



Autorité environnementale

conseil général de l'Environnement et du Développement durable

www.cgedd.developpement-durable.gouv.fr

**Avis délibéré de l'Autorité environnementale
sur le projet stratégique 2014-2019
du grand port maritime du Havre (76)**

n°Ae : 2014-70

Préambule relatif à l'élaboration de l'avis

L'Autorité environnementale¹ du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD) s'est réunie le 8 octobre 2014 à La Défense. L'ordre du jour comportait, notamment, l'avis sur le projet stratégique 2014-2019 du grand port maritime du Havre (Seine-Maritime).

Étaient présents et ont délibéré : Mmes Guth, Hubert, Perrin, Steinfelder, MM. Barthod, Decocq, Galibert, Lafitte, Ledenvic, Roche, Ullmann.

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 : MM. Chevassus-au-Louis, Letourneux, Vindimian.

N'ont pas participé à la délibération, en application de l'article 2.4.1 du règlement intérieur de l'Ae : M. Clément.

*

* *

L'Ae a été saisie pour avis sur l'évaluation environnementale des volets 4) et 5) du projet stratégique du grand port maritime du Havre, par lettre du président de son directoire, en date du 8 juillet 2014.

Cette saisine étant conforme à l'article R. 122-17 du code de l'environnement relatif à l'autorité administrative compétente en matière d'environnement prévue à l'article L. 122-7 du même code, il en a été accusé réception le 16 juillet 2014. Conformément à l'article R.122-21 du même code, l'avis est fourni dans un délai de trois mois.

L'Ae a consulté par courriers du 16 juillet 2014 :

- la ministre chargée de la santé,
- le commissaire général au développement durable et a pris en compte son avis du 29 septembre 2014
- le préfet de département de Seine-Maritime,
- le préfet maritime Manche – mer du Nord, et a pris en compte sa réponse en date du 6 octobre 2014, transmettant la lettre du directeur interrégional de la mer Manche Est-mer du Nord en date du 29 septembre 2014,
- la direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) de la région Haute-Normandie, et a pris en compte son avis du 16 septembre 2014.

Sur le rapport de MM. Christian Barthod et Philippe Ledenvic, après en avoir délibéré, l'Ae rend l'avis qui suit dans lequel les recommandations sont portées en italique gras pour en faciliter la lecture.

Il est rappelé ici que, pour tous les plans et documents soumis à évaluation environnementale, une « autorité environnementale » désignée par la réglementation doit donner son avis et le mettre à disposition du maître d'ouvrage, de l'autorité décisionnaire et du public. Cet avis ne porte pas sur l'opportunité du plan ou du document mais sur la qualité de l'évaluation environnementale présentée par le maître d'ouvrage, et sur la prise en compte de l'environnement par le plan ou document. Il n'est donc ni favorable, ni défavorable. Il vise à permettre d'améliorer la conception du plan ou du document, et la participation du public à l'élaboration des décisions qui portent sur celui-ci.

¹ Désignée ci-après par Ae.

Synthèse de l'avis

Le conseil de surveillance du grand port maritime du Havre (GPMH) a validé le 4 avril 2014 le projet stratégique pour la période 2014-2019 présenté par son directoire. Deuxième projet stratégique du GPMH depuis la loi du 4 juillet 2008, c'est par contre le premier dont les volets 4) et 5)² sont soumis à évaluation environnementale et avis de l'Autorité environnementale.

Le port du Havre est le premier port maritime français. Il présente des enjeux majeurs sur les plans économiques et écologiques, compte tenu de l'espace dont il est le gestionnaire, en Manche et à l'estuaire de la Seine.

Le principal enjeu économique du projet stratégique est d'accroître les volumes et la part de marché du port du Havre sur le trafic conteneur sur la façade Atlantique. Ceci passe par la disponibilité de surfaces logistiques et l'optimisation de la chaîne logistique vers l'intérieur des terres, tout particulièrement par la massification des transports, par le fleuve et par le fer. Cette stratégie est coordonnée, à l'horizon 2030 avec les ports de Rouen et de Paris au sein d'un groupement d'intérêt économique, HAROPA.

Pour l'Ae, les principaux enjeux environnementaux du projet stratégique sont les suivants :

- la préservation, voire la restauration des fonctionnalités et continuités écologiques sur l'ensemble de l'estuaire de la Seine ;
- la limitation de la consommation d'espaces naturels, tout particulièrement pour ceux qui présentent la plus grande richesse écologique, et la volonté affichée de reconstruire de plus en plus le port sur le port ;
- les risques naturels et technologiques, notamment leur prise en compte dans l'aménagement du domaine portuaire et à l'interface des activités portuaires avec les secteurs urbains ;
- les pollutions de l'eau, marines et continentales, et les rejets dans l'air des activités du GPMH et de celles qu'il accueille.

S'agissant de la première évaluation environnementale de la deuxième génération de projet stratégique, projet qui présente en outre des enjeux forts, l'Ae considère que tant la démarche, la transparence et la qualité d'ensemble des documents fournis, le schéma de développement du port et de la nature (SDPN)³ notamment, méritent d'être soulignés. Pour autant, compte tenu de l'importance du projet stratégique au regard des enjeux environnementaux nationaux et européens de la zone, l'Ae a estimé opportun d'approfondir ses remarques et recommandations.

L'évaluation environnementale du projet stratégique se focalise sur l'action propre du GPMH, voire pour certains enjeux, sur son seul périmètre, sans adapter l'aire d'étude aux enjeux à examiner, ni rappeler les contributions et responsabilités respectives de l'Etat, des autres gestionnaires d'espaces voisins, et des occupants et des usagers du domaine portuaire concernant les impacts examinés. Ne présentant pas de scénario de référence, le GPMH se réfère à une approche itérative de la prise en compte des enjeux environnementaux au travers de la doctrine « éviter, réduire, compenser », mais sans expliciter les options étudiées.

L'Ae recommande principalement au GPMH :

- de préciser le cahier des charges et les objectifs quantitatifs de la réserve foncière mentionnée dans le projet stratégique, de les justifier et de cartographier les espaces concernés actuellement identifiables ;
- de présenter les intentions du GPMH concernant sa mission de gestion et de préservation du domaine public naturel et des espaces naturels, que le GPMH en soit propriétaire ou gestionnaire, ou qu'ils soient gérés pour son compte. Cette recommandation vise notamment la préservation ou la remise en

² 4) : politique d'aménagement et de développement durable ; 5) dessertes et politiques en faveur de l'intermodalité.

³ Document préparatoire à l'élaboration du projet stratégique du port, comportant notamment un important état des lieux et une grille d'analyse méthodologique des enjeux naturalistes identifiés par le GPMH.

bon état des continuités écologiques sur le territoire déjà aménagé et sur celui effectivement aménageable, mais aussi entre milieux terrestres et milieux aquatiques ;

- d'approfondir l'analyse de la compatibilité et de l'articulation du projet stratégique avec d'autres plans et programmes, tout particulièrement le SDAGE⁴ Seine Normandie et le projet de plan d'action pour le milieu marin Manche – mer du Nord, et de s'assurer de la cohérence du projet stratégique avec la gestion des risques d'inondation par submersion marine ;
- de compléter le tableau d'indicateurs de son évaluation environnementale, en cohérence avec une approche élargie des enjeux, tout en précisant la contribution du projet stratégique à leurs valeurs.

Pour ce qui concerne spécifiquement le fonctionnement écologique de l'estuaire, tout en notant que les décisions déjà prises par le GPMH ou à prendre dans le cadre du présent projet stratégique ne sont pas les seules à expliquer les évolutions constatées, l'Ae recommande en outre :

- que l'état initial se réfère également à la situation de l'estuaire au tout début des années 2000, tout en effectuant une rapide mise en perspective par rapport à la situation de 1990 ;
- de s'assurer que la méthode de cotation retenue pour le SDPN prenne pleinement en compte la valeur fonctionnelle des milieux et de leur contribution au fonctionnement écologique de l'estuaire ;
- que l'impact de la destruction des 240 ha de zones humides soit évalué par grands types de fonctions écologiques affectées ;
- que l'évaluation des incidences Natura 2000 tienne compte des effets cumulés avec ceux des autres projets antérieurs continuant à manifester des effets dommageables pour l'intégrité du site, avant de conclure à l'absence d'effet significatif du projet stratégique.

L'Ae a fait par ailleurs d'autres recommandations plus ponctuelles, précisées dans l'avis détaillé ci-joint.

⁴ Schéma directeur d'aménagement et de gestion des eaux

Avis détaillé

1 Contexte, présentation du projet et enjeux environnementaux

1.1 Contexte général du projet

Le Grand port maritime du Havre (GPMH) est un établissement public institué par l'Etat, en application de la loi du 4 juillet 2008. Cette loi a confié aux grands ports maritimes plusieurs missions, notamment :

- la réalisation, l'exploitation et l'entretien des accès maritimes,
- la gestion et la valorisation du domaine portuaire, notamment 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.

Les articles L. 5312-13 du code des transports (anciennement L. 103-1 du code des ports maritimes) prévoient 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. 103-1 du code des ports maritimes.

Le GPMH a élaboré un premier projet stratégique pour la période 2009-2013. Son conseil de surveillance a validé son deuxième projet stratégique 2014-2019 présenté par son directoire le 4 avril 2014. Ses volets 4) (politique d'aménagement et de développement durable) et 5) (dessertes et politique en faveur de l'intermodalité) sont soumis à évaluation environnementale⁵.

Ce projet stratégique implique un effort d'investissement de 419,4 M€.

La circonscription du GPMH couvre un peu plus de 77 700 hectares, dont 10 900 hectares terrestres (10 100 dans l'estuaire de la Seine et 800 sur le site d'Antifer : voir figure 1).

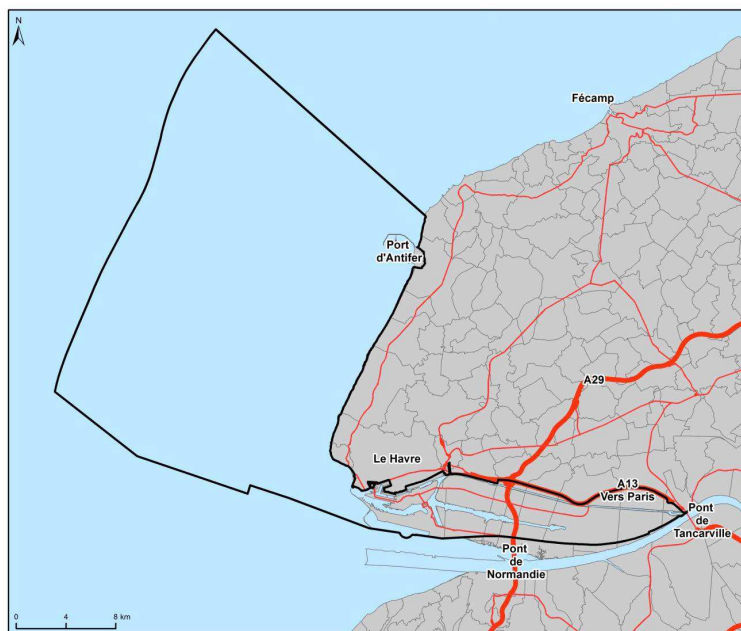


Figure 1 : circonscription du grand port maritime du Havre (source : projet stratégique)

L'aménagement de l'estuaire de la Seine a débuté dans la première moitié du XIXème siècle, se traduisant

⁵ R.122-17 du code de l'environnement.

notamment par l'accélération de son comblement naturel, l'aménagement des berges, la diminution de la surface en eau et des zones intertidales⁶, la déconnexion et l'assèchement de zones humides. Les premières réflexions sur l'écologie de l'estuaire n'ont commencé que dans les années 1970. Dès lors, des initiatives sectorielles, spatialisées ou à visée plus globale, n'ont cessé de se multiplier, cherchant à mieux prendre en compte la sensibilité du milieu naturel⁷ de la Basse-Seine aux modifications induites par le développement urbain et économique. L'Ae note les contributions importantes apportées par la réserve naturelle nationale (RNN) de l'estuaire de la Seine et par le conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres (CELRL) à la gestion écologique de terrains dans l'estuaire. Néanmoins, malgré la contribution apportée par le GIP Seine-Aval⁸ et le conseil scientifique de l'estuaire, il n'existe actuellement pas de gouvernance opérationnelle à une échelle cohérente avec le fonctionnement de l'estuaire.

Le trafic total de marchandises du port du Havre a atteint 68 millions de tonnes (Mt) en 2013, principalement 37,9 en vracs liquides (principalement pétrole brut, produits raffinés et produits chimiques) et 24,8 Mt de conteneurs, soit 2,49 millions d'EVP⁹. Le Havre représente désormais 59 % du trafic conteneurs des grands ports maritimes français et 40 % des importations de pétrole brut. Le port du Havre a par ailleurs accueilli 122 escales croisière.

La réalisation de Port 2000¹⁰ (inauguré le 30 mars 2006) offre un accès océanique direct et des tirants d'eau adaptés à l'évolution des porte-conteneurs. Malgré ces caractéristiques uniques en France, l'activité du port du Havre reste modeste en comparaison de celle des autres ports de la façade Atlantique (Rotterdam, Hambourg, Anvers, Brême). Le GPMH cherche également à développer un trafic de transbordement, à destination d'autres ports de la façade Atlantique, en France et dans les pays voisins.

Par ailleurs, à l'entrée maritime de l'axe Seine, le port du Havre assure l'interface avec l'Île-de-France et se présente comme « un acteur clé pour le développement d'un système logistique intégré et pour le développement de l'économie productive de l'axe Seine étendu et au-delà ». Pour cette raison, ce projet stratégique s'inscrit dans le cadre d'une collaboration des trois grands ports de la Seine (Le Havre, Rouen, Paris), HAROPA 2030, qui a pour « ambition de constituer un système logistique performant, grâce à la mobilisation de plusieurs leviers : une offre maritime de tout premier plan ; une large palette de solutions de desserte de l'hinterland¹¹ ; une fluidification du passage de la marchandise ».

