

LES ETATS-UNIS ENTRE DEUX LITTORAUX

Régis Toussaint *

Au cours des cinq dernières années, l'aménagement du littoral a été l'un des problèmes qui a le plus concentré l'attention aux Etats-Unis dans le domaine de l'océanologie.

Les Etats-Unis possèdent 37 000 miles de côtes dont environ 70 % sont propriété privée et, environ 30 % propriété des gouvernements locaux et du gouvernement fédéral (1). A l'heure actuelle, les trente Etats côtiers ou bordant les Grands Lacs contiennent plus de 75 % de la population des Etats-Unis et plus de 85 millions d'Américains vivent dans des « comtés » côtiers. Au cours des dix dernières années, la population américaine s'est accrue de 21 millions d'habitants dont 18 millions vivent sur les côtes. Les sept plus grandes zones urbaines des Etats-Unis se trouvent sur les côtes ou sur les Grands Lacs.

Du fait de l'augmentation du niveau de vie, et de la diminution du temps de travail, la frange côtière est devenue un havre de loisirs. Chaque année, environ 30 millions d'Américains se rendent sur la côte pour nager, 11 millions pour pêcher et 44 millions pour faire du bateau. Cette évolution ne pourra que se poursuivre et s'amplifier au cours des prochaines années.

La satisfaction des demandes différentes dont le littoral fait l'objet, a déjà été source de conflits entre les différents utilisateurs. Depuis quelques années ces conflits se sont multipliés et aggravés du fait de l'accroissement des demandes traditionnelles, des perspectives nouvelles d'utilisation (exploitation pétrolière, centrales nucléaires, aéroports sur îles artificielles...) et surtout des premières conséquences de l'usage intensif du littoral à savoir : la pollution.

La gestion et l'aménagement du littoral sont devenus aux Etats-Unis un problème urgent et difficile à résoudre. Il s'agit, en effet, d'un problème très complexe car si certaines questions peuvent être résolues individuellement, cas par cas, le véritable défi réside dans la nécessité de trouver des solutions d'ensemble pour concilier les différentes demandes souvent conflictuelles, publiques et privées et atteindre des compromis permettant d'espérer les plus grands bénéfices sociaux et économiques à long terme. Or, dans le passé, la satisfaction des différents besoins des utilisateurs a été réalisée sur la base du « premier arrivé, premier servi ». Une telle approche n'apporte pas de solution à long terme. C'est pourquoi, depuis quelques années, la tendance aux Etats-Unis est à une approche moins fractionnée des problèmes.

L'étude et l'aménagement du littoral se fait à deux niveaux : fédéral et local. Les études et les actions au niveau local ont beaucoup progressé et même si le gouvernement fédéral doit être appelé dans l'avenir à jouer un plus grand rôle dans ce domaine, on admet généralement aux Etats-Unis que l'aména-

gement du littoral est principalement une question du ressort des Etats.

Au niveau fédéral

Au niveau fédéral, l'aménagement du littoral a fait l'objet d'un certain nombre d'études et d'une législation récente.

Quatre études principales ont été menées sur les problèmes de l'aménagement du littoral entre 1965 et 1970.

Le Marine Resources and Engineering Development Act s'est traduit, en particulier, par deux études, l'une effectuée par le Comité interministériel pour les utilisations multiples du littoral, intitulée « Un plan pour des utilisations multiples du littoral » et l'autre plus générale « Notre pays et la mer » par la Commission nationale sur les sciences, les ressources et le génie marins (plus connue sous le nom de Commission Stratton). Aux termes du « Clean Water Restoration Act » de 1966, le département de l'Intérieur a entrepris une étude de la pollution des estuaires. Enfin, le « National Estuarine Protection Act » de 1968 s'est traduit par une « National Estuary Study » réalisée par le « Bureau of Sport Fisheries and Wildlife ».

Ces études, bien que différentes dans leurs buts et leurs recommandations spécifiques considéraient les Etats comme les éléments clés dans l'établissement de programmes d'aménagement du littoral, le rôle de l'Etat fédéral devant se limiter à fournir une assistance technique et financière dans le cadre d'une politique d'ensemble. Et de ce fait, une législation devait être introduite en ce sens au Congrès.

Le 28 octobre 1972, le président Nixon a signé une loi - le « coastal Zone Management Act of 1972 » - ayant pour but d'établir une politique nationale et de développer un programme national de gestion, d'aménagement et de protection des ressources terrestres et marines des zones côtières des Etats-Unis. La responsabilité de cette politique et de ce programme a été confiée au ministère du Commerce, c'est-à-dire à la National Oceanic and Atmospheric Administration (N.O.A.A.).

