

**MINISTERE DES TRANSPORTS,
DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME
ET DE LA MER**

**Conseil Général des Ponts et Chaussées
CGPC/2005-0138-01**

**MINISTERE DE L'ÉCOLOGIE
ET DU DEVELOPPEMENT DURABLE**

**Inspection Générale de l'Environnement
IGE/05/026**

**LA GESTION DES ESTUAIRES
DANS UNE APPROCHE COMMUNAUTAIRE**

Par

Yves-Marie ALLAIN

Annick HELIAS

Georges RIBIERE

Membres de l'Inspection générale de l'environnement

René GENEVOIS

Francis LE DORE

Ingénieurs généraux des ponts et chaussées

Mai 2006

SOMMAIRE

1	RÉSUMÉ	1
2	PRÉAMBULE.....	4
2.1	Objet et contexte de la mission	4
2.2	Démarche et méthode.....	5
3	LES ESTUAIRES : DÉFINITIONS ET LIMITES.....	6
3.1	Estuaire : territoire unique ou mosaïque de territoires ?.....	6
3.2	Les limites des territoires estuariens en France	7
3.3	La définition communautaire des estuaires	11
4	LES ESTUAIRES ET LEURS AMÉNAGEMENTS : ENJEUX ET PROBLÉMATIQUES	12
4.1	Les enjeux économiques et sociaux des aménagements estuariens.....	12
4.1.1	L'évolution historique des estuaires	12
4.1.2	Les grands ports d'estuaire en 2005 - Données économiques	14
4.1.3	Les grands enjeux de développement des ports	15
4.2	Les enjeux et problématiques liés à l'environnement	16
4.2.1	Les enjeux portant sur la protection de l'environnement et la prévention des risques	16
4.2.2	Les questions liées aux projets de développement	17
4.3	L'espace estuarien : un territoire de conflits ?	19
5	LES CONSTATS TRANSVERSAUX.....	20
5.1	Une connaissance scientifique insuffisante du fonctionnement des milieux estuariens.....	20
5.2	Une sédimentation de politiques touchant les estuaires	22
5.2.1	La politique maritime	22
5.2.2	La politique portuaire	22
5.2.3	La politique des transports	23
5.2.4	La politique du littoral	23
5.2.5	Les politiques d'environnement	24
5.3	Une difficile coordination des acteurs concernés.....	25
5.3.1	L'État	25
5.3.2	Les collectivités territoriales.....	26
5.3.3	Les Ports Autonomes.....	26
5.3.4	Les socioprofessionnels	27
5.3.5	Les scientifiques, les naturalistes et les associations.....	27
5.3.6	Les usagers et les touristes	28
5.4	Une instabilité juridique des règles administratives de gestion.....	29
5.4.1	Un droit national en évolution sur des espaces juridiquement mal définis	29
5.4.2	De nombreux textes d'encadrement	29
5.4.3	Les difficiles transpositions des directives européennes dans le droit français	33
6	RECOMMANDATIONS POUR UNE GESTION DURABLE DES ESTUAIRES	34
6.1	Développer la connaissance des règles nationales résultant des engagements internationaux et communautaires.....	34
6.2	Consolider l'application des règles de gestion	35
6.2.1	Sécuriser juridiquement l'application des différentes réglementations dans les estuaires	36
6.2.2	Construire des référentiels techniques communs	38
6.3	Développer la connaissance, les études et la recherche en milieux estuariens.....	39
6.3.1	Recueillir les données et coordonner les réseaux d'observation.....	39
6.3.2	Connaître et mettre en cohérence les études sur les territoires estuariens.....	40
6.3.3	Renforcer la recherche sur les territoires estuariens	40
6.4	Doter les estuaires d'instruments de planification adaptés.....	41
6.4.1	Encadrer le développement des grands estuaires par des Directives Territoriales d'Aménagement	41
6.4.2	Favoriser l'approche intégrée des SCOT et SMVM dans les estuaires	42
6.4.3	Prescrire des SAGE d'estuaire dans les zones à enjeux importants	43
6.4.4	Encourager les travaux de prospective territoriale dans les principaux estuaires	44
6.4.5	Engager une réflexion sur la stratégie foncière en estuaire.....	44
6.5	Impulser de nouvelles méthodes de gouvernance locale	45
6.5.1	Identifier un périmètre de concertation pour la gestion intégrée des estuaires	46
6.5.2	Définir un schéma organisationnel de gouvernance locale	46
6.5.3	Elaborer une charte du territoire « estuaire »	47

