

AVIS SUR LE PLAN STRATÉGIQUE 2020 – 2025 DE HAROPA ET SUR SON VOLET « ÉVALUATION ENVIRONNEMENTALE »

Contexte

Conformément, à l'article 3 du décret n° 2009-68 du 19 janvier 2009, Haropa a saisi le conseil scientifique de l'estuaire de la Seine par courrier du 15 octobre 2020, afin que celui-ci émette un avis sur les parties du plan stratégique relatives à la préservation des espaces naturels, ainsi que les projets de programmes d'aménagement et de travaux pouvant affecter ou concerner l'estuaire et son fonctionnement. Dans cette perspective le conseil scientifique a examiné les documents transmis : plan stratégique et informations complémentaires relatives au volet transition écologique, rapport technique d'évaluation environnementale établi par Egis ainsi que son résumé non technique.

La séance des 26 et 27 novembre 2020 du conseil scientifique a été l'occasion pour Haropa de présenter, dans une version finale, le premier plan stratégique du futur établissement, ainsi que son volet évaluation environnementale. Des échanges ont pu avoir lieu en séance, et quelques questions complémentaires ont été transmises le 1^{er} décembre 2020 pour permettre aux conseillers de préciser leur avis.

L'avis du conseil scientifique fera partie intégrante du dossier transmis par Haropa à l'Autorité Environnementale (AE).

Au préalable, le projet stratégique dans sa version provisoire a fait l'objet d'une présentation au conseil scientifique lors de la réunion du 3 décembre 2019, présentation qui a suscité de premières réactions et recommandations rappelées succinctement ci-dessous (le détail figure dans le compte-rendu de ladite séance) :

- Il est impératif de prendre en compte le fonctionnement hydro-sédimentaire du système estuarien ;
- Il est indispensable de mettre en place une direction unique chargée des problématiques liées à l'environnement pour les trois ports.
- Une stratégie d'aménagement commune aux trois ports, cohérente avec les documents de planification existants, est incontournable.
- Il faut démontrer l'application effective d'une transition écologique et énergétique, avec l'ajout d'un 4^e axe stratégique « environnement » ;
- Les problématiques liées aux sujets fluviaux, estuariens, et maritimes doivent être traitées. La position d'interface du port de Rouen est intéressante sur ce point.
- Il faut ajouter un chapitre sur les sédiments et sur la qualité des eaux.
- Le CSES souhaite avoir une vision stratégique sur le futur de Haropa au-delà d'une simple programmation pour 5 ans, notamment par rapport au changement climatique. Ainsi, une vision stratégique à long terme est indispensable.
- Il faudra être vigilant à l'interaction avec l'entité portant la compétence GEMAPI sur l'axe Seine.

Avis général

Après avoir pris connaissance des documents transmis le 15 octobre, le CSES note le travail réalisé pour rassembler les données, et les efforts pour finaliser un projet commun pour les trois ports constituant Haropa. Le conseil note l'effort réalisé pour le montage des documents, et la prise en compte de l'environnement dans une démarche qui rassemble enfin (ou rassemblera) les 3 ports concernés. Le CSES souligne également l'intérêt des échanges en séance et des précisions apportées sur un certain nombre de questionnements soulevés par les documents écrits, notamment sur le processus d'élaboration du projet, ainsi que les modalités de consultation et de concertation.

Le CSES espère que ce nouvel établissement unique, qui réunit les deux grands ports maritimes de Rouen et du Havre, ainsi que le port autonome de Paris, pourra fortement bénéficier à une vision environnementale globale de l'estuaire et sera un atout indéniable pour la mise en œuvre des projets environnementaux. Il est indispensable qu'HAROPA propose des solutions plus efficaces pour le fonctionnement global de l'estuaire par rapport à celles qui pouvaient être envisagées par chaque port antérieurement. Pour cela, il est impératif que le projet s'inscrive dans une vue beaucoup mieux intégrée, dans l'espace comme le temps. La trajectoire souhaitée, intégrant les effets des changements climatiques, doit être clairement définie à plus long terme, et un objectif commun doit être décrit d'amélioration des fonctions de l'estuaire, intégrant l'ensemble des projets. Il est aussi essentiel que cet objectif soit quantitatif, et que soit clairement définie la méthode d'évaluation du fait qu'il est atteint ou non.

