

Définir la capacité d'accueil dans les communes littorales :

- **éléments de méthode**
- **le cas de Merville-Franceville**



Sommaire



Partie 1 : éléments de méthode	2
Partie 2 : le cas de Merville-Franceville	18

Partie 1

éléments de méthode





Ce que demande l'article L 146-2

Pour définir la capacité d'accueil, les documents d'urbanisme tiennent compte de trois séries de considérations :

1. La préservation des espaces et milieux remarquables (L 146-6) : **il s'agit d'écologie et de paysage.**

2. La préservation des espaces et milieux nécessaires au maintien ou au développement des activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes : **il s'agit d'économie.**

3. Les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui y sont liés : **il s'agit de loisirs.**

Ces rubriques ne sont pas étanches entre elles. Des «espaces et milieux remarquables» peuvent être nécessaires à des activités maritimes (les marais littoraux pour la conchyliculture, par exemple).

De l'écologie, de l'économie, du social : c'est déjà (en 1986) du développement durable.



Ce que demande l'article L 146-2

Pour chaque thème, il faudrait être en mesure :

- **d'établir un état des lieux** mettant en évidence des menaces, des phénomènes de dégradation, ou au contraire une capacité à faire face à des pressions accrues liées à l'urbanisation et au tourisme.
- **d'évaluer les augmentations de capacité** qui peuvent être absorbées sans dommages prévisibles.



Cette démarche de développement durable semble soumettre le développement de l'économie résidentielle et touristique au respect des thèmes évoqués. Toutefois :

- tout le champ de l'environnement n'est pas visé par L 146-2 ;
- l'article parle de «prise en compte», et non de subordination.



La notion de capacité d'accueil

Qui s'agit-il d'accueillir ? La loi n'en dit rien.

- La **population permanente** qui réside sur un territoire.
- La **population touristique saisonnière** qui séjourne sur le territoire.
- Les **travailleurs saisonniers**, un thème important dans certaines communes.
- Les **visiteurs à la journée**. Ils exercent des pressions multiples sur le territoire, et dans certaines communes, leur impact peut être beaucoup plus important que celui de la population touristique résidente.

Cette approche permet d'aller au-delà de la notion de logement et d'intégrer des problèmes tels que la circulation, le stationnement ou l'encombrement physique des espaces naturels ou urbains.



Les thèmes de l'article L 146-2 :

1. La préservation des espaces et milieux remarquables

Il s'agit **seulement des espaces et milieux visés par l'art. L 146-6**. Même protégés contre l'urbanisation, ils peuvent être menacés par un accroissement des pressions dans leur environnement, avec pour effets :

- Détérioration et banalisation du couvert végétal, modification des sols, érosion...
- Déchets, problèmes sanitaires, pollutions
- Perturbation de la faune sauvage
- Nuisances diverses (sonores, visuelles...)
- Dégradation des aménagements destinés à l'accueil du public...

Comment évaluer la capacité de ces espaces et milieux à supporter les pressions liées aux activités humaines ? La réponse dépend de la manière dont le milieu est géré.



2. La préservation des espaces et milieux liés à certaines activités économiques

Parmi les «**activités agricoles, pastorales, forestières et maritimes**», les dernières ne sont que partiellement liées au vivant, au travers de la pêche et des cultures marines. Elles incluent également les activités portuaires.

Rappel : la protection des activités économiques permanentes du littoral est un objectif primordial de la loi.

La notion de «**maintien**» ne pose pas de gros problème : on peut trouver des données sur les seuils de viabilité d'exploitations agricoles, forestières ou aquacoles.

Celle de «**développement**» est plus difficile car on est dans la prospective : à quelle échéance se place-t-on, est-on dans le laisser-faire ou des projets volontaristes...?

Cf Pays d'Auge où la DTA demande aux PLU d'analyser la viabilité économique de l'agriculture et de prévoir des scénarios de développement.



3. Les conditions de fréquentation par le public des espaces naturels, du rivage et des équipements qui lui sont liés

La **fréquentation des espaces naturels** dépasse le domaine de l'urbanisme et relève d'autres politiques. Mais des renforcements de capacité d'accueil peuvent enclaver des espaces naturels, en faire des accessoires d'opérations immobilières, les dégrader au point de décourager la fréquentation...

La **fréquentation du rivage et des équipements qui lui sont liés** renvoie à une gestion raisonnée des activités qui s'y exercent. Les équipements publics liés aux plages (cales de mise à l'eau, postes de secours, sanitaires...) doivent être organisés en conséquence, de même que les conditions d'accessibilité (effectivité de la servitude de passage des piétons sur le littoral).