7 ANNEXES 49

ANNEXE 1 – LETTRE DE COMMANDE.....	49
ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES ET/OU CONTACTÉES.....	52
ANNEXE 3 – LISTE DES ESTUAIRES FRANÇAIS METROPOLITAINS.....	56
ANNEXE 4 - FICHES PAR ESTUAIRE	57
ANNEXE 5 - BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES.....	64
ANNEXE 6	65
NOTE DE TRAVAIL DE LA DG ENVIR - COMITE HABITATS DU 21 AVRIL 2005.....	65
ANNEXE 7	68
CODE DE POLITIQUE ENVIRONNEMENTALE DANS LES PORTS - ESPO/UPACCIM.....	68

1 RÉSUMÉ

La mission sur « la gestion des estuaires dans une approche communautaire » menée conjointement par l'Inspection Générale de l'Environnement et le Conseil Général des Ponts et Chaussées s'est déroulée d'avril 2005 à mars 2006.

Considérant qu'une meilleure gestion des estuaires peut prévenir ou éviter les contentieux, communautaires ou nationaux, la mission s'est fixée comme objectif de favoriser la mise en oeuvre d'une politique de développement durable appliquée aux territoires estuariens français.

Pour cela, elle a privilégié le travail de terrain et la rencontre avec les acteurs locaux. Elle a choisi de cibler plusieurs types d'estuaires - hors Méditerranée -, qu'ils soient ou non concernés par du contentieux : les trois grands estuaires - la Seine, la Loire, la Gironde - et deux de moindre importance - la Vilaine et la Charente.

En cherchant en premier lieu à définir physiquement et juridiquement les estuaires et leurs limites, puis à appréhender leur réalité à travers leurs évolutions historiques, culturelles, sociales, économiques et environnementales, la mission a découvert que ce sujet était **particulièrement complexe et peu exploré** jusqu'alors.

En effet, si on peut s'accorder sur une définition reconnue de l'estuaire comme « l'embouchure d'un fleuve sur une mer ouverte et où se font sentir les marées », ses limites sont multiples et variables selon les critères retenus (géomorphologiques, biologiques, paysagers ou de navigabilité...) et ne sont donc pas clairement identifiables : **l'estuaire n'est pas un espace juridiquement défini.**

Le mot « estuaire » n'a **pas de réalité sociale partagée** : c'est une représentation mentale, née de l'approche individuelle ou collective d'une micro-société. L'estuaire n'est ni un terroir, ni un territoire identifié, mais un ensemble de territoires nés de l'histoire du fleuve et des hommes, de l'usage et du mythe.

Pour autant, les estuaires constituent des territoires à forts enjeux stratégiques pour les économies et pour l'environnement.

Au plan socio-économique, ils sont historiquement des espaces privilégiés pour le développement de nombreuses activités, sources d'emplois : activités portuaires et industrielles ; centres de commerce import et export ; agglomérations urbaines et touristiques. Les ports y tiennent une place particulière. Dans un contexte marqué par les échanges mondiaux, la concentration des armateurs et opérateurs et la concurrence entre ports européens, les ports autonomes sont confrontés à des enjeux majeurs : transports par conteneurs et logistique multimodale ; terrains d'accueil et réserves d'extension ; infrastructures et accès maritimes. Quant aux autres ports, décentralisés ou en voie de l'être, ils constituent pour les collectivités territoriales des enjeux d'aménagement, de développement économique, de tourisme et d'attractivité.

Au plan environnemental, la situation d'interface entre terre et mer, la rencontre des eaux marines et continentales, font de ces zones un milieu spécifique aux multiples fonctions biologiques d'un intérêt écologique reconnu comme irremplaçable : fonctions halieutiques en tant que zones de frayère et nourriceries ; fonctions d'épuration, de stockage, de transformation et de régulation des apports de l'amont ; fonctions d'habitats pour l'avifaune et la flore liées aux zones humides. Les questions environnementales sont soulevées lors des projets de développement économique, mais aussi à l'occasion des actions de protection des ressources et des milieux naturels, de prévention des risques et de reconquête de la qualité des eaux.

Par nature, les **territoires estuariens**, résultat d'un équilibre subtil né du fleuve et des activités humaines, soumis à des découpages administratifs et politiques peu cohérents, sont donc potentiellement **porteurs de conflits** tant au niveau local que national et sources de contentieux de tous ordres.

S'il est évident que le recours contentieux est un droit élémentaire, il est non moins évident qu'il est nourri par les **manques d'information et de dialogue** et par le **déficit d'éléments de cadrage stratégique**, a fortiori sur des territoires aussi complexes.