Le conseil regrette que les bénéfices attendus de la fusion, pour l'environnement, ne soient pas clairement exposés dans ce premier plan stratégique commun, cela se traduisant par une somme d'actions juxtaposées sans qu'elles ne s'inscrivent dans une trajectoire commune. De plus, le conseil scientifique constate le manque d'informations concernant les secteurs en amont de Poses, et s'interroge sur l'intégration de ces espaces à une stratégie générale. Le conseil scientifique renouvelle sa recommandation de décembre 2019 d'une vision globale sur ce sujet, qui devra impérativement se concrétiser par une direction unique chargée des problématiques liées à l'environnement pour les trois ports.

Faire le bilan du précédent plan et proposer une vision à long terme pour tracer une trajectoire

Malgré le souhait déjà exprimé lors de sa séance du 3 décembre 2019, le conseil scientifique constate que le plan stratégique n'offre guère de vision stratégique sur le plan économique et environnemental ni sur un plan géographique, au moins sur la partie estuarienne, en intégrant son devenir, ni sur un plan prospectif, sur le moyen terme (10-30 ans). Cette vision indispensable, qui trouve sa légitimité dans les attributions des grands ports maritimes, définies par la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, devrait permettre de positionner ce plan à 5 ans dans une trajectoire à long terme, de fixer un cap au regard notamment d'ambitions nationales déjà affichées aujourd'hui en termes de transitions écologique et énergétique. Pour illustrer ce point : la France prévoit d'interdire en 2050 la circulation des camions consommant des hydrocarbures, comment se positionne Haropa sur ce point, en termes par exemple de transfert modal vers le fluvial ? Le plan stratégique proposé ici envisage une progression timide de la part fluviale (de 17 à 19%) et du ferroviaire (de 9 à 11 %). Si ce choix à 5 ans peut se comprendre, il convient de mettre en perspective les projets à plus long terme (10 ans, 20 ans) en expliquant et en détaillant davantage ce qu'Haropa entend par des stratégies affichées de « massification » et de « report modal », et en l'illustrant par des éléments cartographiques.

Cette vision à plus long terme est seulement proposée pour quelques exceptions, telles que l'électrification des quais, la réduction de la consommation énergétique... Un "plan de capture du carbone" est mentionné, mais sans explication, de telle sorte qu'on ne voit pas ce qu'il recouvre. De plus, il manque une dimension spatiale pourtant fondamentale à la stratégie environnementale d'HAROPA, au moins sur l'estuaire. Il n'est par exemple nulle part fait mention du Schéma stratégique de la vallée de la Seine à l'horizon 2030 qui pourtant organise cette cohérence du territoire et ses objectifs, et qui est mis en œuvre par le CPIER Vallée de Seine dont la première phase couvrait 2015-2020 et dont la seconde se met en place actuellement.

L'impact du changement climatique qui pourrait remettre en eau une part considérable du lit majeur de l'estuaire n'est pas non plus évoqué. De même, la question de la navigabilité de la Seine depuis Paris à Rouen puis de Rouen au Havre pendant les 12 mois de l'année n'est guère abordée. On peut comprendre qu'Haropa n'ait pas de vision claire sur ces sujets mais dans ce cas le plan stratégique doit s'en préoccuper et se donner les moyens de les étudier.

Il est également nécessaire que la réflexion globale d'HAROPA intègre les conséquences de ce plan stratégique sur l'amont de la Seine et notamment le projet de mise à grand gabarit de la Seine entre Bray-sur-Seine et Nogent-sur-Seine sur lequel l'Autorité environnementale a récemment émis un avis négatif¹ ou encore les projets des casiers de stockage dans la Bassée, ou Port Seine Métropole Ouest (PSMO).