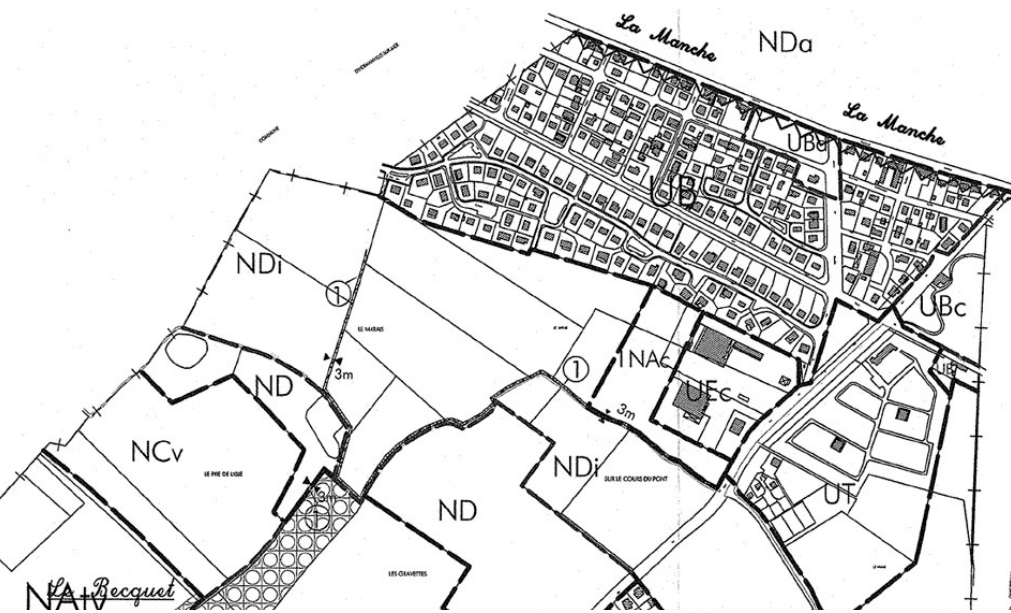


L'adéquation de la capacité d'accueil par rapport aux critères de L 146-2

L'obligation de « tenir compte » de contraintes environnementales et économiques **n'est pas qu'un exercice formel, c'est une question de fond** qui entre dans une logique d'évaluation environnementale.

La mise en adéquation peut se faire à deux niveaux :

- **Globalement**, à l'échelle d'un territoire, par rapport à des dysfonctionnements connus. Le constat de ces dysfonctionnements doit déboucher sur des choix politiques de maîtrise rigoureuse de la capacité d'accueil.
- **Localement**, sur des secteurs sensibles où se posent des problèmes spécifiques. Il peut alors s'agir de prendre des mesures pour ne pas renforcer la capacité d'accueil dans leur voisinage.



Quelle est la bonne échelle pour définir la capacité d'accueil ?

L'échelle du PLU permet un état des lieux critique et précis dans le cadre de L 146-2. Une visite de terrain ou un entretien avec un gestionnaire peut suffire pour repérer les problèmes dans les espaces remarquables. Mais certains problèmes ne peuvent être perçus et traités qu'à l'échelle intercommunale (cf. la juxtaposition d'Asnelles urbanisée et de Meuvaines naturelle).

L'échelle d'un SCOT semble plus appropriée et convient bien pour le volet économique de l'art. L 146-2, mais elle permet mal d'établir de manière suffisamment précise l'état des lieux pour les espaces naturels. Des études spécifiques peuvent être nécessaires pour apporter des informations réellement utiles et éviter de s'en tenir à des généralités sans intérêt.

Une méthode pour déterminer la capacité d'accueil

Quatre étapes :

1. **L'analyse critique de l'état des lieux** et les **perspectives de développement** pour les trois grands thèmes de l'article L 146-2.
2. **L'extraction d'éléments de cadrage** de la capacité d'accueil à partir de ce travail d'analyse, notamment en ce qui concerne les limites quantitatives et géographiques.
3. **Le chiffrage** de la capacité d'accueil.
4. **La vérification** de l'adéquation de la capacité d'accueil au regard des critères de L 146-2.



1. L'analyse critique de l'état des lieux et les perspectives de développement

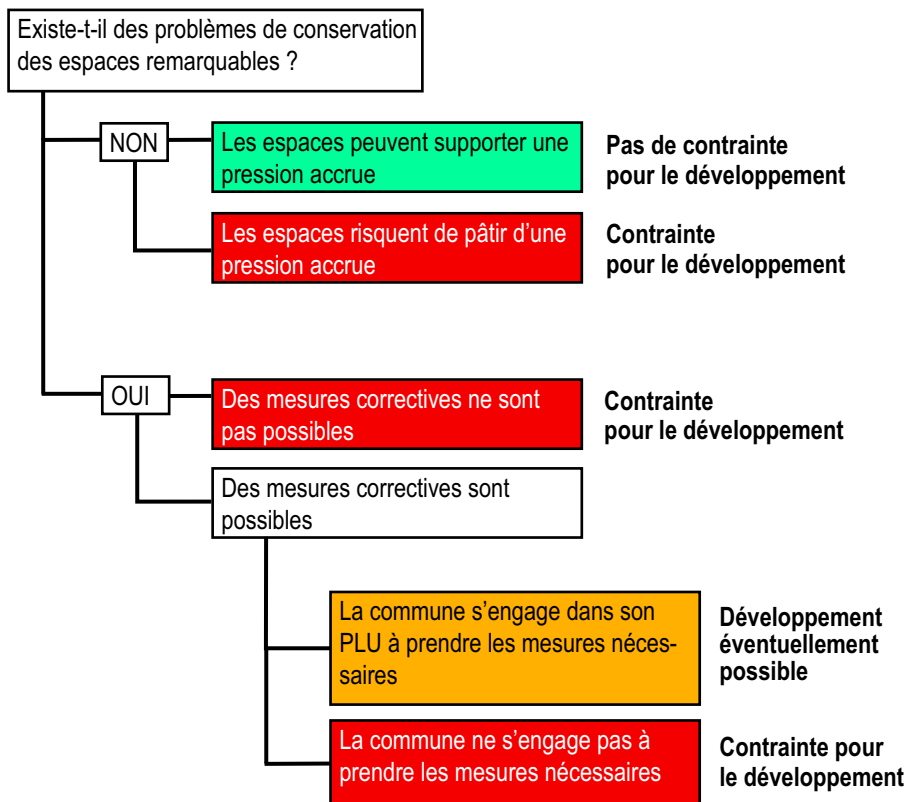
Il s'agit :