Or, ce cadrage est, en l'état, très difficile à définir du fait des **quatre principaux constats** observés par la mission :

- une connaissance scientifique insuffisante du fonctionnement des milieux estuariens ;
- une sédimentation de plusieurs politiques, difficiles à coordonner ;
- un nombre d'acteurs rendant illusoire l'identification d'un gestionnaire unique ;
- une instabilité des règles administratives de gestion.

C'est pourquoi **la mission** ne propose pas de surajouter à l'édifice actuel une nouvelle politique spécifique aux estuaires ou de nouveaux outils dédiés, mais **préconise d'utiliser les outils existants en les adaptant au contexte estuarien**.

Ses recommandations sont de trois niveaux : **général, juridique et technique, stratégique**.

La **proposition d'ordre général** concerne le **développement de la connaissance des règles de gestion nationales résultant des engagements communautaires** grâce à des actions ciblées d'information et de formation. La maîtrise des textes est particulièrement importante dans des espaces comme les estuaires à l'interface de nombreuses réglementations maritimes, fluviales et terrestres, et soumis à de fortes pressions. Elle conditionne la compréhension des enjeux comme la mise en œuvre d'une bonne gouvernance.

Pour cela, la mission propose que soient renforcés le rôle et les moyens des services juridiques et de ceux chargés des affaires communautaires au sein des Ministères chargés de l'Environnement et de l'Équipement. Elle préconise que les Secrétaires Généraux des Ministères concernés établissent un programme pluriannuel d'information et de formation sur les principales réglementations applicables aux estuaires, à destination des services de l'État et de ses établissements publics, des collectivités territoriales, des associations et des acteurs socio-économiques.

La deuxième série de **propositions** est **d'ordre juridique et technique**. L'insécurité constatée par la mission quant à l'application des règles de gestion nationales et européennes est non seulement liée à un déficit d'information, mais aussi de définition juridique claire de ce que sont les espaces estuariens où ces règles s'appliquent et à un défaut de référentiels techniques communs qui puissent permettre à chacun de parler le même langage.

La mission formule en premier lieu des propositions pour **apporter une plus grande sécurité juridique** dans la mise en œuvre des différentes réglementations, notamment dans l'application de la loi littoral dans les estuaires.

La mission soutient d'autre part la relance par le Ministère chargé de l'Équipement du « **Groupe d'Études et d'Observation sur le Dragage et l'Environnement** » (GEODE) pour élaborer un guide technique de bonnes pratiques en matière de dragage portuaire.

Plus largement, la mission recommande aux Ministères chargés de l'Environnement et de l'Équipement de **construire de véritables référentiels de gestion** dans trois domaines qu'elle juge particulièrement cruciaux : l'application de la Directive cadre sur l'eau, la mise en œuvre du réseau Natura 2000, le management environnemental des ports.

Il s'avère également nécessaire de **développer la connaissance, les études et la recherche en milieu estuarien**. La mission propose de spécialiser quelques centres de documentation scientifique et technique existants, travaillant en réseau pour créer un fonds d'études consacré aux estuaires, ainsi que le lancement d'un programme national pluriannuel de recherche scientifique et technique, ouvert à la communauté scientifique nationale et internationale, financé sur des fonds publics et privés.

Dans une troisième série de **propositions d'ordre stratégique**, la mission fait appel à l'initiative des acteurs et partenaires concernés pour **mobiliser dans les estuaires les instruments de planification existants**, permettant de mettre en cohérence les nombreuses politiques qui s'y exercent et de les adapter à chaque type d'estuaire.

Elle propose ainsi que l'Etat, ayant réaffirmé l'intérêt national des ports autonomes et des estuaires où ils sont implantés, conduise à leur terme les **Directives Territoriales d'Aménagement (DTA)** de la Seine et de la Loire et en élabore une **pour l'estuaire de la Gironde**.

Un certain nombre de Schémas de cohérence territoriale (SCOT) incluant de petits estuaires, elle recommande au Ministère chargé de l'Equipement de publier au plus vite le **décret d'application réformant les Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) et permettant d'avoir un volet SMVM dans les SCOT**, afin que les collectivités concernées puissent développer une approche intégrée « terre/mer/fleuve » dans leurs documents de planification territoriale.

Les périmètres des SCOT dans les estuaires plus importants ne prenant pas en compte ces territoires dans leur globalité, elle préconise que, lors de la révision prochaine des Schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE), dans le cadre d'une concertation approfondie entre l'Etat, les collectivités riveraines et les usagers, soit **prescrite l'élaboration de Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE)** dans ces estuaires et dans ceux où l'application des engagements communautaires - nature, eau, notamment - exige une mise en cohérence forte des orientations de développement et de protection ainsi que l'élaboration de plans d'action permettant de respecter ces engagements.