Le plan stratégique proposé par HAROPA manque d'ambition, et devient plutôt un plan-cadre prévisionnel à 5 ans. Le CSES recommande à Haropa de ne pas s'enfermer dans la « tyrannie des petits projets » mais qu'il s'appuie plutôt sur une vision intégrant les différents plans successifs, basée sur une trajectoire à long terme et tout le long du continuum amont-aval de la Seine à la Baie de Seine, avec un engagement clair, afin que ce plan ne se résume à de bonnes intentions.

Pour cela, il est indispensable de faire référence aux plans stratégiques précédents des GPM-Havre et GPM-Rouen, et au bilan qui en a été fait. Quels sont les principaux enseignements tirés de l'évaluation des précédents plans stratégiques ? Quelles ambitions ont été réalisées, quelles ambitions ne l'ont pas été ? À quels nouveaux défis le port est-il confronté et qu'est-ce que cela signifie pour le plan actuel ?

Dans un écosystème qui présente une dynamique d'évolution lente, l'absence de trajectoire prospective à 20 – 30 ans, d'évaluation du plan précédent, d'incertitude sur la prise en compte de l'état initial et de prise en compte partielle des effets cumulés des projets passés soulèvent une question de temporalité : à l'instar de la « tyrannie des petits projets » citée plus haut, le Conseil Scientifique souhaite échapper à une forme de « tyrannie des plans quinquennaux successifs » et, ce, même si ce présent avis relève d'une obligation fixée par la réglementation.

Il serait également utile de rappeler ce qui est attendu par le décret n° 2009-68 et la place des ports dans l'écosystème de l'aménagement de l'estuaire. N'étant pas les seuls acteurs, ni gestionnaires de l'espace, un schéma général qui replace tous ces acteurs et leur politique générale (ex. sur la GEMAPI) serait le bienvenu. Il serait utile qu'Haropa précise dans son Plan Stratégique les modalités avec lesquelles il entend collaborer avec cette nouvelle instance de gouvernance, qui disposera d'une légitimité 'politique' pour arrêter et mettre en œuvre la gestion des milieux aquatiques et la protection contre les inondations sur l'Estuaire. En effet, la volonté d'une gestion environnementale performante ne peut exister sans une collaboration avec les autres principaux gestionnaires du territoire et sans l'intégration de la notion de gestion globale de ce territoire. Les précisions apportées à notre question sur ce point demandent à être réintégré aux documents.

¹ Avis n°2020-38 du 4 novembre 2020

Quantifier davantage, préciser les objectifs, mieux évaluer les impacts

Le CSES regrette que le plan stratégique et son évaluation se contente souvent d'une vision qualitative dans les documents, il aurait souhaité obtenir plus de résultats quantitatifs des suivis de l'état des milieux naturels (dont la qualité des eaux et des sédiments, deux points essentiels), des objectifs (notamment dans la partie compensation), et des impacts estimés, ce qui permettrait de réellement pondérer les différents types d'effets et de conclure sur l'absence d'impacts ou des impacts positifs. À propos de la qualité des eaux, le plan stratégique indique des effets qui semblent, à terme, positifs sans préciser les objectifs chiffrés ni les échéances.

À ce titre, il est nécessaire de caractériser et de dater un état initial pour apprécier les incidences du plan stratégique et les rendre plus lisibles, une absence d'incidence se caractérisant par une absence de changement de l'état initial. Les analyses proposées quant à la biodiversité marine ne tiennent pas compte des impacts des aménagements déjà réalisés sur l'estuaire, et aboutissent à une qualification des incidences négligeables quand bien même des désordres hydro-sédimentaires drastiques sont observés (disparition des vasières). Le suivi des évolutions des vasières est à indiquer, comme les évolutions des mesures compensatoires réalisées. Les indicateurs utilisés pour qualifier l'état des milieux doivent être complétés, notamment en s'inspirant de ceux existants dans la Directive-cadre sur l'eau (DCE) et son programme de mesures, dans la Directive-cadre stratégie pour le milieu marin (DCSMM) et le Plan d'actions pour le milieu marin (PAMM).

