

Article

« Quelle stratégie de gestion des risques côtiers pour l'union européenne »

Didier Le Morvan

[VertigO] *La revue électronique en sciences de l'environnement*, n° 8, 2010.

Pour citer cet article, utiliser l'information suivante :

URI: <http://id.erudit.org/iderudit/045535ar>

Note : les règles d'écriture des références bibliographiques peuvent varier selon les différents domaines du savoir.

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter à l'URI <https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

Érudit est un consortium interuniversitaire sans but lucratif composé de l'Université de Montréal, l'Université Laval et l'Université du Québec à Montréal. Il a pour mission la promotion et la valorisation de la recherche. Érudit offre des services d'édition numérique de documents scientifiques depuis 1998.

Pour communiquer avec les responsables d'Érudit : info@erudit.org

QUELLE STRATEGIE DE GESTION DES RISQUES COTIERS POUR L'UNION EUROPEENNE

Didier Le Morvan

Professeur de Droit Public, Centre de Recherches administratives, Université de Bretagne Occidentale, 3 rue des Archives, CS 93837, F29238, Brest, France

Résumé : L'Union européenne a conçu et mis en œuvre, ces dernières décennies, de nombreux instruments juridiques de conservation de l'environnement marin et littoral et d'encadrement des activités qui s'y déploient, contribuant ainsi à une première prise en considération des risques côtiers. Plusieurs politiques de l'Union ont servi de cadre à cette action avec l'inconvénient de la dispersion et du cloisonnement qui caractérise les approches sectorielles. Le Livre vert sur une politique maritime de l'Union se propose, désormais, de donner à l'ensemble la cohérence et la lisibilité indispensables à une véritable stratégie de gestion des risques côtiers et de garantir les meilleures conditions d'application possibles. Après avoir analysé la notion de risques côtiers et décliné les instruments juridiques existants, l'auteur propose les grands axes stratégiques d'une gestion européenne des risques, levier d'un aménagement intégré des zones côtières.

Mots-clés : développement durable, zones côtières, gestion intégrée, risques, naturels, submersion marine, érosion, biodiversité, pollution, changement climatique, Livre vert, évaluation et identification, prévention, adaptation, intervention et lutte

« Sil faut poser la question des savoir comment protéger les océans, il faut se demander aussi comment s'en protéger. Des risques graves pour les personnes et les biens sont liés à la mer. Il s'agit, en grande partie, de risques naturels comme l'érosion, les inondations côtières, les tempêtes et les tsunamis. Il en existe d'autres clairement induits par l'activité humaine, tels que le changement climatique, et qui requièrent que l'on agisse de toute urgence pour éviter de graves répercussions dans les décennies à venir »¹.

Introduction

« S'adapter aux risques côtiers » : tel est le message que nous adresse le Livre vert, un message conforté par la définition des grandes lignes d'une stratégie de l'Union européenne en matière de gestion des risques côtiers « qui

Référence électronique

Didier Le Morvan, 2010, « Quelle stratégie de gestion des risques côtiers pour l'union européenne », VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement, Hors-série 8, [En ligne] URL : <http://vertigo.revues.org/10215>.

pourrait devenir l'un des axes majeurs de la politique maritime de l'Union »² surtout si l'on considère l'importance que ce document attache au développement durable des zones côtières et, par extension, à la stratégie de Gestion intégrée des zones côtières.

Il faut solliciter différentes politiques de l'Union européenne pour parvenir à bien cerner la notion de risques côtiers, à identifier ses différents éléments ainsi que les instruments de gestion préventive ou de lutte progressivement élaborés et mis en oeuvre.

Dans la mesure où il s'agit « d'incorporer les risques dans les décisions de planification et d'investissement »³ on doit penser que, par nature, l'aménagement intégré des zones côtières offre un cadre adapté à cette gestion préventive... Quelles sont, enfin, les grandes lignes de ce cadre stratégique pour la gestion des risques côtiers que construit, par petites touches successives, le livre vert ?

La notion de « risques côtiers » dans les politiques de l'Union européenne

¹ Livre vert : Vers une politique maritime de l'Union, Commission des Communautés européennes, Bruxelles le 7/06/2006, COM(2006) 275 final, p. 28.

² « Livre vert et développement durable des zones côtières », D. Le Morvan, Vertigo, La revue électronique en sciences de l'environnement, HS 5, mai 2009, p. 7.

³ Livre vert précité, p. 29.

La notion de « risques côtiers » est utilisée dans plusieurs politiques de l'Union européenne et son contenu, défini en fonction des préoccupations de ces politiques est, forcément variable.

Dès 1973, le premier programme d'action des Communautés européennes en matière de protection de l'environnement exprimait son inquiétude sur « les menaces de pollution des côtes provoquée par les accidents survenus en haute mer »⁴ et sur « le risque non négligeable d'eutrophisation ... dans certains estuaires et zones côtières »⁵. Et ce programme d'élaborer une stratégie communautaire de prévention et de lutte contre la pollution marine. Dans ce cadre et dès lors qu'il s'agit de lutter « contre la pollution marine causée à partir des terres », la méthode préconisée par ce programme et les suivants consiste, d'abord, à « évaluer les risques que comporte pour le milieu marin la présence de certains polluants »⁶.

Quant aux quelques lignes consacrées aux « Problèmes d'environnement propres aux zones côtières » dans le chapitre « Urbanisme et aménagement des espaces », elles se contentent de rappeler « les effets de l'urbanisation, de l'expansion industrielle, du tourisme » dont les « développements risquent de faire disparaître certains types de côtes et biotopes caractéristiques de l'Europe et d'entraver sérieusement les équilibres écologiques »⁷.

Les politiques du transport maritime ou de la pêche se sont efforcées ultérieurement de répondre à leurs préoccupations respectives en se dotant, notamment, d'instruments de prévention des risques de pollution accidentelle ou des risques d'épuisement des ressources halieutiques. Le volet « sécurité maritime » de la politique des transports maritimes s'est organisé autour de la notion de « risque maritime », relais moderne de l'ancienne « fortune de mer » dont la perception originelle très économique et réductrice visait surtout à garantir la sécurité de la cargaison, et heureusement réorientée vers la

sauvegarde de la vie humaine en mer et la protection de l'environnement marin. Le risque d'épuisement des ressources halieutiques est, quant à lui, le levier essentiel des réformes successives de la politique commune des pêches et, de façon plus technique, la motivation scientifique des règles d'accès aux zones de pêches et des mesures de gestion et de conservation des stocks.