- d'établir un **état des lieux** par thème,
- d'identifier les **perspectives de développement**,
- de repérer les **problèmes** liés à des conflits avec les fonctions résidentielles et touristiques,
- d'identifier les **besoins de limites** à la croissance démographique, urbaine ou touristique.

Cela nécessite :

- Un **travail de terrain** pour les espaces remarquables
- Des **entretiens** avec les organismes chargés :
 - de la gestion des espaces naturels
 - des activités économiques du littoral (pêche, conchyliculture, agriculture...)
 - de l'accueil touristique
 - de l'accès au littoral, des aménagements portuaires...





2. La recherche des éléments de cadrage

Pour les espaces remarquables :

L'état des lieux montre soit qu'il n'y a pas de problème, soit que des problèmes existent.

- **S'il n'y a pas de problème**, le milieu peut-il encore supporter des pressions accrues ?
- **S'il y a des problèmes**, des corrections sont-elles possibles, par exemple par un renforcement des mesures de protection ou de gestion ? **Si oui**, la collectivité doit s'engager à agir en ce sens. **Si non**, la conclusion logique est d'abandonner ou ajourner toute perspective de développement de la capacité d'accueil. Cela se fait déjà en cas de saturation des systèmes collectifs d'assainissement.

Pour les autres thèmes :

Il est proposé de suivre la même démarche, en concertation avec les organismes concernés, pour aboutir à des préconisations simples, en distinguant les problèmes globaux et les problèmes ponctuels qui se posent sur des sites précis.



3. Chiffrer la capacité d'accueil : la pratique actuelle

Les rapports de présentation des PLU chiffrant en général la capacité d'accueil. Toutefois :

- Celle-ci concerne **surtout la population permanente**, accessoirement la population touristique résidente et jamais les visiteurs à la journée ou les travailleurs saisonniers.
- Quand le chiffrage porte sur la capacité d'accueil issue du nouveau PLU, il est souvent fait une distinction entre :
 - les **objectifs politiques** (du type +15 % à 10 ans),
 - leur **traduction dans le zonage** en termes de surfaces constructibles,
 - puis **l'interprétation de celles-ci en termes de population** via le chiffrage du nombre de logements réalisables.

Ces comptages ont des aspects aléatoires, comme la notion floue de « coefficient de rétention foncière », ou encore la densité qui sera réellement construite dans certaines zones selon la marge laissée par le règlement.

3. Chiffrer la capacité d'accueil : proposition

	objectifs politiques en nb de personnes	capacité du plan en surface	capacité effective en nb de logements	capacité effective en nb de personnes
Population permanente	chiffrage	chiffrage	chiffrage	chiffrage
Population touristique résidente	chiffrage	chiffrage	chiffrage	chiffrage
Visiteurs	croissance / statu quo / diminution	sans objet	sans objet	sans objet
Travailleurs saisonniers	chiffrage	chiffrage éventuel	chiffrage	chiffrage

La rubrique des **visiteurs à la journée** pose des problèmes de chiffrage, car les données sur la fréquentation effective font souvent défaut, et la définition d'objectifs peut n'être qu'un exercice de style si les moyens de contrôle ou de développement ne sont pas définis.

Mais il est bien qu'un objectif politique soit exprimé sur l'évolution souhaitée pour la fréquentation et la manière dont elle se pratique.



4. Vérifier l'adéquation de la capacité d'accueil par rapport aux critères de L 146-2

Cette démarche relève de l'esprit d'une étude d'impact et a donc vocation à être intégrée :

- soit dans **l'évaluation environnementale** du document d'urbanisme, si celui-ci y est soumis ;
- soit dans **l'évaluation des incidences du PLU sur l'environnement**, au titre de l'art. R 123-2.

Les problèmes méthodologiques sont ceux de toute étude d'impact. Ce travail d'évaluation sera d'autant plus aisé à conduire, et d'autant plus crédible, que les éléments sur l'état initial seront précis et que les données sur la capacité d'accueil future seront fiables.

