

LE SUIVI DE L'IMPACT DES ACTIONS ANTHROPIQUES SUR LE LITTORAL DE LA MANCHE ORIENTALE

Jean-Louis VASSALLUCCI*

État des lieux du littoral de la Baie d'Authie au Cap Gris-Nez

Située à l'extrémité Nord de la France, la région Nord-Pas-de-Calais possède 140 kilomètres de façade maritime (2,5% du linéaire côtier français), que se partagent quasi-équitablement la Mer du Nord et la Manche. Le profil angulaire de cette côte s'articule autour du goulet du Pas-de-Calais (pointe du Cap Gris-Nez), qui marque le passage de la Manche orientale à la Mer du Nord. Avec la présence prépondérante des ports de Calais et Dunkerque, la façade Nord est plus urbanisée que celle orientée Ouest sur la Manche, où l'occupation humaine est confrontée à l'emprise des terres agricoles et du milieu naturel. L'état des lieux qui suit se limite au contexte particulier de la Manche orientale (département du Pas de Calais), entre la rive nord de la Baie d'Authie et le Cap Gris-Nez (commune d'Audinghen). L'échelle choisie porte sur une frange côtière longue d'environ 70 kilomètres et profonde en moyenne de 5 kilomètres, avec un élargissement aux limites terrestres des structures intercommunales (districts de Boulogne/Mer et Marquise, par exemple), soit 464 km² au total. Dans la présentation des outils réglementaires et des champs d'interventions (liés à des critères administratifs), l'analyse débordera toutefois cette zone, pour se porter à l'échelon interrégional.

Bien que réputé hostile par son climat (permanence des vents, forte fréquence de pluies fines, faible ensoleillement, fortes tempêtes...), le littoral de la Manche orientale est intensément exploité et occupé. Les humains y sont très anciennement installés, même si les changements techniques de ce siècle, en atténuant les contraintes environnementales, ont ici comme

* Direction de l'Environnement, Mairie de Perpignan,
Place de la Loge, 66931 Perpignan Cedex

ailleurs grandement accéléré la colonisation des côtes par l'homme. Entre les recensements de 1968 et 1990, la population de ce littoral s'accroissait de 12%, contre 4% sur l'ensemble du territoire de la région Nord-Pas-de-Calais. Ainsi, en 1990, le littoral de la Manche orientale compte 176 287 habitants de l'Authie au Gris-Nez. La densité de population s'y établit donc à 380 habitants/km², à rapprocher d'une densité moyenne de 260 hab./km² sur le littoral français et d'une densité nationale de 103 hab./km² (28 hab./km² en Corse et 132 hab./km² en région PACA).

Les résultats des premières analyses sur l'évolution de la tache urbaine, réalisées par l'Observatoire ELM à partir de photographies aériennes, montrent une progression rapide de celle-ci et l'augmentation des zones de conflits pour l'occupation des sols. Jusqu'à la fin des années quatre-vingt, les conflits ont été majoritairement tranchés en faveur de l'urbanisation du littoral, au détriment des milieux naturels. Dans un contexte comme celui-ci, l'expérience montre que seuls les terrains du Conservatoire du littoral (établissement public d'État mis en place en 1976, aujourd'hui propriétaire de 8% des côtes françaises, mais de 25% dans le Nord-Pas-de-Calais) et les « espaces naturels sensibles » acquis par le Département (dès 1969 en Provence-Côte d'Azur et à partir de 1970 sur l'ensemble du littoral, cf. l'article L142-1, 2 et 3 du Code de l'Urbanisme), qui bénéficient de protections foncières renforcées de moyens de gestion et de surveillance, s'avèrent en mesure d'échapper aux effets d'une occupation humaine dense. À l'opposé, l'inventaire des Zones naturelles d'intérêt écologique faunistique et floristique (ZNIEFF), de faible portée juridique quand il ne recouvre pas une zone protégée, a été fréquemment battu en brèche par les aménageurs.

La situation économique et la restructuration de l'appareil industriel sont sans doute les préoccupations majeures des responsables locaux. Ancrées autour du port de Boulogne/Mer, les entreprises industrielles de cette façade littorale sont majoritairement spécialisées dans l'agro-alimentaire (conditionnement-valorisation des produits de la mer); elles se sont engagées ces dernières années dans d'importantes opérations de modernisation, liées notamment à l'entrée en vigueur de nouvelles normes sanitaires et environnementales européennes. Ces entreprises doivent, en particulier, investir dans le traitement de leurs effluents - jusqu'ici rejetés directement dans le milieu marin... Le port de Boulogne-sur-Mer accueille aussi l'un des principaux producteurs de

ferromanganèse au monde : la Société du ferromanganèse de Paris-Outreau (SFPO). La SFPO, qui rejette à la mer près de 800 kg de matières en suspension chaque jour, poursuit aussi un programme de modernisation de ses équipements. Les rejets quotidiens de l'usine comprennent 60 kg de cyanure qui préoccupent tout spécialement les environnementalistes ; une convention d'étude de l'impact du cyanure sur le milieu marin a d'ailleurs été récemment signée entre la SFPO, l'Université et l'Observatoire ELM. Le port de Boulogne/Mer accueille aussi une filière pêche aujourd'hui en crise, avec une chute de production régulière depuis vingt ans, liée à la raréfaction de la ressource halieutique. Une étude intégrant l'analyse des stocks de poissons, des actions anthropiques et des problèmes techniques et économiques de la filière pêche, a abouti, en janvier 1995, à l'édition par l'Observatoire ELM d'un Rapport sur le développement durable de la ressource halieutique en Manche et Mer du Nord. Enfin, les Chambres d'agriculture, les collectivités territoriales et les administrations d'État, essaient de résoudre le problème de l'usage agricole des nitrates et phosphates, qui polluent nappes et cours d'eaux.