Il ne s'agit certes, ici, que d'une première approche de la notion de risques côtiers, une approche forcément incomplète, partielle puisque liée aux préoccupations spécifiques de la politique de l'environnement ou de politiques sectorielles.

On pouvait penser que la qualité « intégrée » de la gestion des zones côtières -approche globale des milieux et des activités- conduirait à une notion des « risques côtiers » au contenu plus riche et plus diversifié, un concept « rassembleur » de l'ensemble des risques actuels et potentiels.

Certes, l'analyse des actes de l'Union européenne consacrés à la gestion intégrée des zones côtières permet de dresser un catalogue complet des menaces pesant sur le littoral et la mer côtière qu'elles soient d'origine naturelle ou humaine : érosion côtière, submersion marine, instabilité du littoral, perte de biodiversité, pollution des milieux, urbanisation...

En revanche l'analyse montre que l'expression, -sinon la notion- de « risques côtiers » n'est pas vraiment d'usage dans cet espace de l'action européenne où l'on pouvait légitimement s'attendre à la trouver, notamment dans les communications de la Commission⁸, les résolutions du Conseil ou les recommandations du Parlement européen consacrées à la gestion intégrée des zones côtières⁹. A la notion de « risques côtiers », c'est à dire de phénomènes ou de situations qui sont susceptibles de se produire dans un avenir proche ou lointain, les institutions de l'Union

⁴Programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, JO n° C 112, 20/12/1973, p. 24.

⁵Programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, précité, p. 23.

⁶Programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, précité, p. 12.

⁷Programme d'action des Communautés européennes en matière d'environnement, précité, p. 43.

⁸V. par exemple : Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen sur l'aménagement intégré des zones côtières : une stratégie pour l'Europe, 27/09/2000, COM(2000)547 final.

⁹V. par exemple : Résolution du Conseil du 25/02/1992 relative à la future politique communautaire concernant la zone côtière européenne, JO n° C 59, 6/03/1992. Résolution du Conseil du 6/05/1994 concernant une stratégie communautaire de gestion intégrée des zones côtières, JO n° C 135, 18/05/1994. Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30/05/2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, JO n° L 148, 6/06/2002.

européenne préfèrent, en général, celle de « *problèmes auxquels les zones côtières sont confrontées* »¹⁰. C'est, en quelque sorte, l'expression officielle à partir de laquelle la Commission décline consciencieusement les différents phénomènes de dégradation des systèmes naturels et, partant, de la structure sociale des zones côtières.

La méthode se révèle donc très pragmatique : un constat et « une stratégie focalisée sur des problèmes réels identifiés sur le terrain »¹¹. Le programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières a contribué largement à cette approche pragmatique en ce qu'il aura permis de se pencher sur toute une série de problèmes spécifiques dans 35 régions côtières représentatives¹².

On peut s'en satisfaire. Après tout -problèmes ou risques- ce n'est qu'une question de mots... mais des mots qui n'évoluent pas dans le même « espace/ temps » et n'induisent pas forcément la même logique. Il y a, d'un côté, les problèmes existants, bien réels, identifiés, cartographiés que l'on doit s'efforcer de prévenir ou dont on doit s'efforcer de minimiser les conséquences. Et il y a, de l'autre côté, les risques parfois qualifiés de potentiels, virtuels, incertains, sachant que l'incertitude et le questionnement qui l'accompagne peuvent porter non seulement sur la réalité du risque mais aussi sur la possible aggravation, amplification d'un phénomène observé et, au final, sur la production d'une nouvelle génération de risques d'une autre ampleur, d'une autre dimension - « une catastrophe »- voire d'une autre nature.

La gestion des « *problèmes auxquels les zones côtières sont confrontées* » peut, donc, être comprise comme la gestion de situations ou de phénomènes connus, observés ou en cours de production. La gestion des « risques côtiers » va au-delà : c'est l'interrogation du futur, la projection d'un futur incertain mais possible ; c'est rentrer dans une logique de précaution, anticiper des pertes de personnes, de biens, d'activités et, de façon plus mathématique, gérer le produit des aléas côtiers -actuels ou potentiels- et de la vulnérabilité du système côtier.

Cela posé, on n'exagérera pas, toutefois, le contraste pour plusieurs raisons. Il faut tout d'abord convenir que, sans l'utiliser formellement, les documents de l'Union européenne se rapprochent de cette notion de risques et de la démarche qu'elle induit lorsqu'ils évoquent par exemple les menaces ou les périls qui pèsent sur certaines zones côtières¹³ ou encore lorsque l'Agence européenne de l'environnement, après avoir considéré l'évolution défavorable de l'état du littoral, estime qu'il y a un risque prévisible d'accroissement des pressions auxquelles il est soumis¹⁴. Par ailleurs, la Recommandation de 2002 qui se réfère explicitement à une gestion fondée « sur une perspective à long terme qui tienne compte du principe de précaution et des besoins des générations actuelles et futures »¹⁵ renvoie forcément à la notion bien comprise de « risques côtiers » actuels et potentiels.

Quant à la problématique du changement climatique, elle est appréhendée notamment sous l'angle des nouveaux risques que ce changement peut induire sur les zones côtières : les impacts potentiels de la montée du niveau de la mer ; une nouvelle configuration des risques ; un accroissement des menaces (fréquence et intensité) pour des communautés côtières déjà affectées ; des pressions supplémentaires sur les différents usages des zones côtières... autant de tendances d'évolution, de scénarii probables ou potentiels.

De son côté, on l'a dit, le Livre vert non seulement consacre la notion mais aussi, et c'est son originalité, s'emploie à y rassembler l'ensemble des risques côtiers qui affectent le littoral terrestre ou la mer côtière, qu'ils soient d'origine naturelle ou liées aux activités humaines ou la combinaison des deux, qu'ils soient d'origine accidentelle ou opérationnelle (navires ou installations à terre), qu'ils relèvent de politiques de sécurité ou même de sûreté¹⁶. Enfin, la notion de risques ne doit pas être dissociée de celles de « catastrophes, risques de catastrophes ou accidents majeurs », fondements d'initiatives récentes

¹⁰Communication précitée sur l'aménagement intégré des zones côtières, spc. p. 3,4,6.

¹¹Communication précitée sur l'aménagement intégré des zones côtières, p. 2.

¹²Programme de démonstration sur l'aménagement intégré des zones côtières lancé par la Commission en 1996.