Evaluation ex-post du premier projet stratégique

L'évaluation ex post du premier projet stratégique du GPMH¹² (pour la période 2009-13), concernant les volets 4) et 5), figure en annexe du projet (2014-19). A cette occasion, l'Ae a pris connaissance avec intérêt du bilan dressé par le GPMH (page 80 et suivantes) de la mise en œuvre des mesures compensatoires liées au projet Port 2000¹³. Les rapporteurs ont pu constater la très forte implication du GPMH dans les processus visant à les mettre en œuvre et à en améliorer le fonctionnement, ainsi que les difficultés rencontrées qui ne relèvent clairement pas de la seule responsabilité du GPMH. Toutefois, cette évaluation privilégie les moyens par rapport aux résultats en terme de compensation écologique : elle ne permet pas d'apprécier la contribution effective actuelle de ces mesures compensatoires au bon fonctionnement écologique de l'estuaire et au bon état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation de

⁶ La zone intertidale, aussi appelée estran ou zone de marnage, est la zone de balancement des marées sur le littoral. L'alternance des marées qui découvrent plus ou moins longtemps le substrat en fonction des phases de la lune détermine les conditions d'humidité, de salinité et de température de l'estran. Ces variations conduisent à une structuration écologique verticale de l'estran en étages appelés supralittoral, médiolittoral et infralittoral. Les peuplements floristiques et faunistiques de ces étages sont distincts, en fonction des exigences des organismes en eau, salinité et température.

⁷ « Dans l'estuaire de la Seine, la priorité environnementale est aujourd'hui donnée à la circulation et aux échanges d'eau, ainsi qu'à la sauvegarde ou la reconstitution de vasières et de chenaux pour leur richesse écologique. », in Evolution morphologique de l'estuaire de la Seine, GIP Seine-Aval. Cette formulation synthétique des enjeux prioritaires apparaît dans de nombreux autres documents du GIP Seine-Aval.

⁸ Le GIP assure, par son pôle scientifique, la maîtrise d'ouvrage des actions de recherche du programme Seine-Aval et par son pôle opérationnel, la maîtrise d'ouvrage des applications de la recherche et le transfert des résultats de cette recherche.

⁹ Équivalent Vingt Pieds : unité de mesure de conteneurs. 1 EVP représente environ 38,5 m³.

¹⁰ Port dédié aux conteneurs situé au sud des infrastructures portuaires havraises.

¹¹ Région desservie par un port, une voie navigable (définition Larousse, terme géographique d'origine allemande).

¹² Demandée par la Commission européenne.

¹³ Voir 2.4.1.

la ZPS et du SIC¹⁴. Elle ne semble pas prendre en compte toutes les études disponibles¹⁵, et ne s'interroge pas sur la validité de ses conclusions, même lorsqu'il existe des appréciations non nécessairement concordantes des différentes études ou des experts qui se sont exprimés sur le sujet.

Une mise en perspective de l'effet des mesures compensatoires dans la durée serait par ailleurs utile pour apprécier le contexte dans lequel s'inscrit le nouveau projet stratégique, compte tenu des évolutions permanentes de l'estuaire et des interactions entre la plupart des interventions dans cet espace. Le modèle hydromorphologique utilisé par le GPMH permettrait pour certaines mesures compensatoires une telle approche. Comme le souligne l'avis du conseil scientifique de l'estuaire en date du 27 juin 2014, joint au projet, les difficultés de fonctionnement du méandre artificiel¹⁶ mériteraient notamment d'être explicitées.

1.2 Présentation du projet stratégique

1.2.1 Les orientations générales

De façon générale, le projet stratégique du GPMH décompose ses orientations, selon les différents types de trafic¹⁷ :

- *pour les conteneurs* : la filière conteneur constitue l'enjeu-clé pour le développement du port du Havre. Le projet stratégique évoque trois scénarios possibles Inland¹⁸ : « 2020 référence » (croissance du marché de la zone de chalandise, sans prise de parts de marché des autres ports de la façade Atlantique) ; « 2020 tendanciel » (scénario 2020 référence, avec prise de part de marché sur la façade Atlantique de 4 points) ; « 2020 conquête » (scénario 2020 référence, avec prise de part de marché de 8 points et extension de l'hinterland vers le sud de l'Allemagne, la Suisse et le nord de l'Italie). A cela s'ajoutent des hypothèses sur le trafic de transbordement (fourchette entre 1 million et 1,4 millions d'EVP).

Pour mettre en œuvre cette ambition, le port se fixe quatre leviers prioritaires : adapter l'offre de capacité portuaire à l'évolution du transport maritime ; viser l'excellence en termes de conditions de passage portuaire et de performance opérationnelle pour être compétitif dans un contexte de concurrence renforcée ; renforcer la part de marché sur les trafics inland avec une offre massifiée fluviale et ferroviaire performante ; développer les trafics par le basculement¹⁹ des chaînes logistiques vers les modes massifiés. Outre des actions organisationnelles, plusieurs projets sont cités comme pouvant contribuer à cet objectif : la régénération du réseau ferroviaire géré par le GPMH, le projet Serqueux-Gisors²⁰ porté par Réseau ferré de France, le projet de la « chatière » (voir 1.2.3), la réservation sur le domaine portuaire de foncier aménageable pour l'activité logistique²¹, la

¹⁴ ZPS : zone de protection spéciale, dans le cadre du réseau Natura 2000 : 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, faune, flore » 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). En France, le réseau Natura 2000 comprend plus de 1 750 sites. Dans l'estuaire de la Seine, après l'identification d'une ZICO en 1984, la première ZPS a été désignée en 1990, avant d'être significativement étendue en 2002, après l'arrêt de la Cour de justice de 1999, puis en 2004. Concernant la directive « Habitats, faune, flore », la proposition française à la Commission européenne date de 2003, et la reconnaissance comme site d'intérêt communautaire (SIC) date de 2013.

¹⁵ Par exemple, l'« Evaluation de l'état de conservation de la ZPS » réalisée par le Parc naturel régional des boucles de la Seine normande et la Maison de l'estuaire (Ranvier et Simon, 2014) ; concernant les herbues (étendues naturelles planes à végétation basse, qui sont inondées par les eaux salées uniquement lors des hautes marées), l'étude diachronique de la Maison de l'estuaire et l'étude de l'évolution du mode d'occupation des sols du Parc naturel régional des boucles de la Seine normande et du GIP Seine-Aval, ...

¹⁶ Situé à l'amont immédiat du pont de Normandie, conçu pour favoriser l'établissement d'une vasière.

¹⁷ Citations extraites du projet stratégique et de son évaluation environnementale.

¹⁸ Conteneurs arrivant / repartant par la mer, acheminés vers / de l'intérieur des terres - par opposition au transbordement où les conteneurs sont acheminés vers un autre port par voie maritime.

¹⁹ Décision de relocalisation de centres de distribution continentaux par les grands logisticiens mondiaux.

²⁰ Projet de nouvel itinéraire fret porté par Réseau ferré de France, pour renforcer la desserte ferroviaire du GPMH, et permettant de libérer la ligne historique Paris-Rouen-Le Havre du trafic fret, de et vers Le Havre. Investissement évalué à 300 M€. Ce projet a fait l'objet d'une concertation préalable à l'automne 2012.

Référence : <http://www.modernisation.ligne-serqueux-gisors.fr/>

²¹ Le chantier multimodal et le parc logistique du pont de Normandie 2 ont fait l'objet d'avis de l'Autorité environnementale (Ae n°2011-04 du 13 avril 2011, Ae n°2011-39 du 31 août 2011 et Ae n°2014-50 du 23 juillet 2014).

plateforme multimodale Seine Métropole à Achères dans le cadre d'un groupement d'intérêt économique constitué des trois ports de la Seine (Le Havre, Rouen et Paris) : HAROPA ;

- pour les produits en vrac : le projet stratégique constate une stagnation globale, voire une baisse structurelle des trafics pour des raisons principalement exogènes (évolution des capacités de raffinage, de l'industrie chimique, surcapacité des terminaux de gaz naturel liquéfié, faible croissance des biocarburants). Il poursuit deux axes : améliorer l'offre quantitative et qualitative en termes de stockage et de transport ; favoriser l'implantation de nouveaux acteurs industriels pour accompagner le développement de la filière ;
- filières « éolien offshore » et « véhicules neufs et d'occasion » : le projet stratégique se fixe comme objectif d'être en capacité de réussir l'implantation de deux acteurs industriels majeurs dans l'éolien offshore » et d'adapter l'offre portuaire aux besoins de la filière automobile (implantations sur le terminal roulier, notamment) ;
- pour les passagers : le trafic a augmenté de 86 000 passagers en 2009 à 246 000 en 2013²². Le GPMH prévoit de continuer à soutenir cette activité et vise une stabilité sur le trafic de ferries transmanche.

1.2.2 Volet 4) du projet stratégique : insertion du port dans son environnement

Le projet stratégique et son évaluation environnementale se réfèrent à une étude prospective coordonnée entre les trois ports de Paris, Rouen et Le Havre, ce qui est particulièrement intéressant. Il décrit l'ambition portée par HAROPA 2030 (projet stratégique, p. 60) :

- politiques environnementales similaires – mise en place d'un système de management environnemental, analyses de cycle de vie, démarches d'écologie industrielle²³, meilleure maîtrise des activités portuaires, de manière à minimiser leur impact sur l'environnement, nouveaux schémas de gestion et de valorisation des sédiments de dragage – ;
- démarches concertées entre les ports du Havre et de Rouen concernant la gestion des territoires et du patrimoine naturel afin d'avoir une approche globale au sein de l'estuaire, permettant « d'optimiser l'utilisation des espaces, et en particulier limiter les besoins en foncier au strict nécessaire, en favorisant, dans la mesure du possible, le développement du port sur le port ». En particulier, il décrit la contribution des GPMH et de Rouen aux travaux de la Maison de l'Estuaire²⁴ et du GIP Seine-Aval ;
- co-construction des interfaces ville-ports, afin d'intégrer les préoccupations locales ;
- participations et représentations coordonnées dans des instances d'échanges techniques ou dans divers organismes concernés par des problématiques environnementales (Comité de bassin, Maison de l'Estuaire,...).

Les documents transmis à l'Ae ne font pas référence aux scénarios 2025 de l'étude prospective²⁵ menée en 2004 sur l'estuaire, comme l'a souligné l'avis précité du conseil scientifique de l'estuaire. **L'Ae recommande de mettre en perspective le projet stratégique et son évaluation environnementale par rapport à la « Démarche prospective à l'horizon 2025 sur l'estuaire de la Seine », en expliquant les éventuels problèmes que le GPMH pourrait avoir rencontrés pour se situer dans ce cadre.**

Ils décrivent ensuite les actions spécifiques portées par le GPMH : réduction d'émissions de gaz à effet de serre, amélioration de la qualité des eaux, valorisation des produits de dragage, réduction des impacts environnementaux des travaux. Ils évoquent succinctement les activités des autres acteurs intervenant sur la

²² Croisières, en forte augmentation, et ferries.

²³ L'écologie industrielle est un concept de management environnemental qui vise la rationalisation sur un territoire des flux de matière et d'énergie.

²⁴ La Maison de l'Estuaire est une association créée en 1992, gestionnaire de la Réserve Naturelle Nationale de l'Estuaire de la Seine.

²⁵ Étude menée conjointement par Conseil de l'estuaire de la Seine, le Comité de suivi de l'estuaire de la Seine et le Conseil scientifique et technique de l'estuaire de la Seine, avec le concours de l'agence de l'eau Seine-Normandie et la direction régionale de l'environnement de Haute-Normandie.

Cf. <http://www.eau-seine-normandie.fr/WebOaiDoc/107976.2.0.pdf>

zone portuaire, ainsi que, de façon qualitative, la méthode retenue pour assurer l'interface entre les villes, principalement Le Havre, et les activités portuaires.

La politique d'aménagement du GPMH a fait l'objet d'un important travail préparatoire, mené dans le cadre d'un Schéma de Développement du Port et de la Nature (SDPN)²⁶, dont l'élaboration a associé de nombreux partenaires.

Le projet stratégique fournit une liste des projets qu'il prévoit de réaliser sur la période 2014-2019 (échéance 1) et sur la période 2020-2025 (échéance 2) – voir représentation graphique Figure 2.

A l'échéance 1, il prévoit notamment :

- le prolongement d'un quai (quai de l'Asie sur 300 mètres),
- l'aménagement de plusieurs parcs logistiques : PLPN1 – 24 ha, PLPN2 – 77 ha, PLPN3 – 73 ha, Port 2000 – 59 ha, parc frigorifique, - l'implantation de nouvelles activités industrielles (éolien offshore, vracs liquides, traitement de déchets,..) et réservation de foncier pour l'implantation d'activité en liaison avec la chimie / pétrochimie,
- la reconversion d'anciens sites industriels (site Millenium, Sita, parc à charbon,...),
- l'extension du terminal roulier.

Un projet de terminal méthanier sur le site d'Antifer a bénéficié d'une opération d'intérêt national (OIN), instituée par décret n°2007-18 du 5 janvier 2007, toujours en vigueur. Le rapport environnemental indique qu'il est aujourd'hui « *suspendu*²⁷ ».

Le rapport environnemental évoque deux autres projets sur la circonscription portuaire, hors maîtrise d'ouvrage du GPMH :

- le projet WIN 1 : deux éoliennes tests²⁸ sur une emprise d'1 ha, en soulignant leur impact potentiel sur les couloirs migratoires de l'avifaune qu'elles sont susceptibles de perturber ;
- un permis exclusif de recherches de granulats marins en baie de Seine : 10 000 m³ de granulats devraient être extraits dans ce cadre entre 2012 et 2015. S'agissant d'une autorisation relevant de l'Etat, le dossier ne précise pas les suites éventuelles qui pourraient être données aux résultats de ces recherches sur la période du projet stratégique.

A l'échéance 2, il indique que « *les développements envisagés s'inscrivent dans la continuité de ceux affichés pour la phase 1* ». Seul le projet EMERHODE²⁹, anciennement appelé « prolongement du Grand Canal jusqu'au Canal de Tancarville » fait l'objet d'un descriptif spécifique :

- la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Seine approuvée le 10 juillet 2006 (voir annexe I) y fait référence ;
- il a fait l'objet d'un débat public du 8 octobre 2009 au 10 février 2010 ;
- le rapport de la commission « Mobilité 21 »³⁰ inscrit ce projet dans la liste des ceux figurant au schéma national des infrastructures de transport (SNIT) dont la réalisation devrait relever des contrats de projets Etat-région (CPER), sans échéance précisée³¹ ;
- le port indique que « *le démarrage des travaux du projet EMERHODE était initialement prévu en 2014. Dans le cadre des réflexions menées parallèlement à l'élaboration du SDPN, il a été décidé de reporter le choix du tracé de cet aménagement à une échéance postérieure à celle du présent projet stratégique* » ;

²⁶ Document préparatoire à l'élaboration du projet stratégique du port, comportant notamment un important état des lieux et une grille d'analyse méthodologique des enjeux naturalistes identifiés par le GPMH.

