

Il est difficile de définir, d'une manière générale, des objectifs en matière d'environnement pour le littoral. Il existe cependant une problématique générale du littoral méditerranéen, lieu de contacts et de conflits par excellence.

Afin d'éviter les généralisations sans intérêt pratique du type « maximisation du bien-être sur le littoral ». Il conviendrait de différencier les objectifs des politiques à entreprendre, tant en fonction des types de régions, où des conflits différents se développent avec une intensité variable, qu'en fonction du niveau de développement des régions côtières et des pays auxquelles elles appartiennent. Néanmoins on peut proposer une approche générale concernant la gestion des zones du littoral.

Pour définir cette approche, on peut envisager d'abord deux points de vue diamétralement opposés : en premier lieu, l'approche traditionnelle qui consiste à favoriser les utilisations du littoral qui assurent le profit maximal dans les moindres délais (10 à 15 ans par exemple). L'expérience montre qu'il en résulte une affluence accrue, accompagnée d'une dégradation des terres du littoral et d'une pollution (ce qui se traduira à plus long terme par une moindre rentabilité).

A l'autre extrême, nous avons l'approche fondée sur un souci absolu de conservation, avec pour les côtes une croissance nulle, lorsque cela est encore possible. Entre ces deux extrêmes (et abstraction faite des cas spéciaux, comme celui des régions non développées, d'un très grand intérêt scientifique), on peut envisager une approche positive et souple qui, même en ce qui concerne les régions côtières ayant une certaine valeur d'environnement préconise l'adoption de « politiques constructives définissant les types d'utilisation et d'activité qui pourraient se développer avantageusement, dans des régions protégées, et de façon compatible avec la défense de l'environnement... La côte offre une gamme importante de paysages et de types d'habitat. Certains sont plus capables que d'autres de supporter une utilisation publique sans trop se dégrader. Un plan concernant une bande côtière non dégradée prévoirait alors un certain nombre de zones, chacune ayant sa propre politique de conservation.

Ces politiques seraient élaborées en fonction des ressources et d'autres facteurs, tels que la facilité d'accès - qui a une influence sur le volume et le type d'utilisation publique. La fixation pour chaque zone d'objectifs en matière de conservation est essentiellement un exercice de planification... » (1).

Le choix des objectifs mentionnés ci-dessus est étroitement lié à la capacité d'exploitation d'une ressource. En ce qui concerne le littoral, cette capacité « peut être considérée sous deux aspects distincts. Il y a d'abord l'effet écologique résultant du nombre d'individus et de leurs activités. Au-dessus d'un certain niveau, l'habitat va souffrir des allées et venues, du trouble causé aux espèces naturelles, de l'érosion des dunes, etc. Il y a ensuite l'effet visuel ou écologique des gens sur le paysage; par suite du bruit excessif, de la foule, des parkings, de trop nombreux visiteurs vont détruire le caractère de la région dont ils venaient jouir » (2). Aux fins de planification, il est nécessaire de pouvoir utiliser d'une manière opérationnelle le concept qui vient d'être défini. Étant donné qu'il n'existe pas encore de méthodes satisfaisantes pour évaluer la capacité d'exploitation du littoral, des critères de première approximation, du type suivant, peuvent être utilisés : degré d'utilisation actuel de la ressource (par exemple degré d'accessibilité actuelle pour les automobiles) et signes de détermination qui en découlent, s'il y en a; nature du paysage, vulnérabilité à l'érosion, utilisation de la ressource et facilités annexes, par exemple pour une zone propice aux loisirs de plein air, parkings, toilettes, cafés, etc.

### Des « corridors » irréversibles...

L'approche positive décrite ci-dessus devra s'appliquer de manière différente selon le type de pays et de région. De toute évidence, aucune planification de l'utilisation des sols ne demeure sérieusement possible pour de longues bandes côtières, en particulier dans les régions développées de la Méditerranée, où une exploitation « en corridor » s'est déjà établie. Pratiquement, et pour plusieurs dizaines d'années probablement, la situation de l'exploitation des sols sur ces parties du littoral est irréversible. Ce qu'on peut faire, dans

ce cas-là, c'est par exemple de limiter la pollution afin d'améliorer la situation dans le cadre de l'utilisation actuelle des sols. Ainsi, dans des régions méditerranéennes à haut niveau de revenus, une gestion efficace du littoral ne pourra s'appliquer qu'à des zones non exploitées ou partiellement exploitées. Bien que chacune de ces zones mérite une analyse spécifique, les observations accumulées convergent en faveur d'une protection de ces zones, compte tenu de leur rareté relative, étant entendu qu'on devrait recourir à des politiques constructives et pas seulement négatives.