¹³V. par exemple : Avis du Comité économique et social sur la communication de la Commission sur l'aménagement intégré des zones côtières, JO n° C 295 du 7/10/1996 point 1.5.

¹⁴Cité in Communication précitée sur l'aménagement intégré des zones côtières, note 13.

¹⁵Recommandation du Parlement européen et du Conseil du 30/05/2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, JO n° L 148 du 6/06/2002, p. 25, Ch 2. b)

¹⁶Livre vert, précité, p. 28, point 3.2.

prises par l'Union européenne en matière de protection civile¹⁷. Cette référence à des catastrophes survenues ou risquant de se produire est utile dans la mesure où elle institutionnalise une sorte de hiérarchisation des risques et déclenche une stratégie et des mécanismes spécifiques.

Les instruments communautaires de gestion des risques côtiers

L'union européenne n'est pas dépourvue de moyens de gestion des risques côtiers. Ces instruments sont inscrits dans plusieurs politiques sectorielles (transports, pêche) ou plus transversales ('recherche, protection civile...). Selon le cas, ces instruments visent donc un risque spécifique ou ont un champ d'application plus large.

Le domaine des inondations en zones côtières constitue une bonne illustration de la volonté de l'Union de se doter d'une stratégie européenne et d'un instrument en la matière. De nombreuses études ont montré que cet aléa naturel pouvait être aussi influencé par des activités humaines, cette combinaison lui donnant un caractère, en quelque sorte mixte. Le résultat, ce sont des risques extrêmes pour les personnes, les biens et l'environnement comme le montre l'actualité récente sur le littoral Vendéen. Avec le réchauffement climatique et ses conséquences sur l'élévation du niveau de la mer, le risque est grand de voir une augmentation de l'ampleur et de la fréquence du phénomène. L'Union européenne a souhaité réagir en préconisant une stratégie de gestion des risques liés aux inondations¹⁸ qui, notamment, souligne la spécificité des risques affectant les zones côtières : origine fluviale ou marine, susceptibilité accrue en raison de l'érosion côtière, coïncidence de périodes de grandes marées et de tempêtes... Cette initiative de la Commission et la volonté exprimée d'une coopération et d'une coordination améliorées entre les États membres se sont traduites par l'adoption, le 23 octobre 2007, d'une directive ayant pour objet « d'établir un cadre pour l'évaluation et la gestion des

risques d'inondation »¹⁹. La notion d' « inondation » définie à l'article 2 inclut explicitement « les inondations dues à la mer dans les zones côtières » sachant, par ailleurs, qu'une zone côtière peut être rattachée à une unité de gestion spécifique c'est à dire autre que celle désignée par la directive cadre sur l'eau²⁰. Les obligations adressées aux États par le texte portent sur l'évaluation préliminaire des risques d'inondation, la cartographie des zones inondables et des risques d'inondation identifiant la probabilité de crue -faible, moyenne ou forte- ainsi que les dommages potentiels pour les personnes, les biens et l'environnement, l'établissement de plans de gestion des risques d'inondation prévoyant des mesures de prévention, de protection et de préparation aux situations d'inondation. Cette directive constitue donc, désormais, la pièce centrale d'un dispositif communautaire de gestion des inondations qui s'appuie parallèlement sur d'autres instruments : recherche dans le cadre des programmes cadre de recherche et développement technologique successifs, financement d'investissements en infrastructures (Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion), mécanismes communautaires d'intervention en situation d'urgence (catastrophes naturelles, technologiques ou environnementales).

La réflexion de la Commission européenne sur le risque d'érosion côtière a été menée à partir d'une étude intitulée « EuroSION »²¹. Cette étude (2002-2004) s'est efforcée de quantifier les conditions, l'impact et les tendances de l'érosion côtière en Europe, d'estimer les besoins d'actions aux différents échelons de gouvernance et d'en déduire quelques recommandations. L'ampleur et la gravité du phénomène d'érosion littorale y sont largement démontrées, les causes naturelles « exacerbées » par les activités humaines identifiées. Parmi les conclusions tirées, certaines sont de nature méthodologique (cartographie, échange d'expériences, guides des bonnes pratiques) et ont été prolongées et précisées notamment par le programme LIFE-environnement « RESPONSE »²². D'autres

¹⁷V. en ce sens : Décision 2007/779/CE du Conseil du 8/11/2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile, JO n° L 314 du 1/12/2007 et Communication de la Commission du 23/02/2009 : « une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, COM(2009)82 final.

¹⁸Communication de la Commission : « Gestion des risques liés aux inondations », COM(2004)472 final.

¹⁹Directive 2007/60/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation, JO n° L 288 du 6/11/2007, p. 27

²⁰Directive 2007/60/CE précitée, Art 3, par 2, b).

²¹Commission européenne : « Vivre avec l'érosion côtière en Europe », Conclusions de l'étude EUROSION, Office pour les publications officielles des Communautés européennes, 2004.

²²Projet européen LIFE-environnement 2003-2006, RESPONSE, « Répondre aux risques liés au changement climatique dans les zones côtières, www.Coastalwight.gov.uk/response.html

se réfèrent aux instruments juridiques de l'Union européenne. On observera notamment le constat du caractère peu adapté des procédures d'études d'impact environnemental « à la prise en compte des problématiques d'érosion côtière dans la conception et le développement des projets »²³. Un bilan des effets parfois très contre-productifs des techniques traditionnelles de défense contre l'érosion (techniques de défense lourdes ou douces) qui déplacent le problème plus qu'elles ne le règlent, y est également fait.

Quant aux recommandations finales de cette étude, elles procèdent de la notion de « résilience côtière » entendue comme « la faculté de la côte à s'adapter aux changements provoqués par l'élévation du niveau de la mer, par des événements extrêmes et par des impacts humains, tout en conservant ses fonctions sur le long terme »²⁴. Dans cette perspective, la disponibilité des sédiments et un espace fonctionnel sont jugés essentiels pour que la dynamique sédimentaire puisse se réaliser. Il s'agit donc de renforcer la résistance côtière en restaurant le bilan sédimentaire (notion de « réserves stratégiques de sédiments », plans de gestion des sédiments côtiers)). Cette conclusion scientifique prend, d'ailleurs, une forme juridique dans la recommandation qui est faite soit de modifier la directive cadre sur l'eau et la directive Habitat soit d'adopter une directive nouvelle sur la gestion coordonnée des sédiments au niveau européen.