²⁷ Certains articles de presse évoquent son abandon définitif : <http://www.lagazettedescommunes.com/116913/le-projet-de-terminal-methanier-a-antifer-definitivement-abandonne/>

²⁸ Avant implantation d'éoliennes offshore.

²⁹ EMERHODE : "Efficacité Multimodale, Economie, Réseaux Hydrauliques : une Opportunité de Développement durable pour l'Estuaire".

³⁰ « Pour un schéma national de mobilité durable », approuvé le 27 juin 2013.

³¹ De même que pour l'échéance 3 de Port 2000.



- 1 – Prolongement du quai de l'Asie
- 2 – Sud-Bougainville
- 3 – PLPN2
- 4 – PLPN3
- 5 – PLPN1
- 6 – Logistique Port 2000
- 7 – Logistique Parc Frigo
- 8 – Extension SHMPP
- 9 – Parcelle nord-Odfjell
- 10 – Odfjell
- 11 – Quai Johannes Convert
- 12 – Extension du terminal roulier
- 13 – Oxindus
- 14 – Extension ETARES
- 15 – Sita
- 16 – ex-parc à charbon
- 17 – WIN1
- 18 – usine Millenium
- 19 – site naturel Millenium

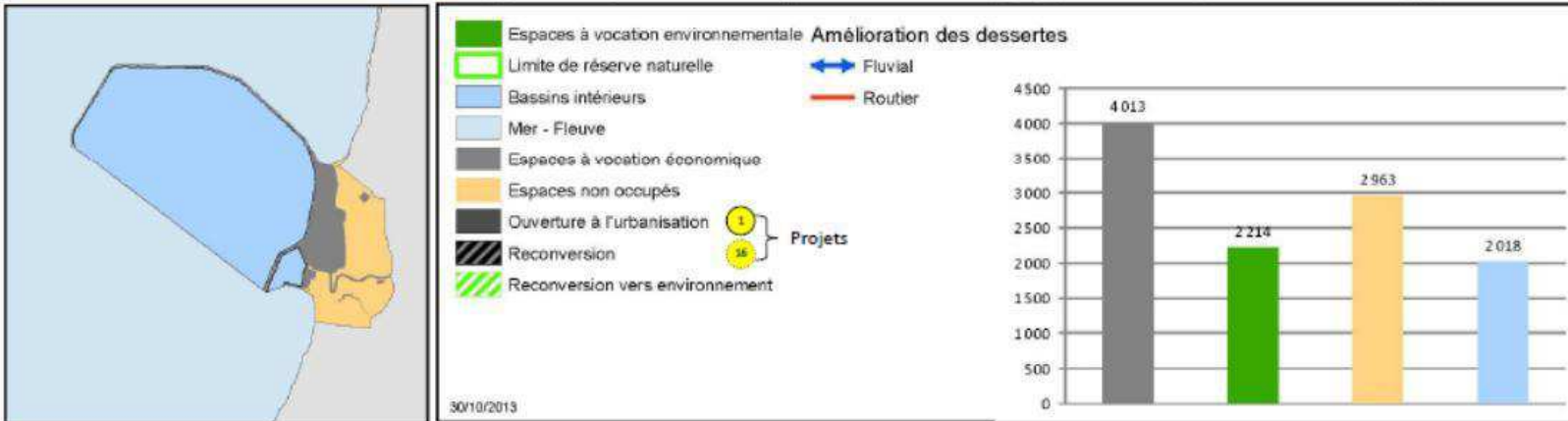


Figure 2 : occupation de l'espace à échéance 1 – projets envisagés (source : projet stratégique)

- ce projet est mentionné dans l'alinéa dédié à l'échéance 2 : « *Il n'apparaît ni nécessaire, ni opportun, d'effectuer aujourd'hui un choix pour le tracé du canal de liaison entre le Grand canal et le canal de Tancarville. Le choix du tracé sera réexaminé quand l'opportunité de procéder aux travaux sera confirmée* ». Les rapporteurs ont été informés oralement que ce projet particulier n'est pas concerné par la possibilité d'anticipation des travaux évoquée dans les documents, et que s'il devait être retenu pour l'échéance 2, il serait pris en compte dans l'évaluation environnementale du prochain projet stratégique 2020-25. Il leur a également été indiqué qu'aucune décision prise à ce jour, ni aucun projet envisagé dans le cadre du projet stratégique 2014-19, ne rendent incontournable le projet EMERHODE, ni d'un point de vue technique, ni d'un point de vue économique.

Il n'est cependant jamais fait mention des alternatives possibles discutées lors du débat public de 2009-10. Il est précisé page 106 que l'étude prospective pour l'échéance 2 « *a intégré l'emprise maximale du projet EMERHODE alors que le choix du tracé de la liaison fluviale entre le Grand Canal du Havre et les écluses de Tancarville, qui sera fait lors de cette échéance, aura une incidence forte sur les surfaces impactées*³² ».

La DTA permet également la création d'une nouvelle ligne ferroviaire à l'est du domaine portuaire pour rejoindre directement le réseau ferroviaire le long du canal de Tancarville, ainsi qu'un nouveau pipeline et le déplacement de la route de l'estuaire.

Pour l'Ae, le projet stratégique offre au GPMH la possibilité d'informer le public sur l'avancement des projets déjà connus du public, notamment de ceux dont l'avenir est pour l'instant incertain. Cette information serait utile, notamment si les projets correspondants étaient susceptibles de présenter des impacts importants pour l'environnement.

Il est mentionné (page 84 de l'évaluation environnementale) l'objectif légitime de « *disposer d'une réserve foncière pour accueillir les grands projets structurants de l'avenir* ». Alors qu'il s'agit d'un objectif très structurant pour le GPMH, le rapport environnemental n'en mentionne pas l'ordre de grandeur et ne comporte pas de cartographie des emplacements envisagés (hors EMERHODE). Dans le SDPN³³ (page 137), il est fait mention de l'ordre de 600 ha, au terme de l'échéance 2 et après décompte des surfaces nécessaires au projet EMERHODE (de l'ordre de 776 ha en enveloppe maximale). Il n'en est pas précisé la part envisagée sur terrains actuellement naturels et la part sur friches industrielles. Or, il est mentionné (page 10) que « *dans la plaine alluviale (8 500 ha), seuls 1 776 ha ne sont pas occupés actuellement*³⁴, et que près de la moitié de cette surface (951 ha) serait impactée par différents règlements ou documents de planification³⁵ ». Il est donc actuellement impossible d'évaluer les impacts du plan stratégique sur les surfaces naturelles, alors qu'on peut supposer que la réserve foncière portera en grande partie sur ces surfaces. ***L'Ae recommande de préciser le cahier des charges et les objectifs quantitatifs de la réserve foncière mentionnée dans le projet stratégique, de les justifier et de cartographier les espaces concernés actuellement identifiants.***

Enfin, le volet 4°) traite de la gestion environnementale des espaces (à vocation environnementale, interstitiels, à vocation d'aménagement), en décrivant essentiellement les principes qu'il applique aux espaces à vocation d'aménagement :

«- Eviter : penser l'aménagement à l'échelle de l'axe Seine – privilégier la reconversion, phaser les aménagements, densifier les aménagements, choisir le site le plus opportun, optimiser la conception d'un point de vue environnemental,

- Réduire : lors de la conception du projet, lors des travaux, lors de l'exploitation, lors de phase de libération du site,

³² La présente évaluation environnementale mentionne que « *le projet EMERHODE a été conçu selon cette démarche [« Oeuvrer avec la nature », de l'Association mondiale pour des infrastructures de transport maritimes et fluviales], qui a permis d'éviter des impacts, d'en annuler certains et d'en réduire d'autres dès la conception technique du projet.* ».

³³ Document préparatoire à l'élaboration du projet stratégique du port, comportant notamment un important état des lieux et une grille d'analyse méthodologique des enjeux naturalistes identifiés par le GPMH.

³⁴ Sans qu'il soit possible de comprendre quelle est la proportion de ces 1 776 ha qui appartient au GPMH ou est susceptible, le cas échéant, d'être acquise par lui.

³⁵ Dont les effets vont dans les deux sens : la DTA réserve des surfaces pour le développement du port, notamment via le projet EMERHODE, alors que le plan de prévention des risques technologiques et les marges de reculs imposées par l'article L. 111-1-4 du code de l'urbanisme retirent des surfaces utilisables par le GPMH.

- *Compenser : les deux premières étapes de cette démarche portent sur le marais de Cressenval en modifiant les pratiques agricoles et en améliorant la gestion hydraulique et sur les prairies subhalophiles en améliorant leur gestion. »*

L'article L. 5312-2 4° du code des transports identifie comme mission du GPM « *la gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont il est propriétaire ou qui lui sont affectés* ». Cette dimension n'apparaît pas ni dans le projet stratégique, ni dans son évaluation environnementale. ***L'Ae recommande de présenter les intentions du GPMH concernant sa mission de gestion et de préservation du domaine public naturel et des espaces naturels, qu'il en soit propriétaire ou gestionnaire, ou qu'ils soient gérés pour son compte.***

En particulier, même si la mise en œuvre pratique de certaines mesures compensatoires implantées sur son domaine a légitimement pu être déléguée à des structures compétentes, le GPMH reste pleinement responsable de l'opérationnalité effective de ces mesures. La présentation de l'état d'avancement des mesures compensatoires situées sur son territoire, figurant dans l'annexe concernant l'évaluation ex post du projet stratégique précédent, mériterait de figurer dans l'état initial du rapport environnemental. Cette présentation devrait être explicitement articulée avec les enjeux écologiques de l'estuaire, en caractérisant (et quantifiant chaque fois que possible) leur niveau de fonctionnalité écologique et leur capacité à compenser effectivement les impacts dommageables qui les ont justifiés.

1.2.3 Volet 5) du projet stratégique : la desserte portuaire et le développement de l'intermodalité

Ce volet s'appuie principalement sur les actions d'HAROPA en faveur des modes massifiés (ferroviaire et fluvial) et précise quelques mesures spécifiques au GPMH. Il évoque plus particulièrement :

- pour ce qui concerne le mode ferroviaire : les enjeux de la ligne Serqueux-Gisors et la modernisation des infrastructures ferroviaires portuaires. Ce volet n'aborde pas la perspective de réalisation de nouvelles voies.
- pour ce qui concerne le transport combiné ferroviaire : le terminal multimodal (en construction – mise en service fin 2014), ainsi que la desserte francilienne ;
- pour ce qui concerne le mode fluvial : actions et investissements en faveur de l'accueil de bateaux fluviaux (postes à quai dédiés, adaptation des écluses de Tancarville), l'encouragement à de nouveaux trafics (produits chimiques). L'étude d'un projet de desserte fluviale directe de Port 2000 via une « chatière » au travers de la digue qui lui fait face sera lancée dans le cadre de ce projet stratégique. Une décision de réaliser l'investissement est annoncée, après réalisation d'études techniques et socio-économiques sur la période 2015-2017.

Ce volet aborde également l'amélioration de la desserte routière, en faisant référence à l'amélioration de l'échangeur A 29 / route industrielle et A 29 / route de l'estuaire.

1.3 Procédures relatives à l'évaluation environnementale du projet stratégique

Selon l'article R. 103-2 du code des ports maritimes, « *le projet stratégique est présenté par le directoire au conseil de surveillance accompagné de l'avis du conseil de développement (...). Il est transmis aux ministres chargés des ports maritimes, de l'économie et du budget, après approbation du conseil de surveillance³⁶* ».

Selon l'article R. 103-1 du code des ports maritimes, « *le projet stratégique traite notamment :*

- 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° (...) des modalités retenues pour l'exploitation des outillages et du recours à des filiales ;*
- 4° De la politique d'aménagement et de développement durable du port, identifiant la vocation des différents espaces portuaires et notamment ceux présentant des enjeux de protection de la nature dont il prévoit les*

³⁶ Cet article précise « *A l'exception des 4° et 5° de l'article R. 103-1, il est révisé dans les cinq ans suivant son adoption ou sa précédente révision. Les 4° et 5° de l'article R. 103-1 sont révisés lorsque le positionnement stratégique ou politique de l'établissement le nécessite* ».

modalités de gestion. Cette section du projet stratégique comporte les documents graphiques mentionnés à l'article L. 103-1. 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'introduction générale du projet stratégique présente son contenu dans l'ordre suivant :

- « - le positionnement stratégique du GPMH (volet 1)
- la desserte portuaire et le développement de l'intermodalité (volet 5)
- l'intégration du port dans son environnement, y compris le schéma de développement du port et de la nature (volet 4)
- la performance de l'exploitation portuaire ... vers le projet d'entreprise (volet 3)
- le plan d'affaires et la trajectoire économique et financière (volet 2) ».

Les volets 4) et 5) du projet stratégique entrent dans les catégories de plans et documents ayant une incidence notable sur l'environnement, énumérés à l'article R. 122-17 du code de l'environnement (rubrique 33), soumis à évaluation environnementale. 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 plan³⁷, 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'Autorité environnementale est compétente pour formuler un avis sur cette évaluation environnementale (ou « rapport environnemental ») et le projet de plan.

Une fois approuvé par le conseil de surveillance du GPMH, le projet est mis à la disposition du public accompagné de son rapport d'évaluation environnementale et de l'avis de l'Ae.

1.4 Principaux enjeux environnementaux relevés par l'Ae

Selon le GPMH, les principaux enjeux environnementaux du projet stratégique concernent l'étendue et les caractéristiques écologiques des surfaces susceptibles d'être urbanisées³⁸, la gestion des espaces naturels et de la biodiversité, ainsi que la connectivité écologique. D'autres enjeux lui apparaissent non significatifs (eaux souterraines et superficielles, émissions de gaz à effet de serre et qualité de l'air), voire nuls (sous-sol et pollution, eaux marines, émissions sonores et lumineuses, patrimoine historique et paysage).

Cette analyse se focalise sur la seule responsabilité directe du GPMH.

L'Ae a apprécié que le territoire retenu par le GPMH pour mener sa réflexion intègre les terrains du GPM de Rouen (GPMR) au sud de la route de l'estuaire, montrant ainsi clairement sa volonté de ne pas se limiter à sa circonscription portuaire et de traduire concrètement une dimension environnementale de la dynamique HAROPA.