La qualité de l'environnement naturel et le paysage boulonnais, qui ont payé leur tribut au développement industriel, soulèvent aujourd'hui un certain nombre de questions quant à leur devenir. Pour l'heure, les décideurs politiques se préparent à arrêter leurs options stratégiques. Le Boulonnais, déjà situé sur l'arrière-pays des grands ports flamands (Anvers, Rotterdam, Zeebrugge), voit s'accroître les risques d'hémorragie de ses emplois, avec la mise en activité de la Cité Europe, une immense zone d'activité à la périphérie du terminal trans-Manche. Encore recroquevillé sur lui-même, le pays boulonnais restructure péniblement son économie pour ne pas rester trop à la traîne de ce qui se fait plus au Nord, tout en commençant à revendiquer une vocation touristique : le site des Caps est de plus en plus visité et la côte présente entre Boulogne-sur-Mer et Le Havre une qualité de paysages qui attire les ressortissants britanniques, belges et allemands. Néanmoins, tous les usages du littoral ne sont pas compatibles et le choix de baser le développement local sur le tourisme imposerait une approche plus ambitieuse en matière de qualité des paysages et des milieux (en ce qui concerne, par exemple, la qualité des eaux côtières ou l'impact des macro-déchets sur les plages). La notion de tourisme elle-même recouvre des hypothèses multiples, voire contradictoires. Si globalement l'alternative extrême « tourisme ou industrie » recouvre des choix opposés (les effluents polluants, par exemple,

sont à traiter dans un cas au regard d'impératifs de qualité du milieu récepteur, dans l'autre au regard de simples normes de rejets fixées et contrôlées par les services de l'État), l'hypothèse d'une protection accrue des sites naturels dans le cadre du développement d'un « tourisme vert » impliquerait des choix répondant aussi aux attentes des conchyliculteurs et des pêcheurs, par exemple.

Certaines réalités sont toutefois incontournables. Le littoral de la Manche orientale borde la première autoroute maritime du monde. Environ 700 navires se croisent chaque jour dans le Pas-de-Calais, soit 18% du trafic mondial. Le vieillissement des flottes et l'accroissement du trafic, dans un « canal » profond d'à peine une quarantaine de mètres en moyenne et parsemé de bancs de sable affleurant à quelques mètres (moins de deux mètres à l'Ouest de Boulogne, sur le banc du Colbart), font de la Manche orientale une zone à hauts risques d'accidents de la navigation, et donc de pollutions accidentelles (sans parler des dégazages fréquents et des déchets rejetés à la mer par les bateaux). Les tempêtes et les courants, particulièrement violents, participent à cette situation de tension. Ils contribuent aussi à faire de la Manche orientale le grand collecteur des effluents liquides de l'industrie du Bassin parisien, acheminés à la mer par la Seine. En effet, la masse d'eau dérive du sud-ouest vers le nord-est de la Manche, à la vitesse de 5 kms par jour; environ 20 km³ d'eau entrent chaque jour par l'Atlantique et se déplacent vers la Mer du Nord. Si l'on ajoute à cela que courants, marées et tempêtes plaquent les pollutions à la côte (occasionnant l'effet de panache côtier observé aux estuaires), la mise en prospective de l'aménagement de ce littoral pose un certain nombre de problèmes d'échelles.

La construction de l'autoroute littorale A16, qui relie Dunkerque à Boulogne-sur-Mer, est appelée d'ici fin 1997 à se prolonger jusqu'à Paris (et de Dunkerque vers la Belgique); l'A16 mettra la Manche orientale sur le passage d'un nouvel axe important de circulation, dont l'incidence sur l'aménagement de l'espace littoral est encore difficile à estimer. Avec une croissance de population attendue à 0,1% par an pour la période 1995-2000, la zone devrait néanmoins connaître une progression modérée de sa tache urbaine sur le moyen terme. Face à une emprise urbaine que l'on ne peut imaginer voir se réduire, les espaces naturels protégés font l'objet d'attentions inégales, selon leurs statuts. La frange côtière de la Manche orientale, entre l'Authie et le Gris-Nez, est d'ailleurs un véritable catalogue

