

## 6. Citoyenneté et gouvernance

### 6.1 Citoyenneté et gouvernance, du local au global

#### 6.1.2 Les débats publics

# Le “Port 2000” du Havre, développement durable et démocratie de proximité

## Résumé

*Le Débat Public, en permettant la confrontation de points de vue et l'approfondissement des réflexions des uns et des autres, suivi d'une longue période de dialogue, a permis de chercher à concilier la création d'un équipement lourd, considéré comme nécessaire au développement économique dans un univers hautement concurrentiel (le nouveau port), avec des mesures de protection de l'environnement assurant une durabilité des cycles naturels dans l'estuaire de la Seine. Le point d'équilibre entre développement et durabilité est difficile à situer, d'autant plus que de nombreux facteurs peuvent intervenir pour le faire évoluer dans le temps. Le succès de l'opération tient à la constance de l'engagement des acteurs locaux en faveur de structures de démocratie participative et à des engagements financiers dont la durabilité n'est, toutefois, pas assurée.*

**Mots clés :** *débat public, démocratie participative, enquête publique, protection de l'environnement, transport de marchandises.*

## L'auteur

**Jean-Luc Mathieu**, Conseiller-Maître Honoraire à la Cour des comptes, est membre de la Commission Nationale du Débat Public. À ce titre, il a présidé le débat de la CNDP “Le Havre Port 2000” et le débat “Centrale électronucléaire EPR, tête de série, à Flamanville”. Il est l'auteur de nombreux ouvrages dont “La défense de l'environnement en France” et “La protection internationale de l'environnement”.

La loi du 2 février 1995, relative au renforcement de la protection de l'environnement, a introduit des novations majeures dans le droit français.

C'est dans ce cadre (ultérieurement sensiblement enrichi par la loi du 27 février 2002), qu'a eu lieu le premier débat “labellisé CNDP”, portant sur un projet de transformation-agrandissement du port du Havre, présenté sous le nom de “Port 2000”, par le Maître d'ouvrage (MO) : le Port Autonome du Havre (PAH).

Dans le courant des années 1990, il est apparu qu'aucun des ports maritimes français n'était susceptible de recevoir les grands navires porte-conteneurs assurant désormais l'essentiel du trafic intercontinental non-pétrolier et que les échanges maritimes de l'hexagone étaient de plus en plus dépendants des très grands ports européens étrangers (Anvers, Rotterdam, Hambourg...) autour desquels se développaient, en outre, de nombreuses activités.

Construire un port en eaux profondes, susceptible de recevoir et d'expédier dans les meilleures conditions ces conteneurs avec des liaisons optimales vers l'hinterland, ne pou-

vait se faire qu'au Havre, les autres Ports autonomes français n'en disconvenant pas. Il n'y avait donc pas de concurrence franco-française à ce sujet.

Le Port autonome du Havre a préparé un dossier avec des propositions alternatives tout en expliquant que parmi les sept solutions imaginables (au Cap d'Antifer ou à l'intérieur du port existant) une seule lui paraissait techniquement et économiquement possible et bonne : la solution empiétant sur l'estuaire de la Seine, ce qui soulevait des objections et oppositions de défenseurs de l'environnement au nom de la durabilité du développement (en particulier les associations de pêcheurs, SOS Estuaire et Robin des Bois).

La CNDP, installée le 4 septembre 1997, a désigné un de ses membres pour constituer une Commission Particulière (CP), chargée d'organiser et de gérer ce débat public (CPDP) qui a eu lieu du 24 novembre 1997 au 23 mars 1998.

La première tranche de travaux de Port 2000, avec 4 postes à quai dans la nouvelle partie du port construite dans l'estuaire, a été mise en exploitation commerciale le 16 avril 2006.



Port 2000 vu d'avion.

Le présent article tente, à la date du 15 janvier 2007, de dégager les constats et enseignements d'un double point de vue : celui du développement durable et celui de la démocratie participative. Il montre qu'un certain compromis a pu être trouvé entre développement et durabilité, grâce à un débat public de quatre mois suivi d'échanges permanents. Il résulte à la fois de documents établis de 1998 à 2006 et d'une visite au port du Havre accompagnée de quelques entretiens avec des acteurs du débat de 1997 / 1998 (Aucune réponse n'a été obtenue de certains acteurs sollicités en 2006 tels que Robin des Bois et l'Association pour la défense des intérêts du Port du Havre).

