



## **Autorité environnementale**

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

[www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr](http://www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr)

# Note de l'Autorité environnementale sur les projets stratégiques des grands ports maritimes

n° Ae : 2015-N-04

## Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

*L'Autorité environnementale<sup>1</sup> du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), s'est réunie le 25 mai 2016, à Paris. L'ordre du jour comportait, notamment, la version de consultation de la note sur les projets stratégiques des grands ports maritimes.*

*Étaient présents et ont délibéré : Fabienne Allag-Dhuisme, Christian Barthod, Barbara Bour-Desprez, Marc Clément, Thierry Galibert, Claire Hubert, Philippe Ledenvic, Serge Muller, François-Régis Orizet, Thérèse Perrin, Pierre-Alain Roche, Mauricette Steinfelder, Gabriel Ullmann, Eric Vindimian.*

*En application du § 2.4.1 du règlement intérieur du CGEDD, chacun des membres délibérants cités ci-dessus atteste qu'aucun intérêt particulier ou élément dans ses activités passées ou présentes n'est de nature à mettre en cause son impartialité dans l'avis à donner sur le projet qui fait l'objet du présent avis.*

*Étaient absents ou excusés : Sophie Fonquernie, Etienne Lefebvre, François Letourneux, Gabriel Ullmann.*

\* \*

*11 grands ports maritimes institués par l'État, en application de la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, ont soumis à l'Ae deux volets de leur projet stratégique.*

*Les objectifs de la présente note sont les suivants :*

- effectuer une synthèse commentée des avis qu'elle a rendus sur ces projets<sup>2</sup> ;*
- présenter, au vu de ce retour d'expérience, du point de vue de l'Ae, des pistes d'amélioration possibles, pour la mise en œuvre de ces projets stratégiques ainsi qu'en prévision de l'élaboration du projet stratégique pour la période suivante.*

**Il est rappelé ici que la présente note est rédigée au regard des avis émis par l'Ae à la date de sa délibération, des réflexions et questionnements qu'ils ont suscités en son sein et avec différentes parties prenantes, ainsi que de la législation et de la réglementation alors en vigueur.**

<sup>1</sup> Désignée ci-après par Ae.

<sup>2</sup> Les avis de l'Ae sont listés en annexe page 31 avec des liens permettant de les télécharger

# Sommaire

Rappel des modalités d'élaboration .....	6
Note détaillée.....	7
<b>1</b> <b>Champ de l'évaluation environnementale .....</b>	<b>7</b>
1.1 <b>Espace couvert par le projet stratégique .....</b>	<b>7</b>
1.2 <b>Le calendrier des projets stratégiques.....</b>	<b>8</b>
1.3 <b>Le rôle du GPM.....</b>	<b>8</b>
1.4 <b>La gestion des espaces naturels.....</b>	<b>9</b>
1.5 <b>Les interfaces ville / port.....</b>	<b>10</b>
1.6 <b>L'articulation entre le projet stratégique et les projets .....</b>	<b>10</b>
1.7 <b>Les infrastructures de transport.....</b>	<b>11</b>
1.8 <b>La cohérence des stratégies portuaires .....</b>	<b>12</b>
<b>2</b> <b>Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae .....</b>	<b>14</b>
<b>3</b> <b>Analyse des avis de l'Ae pour les principaux enjeux environnementaux.....</b>	<b>14</b>
<b>3.1</b> <b>Impacts sur la biodiversité.....</b>	<b>14</b>
3.1.1 <b>Qualité de l'état initial et amélioration de la connaissance .....</b>	<b>15</b>
3.1.2 <b>Politique foncière .....</b>	<b>16</b>
3.1.3 <b>Évaluation des incidences sur les sites Natura 2000.....</b>	<b>17</b>
3.1.4 <b>Milieux sensibles des DOM.....</b>	<b>18</b>
3.1.5 <b>Impacts sur l'estuaire et les milieux aquatiques .....</b>	<b>18</b>
3.1.6 <b>Mesures d'évitement, de réduction et de compensation .....</b>	<b>19</b>
<b>3.2</b> <b>Qualité de l'air, nuisances sonores et risques sanitaires .....</b>	<b>20</b>
<b>3.3</b> <b>Risques naturels et technologiques.....</b>	<b>22</b>
3.3.1 <b>Risques technologiques.....</b>	<b>22</b>
3.3.2 <b>Risques de submersion marine.....</b>	<b>23</b>
3.3.3 <b>Autres risques d'inondation.....</b>	<b>23</b>
<b>3.4</b> <b>Gestion des matériaux de dragages .....</b>	<b>24</b>
<b>3.5</b> <b>Transfert modal vers fer et fluvial .....</b>	<b>25</b>
<b>3.6</b> <b>Émissions de gaz à effet de serre et consommation d'énergie .....</b>	<b>26</b>
<b>4</b> <b>Questions d'ordre méthodologique.....</b>	<b>26</b>
4.1 <b>Analyse de l'état initial de l'environnement .....</b>	<b>26</b>
4.2 <b>Articulation avec les plans et programmes .....</b>	<b>27</b>
4.3 <b>Définition d'un scénario de référence et analyse des solutions de substitution raisonnables.....</b>	<b>28</b>
4.4 <b>Motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement .....</b>	<b>29</b>
4.5 <b>Dispositif de suivi.....</b>	<b>29</b>
<b>Annexe I .....</b>	<b>31</b>

## Présentation de la note

Les grands ports maritimes (GPM) sont des établissements publics institués par l'Etat, en application de la loi du 4 juillet 2008<sup>3</sup> portant réforme portuaire. Cette loi a confié aux grands ports maritimes plusieurs missions dont notamment :

- la réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes,
- la gestion et la valorisation du domaine portuaire,
- la gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels,
- la construction et l'entretien de l'infrastructure portuaire, notamment des bassins et terre-pleins, ainsi que des voies et terminaux de desserte terrestre, notamment ferroviaire et fluviale.

L'article L.5312-13 du code des transports prévoit que « *le projet stratégique de chaque grand port maritime détermine ses grandes orientations, les modalités de son action et les dépenses et recettes prévisionnelles nécessaires à sa mise en œuvre* ». Le contenu de ce projet stratégique est fixé par l'article R.5312-63 du code des transports, l'article R.122-17 (33°) du code de l'environnement prévoyant que ses volets 4° et 5° doivent faire l'objet d'une évaluation environnementale<sup>4</sup> : *"Le projet stratégique traite notamment : [...]"*

*4° De la politique d'aménagement et de développement durable du port, identifiant la vocation des différents espaces portuaires, notamment ceux présentant des enjeux de protection de la nature dont il prévoit les modalités de gestion. Cette section du projet stratégique comporte les documents graphiques mentionnés à l'article [L. 5312-13](#). Elle traite également des relations du port avec les collectivités sur le territoire desquelles il s'étend ;*

*5° Des dessertes du port et de la politique du grand port maritime en faveur de l'intermodalité, notamment de la stratégie du port pour le transport ferroviaire et le transport fluvial".*

L'Ae a donc été saisie entre juillet 2014 et septembre 2015 de l'ensemble des projets stratégiques des GPM pour la période 2014-2019 : il s'agissait des premiers projets stratégiques pour les GPM des départements d'outremer (DOM) et des seconds projets stratégiques pour les GPM métropolitains, ceux élaborés sur la période précédente (2009-2013) n'étant pas encore soumis à évaluation environnementale. L'annexe page 31 liste les onze avis et fournit les liens vers ces avis publiés sur le site de l'Ae.

La préparation des projets stratégiques et des avis de l'Ae les concernant a conduit à plusieurs échanges réguliers entre plusieurs services du ministère chargé de l'environnement et des transports, les grands ports maritimes et l'Ae.

La présente note s'attache à :

- présenter les questions soulevées lors de ces échanges ;
- compiler et synthétiser les recommandations formulées par l'Ae dans ses avis ;

<sup>3</sup> Désormais codifiée notamment aux articles L.5312-1 et suivants du code des transports

<sup>4</sup> Pour mémoire, les autres volets des projets stratégiques *"traitent"* :

*1° Du positionnement stratégique et de la politique de développement de l'établissement ;*

*2° Des aspects économiques et financiers, notamment des moyens prévisionnels dont dispose l'établissement pour réaliser ses objectifs, des programmes d'investissements et de la politique d'intéressement des salariés ;*

*3° En application des [dispositions de l'article 8 de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008](#) et des dispositions de l'article [L. 5312-4](#), des modalités retenues pour l'exploitation des outillages et du recours à des filiales ; [...]"*

- formuler des propositions en prévision de la mise en œuvre des plans stratégiques 2014-2019 et faciliter la prise en compte de ses recommandations à l'occasion de la préparation des plans stratégiques pour la période suivante.

Le principal objet de cette note est d'apporter un retour d'expérience synthétique, sans valeur prescriptive, de ce que l'Ae a pu retirer de ces premières évaluations environnementales qui ont fortement mobilisé les GPM. Elle peut donc être considérée comme un appui aux parties prenantes et aux responsables pour la définition d'orientations stratégiques durables comme pour la prise en compte de l'environnement dans leurs projets, ainsi que pour les projets stratégiques ultérieurs. Même si ces enseignements ne sont tirés que des évaluations environnementales des projets stratégiques des GPM, certaines parties de cette note restent suffisamment génériques pour être utiles à la réflexion stratégique d'autres ports, maritimes et fluviaux.

Cette note ne tient pas compte des compléments éventuels apportés dans les mémoires produits par les grands ports maritimes, en réponse aux recommandations des avis de l'Ae. L'Ae a pris connaissance avec intérêt de ces documents dont certains sont très élaborés. Ils attestent d'une volonté générale de progrès dans la prise en compte des enjeux environnementaux par les GPM. Néanmoins, l'exercice de mise en commun des avis de l'Ae qui constitue la base de cette note ne pouvait être construit que sur les avis rendus publics de l'Ae, l'Ae n'ayant pas compétence pour émettre un avis sur les mémoires en réponse qui lui sont informellement adressés.

# Rappel des modalités d'élaboration

Les modalités d'élaboration des projets stratégiques des grands ports maritimes sont précisées à l'article R.5312-64 du code des transports :

*«Le projet stratégique est présenté par le directoire au conseil de surveillance accompagné de l'avis du conseil de développement et, pour les aspects pouvant concerner les milieux naturels, de l'avis du conseil scientifique d'estuaire pour les estuaires mentionnés à l'article 16 de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.*

*Il est transmis aux ministres chargés des ports maritimes, de l'économie et du budget, après approbation du conseil de surveillance.*

*A l'exception des 4° et 5° de l'article R. 5312-63, il est révisé dans les cinq ans suivant son adoption ou sa précédente révision. Les sections correspondant aux 4° et 5° de l'article R. 5312-63 sont révisées lorsque le positionnement stratégique ou politique de l'établissement le nécessite. La révision du projet stratégique est opérée selon les mêmes modalités que son élaboration. »*

En application de l'article R. 122-21 du code de l'environnement, le dossier transmis à l'Ae pour évaluation environnementale comporte « *le projet de plan, son rapport d'évaluation environnementale ainsi que l'ensemble des pièces et avis exigés par les réglementations, et qui auront été rendus à la date de la saisine* ». Conformément au même article, l'Ae est compétente pour formuler un avis sur le rapport d'évaluation environnementale et sur le projet de plan, tel que défini dans l'article R. 122-17 (33°)<sup>5</sup>.

Une fois approuvé par le conseil de surveillance du GPM, en application de l'article L.122-8 du code de l'environnement, le projet est mis à la disposition du public accompagné de son rapport d'évaluation environnementale et de l'avis de l'Ae. Les observations et propositions du public sont prises en considération par le GPM.