Concernant l'évolution hydro-sédimentaire, celle du méandre artificiel reste déterminante et conditionne le maintien des fonctions écologiques actuelles de la réserve naturelle nationale de l'estuaire et son avenir. Le CSES indique que les difficultés de fonctionnement du méandre artificiel doivent être explicitées et des solutions proposées, en tenant compte de la morpho-dynamique du système estuarien pour avoir une vision globale (notamment pour les activités de dragage).

Concernant les risques naturels, le conseil scientifique estime qu'il y a lieu de qualifier les effets par grands secteurs, car ils dépendent aussi des autres projets aux alentours.

La partie littorale, affectée par des phénomènes d'érosion amplifiés par les changements climatiques, mérite également d'être traitée à part et d'anticiper les perspectives la concernant.

Le CSES estime qu'on ne peut qualifier globalement de positifs les effets des actions du plan stratégique, car il manque des éléments pour le justifier et certains sont sous-estimés : les cumuls d'incidences ne sont pas appréhendés, les mesures compensatoires ne sont pas anticipées. Toujours concernant les impacts, il convient de distinguer les deux tronçons de la Seine (fleuve et estuaire), ce qui est valide pour l'un ne l'étant pas de fait pour l'autre.

Le CSES recommande également que le plan stratégique et son évaluation environnementale s'intéressent (et quantifient) davantage les impacts cumulés des différents projets envisagés. Il est nécessaire d'analyser les effets cumulés de l'ensemble des projets impactant l'estuaire et la Seine amont. Concernant le milieu côtier sous influence estuarienne, HAROPA doit participer avec les autres opérateurs concernés à l'évaluation des effets cumulés (éoliennes, granulats, pêches)

Les documents de planification sur lesquels s'appuient Haropa doivent utilement aider à la quantification des objectifs. Le conseil scientifique regrette à ce sujet qu'Haropa n'ait pas intégré le projet de SDAGE 2022-2027 dans sa réflexion et se soit contenté de s'appuyer sur le SDAGE en vigueur, alors même qu'il a participé à l'élaboration de ce nouveau document, qui sera soumis à approbation en 2021.

Haropa doit également mettre plus en valeur les actions partenariales auxquelles il participe, notamment en tant que financeur du GIP Seine-Aval, ou de contributeur au projet REPERE. Cette implication permet de nourrir les réflexions du plan stratégique, grâce aux évaluations, aux acquisitions de connaissances, et aux études prospectives liées au changement climatique.

Enfin, le conseil note qu'Haropa a intégré plusieurs objectifs de développement durable (ODD) dans le volet environnemental du plan stratégique. Emanant d'un établissement de l'Etat, ce lien doit être étendu à d'autres volets du plan, comme l'innovation ou le capital humain.

Expliciter davantage la notion de « refaire le port sur le port » en lien avec la consommation d'espace

De l'avis du CSES (confirmé par le tableau présenté en séance par Haropa), le projet tel que présenté par Haropa, ne permettra pas d'atteindre les objectifs du "zéro artificialisation net" et les mesures compensatoires ne parviendront pas à inverser la tendance, car elles semblent largement sous-dimensionnées. Le périmètre de ces mesures doit en effet prendre en compte bien plus que le périmètre des ports.

Haropa n'a pas suffisamment pris la mesure des changements en cours. Il n'est pas possible d'envisager le développement des ports en partant sur les mêmes bases de trafic que dans le « monde d'avant ». Il faut, de toute évidence, considérer que la résilience des écosystèmes estuariens est gravement affectée et qu'elle le sera définitivement si des limites claires ne sont pas tracées pour le développement à court, moyen et long terme des ports.

Le CSES estime que le développement des ports ne doit plus s'envisager sur une augmentation des emprises actuelles mais au contraire sur la rationalisation de l'occupation des sites actuels tout en limitant drastiquement ses impacts.