## L'ORGANISATION DU DÉBAT

### Avant le débat

Le projet du PAH, soutenu par l'Etat, était discuté depuis longtemps, dans la région du Havre, parfois de façon véhémente. Port 2000 est un projet d'intérêt local, régional, national (vocation d'un grand port maritime susceptible de recevoir de gros navires transporteurs de conteneurs non réalisable dans d'autres ports français) et international pour sauvegarder les atouts des ports français en raison d'un vaste hinterland susceptible d'être développé. Mais, il soulevait de nombreux et importants problèmes sociaux (notamment pour les habitants voisins du port projeté) et environnementaux (menaces sur les richesses halieutiques et atteintes à des espaces naturels, habitat d'oiseaux, destruction de milieux naturels de très grande valeur floristique et faunistique).

A l'initiative du Doyen de la Faculté des Sciences du Havre, une association dénommée "Maison de l'Estuaire" (MDE), créée en 1992, réunissant des personnes d'horizons très divers, engagées dans de nombreuses institutions, concernées par le projet, avait organisé "la prise en considération des positions des uns et des autres", sans parvenir, faute

d'unanimité, à faire adopter une charte de bonne conduite.

### Pendant le débat

Le débat s'est engagé sur la base du dossier élaboré par le PAH, sous la supervision de la CPDP. Il évoquait sept implantations alternatives en expliquant pourquoi il les écartait toutes sauf une.

### **Le débat public "Le Havre Port 2000" a duré 4 mois, du 24 novembre 1997 au 23 mars 1998**

Il a utilisé une exposition itinérante, dans toute la région, réalisée en 4 exemplaires, qui a été enrichie par les contreprojets quand ils ont été présentés.

Il s'est composé de:

- 12 réunions "ciblées", sur invitations de la CPDP : élus, pêcheurs, membres d'associations de protection de l'environnement, syndicats de salariés, etc.
- 9 réunions publiques "thématiques": économie du port et aménagement du territoire, richesses naturelles de l'estuaire, interface ville-port, etc;
- 7 réunions publiques générales : au Havre, à Lisieux, à Honfleur, etc.
- 11 réunions publiques tenues sur invitations, en présence de membres de la CPDP.
- 2 réunions publiques de conclusion.

La CPDP a reçu plus de 100 contributions, de nombreuses prises de position institutionnelles, une pétition et une lettre dupliquée en de nombreux exemplaires.

Le Président de la CPDP a consulté de très nombreux intervenants pour organiser le débat avec tous ceux qui s'étaient déjà signalés comme concernés. Pendant le débat lui-même, des contre-propositions alternatives à celles du PAH, accompagnées de plans, ont été présentées dans les réunions

publiques, essentiellement :

- le projet de l'association "S O S Estuaire";
- le projet de l'association de défense des intérêts vitaux du port du Havre.

Dès que la CPDP a eu connaissance de ces projets associatifs bien structurés, elle les a intégrés au débat et demandé qu'ils fassent l'objet d'une évaluation - par le Service Technique Central des Ports maritimes et des Voies navigables -, selon une grille semblable à celle utilisée pour les sept projets présentés au débat public par le PAH. Le public a ainsi disposé de quelques éléments comparatifs mais imparfaits et seulement à l'extrême fin du débat.

Le jour de la réunion de clôture du débat, le PAH a présenté son 8<sup>e</sup> projet se voulant une "synthèse" du débat. Cette date tardive a eu pour conséquence de rendre impossible une réflexion suffisamment approfondie de ce projet et de ne pas permettre, avant la fin du débat, le développement des arguments de ceux qui auraient pu vouloir en contester tout ou partie.