La « stratégie thématique pour les sols », prévue par le 6ème programme d'action pour l'environnement, devait être un espace pertinent pour tirer les leçons de cette étude. La communication ad hoc de la Commission²⁵ se contente de citer l'érosion parmi les principales menaces de dégradation des sols, de rappeler la nécessité de sa protection pour la gestion intégrée du littoral européen mais sans aucun développement particulier si ce n'est le renvoi à une directive cadre pour la protection des sols, proposée par la Commission le 22 septembre 2006²⁶. L'instrument entend définir un cadre pour la protection des sols et la préservation de l'ensemble de leurs fonctions :

écologiques, économiques, sociales et culturelles. Dans sa version actuelle, la proposition prévoit un recensement des zones à risques et notamment des zones côtières exposées à des risques d'érosion. A partir de ce recensement, le texte prévoit l'établissement par les États « de programmes de mesures destinées à lutter contre l'érosion » « comprenant au moins des objectifs de réduction des risques, les mesures appropriées pour atteindre ces objectifs, un calendrier de mise en oeuvre et une estimation des fonds publics ou privés nécessaires pour les financer »²⁷. Cette proposition adoptée par le Parlement européen est toujours en discussion devant le Conseil...

Parmi les problèmes recensés par la Commission et auxquels sont confrontées les régions côtières figurent la destruction de l'habitat et la diminution de la diversité biologique²⁸, le second étant souvent la conséquence du premier tant il est vrai que l'espace littoral concentre des pressions multiples : changements apportés aux sols et paysages par certaines pratiques agricoles, urbanisation excessive, destruction des zones humides donc de milieux propices aux repos et à la reproduction des espèces. S'y ajoutent la pollution des milieux -littoral terrestre et mer côtière-, la surexploitation des ressources halieutiques et les risques générés par le changement climatique sur la biodiversité que l'on commence, désormais, à évaluer.²⁹ La perte de biodiversité côtière est avérée : le risque côtier, ici, est celui d'une accélération/aggravation de la tendance observée.

Pour enrayer le processus, contribuer à maintenir et restaurer la biodiversité, l'Union européenne s'est dotée de deux instruments qui, s'ils ne sont pas spécifiques, s'appliquent, néanmoins, aux zones côtières. La directive du 2 avril 1979 permet de « classer en zones de protection spéciale les territoires les plus appropriés en nombre et en superficie à la conservation des oiseaux sauvages dans la zone géographique maritime et terrestre d'application de la directive »³⁰. Quant à l'annexe I de la directive du 21 mai

²³Conclusions de l'étude EUROSION précitée, p. 6

²⁴Conclusions de l'étude EUROSION, précitée, p. 30

²⁵Communication de la Commission du 22/09/2006, « Stratégie thématique en faveur de la protection des sols », COM(2006)231 final.

²⁶Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil du 22/09/2006 définissant un cadre pour la protection des sols, COM(2006)232 final.

²⁷Proposition de directive précitée, Art. 8, par 1.

²⁸Communication de la Commission précitée sur l'aménagement intégré des zones côtières, point I, A)

²⁹Voir en ce sens Livre vert de la Commission, du 29 juin 2007, sur l'adaptation au changement climatique en Europe : les possibilités de l'Union européenne, COM(2007) 354 final.

³⁰Directive 79/409/CEE du Conseil du 2/04/1979 concernant la conservation des oiseaux sauvages, JO n° L 103 du 25/04/1979, p. 1 et s. spc Art. 4.

1992 sur la conservation des habitats, de la faune et de la flore sauvages³¹, elle recense les types d'habitats naturels d'intérêt communautaire susceptibles d'être classés en zones spéciales de conservation parmi lesquelles les habitats côtiers –eaux marines et milieux à marée, falaises maritimes et plages de galets, marais et pré-salés-, les dunes maritimes des rivages atlantiques, méditerranéens, de la mer du Nord et de la Baltique, les grottes marines submergées ou semi-submergées. Ces deux instruments qui ont permis la constitution du réseau Natura 2000 ont été largement utilisés en zones côtières. En juin 2006, les États membres avaient désigné 480 sites contenant des eaux marines en tant que zones de protection spéciale et 1249 sites en tant que sites d'intérêt communautaire au titre de la directive « habitats », la plupart de ces sites se situant pour la partie marine dans des eaux intérieures et territoriales³². La possibilité désormais reconnue³³ d'étendre l'application des directives précitées à la zone économique exclusive et au plateau continental a encouragé la Commission européenne à promouvoir une dynamique de conservation « plus au large » de nature à prolonger le réseau Natura 2000 « offshore ». Cette relance s'appuie sur plusieurs instruments stratégiques : plan d'action pour « enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà »³⁴, stratégie thématique pour la protection et la conservation du milieu marin pour le milieu marin³⁵. De façon plus opérationnelle, la Commission a publié les lignes directrices pour l'établissement du réseau Natura 2000 dans le milieu marin »³⁶.

Pour nécessaire qu'elle soit, cette action ne répond que partiellement à la volonté de l'Union européenne de faire de la protection de la biodiversité un domaine prioritaire de

la politique de l'environnement³⁷. La biodiversité se situe aussi en dehors de ce réseau de sites à très haute valeur naturelle et sa préservation sollicite l'ensemble des instruments communautaires de prévention et de lutte contre la pollution et passe par la prise en compte de la biodiversité dans les politiques gérant des activités côtières potentiellement destructrices : agriculture, pêche, aquaculture, tourisme³⁸. Les adaptations de la Politique agricole commune tendent à mieux prendre en compte la diversité biologique par l'adoption de mesures agro-environnementales, l'encouragement à de bonnes pratiques agricoles, le soutien à l'agriculture biologique ou encore le régime d'écoconditionnalité³⁹. Quant à l'activité de pêche, elle s'organise autour du volet « conservation et gestion » générateur de nombreux instruments parmi lesquelles la limitation de captures et de l'effort de pêche, l'adoption de mesures techniques et de plans pluriannuels de gestion et de reconstitution des stocks⁴⁰ Pour la construction d'un avenir durable pour l'aquaculture », la Commission s'engage à « soutenir des méthodes respectueuses de l'environnement »⁴¹. Enfin, la qualité « durable » du tourisme littoral est souligné à la fois par le Livre vert et la communication ad hoc de la Commission.⁴² Le risque de pollution des zones côtières sollicite évidemment les instruments de la politique communautaire de l'environnement ainsi que le volet sécuritaire de la politique des transports maritimes. Au final, c'est quasiment tout le droit communautaire de la prévention et de la lutte contre les pollutions qui est susceptible d'être utilisé pour gérer la diversité des situations côtières : diversité des types de pollutions, des

³¹Directive 92/43/CEE du Conseil du 21/05/1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages, JO n° L 206 du 22/07/1992, p. 7 et s.