Selon l'article L. 122-10 du même code, « *lorsque le plan a été adopté, l'autorité qui l'a arrêté en informe le public, l'autorité administrative de l'État compétente en matière d'environnement<sup>6</sup> et, le cas échéant, les autorités des autres États membres de la Communauté européenne consultés. Elle met à leur disposition les informations suivantes :*

*1° Le plan ou le document ;*

*2° Une déclaration résumant :*

- la manière dont il a été tenu compte du rapport établi en application de l'article L. 122-6 et des consultations auxquelles il a été procédé ;*
- les motifs qui ont fondé les choix opérés par le plan ou le document, compte tenu des diverses solutions envisagées ;*
- les mesures destinées à évaluer les incidences sur l'environnement de la mise en œuvre du plan ou du document. »*

<sup>5</sup> Dans plusieurs de ses avis comme dans cette note, l'Ae a préféré, pour en faciliter la lecture, ainsi que l'appréciation des principaux enjeux, adopter une structure ne distinguant pas formellement ce qui relève de l'analyse du rapport environnemental et ce qui relève de la prise en compte de l'environnement dans le plan

<sup>6</sup> L'Ae, dans le cas de ces plans

# Note détaillée

## 1 Champ de l'évaluation environnementale

Selon le code de l'environnement, les volets 4° et 5° des projets stratégiques des grands ports maritimes constituent un plan<sup>7</sup> soumis à évaluation environnementale et devant faire l'objet d'un avis de l'autorité environnementale. Sauf dans un cas, l'Ae a disposé, dans le cadre de l'instruction des dossiers, de l'ensemble des volets des projets stratégiques (voir page 4). L'Ae n'a pas produit d'analyse exhaustive des autres volets. Elle a le plus souvent recommandé d'apporter des précisions sur plusieurs points nécessaires à la compréhension de la stratégie des grands ports maritimes, eux-mêmes pouvant alors conduire à des conséquences importantes sur plusieurs enjeux environnementaux

### 1.1 Espace couvert par le projet stratégique

L'espace servant de référence est *a priori* celui de la circonscription portuaire. Dans quelques cas, le périmètre de cette circonscription n'était pas rappelé. L'Ae a alors recommandé qu'il soit précisé dans le rapport de l'évaluation environnementale. Dans un cas, ce périmètre était en cours de définition et même d'extension par acquisitions foncières<sup>8</sup>. L'Ae a alors recommandé que sa délimitation intervienne rapidement.<sup>9</sup>

Dans tous les cas, cette clarification apparaît être un préalable à la définition des zones d'étude de l'évaluation environnementale, même quand le projet stratégique ne prévoit pas nécessairement de projet sur certains secteurs.

Sans pouvoir en donner une définition générique précise *a priori*, les zones d'étude doivent, pour chaque enjeu identifié, couvrir le territoire sur lequel les activités portuaires sont susceptibles d'avoir un effet direct ou indirect notable. Sauf exception justifiée, elles concernent au moins la circonscription portuaire. Elles ne sauraient néanmoins ignorer les zones terrestres, estuariennes et marines directement exposées aux impacts liés à l'activité portuaire, ni les éventuelles conséquences indirectes de cette activité (par exemple liés aux flux de transport qu'elle génère).

La définition du domaine relevant de la responsabilité du GPM est une information fondamentale pour l'ensemble de l'évaluation environnementale. Cela vaut en particulier pour la partie maritime du domaine portuaire, parfois moins aisément identifiable que sa partie terrestre. Cette remarque s'applique notamment à l'étendue du périmètre sur lequel porte l'évaluation de l'état initial et au champ à prendre en compte pour les effets cumulés et induits,

Les zones d'étude peuvent également concerner, le cas échéant, un estuaire pris dans sa globalité et sa fonctionnalité, et l'« hinterland »<sup>10</sup> des grands ports maritimes. Pour certains projets généralement bien identifiés dans les projets stratégiques, les effets environnementaux peuvent être significatifs à ces échelles<sup>11</sup>.

---

<sup>7</sup> Au sens de l'article R.122-17 du code de l'environnement qui liste les plans, programmes et documents de planification devant faire l'objet d'une évaluation environnementale.

<sup>8</sup> Avis sur le projet du [GPM de Guyane](#)

<sup>9</sup> Avis sur le projet du [GPM de Rouen](#) pages 17 et 18

<sup>10</sup> Désigne la zone d'influence et d'attraction économique d'un port.

<sup>11</sup> Cf projet de réouverture au trafic fret de la ligne Serqueux-Gisors (GPM du Havre)

## 1.2 Le calendrier des projets stratégiques

Tous les projets présentés à l'Ae portent sur la période 2014–2019. Les GPM métropolitains disposaient de projets stratégiques sur la période antérieure, mais ils n'étaient pas soumis à évaluation environnementale. Il s'agit à l'inverse des premiers projets pour les ports ultramarins.

La dimension stratégique de ces projets semble, en règle générale, s'accommoder difficilement d'échéances aussi rapprochées. Même si les orientations économiques et les projets qui sont nécessaires pour les mettre en œuvre peuvent connaître des inflexions significatives, tant les délais de réalisation de ces projets que l'inertie des évolutions environnementales rendent un pas de temps de cinq ans relativement faible. L'Ae a pu alors constater les difficultés des GPM à proposer des scénarios présentant des effets suffisamment différenciés sur un délai aussi court. Dans quelques cas, l'Ae a relevé la différence d'horizons retenus dans le projet stratégique (à 10 ans) et dans son évaluation environnementale (à 5 ans), y compris internes au dossier dont elle a été saisie, ceci pouvant alors entraîner une incertitude sur le scénario « de projet » retenu.

Conscients de cette difficulté, certains GPM ont pris soin d'analyser de façon approfondie les résultats de leur précédent projet stratégique (sur l'ensemble des volets) et de présenter leur démarche stratégique à 10 ans. Une telle démarche donne un éclairage sur la continuité ou l'inflexion des grandes orientations dans une perspective de 15 ans, à la fois pour la stratégie portuaire et pour une prise de recul appropriée pour la plupart des enjeux environnementaux.

## 1.3 Le rôle du GPM

Certains projets stratégiques et leurs évaluations environnementales se focalisent sur les responsabilités spécifiques du GPM, en tant qu'opérateur d'activités portuaires, voire en tant que propriétaire de parcelles. Cette interprétation ne semble pas tirer toutes les conséquences de la loi de 2008. Les volets 4°) et 5°) du projet stratégique confèrent aux GPM des missions nouvelles en termes d'aménagement du territoire portuaire ou d'organisation des flux de transports, en cohérence avec les orientations stratégiques visant à développer les activités économiques portuaires.

Ainsi, sans attendre de développements systématiques sur l'écologie industrielle ou l'économie circulaire (néanmoins parfois évoqués dans certains projets stratégiques), l'Ae a eu l'occasion de recommander aux GPM dans plusieurs cas de préciser la façon dont ils articulent leurs actions en faveur de l'environnement, avec les occupants et les usagers du domaine portuaire, dans le cadre de leur mission d'aménageur et de gestion de ce domaine.

Cela emporte alors des conséquences potentiellement importantes pour l'évaluation environnementale, qui doit prendre en compte les impacts induits par le projet stratégique, par exemple en termes d'accueil de nouveaux occupants, sur le domaine portuaire ou même à proximité, de compatibilité avec des activités à risques ou de structuration des infrastructures de transports. Il est aussi apparu utile à l'Ae qu'une telle présentation rappelle explicitement ce qui relève de la responsabilité de l'Etat, que ce soit en termes de maîtrise d'ouvrage directe, de tutelle ou d'autorité de police. Ceci vaut également pour la présentation des éventuelles mesures d'évitement, de réduction et de compensation.

Un des principaux objectifs retenu par les projets stratégiques des GPM est d'augmenter le trafic maritime. Il est pourtant frappant de constater que peu de rapports environnementaux traitent, même *a minima*, des effets des augmentations des trafics maritimes pourtant inscrites dans cer-



tains scénarios les plus ambitieux<sup>12</sup>. Les impacts sur les milieux marins de ces augmentations n'ont pas été suffisamment étudiées, y compris en termes de production de déchets et de trafic terrestre induit et *in fine* d'augmentation de gaz à effet de serre.

Les conseils de développement, créés par la loi du 4 juillet 2008 (article L. 5312-11 du code des transports), permettent de réunir l'ensemble des acteurs impliqués dans la vie portuaire et peuvent émettre des propositions. Au vu de certains des problèmes environnementaux identifiés (par exemple, choix de la cote des chenaux, risques de submersion, intermodalité, état de référence environnemental<sup>13</sup>, scénario de référence etc.), cette possibilité a semblé à l'Ae intéressante pour aborder ces questions environnementales à un niveau stratégique.

#### **1.4 La gestion des espaces naturels**

Tous les plans stratégiques examinés présentent une approche cloisonnée de la gestion des milieux naturels : dans plusieurs cas, ce cloisonnement résulte d'une application conforme à des documents d'urbanisme de portée supérieure. En particulier, dans de nombreux cas, les circonscriptions portuaires sont incluses dans les territoires plus larges de directives territoriales d'aménagement en métropole ou de schéma d'aménagement régional dans les départements d'outre-mer. La portée prescriptive de ces documents, selon des zonages le plus souvent assez finement délimités, s'impose à toutes les autorités chargées de mission d'aménagement.

L'Ae estime néanmoins nécessaire une approche des impacts environnementaux fondée sur les fonctionnalités des milieux.

Ainsi, dans de nombreux cas, les GPM ont élaboré et mettent en œuvre des plans de gestion des espaces naturels (PGEN) ou documents équivalents, dont certains sont particulièrement développés. De façon systématique, l'Ae a recommandé, pour la complète information du public, que ces plans soient annexés au projet stratégique et joints au dossier à l'occasion de la consultation réglementaire. Elle a également souvent recommandé qu'outre l'identification des espaces et des enjeux, le dossier précise les missions et modalités de gestion de ces espaces, que le GPM en soit propriétaire ou gestionnaire, cette mission relevant pleinement, pour l'Ae, de celles prévues par la loi du 4 juillet 2008, précisée par l'article R.5312-63 4 du code des transports<sup>14</sup>.

A ce jour, les PGEN présentent néanmoins des limites communes :

- leur périmètre porte avant tout, sinon exclusivement, sur les espaces identifiés comme naturels dans les documents d'urbanisme stratégique, alors que, parfois, des espaces au moins aussi riches sont également présents sur des secteurs recensés comme « urbanisables » dans ces mêmes documents d'urbanisme ;
- dans le même esprit, les continuités écologiques terrestres et marines (interaction terre-mer au niveau des estuaires, notamment) ne sont pas systématiquement présentées et analysées avec les espaces naturels gérés par d'autres gestionnaires (le plus souvent, le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) et des réserves naturelles nationales (RNN)), alors que leurs fonctionnalités écologiques sont indissociables et qu'il paraît peu pertinent de retenir uniquement des indicateurs de sur-

<sup>12</sup> Dans tous les projets qui lui ont été soumis, l'Ae a pu constater la stabilité, voire la baisse des trafics sur la période des précédents projets stratégiques, pour des raisons compréhensibles (crise économique, baisse de certaines activités (hydrocarbures), transition liée à la réforme portuaire...)

<sup>13</sup> En cohérence avec les dispositions spécifiques à l'évaluation des incidences Natura 2000.

<sup>14</sup> Avis sur le projet du [GPM de Marseille](#) page 11

face de milieux naturels et de population d'espèces naturelles, sans évoquer les enjeux systémiques de ces espaces naturels ;

- de façon générale, l'analyse de l'état initial devrait pleinement intégrer l'ensemble des espaces naturels et urbanisables de la circonscription portuaire, ainsi que les territoires voisins pouvant présenter des fonctionnalités écologiques en synergie avec celles des espaces portuaires, y compris les milieux littoraux, les espaces interstitiels, les annexes hydrauliques, etc. Les schémas régionaux de cohérence écologique (SRCE) ainsi que les travaux et concertations ayant présidé à leur adoption ont vocation à être pleinement pris en compte. L'Ae a pu constater, dans certains cas, que cette liaison ne semblait pas établie, ou n'était pas explicite<sup>15</sup>, y compris pour des SRCE en vigueur ou en voie d'adoption<sup>16</sup>. L'Ae ne méconnaît pas la difficulté d'une telle approche qui ne peut être adoptée immédiatement. Néanmoins, dans les cas où la fonctionnalité écologique d'ensemble est clairement identifiée, il peut-être plus aisé de prendre en compte d'emblée le périmètre où elle est renseignée.

Ces analyses ont même conduit l'Ae dans certains cas à s'interroger sur la cohérence des zonages des documents d'urbanisme supérieurs, généralement arrêtés à un moment où les connaissances naturalistes n'étaient pas aussi développées qu'aujourd'hui, leur portée juridique pouvant même être un obstacle à une application objectivée et hiérarchisée de la démarche d'évitement, de réduction et de compensation.