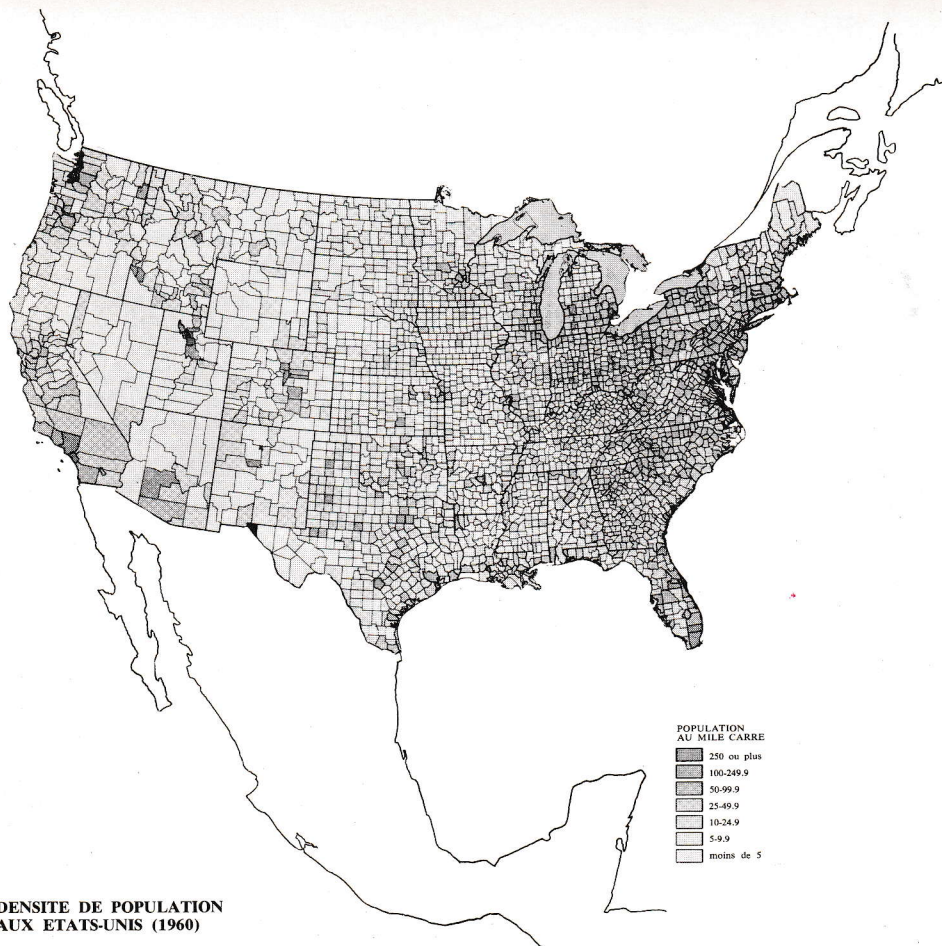
Les principaux objectifs de cette loi sont les suivants :

- accorder des subventions aux Etats pour étudier des programmes de gestion de leur littoral, la contribution fédérale ne pouvant dépasser les 2/3 du coût des études ;
- accorder des subventions aux Etats (sur la même base 2/3, 1/3) pour le financement de tels programmes ;
- créer un Comité Consultatif pour la zone côtière ayant pour fonction de conseiller le Ministre du Commerce sur les problèmes relatifs à la zone côtière.

Le financement prévu par la loi a été fixé à 200 millions de dollars pour 5 ans. Dans le domaine législatif au niveau fédéral, il convient de souligner que certaines lois peuvent avoir un impact direct ou indirect sur la gestion de la zone côtière : on peut notamment citer à ce sujet le National Environmental Policy Act de 1969 exigeant pour tout projet important du gouvernement fédéral une déclaration sur l'impact envisagé sur l'environnement.

(1) Moins de 5 % en France.

* Centre National pour l'Exploitation des Océans, département Aménagement du littoral.