³²Lignes directrices pour l'établissement du réseau Natura 2000 dans le milieu marin – Application des directives « Oiseaux » et « Habitats », Commission européenne, mai 2007, point 2.11.

³³Cour de Justice de l'Union européenne, Aff. C-6/04? 20/10/2005

³⁴Communication de la Commission du 22 mai 2006 : « Enrayer la diminution de la biodiversité à l'horizon 2010 et au-delà », COM(2006)216 final.

³⁵Communication de la Commission du 24/10/2005, COM(2005)504 final : « Stratégie thématique pour la protection et la conservation du milieu marin » et Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil du 17/06/2008 établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin, JO n° L 164 du 25/06/2008.

³⁶Précité, note 31

³⁷Communication de la Commission, du 24/01/2001, sur le 6ème programme communautaire d'action pour l'environnement, « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix », COM(2001)31 final, et Communication précitée, du 22 mai 2006.

³⁸Communication précitée du 22 mai 2006.

³⁹Voir, pour une synthèse, la Communication de la Commission, du 27 mars 2001, « Plan d'action en faveur de la diversité biologique dans le domaine de l'agriculture », COM(2001)162 final.

⁴⁰Règlement (CE) n° 2371/2002 du Conseil, du 20 décembre 2002, relatif à la conservation et à l'exploitation durable des ressources halieutiques dans le cadre de la politique commune de la pêche, JO n° L 358 du 31/12/2002.

⁴¹Communication de la Commission, du 8 avril 2009, « Construire un avenir durable pour l'aquaculture - Donner un nouvel élan pour le développement durable de l'aquaculture européenne », COM(2009)162 final.

⁴²Voir en ce sens : Livre vert précité, point 3.3. p. 31 « il importe de soutenir le développement du tourisme durable dans ces régions (zones côtières, îles...) » et Communication de la Commission du 19 octobre 2007 sur un « Agenda pour un tourisme européen durable et compétitif », COM(2007)621 final

activités ou des opérations potentiellement polluantes et des espaces vulnérables. La gestion des risques côtiers de pollution relève, donc, à la fois, d'instruments transversaux et d'instruments sectoriels, ces derniers ciblant soit le milieu aquatique soit, de façon encore plus précise, le milieu marin. Tous ces instruments ne peuvent être commentés ici même si leur contribution à la gestion des risques côtiers est avérée qu'il s'agisse du régime de l'autorisation préalable des activités industrielles ou agricoles à fort potentiel de pollution⁴³ ou de l'évaluation de l'impact environnemental de certains projets⁴⁴ ou encore des obligations inhérentes aux risques d'accidents majeurs de certaines activités industrielles⁴⁵. On se contentera, donc, de répertorier ceux qui correspondent à des problématiques plus spécifiquement côtières.

La prévention et la lutte contre la pollution de l'eau - incluant les eaux côtières- s'organise autour de la directive « établissant un cadre pour une politique communautaire dans le domaine de l'eau »⁴⁶. Et de nombreuses mesures visent à contrôler le rejet de substances polluantes⁴⁷, à définir des normes de qualité environnementale⁴⁸ ou, encore, à protéger le milieu contre des pollutions spécifiques, par exemple, les eaux urbaines résiduaires⁴⁹ ou

les nitrates d'origine agricole⁵⁰ dont on connaît les effets sur le milieu littoral. Des activités spécifiquement côtières – baignade⁵¹ et conchyliculture⁵² – sont également visées par certains instruments communautaires définissant les objectifs de qualité des eaux dans lesquelles ces activités se pratiquent.

En matière de pollution marine qu'elle soit d'origine accidentelle ou intentionnelle, l'Union européenne s'est, également, dotée d'instruments à finalité stratégique et d'instruments très directement opérationnels. Dans la première catégorie figure, notamment, la récente directive « établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin »⁵³. Dans la seconde, on trouve, par exemple, les obligations en matière d'installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison⁵⁴.

Les accidents et les pollutions massives qu'ils ont générées ont, souvent, été les catalyseurs de l'action communautaire en matière de sécurité maritime. A cet égard, les « paquets Erika » portent bien leur nom. Les mesures adoptées par « paquets successifs » ont permis, notamment, d'interdire des navires à risques -pétroliers à simple coque- de renforcer le contrôle des navires par l'Etat du port, les pratiques des sociétés de classification et de contribuer à améliorer la surveillance du trafic dans les eaux européennes⁵⁵. L'objectif est clair : réduire les risques

⁴³Directive 2008/1/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrées de la pollution, JO n° L 24 du 29/01/2008.

⁴⁴Directive 85/337/CEE du Conseil, du 27 juin 1985, concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, JO n° L 175 du 5/07/1985 (et actes modificatifs).

⁴⁵Directive 96/82/CE du Conseil, du 9 décembre 1996, concernant la maîtrise des dangers liés aux accidents majeurs impliquant des substances dangereuses, JO n° L 10 du 14/01/1997. Un projet Interreg IIIIC « Integrated management of risks and environmental factors for a sustainable development of peripheral port cities » (IMAPS) piloté par Brest Métropole Océane (BMO) a montré l'importance des risques technologiques liés au fonctionnement d'installations dites « Seveso », souvent concentrées en zones portuaires.

⁴⁶Directive 2000/60/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 octobre 2000 établissant un cadre communautaire dans le domaine de l'eau, JO n° L 327 du 22/12/2000 (et actes modificatifs).

⁴⁷Directive 2006/11/CE du Parlement européen et du Conseil, du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté, JO n° L 64 du 4/04/2006.

⁴⁸Directive 2008/105/CE du Parlement européen et du Conseil, du 16 décembre 2008 établissant des normes de qualité environnementale dans le domaine de l'eau, JO n° L 348 du 24/12/2008.

⁴⁹Directive 91/271/CEE du Conseil, du 21 mai 1991, relative au traitement des eaux urbaines résiduaires, JO n° L 135 du 30/05/1991 (et actes modificatifs).

⁵⁰Directive 91/676/CEE du Conseil, du 12 décembre 1991, concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles, JO n° L 375 du 31/12/1991.