### L'après-débat

Le compte-rendu du débat, document officiel, indiquait que :

- "la majorité des intervenants au débat ont insisté sur la nécessité de poursuivre la concertation après la phase du débat public, pour parvenir à un meilleur projet",
- "le débat a fait apparaître le besoin de structures durables de dialogue. Diverses propositions ont été faites, outre celle confiant la responsabilité de la mise en œuvre de la Charte de la place portuaire du Havre au Comité de pilotage" : antérieurement au débat, avait été proposée, notamment par le Préfet de Haute-Normandie, la mise en place d'un Comité scientifique et technique, pour suivre la réalisation de Port 2000, devant notamment veiller à l'exhaustivité des études d'impact à effectuer par le PAH.

Les élus ont manifesté le désir de mettre en œuvre plusieurs organes pérennes : un Haut-Comité de l'estuaire de la Seine, structure de réflexion et de coopération permanente et un élargissement de la structure de coopération interportuaire. D'autres intervenants ont demandé la constitution d'un Comité scientifique de l'estuaire chargé de définir un programme de recherches complémentaires.

La CPDP concluait le compte-rendu en indiquant que "la réalisation de Port 2000 nécessite la coordination de nombreuses personnes morales publiques, d'établissements publics, d'entreprises publiques et d'entreprises privées" et en soulignant que "tous les acteurs sont d'accord pour juger que la réalisation doit se faire dans les délais les plus courts nécessitant une parfaite coordination de tous les intervenants dans un programme d'ensemble visant à limiter les délais", le Conseil économique et social de Haute-Normandie ayant précisément demandé :

- la création d'une mission interministérielle,
- la désignation d'un coordinateur au sein de la Direction des transports terrestres,
- une délégation spéciale au préfet de région pour coordonner,

ner, au niveau des deux régions normandes, l'action des administrations de l'Etat.

Aucune des ces trois requêtes n'a reçu satisfaction.

L'Etat a cependant mis en place un "Plan de gestion globale de l'estuaire de la Seine" (*voir plus loin*) qui est en quelque sorte une première tentative d'application de la notion de Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC).

---

## LA POURSUITE DE LA CONCERTATION

---

Des éléments de débat se sont poursuivis dans différentes enceintes avec la décision de "prise en considération" de la première phase du projet de "Port 2000", du 5 décembre 1998 du ministre chargé de l'équipement.

### Au sein de l'association MDE

La concertation entre les tenants de différents aspects de la problématique complexe de Port 2000 s'est poursuivie après le débat public, au sein de la MDE (qui, d'autre part, fut chargée par convention avec l'Etat, en 1998, de gérer la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine). Les conséquences de cette concertation permanente sont très positives même si elles ne sont pas précisément évaluables.

### Le Plan de gestion globale de l'estuaire de la Seine

Une lettre de mission des deux ministres respectivement chargés de "l'Aménagement du territoire et de l'environnement" et de "l'Équipement, des transports et du logement", en date du 22 mars 2001, a confié au Préfet de la Région Haute-Normandie la mission de "préparer et mettre en œuvre ce plan de gestion globale de l'estuaire de la Seine". Dans le cadre ainsi défini, une décision inter-préfectorale du 28 mai 2001 vise :

- le Code de l'environnement, des directives de l'Union européenne et la loi du 3 janvier 1992 sur l'eau,
- les lois d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire des 4 février 1995 et 25 juin 1999,
- le décret créant la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine,
- et, le Contrat de plan État-Haute-Normandie pour 2000-2006, notamment le plan de gestion globale de l'estuaire de la Seine résultant de la "stratégie de développement durable de la basse vallée de la Seine" définie au Comité Interministériel d'Aménagement du Territoire du 15 décembre 1998.

Cette lettre de mission décide la création :

- d'un Conseil de l'estuaire de la Seine, chargé de veiller à la cohérence de l'ensemble des politiques menées sur cet espace dans le cadre du plan de gestion globale, composé de représentants de l'Etat (préfets), de collectivités territoriales (départements et régions) et d'établissements publics de l'Etat ;
- d'un Conseil scientifique et technique placé auprès du Conseil de l'estuaire,
- d'un Comité de suivi du Plan de gestion, composé de représentants de l'ensemble des usagers de l'estuaire

Les organes de gestion globale de l'estuaire constituent :

- d'une part, un lieu d'échange et de rencontre où se retrouvent les services de l'Etat, les élus, les associations, les scientifiques, les ports ; ce qui permet à tous et sur les deux rives de l'estuaire, de débattre, à partir des mêmes bases, sur les problématiques et l'avenir de l'estuaire ;
- d'autre part, un lieu où des orientations et des stratégies d'études prospectives sont définies, comme c'est le cas avec l'étude prospective de l'estuaire de la Seine à l'horizon 2020.