Néanmoins, pour l'Ae, cette analyse ne peut pas faire abstraction :

- des enjeux et des impacts résultant des activités mises en œuvre sur sa circonscription par d'autres opérateurs (industriels, notamment), induites par l'urbanisme existant de la zone industrialo-portuaire,
- des impacts de ces activités sur une zone d'étude qui dépasse le périmètre du territoire portuaire,
- des enjeux qui résultent d'une gestion nécessairement coordonnée par l'Etat et concertée avec les opérateurs et usagers des espaces naturels voisins, afin que les mesures soutenues par le GPMH permettent d'améliorer ou de rétablir la fonctionnalité de ces espaces.

³⁷ Donc, au cas d'espèce, les volets 4) et 5) du projet stratégique.

³⁸ "urbaniser" est le vocable retenu par le GPMH pour désigner le processus qui donne aux espaces aujourd'hui "naturels" une affectation industrielle ou logistique conduisant à imperméabiliser tout ou partie du terrain et à y réaliser des constructions.

Dans son arrêt du 18 mars 1999, la Cour de justice de la Communauté européenne a considéré que « *l'estuaire de la Seine constitue un écosystème particulièrement important en tant qu'étape migratoire, zone d'hivernage et lieu de reproduction de nombreuses espèces d'oiseaux visées à l'article 4 de la directive Oiseaux* ». Suite à cette condamnation de la France, la ZPS a été agrandie de 2 750 ha à 18 840 ha, et la RNN, en tant qu'outil majeur de contribution à l'atteinte du bon état de conservation des habitats d'espèces d'oiseaux qui ont justifié la désignation de la ZPS, est passée de 3 768 ha à 8 528 ha. Néanmoins, ces mesures ne sauraient garantir, à elles seules, l'atteinte pérenne des objectifs de conservation, sans une gestion cohérente avec le reste de l'estuaire.

L'Ae estime ainsi que l'évaluation environnementale du projet stratégique doit nécessairement prendre en compte le fonctionnement écologique de l'estuaire comme le principal enjeu environnemental de la zone dans laquelle s'appliquera le projet stratégique (cf. article R.122-20 2° du code de l'environnement). Elle a notamment constaté qu'il est possible de présenter « *l'état de santé et l'évolution* » de l'estuaire de la Seine, notamment à partir des travaux du GIP Seine-Aval et des derniers résultats de l'observatoire de l'avifaune³⁹. Sans sous-estimer les facteurs indépendants des décisions du GPMH, qui affectent également le fonctionnement écologique de l'estuaire, ***l'Ae recommande au GPMH :***

- ***d'élargir l'analyse des enjeux et le cadre de l'évaluation environnementale, en rappelant ce qui relève de la responsabilité de l'Etat et en tenant compte des activités des opérateurs et usagers qui tirent profit du domaine portuaire,***
- ***d'adapter le périmètre de la zone d'étude à la zone d'influence de ces différentes activités,***
- ***de mettre davantage en évidence et de mieux présenter les interférences des politiques et des projets entre eux, tant positives que négatives pour les enjeux de cette zone d'étude, et tout particulièrement sur les fonctionnalités écologiques⁴⁰ de l'estuaire.***

Moyennant cette mise en perspective préalable, pour l'Ae, les principaux enjeux du projet stratégique sont les suivants :

- la préservation, voire la restauration des fonctionnalités et continuités écologiques sur l'ensemble de l'estuaire de la Seine ;
- la limitation de la consommation d'espaces naturels, tout particulièrement pour ceux qui présentent la plus grande richesse écologique, et la volonté affichée de reconstruire de plus en plus le port ;
- les risques naturels et technologiques, notamment leur prise en compte dans l'aménagement du domaine portuaire et dans l'interface des activités portuaires avec les secteurs urbains,
- les pollutions de l'eau, marines et continentales, et les rejets dans l'air et nuisances des activités du GPMH et de celles qu'il accueille. La maîtrise et la réduction des pollutions constituent un enjeu, même si le scénario du projet stratégique, à ce stade, se distingue peu du scénario de référence.

2 Analyse du rapport d'évaluation environnementale

L'article R.122-20 du code de l'environnement indique que l'évaluation environnementale est proportionnée à l'importance du plan, schéma, programme et autre document de planification, aux effets de sa mise en œuvre ainsi qu'aux enjeux environnementaux de la zone considérée. Compte tenu de l'importance du projet stratégique au regard des enjeux environnementaux nationaux et communautaires de la zone, l'Ae a estimé opportun d'approfondir ses remarques et recommandations.

³⁹ Sous responsabilité conjointe de la Maison de l'estuaire (gestionnaire de la réserve) et du parc naturel régional des bocaux de la Seine normande.

⁴⁰ A titre d'exemple, pour les différentes espèces de poissons, cela suppose de prendre en compte la surface et l'accessibilité des habitats nécessaires au bon déroulement des cycles biologiques (cf. la diminution des zones intertidales, la compression latérale des habitats, la perte de connectivité latérale avec les digues submersibles ou non, la qualité de l'eau, ...). Pour les différentes espèces d'oiseaux, cela conduit à examiner les surfaces disponibles comme halte migratoire, zone de nidification et d'alimentation, mais aussi la compartimentation et la continentalisation croissante de l'estuaire (diminution des vasières, pertes de zones humides à vocation différentes, indisponibilité de reposoirs de pleine mer, ...).

Le rapport environnemental est bien structuré et d'une dimension raisonnable, d'une lecture agréable, et agrémenté de cartes et illustrations qui en rendent la compréhension accessible. Il respecte la structure prévue à l'article R.122-20 du code de l'environnement. Son caractère didactique permet de s'approprier la logique de l'évaluation environnementale d'un projet stratégique et ses enjeux.

L'Ae relève néanmoins que la plupart des volets sont traités de façon indifférenciée, quelle que soit l'importance des enjeux. De surcroît, le rapport environnemental se focalise sur un périmètre géographique restreint (Cf. 1.4), alors que plusieurs enjeux environnementaux nécessitent d'être traités sur un périmètre élargi. Dans ces conditions, certains volets sont encore insuffisamment explicites, même si les enjeux semblent correctement pris en compte.

De façon générale, également, le projet stratégique aborde peu les modalités d'articulation du GPMH avec l'ensemble des intervenants de l'estuaire qui contribuent, par leur activité, aux effets globaux des activités portuaires sur l'environnement. Seule l'articulation avec le GPMR apparaît bien développée. En particulier, sans méconnaître les responsabilités propres des services de l'Etat, le rapport environnemental n'explique pas de quelle façon le GPMH exerce ses pouvoirs propres de police, vis-à-vis des pratiques pouvant présenter des impacts sur l'environnement. De façon plus générale, il n'explique pas non plus comment le GPMH contribue, dans sa relation avec les occupants et les usagers du domaine portuaire, à réduire leurs pressions sur l'environnement. L'Ae relève pourtant que quelques indicateurs retenus par l'évaluation environnementale traitent justement de cette question.

L'Ae recommande de décrire, dans le rapport environnemental, de quelle façon le port articule ses actions en faveur de l'environnement, avec les gestionnaires des espaces voisins et a fortiori avec les occupants et les usagers du domaine portuaire, par le biais de sa mission d'aménageur et de gestion de ce domaine.

L'Ae note par ailleurs quelques incohérences apparentes entre le rapport environnemental, l'évaluation ex-post du projet stratégique précédent, et le SDPN, sans pouvoir apprécier ce qui relève d'erreurs éventuelles, de méthodes ou d'outils distincts, ou de définitions légèrement différentes. Certaines cartes ne sont pas totalement cohérentes, en présentant l'urbanisation à échéance de 2014 ou 2021, sans report des urbanisations les plus récentes décidées dans le cadre du projet stratégique précédent. D'autres cartes ne sont pas lisibles dans un format A4. Les canaux (avec de l'eau salée) ne peuvent être pris en compte seulement dans le milieu physique, car ils sont aussi des habitats d'espèces. La dimension paysagère est peu traitée.

La compréhension du projet stratégique et du rapport environnemental est grandement facilitée par les informations et les cartes contenues dans le SDPN. L'annexe IV au rapport environnemental, sur la méthode de cotation et la méthodologie de définition des enjeux environnementaux, est insuffisante - voir 2.7 Méthodes, page 28. Néanmoins, le SDPN est actuellement disponible dans une version qui reflète des phases intermédiaires d'analyse, en envisageant par exemple des options différentes de ce qui a été finalement retenu par le projet stratégique et son évaluation environnementale. Par ailleurs, certaines parties ont été intégralement, ou presque, recopiées dans le rapport environnemental.

Dès lors qu'il s'agit d'un document de référence pour le projet stratégique et pour le rapport environnemental, l'Ae estime utile de mettre à jour le SDPN pour éliminer les informations qui ne sont plus d'actualité, remettre en cohérence les chiffres, rajouter des tableaux analytiques, et décrire plus précisément la méthodologie, les débats et arbitrages.

L'Ae recommande de mettre à jour et d'annexer au rapport environnemental les éléments pertinents du SDPN nécessaires à la compréhension de ce rapport par le public.

2.1 Présentation des objectifs du projet stratégique, de son contenu et de son articulation avec d'autres plans ou programmes

Cette présentation reprend les informations du projet stratégique, nécessaires pour la compréhension de ses différents enjeux environnementaux.

En particulier, il rappelle les surfaces globales de la circonscription portuaire, puis décompose l'espace géré en quatre types d'occupation du sol : bassins intérieurs (2 250 ha), activités économiques (3 450 ha), espaces dédiés à l'environnement (2 200 ha), espaces non urbanisés dont une partie support d'activités agricoles (3 000 ha) – voir Figure 3 page suivante. Il souligne néanmoins que « *les espaces non urbanisés ne*

constituent toutefois pas des espaces disponibles dans la mesure où ils ne sont pas tous sous maîtrise foncière du GPMH (380 ha) et ne sont pas adaptés à l'implantation d'activité du fait de leurs caractéristiques physiques (850 ha). Au final, les espaces considérés comme disponibles à l'urbanisation dans la plaine alluviale sont de l'ordre de 1 770 ha ».

Certains espaces présentent, au sein d'un même type, des caractéristiques physiques différentes. C'est notamment le cas des espaces non urbanisés, voire de certains espaces à vocation économique, non adaptés à l'implantation d'activités du fait de leur caractéristique physique ou de servitudes particulières (Cf. zones exposées à des risques technologiques). Certains espaces identifiés « à vocation économique » devraient connaître, à l'occasion du projet stratégique, une reconversion vers des usages urbains. Enfin, certains espaces identifiés « non urbanisés » présentent une grande richesse écologique.

L'Ae recommande, qu'au sein de chaque type d'espaces recensés, le rapport environnemental décompose les surfaces selon leurs caractéristiques physiques et selon leur degré de pérennité ou de mutation possible, aux échéances 1 et 2 du projet stratégique.

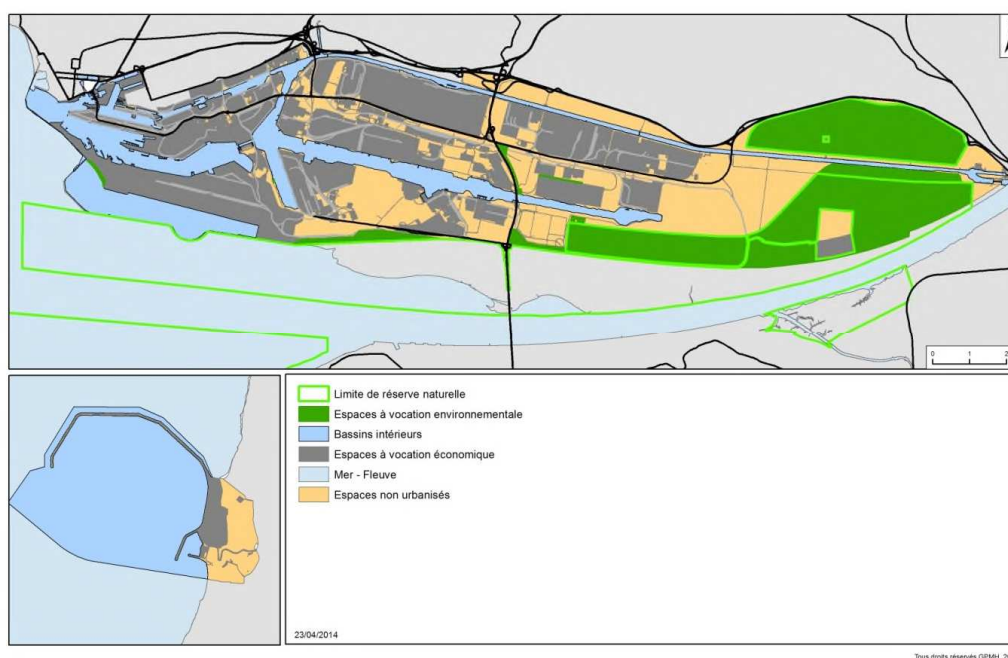


Figure 3 : occupation actuelle de l'espace (source : rapport environnemental)

Articulation avec les autres plans et programmes

Cette articulation est décrite de façon synthétique, en se concentrant sur les principales interfaces. Ainsi, elle conclut :

- dans le domaine des transports

- que le projet stratégique 2014-2019 a pris en considération les orientations issues du schéma national des infrastructures de transport (SNIT), ainsi que les conclusions du rapport de la « Commission 21 » : le projet de SNIT prévoyait l'aménagement du terminal multimodal, le prolongement du grand canal du Havre jusqu'au canal de Tancarville et la création d'un nouveau terminal à conteneurs (voir 1.2.2) ;
- que le schéma de développement du port et de la nature, le projet stratégique et son rapport environnemental s'inscrivent totalement dans la stratégie nationale de relance portuaire ;

- dans le domaine de l'aménagement

Le rapport environnemental développe plus précisément l'articulation avec la directive territoriale d'aménagement (DTA) de l'estuaire de la Seine (voir sa carte des zonages à l'annexe I). Elle fixe trois grands

principes : répartition entre vocation économique et environnementale des espaces, reconversion des espaces occupés, accueil d'activités portuaires, para-portuaires, logistiques et industrielles sur les espaces non occupés et dont la vocation n'est pas environnementale. Le rapport environnemental conclut que le projet stratégique est compatible avec la DTA. L'Ae relève que cette DTA met clairement en évidence la continuité entre les espaces à vocation environnementale du port du Havre, ceux du port de Rouen (en rive gauche de la Seine et en amont du pont de Tancarville) et ceux gérés par d'autres gestionnaires (Conservatoire des espaces lacustres, des rivages et des littoraux (CELRL), Maison de l'estuaire). Elle identifie aussi spécifiquement un « espace de recomposition urbaine ».