### ***1.5 Les interfaces ville / port***

L'imbrication des activités portuaires dans les villes est extrêmement variable selon les ports : dans certains cas (La Rochelle, boucle de la Seine à Rouen, bassin est du GPM de Marseille...), les territoires portuaires contribuent très directement à la vie urbaine. Dans quelques autres cas (Le Havre, Dunkerque, Marseille, Dégrad-des-Cannes...), les territoires portuaires bordent les quartiers urbains de certaines communes, parfois dans une grande proximité avec des activités industrielles polluantes et présentant des nuisances : la question posée est plus souvent celle de la compatibilité d'un tel voisinage avec les implantations urbaines.

L'Ae a pu constater, dans de nombreux cas, que des démarches stratégiques avaient pu être engagées plusieurs années avant le projet stratégique et avaient permis de définir le cadre d'une vision partagée de l'aménagement. Sans traiter *a priori* de toutes les questions environnementales pertinentes<sup>17</sup>, un tel cadre, le plus souvent concerté avec les collectivités locales concernées, apparaît utile comme base de départ pour la réflexion stratégique et contribue à faciliter l'analyse de l'état initial de l'évaluation environnementale stratégique. À l'inverse, faute de telles démarches, les espaces « de contact » peuvent apparaître comme des zones de conflit potentiel, sur lesquelles il paraît plus difficile de maîtriser les effets environnementaux des décisions d'aménagement les plus stratégiques<sup>18</sup>.

### ***1.6 L'articulation entre le projet stratégique et les projets***

Un projet stratégique et son évaluation environnementale doivent permettre d'anticiper les impacts environnementaux des projets prévus sur le domaine portuaire et de prévoir suffisamment tôt les mesures permettant de les éviter ou de les réduire.

<sup>15</sup> Avis sur le projet du [GPM de Marseille](#) page 20

<sup>16</sup> Dans au moins un cas, le périmètre du SRCE s'arrête même aux limites de la circonscription portuaire, ce qui apparaît curieux, alors que la fonction d'un SRCE est de recenser et préserver les continuités écologiques.

<sup>17</sup> Par exemple, en termes de bruit, de transport de matières dangereuses ou de réhabilitation de sites pollués

<sup>18</sup> Avis sur le projet du [GPM de la Réunion](#) et les bassins ouest pour le projet du [GPM de Marseille](#) page 9

L'Ae a pu noter des difficultés à établir le lien entre le projet stratégique et les projets de travaux du GPM. Il importe notamment, pour la bonne compréhension des enjeux du projet stratégique, de connaître le degré de réalisation des projets engagés et leur perspective d'achèvement<sup>19</sup>, le degré d'avancement des processus de décision concernant les projets en cours d'élaboration, notamment les échéances des décisions irréversibles, ainsi que les perspectives à plus long terme pour des projets dont le principe n'est pas encore arrêté.

Dans plusieurs cas, l'information selon laquelle certains projets auraient été abandonnés n'apparaissait pas explicitement, alors même qu'elle avait déjà été rendue publique, ce qui eût été une clarification utile pour le public.

L'Ae garde en mémoire que le projet stratégique est en partie construit autour de projets dont certains relèvent d'évaluations environnementales propres. Les dispositions de la directive 2001/42/CE « plans et programmes » prévoient que dans un tel cas « d'ensemble hiérarchisé » d'opérations soumises à évaluation, il n'y a pas lieu de répéter l'évaluation mais d'évaluer chaque aspect au stade du processus le plus pertinent.

Sauf exception, les dossiers soumis à l'Ae ne permettent pas toujours de savoir comment les projets susceptibles d'être développés au cours de la période du projet stratégique prendront en compte les informations et mesures qu'il prévoit. *A minima*, les enjeux devraient être traités de façon cohérente (hiérarchisation, proportionnalité) par le plan et par ses projets. Il est admis que le niveau de détail entre l'évaluation environnementale du projet stratégique et l'étude d'impact des projets ne peut être le même, des études de détail étant en particulier nécessaires pour appréhender correctement certains enjeux. Les enjeux les plus forts ont néanmoins vocation à faire l'objet de développements approfondis dans le rapport environnemental, afin de pouvoir en tirer des conséquences appropriées, notamment par des mesures cohérentes avec la stratégie portuaire.

Dans certains cas, les GPM disposent d'un cahier des charges à l'attention des porteurs de projets désireux de s'installer sur le domaine portuaire. Pour s'assurer de leur mise en œuvre des mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues par l'évaluation environnementale du projet stratégique, il serait opportun de préciser comment elles seront déclinées pour les projets, qu'ils soient portés par le GPM ou par un autre maître d'ouvrage. De manière plus générale, ces plans présentent les mêmes faiblesses que la plupart des plans et programmes examinés par l'Ae : ils peinent à tirer explicitement des conclusions de l'évaluation environnementale pour préciser un premier cahier des charges environnemental des projets prévus, permettant d'éviter a priori le risque d'effet notable (étude d'impact) ou significatif (évaluation d'incidences Natura 2000), à tout le moins pour identifier explicitement les points sensibles que les études d'impact des différents projets devront analyser de manière approfondie.

En sens inverse, il est parfois apparu que l'évaluation environnementale n'avait pas nécessairement intégré les données environnementales recueillies, dans le cadre du suivi de projets importants en cours de réalisation<sup>20</sup>.

## ***1.7 Les infrastructures de transport***

La loi du 4 juillet 2008 a prévu le transfert de certaines infrastructures ferroviaires aux GPM, qui étaient déjà gestionnaires d'une part importante des infrastructures routières de leur circonscrip-

---

<sup>19</sup> Dans deux avis, la saisine tardive de l'Ae l'a conduite à constater que les projets les plus importants avaient été engagés, ce qui réduit fortement la portée du document stratégique.

<sup>20</sup> Avis sur le projet du [GPM de La Martinique](#) page 22

tion. Le volet 5° du projet stratégique a vocation à présenter la cohérence de l'ensemble de ces infrastructures au profit de la stratégie de report modal du port.

L'Ae a pu constater, le plus souvent, la forte sensibilité environnementale des projets visant à faciliter le transfert modal du trafic maritime vers le trafic fluvial. À ce stade, la plupart de ces projets ne semblent pas être retenus pour un début de réalisation dans le calendrier des prochains projets stratégiques, même si parfois les études se poursuivent.

En revanche, la stratégie concernant les autres types d'infrastructures (routières notamment) n'était pas toujours explicitée, les GPM la présentant le plus souvent comme relevant de l'initiative d'autres gestionnaires (l'Etat, les conseils départementaux, les métropoles, les communes, etc.). Comme pour les espaces naturels, l'évaluation environnementale des projets stratégiques peut difficilement être abordée de façon intégrée si elle ne prend pas en compte, dans l'ensemble de ses volets, les scénarios prévus en termes de développements d'infrastructures terrestres. Même si la contribution propre aux impacts environnementaux des infrastructures portuaires du GPM n'est pas toujours la plus importante, l'objet de l'évaluation environnementale est de pouvoir appréhender leur contribution spécifique, par rapport à un schéma de développement global, voire de mieux apprécier en quoi la stratégie du port nécessite ou induit des développements ayant vocation à être portés par d'autres maîtres d'ouvrage. Dans ce cas, leurs impacts environnementaux doivent être considérés comme des effets indirects de la stratégie portuaire.

### ***1.8 La cohérence des stratégies portuaires***

Dans la plupart des cas, plusieurs GPM ont des marchés et champs d'action communs et complémentaires. C'est notamment le cas des ports du Havre, de Rouen et de Paris<sup>21</sup> qui ont initié une collaboration stratégique (HAROPA 2030). Cette collaboration porte à la fois sur la coordination et la mise en cohérence de leurs projets stratégiques, ainsi que, dans une moindre mesure, sur leurs orientations environnementales. L'Ae s'est exprimée positivement sur ces démarches, encourageant à un rapprochement accru des stratégies d'aménagement, de gestion des espaces naturels et des outils environnementaux développés dans les projets stratégiques, et en conséquence des rapports d'évaluation environnementale.

L'Ae a souhaité rappeler, dans son avis sur le [GPM de Bordeaux](#), l'avis du conseil scientifique de l'estuaire de la Gironde (CSEG) : « *Le GPMB souhaite "améliorer" et/ou "maintenir" le tirant d'eau à 10,5 m par coefficient 50. Dans un contexte où "les ports d'estuaire font cependant face à des restrictions naturelles ne leur permettant pas de suivre de manière concurrentielle et durable cette course au tirant d'eau", il serait souhaitable de mieux expliciter la liaison entre gestion du tirant d'eau, volumes dragués, gestion des vases et impacts environnementaux. Les contraintes générées par "cette course au tirant d'eau" auraient nécessité une analyse stratégique et prospective intégrée, au regard des facteurs que sont le changement global et sa composante climatique, l'évolution des connaissances sur les milieux sensibles, la réforme territoriale et ses conséquences sur la nouvelle gouvernance régionale (complémentarité avec le port de La Rochelle et évolution des relations économiques et sociales des deux rives de la Gironde aval)* ». Cet avis, auquel l'Ae adhère et qui peut concerner d'autres GPM, s'adresse potentiellement à plusieurs autorités et encourage celles-ci à partager une stratégie nationale qui assignerait une vocation à chaque port en tenant notamment compte de considérations environnementales. L'Ae a bien noté qu'il existait une concertation entre les GPM et avec leur tutelle. Mais celle-ci, à quelques exceptions près dans les

---

<sup>21</sup> Le port de Paris n'est pas un grand port maritime. Il n'est donc pas soumis à l'obligation d'établir un projet stratégique soumis à évaluation environnementale.

projets stratégiques qu'elle a examinés, ne semble pas encore avoir produit tous les bénéfices escomptés, notamment environnementaux.

L'Ae s'est interrogée sur les autres cas pour lesquels cette articulation est peu ou pas abordée (Antilles<sup>22</sup> d'une part, façade Atlantique<sup>23</sup> d'autre part). L'Ae souligne que de telles stratégies communes pourraient avoir des bénéfices économiques autant qu'environnementaux. Il lui apparaîtrait opportun que les premières initiatives en ce sens soient généralisées.

---

<sup>22</sup> Avis sur les projets du [GPM de Guadeloupe](#) page 9 et du [GPM de La Martinique](#) page 13

<sup>23</sup> Avis sur les projets du [GPM de Bordeaux](#) page 16, du [GPM de Nantes Saint-Nazaire](#) page 10

## 2 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Beaucoup d'enjeux environnementaux sont communs à plusieurs grands ports. Les questions de biodiversité et de continuité écologique, de qualité de l'air et de nuisances sonores et de risque sont communes à pratiquement tous les ports ; viennent ensuite les impacts sur la qualité de l'estuaire ou des milieux littoraux notamment pour les ports situés au sein d'un estuaire :

- les domaines portuaires des GPM présentant des dimensions importantes et se situant par définition sur le littoral, leurs milieux naturels présentent des enjeux écologiques majeurs.
- beaucoup de ports sont très proches des villes : les pollutions atmosphériques résultent soit des activités portuaires en propre, soit des activités industrielles accueillies sur le domaine portuaire, soit des infrastructures de transports et de leur trafic induit.
- la présence d'activités industrielles lourdes (raffinage, pétrochimie, chimie de base), ainsi que de stockage de matières inflammables et de produits toxiques est une source de risques pour les populations riveraines de même que pour toutes les autres activités accueillies sur le domaine portuaire. C'est également une source importante de transport de matières dangereuses.
- situés en bord de mer, les domaines portuaires sont sujets aux risques de submersion marine.
- tant la création de nouvelles darses ou de nouveaux quais que l'entretien des darses, chenaux et quais existants, peuvent nécessiter des dragages de volumes importants de sédiments, pour partie potentiellement pollués, puis leur gestion dans des installations à terre ou leur immersion en mer. Toutes ces opérations peuvent occasionner des impacts qualitatifs sur les milieux marins, ainsi que sur la qualité de l'eau.
- enfin, la question de l'intermodalité, et ses conséquences en termes d'émissions de gaz à effet de serre et de consommations d'énergie, apparaissent également comme des enjeux forts pour lesquels l'Ae a repris plusieurs recommandations convergentes.

La suite de cet avis se focalise donc sur ces enjeux.