illustré des mesures de protections foncières et réglementaires disponibles dans la législation française et européenne : on y dénombre 73 mesures de protection, avec de multiples recouvrements et concentrées principalement sur le Cap Gris-Nez et les rives nord de la Baie de Canche et de la Baie d'Authie. La dernière mesure en date est l'identification de la partie sud de la Manche orientale, entre la rive nord de la Baie de Canche et la rive sud de l'estuaire de la Somme, comme « zone humide d'intérêt majeur » dans le Plan de sauvegarde des zones humides présenté par le ministre de l'Environnement le 22 mars 1995. Par ailleurs, à moyen terme, l'application de la directive Habitat (directive 92/43/CEE du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que la faune et la flore sauvages) se traduira par la mise en place de zones spéciales de conservation (ZSC), constituant le réseau européen de conservation Natura 2000. Par décret du 5 mai 1995 (n°95-631), « est établie une liste nationale des sites susceptibles d'être reconnus d'importance communautaire et d'être désignés ultérieurement par la France comme zone spéciale de conservation » ; cette liste, qui devrait être transmise à l'Union européenne le 19 juin 1995, est principalement composée des ZNIEFF sur le littoral de la Manche orientale, comme sur l'ensemble du Nord-Pas-de-Calais.

L'état des lieux qui précède plaide, selon nous, en faveur de l'établissement d'une zonation consensuelle de cet espace, à l'appui d'une réflexion globale sur son devenir. Les espaces naturels protégés, les zones urbanisées et les voies de communication sont sans aucun doute les données structurantes d'une telle zonation ; l'enjeu fondamental étant l'aménagement de l'espace littoral dans une perspective de développement durable. Autre enjeu à court terme : l'évolution des espaces agricoles et naturels non protégés. Les variables dépendantes sont liées à l'échelle du zonage, à sa forme réglementaire (et donc à sa valeur juridique) et à son portage politico-administratif.

Perception des principaux problèmes

L'article 1er de la loi de 1976 relative à la protection de la nature (Loi 76-629) institue l'idée qu'« il est du devoir de chacun de veiller à la sauvegarde du patrimoine naturel dans lequel il vit. Les activités publiques ou privées d'aménagement, d'équipement et de production doivent se conformer aux mêmes exigences ».

C'est très probablement de cette idée que Guy Lengagne (maire de Boulogne-sur-Mer, puis secrétaire d'État à la Mer, président du Conservatoire du littoral, etc...) s'inspire quand il affirme, en mai 1979 au Séminaire international sur la Manche, à Hythe (Grande-Bretagne), « il me paraîtrait nécessaire qu'à terme puisse être créé ce que j'appellerais un Observatoire du littoral, qui aurait pour charge de regrouper les travaux entrepris sur les problèmes de nos littoraux, d'en assurer la diffusion et de les réactualiser ». Il y a vingt ans, les problèmes susceptibles de motiver la création d'un tel Observatoire en Manche orientale étaient déjà - à travers leurs réalités empiriques, les mesures spécialisées et les travaux universitaires - assez bien connus : la pollution chimique et bactériologique de la mer, la pression foncière sur la frange littorale et l'évolution rapide du trait de côte. Les deux premiers problèmes sont les conséquences du stade ultime d'anthropisation de la zone, tandis que l'évolution du trait de côte est un phénomène naturel, partiellement perturbé par le résultat de certaines activités humaines. Avec l'entrée en vigueur des lois de décentralisation, le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais décide de faire le point sur les problèmes environnementaux de son littoral et confie à l'Institut français de recherche pour l'exploitation de la mer (IFREMER) un programme pluriannuel (1983-1988) dont le but est de « comprendre les mécanismes marins et en particulier côtiers, l'obtention de connaissances scientifiques de base fiables devant permettre les choix et les décisions concernant l'aménagement du littoral régional ».

Le résultat des études de l'IFREMER (menées en collaboration avec l'Université de Lille, le CNRS et l'Institut Pasteur) donne un éclairage particulièrement complet sur la qualité physico-chimique et bactériologique du milieu marin littoral, sur les sources de pollutions, sur les mécanismes régissant le devenir des apports à la mer et sur les mécanismes sédimentologiques impliqués dans les remaniements du trait de côte et des bancs littoraux. Il en ressort que les eaux de la Manche orientale présentent une forte charge de matières particulières en suspension, une forte contamination fécale plaquée aux côtes (spécialement autour des ports et agglomérations, et aux estuaires), de fortes concentrations en micropolluants de type plomb, mercure, cadmium, zinc, cuivre et PCB, sur les sites d'exportation en mer des rejets de dragages portuaires (spécialement entre Boulogne/Mer et le Gris-Nez). Entre l'Authie et le Cap Gris-Nez, les causes locales incriminées, en 1988, sont « de nombreux petits rejets isolés », les estuaires et la ville-port de

Boulogne-sur-Mer ; depuis, l'ensemble de ces rejets a été repéré, inventorié et classé par les Services maritimes de Boulogne et Calais (SMBC). Un autre facteur est suspecté de représenter le quart des apports polluants à la mer : les retombées atmosphériques des gaz d'industries (comme la SFPO de Boulogne/Mer). La « priorité régionale » tirée de ces conclusions est la réhabilitation de la qualité sanitaire des eaux côtières, au bénéfice du tourisme et de la conchyliculture ; politique à laquelle se sont attelés depuis l'Agence de l'eau et le Conseil régional.