La situation est différente dans les pays et les régions en voie de développement, où des zones côtières non exploitées ou partiellement exploitées constituent encore la majeure partie du littoral. La gestion, ici, peut encore faire l'objet de choix très amples, qui se prêtent particulièrement bien à une planification intégrée. Dans les pays en voie de développement, le problème, en fait, n'est pas de protéger une partie du littoral que le béton n'a pas encore envahie, mais plutôt d'intégrer le développement côtier au développement socio-économique global du pays et/ou de la région. Il en découle que la quantité, la qualité et l'implantation des industries, du tourisme et des biens d'environnement doivent être planifiés de façon harmonieuse et logique. Il n'y a pas de recette générale pour la gestion du littoral.

### Un aménagement en profondeur

Un premier critère fondamental correspond à l'expression « aménagement en profondeur », utilisé dans un rapport

(1) Voir Countryside Commission, Coastal Preservation and Development, The Planning of the Coastline, London, HMSO, 1970, page 67.

(2) Countryside Commission, Coastal Preservation and Development, The Coastal Heritage, London, HMSO, 1970, page 18.

\* Directeur de l'Istituto di Finanza e Servizio Informazione di Economia Ambientale. Université de Pavie. Italie.

# littoral méditerranéen



français (3). Il repose sur le bon sens. Puisque le littoral est un actif limité, pourquoi ne pas essayer en quelque sorte de l'élargir? Dans cet esprit, on fait d'abord ressortir que toutes les activités reliées au littoral ne doivent pas nécessairement se développer en bord de mer. Ainsi, les stations-services, les supermarchés, les cinémas, d'autres équipements et de nombreuses industries peuvent être implantées à une certaine distance du front de mer, qui serait ainsi soulagé de certaines pressions (celles qui s'exercent sur le prix du terrain par exemple); ceci contribuerait à valoriser l'arrière pays.

Le concept d'aménagement en profondeur s'applique aussi bien à l'implantation urbaine (installations touristiques incluses) qu'aux implantations industrielles. Dans le premier cas, même un éloignement modeste par rapport au bord de la mer assurerait des avantages considérables. Dans le cas de l'industrie, l'éloignement pourrait être plus important. Ainsi, l'implantation de raffineries de pétrole à 10 ou 15 kilomètres au moins du littoral plutôt que sur le littoral, peut très bien en augmenter le coût, mais de telle façon qu'il serait très largement compensé par les avantages assurés à d'autres activités.

Les conditions préalables d'une telle implantation sont les suivantes : en premier lieu, le concept d'aménagement en profondeur devrait être appliqué, partout où ce sera possible, aux investissements publics, qui ne devraient pas contribuer comme ils l'ont fait souvent par le passé, à la congestion du littoral. Deuxièmement, il devrait y avoir de bonnes liaisons entre l'arrière-pays et le littoral, faute de quoi le concept en question serait rejeté par la population locale, les touristes et l'industrie. Enfin, le schéma en profondeur demande une planification à un niveau qui exige souvent la coopération entre plusieurs unités administratives locales. Dans certaines situations géographiques, où des montagnes limitent le littoral à une bande étroite, ce concept se heurtera à des difficultés. Dans certains cas, son application coûterait si cher qu'on préférerait accepter un développement en ruban ou qu'on abandonnerait tout développement. Compte tenu de l'orographie des pays méditerranéens, des cas de ce type se présenteront, mais ils sont loin de constituer la généralité.

#### « Héritage côtier » ou « points noirs »...

Dans le cadre de l'approche constructive d'une gestion côtière soucieuse de l'environnement, définie ci-dessus, un critère supplémentaire, que l'on peut envisager d'appliquer, est celui qui consiste à réduire, dans certains cas, les utilisations multiples de certaines zones côtières et de les limiter à un seul objectif (ou à un nombre limité d'objectifs), compte tenu de leurs caractéristiques particulières.