En appui de ces démarches de planification, la mission propose d'engager des **travaux de prospective territoriale et de stratégie foncière** en estuaire.

Enfin, pour appliquer les orientations de ces différents schémas sur ces territoires singuliers et les programmes d'action qui en découlent, la mission recommande d'y **promouvoir de nouvelles méthodes de gouvernance locale**. Dans cette optique, les estuaires constituent un champ d'application privilégié de la **démarche de « gestion intégrée des zones côtières »** (GIZC), destinée à la régulation des conflits dans les espaces soumis à fortes pressions, par la mise en place d'un dialogue local organisé sur des périmètres pertinents.

La mission préconise ainsi d'initier cette démarche en retenant le **périmètre des SAGE d'estuaire** - ou de leur partie estuarienne quand le périmètre porte sur un bassin trop vaste - comme périmètre de concertation et de confier aux commissions locales de l'eau (CLE) - ou à une commission géographique spécifique - la fonction de **« comité d'estuaire »** en concertation avec les collectivités territoriales.

Dans le cas des trois grands estuaires pour lesquels il n'est pas prévu la possibilité de transfert du domaine public fluvial aux collectivités, il paraîtrait souhaitable que, par cohérence, un comité d'estuaire, distinct de la CLE, soit mis en place et présidé par le préfet de région ou le préfet coordonnateur lorsque plusieurs régions sont concernées.

2 PRÉAMBULE

2.1 Objet et contexte de la mission

Le présent rapport sur « la gestion des estuaires dans une approche communautaire » est le fruit d'une mission conjointe entre l'Inspection Générale de l'Environnement et le Conseil Général des Ponts et Chaussées, qui s'est déroulée d'avril 2005 à mars 2006. La lettre de mission figure en annexe 1.

Plus de trois cent Directives ou Règlements européens concernent l'environnement. Leur transposition et leur application par les États membres sont contrôlées par la Commission Européenne qui en présente chaque année un bilan à travers un rapport spécifique. Ainsi, le dernier rapport indique que la France a fait l'objet en 2004 de 11 procédures en manquement pour non-communication des textes de transposition, 14 pour non-conformité des textes et 25 pour mauvaise application pratique, ce qui la situe dans la moyenne des États européens.

C'est pourquoi, et même si la France n'est évidemment pas le seul État membre interpellé, le Gouvernement s'est saisi du problème, notamment à travers la circulaire du 27 septembre 2004 relative à la procédure de transposition en droit interne des directives et décisions cadres négociées dans le cadre des institutions européennes. Il est d'ailleurs à noter que le rapport parlementaire annuel de juillet 2005 sur la transposition des directives a enregistré des progrès sensibles en la matière.

Pour l'environnement, une task force juridique (TFJ) a été mise en place au Ministère de l'Écologie et du Développement Durable en 2004 : elle a permis d'accélérer la transposition des Directives, ce qui s'est notamment traduit par la loi du 26 octobre 2005 portant diverses dispositions d'adaptation au droit communautaire dans le domaine de l'environnement.

Parallèlement, deux missions ont été demandées, l'une à l'Inspection Générale de l'Environnement (IGE) sur la prévention des contentieux communautaires et, l'autre, conjointe IGE et Conseil Général des Ponts et Chaussées (CGPC), sur le cas particulier des estuaires, prolongeant ainsi la mission IGE/CGPC sur l'estuaire de la Seine (rapport CGPC 2004-0080-01/IGE 04-013 du 28 octobre 2004).

La mission sur la prévention des contentieux communautaires a été achevée le 9 novembre 2005 (IGE/05/019) et le présent rapport répond à la seconde commande sur les estuaires : il se situe bien sûr en complémentarité avec les préconisations de la première mission.

En outre, dans le cadre des audits de modernisation de l'État, un rapport sur les procédures « Natura 2000 » a été élaboré en 2005 et recommande notamment la mise en place d'un pilotage interministériel spécifique destiné à prévenir les contentieux. Ses préconisations sont importantes pour les estuaires, la quasi-totalité de ces territoires étant concernés par la mise en place de ce réseau européen.

Ainsi que le présente la fiche sur l'estuaire de la Seine, jointe en annexe 4, la procédure, engagée dès 1992 par une lettre de mise en demeure de la Commission Européenne, a fait l'objet d'une saisine de la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE) le 30 avril 1997 pour manquement à la Directive Oiseaux et d'une condamnation de la France le

18 mars 1999. Les actions engagées par l'État Français pour répondre à l'arrêt de la CJCE ont finalement permis d'éteindre la procédure.