⁵¹Directive 2006/7/CE du Conseil, du 15 février 2006, concernant la gestion de la qualité des eaux de baignade, JO n° L 64 du 4/03/2006.

⁵²Directive 2006/113/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative à la qualité requise des eaux conchylicoles, JO n° L 376 du 27/12/2006.

⁵³Directive 2008/56/CE du Parlement européen et du Conseil, du 17 juin 2008, établissant un cadre d'action communautaire dans le domaine de la politique pour le milieu marin (directive-cadre stratégie pour le milieu marin), JO n° L 164 du 25/06/2008.

⁵⁴Directive 2000/59/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 novembre 2000, sur les installations de réception portuaires pour les déchets d'exploitation des navires et les résidus de cargaison, JO n° L 332 du 28/12/2000.

⁵⁵Voir en ce sens : Règlement 417/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 18 février 2002, relatif à l'introduction accélérée des prescriptions en matière de double coque, JO n° L 64 du 7/03/2002 ; Directive 2009/16/CE du Parlement européen et du Conseil, du 23 avril 2009, relative au contrôle par l'Etat du port, JO n° L 131 du 28/05/2009 ; Directive 2002/59/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin

d'accidents et, partant, de pollution massive des eaux côtières. De ce point de vue, les initiatives prises sont une bonne illustration de l'application du principe de l'intégration de la dimension environnementale dans une politique maritime, en l'occurrence celle des transports maritimes.

Pour une stratégie de l'Union européenne en matière de gestion des risques côtiers

« Il faut dépasser l'approche strictement législative pour mettre en place une approche stratégique »⁵⁶. L'observation faite pour la politique de l'environnement dans son ensemble vaut pour la gestion des risques côtiers. Si l'addition des instruments (cf supra) ne constitue pas une politique, les fonctions que ces instruments exercent et les méthodes qu'ils mettent en oeuvre contribuent, en revanche, à la définition d'un cadre stratégique de gestion des risques côtiers.

L'enjeu de cette démarche est fort et s'inscrit dans la matrice conceptuelle du Livre vert consacré à la politique maritime de l'Union à savoir le développement durable. Le développement durable des zones côtières et l'équilibre qu'il suppose entre ses facteurs économiques, environnementaux et sociaux doit, de toute évidence, pouvoir « s'appuyer sur une gestion efficace des risques » et « des stratégies à mettre en place à différents niveaux appropriés »⁵⁷.

Dans ce contexte, le rôle de l'Union européenne est de définir et de promouvoir un cadre stratégique de gestion des risques, de veiller à la bonne utilisation des instruments communautaires par les communautés littorales, d'adapter éventuellement les politiques sectorielles et/ou structurelles et de soutenir les initiatives nationales et régionales.

Le Livre vert s'emploie à présenter les grands axes stratégiques de gestion des risques côtiers à partir d'une définition très « rassembleuse » de l'ensemble des risques actuels et potentiels (cf supra). Cette définition va très loin puisqu'elle inclut les risques liés aux « activités illicites telles que la contrebande, l'immigration clandestine, la piraterie

et le terrorisme »⁵⁸. Cette inclusion correspond bien à la ligne méthodologique « intégrée » du Livre vert et vise des pratiques pouvant avoir des conséquences significatives sur les communautés littorales. On observera, néanmoins, que si des actes plus opérationnels de l'Union européenne appréhendent l'ensemble des catastrophes ou risques de catastrophes⁵⁹, d'autres, en revanche, excluent explicitement le risque terroriste et lui ménagent un traitement particulier⁶⁰. Il est vrai que la problématique est spécifique dans sa nature comme dans ses effets. Est-ce que les caractéristiques propres à ce type de risques permettent leur intégration, c'est-à-dire qu'on leur applique les mêmes principes stratégiques et un traitement comparable aux autres risques côtiers ? Les fonctions d'évaluation des risques, de prévention et de mobilisation des moyens de lutte s'y retrouvent, certes, mais les exigences de sûreté se fondent-elles dans une stratégie plus classique de sécurité ?

Cela posé, l'essentiel d'une stratégie de gestion des risques côtiers consiste à décliner les objectifs et les fonctions correspondantes.

« Une bonne gestion de la zone côtière doit s'appuyer sur la compréhension des systèmes naturels, de la dynamique des systèmes littoraux, des pressions et des forces motrices qui la déterminent »⁶¹. La *fonction d'identification et d'évaluation des risques* est, donc, le préalable et le point de départ obligé d'une stratégie de gestion des risques. Elle s'organise autour des instruments d'observation et de surveillance, de production d'informations et d'indicateurs, de circulation des données. La politique de recherche contribue aussi à cette compréhension globale des risques. Des dispositifs ad hoc ont été mis en place ou sont alimentés au niveau communautaire : l'Agence européenne pour l'environnement et le réseau européen d'informations

⁵⁸ Livre vert, précité, point 3.2. p. 29.

⁵⁹ Décision 2007/779/CE du Conseil du 8 novembre 2007 instituant un mécanisme communautaire de protection civile, JO n° L 314 du 1/01/12. Décision 2007/162/CE du Conseil du 5 mars 2007 instituant un instrument financier pour la protection civile, JO n° L du 10/09/2007.

⁶⁰ Communication de la Commission du 23 février 2009 : une approche communautaire de la prévention des catastrophes naturelles ou d'origine humaine, COM(2009)82 final.

⁶¹ « Vers une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières – Principes généraux et options politiques ; Programme de démonstration de l'Union européenne pour l'aménagement intégré des zones côtières ? 1997-1999. Commission européenne. Office des publications officielles des Communautés européennes, 1999, p. 12.

2002, relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic des navires, JO n° L 208 du 5/08/2002.

⁵⁶ Communication de la Commission du 24 janvier 2001 sur le 6ème programme d'action pour l'environnement, COM(2001)31 final.

⁵⁷ Projet RESPONSE, précité.

et d'observation pour l'environnement⁶², le système européen intégré de partage des données et des informations en matière d'environnement (SEIS)⁶³, l'initiative « surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité » (GMES)⁶⁴, ou encore l'infrastructure d'information géographique (INSPIRE)⁶⁵. D'autres systèmes plus spécifiques d'identification et d'évaluation des risques existent concernant les risques d'inondation⁶⁶ et d'érosion côtière⁶⁷, les risques liés au transport maritime et à la surexploitation des fonds⁶⁸. Plusieurs directives définissent, par ailleurs, les modalités d'exploitation de ces informations. De façon très opérationnelle, des évaluations cartographiques de la vulnérabilité des côtes à certains de ces risques ont été réalisées⁶⁹. Les instruments sont donc nombreux. Pour autant, la Commission dans son Livre vert, regrette que l'on « ne dispose pas de statistiques environnementales et socioéconomiques ciblées sur les côtes »⁷⁰.