Pour réussir, cette solution doit naturellement être appliquée avec une certaine modération. A l'un de ces extrêmes, nous trouvons l'implantation de parcs naturels avec le concept notion d'« héritage côtier »; à l'autre, nous trouvons « les points noirs », c'est-à-dire des zones de développement où l'on implante les industries polluantes pour éviter leur étalement vers des régions côtières à protéger.

Le fondement logique du critère de spé-

cialisation est la minimisation du coût social. Son application la plus connue concerne la pollution de l'eau; des économistes ont montré, que pour la gestion intégrée d'un bassin hydrographique régional il peut être plus efficace de destiner certains cours d'eau à l'évacuation (contrôlée) des déchets afin d'en réserver d'autres pour les utilisations de loisir. De même, il peut être utile de spécialiser certaines bandes côtières.

En ce qui concerne la spécialisation à des fins de protection directe, l'aménagement de parcs naturels, situés le long des côtes pour préserver des sites de valeur, constitue une mesure bien connue.

Un concept utile, lié aux parcs naturels, est celui d'« héritage côtier », constitué de bandes côtières offrant un paysage de haute qualité, plus restreintes en général que celles comprises dans les parcs naturels et pour lesquelles les exigences du public, principalement dans un but récréatif, sont généralement plus grandes. L'idée de base est que, même si elles sont relativement peu étendues, les plus belles bandes de la côte méritent une protection spéciale et devraient donc être systématiquement repérées et gérées de façon globale, compte tenu des différentes formes possibles de loisirs, sans y introduire toutefois d'éléments artificiels (4).

A l'autre extrême de la spécialisation littorale, nous trouvons la concentration d'activités polluantes sur certains points (« les points noirs »). Ceci évite la dispersion d'activités préjudiciables à l'environnement, tout en offrant la possibilité d'économies importantes pour la lutte contre la pollution. Il est intéressant de noter qu'en Suède on envisage, pour des spécialisations de ce genre, des enquêtes particulières sur la capacité de charge des zones côtières retenues (5).

Après avoir examiné certains des critères applicables à la gestion du littoral, nous analyserons maintenant les instruments auxquels on peut recourir pour mettre en application ces critères.

#### Pour des « Conservatoires » du littoral

On sait que les investissements publics (routes, chemins de fer, ports, investissements d'équipement, alimentation en eau, gaz etc.) exercent un effet stimulant sur les implantations industrielles et urbaines.

Parmi les causes fondamentales du développement linéaire le long du littoral méditerranéen, on peut citer les chemins de fer, puis plus récemment les autoroutes qui sont indispensables au développement côtier, en raison de l'utilisation généralisée de l'automobile pour les loisirs. C'est pourquoi nous avons signalé que les interventions directes du secteur public en cette matière devraient tenir compte, non seulement des critères propres au secteur envisagé, mais aussi des effets externes, positifs et négatifs, des investissements publics. Ceux-ci doivent être

(3) Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire, Perspectives pour l'aménagement du littoral français, Paris, La Documentation Française, 1974 (DATAR), pp. 35-41 et 233-257.

(4) La notion et l'expression « d'héritage côtier » sont empruntées à Ref. 2 et Department of the Environment, The Planning of the Undeveloped Coast, Circular 12/72, London, HMSO, 1972; Chapitre 8; Town and Country Planning in Great Britain, London, HMSO, Fifth edition, 1972, page 29.

(5) Voir OCDE-ENV/SWE/73.3, National Physical Planning in Sweden, page 18.