DENSITE DE POPULATION
AUX ETATS-UNIS (1960)

Prévisions de population pour les états côtiers et des grands lacs

en millions d'habitants			
	1965	1975	1985
Etats Côtiers et Grands Lacs	159,9	178,5	201,8
Population américaine totale	193,7	214,4	240,7

Au niveau des Etats

Bien qu'au niveau local le manque de direction et d'assistance technique et financière du gouvernement fédéral ait été très ressenti, plusieurs Etats ont conçu des programmes pour résoudre certains problèmes de l'aménagement du littoral. Cinq facteurs principaux ont joué un rôle important dans l'élaboration de ces programmes :

- la prise de conscience d'une dégradation sérieuse de l'environnement ;
- les conflits grandissants entre les différentes utilisations du littoral ;
- l'impact des études menées au niveau fédéral ;
- l'impact d'études menées au niveau local ;
- les préoccupations grandissantes de l'opinion américaine en matière de qualité de l'environnement au cours des années 60.

Les programmes

Les premiers programmes à avoir été élaborés au niveau des Etats ont été les programmes d'accès aux plages du Texas (1959) et de l'Oregon (1967) et les programmes de préservation des « terres humides » du Massachusetts (1963, 1965) de l'Etat de Rhode Island (1965) et du Maine (1967). Sur la Côte Ouest les menaces pesant sur la baie de San Francisco entraînèrent la création d'une Commission pour la conservation et le développement de la baie de San Francisco. Tous ces programmes concernaient des aspects spécifiques des problèmes du littoral.

Les études fédérales et les lois dépo-

sées au Congrès, à la suite des recommandations faites dans ces études, ont incité les Etats à concevoir des programmes et à établir des législations aux objectifs plus larges.

- Les Etats de la côte Atlantique ont concentré leur attention sur la protection des terres humides en raison de leur importance pour les pêches côtières et du danger qui les menaçait du fait des projets de dragage et de remblaiement envisagés.
- La Floride a pris des mesures pour protéger ses ressources côtières en établissant des « réserves » aquatiques.
- Les Etats en bordure du Golfe du Mexique ont concentré leurs efforts sur les méthodes d'attribution des droits d'exploitation des ressources côtières.
- Les Etats des Grands Lacs ont mis au point des programmes pour lutter contre les problèmes d'érosion et de pollution.
- Enfin, sur la côte Ouest, la Californie et l'Oregon ont conçu des programmes pour protéger les droits d'utilisation des plages par le public. De plus, la Commission pour la conservation et le développement de la Baie de San Francisco a mis au point des mesures de protection des ressources de la baie.

L'Etat de Washington a aussi conçu un plan de gestion de son littoral en 1971.

Il convient de souligner qu'en dehors des cinq facteurs signalés ci-dessus, les pressions politiques ont joué un très grand rôle dans la mise au point et le contenu des différents programmes des Etats indépendamment de leurs origines : pressions de la part d'utilisateurs actuels ou potentiels ou pressions de la part d'organisations pour la protection des ressources naturelles.

Il faut de plus qu'une fois son programme établi, l'Etat ait les moyens de le mettre en œuvre et, pour cela, il convient d'obtenir en plus des réglementations, un financement suffisant et des supports politiques qui ont parfois manqué à certains Etats ; d'où l'importance à ce niveau, du « coastal Zone Management Act of 1972 » définissant une politique d'ensemble assortie d'aides techniques et financières afin de mettre au point ces programmes.