Pour illustrer ce thème, on peut prendre l'exemple de la "chatière", qui apparaît dans le plan stratégique comme décidée, alors que le CSES n'a jamais prononcé un avis favorable à son sujet. Une section spécifique est consacrée à cette question en fin d'avis.

Projets de restauration écologique

La reconnexion hydraulique, le développement d'annexes hydrauliques et le renforcement du lien entre zones humides et le fleuve sont affichés dans les objectifs, ce à quoi le CSES adhère. Cela participe de la restauration des fonctionnalités écologiques de l'estuaire de la Seine. Mais ces principes manquent de déclinaison plus précise, notamment sur la manière dont ils s'insèrent dans un contexte de connexion écologique sur l'ensemble de l'estuaire. Il est très important pour le CSES de voir ces restaurations sous l'angle des fonctions, plutôt que sous un seul angle surfacique. Il faut également viser l'amélioration et la restauration, et pas seulement la préservation ou la non-dégradation.

Il est incontournable de revoir les façons d'aménager et d'intégrer les conséquences connues, ou d'anticiper les conséquences du changement climatique. Les projections futures sur l'élévation du niveau de la mer qui en découleraient doivent être l'occasion de repenser le système dans son ensemble. Le CSES rappelle l'intérêt, voire la nécessité, d'entretenir des zones inondables en profitant de ces reconnexions hydrauliques, pour éviter des difficultés grandissantes dans certains secteurs devant être protégés et pour préserver la fonctionnalité écologique de ces espaces. Cela est bien sûr du ressort de la GEMAPI, mais le plan stratégique d'Haropa, gestionnaire du milieu, doit aussi s'en préoccuper.

Dragages

Le CSES note avec satisfaction la volonté d'Haropa d'établir un schéma de gestion et de valorisation des sédiments de dragage en vue de construire une vision à 10 ans, incluant une réflexion sur les immersions, basée en particulier sur un bilan des clapages sur le site de Machu.

Néanmoins, il estime que proposer 3 % de revalorisation des sédiments est insuffisant, et finalement assez similaire au plan stratégique précédent, surtout si le volume global de sédiments dragués continue sa progression. Sur cette problématique soutenue au niveau européen, national et régional, le CSES recommande de faire davantage le lien avec la filière BTP, sur laquelle le plan stratégique insiste par ailleurs. Enfin, le CSES souhaite que des études soit rapidement menées pour examiner les conditions dans lesquelles ces produits de dragage pourraient être utilisés pour améliorer la remise en état à caractère écologique de plans d'eaux issus de l'exploitation des matériaux alluvionnaires. Il existe, d'ors et déjà, une expérience de ce type qui mériterait d'être dupliquée.

Mise en œuvre de la séquence « éviter-réduire-compenser »

Rappelant que le « E » de la séquence « Eviter-Réduire-Compenser » (ERC), c'est aussi ne pas faire ou faire différemment pour éviter d'impacter durablement un estuaire déjà fragilisé, le conseil scientifique insiste pour que l'évitement soit étudié de façon privilégiée, pour que la préservation soit privilégiée par rapport à la restauration. Le CSES rappelle qu'il peut également orienter vers l'option d'aménagement la moins pénalisante, assortie de mesures ERC efficaces. Il demande que soit davantage précisée la notion de « compensation anticipée » qui est présentée dans le plan stratégique, notamment sur ses fondements juridiques et réglementaires.

Enfin, il rappelle que la compensation ne peut être limitée aux territoires dont la maîtrise foncière est celle des ports, cela conduisant à proposer des mesures disséminées au fil de l'estuaire, du « saupoudrage » qui limite le gain global. Cette recommandation renouvelle celle formulée dans l'avis de décembre 2019.