compatibles avec la planification générale du littoral et en particulier avec le critère d'aménagement « en profondeur ». Un autre exemple est fourni par les ports de tourisme et les « marinas » (souvent construits par les autorités publiques locales), qui provoquent un développement urbain, dans la zone voisine, principalement à des fins de tourisme et de loisirs. Ces installations appartiennent évidemment à la catégorie « les pieds dans l'eau » pour laquelle, généralement, aucun développement « en profondeur » ne peut être envisagé. Néanmoins, on doit tenir compte, dans la planification du littoral, de l'effet « agglomérant » d'investissements de ce type, afin d'éviter leur prolifération. Nous venons d'indiquer qu'une intervention publique directe ne doit pas avoir des effets négatifs sur la planification du littoral. Nous allons maintenant traiter des instruments positifs que ce type d'intervention permet d'utiliser pour protéger l'environnement du littoral. Dans l'optique des économistes, les côtes qui ont une valeur particulière pour l'environnement sont des « biens publics ». Dans leur cas, on doit appliquer le principe de « non exclusion », car il ne faut pas qu'elles fassent l'objet d'une appropriation privée, au détriment de la collectivité. Une gestion rationnelle des biens publics du littoral n'implique pas nécessairement l'appropriation publique des terrains; cette appropriation peut être un moyen possible de gestion, à condition d'être utilisée judicieusement. Un exemple fort utile, dans ce domaine, est offert dans la région méditerranéenne par la législation française\*. Cette législation prévoit l'établissement d'un organisme public (Conservatoire de l'espace littoral) qui devrait acquérir des terrains sur le littoral pour les protéger,

sans les revendre. Ces terrains seraient gérés de concert avec les autorités locales, pour y favoriser les loisirs, sans que des constructions permanentes puissent y être élevées (6).

Dans le cadre d'une étude qui traite justement des aspects économiques de la gestion du littoral, il est impératif d'analyser les instruments disponibles à cet effet.

Il s'agit principalement d'instruments fiscaux, impôts et taxes; certains ont une finalité purement financière puisqu'ils ont pour but de recueillir des fonds qu'on affecte ensuite à la protection de l'environnement côtier. Dans d'autres cas l'objectif est plus ambitieux, puisqu'il s'agit alors de la gestion efficace de cet environnement côtier, ou de certaines de ses parties. Nous examinerons pour commencer une proposition qui se rattache à cette deuxième catégorie.

#### Une taxe de développement?

Les raisons pour lesquelles des stimulants sont appliqués pour corriger certaines distorsions dues à l'utilisation des terrains côtiers, ont été fort clairement exposées par le Professeur Knetsch (qui appartenait précédemment au Conseil américain sur la qualité de l'environnement) (7). D'après M. Knetsch « les problèmes que posent le maintien et l'amélioration de la zone côtière et des estuaires, ne procèdent pas d'une conduite immorale, ni d'une absence de planification, comme on le dit souvent. Ils prouvent plutôt que les incitations économiques sont insuffisantes pour orienter les ressources vers leurs meilleures utilisations du point de vue de la collectivité ». Pour cette raison, « il serait possible de faire en sorte que les valeurs sociales, qui actuellement ne se sont pas reflétés dans les prix, apparaissent

#### *Pollution : taxer les touristes ou créer une Agence de bassin méditerranéen (St Tropez-France).*

par le biais d'une taxe de développement. Cette imposition s'exercerait sur les utilisateurs de ressources, qui altèrent la ressource en question au détriment des valeurs de l'environnement. Si, par exemple, la destruction d'un marais devait causer une perte de poissons, de faune sauvage ou d'autres valeurs - dont il n'est pas actuellement tenu compte dans le prix de vente des terrains privés - une taxe pourrait être imposée sur l'utilisation de cette ressource afin que le coût total supporté par le promoteur éventuel, reflète le coût réel de son action » (8).

De même que, pour des propositions similaires concernant l'instauration de taxes sur l'utilisation de l'environnement, le principal problème de la proposition ci-dessus est la difficulté (c'est-à-dire le coût) de prévoir ce que seraient les réactions du marché après la création de l'impôt. Par exemple, l'augmentation due à l'impôt sur le prix de rareté des terrains mis en exploitation peut se propager sur tous les terrains côtiers susceptibles de développement, si bien que les prix relatifs des terrains se trouveraient ramenés

\* A noter aussi l'expérience anglaise analogue et plus ancienne du National Trust Fund, encore que du point de vue juridique il s'agisse dans ce cas d'un organisme privé.

(6) Pour plus de détails voir Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire, Perspectives pour l'aménagement du littoral français, Paris, La Documentation Française, 1974.

(7) Voir J. L. Knetsch, Economics and Management of Coastal Zone Resources dans J. C. Hite, J. M. Stepp (Ed.), Coastal Zone Resource Management, New York, Praeger, 1971.

(8) Voir Ref. 7, page 88.

à peu près à la même situation qu'avant l'instauration de l'impôt. Son effet stimulant disparaîtrait donc.