Par ailleurs, le projet stratégique est compatible avec les différents SCOT et a bien pris en considération le schéma régional d'aménagement et de développement du territoire (SRADT) de la région Haute-Normandie.

- dans le domaine de la prévention des risques

La figure 15 fournit la cartographie provisoire des PPRT⁴¹ des deux sites sur lesquels le GPMH est implanté : PPRT de la zone industrielle du Havre (prescrit le 17 février 2010) ; PPRT du site d'Antifer (approuvé le 12 juillet 2012). Pour l'Ae, ces données devraient être prises en compte dans la décomposition des surfaces recommandée ci-dessus.

Par arrêté du 27 novembre 2012, la ministre chargée de l'écologie a classé Le Havre dans la liste des territoires dans lesquels il existe un risque d'inondation important (TRI) ayant des conséquences de portée nationale, voire européenne, en application des articles L. 566-5 et R. 566-5 du code de l'environnement. Le TRI du Havre est concerné par les ruissellements sur le plateau de Caux, les débordements de la rivière La Lézarde et ses affluents (population concernée estimée à 76 000 personnes) et le risque de submersion marine (population concernée estimée à 54 000 personnes et 70 000 emplois). Selon la circulaire du ministre chargé de l'écologie du 16 juillet 2012, « une carte de synthèse des surfaces inondables pour l'ensemble des scénarios, ainsi qu'une seule carte de synthèse des risques [devaient] être arrêtées par les préfets coordonnateurs de bassin avant le 22 décembre 2013 ». Une circulaire complémentaire du 19 avril 2013 fait des recommandations pour la prise en compte de la submersion marine.

Le rapport environnemental indique que « les cartes d'aléa inondation seront entérinées fin 2014 », sans fournir de cartographie provisoire ou d'indication sur les surfaces susceptibles d'être inondées. Les échanges entre le GPMH et les rapporteurs ont conduit à identifier que la route de l'estuaire pourrait être classée comme digue de classe B, en application de la réglementation applicable aux digues : elle jouerait la fonction d'une « digue de retour », protégeant la zone industrielle et les bas quartiers du Havre d'une submersion par l'est. L'impact des travaux, que ce classement rendrait alors nécessaires, sur l'écoulement des eaux à l'est de l'estuaire ne semble pas avoir été étudié, alors que ces zones sont à grande valeur écologique. Selon l'Ae, le choix des travaux de protection des zones exposées mériterait de s'appuyer sur une cartographie validée de l'aléa inondation, en recherchant les aménagements de moindre impact pour le fonctionnement écologique de l'est de l'estuaire.

L'Ae recommande de présenter, dans le rapport environnemental, une cartographie la plus récente, même provisoire, de l'aléa inondation, selon la méthodologie préconisée par le ministère chargé de l'écologie.

Elle recommande que le GPMH approfondisse l'analyse de la compatibilité de son projet stratégique avec d'éventuels travaux de protection contre les inondations, tout particulièrement si ces travaux devaient avoir un impact significatif sur les zones humides du domaine portuaire et des espaces naturels voisins.

- dans les autres domaines environnementaux

Le rapport environnemental passe en revue succinctement la compatibilité du projet stratégique avec la stratégie nationale pour la biodiversité, le plan national d'actions en faveur des zones humides, l'état actuel du projet de plan d'action pour le milieu marin (PAMM) Manche – mer du Nord (en projet), le schéma régional climat régional air énergie de la région Haute-Normandie, le plan de protection de l'atmosphère de Haute-Normandie, le projet de schéma régional de cohérence écologique et conclut rapidement à sa cohérence avec ces documents. Le projet stratégique n'étant pas approuvé par décret ou arrêté ministériel, la démonstration de sa compatibilité directe avec les « Orientations nationales TVB », approuvées par décret en Conseil d'Etat en date du 20 janvier 2014, n'est pas requise.

⁴¹ Plan de prévention des risques technologiques.

Par contre, il n'explique pas les orientations et dispositions du SDAGE susceptibles de concerner le projet stratégique (il se borne à préciser qu'aucun SAGE n'est prescrit sur le territoire) et ne s'assure pas de leur compatibilité. De la même façon, la description de l'articulation avec l'état actuel du projet de PAMM reste très générale.

L'Ae recommande que le rapport environnemental analyse la compatibilité du projet stratégique avec les orientations et dispositions du SDAGE et avec les projets de prescriptions du plan d'action pour le milieu marin (PAMM) pour la zone Manche mer du Nord, et examine l'opportunité de retenir certains de leurs indicateurs de suivi.

Le rapport environnemental ne présente pas les orientations et mesures du plan de gestion de la RNN, mais précise que le GPMH pèse pour 40% environ dans le budget de la réserve⁴². L'Ae constate que le plan de gestion a été et reste contesté, mais à sa connaissance, les contestations ne portent pas sur la manière dont le GPMH honore les engagements qu'il a pris.

L'évaluation environnementale met en évidence la cohérence et les articulations avec le projet stratégique du GPMR. Au-delà des efforts déjà consentis pour coordonner les deux plans stratégiques et leurs évaluations environnementales, que l'Ae a appréciés, certaines approches différentes subsistent, dont la spécificité n'est pas argumentée (SDPN du GPMH, présenté comme un outil prospectif, versus le PGEN, plan de gestion des espaces naturels du GPMR ; approche des démarches « éviter, réduire, compenser » : en amont de chaque projet pour le GPMR, jusqu'à la libération du site pour le GPMH).

L'Ae recommande que le GPMH et le GPMR poursuivent, dans la mesure du possible, la convergence de leurs rapports environnementaux, sur la forme comme sur le fond.

Ils pourraient en particulier préciser leurs intentions en matière de poursuite de la montée en expertise environnementale et de rapprochement des services environnement, notamment concernant les méthodes de travail (cf. SDPN et PGEN) et l'approche de la compensation.

2.2 Analyse de l'état initial et de ses perspectives d'évolution

Même si ce volet est, le plus souvent, pertinent sur le fond, il reste assez souvent très succinct, sans nécessairement mettre en exergue les informations importantes pour la suite du rapport environnemental.

2.2.1 Aire d'étude et état de référence

L'article R.122-20 du code de l'environnement ne précise pas ce qu'il entend par état initial. De façon commune, s'agissant d'un document de planification à réactualiser régulièrement, l'habitude est de considérer qu'il s'agit de l'état dans lequel se trouve le territoire à l'expiration du document de planification précédent. C'est le choix qu'a fait le GPMH. Néanmoins s'agissant d'un territoire compris dans un site Natura 2000 pour lequel l'état de conservation n'est pas optimal et pour lequel il n'est pas aisé d'affirmer qu'il n'y a pas eu détérioration pour certaines variables descriptives du site, il serait opportun⁴³ de se référer également à la date de la désignation de la première partie du site, soit 1990⁴⁴. Une telle date serait de nature à prendre en compte l'ensemble des effets d'infrastructures majeures (pont de Normandie, Port 2000, ...) affectant le fonctionnement de l'estuaire de la Seine. ***Consciente de la difficulté d'un tel exercice, et dans un souci de pragmatisme, l'Ae recommande, au moins pour ce qui concerne les incidences Natura 2000, que l'état initial se réfère également à la situation de l'estuaire au tout début des années 2000, au moment où se préparaient la première grande extension de la ZPS et la proposition d'un SIC, et avant les travaux de Port 2000, tout en effectuant une rapide mise en perspective par rapport à la situation de 1990.***

⁴² Essentiellement au titre de ses mesures compensatoires, illustrant la dépendance de la réserve vis-à-vis des modalités de gestion de la démarche ERC du GPMH, suivant des modalités qui posent question.

⁴³ Cf. la responsabilité de non détérioration du site, et la compréhension large des obligations de non détérioration découlant de l'arrêt de la CJUE portant sur l'affaire l'affaire C-355/90, «Marismas de Santoña» (arrêt de la Cour de justice Commission contre Espagne), selon laquelle les sites dignes d'être classés doivent être traités de la même manière, qu'ils soient ou non officiellement classés. L'obligation de non-détérioration d'un site proposé a été renforcée dans des réponses de la CJUE à des questions préjudicielles (voir notamment l'affaire C-244/05).

⁴⁴ Identification d'une ZICO (zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux), parmi lesquelles devaient être précisés les territoires notifiés comme ZPS à la Commission européenne, après arrêté ministériel) en 1984

Selon le GIP Seine-Aval⁴⁵, l'estuaire de la Seine semble redevenu un site très favorable pour la nidification d'espèces telles que le butor étoilé, la cigogne blanche ou le faucon pèlerin. L'évolution du site est par contre très défavorable pour les oiseaux des vasières et des zones intertidales, qui sont globalement dans un mauvais état de conservation.

2.2.2 *Etat initial relatif aux espaces naturels : le travail du SDPN*

Les zones humides recouvrent la majeure partie du territoire du GPMH et en particulier le secteur Est inclus pour partie sur la réserve naturelle nationale de l'estuaire de la Seine. Le canal de Tancarville déconnecte le secteur humide au nord, comprenant le marais de Cressenval, alimenté par les sources en bas des falaises, en limite du territoire couvert par le SDPN.

L'Ae note que certaines espèces aquatiques au titre desquelles le SIC FR2300121 - Estuaire de la Seine a été désigné (Cf. par exemple le saumon et la grande alose), ou certaines espèces observées (l'anguille) ne sont pas mentionnées dans l'état initial ; de façon plus générale les données permettant d'apprécier les enjeux piscicoles et benthiques ne sont ni développées, ni cartographiées.

Le projet stratégique et son évaluation environnementale reposent notamment sur le travail très important effectué dans le cadre du SDPN, qui effectue une synthèse des enjeux relatifs aux milieux naturels sur plus de 3 000 ha du territoire concerné. Il s'agit d'un progrès considérable par rapport à l'approche qui avait prévalu lors de l'élaboration du premier projet stratégique. Ce travail important et de qualité a été mené en lien avec un comité de pilotage associant à la fois des structures et des experts (Cf. page 48 du SDPN)⁴⁶. L'Ae salue ce travail et sa contribution à la réflexion stratégique du GPMH, mais souligne au point 2.7 quelques problèmes méthodologiques encore insuffisamment pris en compte.

Le rapport environnemental fait état de 3 249,6 ha (chiffre légèrement supérieur à ce qui figure dans le SDPN) ayant fait l'objet d'une cotation des enjeux environnementaux. La cartographie montre clairement que le territoire de la RNN (dont les surfaces relevant du GPMR) est concerné. Or, cette surface de plus de 3 000 ha est systématiquement qualifiée par le rapport de « surface potentiellement aménageable ». A la page 111, la surface effectivement prévue comme devant être urbanisée est mise en regard de ce total, laissant le public conclure à un impact de l'ordre de 10% pour la période 2014-19⁴⁷. L'Ae considère que l'appellation de « surface potentiellement aménageable » n'est pas appropriée, et qu'il faut comparer les surfaces prévues pour être urbanisées avec la fraction des 1 770 ha non urbanisés dans la plaine fluviale, sous maîtrise actuelle ou potentielle du GPMH et non grevées de contraintes rendant théorique leur urbanisation.

2.2.3 *Continuités écologiques*

L'Ae a noté que, dans l'élaboration du schéma régional de cohérence écologique (SRCE), les GPM ont été chargés de travailler à l'intérieur de leur circonscription. La trame verte et bleue sur la circonscription du GPMH a donc été établie par le GPMH. Une figure reprise à deux endroits, reproduisant le schéma régional de cohérence écologique, mentionne un vaste « réservoir humide », fragmenté par les infrastructures, et susceptible d'être réduit spatialement par des projets d'aménagement en fin de phase 3, ainsi qu'un corridor de « fort déplacement » le long de la Seine. L'articulation avec le travail mené parallèlement par le GPMR sur sa circonscription portuaire et avec le parc naturel régional des boucles de la Seine normande n'apparaît pas précisément.

Certaines rédactions (mais pas toutes) donnent donc le sentiment que le GPMH considère la grande zone humide de l'est comme un vaste ensemble non fragmenté, en sous-estimant l'impact des infrastructures existantes, et sans différencier les contributions propres à chaque type de zone humide aux fonctionnalités écologiques de l'estuaire, et donc en sous-estimant également l'enjeu de certaines connectivités (notamment milieux terrestres-milieux aquatiques). L'Ae note en effet que l'enjeu des interruptions de continuité d'une

⁴⁵ Etat des ressources biologiques : les oiseaux nicheurs de l'embouchure de l'estuaire de la Seine, 6 pages, 2010. Cette publication est antérieure aux dernières informations réunies par l'observatoire de l'avifaune.

⁴⁶ Alors qu'il s'agit d'un travail fondateur pour les raisonnements développés par le GPMH dans l'élaboration de son projet stratégique et de son évaluation environnementale, la présentation de sa méthode d'élaboration est malheureusement limitée à la très courte présentation reprise par l'annexe IV (méthode de cotation retenue), et ni les experts associés, ni les sujets discutés où se sont exprimés des grilles d'analyses différentes, ni les arbitrages rendus ne sont mentionnés. La traçabilité des méthodes est très importante pour valider les résultats et mettre en place des suivis.

⁴⁷ Le calcul est explicite dans le SDPN. Il est fortement contestable, car la seule prise en compte par excès des surfaces théoriquement aménageables mentionnées par l'EE suffirait déjà à doubler le pourcentage.

part entre le milieu aquatique et le milieu terrestre, d'autre part entre le chenal navigable et le reste de l'estuaire, malgré quelques brèches (caractéristiques non précisées) dans les digues (submersibles ou non) n'est pas abordé.

2.2.4 Mer

La circonscription portuaire couvre une vaste superficie en mer, couvrant les chenaux d'accès au Havre (maintenus à des profondeurs d'environ 15 m par rapport au zéro hydrographique, i.e. le niveau voisin des plus basses mers astronomiques⁴⁸), un chenal de dégagement permettant aux navires rencontrant une difficulté de repartir vers le large, et le lieu de clapage des sédiments de dragage (Octeville). L'accès au port d'Antifer a été dragué initialement à une profondeur de l'ordre de 24 m sous le zéro hydrographique, et les fonds se maintiennent à cette profondeur sans qu'il soit procédé à des dragages d'entretien (seul le port de service d'Antifer fait l'objet de dragages d'entretien). Pour s'assurer qu'ils ne puissent être qualifiés de déchets dangereux et qu'ils puissent être clapés, il serait utile de préciser les volumes et la qualité des sédiments dragués, lors des dragages d'entretien dans les canaux et les bassins.