Préservation des terres humides

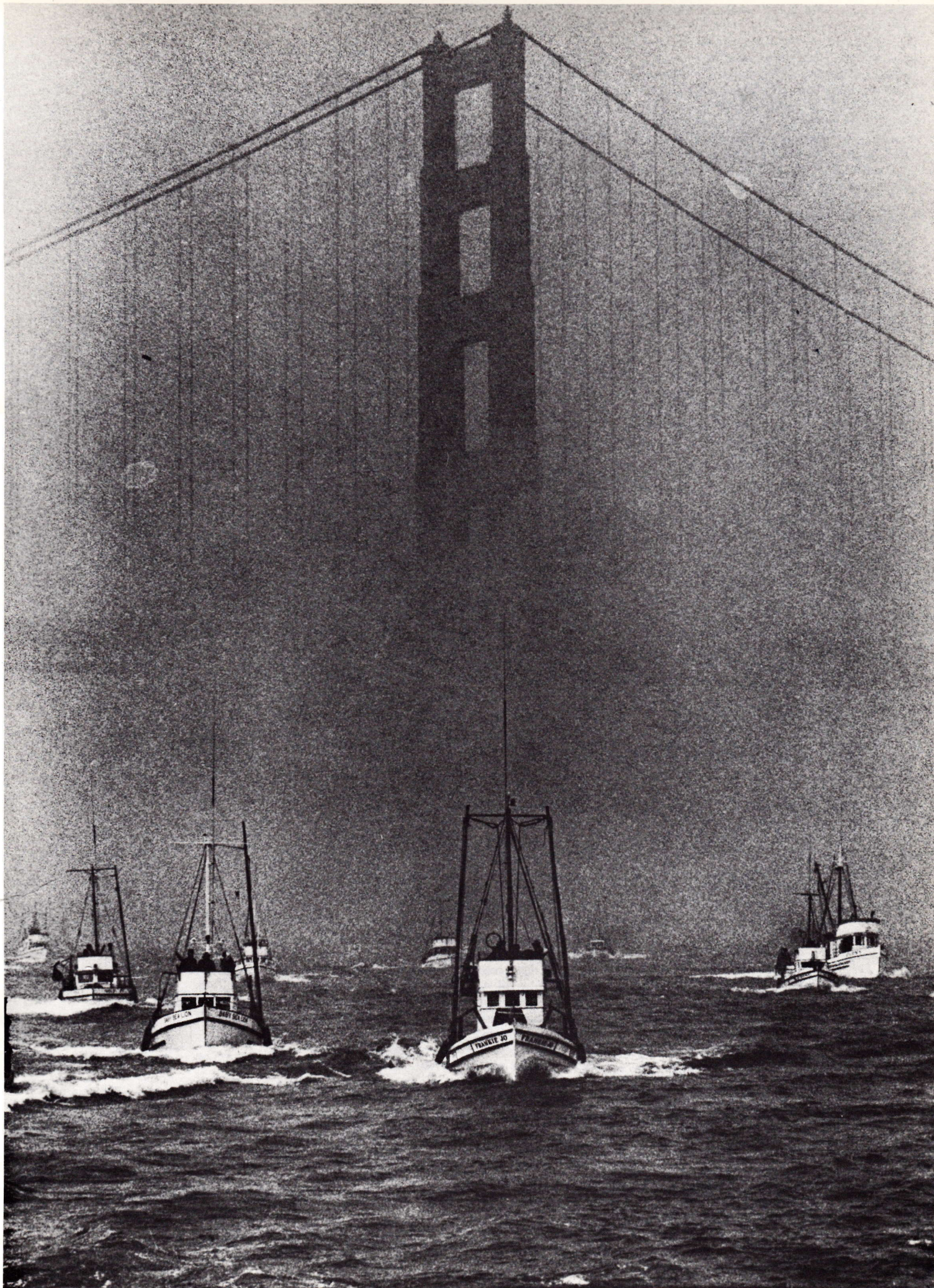
Ces types de programmes ont été mis au point d'abord et surtout par les Etats de la côte Atlantique.

La plupart de ces Etats ont déclaré la préservation de leurs terres humides et leurs estuaires comme le premier but de la réglementation de leurs activités côtières. En fonction de ce but, trois types de programmes ont été adoptés par les Etats de la côte Atlantique.

- Programmes d'acquisition de terres.
- Systèmes de permis pour réglementer les activités dans les zones de terres humides.
- Systèmes de moratoires sur l'utilisation des terres humides pour les protéger.

Ces différents programmes ont leurs avantages et leurs inconvénients : les

*Le retour des bateaux de pêche
sous le Golden Gate :
les poissons n'ont pas encore disparu
de la baie de San Francisco.*



programmes d'acquisition permettent un contrôle complet des activités dans les zones de terres humides mais sont très onéreux. Les programmes de moratoires permettent un contrôle moins complet mais sont moins onéreux. Les programmes de permis sont les moins chers mais ne peuvent que réglementer et non empêcher les utilisations du littoral. C'est pourquoi les Etats ont parfois combiné ces différents types de programmes.

L'accès aux plages

Comme on l'a dit un peu plus haut, ces types de programmes sont les plus anciens. Du fait de l'accroissement du tourisme et des activités de loisirs en raison des projets d'utilisation dus aux progrès de la technologie, quelques propriétaires privés ont tenté de restreindre l'usage de leurs propriétés.

C'est pourquoi le Texas, en 1959, et l'Oregon, en 1967, ont fait voter des lois sur les « plages ouvertes » et se préoccupent depuis, dans le cadre du principe de liberté d'accès, de réglementer l'usage par le public en vue d'éviter une dégradation des plages.