À la suite du travail d'IFREMER et de ses propres études, le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais considère que la faisabilité d'un Observatoire est acquise. En septembre 1990, il adopte une délibération cadre imputant de premiers moyens à la mise en place de l'« Observatoire européen du littoral pour la Manche et le Sud de la Mer du Nord ». En mai 1991, le Conseil régional remet à l'Espace naturel régional une lettre de mission dont le préambule précise qu'« en soutenant les études et recherches sur l'environnement marin depuis plus de dix ans, le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais entendait constituer les bases de connaissances nécessaires à l'aménagement et la gestion du littoral » et que « les collectivités riveraines de la Manche et du Sud de la Mer du Nord sont confrontées à des problèmes identiques de préservation de l'environnement dont la qualité devient un enjeu de développement », d'où l'idée « d'un Observatoire de l'environnement littoral et marin Manche et Sud de la Mer du Nord qui associerait les régions riveraines de cet espace, et assurerait le lien entre les acquis de la recherche et les besoins en information en aval ». Une structure inédite est donc lancée, en mai 1991, au sein des services régionaux, à Lille. L'Observatoire constitue ses bases de données et établit un premier réseau de partenariat jusqu'à fin 1993, avant que la structure ne soit délocalisée sur le littoral (à proximité de Boulogne-sur-Mer) pour devenir pleinement opérationnelle, en février 1994.

L'identification des thèmes s'est donc faite de façon progressive. Une hiérarchisation s'est établie dans leur traitement par les organismes d'État et territoriaux. La qualité des eaux littorales est apparue très tôt comme prioritaire, le Réseau national d'observation (RNO), le Réseau de surveillance microbiologique (REMI) et le Réseau de surveillance phytoplanctonique (REPHY), suivis par l'IFREMER, et les relevés de la Direction départementale des affaires sanitaires et sociales (DDASS), en attestent. L'évaluation de la qualité des eaux est menée de façon anthropocentrée : l'enjeu n'est pas la protection du milieu marin

en tant que tel, mais le maintien de conditions acceptables d'exploitation de ce milieu (par la baignade, la capture ou l'élevage des produits de la mer...). L'usage qui est fait par l'homme des eaux littorales détermine les indicateurs et taux pris en compte... L'évolution du trait de côte est en passe de devenir tout aussi prioritaire, pour les mêmes raisons et de la même façon. Près de 70% du trait de côte recule en moyenne d'un mètre par an en Manche orientale; seules les rives sud de la Baie d'Authie et de la Baie de Canche sont en engraissement. L'érosion commence donc à poser des problèmes à l'occupation humaine la plus proche du littoral (à Audresselles, par exemple, un lotissement est actuellement menacé de destruction par le recul de la falaise). Néanmoins, l'érosion côtière n'est prise en charge par aucun réseau de surveillance, comme c'est le cas pour la qualité des eaux. Elle est gérée au cas par cas, au rythme de la demande des propriétaires de biens menacés. Enfin, le suivi de l'évolution de la pression foncière sur les espaces naturels n'est pas géré de façon globale - soulevant le problème de la responsabilité collective face au devenir des milieux naturels. Les organismes gestionnaires et les propriétaires fonciers se préoccupent en général des seuls sites les concernant. Les associations de protection de la nature essaient d'aller plus loin et interviennent aussi lors des enquêtes publiques (c'est-à-dire en amont des atteintes aux milieux naturels); nombre de problèmes leur échappent toutefois, faute de moyens humains et financiers.

Qu'il s'agisse de la qualité des eaux, de l'érosion, de la pression sur les espaces naturels, ou plus récemment des inconnues de l'état de la ressource halieutique, la démarche d'observation du littoral est confrontée à des problèmes d'échelles, et donc de niveaux d'interventions. La délimitation des zones de cohérence est elle-même en partie arbitraire : la pollution du milieu marin, par exemple, est un phénomène planétaire, dont la Manche est affectée de manière spécifique et homogène à son échelle, qui connaît des traductions locales liées à la proximité d'estuaires, de ports, de pollutions accidentelles, etc..., et dont la gestion implique la simultanéité d'actions globales et ponctuelles. De même, les deux tiers des côtes de la planète sont à l'heure actuelle en recul (en partie, du fait de l'élévation de 0,1 cm/an du niveau des mers sous l'effet de serre), mais la géologie, l'hydrodynamisme, le climat et les erreurs humaines (en matière d'aménagements côtiers) se combinent pour caractériser les situations locales. Si au niveau scientifique l'échelle pertinente est planétaire, les questions que se posent les « usagers » du littoral sont généralement beaucoup plus ponctuelles. Quand il

s'agit de jouer un rôle d'alerte, il est essentiel de maîtriser les causes complexes des phénomènes, quitte à évoquer l'échelon planétaire. Quand l'interrogation est technicienne (« par quels moyens résoudre tel inconvénient à l'occupation humaine du littoral »), l'approche épistémique doit s'adapter au niveau d'intervention pertinent. À l'échelle de la Manche orientale, coexistent les deux approches ; les centres de recherches scientifiques privilégiant la première (notamment à travers les programmes européens, comme MAST), les outils techniques des collectivités et de l'État privilégiant la seconde. Concernant l'Observatoire ELM, le parti pris est de constituer une base de données la plus large possible, de façon à pouvoir « zoomer » à la demande (cf. la structure du Système d'information géographique de l'Observatoire). Néanmoins, les limites administratives conditionnent cette démarche : passées les frontières régionales, se posent des problèmes de légitimité, de propriété de la donnée, de déni de l'autorité locale (...), qui rendent beaucoup plus difficile le travail d'un outil comme l'Observatoire ELM. En matière de transfert de données à vocation technique, l'échelle retenue dépend tout autant de la destination et de l'usage de la donnée que de contraintes administratives.