Cette étude prospective est reconnue comme un atout important par le récent rapport d'inspection générale IGE/CGPE sur les estuaires. La seconde phase de cette étude prospective vient d'être lancée.

### Les atouts spécifiques

La poursuite de la concertation doit beaucoup à la permanence des acteurs, personnes morales mais aussi personnes physiques qui les représentaient et à leur volonté d'intégrer des préoccupations de développement durable à la réalisation de Port 2000 : le directeur technique du PAH et son adjoint, "l'âme" de la MDE ou le président de SOS Estuaire, pour ne citer qu'eux.

Cette situation, tout à fait exceptionnelle, explique pour une part importante le relatif succès du volet environnemental de Port 2000.

---

## PORT 2000 ET L'ENVIRONNEMENT

---

Outre la Réserve naturelle qui n'est pas directement la conséquence de Port 2000, d'importantes mesures ont été prises pour tenter de contrer ou d'atténuer les transformations du milieu naturel que l'extension du port du Havre sur l'estuaire (résultant de la construction de Port 2000) a fait subir à la zone estuarienne.

### La Réserve naturelle et la zone de protection spéciale (Natura 2000)

Un décret du 30 décembre l'a créée sur 3 600 hectares, principalement terrestres, une extension à 8 500 hectares ayant été décidée le 9 novembre 2004, principalement sur de nouveaux secteurs marins.

Quant aux Zones de Protection Spéciale (ZPS) pour l'avi-faune (directive "Oiseaux" de 1979), elles ne furent créées que sous une forte contrainte de la Commission européenne. Le désaccord qui opposait le gouvernement français à la Commission européenne se solda alors par la condamnation de la France par la Cour de Justice de la Communauté européenne, en mars 1999, condamnation qui fut levée en 2005, suite aux extensions de ZPS, à l'extension de la réserve naturelle et à la rétrocession de terrains publics au Conservatoire du Littoral, sur la rive sud de l'estuaire.

### Les mesures compensatoires, d'atténuation et d'accompagnement

En tant que gestionnaire de la réserve naturelle, la MDE a participé à la mise en œuvre des mesures compensatoires,

d'atténuation et d'accompagnement de Port 2000, depuis le début du XXI<sup>e</sup> siècle, y compris celles qui concernent des territoires hors réserve naturelle, qui ont été inscrites en 2001 dans le premier plan de gestion de la réserve naturelle 2001-2005 :

- Mesures compensatoires d'intérêt ornithologique :
  - aménagement d'un reposoir sur banc herbeux ;
  - travaux de gestion hydraulique en faveur des prairies humides et des roselières ;
  - création d'un fonds d'adaptation des pratiques agricoles et d'un fonds d'adaptation des pratiques de la chasse ;
  - limitation du trafic sur la route de l'estuaire traversant la réserve naturelle.
- mesures d'atténuation et d'accompagnement environnemental :
  - atténuation des effets du chantier ;
  - développement des vasières intertidales<sup>1</sup> de part et d'autre du Pont de Normandie. La pérennité de ces vasières est unanimement reconnue comme absolument indispensable à la continuité du cycle de reproduction et de vie de la faune marine de l'estuaire. Si le projet de création d'une vasière, proposé par le PAH le dernier jour du débat public, au sud-ouest de la nouvelle digue, a été abandonné, d'importants travaux de réhabilitation de vasières ont été réalisés pour un montant évalué par le PAH à 23 M d'euros ;
- construction d'une ou plusieurs îles dans la fosse sud. Un reposoir sur dunes a été aménagé et un îlot reposoir construit pour remplacer des espaces supprimés par la construction de Port 2000, où nidifient certaines espèces et font étape des oiseaux migrateurs ;
- suivi scientifique et ornithologique de l'évolution de l'estuaire ;
- formation et information environnementales.