On peut également relever que l'approvisionnement en eaux douces, l'assainissement des eaux usées et de ruissellement et la gestion des déchets constituent assez systématiquement des enjeux plus importants pour les GPM ultramarins que pour ceux de la métropole.

## 3 Analyse des avis de l'Ae pour les principaux enjeux environnementaux

### 3.1 Impacts sur la biodiversité

Les zones portuaires constituent un écotone<sup>24</sup> à l'interface des écosystèmes terrestres et aquatiques. Ces interfaces sont fragiles et jouent un rôle important pour le fonctionnement des écosystèmes qui les bordent. Elles servent de corridors pour la migration des espèces et sont aussi des lieux d'importation d'espèces exotiques envahissantes. L'enjeu est particulièrement fort dans les îles, particulièrement vulnérables à cet égard. Certains GPM sont situés à proximité ou même inté-

<sup>24</sup> L'écotone est la zone de transition écologique entre deux écosystèmes.

généralement au sein de sites relevant de la directive Natura 2000<sup>25</sup>, les éléments ci-dessous s'appliquent *a fortiori* à ces cas. L'impact de l'aménagement portuaire est donc une question environnementale majeure, au cœur de leur projet stratégique (volet 4). Certains GPM avaient engagé l'élaboration de plans d'aménagement et de développement durables, ayant vocation à décliner plus finement les documents d'urbanisme stratégique. Sans avoir de position sur ce point, la compréhension de l'Ae est que de tels plans mériteraient d'être pleinement intégrés dans les projets stratégiques des GPM, le volet 4) en constituant un des principaux supports.

### 3.1.1 Qualité de l'état initial et amélioration de la connaissance

L'Ae a souligné, dans ses recommandations, l'importance d'une caractérisation précise, quantitative et cartographique de l'état initial de l'intégralité des espaces naturels des GPM, en prenant pleinement en compte la valeur fonctionnelle des milieux et en tenant compte des espaces voisins. Elle a relevé de temps à autre un défaut de caractérisation des zones humides.

L'Ae reconnaît que le choix de « l'état initial de référence » n'est pas toujours aisé et implique une bonne connaissance de l'évolution des systèmes naturels. Il ne lui semble pas possible d'apporter *a priori* une réponse qui serait universellement applicable. Par exemple, lorsqu'une partie des terrains concernés sont inclus dans des sites Natura 2000, les dates de désignation de ces sites (ZPS ou inscription sur la liste des SIC) constituent le plus souvent la référence pour la définition de l'état de conservation des espèces qui ont justifié ces désignations. Même quand ces dates sont bien antérieures à la période du projet stratégique, les GPM ont pu ultérieurement réaliser des travaux importants ou accueillir de nombreuses activités susceptibles de produire des effets notables sur une durée longue. Ces projets ont généralement fait l'objet de mesures de réduction ou de compensation qui, elles aussi, ont pu produire des effets notables<sup>26</sup>. Il serait alors peu représentatif et peu opérant de ne pas tenir compte de tels effets dans la dynamique de ces sites.

Pour des raisons similaires, les projets décidés mais non encore réalisés, et dont l'état initial ne peut donc rendre compte des effets, doivent être intégrés dans l'analyse des impacts.

Sauf dans quelques cas (ports ultramarins, notamment), la problématique des espèces exotiques envahissantes semble encore incomplètement prise en compte, alors que les navires peuvent constituer des vecteurs très propices à leur propagation. Cette dimension devrait donc être prise en compte dans l'état initial des projets, comme dans des mesures de prévention qui concernent le transport maritime.

Enfin, le suivi requis dans l'évaluation environnementale des projets stratégiques devrait en particulier viser à maintenir une connaissance fine des milieux naturels et des fonctionnalités écologiques ou à la compléter, que ce soit pour les enjeux importants d'ores et déjà connus ou pour ceux identifiés par le projet stratégique comme imparfaitement documentés. L'Ae a souligné les lacunes de cette connaissance lorsqu'elle s'appuie sur des données anciennes ou sur une bibliographie sommaire<sup>27</sup>. Un tel suivi est en effet indispensable pour établir l'état initial nécessaire aux évaluations environnementales des plans stratégiques ultérieurs, mais aussi utile comme référence commune pour établir l'état initial des projets qui seront présentés pendant la période du projet

<sup>25</sup> Les sites Natura 2000 constituent un réseau européen en application de la directive 79/409/CEE « Oiseaux » (codifiée en 2009) et de la directive 92/43/CEE « Habitats faune flore », garantissant l'état de conservation favorable des habitats et espèces d'intérêt communautaire. Les sites inventoriés au titre de la directive « habitats » sont des sites d'intérêt communautaire (SIC) ou des zones spéciales de conservation (ZSC), ceux qui le sont au titre de la directive « oiseaux » sont des zones de protection spéciale (ZPS). La directive Natura 2000 ne concerne pas les DOM.

<sup>26</sup> Avis sur le projet du [GPM du Havre](#)

<sup>27</sup> Avis sur le projet du [GPM de La Martinique](#) page 20.



stratégique, ainsi que pour suivre les effets des mesures d'évitement, de réduction ou de compensation du plan stratégique et de celle de ces projets.

En particulier, l'Ae relève qu'au titre de leur dispositif de suivi, chaque projet stratégique pourrait comporter des programmes d'études pour mieux comprendre le fonctionnement des écosystèmes de leur domaine portuaire (terrestre, estuarien, littoral et marin). Il pourrait notamment avoir pour objectif de définir des paramètres représentatifs de la fonctionnalité écologique des milieux, qu'il est souvent difficile de synthétiser par un indicateur standard. Certains ports soutiennent dans ce but des programmes de recherche des universités et centres de recherche locaux<sup>28</sup>, initiative dont l'Ae a pu constater les effets bénéfiques pour la prise en compte de l'environnement. Sur le plan plus opérationnel, l'Ae a encouragé, dans ses avis, le développement d'approches fonctionnelles et d'indicateurs de fonctionnalité, en cohérence avec les programmes de surveillance discutés ou soutenus dans d'autres cadres (schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux, plans d'action pour le milieu marin, sites Natura 2000 et aires marines protégées, conseil scientifique d'estuaire, GIP estuaire...), en vue d'une capitalisation de l'ensemble de ces connaissances, de façon cohérente.

### 3.1.2 Politique foncière

En général, les projets stratégiques confirment la conscience qu'ont les GPM des enjeux de préservation des espaces naturels liés aux besoins de surfaces pour leurs activités. Par exemple, l'Ae a constaté que cette préoccupation apparaissait dans certaines stratégies : « *reconstruction du port sur le port* » au [GPM de Rouen](#).

Dans plusieurs GPM, les inventaires fonciers n'apparaissent pas toujours clairement consolidés. Ainsi, les documents d'urbanisme définissent *a priori* les espaces naturels et les espaces urbanisables. Il apparaît bien souvent que ces "espaces *a priori* urbanisables" ne sont néanmoins pas susceptibles de l'être aisément. Le cas le plus fréquent est celui d'espaces à caractère naturel bénéficiant de protections plus ou moins fortes ou de secteurs exposés à des risques technologiques qui interdisent de fait toute nouvelle activité avec une présence humaine. L'Ae a donc recommandé, dans plusieurs cas, que le foncier urbanisable – ce que les GPM appellent communément "*la réserve foncière*" – soit plus précisément caractérisé, en présentant plus explicitement les évolutions de consommation foncière, sur des périodes comparables.

Cela a conduit l'Ae, pour la plupart des GPM, à recommander de mieux justifier ce qui est présenté comme un besoin d'artificialisation d'espaces fonciers, les surfaces évoquées pouvant avoir des valeurs écologiques très différentes et n'étant pas nécessairement mobilisables pour tous types d'activités.

Ces informations lui apparaissent en effet nécessaires pour apprécier la portée de la prise en compte de la démarche d'évitement et de réduction dans la stratégie d'aménagement. La question de la densification de certains secteurs, notamment ceux dédiés à la logistique, a été soulevée. Celle de la restructuration de secteurs accueillant des activités désormais en régression a également été posée. Un avis a par ailleurs relevé que les implantations des activités portuaires avaient plutôt été décidées au fil de l'eau, sans réellement optimiser l'occupation de l'espace. L'ensemble de ces constats incite à ce que des démarches d'"optimisation foncière" soient engagées au sein du volet 4) du projet stratégique.

<sup>28</sup> Avis sur le projet du [GPM de Bordeaux](#) (Chapitre 1.2.4 page 14 de l'avis)



### 3.1.3 Évaluation des incidences sur les sites Natura 2000

L'article L. 414-4 du code de l'environnement précise que les documents de planification « *susceptibles d'affecter de manière significative un site Natura 2000, individuellement ou en raison de leurs effets cumulés, doivent faire l'objet d'une évaluation de leurs incidences au regard des objectifs de conservation du site, dénommée ci-après « évaluation des incidences Natura 2000 »* ». Cette évaluation doit donc apparaître explicitement au sein de l'étude d'impact et prendre en compte les caractéristiques du ou des sites Natura 2000 sur lesquels le GPM est susceptible d'exercer un impact. Le même article prévoit que : « *L'autorité chargée d'autoriser, d'approuver ou de recevoir la déclaration s'oppose à tout document de planification [...] si l'évaluation des incidences requise [...] n'a pas été réalisée, si elle se révèle insuffisante ou s'il en résulte que [sa] réalisation porterait atteinte aux objectifs de conservation d'un site Natura 2000.* »

L'étude d'incidences Natura 2000 revêt donc une importance particulière. L'Ae rappelle la nécessité que le maître d'ouvrage prenne connaissance des recommandations figurant dans les guides méthodologiques publiés en 2000 et 2001 par la Commission européenne<sup>29</sup>. Elle a également élaboré une note relative à l'évaluation des incidences Natura 2000<sup>30</sup> pour les projets, plans et programmes.

Une des questions majeures de l'évaluation des incidences Natura 2000 est la notion de respect de l'intégrité des sites. Il s'agit, d'après le guide méthodologique de l'UE de « *la cohérence de la structure et de la fonction écologique du site, sur toute sa superficie, ou les habitats, les complexes d'habitats ou les populations d'espèces pour lesquels le site a été ou sera classé.* » L'Ae souligne l'importance de bien présenter les objectifs de conservation des sites, notamment par la prise en compte des données publiées au sein des formulaires standards de données (FSD) et des documents d'objectifs (DOCOB) qui devraient figurer dans l'évaluation de l'état initial<sup>31</sup> mais considère qu'il n'est pas légitime de fonder les analyses exclusivement sur ces données. Il convient en effet d'examiner préalablement d'une part les enjeux du projet stratégique au regard des espèces et des habitats naturels listés dans la première partie du FSD comme ayant justifié la désignation du site, et d'autre part le niveau de précision et de fiabilité des données naturalistes disponibles sur le site Natura 2000, afin de pouvoir apprécier objectivement la proportionnalité des efforts d'inventaire à consentir au regard des enjeux du site<sup>32</sup>.

Il peut apparaître que l'état de référence pris par l'évaluation environnementale pour le site ait évolué depuis sa désignation au sein du réseau Natura 2000. L'Ae a eu l'occasion de recommander d'effectuer une rapide mise en perspective par rapport cette situation au titre de l'état initial<sup>33</sup>.

De façon générale, et faute d'une telle analyse préalable, les évaluations d'incidences Natura 2000 sont apparues à l'Ae trop souvent qualitatives, insuffisamment ciblées sur les habitats naturels et les espèces portant les objectifs de conservation des sites. Même si les projets stratégiques des GPM ne font pas exception par rapport à cette recommandation récurrente de l'Ae sur les plans et programmes, une telle identification des enjeux prioritaires au regard des sites Natura 2000 serait pour les GPM un outil de gestion et d'aménagement de leur domaine, tant pour la conception de

<sup>29</sup> « Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive habitats (92/43/CEE », 2000), « Évaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000, Guide de conseils méthodologiques de l'article 6, paragraphes 3 et 4, de la directive «habitats» 92/43/CEE, 76 pages, novembre 2001) »

<sup>30</sup> Note 2015-N-03 à paraître le 2 mars 2016

<sup>31</sup> Avis sur le projet du [GPM de Rouen](#) page 29

<sup>32</sup> Avis sur les projets du [GPM de Dunkerque](#) page 16, du [GPM du Havre](#) page 23

<sup>33</sup> Avis sur les projets du [GPM du Havre](#) page 18, du [GPM de Rouen](#) page 21

leur stratégie, pour l'évaluation de leurs incidences, que pour l'appui à l'implantation de nouveaux projets.