De façon générale, la faune et les habitats marins sont peu décrits. Même si les enjeux et les projets prioritaires du projet stratégique concernent surtout le secteur continental, l'évaluation environnementale devrait décrire les enjeux du milieu marin de façon proportionnée, tout particulièrement à l'interface avec l'estuaire.

L'évaluation environnementale évoque les résultats de la surveillance environnementale du site d'immersion des sédiments de dragage sur le site de clapage d'Octeville, au large d'Antifer et indique que « *les suivis réalisés des différents paramètres montrent que les contaminants organiques et inorganiques sont présents à de très faibles concentrations* » et qu'il considère ce site comme « *dispersif* », compte tenu de la courantologie locale. Les habitats marins du site et leur vulnérabilité mériteraient également d'être évoqués.

L'Ae recommande de compléter l'évaluation environnementale par des informations permettant de mieux appréhender les enjeux du milieu marin et de l'interface avec l'estuaire.

2.2.5 Pollutions

Pour la plupart des autres enjeux environnementaux, la présentation de l'état initial couvre des zones d'étude différentes, selon les enjeux et selon l'impact spécifique du GPMH.

2.2.5.1 Eaux continentales et pollution des sols

L'évaluation environnementale prend soin de décrire l'état initial sur l'ensemble de la zone d'étude. Par contre, elle ne décrit pas les principaux enjeux de qualité des eaux superficielles, qu'elle qualifie de « *médiocre* »⁴⁹, et développe peu les modalités de leur gestion, renvoyant implicitement la responsabilité aux activités que le GPMH accueille.

En particulier, le projet stratégique du GPMH ne décrit pas les modalités d'assainissement sur l'ensemble de la zone, ni les modalités de gestion des eaux de ballast⁵⁰.

Cette remarque et cette recommandation sont transposables à l'identique aux risques de pollution des sols.

L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'évaluation environnementale par une description proportionnée de la qualité des eaux superficielles et souterraines et des risques de pollution des sols sur la zone d'étude et par une présentation des modalités de leur gestion.

2.2.5.2 Rejets dans l'air

Le volet sur la qualité de l'air repose uniquement sur la distribution de l'indice ATMO pour l'année 2012 en nombres de jour pour l'agglomération havraise, sans évoquer plus finement l'état des concentrations dans l'air en référence aux valeurs limites (Cf., par exemple, les concentrations plus élevées de benzène au voisinage de la raffinerie TOTAL). Le GPMH pourrait en particulier reprendre les éléments synthétisés par

⁴⁸ <http://www.shom.fr/les-activites/activites-scientifiques/maree-et-courants/marees/zero-hydrographique/>

⁴⁹ Selon la direction interrégionale de la mer, "les niveaux de contamination dans l'estuaire de la Seine pour certains polluants restent très supérieurs à la médiane nationale, notamment pour l'Argent, les PCB et les HAP.

⁵⁰ A titre de comparaison, le rapport environnemental du GPMR présente un schéma directeur d'assainissement.

AIR NORMAND⁵¹ et mettre en perspective les rejets liés aux activités portuaires par rapport à ceux des autres activités de la zone d'étude. En particulier, un rappel des principales sources d'odeurs et des nuisances qu'elles occasionnent correspondrait mieux à la perception que le public en a depuis plusieurs décennies.

L'Ae recommande de compléter l'état initial de l'évaluation environnementale par une description proportionnée de la qualité de l'air en référence aux directives européennes applicables.

Pour ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre : le rapport environnemental mentionne, en équivalent CO₂, les émissions spécifiques du GPMH (14 500 t en 2012), celles liées au trafic maritime (745 000 t en 2005), qu'il rapporte aux émissions liées à l'industrie (88 %) et aux transports (7 %) de la communauté d'agglomération havraise (10 millions de tonnes).

2.3 Scénario de référence, solutions de substitution raisonnables et description des raisons des choix du projet stratégique

Le code de l'environnement prévoit (article R. 122-20) que le rapport environnemental du projet stratégique présente :

- « *Les solutions de substitution raisonnables permettant de répondre à l'objet du [projet stratégique] dans son champ d'application territorial. Chaque hypothèse fait mention des avantages et inconvénients qu'elle présente, notamment au regard [de ses objectifs et de l'état initial.]* »
- « *L'exposé des motifs pour lesquels le projet [stratégique] a été retenu notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement.* »

Le GPMH indique avoir privilégié une approche méthodologique itérative de la prise en compte des enjeux environnementaux, (notamment à travers l'élaboration du SDPN), à défaut de définir un « scénario au fil de l'eau⁵² ». Une telle option serait plus compréhensible si l'évaluation environnementale détaillait davantage les différentes étapes d'élaboration du projet stratégique : identification des options alternatives, analyse de leurs avantages et de leurs inconvénients, motifs pour lesquels la solution a été retenue, notamment au regard des objectifs de protection de l'environnement. ***L'Ae recommande de décrire plus précisément le processus itératif suivi, avec les options alternatives identifiées à chaque étape et leurs avantages et leurs inconvénients au regard des enjeux environnementaux.***

Le rapport rappelle par ailleurs les modalités de concertation, au sein des instances de gouvernance du GPMH (conseil de surveillance, conseil de développement intégrant les parties prenantes, comité scientifique de l'estuaire de la Seine des 27 mars et 27 juin 2014), ainsi que les attentes exprimées au cours de la concertation.

Le rapport environnemental constate :

- une consommation foncière moyenne de 60 hectares d'espaces naturels par an au cours des 25 dernières années, soit un total de 1 400 ha durant cette période ;
- la difficile prévisibilité des reconversions des activités industrielles ;
- l'accroissement des surfaces liées aux conteneurs et aux activités logistiques ;
- l'accroissement des surfaces des espaces à vocation environnementale (2 000 ha, dont 1 300 sur le foncier maîtrisé par le GPMH), sans distinction des surfaces correspondant à des mesures de compensation ;
- le déplacement du centre de gravité du port vers le sud, au profit d'une dynamique urbaine permise par la reconversion d'anciennes activités économiques portuaires.

Le rapport environnemental mentionne les critères qui ont guidé, selon le GPMH, les choix du projet stratégique :

- principes d'aménagement du territoire portuaire : « *la cohérence (afin de garantir la durabilité des aménagements), l'optimisation du territoire (notamment en privilégiant la reconversion de sites déjà aménagés à la consommation d'espaces non encore aménagés, en densifiant les espaces, etc...),*

⁵¹ Association agréée de surveillance de la qualité de l'air en Haute-Normandie.

⁵² L'Ae note que le projet stratégique du GPMH a identifié un scénario de référence.

l'intégration dans le territoire (en facilitant les projets urbains à l'interface ville / port et la concertation avec les villes et le territoire) » ;

- principes de mise en œuvre de la doctrine « éviter-réduire-compenser ».

Ces choix sont traduits :

- en plans d'aménagement et de consommation d'espaces : plus de 35 % des développements seraient prévus sur des terrains reconvertis,
- en liste de projets (p. 7 de cet avis).

L'évaluation environnementale concerne ce que le rapport appelle l'échéance 1 (2014-19), mais à la page 30, il est néanmoins précisé : « *en fonction d'évolutions dans les projets ou dans les structures de marché notamment, certains aménagements envisagés en échéance 2 [2020-25] pourront être réalisés dès l'échéance 1, et inversement. Il ne peut être non plus totalement exclu, aux échelles de temps considérées, que des zones aujourd'hui prévues d'être inoccupées ou non prévues d'être reconverties dans les 10 ans, trouvent une réelle pertinence à être finalement mobilisées plus tôt, ce qu'il appartiendra bien entendu de bien justifier* ».

Même si l'Ae comprend les raisons de ces précisions, l'évaluation environnementale stratégique n'embrasse donc pas tout le champ des possibles d'ores et déjà entrevus pour la période 2014-19 (notamment à partir de ce qui est retenu pour les échéances 2 et 3). L'affirmation selon laquelle les études d'impact des projets non planifiés suffiront à suppléer à cette incertitude de l'évaluation environnementale du projet stratégique laisse supposer qu'elle est essentiellement comprise comme une première appréhension des impacts d'une somme de projets déjà retenus, ce qui serait une vision réductrice de l'évaluation environnementale stratégique⁵³. Elle conduit également à penser qu'il existe donc des solutions de substitution raisonnables (actuellement non identifiées et non analysées) aux choix retenus pour la période 2014-19. L'ensemble de ces considérations conduit l'Ae à estimer que les options actuellement privilégiées pour les échéances 2 et 3⁵⁴ mériteraient également de figurer dans la présente évaluation environnementale, et bénéficier de la même grille d'analyse et d'évaluation environnementale.

Le tableau 2 permet de comparer quelques indicateurs entre les périodes 2009-2013 et 2014-2019. Néanmoins, la période 2009-2013 n'est pas représentative du scénario de référence pour ce qui concerne la consommation d'espaces, à la lumière des années antérieures et des projets déjà décidés. A défaut d'un scénario « au fil de l'eau » défini par le maître d'ouvrage, l'évaluation environnementale aurait a minima vocation à évaluer les indicateurs représentatifs des enjeux environnementaux du projet stratégique, renseignés aux différentes périodes, pouvant également conduire à la comparaison de variantes.

L'Ae recommande de comparer, pour les indicateurs représentatifs des enjeux environnementaux, les valeurs résultant de la mise en œuvre du projet stratégique avec les valeurs constatées antérieurement.

L'Ae note que l'impact envisagé en surface à urbaniser⁵⁵ du projet stratégique pour 2014-19 (364 ha) est plus fort que celui de la période 2009-13 (149 ha⁵⁶), mais plus faible que celui prévu pour 2015-20 (jusqu'à 996 ha). Les terrains présentés comme encore urbanisables (évaluation par excès : 1 776 ha) sont donc du même ordre de grandeur que la consommation des 25 dernières années. Cette situation justifie pleinement la

⁵³ Guide interprétatif communautaire « Mise en œuvre de la directive 2001/42 ... » : « ... l'évaluation [de projets susceptibles d'avoir des incidences sur l'environnement] se place à un stade où les possibilités de changements significatifs sont souvent limitées. Le site d'un projet ou le choix des solutions alternatives peut déjà avoir été décidé dans le cadre de plans applicables à l'ensemble d'un secteur ou d'une zone géographique. La directive EES (2001/42/CE) comble cette lacune en réclamant l'évaluation de l'impact environnemental d'une variété de plans et de programmes de manière à ce qu'il puisse être pris en compte durant l'élaboration de ces plans, avant leur adoption définitive... Le plan ou programme contient des critères ou des conditions qui orientent la façon dont les autorités compétentes décideront d'une demande d'autorisation de mise en œuvre. Ces critères pourraient imposer des limites au type d'activité ou de développement qui peut être autorisé dans une zone donnée; ou contenir des conditions à remplir par le demandeur pour que l'autorisation soit accordée; ou encore être conçus de manière à protéger certaines caractéristiques de la zone concernée (telles que la combinaison d'affectations des sols qui en favorise la vitalité économique) ».

⁵⁴ Evoquée dans le SDPN.

⁵⁵ L'Ae rappelle que ces estimations portent sur l'intégralité de la surface d'un lot faisant l'objet de travaux, alors que seul un pourcentage de cette surface est effectivement artificialisé.

⁵⁶ Il n'est malheureusement pas possible de comparer ce chiffre avec les évaluations initiales au moment de l'adoption du premier projet stratégique, en l'absence de commentaire sur les raisons expliquant les éventuels écarts.

réorientation affichée par le GPMH et amorcée par le présent projet stratégique de reconstruire de plus en plus le port (188 ha prévus durant la période 2014-19, contre 37 ha réalisés durant la période 2009-13).

2.4 Les impacts du projet stratégique

L'absence de définition d'un scénario « au fil de l'eau » rend délicate l'analyse des impacts du projet stratégique. L'évaluation environnementale s'attache à évoquer les actions engagées par le GPMH pour éviter ou réduire ces impacts, certaines étant particulièrement innovantes⁵⁷. Les conclusions qu'elle dresse le plus souvent (effets nuls ou non significatifs) semblent s'appuyer sur la seule contribution propre du GPMH, sans précision sur les effets prévisibles si le projet ne se réalisait pas ou, à l'inverse, en cas d'impact cumulé avec d'autres plans ou programmes⁵⁸. A titre d'exemple, les effets de la poursuite du clapage des sédiments de dragage sur le site d'Octeville sont présentés comme nuls, dès lors que le projet prévoit de poursuivre leur gestion à l'identique : ce raisonnement implicite pourrait ne plus être applicable, si d'autres projets devaient se cumuler avec cette pratique du GPMH⁵⁹.

Le bon fonctionnement écologique de l'estuaire constituant l'enjeu majeur du projet stratégique, les recommandations de l'Ae se focalisent donc particulièrement sur cet enjeu.

2.4.1 Natura 2000

L'évaluation des incidences Natura 2000 vise à établir si le projet de plan stratégique est ou non susceptible d'avoir des effets significatifs dommageables sur l'état de conservation des habitats naturels et des espèces qui ont justifié la désignation du site, avant toute prise en considération d'éventuelles mesures compensatoires, mais après les dispositions d'évitement et de réduction d'impact retenues par le GPMH.

L'Ae relève que les sites Natura 2000 concernés⁶⁰ sont mentionnés, mais pas présentés au regard des objectifs de conservation de chacun des sites ; les objectifs et mesures du plan de gestion en vigueur, valant document d'objectif, ne sont pas non plus présentés (cf. point 2.1). Cette lacune est particulièrement importante pour les ZPS et le SIC qui couvrent une partie de la circonscription portuaire.