Dans la logique d'une évaluation ou d'une étude d'impact, le constat d'une incidence élevée de la capacité d'accueil sur un des intérêts mentionnés par L 146-2 signifierait que toutes les **mesures compensatoires** n'ont pas nécessairement été prises, ce qui renvoie à la nécessité d'un travail sérieux et suffisamment en amont sur ce sujet.



Où et quand traiter la capacité d'accueil ?

- Durant le **diagnostic**, pour l'analyse critique de l'état des lieux et les perspectives de développement des activités économiques
- Dans le **PADD**, pour la définition des objectifs politiques
- Dans le **rapport de présentation**, pour l'exposé du diagnostic communal, la justification des choix retenus, l'analyse des incidences du projet sur l'environnement...
- Durant la **concertation**, pour expliquer les responsabilités particulières de la commune du fait de sa situation littorale.

Partie 2

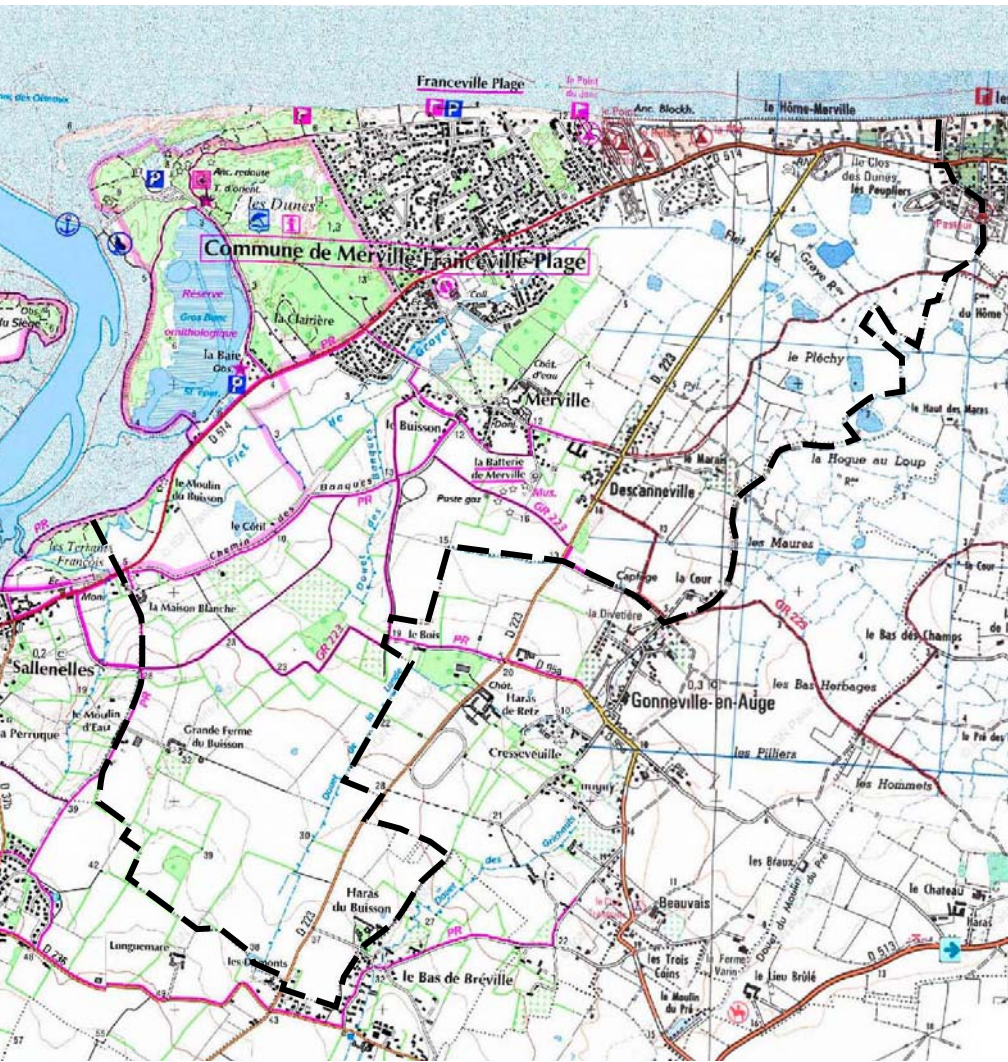
le cas de Merville-Franceville (Calvados)



Pourquoi Merville-Franceville ?

Plusieurs raisons à ce choix :

- Une commune de taille moyenne
- Un territoire et des fonctions équilibrés
- Des espaces naturels riches et fragiles
- Une façade maritime et une façade estuarienne
- Un PLU équilibré et raisonnable dans ses ambitions de développement, avec un souci de «développement durable».





Les limites de la mission

Le cadre de cette mission permettait pas de traiter tous les points vus précédemment. En effet :

- Certains points de l'analyse critique de l'état des lieux supposaient une **expertise** qui n'était pas envisageable dans le cadre de l'étude, notamment en matière agricole.
- Il ne peut y avoir de cadrage de la capacité d'accueil sans expression d'un **objectif politique**. C'est aux élus de le formuler et un bureau d'études n'a pas à se substituer à eux. Par ailleurs il existe un PLU approuvé en 2001 et la mission n'avait pas à remettre en cause ses objectifs de développement, même si un regard critique était attendu.