L'Ae insiste également sur la prise en compte des effets cumulés avec les autres projets et documents de planification susceptibles d'incidences sur ces sites.

L'Ae a également constaté des incertitudes dans la conclusion sur les incidences Natura 2000 : elle recommande dans ce cas de conclure explicitement sur l'absence ou non d'incidences significatives<sup>34</sup>, les incertitudes devant être levées par des études idoines<sup>35</sup>, le cas échéant en recourant à une tierce expertise.

### 3.1.4 Milieux sensibles des DOM

Natura 2000 n'étant pas applicable dans les DOM, l'Ae a systématiquement prêté une attention aux écosystèmes spécifiques des DOM, généralement d'une grande richesse écologique.

En particulier, certains sites présentent une importance toute particulière, par exemple :

- le site de Folle Anse à Marie-Galante, un des principaux sites de la Guadeloupe pour la ponte des tortues marines et secteur de concentration des groupes reproducteurs de baleines à bosse<sup>36</sup> ;
- la baie de Fort-de-France, en Martinique, qui comporte deux écosystèmes remarquables : les récifs coralliens et les herbiers de phanérogames marines qui constituent, comme la mangrove, un écosystème fixateur de sédiments et de CO<sub>2</sub><sup>37</sup>. L'Ae a également recommandé d'approfondir l'analyse de l'état initial relatif aux habitats des espèces faunistiques sensibles qui ont justifié la création du sanctuaire Agoa<sup>38</sup> pour la conservation des cétacés et d'analyser les effets de dérangement des trafics maritimes sur les mammifères marins<sup>39</sup> ;
- l'estuaire du Mahury, en Guyane, où le Lamentin, mammifère aquatique protégé inscrit sur la liste rouge de l'UICN<sup>40</sup> est devenu très rare. L'Ae a souligné l'importance de mieux évaluer les impacts sur les mangroves.

L'Ae a le plus souvent recommandé de clarifier l'orientation de principe et l'état d'avancement de certains projets pouvant affecter ces secteurs d'exception.

### 3.1.5 Impacts sur l'estuaire et les milieux aquatiques

La quasi-totalité des GPM de métropole sont installés sur les rives d'un estuaire (Bordeaux, Nantes Saint-Nazaire, Le Havre et Rouen) ou d'une zone côtière à forts enjeux écologiques (La Rochelle, Marseille, La Réunion). La protection de ces milieux fragiles au fonctionnement complexe requiert une attention particulière : il convient de bien les analyser. Il importe notamment de bien prendre en compte le fonctionnement hydrosédimentaire et écologique des estuaires au sein des évaluations environnementales. L'Ae a d'ailleurs apprécié la prise de conscience de l'enjeu de préservation des estuaires<sup>41</sup> par les GPM. Toutefois, dans l'ensemble, les analyses concernant les milieux estuariens et marins sont apparus moins complètes que pour les milieux terrestres, que ce soit

<sup>34</sup> Avis sur les projets du [GPM de Dunkerque](#) page 26, du [GPM de la Rochelle](#) page 19

<sup>35</sup> Avis sur le projet du [GPM de Bordeaux](#) page 27

<sup>36</sup> Avis sur le projet du [GPM de Guadeloupe](#) page 12

<sup>37</sup> Avis sur le projet du [GPM de La Martinique](#) page 21

<sup>38</sup> Aire marine protégée reconnue comme « *aire spécialement protégée d'importance caribéenne* » au titre de la convention internationale de mer régionale de Carthage de 1983

<sup>39</sup> Avis sur le projet du [GPM de La Martinique](#) page 26

<sup>40</sup> UICN : union internationale pour la conservation de la nature

<sup>41</sup> Avis sur le projet du [GPM de Nantes Saint-Nazaire](#) page 11, tout en recommandant de préciser les effets d'une éventuelle suppression de la vasière de Méan et des aménagements envisagés du Grand Tourteau et de Cheviré.

celle de l'état initial ou celle des impacts du projet stratégique et les mesures correspondantes. Elles devraient être plus développées en cohérence avec les plans d'action pour le milieu marin.

De façon ciblée, l'Ae a également eu l'occasion de souligner l'importance de la préservation du pertuis charentais et du pertuis d'Antioche<sup>42</sup> sites qui cumulent de nombreuses activités portuaires, nautiques, conchylicoles et récréatives au sein de milieux fragiles. Elle a également souligné l'intérêt d'évaluer les impacts sur les milieux côtiers en rade de Marseille et aux abords des bassins ouest du GPM de Marseille du fait notamment des mouillages d'attentes dans ces zones.

Les ports constituent des zones artificialisées susceptibles de modifier significativement la qualité des eaux rejetées dans le milieu naturel à l'aval de leurs installations. L'Ae est bien consciente qu'une partie, parfois importante, des pollutions des eaux ne sont pas liées aux activités du GPM mais proviennent de l'amont et transitent par les installations des ports, ou sont générées par les activités accueillies sur le domaine portuaire. Les plans stratégiques doivent aborder ces questions dans une optique de respect des objectifs de la directive cadre sur l'eau et de compatibilité avec les SDAGE<sup>43</sup> et les PAMM<sup>44</sup>. L'Ae a eu l'occasion de recommander une meilleure articulation avec ces schémas, y compris ceux en cours d'élaboration, lorsqu'elle estimait que les plans stratégiques étaient perfectibles sur ce point. Ces objectifs concernent aussi bien les questions hydromorphologiques que la qualité de l'eau.

### 3.1.6 Mesures d'évitement, de réduction et de compensation

L'Ae a relevé, de façon assez systématique, le caractère qualitatif et peu précis des mesures d'évitement, de réduction et de compensation présentées dans les rapports environnementaux. Ceci se traduit le plus souvent par des listes assez fournies de mesures, sans hiérarchisation explicite, ni traduction concrète territorialisée. Alors que, la plupart du temps, de nombreux projets se sont implantés dans le domaine des GPM au cours des dernières années moyennant un ensemble de mesures, parfois conséquent, d'évitement, de réduction et de compensation, les projets stratégiques font rarement ressortir des orientations de nature stratégique sur ce volet.

Elle a pu apprécier, à plusieurs reprises, les efforts de reconstitution d'habitats favorables pour certaines espèces<sup>45</sup>.

Pour ce qui concerne les mesures de compensation, l'Ae s'attache à vérifier que les éléments présentés dans le dossier les décrivent de façon précise<sup>46</sup> et démontrent le caractère opérationnel des compensations proposées en termes de maintien des fonctionnalités écologiques sur le long terme<sup>47</sup>. Cela implique que les impacts soient correctement identifiés et analysés au préalable<sup>48</sup>. Cette prise en compte des fonctionnalités écologiques implique une vision à l'échelle du GPM dans son ensemble<sup>49</sup>, mais aussi en tenant compte des espaces naturels voisins (terrestres, marins, saumâtres ou fluviaux) pour tenir compte de l'ensemble des fonctionnalités écologiques.

Dans plusieurs cas importants, l'Ae a insisté sur la nécessité d'inscrire les mesures de compensation de destruction d'habitats et d'espèces protégées dans une approche globale du domaine portuaire, avec plusieurs objectifs :

<sup>42</sup> Avis sur le projet du [GPM de la Rochelle](#)

<sup>43</sup> Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux

<sup>44</sup> Plans d'action pour le milieu marin

<sup>45</sup> Mais, par exemple, le [GPM de Guyane](#) n'a pas semblé en revanche intégrer suffisamment les questions de protection d'espèces comme le Lamentin ou la tortue luth pourtant protégés au niveau international.

<sup>46</sup> Avis sur le projet du [GPM de Guadeloupe](#) page 17

<sup>47</sup> Avis sur le projet du [GPM de Nantes Saint-Nazaire](#) page 26

<sup>48</sup> Avis sur les projets du [GPM de La Martinique](#) page 27 et du [GPM de Dunkerque](#) page 13

<sup>49</sup> Ce qui ne doit pas se traduire par une perte de traçabilité des responsabilités de chaque porteur de projet comme l'Ae l'a indiqué dans l'avis sur le projet stratégique du [GPM du Havre](#) page 26

- garantir la fonctionnalité des mesures prévues ;
- améliorer la prévisibilité pour les porteurs de projets des mesures qui pourraient leur être imposées et préserver les capacités futures d'aménagement du domaine ;
- assurer une articulation optimale de ces mesures avec la gestion des espaces naturels voisins, et en particulier de l'éventuelle additionnalité des mesures prises par plusieurs maîtres d'ouvrage et gestionnaires d'espaces naturels<sup>50</sup>.

Pour l'Ae, des mesures de compensation « impact par impact », pour un projet donné, doivent trouver leur cohérence dans une telle approche globale, d'où l'importance pour un projet stratégique de la définir.

L'Ae a également souligné l'intérêt de coupler des stratégies de ports voisins pour la mise en place de mesures compensatoires<sup>51</sup>. Elle attache aussi, de façon encore accrue pour ce point, une grande importance aux mesures de suivi, celles-ci devant permettre de vérifier que les mesures fonctionnent comme prévu. Enfin, le dossier doit, selon l'Ae, préciser ce qu'il est prévu de mettre en œuvre dans les cas où ces mesures compensatoires s'avèreraient décevantes par rapport aux objectifs initiaux<sup>52</sup>.

### ***3.2 Qualité de l'air, nuisances sonores et risques sanitaires***

La question des rejets de polluants dans l'air et de leur impact pour la santé humaine au voisinage des installations portuaires apparaît dans la quasi totalité des GPM de France. C'est notamment le cas dans tous les ports métropolitains. La pollution atmosphérique n'est le plus souvent que partiellement liée aux activités portuaires ; elle est plus systématiquement liée aux activités industrielles de la circonscription portuaire ou à proximité, ainsi qu'aux rejets des navires et aux transports induits par les activités portuaires.

L'Ae considère que cet enjeu mérite une attention plus soutenue que ce qu'elle a pu constater dans la plupart des cas, notamment par la prise en compte plus affirmée de cet enjeu dans les choix d'aménagement du projet stratégique et la mise en place de mesures de réduction proportionnées à ces risques.

L'Ae a régulièrement constaté des lacunes dans la description de l'état initial de la qualité de l'air. Il conviendrait en particulier de fournir pour chaque polluant majeur<sup>53</sup> les chroniques de concentration dans l'air et les nombres de jours de dépassement des valeurs réglementaires. Dans certains cas, l'Ae a pu recommander, faute d'autres données disponibles, de prévoir la réalisation de campagnes de mesures spécifiques. Une vigilance accrue doit être la règle quand le port est situé au sein d'un site qui fait l'objet d'un contentieux entre la France et la Commission européenne du fait du dépassement des normes de pollution de l'air<sup>54</sup> ; les sites portuaires concernés en France sont Bordeaux, Dunkerque, Marseille et la Réunion. Ces domaines portuaires sont le plus souvent couverts par des associations agréées de surveillance de la qualité de l'air. Néanmoins, dans certains cas, les données peuvent faire défaut, les évaluations environnementales ne palliant pas tou-

<sup>50</sup> Avis sur le projet du [GPM de Marseille](#) page 26 et du [GPM du Havre](#) page 27

<sup>51</sup> Avis sur le projet du [GPM de Rouen](#) page 32 et du [GPM du Havre](#) page 26

<sup>52</sup> Avis sur le projet du [GPM de la Réunion](#) page 17

<sup>53</sup> Certains polluants importants n'étant en outre pas évoqués

<sup>54</sup> Pour certaines particules fines (PM10), la France a été plusieurs fois mise en demeure pour non respect du seuil fixé à 50 µg/m<sup>3</sup> à ne pas dépasser plus de 35 jours par an. « *Les zones concernées sont Marseille, Toulon, Avignon, Paris, Valenciennes, Dunkerque, Lille, le territoire du Nord Pas-de-Calais, Grenoble, Montbéliard/Belfort, Lyon, le reste de la région Rhône-Alpes, la zone côtière urbanisée des Alpes-Maritimes, Bordeaux, la Réunion et Strasbourg* » ([http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-11-596\\_fr.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-11-596_fr.htm))

jours ces manques. Un tel défaut pourrait devenir problématique pour les secteurs de développement stratégique, en particulier lors de l'autorisation de nouveaux projets.