L'Ae recommande de :

- **présenter les objectifs de conservation de chacun des sites Natura 2000 identifiés par l'évaluation environnementale, avec une précision plus grande pour les ZPS et le SIC couvrant en partie la circonscription portuaire ;**
- **décrire les tendances observées depuis le début des années 2000 dans l'état de conservation des espèces et des habitats naturels qui ont justifié la désignation des ZPS et du SIC couvrant en partie la circonscription portuaire.**

Il est écrit page 112 : « *Le seul projet ayant un impact direct sur les zones Natura 2000 est celui qui concerne le parc logistique de Port 2000. Cet impact direct a déjà été compensé dans le cadre de la phase 1 de Port 2000. Les autres projets, étant strictement en dehors des sites Natura 2000, n'ont qu'un impact indirect sur les sites concernés dont il conviendra d'apprécier l'importance projet par projet.* ». Il est ensuite abordé la question des impacts cumulés. Le tableau de la page 114 mentionne « *Incidences majeures potentielles. La mise en oeuvre de mesures réductrices aussi bien vis-à-vis des nicheurs que des migrateurs et hivernants est justifiée pour que l'échéance 1 n'entraîne pas d'incidence significative sur les espèces ayant justifié le site Natura 2000.* ». Outre l'oubli des effets indirects, dont la réduction constante des zones humides comme lieu de nourrissage de certaines espèces d'oiseaux, l'Ae souligne qu'une telle affirmation n'est pas pertinente, compte tenu notamment du projet WIN 1 à proximité immédiate de la ZPS, entre la route de l'estuaire et le Grand Canal du Havre, au nord des installations d'ETARES, susceptible d'interférer avec les couloirs de

⁵⁷ Incitation à la réduction des émissions atmosphériques des navires en relation avec d'autres ports de la façade maritime, notamment

⁵⁸ De façon d'ailleurs paradoxale, l'évaluation environnementale ne valorise pas l'effet probablement positif vis-à-vis des émissions de gaz à effet de serre de sa stratégie "conteneurs"

⁵⁹ Le projet stratégique du GPM de Rouen, dont l'Ae est également saisie, envisage en particulier cette possibilité.

⁶⁰ ZSC Marais Vernier, Risle maritime ; ZSC Val Eglantier ; SIC Littoral Cauchois ; SIC Estuaire de la Seine ; SIC Baie de Seine Orientale ; ZPS Littoral Seino-marin ; ZPS Estuaire et marais de la Basse Seine ; ZPS Littoral Augeron

migration.

Les effets cumulés avec d'autres projets ou plans ne relevant pas du GPMH sont ensuite examinés avec ceux du projet stratégique du GPMR. Il est écrit : « Pour les sites désignés au titre de la Directive Habitats, les incidences potentielles cumulées sont considérées comme nulles. Pour les espèces de la Directive Oiseaux, l'effet direct est circonscrit au site du projet et compte-tenu des mesures réductrices qui seront mises en oeuvre et de la facilité des espèces à se reporter sur des zones voisines, l'impact est très faible et apparaît difficilement cumulables compte-tenu des distances entre les projets du GPMR et du GPMH. Les effets indirects cumulés ne sont pas quantifiables au regard des distances entre les sites (plusieurs dizaines, voire plus d'une centaine de kilomètres). ». L'Ae note toutefois l'artificialisation cumulée (dans et hors site Natura 2000) de 506 ha en 5 ans, dont 275 ha de zones humides⁶¹.

Pour l'Ae, cette approche est insuffisante en terme d'impacts cumulés sur les habitats naturels et les espèces ayant justifié la désignation de la ZPS et du SIC, car elle ne prend pas en compte les effets pérennes des projets terminés, pour autant qu'ils laissent craindre une détérioration progressive de l'intégrité du site. Le guide interprétatif de la Commission européenne sur la gestion des sites Natura 2000⁶² précise : « Bien que les plans et les projets déjà terminés ne soient pas couverts par les obligations en matière d'évaluation visées à l'article 6, paragraphe 3⁶³, il est important de prendre encore en compte ces plans et ces projets dans l'évaluation s'ils continuent à avoir des effets sur le site et laissent craindre une dégradation progressive de son intégrité.

Ces plans et projets déjà terminés peuvent également soulever des aspects couverts par l'article 6, paragraphes 1 et 2, dès lors que le maintien de leurs effets entraîne la nécessité de prendre des mesures de conservation pour y remédier ou pour les combattre ou des mesures en vue d'éviter la détérioration des habitats ou la perturbation des espèces. » L'Ae constate qu'un certain nombre de projets réalisés dans l'estuaire sont dans ce cas, notamment le pont de Normandie, Port 2000 et l'approfondissement du chenal nécessaire au GPMR, en rappelant son invitation à se référer a minima au tout début des années 2000, avec une mise en perspective rapide sur la situation en 1990.

Ainsi, il n'est pas abordé la question des effets potentiels cumulés des surfaces imperméabilisées au cours des 10 ou 20 dernières années, susceptibles de modifier de quelques centimètres la nappe alluviale de surface là où il y a des surfaces libres, dans les terrains dits naturels.

Par ailleurs, les mesures compensatoires des projets anciens ne doivent pas être comprises comme des obligations de moyens, mais comme des obligations de résultats. Dans un contexte où la destruction de zones humides a été compensée par des mesures de gestion destinée à accroître la capacité d'accueil des oiseaux sur d'autres zones, notamment dans la réserve naturelle nationale, il semble nécessaire de prendre en compte les effets cumulés, d'une part des projets antérieurs et des performances effectives de leurs mesures compensatoires, d'autre part des projets envisagés dans l'actuel projet stratégique, ceci avant de conclure à l'absence d'effet significatif.

L'Ae recommande de tenir compte, pour l'évaluation des incidences Natura 2000 de son projet stratégique, des effets cumulés avec ceux des projets antérieurs continuant à manifester des effets dommageables pour l'intégrité du site, ainsi que des autres plans et projets déjà décidés, avant de conclure à l'absence d'effet significatif du projet stratégique.

En outre, les ports sont des portes d'entrée privilégiées d'espèces invasives (flore, faune...), par les eaux de ballast, par les marchandises importées,... Cet enjeu général à l'ensemble des ports est particulièrement important ici compte tenu de la proximité immédiate des sites Natura2000.

Pour la bonne information du public, l'Ae recommande de rappeler les mesures prises et à prendre pour limiter le risque d'introduction d'espèces invasives.

2.4.2 Zones humides

La surface détruite par le projet stratégique est évaluée à 240 ha (66% des 364 ha à urbaniser), sans apprécier

⁶¹ L'Ae souligne néanmoins le caractère discutabile du cumul des surfaces humides affectées, s'agissant de zones dont les fonctionnalités écologiques peuvent être très différentes.

⁶² « Gérer les sites Natura 2000, les dispositions de l'article 6 de la directive « habitats » (92/43/CEE) » : point 4.4.3

⁶³ De la directive 92/43/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels, ainsi que de la faune et de la flore sauvage

le niveau des enjeux retenus par la cotation du SDPN. L'évaluation environnementale compare ce chiffre avec une surface totale de zones humides de 2 255 ha (hors RNN et sites de mesures environnementales du GPMH), mais pas avec la surface effectivement urbanisable en zone humide. Le tableau de la page 104 permet d'identifier une partie⁶⁴ seulement des types d'habitats naturels concernés, sans par ailleurs pouvoir apprécier les fonctions écologiques affectées⁶⁵. ***L'Ae recommande d'évaluer l'impact de la destruction des 240 ha de zones humides par grands types de fonction écologique affectée.***

2.4.3 Continuités écologiques

Le rapport environnemental prête une grande attention à l'évaluation des surfaces à urbaniser, moins à leurs fonctionnalités écologiques, et de fait, pas à leur répartition spatiale ; la figure 44 de la page 98, localisant le foncier nécessaire au développement des activités économiques durant les projets stratégiques 2014-19 et 2020-25 aurait mérité d'être commentée, pour expliquer le choix des emplacements retenus. En effet, la caractérisation des enjeux naturalistes, unité par unité, n'épuise pas les enjeux liés à la fragmentation du milieu et aux problèmes afférents en matière de continuité écologique. Au-delà des enjeux à grande échelle de déterminer le centre de gravité du développement du port⁶⁶, il existe un enjeu fort, à échelle plus réduite, d'apprécier si la somme des décisions d'implantation, projet par projet, contribue ou non à augmenter la fragmentation des espaces restés naturels. En effet, un des objectifs d'une évaluation environnementale stratégique est de déterminer si les décisions prises aujourd'hui ne préfigurent pas des décisions à venir, ou si les décisions prises aujourd'hui ne sont pas « dictées » par les décisions prises antérieurement, ce qui peut être le cas lorsqu'il est créé des « dents creuses » d'espaces naturels, ayant « vocation » à être ultérieurement urbanisées. ***L'Ae recommande de mieux argumenter les localisations retenues pour une nouvelle urbanisation, notamment au regard de l'enjeu de la fragmentation du territoire et des connectivités écologiques.***

A la page 56, il est précisé que l'élaboration du Schéma de Développement du Port et de la Nature a permis de mieux connaître la biodiversité et les fonctionnalités écologiques présentes et de définir localement la trame verte et bleue. L'Ae relève néanmoins que l'évaluation environnementale ne comporte actuellement pas de carte montrant l'état des continuités écologiques à une échelle plus fine que celle du SRCE sur la circonscription portuaire⁶⁷, ni de carte présentant les éventuelles ambitions de remise en bon état de fonctionnement des connectivités altérées, même s'il n'existe aucune obligation de remise en bon état. Compte tenu de la responsabilité du GPMH comme gestionnaire des espaces naturels, ***L'Ae recommande que le GPMH explique ses intentions en matière de préservation et de remise en bon état des connectivités écologiques sur le territoire déjà aménagé et sur celui effectivement aménageable, mais aussi entre milieux terrestres et milieux aquatiques.***

2.4.4 Cumul des impacts

L'article R.122-20 5° a) du code de l'environnement prévoit que le cumul des effets du programme « *prenne en compte les effets cumulés du plan, schéma, programme avec d'autres plans, schémas, programmes ou documents de planification ou projets de plans, schémas, programmes ou documents de planification connus* ».

Ce volet de l'évaluation environnementale se réfère, en partie, à l'article R.122-5 II 4° et 12° du code de l'environnement qui concerne les projets. En terme de programme, il s'intéresse exclusivement au projet stratégique du GPMR.

⁶⁴ Roselières et communautés à laîche : 35,2 ha ; milieux aquatiques : 4,9 ha ; végétation halophile : 3,8 ha ; prairies humides : 2,4 ha ; mégaphorbiaies : 0,1 ha

⁶⁵ Par exemple : fonction de nurricerie des poissons marins, fonction de dégradation de l'azote, fonction de piège à sédiments contaminés, fonction de frein de l'onde de marée, fonction d'épuration des eaux de ruissellement, fonction d'habitat d'espèces protégées, fonction d'habitats d'espèces ordinaires, ... Par ailleurs, pour une même fonction de nurricerie de poissons marin, une vasière, une filandre, une roselière rarement exondée, ou un fossé à clapet ne peuvent pas être évalués de la même manière.

⁶⁶ A priori un centre de gravité plus à l'ouest et au nord est moins dommageable pour l'environnement qu'un centre de gravité plus à l'est ou au sud.

⁶⁷ Pourtant une telle réflexion semble avoir été entreprise, sinon menée à son terme, par le GPMH, comme en témoigne d'une part la carte n°77 du SDPN qui se place à échéance de la fin de la phase 3 (2031 ?), d'autre part le débat public sur la « décompartmentation » envisagée à titre de mesure compensatoire possible pour le projet EMERHODE.

Ce volet mériterait de prendre en compte d'autres plans et programmes importants, tout particulièrement ceux présentant les effets les plus significatifs tenant compte d'une analyse des enjeux élargis : pollution des eaux marines et continentales, pollution de l'air, risques,....

2.5 Mesures d'évitement, de réduction et, le cas échéant, de compensation des impacts, et suivi

L'Ae partage avec le GPMH l'analyse selon laquelle l'efficacité de la démarche « éviter, réduire » menée dans le cadre du projet stratégique pourrait être évaluée notamment par la faible proportion de terrains d'enjeu très fort (niveau 4 : 0,8% des 364 ha) et d'enjeu fort (niveau 3 : 8,8% des 364 ha) concernés par l'implantation des projets envisagés. Il reste néanmoins insatisfaisant de ne pas pouvoir disposer globalement des surfaces classées en enjeu de niveaux 4, 3, 2 et 1 à l'échelle des surfaces effectivement urbanisables par décision du GPMH ; il ne peut en effet pas tout à fait être exclu que l'appréciation globale provisoire ci-dessus puisse être partiellement revue. *L'Ae recommande de mettre en perspective les impacts de l'urbanisation projetée par rapport aux caractéristiques des surfaces effectivement urbanisables, appréciées sur la base des critères du SDPN.*

Le GPMH affiche, dans son rapport environnemental, un budget prévisionnel de 10,5 à 15 millions d'euros de mesures compensatoires pour le projet stratégique et une volonté d'anticipation dans la réalisation des mesures compensatoires, afin de réduire la durée de traitement des autorisations concernant les projets à mener sur sa circonscription. Sous réserve des limites rappelées précédemment, cette intention est louable. L'Ae rappelle qu', en principe (même si c'est très rarement le cas dans les faits, à ce jour), une mesure compensatoire devrait être opérationnelle avant la destruction qu'elle compense⁶⁸. Elle considère donc que la mise en oeuvre par anticipation des mesures compensatoires peut constituer une démarche intéressante. Néanmoins, comme rappelé dans plusieurs avis de l'Ae, « pour qu'une mesure opérationnelle déjà mise en oeuvre puisse être qualifiée de mesure compensatoire, il est nécessaire, après évitement et réduction des impacts :

- d'une part, que le raisonnement écologique tenu dans l'étude d'impact puisse démontrer qu'il s'agit bien d'une compensation à une destruction ;
- d'autre part, qu'il existe un document nettement antérieur à l'étude d'impact et démontrant que le maître d'ouvrage initiant la mesure avait effectivement comme objectif de la faire reconnaître comme mesure compensatoire du projet dont l'étude d'impact est examinée par l'Ae. »

Dans le présent cas, l'Ae appelle l'attention du GPMH sur le fait que sa base de raisonnement à ce jour (SDPN) pourrait sous-estimer la prise en compte des fonctions écologiques, rendant ainsi plus risquée la détermination a priori des mesures compensatoires des projets figurant dans le présent projet stratégique, si l'on respecte une logique stricte de compensation (espèce par espèce, habitat naturel par habitat naturel, fonction écologique par fonction écologique, ..., même s'il peut y avoir des mutualisations légitimes). Néanmoins, l'Ae constate que les autorités compétentes pour autoriser le projet Port 2000 ont souhaité se situer dans le cadre plus large d'une compensation répondant, nécessairement en partie, aux impacts cumulés des travaux sur l'estuaire depuis plusieurs décennies. De fait, les mesures compensatoires actuellement proposées par le GPMH, après concertation avec les services de l'Etat, semblent se situer également dans une conception large de la compensation, au risque d'une perte de traçabilité des responsabilités respectives de chaque porteur de projet. *L'Ae recommande d'expliquer les avantages d'une démarche de compensation globale par rapport à une approche impact par impact, pour le fonctionnement écologique de l'estuaire et pour la réalisation du projet stratégique.*