L'exercice est encore plus difficile lorsqu'il s'agit d'évaluer des risques potentiels liés à des phénomènes nouveaux dont on perçoit encore mal l'évolution, l'accélération et l'aggravation possibles et, donc, les conséquences sur les zones côtières et les communautés littorales. Le 7ème Programme commun de recherche et de développement s'y emploie en priorisant l'étude du changement climatique et ses conséquences globales. Le projet Life -

Response- précité, consacré à l'impact du changement climatique sur les zones côtières contribue à dégager une méthode très concrète d'évaluation des risques avec une superposition de cartes permettant de vérifier des tendances, de se projeter dans l'avenir, d'élaborer des scénarii et constituant un système utile d'aide à la planification du littoral et à la prise de décision.

La fonction de prévention des risques correspond tout à fait aux objectifs et principes méthodologiques posés par les différents programmes de protection de l'environnement, les politiques sectorielles s'appliquant au littoral et par la stratégie de gestion intégrée des zones côtières. Il s'agit, ici, de prévenir, d'anticiper les risques actuels ou potentiels de dégradation des systèmes côtiers d'origine naturelle et/ou liés à des activités humaines.

Certains instruments de l'Union européenne ont une nature « fondamentalement » préventive. La directive relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution en est un modèle lorsqu'elle prescrit le recours au régime de l'autorisation préalable à l'établissement d'activités industrielles ou agricoles potentiellement polluantes et lorsqu'elle prévoit la fixation d'exigences liées à l'acte d'autorisation⁷¹. La généralisation de l'étude d'impact contribue pareillement à cette logique préventive⁷². Très concrètement, ces procédures préventives doivent permettre d'éviter des aménagements ou des activités inadéquats dans des zones vulnérables, des zones de protection écologique ou dans des zones classées à risques sur la base de la directive « inondations » ou de la future directive « érosion. On observe, d'ailleurs, que cette gestion préventive initiée par les textes communautaires s'exprime souvent dans un système de zonage qui doit produire ses propres conséquences juridiques.

D'autres instruments, encore, privilégient l'approche préventive en s'efforçant de contrôler les émissions polluantes à la source⁷³ ou en liant le maintien d'une activité au respect d'objectifs de qualité du milieu dans

⁶²Règlement n° 401/2009 du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relatif à l'Agence européenne pour l'environnement et au réseau européen d'information et d'observation pour l'environnement, JO n° L 126 du 21/05/2009.

⁶³Communication de la Commission du 23 janvier 2008 : « Vers un système de partage d'informations sur l'environnement (SEIS) », COM(2008)46 final, JO n° C 118 du 15/05/2008.

⁶⁴Communication de la Commission du 10 novembre 2005 : « La surveillance mondiale pour l'environnement et la sécurité (GMES), du concept à la réalité », COM(2005)565 final.

⁶⁵Directive 2007/2/CE du Parlement européen et du Conseil du 14 mars 2007 établissant une infrastructure d'information géographique dans la Communauté européenne (INSPIRE), JO n° L 108 du 25/04/2007.

⁶⁶Obligation pour les Etats membres de procéder à une évaluation préliminaire des risques in Directive précitée du 23 octobre 2007 relative à l'évaluation et à la gestion des risques d'inondation.

⁶⁷Obligation de recensement des zones prioritaires in Proposition de directive précitée du 22 septembre 2006 définissant un cadre pour la protection des sols.

⁶⁸Voir en ce sens le Livre vert précité sur la politique maritime de l'Union, spc p. 12 (processus et méthodes permettant de fournir de meilleures informations sur le trafic maritime) ou p. 37 (système safe sea net).

⁶⁹Voir, par exemple, les cartes des risques prévues par la directive précitée du 23 octobre 2007.

⁷⁰Livre vert précité sur la politique maritime de l'union, p. 28.

⁷¹Directive précitée du 15 janvier 2008 relative à la prévention et à la réduction intégrée de la pollution.

⁷²Directive précitée du 27 juin 1985 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement.

⁷³Directive précitée du 15 février 2006 concernant la pollution causée par certaines substances dangereuses déversées dans le milieu aquatique de la Communauté.

lequel elles s'exercent⁷⁴. D'autres instruments, enfin, associent l'objectif de prévention à celui de réduction des conséquences si le risque, malheureusement, se produit. L'Agenda 21, dans son chapitre consacré aux zones côtières, soulignait déjà « la nécessité de prendre les mesures préventives et les précautions voulues dans la planification et l'exécution des projets littoraux »⁷⁵. La stratégie de gestion intégrée des zones côtières entend également agir en vertu du principe de précaution⁷⁶. Conformément à la logique de précaution, les incertitudes/imprécisions scientifiques qui demeurent quant à l'apparition de phénomènes nouveaux ou quant à l'aggravation éventuelle de risques existants -conséquences difficilement « mesurables » du changement climatique sur les zones côtières : élévation du niveau de la mer, fréquence des tempêtes, accélération des phénomènes d'érosion ou d'inondation- ne doivent pas freiner l'action de l'Union européenne dans l'utilisation de ses instruments stratégiques, juridiques ou financiers. Dans ce contexte, la précaution est le seuil de déclenchement de mesures d'anticipation des risques.

On retrouve la problématique du changement climatique et de son impact au cœur de la réflexion sur la *fonction d'adaptation aux risques côtiers*. Cette fonction est inscrite à la fois dans la politique maritime de l'Union Européenne⁷⁷, tant il est vrai que les territoires proches de la mer présentent une vulnérabilité particulière, et dans la stratégie spécifique définie notamment dans le Livre blanc du 1er avril 2009 préconisant de « s'adapter aux changements climatiques et d'atténuer les effets du réchauffement sur la population, l'économie et l'environnement »⁷⁸. Le document de travail accompagnant ce Livre blanc s'interroge sur la façon d'intégrer cette adaptation dans les politiques maritimes et côtières de l'Union⁷⁹. La Commission considère, à cet égard, que les

politiques ou les actes de l'Union européenne s'appliquant aux zones maritimes et côtières ont permis la mise en place d'orientations, de cadres stratégiques ou de mécanismes de nature à faciliter l'adaptation au changement climatique : notion de politique maritime intégrée, nouvelle politique de la pêche, stratégie de conservation du milieu marin ou encore, de façon plus technique, gestion de bassin hydrographique, plan de gestion du risque d'inondation, gestion intégrée des zones côtières. Pour la Commission, le caractère intégré ainsi que la souplesse de ces différents instruments « peuvent faciliter l'adaptation »⁸⁰.