Les rapports environnementaux ne rappellent pas toujours systématiquement les émissions atmosphériques connues, ceci permettant pourtant de mettre en perspective les émissions des différentes sources de pollution et leurs évolutions prévisibles, notamment compte tenu des améliorations liées au progrès technique et du renforcement de la réglementation.

Les évaluations environnementales produites n'abordent que rarement les émissions atmosphériques des trafics induits par les activités portuaires, que ce soit celles des navires, compte tenu de la nature des combustibles utilisés, ou celles des poids lourds, des locotracteurs et des véhicules légers générés par ces activités, alors qu'elles sont très directement liées au volet 5° du projet stratégique. Ces informations permettront de mieux cibler les mesures de réduction à prévoir par les différents maîtres d'ouvrage concernés.

La pollution de l'air constitue avant tout un enjeu de santé publique, pour le public mais aussi et avant tout pour les travailleurs. L'Ae s'attache également à ce que le respect des normes d'émission ou le non dépassement des valeurs réglementaires ne se substitue pas à une évaluation quantitative des risques sanitaires. Cette évaluation permet d'informer le public sur la réalité de ces risques et d'anticiper sur les effets, positifs ou négatifs, des aménagements projetés. Il s'agit d'un point clé pour la concertation avec le public<sup>55</sup>.

Certaines évaluations environnementales comportent un état des lieux des risques sanitaires sur l'ensemble du territoire portuaire<sup>56</sup>. L'Ae ne peut qu'encourager la réalisation de telles études dans les rapports environnementaux des projets stratégiques, *a fortiori* lorsque des valeurs limites sont dépassées : ceci lui semble être un facteur nécessaire de mise en confiance du public. Ce dialogue éclairé peut permettre au GPM de montrer les efforts consentis pour diminuer les impacts sanitaires et permet de mieux justifier l'ampleur des investissements notamment en matière de transfert modal.

L'Ae a également remarqué qu'il existait des initiatives intéressantes en matière de lutte contre la pollution de l'air au sein des projets stratégiques des GPM. Ces ambitions ne sont pas toujours mises en avant ou bien valorisées par les maîtres d'ouvrage. L'Ae a pu recommander, par exemple, « *d'expliciter les progrès en matière d'émissions de polluants atmosphériques découlant des ambitions d'aménagement de la ZIP [de Dunkerque] dans la logique de l'économie circulaire* ». Elle a souligné également l'intérêt de projets d'avitaillement des navires en gaz naturel liquéfié, du raccordement électrique des navires à quai, du développement de la multimodalité par plusieurs GPM mais aurait apprécié de trouver dans les projets des éléments sur les conséquences prévisibles de ces stratégies en termes de qualité de l'air et de santé.

L'Ae considère que ce volet pourrait prévoir une réflexion plus poussée en termes d'orientations d'aménagement, de projets communs de développement coordonné utilisant les meilleures technologies disponibles pour réduire la pollution de l'air. Elle pourrait également conduire à des dé-

---

<sup>55</sup> Plusieurs études du programme de recherche Liteau ont montré que de nombreux conflits entre les autorités portuaires et les riverains avaient pour origine un déficit de concertation. Programme Liteau III : [Développement industriel-portuaire, enjeux socio-environnementaux et gestion des territoires dans les ports de commerce. Réalités françaises, comparaisons internationales](#). Ce projet montre notamment les conflits et concertations autour des ports de Dunkerque, le Havre et Marseille.

<sup>56</sup> Avis sur le projet stratégique du [GPM de Marseille](#)

marches coordonnées (SPPPI<sup>57</sup>, réglementation,...) avec les services de l'Etat, vis-à-vis des différents industriels et autres entreprises présents ou circulant dans le domaine portuaire.

De la même façon, l'ambiance sonore dans l'état initial et les impacts en termes de bruit sont très peu abordés. Sans attendre un inventaire exhaustif sur l'ensemble du domaine portuaire, on s'attendrait *a minima* à savoir si certains secteurs présentent une sensibilité particulière. Par exemple, l'existence des points noirs de bruit pourraient être rappelés, de même que leur éventuel traitement. L'Ae rappelle que la politique de résorption des points noirs de bruit<sup>58</sup>, si elle ne constitue pas une obligation réglementaire, procède cependant de la transcription en droit français de la directive européenne 2002/49/CE du 25 juin 2002 laquelle comporte trois objectifs :

- Établir des cartes stratégiques de bruit ;
- Mettre en place des plans d'actions ;
- Garantir l'information du public.

L'Ae invite donc les GPM à participer à cet effort de réduction des points noirs de bruit aux côtés des collectivités territoriales et des gestionnaires de grandes infrastructures et à inscrire ces actions au sein de leurs plans stratégiques.

### **3.3 Risques naturels et technologiques**

Les ports abritent des activités industrielles diverses et sont des lieux d'accueil, de manipulation et de stockage de produits combustibles ou explosifs (hydrocarbures, charbon, bois, céréales, pulvérisants...). La prévention de ces risques est donc un enjeu majeur relevé par l'Ae pour la majorité des établissements portuaires. Les études de dangers sont souvent renvoyées à celles qui seront réalisées dans le cadre de chaque projet. L'Ae considère que, sans aller jusqu'au niveau de détail propre à chaque installation, il importe d'aborder plus complètement les risques dans les évaluations environnementales des projets stratégiques, ceci pouvant avoir des conséquences importantes sur les choix stratégiques en termes de disponibilité foncière, d'aménagement ou d'infrastructures portuaires.

#### **3.3.1 Risques technologiques**

Les risques technologiques sont trop souvent, pour l'Ae, présentés comme une prérogative propre à chacune des installations classées ou nucléaires présentes sur l'emprise portuaire ou à proximité immédiate, sous le seul contrôle des services de l'Etat et, le cas échéant, de l'Autorité de sûreté nucléaire. Les projets stratégiques et leurs évaluations s'appuient au mieux sur les études de dangers, analyses de sûreté et sur les plans de prévention des risques technologiques (PPRT), ce qui serait souhaitable pour tous les projets stratégiques. Cependant, l'Ae considère que la seule citation du PPRT ne suffit pas à éclairer le public et le décideur sur la prise en compte des risques technologiques par le GPM. Ainsi a-t-il été recommandé d'en détailler la présentation<sup>59</sup>, de préciser les prescriptions particulières du PPRT pour le GPM<sup>60</sup> ou encore de cartographier les enjeux de risque technologique pour les habitants<sup>61</sup>. Pour l'Ae, les risques liés au transport de matières dangereuses sont également des enjeux importants pour les GPM. Ils ont parfois été tout simplement ignorés<sup>62</sup> ou abordés de façon trop succincte<sup>63</sup>.

<sup>57</sup> Secrétariats permanents pour la prévention des pollutions industrielles (terminologie courante, mais variable selon les secteurs)

<sup>58</sup> Voir à ce propos la [note de l'Autorité environnementale sur la prise en compte du bruit dans les projets d'infrastructures de transport routier et ferroviaire. 2015-N-02](#)

<sup>59</sup> Avis sur les projets du [GPM de Dunkerque](#) page 18 et du [GPM de Marseille](#) page 20.

<sup>60</sup> Avis sur le projet du [GPM de Guadeloupe](#) page 14.

<sup>61</sup> Avis sur les projets du [GPM de Nantes Saint-Nazaire](#) page 19 et 25 et du [GPM de Bordeaux](#) page 21.

<sup>62</sup> Avis sur le projet du [GPM de Marseille](#) pages 20 et 27.



Au delà de la bonne caractérisation et de la présentation transparente des risques, l'Ae ne souscrit pas à l'impression qui résulte de cette présentation selon laquelle les risques technologiques ne seraient qu'une donnée d'entrée des projets stratégiques, qu'aucune de leurs orientations ne pourrait prévenir ou optimiser. L'Ae a fait référence dans ses avis sur les projets stratégiques des GPM de Dunkerque, de Nantes – Saint-Nazaire et de Marseille<sup>64</sup> à la circulaire du 25 juin 2013 de la ministre chargée de l'écologie relative au traitement des plates-formes économiques dans le cadre des plans de prévention des risques technologiques. Pour l'Ae, cette circulaire devrait constituer un outil essentiel pour prendre en compte les risques technologiques dans la stratégie d'aménagement des GPM, ceci présupposant néanmoins qu'ils assument un rôle de coordination, que ce soit pour la programmation des projets ou pour la gestion opérationnelle de ces risques, conditions nécessaires à une optimisation de l'utilisation du domaine portuaire, *a fortiori* au voisinage des zones habitées<sup>65</sup>.

Les interactions entre ces différents risques font l'objet d'une vigilance particulière de l'Ae. Ainsi a-t-il été noté la nécessité d'évaluer les risques pouvant être liés à la submersion marine, l'inondation ou un tsunami sur un futur stockage de gaz naturel liquéfié<sup>66</sup>. L'Ae a également relevé la nécessité de considérer les risques liés à la proximité des appontements de navires de croisières et de transport d'hydrocarbures<sup>67</sup>.

### 3.3.2 Risques de submersion marine

Les infrastructures portuaires sont par nature exposées aux risques de submersion marine, néanmoins variables selon les façades maritimes<sup>68</sup>.

Ce risque ne semble pas toujours pris en compte à la hauteur qu'il mérite alors que selon l'Ae il doit être intégré à la stratégie du GPM, *a fortiori* dans les zones estuariennes et au sein des territoires vulnérables au changement climatique, ainsi qu'au risque de tsunami<sup>69</sup>. L'Ae a ainsi constaté qu'il pouvait paraître sous estimé<sup>70</sup> ou traité de façon expéditive<sup>71</sup>. Elle a noté également que si l'aléa était bien compris, la vulnérabilité des ouvrages et installations n'était pas toujours évaluée<sup>72</sup>. Parfois, les cartographies des risques ou les plans de protection des risques naturels ne sont pas approuvés<sup>73</sup> ce qui crée une difficulté pour les GPM. Tout en comprenant la démarche rigoureuse consistant à ne pas s'appuyer sur des documents encore en cours d'élaboration, l'Ae considère cependant que, compte tenu de la longueur des processus de concertation et de décision, il serait recevable de partir de documents provisoires et d'études préalables aux différents plans de prévention pour que le GPM s'approprie ces risques et prévoie sans délai des mesures de protection appropriées<sup>74</sup>.

### 3.3.3 Autres risques d'inondation

En ce qui concerne les inondations, les risques semblent mieux pris en compte. Les GPM s'appuient le plus souvent sur les plans de prévention du risque inondation (PPRI) ce que l'Ae trouve

---

<sup>63</sup> Avis sur le projet du [GPM de Bordeaux](#) page 25.

<sup>64</sup> Avis sur le projet du [GPM de Marseille](#) page 13 et note 41 page 23 de l'avis sur le projet du [GPM de Dunkerque](#).

<sup>65</sup> Avis sur les projets du [GPM de Marseille](#) page 27, du [GPM de la Rochelle](#) page 17.

<sup>66</sup> Avis sur le projet du [GPM de la Réunion](#) page 12.

<sup>67</sup> Avis sur le projet du [GPM de la Rochelle](#) page 18.

<sup>68</sup> Le risque de submersion est moins aigu sur la Manche et la Mer du Nord que sur les autres façades. Ce risque est plus important sur l'Atlantique et outre-mer.

<sup>69</sup> Avis sur les projets du [GPM de Guadeloupe](#) page 14 et du [GPM de la Réunion](#) pages 11 et 12.

<sup>70</sup> Avis sur le projet du [GPM de Nantes Saint-Nazaire](#) page 16.

<sup>71</sup> Avis sur les projets du [GPM de Marseille](#) page 20, du [GPM de la Réunion](#) pages 11 et 12, .

<sup>72</sup> Avis sur le projet du [GPM de la Rochelle](#) page 16.