⁶⁸ Références :

1) MEDDTL, Doctrine relative à la séquence éviter, réduire et compenser les impacts sur le milieu naturel, 2012, 8 pages (cf. page 8 : **Un site ne doit pas avoir subi de dommages irréversibles avant que les mesures compensatoires ne soient mises en place** ; des dérogations au principe de mise en oeuvre préalable des mesures sont toutefois admissibles lorsqu'il est établi qu'elles ne compromettent pas l'efficacité de la compensation) ;
2) GÉRER LES SITES NATURA 2000, Les dispositions de l'article 6 de la directive «habitats» (92/43/CEE), guide interprétatif de la Commission européenne, 2000, 70 pages (cf. page 45 : Contenu des mesures compensatoires : Au sens strict, des mesures compensatoires doivent avoir pour but d'assurer la poursuite de la contribution d'un site à la conservation dans un état favorable d'un ou de plusieurs habitats naturels «dans la région biogéographique concernée». En conséquence: **un site ne doit pas avoir subi d'effets irréversibles à cause d'un projet avant que des mesures compensatoires n'aient été mises en place effectivement....**) ;

Un certain nombre des mesures compensatoires proposées⁶⁹ pourraient être interprétées, au moins en première lecture, comme des mesures reprenant, sous une forme plus précise, des mesures compensatoires déjà validées au titre de Port 2000, mais à l'époque formulées dans des termes plus généraux. Dès lors de telles mesures seraient a priori non recevables, s'agissant par exemple d'interventions dans la réserve naturelle nationale pour atteindre les objectifs fixés à cette réserve. L'évaluation environnementale semble avoir bien identifié ce risque et parle de mesures « additionnelles ». Il est dès lors nécessaire de se référer à l'intitulé des engagements précis pris devant la Commission européenne, et notamment à la mesure 5.2.4 concernant le renforcement de l'intérêt écologique de la RNN (gestion hydraulique, mesures en faveur des prairies humides et des roselières, adaptation des pratiques agricoles, adaptation des pratiques de chasse, ...). L'Ae note que le succès de certaines des mesures compensatoires envisagées ne dépend pas, pour une partie très significative, du GPMH, et constate les difficultés pérennes rencontrées par l'Etat et le gestionnaire de la RNN pour atteindre les objectifs fixés à cette réserve, notamment dans l'évolution des pratiques agricoles et de chasse. Dans ses avis sur des projets du GPMH (plateforme multimodale et plateforme logistique), l'Ae a admis le principe de mesures compensatoires raccourcissant significativement le délai d'atteinte⁷⁰ des objectifs de la réserve, tout en rappelant avec insistance l'enjeu de « l'additionnalité », ceci sans préjuger d'une possible interprétation (découlant le cas échéant d'une doctrine européenne stricte) sur les engagements déjà pris.

L'argument de « l'additionnalité » devrait a minima faire l'objet d'une démonstration étayée, avec des objectifs quantifiés en terme de fonctionnalités écologiques à atteindre dans un délai fixé, et en ne considérant les études que comme des mesures d'accompagnement. Par ailleurs, cette « additionnalité » serait plus facile à apprécier s'il était tenu à jour un dispositif géoréférencé de toutes les mesures compensatoires déjà mises en oeuvre, avec leur descriptif précis.

L'Ae recommande de :

- **démontrer le caractère « additionnel » des mesures compensatoires envisagées sur le territoire de la réserve naturelle nationale ;**
- **mettre en place un dispositif pérenne, accessible au public, de localisation et de suivi de la réalisation, de la gestion et de la conservation des mesures compensatoires, garantissant à la fois l'atteinte des objectifs et l'additionnalité.**

L'Ae note que l'enjeu de la conception et de la localisation des mesures compensatoires concerne également le GPMR pour son projet stratégique, mais que les dossiers respectifs des deux projets stratégiques ne semblent pas démontrer à ce jour une approche totalement coordonnée. Or elle constate à la fois que certaines mesures compensatoires envisagées pourraient être localisées hors de la circonscription portuaire (cf. le marais Vernier), et qu'il est parallèlement envisagé que d'autres maîtres d'ouvrage puissent confier à un GPM la responsabilité de localiser et mettre en oeuvre des mesures compensatoires. L'ensemble de ce contexte semble propice à une approche plus coordonnée et écologiquement plus fonctionnelle des mesures compensatoires dans l'estuaire de la Seine.

L'Ae recommande d'utiliser davantage les instances techniques et scientifiques existantes à l'échelle de l'estuaire pour expertiser les dossiers, hiérarchiser les enjeux, proposer les localisations les plus appropriées des mesures compensatoires, et plus généralement coordonner les mesures de restauration écologiques sur l'estuaire auxquelles les mesures compensatoires contribuent.

⁶⁹ Mise en place de mesures agricoles dans la RNN, amélioration de la gestion hydraulique, remplacement de nids de cigogne vandalisés, acquisition de terrains dans le marais de Cressenval dans le cadre d'un récent protocole d'accord avec le CELRL, restauration de zones humides dégradées avec aide financière aux exploitants pour les aider à la reconversion ou à l'abandon, « accompagnement de la gestion des zones de non chasse sur le territoire de la RNN », ... L'Ae note par ailleurs que les études ont été nombreuses dans le secteur et n'ont pas toujours permis la mise en oeuvre de mesures concrètes : à ce titre, elle considère que les études ne peuvent être comprises comme des mesures compensatoires qu'à partir du moment où elles ont effectivement conduit à des décisions débouchant sur des actions concrètes dont les impacts positifs sont mesurables.

⁷⁰ Dans le contexte local, les acquisitions foncières par un opérateur public comme le CELRL peuvent être considérées comme remplissant cette condition.

2.6 Dispositif de suivi et d'évaluation

L'évaluation environnementale comporte, dans sa partie 6.3, p. 133, un tableau d'indicateurs portant sur les volets 4) et 5) du projet stratégique.

La lecture de ce tableau est révélatrice du décalage, pour chaque enjeu, entre le périmètre choisi par le GPMH et celui de la zone d'étude, entre les activités propres du GPMH et celles de l'ensemble de la zone d'étude. Elle permet également de soulever la question du bien-fondé des actions choisies pour apprécier l'impact du projet stratégique, en l'absence de scénario de référence :

- plusieurs indicateurs portent sur des enjeux présentés comme nuls et significatifs (rejets dans l'eau, rejets dans l'air, dragages) : ces indicateurs peuvent être intéressants pour s'assurer de l'absence d'impact du projet stratégique pendant sa période de référence, mais il est difficile de comprendre en quoi le projet stratégique serait susceptible d'en expliquer l'évolution ;

- certains font référence à des mesures peu décrites dans l'évaluation environnementale, y compris dans certains cas lorsqu'elles concernent les occupants et les usagers du domaine portuaire (actions pour réduire les émissions dans l'air, suivi des investissements pour l'écologie et les énergies renouvelables) : ces indicateurs peuvent à l'inverse apparaître comme particulièrement pertinents dans une analyse élargie des enjeux. L'Ae s'attendrait alors à ce que l'évaluation environnementale prévoie des mesures adaptées portées par le GPMH.

Aucun de ces indicateurs n'est renseigné pour les périodes précédentes et à l'état initial ; le rapport environnemental ne propose par ailleurs aucune cible.

En cohérence avec une approche élargie des enjeux, l'Ae recommande au GPMH de :

- ***réexaminer et compléter le tableau des indicateurs de son évaluation environnementale ;***
- ***préciser les valeurs des indicateurs à l'état initial, ainsi que, dans la mesure du possible, les cibles attendues en 2019.***

Par ailleurs les indicateurs retenus ne permettent actuellement pas d'apprécier la contribution, positive ou négative, du projet stratégique au bon fonctionnement écologique de l'estuaire. Le GIP Seine-Aval a mis en place en 2011 des indicateurs de suivi au niveau de l'estuaire⁷¹ ; certains de ces indicateurs semblent a priori sensibles aux décisions de mise en œuvre du projet stratégique. Dès lors il serait opportun, pour ceux des 15 indicateurs retenus par le GIP Seine-Aval qui semblent pertinents, d'évaluer qualitativement la contribution du projet stratégique aux évolutions de ces indicateurs.

L'Ae recommande de compléter le suivi actuellement prévu, en évaluant qualitativement la contribution du projet stratégique aux évolutions de certains indicateurs environnementaux de suivi de la DTA de l'estuaire de la Seine.

2.7 Méthodes

Les principes de cotation retenus dans le SDPN sont intéressants et probablement pertinents dans une première approche générale, même s'il conviendrait de mieux argumenter le choix d'additionner les notes de chaque carte, avec le risque de masquer ou niveler certains enjeux, en menant également une réflexion critique sur les limites découlant d'un tel choix. L'Ae attache de l'importance à ce que le public puisse avoir accès aux cartes fondées sur des données brutes, qui sont le socle du travail mené. Eu égard à l'enjeu principal de bon fonctionnement écologique de l'estuaire, l'option retenue donne le sentiment de privilégier très nettement les données patrimoniales⁷² (habitats naturels et espèces), et de ne prendre en compte que marginalement ou trop implicitement la contribution des espaces concernés au fonctionnement écologique de l'estuaire. Lors du second niveau d'évaluation (après une première caractérisation des habitats naturels), la

⁷¹ "Indicateurs environnementaux pour le suivi de la DTA de l'estuaire de la Seine", au nombre de 15.

⁷² Cette grille de valeur est d'ailleurs assumée : « Pour chaque polygone d'habitat, les scores sont sommés en une note globale allant de 0 à 10. Les notes obtenues sont réparties en cinq classes d'enjeux, définies par ordre croissant d'importance de 0 à 4. Les habitats présentant le plus d'enjeux liés à la conservation du patrimoine naturel possèdent logiquement une note élevée. »

seule référence générale aux « fonctions⁷³ écologiques particulières » globalise les habitats humides et les habitats aquatiques, et ne permet pas de comprendre la grille des fonctionnalités visées. Par ailleurs, la pondération des critères met au mieux sur le même pied cette esquisse d'approche de la fonctionnalité écologique avec des critères (naturalité, rareté, état de conservation) pour lesquels il est difficile de bien comprendre, dans l'état actuel du dossier, l'importance de l'enjeu afférent dans le contexte local, et la pondération retenue : ainsi, à titre d'exemple, le critère de naturalité peut coter jusqu'à 2, lorsque les « fonctions écologiques particulières » ne cotent que jusqu'à 1.

L'Ae note que les principes de cotation retenus pour le SDPN du GPMH sont très proches de celui du PGEN du GPMR. Néanmoins, les méthodes sont différentes, et il n'est actuellement pas possible de comparer leurs résultats, alors que la continuité écologique et hydromorphologique (chenal, zone intertidale, milieu terrestre) est essentielle pour de nombreuses espèces et pour le bon fonctionnement de l'estuaire, sur l'ensemble des territoires analysés par chacun des deux GPM. L'application, sur un territoire commun, des deux méthodes de cotation et leur comparaison permettrait d'identifier les points de convergence, les limites, les manques de connaissances à combler de ces deux méthodes, dans la perspective d'une démarche de progrès (pour le plan stratégique prochain) et d'une approche plus intégrée des enjeux liés au fonctionnement écologique de l'estuaire.

L'Ae recommande que :

- le GPMH démontre mieux la capacité de la méthode de cotation retenue pour le SDPN à rendre compte de la valeur fonctionnelle des milieux et de leur contribution au fonctionnement écologique de l'estuaire ;

- le GPMH et le GPMR évaluent conjointement les différences et les limites de leurs méthodologies respectives, pour mieux identifier les progrès à réaliser dans une approche plus intégrée des interférences de leurs terrains portuaires respectifs non urbanisés sur le fonctionnement écologique de l'estuaire ;

- la préparation des projets stratégiques 2020-25 se fasse sur la base d'une méthodologie partagée entre le GPMH et le GPMR pour l'analyse des enjeux des espaces non urbanisés.

Nonobstant les remarques précédentes et donc sans préjuger des éventuels amendements aux résultats de la cotation, l'Ae considère que les conclusions auxquelles arrive le SDPN, unité territoriale par unité territoriale, en font un outil intéressant et a priori performant pour une réflexion stratégique.

Il conviendrait néanmoins de rappeler clairement au public dans le rapport environnemental :

- les limites méthodologiques du travail découlant notamment des conventions retenues, de la pondération des critères, du choix d'additionner les notes de chaque carte, du niveau des connaissances et de l'existence d'une méthode différente utilisée par le GPMR sur son territoire contigu ;
- la nécessité en conséquence, à la faveur de l'étude d'impact d'un projet particulier, de réévaluer le score des surfaces concernées, sur la base d'analyses plus détaillées pouvant, le cas échéant, conduire à des évolutions dans la manière d'éviter, réduire et le cas échéant compenser les impacts du projet.

L'Ae recommande de rappeler clairement les limites méthodologiques des analyses effectuées à l'appui du rapport environnemental, et leurs conséquences pour la bonne mise en oeuvre de mesures d'évitement, de réduction et le cas échéant de compensation, pour les études, à venir, de l'impact de chaque projet.

2.8 Résumé non technique

Le résumé non technique présente une synthèse équilibrée et claire de l'évaluation environnementale.

L'Ae recommande de prendre en compte, dans le résumé non technique, les conséquences des recommandations du présent avis.

⁷³ Dans le chapitre consacré à la méthodologie (cf. pp 134-35), il est affirmé : « De manière plus générale, concernant l'évaluation des enjeux écologiques globaux, le fait que l'analyse géostatistique résulte de la somme des enjeux des différents groupes et intègre largement la valeur fonctionnelle des milieux, un questionnement sur une espèce ou un point particulier ne saurait changer de manière notable l'évaluation des enjeux pour l'ensemble des groupes. Ceci rend cette méthode d'évaluation des enjeux suffisamment robuste pour la quantification des enjeux et leur intégration à l'écobilan. ». Cette affirmation mériterait d'être argumentée.

Annexe 1 : zonage de la directive territoriale d'aménagement de l'estuaire de la Seine

DIRECTIVE TERRITORIALE D'AMENAGEMENT DE L'ESTUAIRE DE LA SEINE

L'ESTUAIRE AVAL DE LA SEINE : Orientations d'aménagement et de protection