Au-delà de ces considérations stratégiques, il s'agit, aussi, d'organiser la défense contre la mer, donc de protéger concrètement les zones en situation de risques par des infrastructures, des travaux de défense adéquats, lourds et exigeants en termes d'investissements, ce qui soulève les questions de la responsabilité, du financement public de ces travaux et de la participation de l'Union européenne à travers, notamment, ses instruments financiers de la politique de cohésion économique et sociale.

Reste *la dernière fonction, celle relative à l'intervention*, à la lutte contre un risque qui s'est produit et qui, parfois même, génère une véritable situation de catastrophe dont il s'agit, pour le moins, de réduire les effets. L'Union européenne a contribué, ces dernières années, à la préparation, à l'organisation de procédures de gestion de crises, à la mobilisation et à la coordination des moyens. En matière de lutte contre la pollution marine, des catastrophes comme celles de l'Amoco Cadiz ou de l'Erika ont joué un rôle déclencheur conduisant, notamment, à la mise en oeuvre du programme d'action des Communautés européennes en matière de contrôle et de réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures en mer⁸¹, à la création de la Task force communautaire ou de l'Agence européenne pour la sécurité maritime⁸². Le « cadre communautaire de coopération dans le domaine de la

⁷⁴Voir en ce sens les directives précitées relatives à la qualité des eaux de baignade ou des eaux conchylicoles.

⁷⁵Agenda 21, Conférence de Rio sur l'environnement et le développement, juin 1992.

⁷⁶Recommandation précitée du 30/05/2002 relative à la mise en oeuvre d'une stratégie de gestion intégrée des zones côtières en Europe, Ch. 2, b).

⁷⁷Voir Livre vert précité sur la politique maritime de l'union, spc. pp. 15, 17, 29.

⁷⁸White paper – Adapting to climate change : towards a european framework for action, Bruxelles, 1/04/2009, COM(2009)147 final.

⁷⁹Commission staff working document accompanying the white paper : Climate change and water, coasts and marine issues, Bruxelles, 1/04/2009, SEC(2009)386.

⁸⁰Document précité, Climate change and water, coasts and marine issues, p. 5.

⁸¹Résolution du Conseil du 26 juin 1978 instituant un programme d'action des Communautés européennes en matière de contrôle et de réduction de la pollution causée par le déversement d'hydrocarbures en mer, JO n° C 162, 8/07/1978, p. 1.

⁸²Règlement CE n° 1406/2002 du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2002, instituant une Agence européenne pour la sécurité maritime, JO n° L 208 du 5/08/2002.

pollution marine accidentelle ou intentionnelle »⁸³ a vocation à perfectionner le dispositif existant et vise à renforcer la coopération, l'assistance mutuelle et, ainsi, à améliorer les capacités d'intervention des Etats confrontés à une pollution massive.

Cette fonction d'intervention se retrouve, naturellement, dans de nombreuses directives relatives à la protection de l'environnement associée, le plus souvent, à la fonction de prévention. La directive « Seveso » précitée, par exemple, s'attache à prévenir les accidents majeurs impliquant des substances dangereuses mais aussi à limiter leurs conséquences par l'établissement de plans d'urgence interne et externe.

Au-delà de ces actions sectorielles, l'Union européenne tend, désormais, à promouvoir une politique de protection civile, « globale » c'est-à-dire visant à protéger les personnes, les biens et l'environnement contre la diversité des catastrophes susceptibles de se produire. Un mécanisme de coopération destiné à améliorer la coordination de l'intervention des services de secours de la protection civile dans le cas d'urgence majeure - préparation et réaction aux urgences- est institué⁸⁴ et financé⁸⁵. La détermination à agir dans cette direction est confirmée dans une communication de la Commission destinée à renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne aux catastrophes naturelles ou d'origine humaine⁸⁶. De la même manière, le Livre vert préconisait une coopération plus étroite des moyens de surveillance et de secours en cas de catastrophe.⁸⁷

Conclusion

Il est aisé de vérifier l'existence, voire l'abondance des instruments communautaires participant à la gestion des risques côtiers. Ils ont été adoptés au « fil de l'eau », parfois en réaction à des catastrophes, souvent dans des cadres ou des politiques sectoriels créant ainsi un nouveau risque, celui de la dispersion et du cloisonnement. Il s'agit, désormais, de donner à l'ensemble la cohérence et la lisibilité indispensables à une véritable stratégie de gestion des risques et de lui garantir les meilleures conditions d'application possibles.

Par nature, l'aménagement intégré des zones côtières offre un cadre adapté à cette gestion des risques non seulement parce qu'elle fonde l'intégration des milieux, des activités et des instruments mais aussi parce qu'il s'agit, au final, « d'incorporer les risques dans les décisions de planification et d'investissements »⁸⁸. La gestion des risques apparaît, dès lors, comme l'un des leviers d'une stratégie d'aménagement intégré des zones côtières. Elle participe à la même ambition -couvrir un espace terrestre et maritime, saisir la totalité des situations-, elle en a la même nature préventive et elle tend à une utilisation adaptée de l'ensemble des outils juridiques et financiers disponibles.

⁸³Décision n° 2850/2000/CE du Parlement européen et du Conseil, du 20 décembre 2000, établissant un cadre communautaire de coopération dans le domaine de la pollution marine accidentelle ou intentionnelle, JO n° L 332 du 28/12/2000.

⁸⁴Décision 2007/779/CE, Euratom du Conseil, du 8 novembre 2007, instituant un mécanisme communautaire de protection civile, JO n° L 314 du 1/12/2007.

⁸⁵Décision 2007/162/CE, Euratom du Conseil, du 5 mars 2007, instituant un instrument financier pour la protection civile, JO n° L 71 du 10/03/2007.

⁸⁶Communication de la Commission au Parlement européen et au Conseil, du 5 mars 2008 : « Renforcer la capacité de réaction de l'Union européenne en cas de catastrophes », COM(2008)130 final.

⁸⁷Livre vert, précité, sur la politique maritime de l'union européenne, p. 30, point 3.2.

⁸⁸Voir note 15