Selon les mesures, la MDE a été soit structure de conseil auprès du PAH pour les aspects écologiques, soit maître d'œuvre, soit maître d'ouvrage.

---

## LES DIFFICULTÉS

---

Le Débat Public de Port 2000 a été l'occasion d'une prise de conscience par tous de la fragilité des milieux estuariens et du rôle majeur des vasières intertidales.

Les mesures environnementales ont le mérite d'exister et témoignent d'une volonté forte et ambitieuse de compenser et d'accompagner le chantier de Port 2000 et ses incidences écologiques sur l'estuaire de la Seine ; de même, le travail en collaboration des aménageurs et des naturalistes, de la conception à la mise en œuvre des projets de génie écologique, en passant par leur éventuelle adaptation, représente une expérience sans précédent particulièrement enrichis-

---

<sup>1</sup> Vasières qui sont à découvert à marée basse et recouvertes à marée haute.





sante pour chacune des parties. Enfin, les moyens financiers attribués aux suivis scientifiques de l'estuaire permettent d'atteindre "des résultats scientifiques de qualité qu'il convient de valoriser" a écrit le président de la MDE.

L'opération Port 2000 n'est cependant pas sans ombres au tableau, selon les témoignages croisés de la MDE, de SOS Estuaire et de la Chambre de commerce du Havre (d'autres acteurs n'ayant pas répondu à la demande qui leur a été faite), cités ci-après.

- Le retard pris par certaines opérations est déploré par la MDE et SOS Estuaire : la désynchronisation entre les travaux de Port 2000 et la mise en œuvre de certaines mesures compensatoires est regrettable, compte tenu des enjeux biologiques. La MDE estime que le nouveau reposoir de la dune a pris un grand retard par rapport à l'époque où il aurait dû être achevé et fonctionnel, ce qui a eu "des conséquences sur la dynamique de la végétation et donc sur l'efficacité même d'accueil des oiseaux". D'autre part, le trafic de transit sur la route de l'estuaire cause toujours un préjudice à la réserve et aux espèces protégées qu'elle accueille, six ans après que sa suppression ait été préconisée. Les crédits nécessaires n'ont pas été dégagés à temps pour offrir une voie de remplacement en réaménageant des échangeurs.
- La diminution importante de la superficie des zones de non-chasse – d'environ 1 000 à 370 hectares – est particulièrement soulignée par SOS Estuaire. En outre, cette association affirme : "la DIREN [...] au bout de six années de tergiversations causées par une opposition forte (et menaçante) des chasseurs [...], a décidé [...] sans retenir l'avis défavorable du Conseil scientifique de la réserve de retenir trois

sites. Ceux-ci ne correspondent pas du tout, en situation et caractère écologique, aux sites perdus. De très importants aménagements (non prévus) seraient nécessaires". La vigilance des associations écologiques et de la Commission européenne ont été utiles pour que toutes les mesures compensatoires soient effectivement réalisées, notamment les îlots reposoirs.

### Les graves défauts des liaisons terrestres

Cette question a fait l'objet de remarques de la Chambre de commerce du Havre et de SOS Estuaire.

La création de Port 2000 a été voulue comme plateforme d'import et d'export pour un vaste territoire pouvant aller jusqu'en Europe centrale, susceptible de concurrencer des ports belges, néerlandais et allemands. Or, aucune coordination particulière n'a organisé des liaisons terrestres optimales, non seulement d'un point de vue commercial mais aussi du point de vue du développement durable, avec l'hinterland national et international.

SOS Estuaire écrit ainsi : "Port 2000 est une énorme réalisation...mais fragilisée par l'absence de prévisions de liaisons terrestres [...]. Comment des aménageurs expérimentés ont-ils pu se placer ainsi dans une situation catastrophique ?". Début 2007, aucune réponse n'a encore été apportée à cette nécessité primordiale d'offrir au nouveau port des liaisons terrestres satisfaisantes répondant à un trafic devant monter en puissance.