Hors du cadre privilégié de l'espace naturel protégé, la gestion de l'environnement se heurte à des problèmes d'échelles qui ne sont pas seulement d'ordre épistémologique, mais aussi politique. À part l'étang de Thau (en région Languedoc-Roussillon), qui bénéficie du premier Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM), le littoral français ne gère pas son environnement de façon cohérente. Le suivi, certains aménagements et le contrôle de légalité sont de la compétence d'organismes d'État. Les maires ont en charge la salubrité et le cadre de vie de leurs communes. Le Conseil général gère ses espaces naturels sensibles et les terrains du Conservatoire du littoral. Et la Région n'entend pas séparer l'environnement de sa mission forte dans le domaine de l'aménagement du territoire. Sur une zone aussi homogène que la Manche orientale, le traitement de chacun des thèmes évoqués fait donc systématiquement l'objet de confrontations entre des institutions dont les approches et les niveaux d'intervention sont différents. Le rôle moteur de l'État a permis jusqu'à la fin des années quatre-vingt de canaliser en grande partie les énergies et de faire en sorte que cette diversité ne soit pas un handicap trop lourd. L'aggravation des problèmes sous l'effet de l'anthropisation croissante des milieux, au moment où les collectivités territoriales aspirent à renforcer l'exercice de la démocratie locale et où les organismes d'État voient se réduire leurs moyens budgétaires, fait que la situation a évolué.

Transformation du mode d'intervention politique

Le désengagement de l'État de la gestion de l'environnement littoral est devenu très sensible ces deux dernières années. L'IFREMER voit ses moyens se réduire et recherche activement de nouveaux bailleurs de fonds (ce que lui permet son statut d'établissement public à caractère industriel et commercial). Les Services maritimes de Boulogne-Calais (SMBC), qui dépensaient environ 2 millions de francs par an pour la construction d'ouvrages de défense contre la mer durant la période 1982-1992, ont vu leur ligne budgétaire « protection et aménagement du littoral » (chapitre 35-33), sur laquelle ils finançaient ces ouvrages, se tarir. Le Conservatoire du littoral s'est rapproché du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais, qui lui concède depuis 1994 des personnels, des fonds et des locaux, au sein de l'Observatoire ELM. Les moyens mis à disposition de la Direction régionale de l'environnement (DIREN) n'ont quant à eux jamais été satisfaisants, au regard des contrôles de légalité et des réglementations que ce service de l'Etat aurait à faire respecter; de même la Direction régionale de l'industrie, la recherche et l'environnement (DRIRE) base ses relevés sur l'autocontrôle des industries polluantes et des normes de rejets fixées en accord avec les « nécessités » du process, faute de pouvoir assurer une véritable présence sur le terrain. Seule l'Agence de l'eau, qui dispose de ressources propres (par la taxe qu'elle perçoit directement) développe ses moyens d'action.

Les maires des communes littorales sont aucun doute les élus locaux les plus démunis face au désengagement financier de l'Etat. Il est de leur compétence (en sus de la gestion des déchets, de l'alimentation en eau potable, de l'assainissement, de la gestion des cours d'eau, de la lutte contre le bruit et la pollution atmosphérique, et de la gestion de l'affichage public) de prendre les décisions d'urbanisme, et notamment d'arrêter (ou modifier) les zones non constructibles de leurs plans d'occupation des sols ou d'organiser les enquêtes publiques préalables à la réalisation de constructions ou d'installations sur le littoral (art.L146-4-III du Code de l'urbanisme). En Manche orientale, l'inexistence d'un système de mesure systématique de l'érosion côtière les place dans une situation particulièrement délicate face à l'évolution du trait de côte. Pris au dépourvu en cas d'incident, ils avaient la possibilité jusqu'en 1992 de faire appel au SMBC qui finançait quasi-automatiquement 30% des ouvrages de défense contre la mer, le Conseil général du Pas-de-

Calais intervenant lui aussi à hauteur de 30 %, il restait aux communes menacées à mobiliser le reliquat de 40 % ; aujourd'hui, la ligne budgétaire « protection et aménagement du littoral » du SMBC n'est plus approvisionnée (sauf urgence) et le Département s'est désengagé du financement des ouvrages de défense contre la mer... Le Conseil général du Pas-de-Calais a néanmoins renforcé sa présence sur le littoral en se dotant en 1993 d'un outil technique chargé de la mise en œuvre de sa politique Espaces naturels sensibles, baptisé ÉDEN 62. Implanté à Wimereux à proximité de l'Observatoire ELM, ÉDEN 62 gère tous les sites côtiers protégés par le Département du Pas-de-Calais et la délégation Manche-Mer du Nord du Conservatoire du Littoral.