Compte tenu de ces problèmes, et des difficultés bien connues que les propositions d'application de charges fiscales sur l'environnement suscitent chez les administrateurs et les politiciens, nous proposerions une solution de compromis. Il faudrait commencer par reconnaître que la taxation des terrains est un instrument bien connu de politique - encore qu'il soit, généralement, appliqué en même temps que des procédures de zonage. C'est pourquoi la proposition de Knetsch de s'appuyer exclusivement sur la taxation pour résoudre le problème relatif au choix entre diverses utilisations des terrains côtiers semble trop radicale.

Les impositions relatives aux terrains pourraient cependant être appliquées de manière sélective. Pour des zones côtières de haute valeur d'environnement où aucun développement (ou seul un développement sévèrement contrôlé) ne devrait se faire, il semble que la réglementation directe soit plus pratique qu'une imposition à taux élevés. Pour d'autres parties de la côte, une imposition pourrait être associée à des procédures de zonage (comme cela se fait déjà dans certains pays) afin de conjuguer les coûts sociaux avec un rationnement flexible de l'utilisation des terres du littoral, dans le temps. L'utilisation complémentaire des taxes ne

servirait donc pas seulement à modérer le développement, mais aussi à fournir de l'argent qui pourrait être utilisé au financement d'organismes, comme le Conservatoire de l'espace littoral ou le National Trust Fund, qui acquièrent des terres côtières pour les protéger.

#### Faire payer les touristes ?

L'importance du tourisme dans les pays méditerranéens, est bien connue. Une telle activité n'engendre pas seulement des profits, mais aussi des coûts, notamment des « coûts externes ». En particulier, puisque les touristes sont à l'origine de diverses formes de pollution, il n'y a aucune raison pour qu'ils ne supportent pas une part honnête des dépenses de lutte contre la pollution, d'autant plus que leurs revenus dépassent certainement le niveau de simple subsistance. Cependant, si un pays décidait unilatéralement d'imposer une sorte de taxe de pollution sur les touristes, il serait désavantagé par rapport aux pays qui adoptent d'autres solutions.

On pourrait donc envisager une taxe méditerranéenne de pollution, levée sur les touristes. Le taux de cette taxe ne devrait naturellement pas être si élevé qu'il détourne le flux touristique vers des régions non méditerranéenne. La proposition ci-dessus (originellement formulée au cours de la préparation de la Conférence interparlementaire des États côtiers sur le contrôle de la pollution en Méditerranée) (9), est compatible avec des propositions similaires de taxation des ressources côtières océaniques, destinées à financer les politiques de l'environnement. Nous nous référons ici, en particulier, à la « taxe d'exploitation de l'océan »

proposée dans le cadre des Nations Unies.

#### Les subventions aux autorités locales

Comme cela arrive couramment dans les problèmes de l'environnement, la gestion du littoral intéresse principalement les autorités locales, dont pourtant le problème du littoral dépasse souvent les limites administratives. Il est donc nécessaire de donner à ces autorités locales des stimulants économiques, afin qu'elles puissent protéger la côte, en tenant compte non seulement des intérêts locaux mais aussi régionaux, nationaux et internationaux - s'il en existe. Un exemple spécifique de subvention côtière peut être trouvé dans l'« us Coastal Zone Management Act » de 1972 qui crée deux types de subventions. Des subventions annuelles complémentaires peuvent être consenties par le Gouvernement central aux États du littoral, afin de les aider à élaborer et à appliquer un programme de gestion des ressources du littoral. De plus des « subventions administratives » peuvent être allouées pour couvrir une partie des frais des programmes en question.

En conclusion, le bref examen que nous venons de faire, de quelques instruments économiques du littoral montre que dans une approche politique équilibrée ces instruments peuvent être utilisés à diverses fins, soit pour obtenir des recettes financières soit dans un but de stimulation.

E. G.

*Marinas ou constructions  
les pieds dans l'eau :  
aucun aménagement en profondeur  
(Baie de Cannes).*



(9) E. Gerelli, Le contrôle de la pollution; problèmes économiques et propositions, dans Procédés de la Conférence Interparlementaire des États côtiers sur la Lutte contre la pollution de la Méditerranée, Roma, 1974 (mimeo).