### Liaisons eau

La Seine peut être utilisée jusqu'à Gennevilliers et le canal Seine-Nord projeté serait alors utilisé. Mais les barges ne peuvent atteindre les darses de Port 2000. Un accostage en extrémité de la darse de l'Océan est "prévu", mais aucune

réalisation jusqu'à présent n'a été effectuée. Un petit canal fluvial entre cette darse et Port 2000 est également "prévu", mais aucune programmation ni même un chiffrage du coût de l'ouvrage n'ont été engagés.

### Liaison fer

Un aménagement des lignes ferrées est en cours (...) afin d'avoir une ligne dédiée évitant Paris. Mais la sortie du port reste "catastrophique".

Si le trafic fluvial avec le port du Havre s'est un peu accru depuis quelques années, le trafic ferroviaire a stagné. Il est difficile de savoir ce qui, dans cette situation, relève de travaux dont Réseau Ferré de France est responsable et ce qui est le reflet des graves problèmes non résolus qui pénalisent le fret à la SNCF.

### Liaison route

C'est donc la voie routière qui assure l'essentiel du trafic croissant au départ et vers le port du Havre, ce qui est tout à fait contraire au développement durable.

## LES PERSPECTIVES INCERTAINES POUR LE FINANCEMENT DE LA GESTION DE LA RÉSERVE NATURELLE

Ainsi que l'a écrit la MDE : "Une très grande inquiétude persiste à l'heure actuelle quant à la pérennité de la fonctionnalité des surfaces et des systèmes réaménagés. Certes, pour encore quelques années, une partie des financements pour le suivi et l'entretien de certaines mesures compensatoires et d'accompagnement sera assurée dans le cadre de Port 2000 [ce qui veut dire par le PAH], même si le gestionnaire [c'est-à-dire la MDE] regrette un manque de transparence à ce sujet. Ces mesures environnementales représentent actuellement environ 40 % du budget de la Réserve naturelle. Au-delà de 2010, les fonds alloués aux mesures

environnementales seront épuisés ; or, une maintenance, un entretien régulier et des suivis s'avèreront indispensables. La question est donc de se préoccuper, dès à présent, des modalités de pérennisation des infrastructures, de la gestion et des suivis mis en place.

Le gestionnaire de la réserve naturelle nationale, dans le cadre de l'élaboration du nouveau plan de gestion de la réserve naturelle (2007-2011) doit intégrer cette perspective ; mais il ne pourra pas le faire seul ; il lui faudra un appui sans faille de la part des pouvoirs publics".

Même si le PAH tient ses engagements quant au montant de sa participation, la MDE a déploré la charge administrative importante et les difficultés de trésorerie résultant de sa collaboration avec le PAH lié par le respect de règles apparemment immuables, ainsi qu'un "manque de transparence" de la part du PAH dans la gestion des crédits affectés à des opérations exécutées par la MDE.

## NOUVEAUX PROJETS, NOUVEAUX DÉBATS À VENIR

Une réflexion vient d'être engagée par le PAH pour préparer "Port 2020", avec :

- une restructuration interne de la partie ancienne du port,
- une extension vers l'est, avec une seconde écluse,
- une prolongation du grand canal maritime.

À l'automne 2006, ce projet rencontre l'opposition des associations de protection de la nature, de scientifiques et du gestionnaire de la Réserve naturelle. Tel qu'envisagé actuellement, il détruirait le site de la "Mare plate" essentiel pour l'alimentation en eau du marais du Hode.

Elle doit ouvrir de nouvelles perspectives à la concertation, à la consolidation des acquis et à la recherche de solutions pour poursuivre à la fois le développement des installations portuaires et l'amélioration du fonctionnement écologique de la Réserve Naturelle, en palliant en particulier les insuffisances qui sont apparues ces dernières années.

Jean-Luc Mathieu

### Pour en savoir plus

- Site de la Commission Nationale du Débat Public : [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)
- Rencontre nationale de la CNDP du mercredi 23 juin 2004 à la Maison de la Chimie sur le thème : Les associations et le débat public.

### Lire également dans l'encyclopédie

- ❖ Jean-Luc Mathieu : "Les débats publics de la Commission nationale du débat public sont-ils favorables au développement durable ?" (N°28).
- ❖ Serge Depaquit : "Développement durable et démocratie, opportunité d'une nouvelle alliance." (N°6).