<sup>73</sup> Avis sur le projet du [GPM de Dunkerque](#) page 17 et du [GPM du Havre](#) page 17

<sup>74</sup> Avis sur le projet du [GPM du Havre](#) page 17.

cohérent. Certains dossiers omettent de les citer<sup>75</sup>, ce que l'Ae trouve regrettable. Il a pu être remarqué que les effets de nouvelles installations planifiées dans le cadre du projet stratégique sur le risque inondation n'étaient pas évalués<sup>76</sup>. L'Ae s'interroge dans cette hypothèse sur la crédibilité d'un dossier intégrant de tels projets. L'Ae a remarqué également l'absence d'anticipation sur les mesures de protection contre les inondations du fait que le PPRI n'était pas adopté, alors qu'elles seront à mettre en œuvre à court terme<sup>77</sup>.

### 3.4 Gestion des matériaux de dragages

L'entretien des chenaux et la garantie du tirant d'eau des navires conduisent les ports à effectuer des dragages de leurs sédiments. Ces dragages peuvent représenter une part significative du budget de fonctionnement du GPM : c'est notamment le cas pour la plupart des ports situés en amont d'un estuaire (30 % à Bordeaux, par exemple<sup>78</sup>). Les questions importantes pour l'Ae sont :

- les impacts de ces dragages sur l'hydrodynamique sédimentaire<sup>79</sup>, que ce soit par l'effet d'érosion des sédiments prélevés ou la modification des équilibres sédimentaires d'écosystèmes sensibles (tout particulièrement en secteur estuarien),
- l'augmentation de la turbidité sur les lieux de dragage,
- les modalités de gestion des sédiments lorsqu'ils sont gérés à terre ou lorsqu'ils sont clapés (immergés en mer<sup>80</sup>), pouvant alors induire un colmatage des habitats benthiques<sup>81</sup> et des impacts écotoxicologiques, du fait des substances toxiques éventuellement présentes au sein des boues de dragage.

C'est donc la globalité de cette démarche qui doit faire l'objet d'une séquence « éviter, réduire, et le cas échéant, compenser »<sup>82</sup>, par une gestion optimisée des chenaux, que ce soit par des mesures préventives, s'appuyant sur une justification affinée des besoins des utilisateurs, ou par le dimensionnement des besoins de dragage, par une gestion optimisée des matériaux dragués compte tenu de leur pollution, sachant que de tels dragages pourraient aussi contribuer à la modification de l'équilibre sédimentaire d'écosystèmes d'une grande richesse<sup>83</sup>.

L'Ae a noté avec satisfaction la tendance à la réduction des dragages dans certains ports<sup>84</sup>, ce qui ne peut être qu'encouragé dans une logique d'« évitement », le clapage des sédiments étant à l'origine d'impacts environnementaux. Elle a également pu noter que les zones estuariennes faisaient le plus souvent l'objet de travaux scientifiques poussés, en partenariat avec la communauté scientifique, ce qu'elle ne peut que saluer au regard de la complexité de ces écosystèmes et de la multiplicité des enjeux, qui requièrent une approche multidisciplinaire.

Au delà, le projet stratégique devrait apporter des réponses globales à la gestion des matériaux, en privilégiant dans la mesure du possible tout projet s'inscrivant dans une économie circulaire,

<sup>75</sup> Avis sur les projets du [GPM de Nantes Saint-Nazaire](#) page 16 et du [GPM de Marseille](#) page 17

<sup>76</sup> Avis sur le projet du [GPM de Guyane](#) page 13.

<sup>77</sup> Avis sur le projet du [GPM du Havre](#) page 17.

<sup>78</sup> Avis sur le projet du [GPM de Bordeaux](#) page 9.

<sup>79</sup> Voir avis Ae n°2015-43 sur la demande de cadrage préalable pour le dragage de sédiments du GPM de Rouen

<sup>80</sup> Le clapage est l'opération consistant à déverser en mer des substances, en principe à l'aide d'un navire dont la cale peut s'ouvrir par le fond. Souvent — par extension — le clapage désigne toute opération de rejet en mer de boues ou de solides (source : Wikipedia).

<sup>81</sup> Le benthos est l'ensemble des êtres vivant au fond de la mer. Un habitat benthique définit la situation de l'environnement, tant physique que biologique, en un point précis du fond de la mer. (Source : <http://wikhydro.developpement-durable.gouv.fr>)

<sup>82</sup> C'est ce raisonnement que l'Ae a suivi dans son avis publié le 22 juillet 2015 relatif au [cadre préalable pour le dragage des sédiments du grand port maritime de Rouen et leur clapage sur le site du Machu](#), considérant que le "projet" est constitué de ces trois types d'opérations.

<sup>83</sup> Par exemple, le "bouchon vaseux" au large de l'estuaire de la Seine.

<sup>84</sup> Avis sur le projet du [GPM de Nantes Saint-Nazaire](#) page 21.



L'Ae ayant été saisie pour avis sur plusieurs projets spécifiques n'apportant, la plupart du temps, que des réponses ponctuelles, au cas par cas, sans garantie d'une gestion durable à long terme<sup>85</sup>. A l'inverse, elle relève la gestion à terre puis la valorisation de la plupart des sédiments dragués en eau douce par le GPM de Rouen.

Les données sur l'état de contamination et les volumes concernés des zones où des dragages seront nécessaires devraient être une donnée d'entrée des évaluations environnementales, ce qui est rarement le cas. Pour l'Ae, la stratégie de gestion de ces sédiments dragués devrait comporter une évaluation à moyen et long terme des impacts écotoxicologiques et écologiques<sup>86</sup>. Certains ports développent des installations de recyclage des sédiments<sup>87</sup>. L'Ae considère que cela peut avoir un bénéfice environnemental, sous réserve que la qualité physico-chimique des sédiments et le risque résiduel pour l'environnement et la santé humaine, après un éventuel traitement, soient correctement évalués. Les sédiments pollués, quelle que soit l'origine de la pollution, devraient faire l'objet d'une démarche globale et durable, en prenant pleinement en compte les exigences récentes de la directive « déchets » : l'Ae a eu l'occasion de s'exprimer à plusieurs reprises en ce sens. En particulier, de même que le dépôt à terre de sédiments pollués sans précaution n'est pas cohérent avec ces exigences, il ne lui est pas apparu, non plus, satisfaisant de réserver des bassins de stockage fermés pour l'accueil des sédiments, sans se poser la question de leur utilisation lorsqu'ils seront comblés. Tout entreposage ou stockage de sédiments pollués devrait garantir le respect des règles en vigueur, ainsi que sa compatibilité avec les usages futurs, en s'assurant de la protection du public et des travailleurs tout au long de son exploitation, et même après.

Le clapage<sup>88</sup> en mer est une méthode encore largement employée pour disperser les sédiments après dragage dans le cas où leur niveau de contamination est faible<sup>89</sup>. L'impact de la qualité des sédiments et les conditions du clapage affectent les sites concernés. Lorsque ces aspects sont suffisamment caractérisés, l'Ae recommande d'évaluer le caractère significatif, ou non, de l'altération provoquée sur les habitats naturels marins affectés<sup>90</sup>. Cela implique notamment que l'état initial soit suffisamment précis pour permettre cette évaluation. C'était peu souvent le cas dans les évaluations environnementales des projets stratégiques : cette question devra donc être tout particulièrement affinée dans les études d'impact de chaque projet et dans les évaluations environnementales des projets stratégiques futurs.

### ***3.5 Transfert modal vers fer et fluvial***

L'objectif de transfert modal des transports routiers vers le fer ou le fluvial est l'objet du volet 5 des plans stratégiques. Pour certains ports métropolitains, il s'agit donc d'un des pivots de la stratégie portuaire. Le développement des modes de transport ferroviaire et fluvial – et donc l'augmentation de leur part modale – est attendu afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre et de polluants atmosphériques, mais aussi pour décongestionner les infrastructures routières et améliorer leur sécurité. L'Ae a noté que ces deux modes avaient pu diminuer en proportion par le passé<sup>91</sup>. Elle a recommandé d'analyser les transferts modaux à une échelle qui dépasse largement

<sup>85</sup> Cas du projet d'amélioration de l'[accès au bassin de l'atlantique du GPM de Dunkerque](#) et des [travaux d'exploitation du bassin Mirabeau du GPM de Marseille](#), mais à l'exception notable du GPM de Rouen.

<sup>86</sup> Avis sur le projet du [GPM de Marseille](#) page 26.

<sup>87</sup> Avis sur le projet du [GPM de la Rochelle](#)

<sup>88</sup> Le clapage est l'opération consistant à déverser en mer des substances, en principe à l'aide d'un navire dont la cale peut s'ouvrir par le fond. Souvent — par extension — le clapage désigne toute opération de rejet en mer de boues ou de solides (source : Wikipedia).

<sup>89</sup> Cette pratique est permise et encadrée par la Convention sur la prévention de la pollution des mers résultant de l'immersion de déchets, entrée en vigueur le 24 mars 2006. ([Convention de Londres](#)).

<sup>90</sup> Avis sur les projets du [GPM de Rouen](#) page 24, du [GPM de la Rochelle](#) page 16 et du [GPM du Havre](#) page 20.

<sup>91</sup> Avis sur les projets du [GPM de Nantes Saint-Nazaire](#) page 11, du [GPM de Dunkerque](#) page 25.

celle des installations portuaires en abordant l'influence du projet stratégique sur l'évolution des modes de transport au sein de l'hinterland et en disposant de projections consolidées sur la base des hypothèses retenues dans le projet stratégique<sup>92</sup>.

Cet enjeu est important car il permet de mettre en évidence l'influence de la stratégie portuaire sur la congestion des transports, la qualité de l'air et les émissions de gaz à effet de serre (Cf. chapitres 3.2 page 20 et 3.6 ci-dessous), pourtant rarement pris en compte dans l'évaluation environnementale.

### ***3.6 Émissions de gaz à effet de serre et consommation d'énergie***

Dans de nombreux cas, les GPM semblent avoir éprouvé des difficultés pour identifier et quantifier ces enjeux. Ainsi, bien des projets stratégiques n'incluaient pas d'analyse proportionnée aux enjeux des émissions de gaz à effet de serre et de leur évolution<sup>93</sup>. Parfois ces bilans ont paru incomplets à l'Ae, car ils ne portaient que sur les activités portuaires et ne tenaient pas compte des impacts indirects (augmentation de la taille des navires, trafics maritimes, développement d'autres infrastructures, activités de l'hinterland<sup>94</sup>). Dans le cas des départements d'outremer, le développement de l'activité portuaire repose même parfois sur la substitution à des ressources locales insuffisantes, rares ou protégées, de matières importées, le bilan global de cette substitution étant rarement analysé, voire pris en compte<sup>95</sup>.

Pour l'Ae, dans l'esprit de ce qu'elle a indiqué plus haut concernant le rôle du GPM et celui des autres acteurs, il serait utile que les rapports environnementaux évoquent, de façon distincte, les émissions de gaz à effet de serre et les consommations énergétiques des principaux secteurs et activités contributeurs sur leur territoire et de mettre en perspective leur contribution spécifique. En outre, il paraîtrait utile que l'évaluation environnementale prévoie à la fois des mesures de réduction concernant l'activité propre des GPM et des mesures visant à inciter ou encourager les occupants du domaine portuaire à le faire – par exemple, au travers des conventions d'occupation du domaine et autres cahiers des charges.

L'Ae a constaté que certains GPM ambitionnaient une réduction des consommations énergétiques et des émissions de gaz à effet de serre par la construction de bâtiments à haute efficacité énergétique ou l'utilisation d'énergies renouvelables pour alimenter en énergie leurs installations les plus consommatrices. Elle a apprécié la référence au facteur 4<sup>96</sup>, appliqué aux installations clientes du port<sup>97</sup>. Néanmoins, alors que les opérations d'aménagement doivent en règle générale évaluer le potentiel d'énergies renouvelables mobilisables, aucun projet stratégique de métropole ne comportait de volet de cette nature, en dépit des vastes surfaces en toiture ou en parking qui permettraient de les développer et d'améliorer ainsi l'insertion environnementale des projets.

## **4 Questions d'ordre méthodologique**

### ***4.1 Analyse de l'état initial de l'environnement***

De façon générale, l'analyse de l'état initial constitue la référence à partir de laquelle sont évalués les impacts. Dans plusieurs cas, comme les nuisances sonores, la qualité de l'air ou les risques

<sup>92</sup> Avis sur les projets du [GPM de Bordeaux](#) page 15, du [GPM de Dunkerque](#) page 25.

<sup>93</sup> Avis sur le projet du [GPM de la Rochelle](#) page 15.