Le Conseil régional du Nord-Pas-de-Calais s'est appliqué, depuis 1994, à affirmer sa présence sur le littoral, notamment à travers les subventions apportées à la restauration de la qualité des eaux côtières ou à la restructuration de la filière pêche, les interventions de son propre outil technique de gestion des espaces naturels (Espace Naturel Régional, ENR) et le développement de l'Observatoire ELM. Il a, dans sa stratégie littorale, le projet de créer un système d'information géographique côtier en partenariat avec l'IFREMER (dans le cadre du Contrat de plan État-Région). Il devra en outre trouver une meilleure articulation de son approche globale avec les applications pratiques des programmes de l'Observatoire ELM. La principale difficulté réside encore dans l'absence de Comité d'orientation, en amont de la direction de l'Observatoire, susceptible d'harmoniser les projets et de procéder à la mobilisation la plus large. La notion de consensus demande pour s'exprimer, dans les collectivités territoriales plus qu'ailleurs, que soit faite la synthèse sur le plan politique des bonnes volontés théoriques et des modes techniques d'expression. En matière d'environnement, le savoir-faire acquis et la bonne volonté exprimée nécessitent une traduction politique (un portage) ancré dans la réalité locale et sensible à l'intérêt général (spécialement incompatible, dans le contexte littoral, avec les approches tacticiennes, les opérations à bénéfices immédiats ou la gestion au cas par cas).

La démarche intercommunale pourrait offrir aux maires la possibilité de s'affranchir de l'exigüité de leur champ de compétence, spécialement inadapté au traitement des problèmes rencontrés sur le littoral, tant d'un point de vue technique que financier. L'intercommunalité permet de rapprocher de la cohérence

empirique d'une zone, une gestion administrative cohérente; l'évolution récente des outils juridiques mis à la disposition de l'intercommunalité participe d'ailleurs grandement à cette possibilité de rapprochement. Le syndicat intercommunal à vocation unique de 1890 (SIVU), comme le syndicat intercommunal à vocation multiple de 1959 ou 1988 (SIVOM), voire les districts, ont été principalement utilisés pour régler des problèmes d'intendance sur des thèmes spécifiques (classiquement, les déchets ménagers, les transports, l'assainissement...); ce sont des outils de gestion technique d'une portée limitée. La loi sur l'administration territoriale de la République (Loi ATR du 6 février 1992), recentre la démarche intercommunale sur les notions de développement local et de solidarité de projet. Les communautés de communes et de villes instituées par la loi, outre le caractère incitatif de la dotation globale de fonctionnement de l'État (DGF) et de la perception de la taxe professionnelle des communes membres, confèrent aux élus locaux les prérogatives d'aménager l'espace et d'élaborer les schémas directeurs. Si la prise de compétence en environnement est optionnelle dans les statuts, dans un contexte comme celui de la Manche orientale, il serait impossible aux structures intercommunales instaurées par la loi ATR d'aménager l'espace sans s'appuyer sur un zonage prenant en compte les phénomènes prégnants que sont l'état de la mer côtière, l'érosion ou l'articulation des espaces naturels (protégés ou pas) avec l'occupation humaine du littoral.

Pour l'heure, les décideurs politiques n'ont pas opté, à l'échelle de la Manche orientale comme du littoral Nord-Pas-de-Calais, pour une démarche de planification aussi forte que l'intercommunalité. Seul le district de Marquise a élaboré un remarquable Plan d'environnement, qui englobe le littoral du nord de la Manche orientale à l'extrême sud de la Mer du Nord (soit quelques kilomètres de part et d'autre du Cap Gris-Nez) et prend en compte la qualité des eaux littorales, les problèmes d'érosion (traités dans un rapport élaboré par l'Observatoire ELM pour le district) et les espaces naturels (avec la création d'une cellule districale d'urbanisme, paysage et environnement). Tandis que le district de Boulogne-sur-Mer est essentiellement préoccupé par la restructuration de son port. Une démarche globale se dessine néanmoins avec le lancement d'une coopération locale « souple », portée par un syndicat mixte (établissement public territorial au sens de l'article L.166-1 du Code des communes) baptisé Syndicat mixte de la Côte d'Opale. Ce syndicat mixte, présidé par Michel Delebarre (maire de Dunkerque et vice-président du Conseil régional Nord-Pas-de-Calais), entend assurer

la promotion de l'intégralité du littoral régional et fédère déjà les trois places fortes de Dunkerque, Calais et Boulogne-sur-Mer. Il intègre donc partiellement les côtes de la Manche orientale. Son action est très orientée vers les transports, le tourisme et l'enseignement supérieur, mais l'environnement littoral y est objet de réflexions. Rien n'empêche d'imaginer que cette cohérence nouvelle ne préfigure une cohésion territoriale plus forte et mieux adaptée à la gestion de l'espace littoral (la création d'un Département littoral est parfois évoquée, dans une région où les centres de décisions, en l'occurrence les métropoles de Lille - qui accueille le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais et le Conseil général du Nord - et d'Arras - qui accueille le Conseil général du Pas-de-Calais -, ne sont pas des villes côtières).