Point de vue du CSES sur quelques projets structurants

Enjeu autour du devenir de la zone humide entre Le Havre et Tancarville

Les discussions récentes en CSES, partagées avec le CS de la RNN de l'estuaire de la Seine, ont révélé le potentiel que représentait la grande zone humide en rive nord de la Seine, entre le canal maritime du Havre et Tancarville. Dans un contexte d'élévation notable du niveau moyen de la mer, l'évolution de ce territoire doit être repensée, en cherchant par exemple à ré-estuariser le milieu, ce qui constituerait une ambition majeure de restauration de l'estuaire. Les esprits ne sont peut-être pas mûrs sur le sujet, mais Haropa doit mettre la question dans son plan stratégique pour se donner les moyens de mieux prévoir le devenir du secteur et les options possibles.

Desserte ferroviaire de Port 2000

Sans engagement sur le futur, il serait opportun d'ajouter un degré de liberté en déplaçant la desserte ferroviaire de Port 2000 (parallèle à la "route de l'estuaire"), aujourd'hui située au cœur

de la zone naturelle. Ce déplacement est implicitement mentionné dans la carte issue de la DTA de l'estuaire de la Seine, fournie p.33 du rapport technique d'évaluation environnementale, mais pas dans le plan stratégique. Celui-ci pourrait afficher dès maintenant les investissements nécessaires, pour ouvrir le champ des possibles sur l'évolution du système naturel de l'estuaire en aval de Tancarville. En particulier, il vaut mieux le faire dès maintenant, avant l'occupation du terrain au sud-est du grand canal maritime du Havre par des activités industrielles ou logistiques.

Accès des péniches à Port 2000

Le plan stratégique considère comme décidée cette amélioration du transfert modal via la construction de la « chatière ». Rappelons que le CSES s'est montré plus que réservé sur cette solution qui passe par un aménagement externe supplémentaire, et qui accroît de l'ordre de 7 % les dragages du port du Havre. Le CS demande à pouvoir en rediscuter avec Haropa. En effet, pour le CSES, le projet doit prendre en compte, avant toute décision définitive le changement climatique et la réduction annoncée des énergies fossiles auxquelles le terre-plein de la CIM est aujourd'hui dédié. L'interdiction à l'horizon 2050 de la circulation des camions consommant des hydrocarbures est susceptible de réduire « la durée de vie utile » de l'ouvrage projeté, au regard de la durée pendant laquelle s'exerceront ses impacts environnementaux.

Conclusion

En résumé :

- Le CSES regrette que ce premier plan stratégique du futur établissement Haropa n'ait pas davantage intégré une vision environnementale globale de l'estuaire, et ne propose pas de trajectoire à plus long terme, qui s'appuierait sur le bilan du projet stratégique 2014-2019 et dont le présent plan serait la première étape.
- Le CSES attendait de ce plan stratégique une réflexion se basant sur des analyses davantage quantifiées que ce qui est présenté ici avec des analyses d'incidence basées sur un état initial précis.
- Le CSES demande une explicitation de la notion « refaire le port sur le port », intéressante au regard des objectifs « zéro artificialisation nette » qui nous apparaissent comme une priorité.
- Le CSES insiste sur la nécessité de décliner plus précisément les projets de restauration écologique et d'utiliser l'intégralité de la séquence « éviter-réduire-compenser » en privilégiant de façon plus drastique l'évitement par rapport à la compensation, tout en quantifiant les effets de la compensation sur les fonctions.
- Le CSES rappelle enfin les avis et recommandations qu'il a déjà pu donner sur des projets menés par Haropa ou en lien avec eux : le devenir de la zone humide entre la Havre et Tancarville, la desserte ferroviaire de Port 2000, l'accès fluvial à Port 2000 projet dit de « la chatière ». Le CSES attend que ces premiers avis soient pris en compte dès maintenant.

Le CSES tient enfin à rappeler que son avis et ses recommandations seront d'autant plus pertinentes si le Conseil est effectivement considéré comme une instance d'aide à la décision, et qu'à ce titre, lui

présenter les projets le plus en amont possible permet de prendre davantage le temps de la discussion pendant la maturation des projets.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Niquil', with a long horizontal stroke extending to the right.

Nathalie NIQUIL

Présidente du Conseil Scientifique
de l'Estuaire de la Seine