Emplacement des centrales

En raison de la nécessité de disposer d'énormes quantités d'eau froide, les centrales nucléaires et les grandes centrales à combustibles fossiles s'implantent de plus en plus sur les côtes, créant ainsi des dangers considérés comme réels de pollution thermique, de pollution de l'air et constituant également de gros obstacles pour d'autres utilisations de la zone côtière. Une législation fédérale sur l'emplacement des centrales (Power Plant Siting Act) est en cours de discussion au Congrès mais déjà de nombreux Etats se sont dotés de réglementations pour résoudre ce problème et conduisent des programmes de recherche sur les effets de telles implantations.

Implantations sur le littoral

Deux Etats, le Maine et le Delaware, ont mis au point des programmes réglementant l'implantation d'activités industrielles ou commerciales sur leur littoral. - Le « Site Location Act » du Maine, de 1970, exige un permis de la Commission pour l'amélioration de l'environnement de l'Etat, pour la plupart des constructions industrielles ou commerciales sur le littoral. L'accord du permis est notamment subordonné au respect des normes de pollution et le demandeur doit également prouver que son projet ne mettra pas en danger la santé, la sécurité et le bien-être de la population.

- Le « Coastal Zone Act » du Delaware, de 1971, interdit purement et simplement toute implantation d'industries lourdes ou d'installations portuaires sur le littoral de l'Etat.

Planification de la zone littorale

A peu près la moitié des Etats côtiers ont entrepris des études d'ensemble sur leurs ressources côtières et les méthodes permettant de mieux les utiliser avant de mettre au point des programmes de gestion et d'aménagement de leur littoral. C'est le cas, notamment, des Etats

de Washington, Rhode Island, des Grands Lacs, du Delaware et de la Californie. Parfois d'ailleurs, les mesures proposées à l'issue de ces études entrent en conflit avec des mesures législatives déjà en vigueur : ceci a été notamment le cas en Californie. Les orientations des différents programmes varient évidemment selon les Etats : ainsi le Delaware concentre des efforts vers l'utilisation de ses ressources côtières à des fins récréatives, tandis que le Texas cherche à maximiser l'utilisation, à des fins commerciales, de son littoral.

Gestion du littoral

A l'heure actuelle, deux Etats possèdent vraiment un programme d'ensemble de gestion de la zone littorale : Washington et Rhode Island. Aux termes du « Shorelines Management Act » de 1971, le département d'écologie de l'Etat de Washington doit donner son approbation pour tout projet important d'implantation sur la zone littorale. De plus, un système de permis est géré par les gouvernements locaux pour toute utilisation de la zone littorale.

Le programme de l'Etat de Rhode Island a été mis au point à la suite des recommandations faites par un Comité sur la zone littorale qui avait été nommé, en 1969, par le gouverneur de l'Etat pour étudier les moyens de mise en œuvre d'une politique rationnelle de gestion du littoral aux Etats-Unis. Ce programme couvre toutes les activités prenant place sur le littoral, installations de raffineries, de centrales thermiques, d'usines de dessalement, extraction de minéraux, traitement des eaux usées... Ce contrôle de ces activités se fait par l'intermédiaire d'un système de permis dans le cadre de directives d'ensemble définies pour la protection du littoral. Le programme et le système de permis sont gérés par un Comité pour l'aménagement du littoral composé de représentants de la législature de l'Etat, de citoyens et de fonctionnaires locaux. Des membres consultatifs provenant d'agences fédérales, locales ou d'autres groupes intéressés par la gestion du littoral peuvent faire partie de ce comité.

Dans son premier rapport annuel publié, en octobre 1972, le National Advisory Committee on Oceans and Atmosphere (N.A.C.O.A.) a consacré une large place aux problèmes d'aménagement du littoral. Réaffirmant la complexité de ces problèmes, le N.A.C.O.A. insistait sur la nécessité de voter le plus rapidement une loi fédérale établissant une politique d'ensemble de gestion du littoral et soulignait le besoin de poursuivre des études et des recherches au niveau fédéral et au niveau local permettant une mise en œuvre « consciente » de cette politique. Le « Coastal Zone Management Act of 1972 » va permettre de grands progrès dans cette voie. Il appartient maintenant aux Etats de tirer profit des incitations fédérales pour réaliser une gestion rationnelle et un aménagement équilibré de leur littoral.

R. T.

N.B. — L'essentiel des informations figurant dans cet article a été fourni par les Services de la mission scientifique de l'ambassade de France aux Etats-Unis.