Un travail sur le terrain

Ce travail (un jour et demi à deux personnes) a porté sur les points suivants :

- Visite à pied de l'ensemble des **espaces naturels**.
- Parcours en voiture dans **l'intérieur de la commune**.
- Visite de la **maison de la nature** et de l'estuaire de Sallenelles et entretien avec le personnel d'accueil. Collecte de documentation sur l'environnement local.
- Visite des installations du **club nautique** et entretien avec son président.
- Passage en **mairie** pour la collecte d'informations, et entretien avec trois élus dont le maire.

Le travail de terrain a été suivi par la mise en œuvre de la méthode proposée à la DDE du Calvados, en exploitant les éléments d'information collectés.



Un aperçu de Merville-Franceville

Superficie : 1042 ha, population : 1748 hab.

Située entre Cabourg et l'Orne, à 15 km de Caen.

Présence d'espaces naturels de grand intérêt (dunes et zones humides), arrière-pays agricole.

Vocation touristique marquée : 4 km de plages, paysages côtiers variés, arrière-pays verdoyant ouvert à la promenade...

Grand intérêt pour les loisirs de proximité, Caen étant très proche. Nombreuses activités pratiquées.

Capacité d'accueil estimée à 15 000 personnes, avec 673 résidences principales pour 1600 logements, soit environ 42% du total.

Deux pôles distincts : le bourg de Merville et la station balnéaire de Franceville. L'ensemble garde une ambiance «aérée» malgré des opérations récentes de densification.

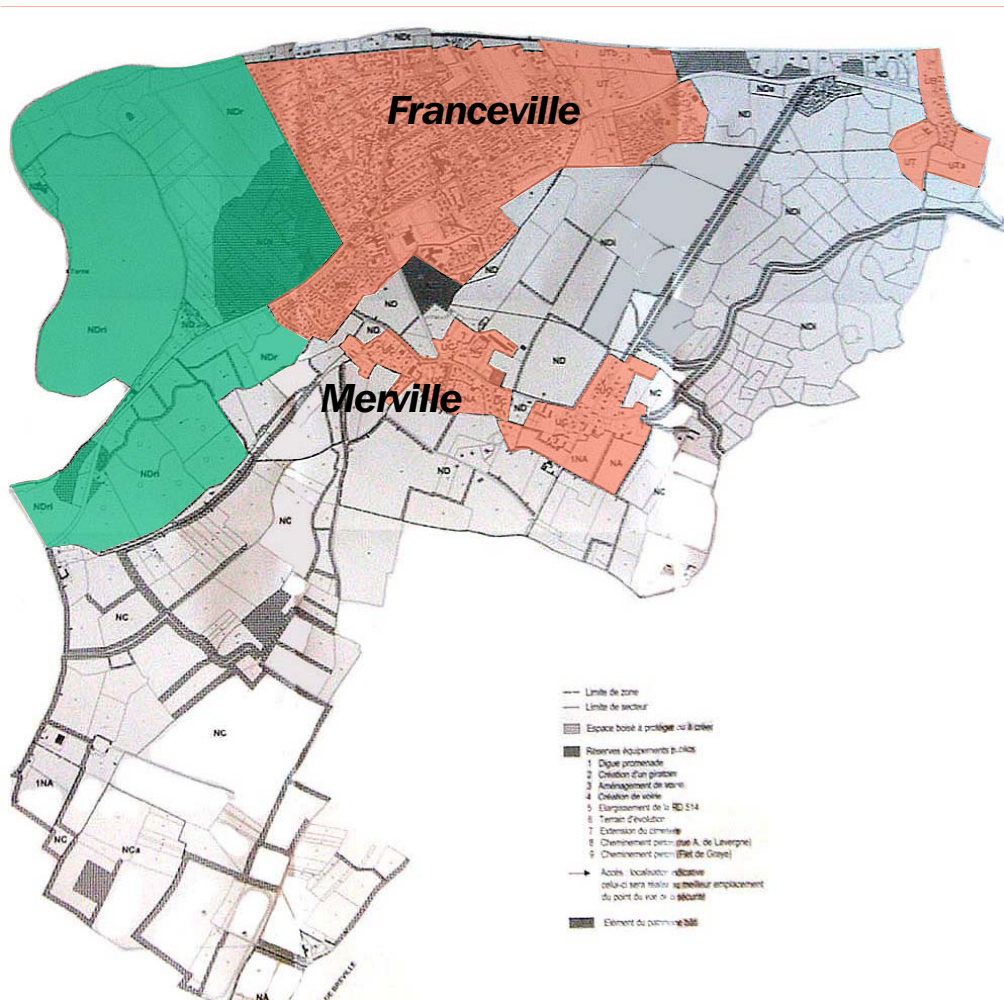
Le PLU et la loi Littoral



PLU révisé en 2001, pour prendre en compte la loi Littoral, dégager des terrains constructibles en évitant le mitage et alléger le règlement.

Objectif de population permanente : 1800 h. à l'échéance du plan (+ 30 h. par an, + 20% à terme). Cet objectif «est très mesuré au regard des capacités d'accueil en matière d'équipements et de services culturels».