<sup>94</sup> Avis sur les projets du [GPM de Bordeaux](#) page 20, du [GPM de Marseille](#) page 27.

<sup>95</sup> Cf en particulier matériaux nécessaires à la réalisation de la route du littoral (La Réunion) ou combustibles fossiles ou biomasse prévus dans les programmations pluriannuelles de l'énergie des territoires non interconnectés

<sup>96</sup> Objectif national qui prévoit une division par 4 des émissions de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050.

<sup>97</sup> Avis sur le projet du [GPM de Dunkerque](#) page 24.

sanitaires, les données de l'état initial sont nécessaires au calage des modèles utilisés pour analyser la situation future. La caractérisation détaillée de l'état initial peut également servir de fondement solide pour l'ensemble des études d'impacts des projets qui seront mis en œuvre ultérieurement.

Si l'état initial est, en règle générale, celui de l'année d'entrée en vigueur du plan, il peut être nécessaire, à tout le moins dans l'évaluation des incidences Natura 2000, de prendre en compte un état antérieur, notamment lorsque des projets antérieurs déjà réalisés ont d'ores et déjà significativement affecté les milieux, mais aussi lorsqu'ils continuent de produire des effets environnementaux (positifs ou négatifs) au démarrage du projet stratégique : il est alors important de tenir compte de cette dynamique initiale.

De même, lorsque des documents stratégiques majeurs fixent des objectifs par rapport à une date de référence il convient, pour l'Ae, de baser l'état initial sur cette référence. C'est le cas par exemple de la politique du facteur 4<sup>96</sup> qui se réfère aux émissions de gaz à effet de serre de l'année 1990.

## ***4.2 Articulation avec les plans et programmes***

L'article R.122-20 du code de l'environnement requiert que le rapport environnemental comprenne une présentation générale indiquant l'articulation du plan (ici, les volets 4° et 5° du projet stratégique) avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification, prenant en compte leur propre évaluation environnementale.

Cette analyse donne lieu le plus souvent à un inventaire très complet des éventuels plans et programmes applicables et au rappel de leurs principales orientations stratégiques. Les principaux types de plans et programmes concernés sont :

- les documents d'urbanisme : directives territoriales d'aménagement, schémas d'aménagement régional pour les DOM, schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme ;
- les plans et programmes relatif à certains milieux : schéma directeur et schémas d'aménagement et de gestion des eaux, plan d'action pour le milieu marin, schéma régional climat air énergie et plan de protection de l'atmosphère, schéma régional de cohérence écologique ;
- plan de gestion et stratégies locales de gestion des risques d'inondation, plans de prévention des risques (technologiques, inondation)<sup>98</sup>.

L'analyse de leur articulation se limite à une vérification peu argumentée de leur cohérence, restant le plus souvent qualitative, sans réellement tirer profit de la hiérarchisation des enjeux de chacun de ces plans. Pour l'Ae, une telle analyse devrait pourtant conduire à faire émerger des points de sensibilité importants, à prendre en compte dès la conception du projet stratégique. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle la prise en compte des documents en cours d'élaboration est également utile pour anticiper leur contenu probable.

Cette analyse devrait ainsi faire ressortir :

- les enjeux environnementaux les plus importants, notamment ceux qui présentent la sensibilité la plus forte, telle que l'analyse chacun des plans ;

---

<sup>98</sup> Dans certains cas, notamment outre-mer, la stratégie portuaire doit être articulée avec des plans spécifiques (par exemple, plan Polmar sur les pollutions marines, plan Orsec d'organisation des secours ou certains programmes de lutte contre des maladies infectieuses comme le virus Ebola).

- les risques d'éventuelles incompatibilités du projet stratégique avec certains de ces plans ;
- les mesures de ces plans, susceptibles de présenter une portée importante pour la réalisation du projet stratégique.

Elle devrait aussi évoquer les calendriers des différents plans, correspondant à des orientations stratégiques potentiellement concurrentes. Elle devrait alors mettre ainsi en évidence en quoi le projet stratégique pourrait faire face à des difficultés de mise en œuvre (notamment en termes d'échéances) et de quelle façon ses propres orientations ont été conçues pour prendre en compte ces orientations de façon cohérente<sup>99</sup>.

Une autre conséquence est l'absence systématique d'une appréciation des impacts cumulés avec les principaux schémas, plans et programmes, selon une grille d'analyse identique, voire de la cohérence des mesures d'évitement, de réduction et de compensation proposées par ces documents.

### ***4.3 Définition d'un scénario de référence et analyse des solutions de substitution raisonnables***

Le même article du code de l'environnement requiert d'analyser les perspectives de l'évolution probable de l'environnement du territoire concerné, si le plan, schéma, programme ou document de planification n'est pas mis en œuvre, ce qui est généralement résumé par le concept de « scénario de référence ».

L'Ae a constaté régulièrement la difficulté des GPM à définir un tel scénario, puis à évaluer les impacts de leur projet stratégique par rapport à une telle situation de référence.

Les démarches les plus robustes semblent être celles qui ont identifié les projets non encore engagés, le scénario de référence consistant alors à prolonger les tendances environnementales constatées sur la période précédente, sans prise en compte de ces projets.

Toutefois, pour certains d'entre eux, tant le calendrier d'étude que le processus de décisions peuvent se dérouler sur des durées significativement plus longues que celle du projet stratégique soumis. Au vu de plusieurs avis instruits par l'Ae pour divers plans et programmes, la définition du scénario de référence repose à la fois sur une étude à l'échelle territoriale qui tient compte des « fondamentaux » d'un territoire (par exemple, croissance démographique, développement de l'activité économique) et d'une analyse « projet par projet » pour préciser quelle serait leur évolution dans la continuité de la période antérieure et en quoi le projet stratégique conduit à en modifier la nature, les caractéristiques ou le calendrier.

En cas de décision de principe, mais sans concrétisation par une première autorisation (par exemple, en l'absence de déclaration d'utilité publique), le projet stratégique devrait préciser le calendrier du processus de décision sur la période qu'il couvre.

De même, pour un projet en cours, intégré au scénario de référence, toute modification envisagée dans le projet stratégique (renforcement, adaptation, abandon de certaines parties,...) doit être considérée comme une évolution en résultant.

Dans tous les cas, l'intérêt d'une démarche stratégique tient à ce que les projets qu'elle prévoit sont directement liés aux orientations stratégiques nouvelles, ce qui a conduit l'Ae à regretter, dans deux cas<sup>100</sup>, d'avoir été saisie très tardivement, alors que certains projets majeurs étaient en cours de réalisation, ce qui réduit alors la portée du document stratégique. Elle estime, au

<sup>99</sup> Il va de soi, pour l'Ae, que réciproquement les autres plans et programmes devraient alors rechercher la même cohérence vis-à-vis du projet stratégique des grands ports maritimes.

<sup>100</sup> Avis sur les projets du [GPM de Guadeloupe](#) et du [GPM de La Martinique](#)

contraire, que la démarche d'évaluation environnementale, dans l'élaboration des projets stratégiques, devrait être conduite suffisamment en amont, afin de pouvoir prendre du recul par rapport à un portefeuille de projets qui ne doivent pas être considérés *a priori* comme intangibles. Certains projets stratégiques semblent bien avoir été construits de cette façon. Plusieurs recommandations doivent ainsi également être interprétées en perspective de la préparation des prochains projets stratégiques. Pour l'Ae, l'intérêt du scénario de référence a tendance à s'accroître dès lors qu'une réelle vision de long terme est adoptée, au-delà de la période couverte formellement par le plan stratégique.

#### ***4.4 Motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement***

L'article R. 122-20 du code de l'environnement précise que le rapport environnemental doit comporter l'exposé des motifs pour lesquels le projet a été retenu au regard des objectifs de protection de l'environnement. Il s'agit d'un point auquel l'Ae accorde une grande importance.

Dans de nombreux documents de planification, l'Ae considère que ce point est relativement peu traité, ou alors de façon purement formelle, les enjeux économiques ayant de toutes façons limité l'ampleur des options possibles. L'Ae recommande une plus grande ouverture à différentes variantes qui visent à améliorer significativement la prise en compte de l'environnement.

D'ores et déjà, certains projets stratégiques apportent implicitement la démonstration qu'une faible prise en compte des enjeux environnementaux par le passé, voire l'oubli de certains enjeux importants, peut ultérieurement priver les grands ports maritimes de marges de manœuvre importantes pour la définition de leur stratégie<sup>101</sup>. Les questions de coûts devraient également, dans la mesure du possible, intégrer le coût des aménités environnementales et notamment le coût de l'inaction en matière de protection de l'environnement ou de la santé qui reporte sur d'autres chapitres de dépenses publiques ou sur les générations futures les économies réalisées par le maître d'ouvrage.

#### ***4.5 Dispositif de suivi***

L'Ae a souligné, dans son rapport annuel 2014, que les dispositifs de suivi constituent l'une des clés de voûte des plans et programmes. Fondés sur des indicateurs ou des campagnes de surveillance des milieux, adaptés non seulement aux enjeux du territoire concerné, mais aussi aux projets et mesures du plan ou du programme, ils revêtent une grande importance pour garantir les ambitions environnementales affichées. Aussi, des indicateurs ciblés paraissent souvent plus appropriés que certains indicateurs généraux.

Dans la plupart des cas, les avis de l'Ae ont repris deux types de recommandations en matière de dispositif de suivi :

- choisir des indicateurs représentatifs des principaux enjeux environnementaux identifiés par le rapport environnemental, mais aussi de nature à pouvoir suivre l'effet des mesures d'évitement, de réduction et de compensation prévues. L'objectif est d'une part de suivre quelques indicateurs globaux pour pouvoir apprécier les effets de l'ensemble du programme sur la totalité de sa durée, mais aussi de pouvoir appeler l'attention des maîtres d'ouvrage sur les enjeux et la sensibilité de leur projet ;

---

<sup>101</sup> Les projets stratégiques utilisant alors couramment la terminologie de "contraintes environnementales", avec comme première priorité de réduire ces contraintes.

- décrire plus finement les modalités de suivi de certaines mesures, notamment de compensation (cf. § 3.1.6 page 19), pour pouvoir garantir l'atteinte des objectifs poursuivis, voire si nécessaire, apporter des mesures correctives en cours de mise en œuvre du projet stratégique en cas d'écart par rapport aux indicateurs retenus.

Le dispositif de suivi comporte parfois des études et recherches relatives à certains milieux mal connus ou encore certains habitats ou espèces en mauvais état de conservation. Ce type de « bonnes pratiques » pourrait être généralisé à tous les différents projets stratégiques. Tant le suivi des données environnementales que le résultat de ces études peuvent constituer un outil itératif d'adaptation des mesures tenant compte de la mise à jour des données ou des connaissances initiales.

Faute de reprendre les principaux enjeux des autres plans et programmes et de se focaliser sur les plus importants, le dispositif de suivi pourrait ne pas permettre au GPM, à l'issue de son projet stratégique, d'en apprécier les effets, de préparer l'état initial du projet stratégique suivant, ni même d'apporter des informations pourtant utiles pour d'autres plans et programmes (plans d'action pour le milieu marin et schémas d'aménagement et de gestion des eaux, notamment).

# Annexe I

Avis délibérés par l'Ae relatifs aux projets stratégiques des grands ports maritimes. Les liens renvoient aux avis publiés sur le site internet de l'Ae.

N° avis	date	GPM
2014-56	10 septembre 2014	<a href="#">GPM de la Réunion</a>
2014-68	8 octobre 2014	<a href="#">GPM de la Rochelle</a>
2014-70	8 octobre 2014	<a href="#">GPM du Havre</a>
2014-73	22 octobre 2014	<a href="#">GPM de Rouen</a>
2014-96	14 janvier 2015	<a href="#">GPM de Guyane</a>
2014-107	22 février 2015	<a href="#">GPM de Dunkerque</a>
2014-108	22 février 2015	<a href="#">GPM de Marseille</a>
2015-20	10 juin 2015	<a href="#">GPM de Bordeaux</a>
2015-51	26 août 2015	<a href="#">GPM de Nantes Saint-Nazaire</a>
2015-56	23 septembre 2015	<a href="#">GPM de Guadeloupe</a>
2015-76	2 décembre 2015	<a href="#">GPM de La Martinique</a>