Au-delà du développement de cette récente entente locale, les Régions riveraines de la Manche (Bretagne, Haute et Basse Normandie, Picardie et Nord-Pas-de-Calais) s'efforcent depuis quelques mois de renforcer le dialogue interrégional. Baptisée Arc Manche, cette ébauche d'entente interrégionale est encore en quête d'identité et de subsides. Le volet environnement, auquel participe activement l'Observatoire ELM, y est particulièrement fort. Plusieurs réunions techniques ont déjà été tenues et ont permis de mettre en évidence le caractère homogène des problèmes environnementaux rencontrés par l'ensemble du littoral de la Manche (ceux faisant l'objet des programmes de l'Observatoire ELM). L'exemple voisin de l'Arc Atlantique (même si l'Arc Manche ne peut prétendre accéder au même niveau de concours financiers européens), au sein duquel l'environnement s'est imposé comme une priorité, n'est pas étranger à la mobilisation des conseils régionaux de la Manche. Toutes les Régions ne sont toutefois pas impliquées de la même façon dans cette démarche : la Bretagne, qui est d'ailleurs membre de l'Arc Atlantique, y participe « passivement » et l'échelle « Manche » n'est encore pertinente qu'au niveau théorique. Il est difficilement imaginable de pouvoir mettre en place des actions concrètes en matière d'environnement à cette échelle avant plusieurs années, compte tenu des moyens techniques existants. Le rôle moteur des Régions Haute Normandie, Picardie et Nord-Pas-de-Calais et la comparabilité des méthodes employées, pourrait permettre, à court terme, de commencer à travailler à une échelle techniquement plus pertinente que l'échelon régional en matière de qualité des eaux (avec la prise en compte intégrale du segment Baie de Seine-Mer du Nord) et mieux adaptée à la gestion du trait de côte, à la réflexion sur la ressource halieutique, voire à la lecture d'un espace desservi par la même autoroute littorale en 1997.

La toute récente loi d'Orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (loi n°95-115 du 4 février 1995) pourrait ouvrir d'autres perspectives à la construction de l'Arc Manche. Son article 7 précise, en enrichissement de la loi Littoral (loi n°86-2 du 3 janvier 1986), que « les conseils régionaux des régions littorales limitrophes peuvent coordonner leurs politiques du littoral et élaborer un schéma interrégional du littoral. Ce schéma veille à la cohérence des projets d'équipement et des actions de l'État et des collectivités territoriales qui ont une incidence sur l'aménagement ou la protection du littoral ». Les décrets d'application de la loi diront de quelle manière un tel schéma peut être élaboré, par qui (État ou collectivités?) et quelle en sera la portée juridique... Moins hypothétique, la coopération transfrontalière (financée notamment sur programme européen INTERREG 2) offre la possibilité de dégager une cohérence encore plus large dans la gestion des problèmes et de s'assurer le concours budgétaire et stratégique de l'Union européenne.

Vers la mise en place de nouveaux outils d'intervention?

La prégnance des problèmes environnementaux se traduit par une demande croissante de compréhension des phénomènes, dans l'objectif de leur appliquer des solutions techniques. Or, le traitement technique d'un problème environnemental renvoie à la mise en œuvre de procédures qui sont rarement exclusivement techniques, mais aussi financières, juridiques et politiques. Chacun de ces niveaux d'intervention est inopérant s'il est coupé des autres. Quand il ne s'agit pas seulement de gérer un espace protégé, qui fait l'objet d'un plan de gestion technique défini en accord avec les contraintes juridiques et financières idoines, la démarche est à la fois complexe et assez invariable. Il importe, en premier lieu, de définir sa zone de cohérence prioritaire, celle-ci doit être techniquement pertinente mais aussi politiquement « praticable » (pour l'Observatoire ELM, c'est le littoral Nord-Pas-de-Calais, avec une extension possible à l'ensemble de la Manche dans le cadre de l'Arc Manche en gestation). Le politique préexiste à la démarche technique et lui impute un champ d'application. C'est encore le politique (l'ambition originelle) qui permet que soient dégagés les moyens financiers indispensables à la concrétisation puis à la bonne marche du projet. A charge de l'outil technique, dans un second temps, de proposer aux décideurs politiques les orientations de programmes appropriées. A charge aussi de cet outil d'établir la zonation

indispensable à la résolution des problèmes d'environnement.

Le Schéma de mise en valeur de la mer (SMVM) est apparu à sa création (évoquée dans la loi de décentralisation n°83-8 du 7 janvier 1983, mais défini par le décret n°86-1252 du 5 décembre 1986) comme l'Outil susceptible de fixer les orientations fondamentales de la protection, de l'exploitation et de l'aménagement du littoral. Le SMVM devait permettre d'instituer des zonages extrêmement précis opposables en droit. En Manche orientale, une tentative d'élaboration de SMVM a été menée en Baie de Canche, pour être suspendue récemment. À l'échelon national, la création d'un seul SMVM en dix ans, permet de conclure à l'échec de cette formule, diligentée par les préfets et trop lourde à manier, en l'absence notamment d'une volonté des collectivités locales qui se traduise, par exemple, par la mise en place d'une structure intercommunale recouvrant la zone du schéma ou lui préexistant. Le paradoxe du SMVM est de s'inscrire dans le cadre de la décentralisation, tout en imputant aux services de l'État la prérogative d'établir un zonage à caractère contraignant pour les collectivités territoriales. On fait là encore le constat que l'environnement n'a été que parcimonieusement décentralisé...