L 146-2 : les critères de détermination de la capacité d'accueil ne sont pas pris en compte dans le rapport de présentation, mais le règlement permet de limiter les densités et le document graphique montre un souci d'économie d'espace.

Globalement, le PLU ne pose pas de problème majeur sur le fond quant à la prise en compte de la loi Littoral, exception faite d'un camping dans la bande des 100 m et de **l'absence de motivation de la capacité d'accueil** au regard des critères de la loi.



-  Zones urbaines ou à urbaniser
-  Espaces remarquables L 146-6.



Déterminer la capacité d'accueil : l'analyse critique de l'état des lieux

1. La préservation des espaces et milieux remarquables

Il s'agit des dunes et marais de l'estuaire de l'Orne, appartenant au Conservatoire du Littoral et gérées par un syndicat mixte.

La végétation est en assez bon état, mais plusieurs problèmes ont été notés :

- **érosion du littoral**, localement forte.
- forte pression de fréquentation, détériorant les **sols dunaires**.
- médiocre qualité de l'**accueil du public**.
- **gestion** manifestement insuffisante.

La **station d'épuration** fonctionne bien et va être renforcée.

Le principal problème est la **préservation des dunes**, dont l'état ne semble pas à la hauteur de ce qu'on peut attendre d'un espace naturel protégé sur un littoral très touristique proche d'une grande ville.



2. La préservation des espaces et milieux liés à certaines activités économiques

Il existe une activité agricole, principalement orientée vers l'élevage, avec **trois exploitations** dans la commune. Cette activité «tient» tout le territoire à l'arrière de la station de Franceville-Plage, hormis le village de Merville.

Il n'a pas été noté d'activités de pêche professionnelle et de cultures marines. Toutefois, l'estuaire de l'Orne est exploité par des ramasseurs professionnels de vers de vase.





3. Les conditions de fréquentation des espaces naturels, du rivage et des équipements qui lui sont liés

Le public peut circuler sur l'ensemble du rivage, soit en empruntant des voies publiques ou des sentiers, soit en passant sur l'estran. Toutefois :

- A l'ouest, le sentier littoral est localement coupé par l'érosion, et sa continuité est délicate au niveau du centre nautique. Les aires de stationnement et voies d'accès à la côte sont en mauvais état et ne peuvent supporter une fréquentation accrue.
- A l'est, l'implantation d'HLL et notamment de mobil-homes dans la bande de 100 m, jusqu'au ras du rivage, crée une limitation anormale à la circulation des promeneurs le long du littoral.



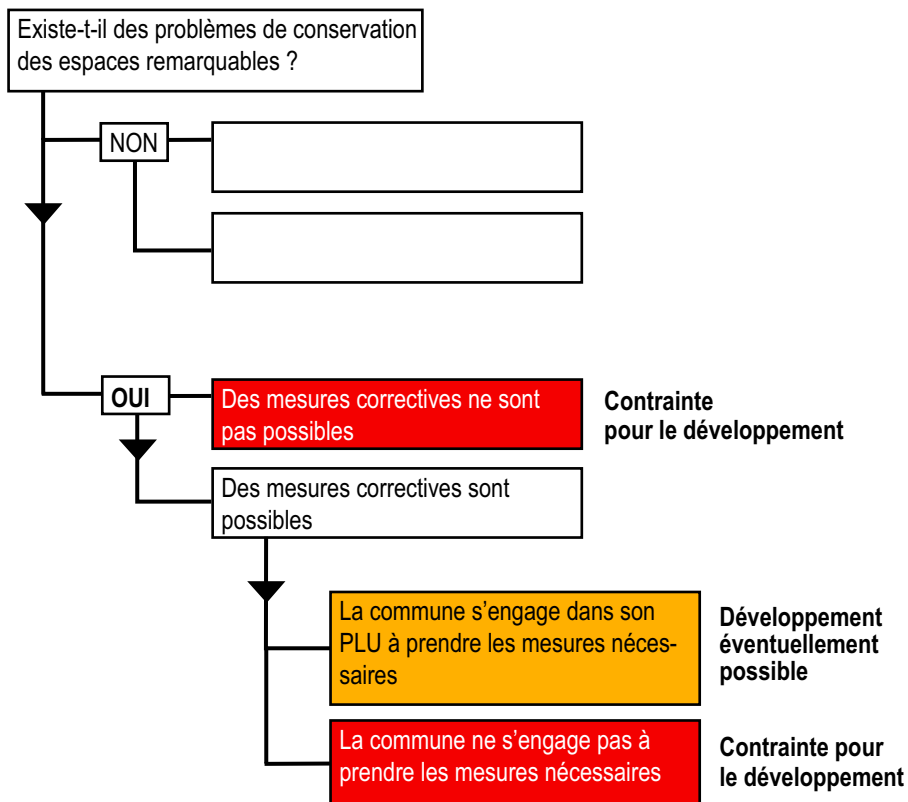
Déterminer la capacité d'accueil : recherche d'éléments de cadrage

Les principales contraintes à prendre en compte sont ici :

- Le **médiocre état des espaces remarquables**, surtout en ce qui concerne les conditions d'accueil du public, l'organisation de la fréquentation et l'érosion ;
- La **préservation de l'agriculture** et en particulier la viabilité des trois exploitations ;
- Les conditions d'**accès au littoral** à l'est.