Hors ce cas de la Seine, l'examen des précontentieux et contentieux communautaires passés ou en cours montre que les autres grands estuaires français ont tous été, ou sont, concernés ou susceptibles de l'être par ces procédures, justifiant, s'il en était besoin, la pertinence de cette mission.

La mission s'est fixée comme objectif de faire des propositions susceptibles de favoriser la mise en place d'une politique de développement durable appliquée aux territoires estuariens français, en considérant qu'une meilleure gestion des estuaires peut logiquement prévenir, sinon éviter, les contentieux, communautaires ou nationaux.

2.2 Démarche et méthode

La mission a privilégié le travail de terrain et la rencontre sur place avec les principaux acteurs de la gestion des territoires estuariens (annexe 2). Elle a fait le choix de cibler plusieurs types d'estuaires (annexe 4), qu'ils soient ou non concernés par du contentieux.

Parmi la soixantaine d'estuaires français recensés en 1997 lors d'un colloque scientifique consacré aux estuaires (annexe 3)¹, son choix - hors Méditerranée - s'est porté sur cinq estuaires : les trois grands estuaires - la Seine, la Loire, la Gironde - et deux estuaires de moindre importance : la Vilaine et la Charente.

Pour la Loire, la Charente et, dans une moindre mesure, la Gironde, vu sa très grande extension géographique, la mission a pu visiter tout ou partie de ces estuaires en bateau, ce qui lui a permis d'avoir une vision fluvio-maritime, complémentaire à la seule appréhension terrestre, indispensable pour comprendre la globalité des enjeux et la réalité des problèmes.

L'annexe 2 présente l'état complet des déplacements de la mission et la liste des personnes et organismes rencontrés et contactés.

La mission a rencontré à Bruxelles les responsables de l'association European Sea Ports Organisation (ESPO), ce qui lui a permis d'avoir une approche européenne des problématiques estuariennes : elles se trouvent finalement être très voisines des nôtres. Au cours du même déplacement, elle a tenu une réunion avec chacune des deux directions générales concernées de la Commission Européenne : Transports et énergie et Environnement.

En dehors de leur intérêt propre pour la mission, ces rencontres ont constitué un signal supplémentaire de la volonté de l'État Français, indiquée plus haut, d'une mobilisation préventive sur les contentieux.

La mission tient à remercier tous ses interlocuteurs et, en particulier, les services de l'Équipement et de l'Environnement qui ont organisé les visites des estuaires.

¹ Une centaine selon la liste d'octobre 2002 du ministère chargé de l'équipement en ne comptabilisant que les fleuves et rivières dont les limites transversales de la mer et les limites de salure des eaux sont officiellement arrêtées (53) ou la seule limite de salure des eaux (48) ; n'ont donc pas été comptabilisés les canaux, chenaux et ruisseaux.

3 LES ESTUAIRES : DÉFINITIONS ET LIMITES

3.1 Estuaire : territoire unique ou mosaïque de territoires ?

Bien que quelques emplois puissent en être décelés dès le XV^e siècle, le mot estuaire ne figure pas dans les dictionnaires français du XVIII^e et début du XIX^e siècles². Ce n'est qu'à la fin du XIX^e qu'il est introduit de façon permanente. Depuis, les définitions n'ont guère varié et décrivent l'estuaire comme l'«embouchure d'un fleuve³ sur une mer ouverte et où se font sentir les marées».

La distinction entre la partie maritime et fluviale n'est donc pas effectuée. Le distinguo pourrait se faire sur l'analyse du mouvement de la partie aquatique en considérant que, dans l'estuaire, le flot principal de la marée est parallèle à la berge, et l'attaque longitudinalement alors que, sur la côte, les mouvements de la mer sont plutôt perpendiculaires au rivage et l'attaquent de face. Par ailleurs, le fleuve déborde, sort de son lit, la mer recouvre, envahit, pénètre dans les terres.

Sur la totalité de son cours, chaque fleuve possède une configuration géographique et des caractéristiques physiques qui lui sont propres. Si chaque estuaire est unique, est également unique son histoire, née de la vie des sociétés humaines qui se sont installées autour du fleuve. Depuis toujours, les estuaires sont soumis à des phénomènes de «décomposition-recomposition» spatiale et sociologique, qui se sont accélérés ces cinquante dernières années.

Si le mouvement est une constante de l'élément liquide, le mouvement sur l'existence et l'usage des zones humides est également permanent, mais avec un autre cycle temporel. Sur cette partie aval, celle soumise aux marées, depuis des siècles, des ports, des chenaux, des canaux, des stabilisations, des travaux d'assèchement, des atterrissements ont modifié les profils en travers et en long. