceux des directives territoriales d'aménagement (D.T.A.) c'est-à-dire que les instruments d'urbanisme inférieurs doivent être compatibles avec eux (schéma directeurs ou schémas de secteur, plan d'occupation des sols en cas d'absence de ces derniers schémas). Les S.M.V.M. souffrent peut-être de cette concurrence de D.T.A. puisqu'aujourd'hui, un seul a effectivement été réalisé : celui de l'Etang de Thau, approuvé par décret en conseil d'Etat le 20 avril 1995.

La circulaire "tourisme" du 22 mai 1992 et le rapport Bonnot "pour une politique globale et cohérente du littoral en France" soulignent la nécessité d'intégrer "tout projet d'aménagement dans le cadre d'une réflexion globale et d'un schéma directeur cadre".

C'est à cette attente que semble répondre les prescriptions de l'article 7 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 en faisant référence à d'éventuels schémas interrégionaux de littoral par l'ajout d'un article 40 A à la loi littoral. Ils devraient respecter les orientations d'un schéma national et de schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire, prévus par cette même loi de 1995. Il ne faut pas non plus oublier l'impact touristique de certains schémas sectoriels tels ceux relatifs aux infrastructures de transport et de communication.

Ainsi la réflexion sur le tourisme doit, nécessairement et également, s'inscrire dans un cadre plus général.

2 : La nécessité d'instruments plus généraux.

Aménagement touristique et aménagement du littoral ne doivent pas être dissociés. Le rôle du tourisme dans l'aménagement du territoire mérite d'être souligné. On peut ainsi s'étonner et regretter que le tourisme n'ait pas été intégré aux débats sur l'aménagement du territoire qui ont précédé l'élaboration de la loi du 4 février 1995.

La réflexion et les décisions sur l'orientation du tourisme littoral pourrait et devrait se faire au sein d'organismes ou par des documents spécifiques mais peuvent également relever d'organes à vocation générale ou à vocation spéciales mais ayant une incidence sur le tourisme.

Le littoral, en comparaison avec la montagne, souffre d'un déficit en matière de structures administratives. Alors que la montagne dispose du S.E.A.T.M., service technique de l'Etat chargé d'apporter son concours aux collectivités locales et aux professionnels du tourisme dans le domaine de la montagne, le S.E.A.T.L., service similaire destiné au littoral a disparu depuis sept ans sans avoir été remplacé.

de plus, la loi du 23 décembre 1992 dite loi "Mouly", portant répartition des compétences dans le domaine touristique et prévoyant la mise en place des schémas régionaux de développement touristique n'est pas explorée¹⁶.

De même, malgré le fait souligné lors des travaux préparatoires du XIème Plan que le tourisme était la seule activité tertiaire en croissance qu'il s'agisse de recettes ou d'emplois, sa place dans la contractualisation du plan n'a pris qu'une faible importance¹⁷.

Cette situation est d'autant plus dommageable que, par ailleurs, le tourisme et les loisirs présentent des interactions avec de nombreuses autres activités. Ceci est d'autant plus vrai sur le littoral dont "la diversité conforte le rôle des milieux, des activités et des patrimoines en tant que supports d'une valorisation touristique moderne"¹⁸.

C'est pourquoi l'Etat doit intervenir sur plusieurs plans :

- en définissant le contenu et les effets des schémas régionaux de développement touristique (S.R.D.T.) et schéma départemental d'aménagement touristique (S.D.A.T.) au regard des documents d'urbanisme et de l'action contractuelle de l'Etat.

- . en rajeunissant l'appellation contrôlée de station classée, station balnéaire, en modernisant les critères d'attribution, en étendant le périmètre de cette appellation à tout un véritable pays touristique.

- . en réexaminant les ressources des communes (taxe de séjour, dotation aux communes touristiques) littorales pour leur permettre de mettre l'accent sur la qualité du cadre et des prestations.

- . en rétablissant un partenariat efficace entre Etat et collectivités territoriales tels que celui initié par les "plans qualités".

- . en rétablissant un partenariat efficace entre Etat et collectivités territoriales tel que celui initié par les "plans qualités".

- . en mettant à point des politiques nationales en matière de plages (par exemple un label national de qualité des plages) ou de plaisance (puisque malgré la décentralisation des ports de plaisance au niveau communal, le domaine public maritime sur lequel il s'implante appartient à l'Etat).

Jusqu'à la loi du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, il existait des missions interministérielles d'aménagement touristique. L'article 33 précise que les attributions de ces missions sont transférées "soit aux régions concernées, soit au groupement constitué à cette effet par celles-ci et les collectivités locales territorialement intéressés". La mission interministérielle d'aménagement touristique du Languedoc-Roussillon devient ainsi le syndicat mixte d'aménagement touristique de la Côte Aquitaine devient mission d'aménagement de la Côte Aquitaine sans toutefois avoir été totalement décentralisée.

Ce sont autant de tentatives intéressantes d'ingrédation de politiques variées quant à leurs objets et aux autorités compétentes, mais complémentaires quant à leurs effets.

III -CONCLUSION.

Comme le rappelle M.Y. Bonnot, "Sur le littoral, le tourisme et les loisirs constituent l'une des premières, sinon la première; des activités économiques". C'est pour cette raison que l'on peut se contenter à son égard d'une politique de protection. Il faut mettre en œuvre une urbanisation touristique cohérente et structurée, autour d'une fiscalité adaptée, et organiser le développement des activités touristiques du littoral dans le cadre d'une interactivité avec l'intérieur.

Nous remarquons, à l'image de loi littoral, que la place du tourisme est primordiale même si elle n'est pas toujours claire ou explicite. Cependant, il est possible de lui rendre cette place qui est la sienne au travers de la notion de capacité d'accueil qui doit constituer un instrument de mise en valeur du patrimoine littoral. Il semble qu'elle doive être entendue comme un seuil au-delà duquel il est porté atteinte à ce patrimoine. Ce n'est ainsi pas une notion figée mais qui pourra évoluer au gré des impératifs de protection et des impératifs économiques.

C'est un concept clé qui doit permettre de traduire et de mettre en cohérence l'ensemble des politiques du littoral et l'on pourrait presque dire, selon les propos Môle Lucas-Quémener, que "si on l'utilisait au maximum, le reste de la loi littorale deviendra inutile".

Le rapport des hommes avec le littoral s'est considérablement modifié au cours des siècles, au risque de devenir véritablement conflictuel. Le littoral est aujourd'hui un espace physiquement maîtrisé, attractif et urbanisé. Pour éviter tout abus, il a aujourd'hui besoins du droit et ceci à travers la loi littoral du 3 janvier 1986, même si toute sorte de qualificatifs tels que imprécise, sibylline, qualitative et inapplicable lui ont été appliqués.

Le rapport demandé au Député Y Bonnot, "Pour une politique globale et cohérente et équilibrée, en un mot intelligente, ce qui ne paraît pas avoir été le cas sur la durée jusqu'à présent.

BIBLIOGRAPHIE

. Ouvrages :

N. Caldéraro, Droit du Littoral.
Le Moniteur, 1993

D. Clary, le tourisme dans l'espace français.
Masson Géographie, 1993.

H. Coulombié, les règles d'aménagement et de protection du littoral.
Litec, 1992

H. Durand, P.Gouirand et J.Spindler, Economie et politique du tourisme.
L.G.D.J. , 1994

A.H Mesnard, in Droits Maritime, Droit du littoral.
Juris-Service, 1995

D.Pearce, Géographie du tourisme
Nathan Université, 1993

Société Française pour le Droit de l'Environnement, La Loi littoral
Economica, Droit et économie de l'environnement, 1987.

Y. Tinard, Le tourisme, économique, et management.
MC Graw-Hill, 1992.

. Note, article, mémoires et documents :

Y. Bonnot, Pour une politique globale et cohérente du littoral en France.
La Documentation Française, 1995.

V. Lucas-Quemener, Contribution à l'étude de la capacité d'accueil, Article L 146.2 du Code de l'Urbanisme.
Université de Nantes, 1996.

A.H. Mesnard, Maîtrise du littoral et activités touristiques.
In Annuaire Française de Droit Maritime, Tome XV, 1997.

Délégation à l'environnement, Service du tourisme, Tourisme.
Compte-rendu à la première réunion ordinaire - janvier 1996.