De ce diagnostic, on peut tirer des éléments de cadrage de la capacité d'accueil :

- au plan numérique d'une part,
- au plan spatial d'autre part.



Il y a effectivement ici des problèmes de conservation des espaces remarquables, des mesures correctives sont possibles, mais elles ne relèvent pas de la commune.

Éléments de cadrage au plan numérique

Il semble **inopportun d'augmenter la capacité d'accueil touristique** tant que des moyens ne sont pas pris pour organiser l'accueil et les déplacements des visiteurs dans les dunes.

Cependant :

- L'importante fréquentation de proximité oblige à considérer le problème à une échelle plus large que la commune. Le blocage de la capacité d'accueil touristique ne résoudrait pas les problèmes.
- La gestion des dunes n'est pas de la compétence communale mais relève d'un syndicat mixte.

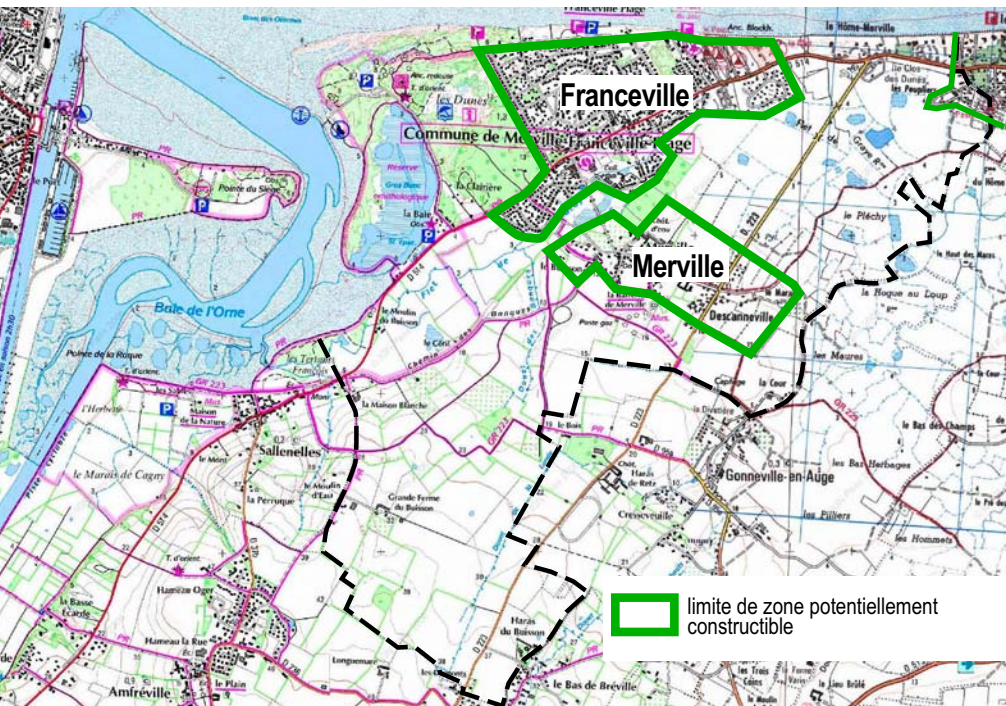
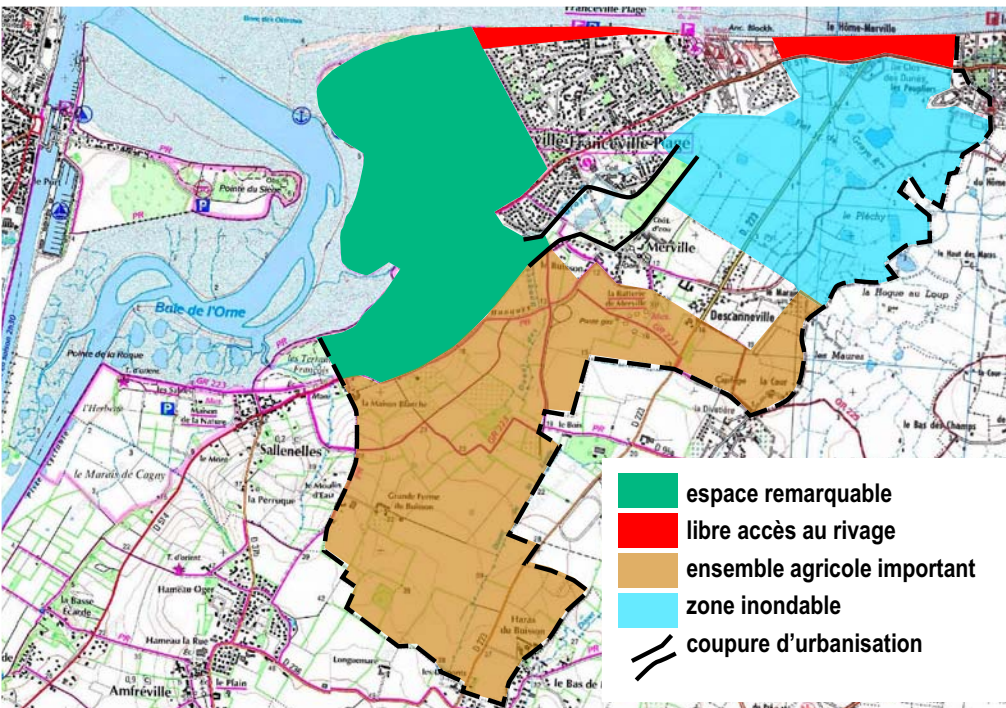
A l'est de la commune, afin de préserver le milieu et d'améliorer les conditions d'accès au littoral, **la capacité d'accueil devrait être diminuée** de manière à dégager la bande des 100 m où de nombreuses HLL sont installées illégalement.