Pour conclure...

La solution réside dans l'avènement d'un véritable partenariat entre collectivités territoriales et organismes d'État; l'expérience du Conservatoire du littoral sur le littoral Nord-Pas-de-Calais témoigne de l'efficacité de ce type d'approche. La conservation des espaces naturels, menée prioritairement par le Conservatoire et le Département, a un effet structurant sur la démarche d'aménagement de l'espace. Cela garantit une prise en compte minimum de l'environnement par les aménageurs. Ce constat est particulièrement sensible sur la zone abordée dans cet article. La pression croissante des facteurs anthropiques débouche néanmoins sur une prise de conscience collective de l'urgence à définir une approche plus globale et cohérente, voire planificatrice. L'élaboration d'un zonage est la première des nécessités techniques; son élaboration ne pose plus aucun problème (notamment avec le développement des systèmes d'information géographiques). Il est beaucoup plus ardu de lui conférer une quelconque efficacité, celle-ci renvoie en effet au cadre réglementaire dans lequel il est établi. Dans le meilleur des mondes, les zones de cohérences technico-scientifiques, les pouvoirs politico-administratifs et les zonages opératoires,

ayant vocation à orienter l'aménagement de l'espace, se recouvriraient... Le Conseil régional Nord-Pas-de-Calais a essayé très tôt d'apporter un premier élément de réponse technique à cette nécessité de cohérence, notamment en lançant l'expérience de l'Observatoire ELM. Si l'avancée technique est réelle, spécialement dans les capacités de transfert de données, l'intelligence collective n'est pas encore complètement organisée en amont. Il ne fait pas de doute que le franchissement prochain de cette étape permettra au Nord-Pas-de-Calais de se poser en précurseur dans le suivi et la résolution des conséquences de la pression anthropique et dans la réflexion sur l'aménagement de l'espace littoral. D'autres Régions se lancent d'ailleurs dans la même expérience : dès l'automne un second Observatoire de l'environnement littoral et marin sera inauguré sur l'Atlantique, en Région Aquitaine et une équipe comparable à celle de l'Observatoire ELM travaille à la préfiguration d'un Observatoire du littoral méditerranéen à Sophia Antipolis (Région PACA).

Bibliographie

- Agence de l'Eau Artois-Picardie, Inventaire des rejets dans le milieu marin, 1985 (8 p)
- BARBIER G./ARNAL O./DELATTRE J., 1986. *Le littoral de la région Nord-Pas-de-Calais : qualité du milieu marin*, Rapport d'IFREMER, (152 p)
- Comité Régional de Tourisme Nord-Pas-de-Calais, Transit Business, 1993. *Comment valoriser les flux de transit touristiques transmanche?* (40 p)
- CLABAUT P., 1994. Le littoral Nord-Pas-de-Calais et l'érosion, *Bulletin de l'Observatoire ELM*, (9 p)
- DEFRENNE J., 1992. Les marchés fonciers du littoral Nord-Pas-de-Calais, *Rapport de la Direction Régionale de l'Équipement Nord-Pas-de-Calais*, (65 p)
- ETASSE E., 1995. L'Arc Manche : groupe environnement, *Bulletin de l'Observatoire ELM*, (2 p)
- Groupe de recherches interdisciplinaires sur l'aménagement et l'environnement de l'Université des Sciences et techniques de Lille-Flandres, 1979. *Evolution des zones littorales de la Manche orientale et de la Mer du Nord*, (40 p)
- LECOFFRE S., 1995. *Réflexion menée pour le développement durable de la ressource halieutique en Manche et Mer du Nord*, Rapport de l'Observatoire ELM, (120 p)
- MARTEL A., 1994. *Qualité bactériologique des eaux côtières-Nord-Pas-de-Calais*, Rapport de l'Observatoire ELM, (22 p)
- VASSALLUCCI J-L., 1995. Comment structurer un outil de lecture du littoral régional, *Bulletin de l'Observatoire ELM*, (3p)

Travaux de la Société d'Écologie Humaine

Pavillon de Lenfant, 346 route des Alpes
13100 Aix-en-Provence

Directeur de la Publication : Nicole Vernazza-Licht

Déjà paru :

L'homme et le lac 1995

À paraître :

Urbanisation et environnement dans les pays en développement 1997

L'homme et la lagune 1998

Cet ouvrage est issu, pour l'essentiel, des travaux présentés aux 7^e journées scientifiques de la S.E.H. qui se sont déroulées à Aix-en-Provence les 19 et 20 mai 1995.

Il a bénéficié du soutien financier de l'Observatoire du Littoral Nord-Pas-de-Calais.

Dépôt légal : 2^e trimestre 1997

ISBN : 2-9507852-7-1

Tous droits réservés pour tous pays

© Editions de Bergier

476 chemin de Bergier 06740 Châteauneuf de Grasse

IMPACT DE L'HOMME SUR LES MILIEUX NATURELS

Perceptions et Mesures

Éditeurs scientifiques

Patrick Baudot, Daniel Bley, Bernard Brun,
Hélène Pagezy, Nicole Vernazza-Licht

Travaux de
la Société
d'Ecologie
Humaine



1996