Éléments de cadrage au plan spatial

On peut définir dans les grandes lignes les limites à ne pas dépasser pour respecter les intérêts protégés par L 146-2, ainsi que l'existence d'un risque d'inondation et d'une coupure d'urbanisation d'intérêt local entre le bourg et la station.

On voit ci-contre la traduction spatiale de ces 5 critères (en haut) et la délimitation du territoire potentiellement constructible qui en résulte (en bas).

A Franceville, la question de la capacité se pose maintenant en termes de gestion des densités puisqu'une extension n'est plus possible. L'art. L 146-2 ne s'oppose pas ici à ce que la capacité d'accueil soit augmentée dans l'enveloppe actuelle du bâti.





Le chiffrage de la capacité d'accueil

Compte tenu du caractère politique de la démarche, il n'est pas proposé de chiffrage.

Toutefois, l'état actuel des espaces naturels devrait inciter à maintenir la capacité d'accueil touristique à son niveau actuel.

La capacité du terrain de camping et du terrain de mobil-homes à l'est devrait être sensiblement réduite pour respecter les règles applicables dans la bande des 100 m : il conviendrait en effet de supprimer une trentaine d'emplacements dans le camping et 100 à 110 emplacements de mobil-homes.



Conclusion pour Merville-Franceville

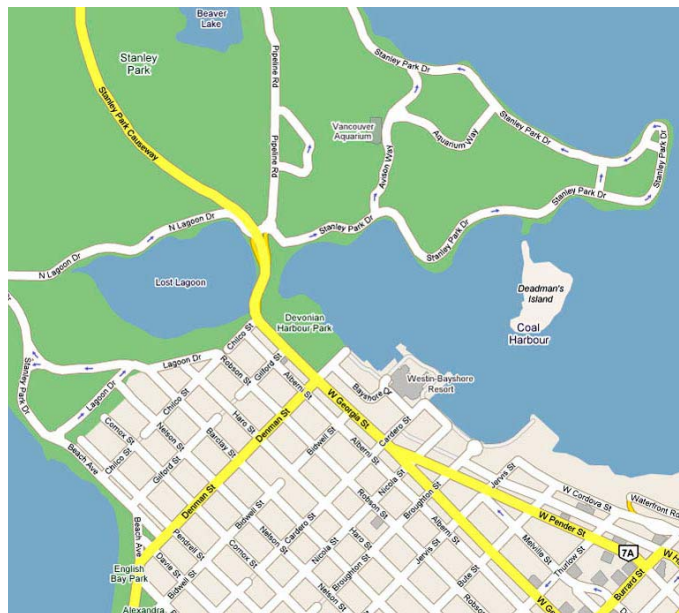
- L'analyse critique de l'état initial ne pose pas de gros problèmes, mais les thèmes économiques requièrent un travail spécifique.
- La démarche a davantage d'intérêt dans un territoire plus large que la commune. L'étude a permis de le vérifier en ce qui concerne par exemple la fréquentation de proximité, la fréquentation touristique et la gestion des espaces naturels. Le SCOT donne davantage d'outils que le PLU pour maîtriser les phénomènes en cause, ou du moins pour les analyser.
- La population et les élus peuvent vouloir limiter la capacité d'accueil pour des raisons étrangères à L 146-2, notamment pour prévenir des phénomènes d'entassement, préserver un cadre de vie et éviter des changements trop brusques de la structure sociale.



Conclusion générale

Les critères de l'article L 146-2 peuvent avoir un effet limitant pour l'urbanisation à un moment donné, le temps que des solutions techniques soient trouvées. Si l'Etat veille aujourd'hui efficacement à ce que la capacité des stations d'épuration soit prise en compte par les PLU, la capacité des milieux naturels est en revanche mal intégrée, bien qu'il existe souvent des solutions pour éviter ou limiter les impacts.

Sous réserve que de tels problèmes soient résolus, de fortes augmentations de capacité sont possibles et peuvent être acceptables au plan environnemental si elles s'accompagnent de mesures sérieuses d'économie d'espace, d'énergie, de déplacements etc.



< Ci-contre : à Vancouver, de très fortes densités de population coexistent avec des espaces naturels extrêmement bien préservés... grâce à une gestion adéquate.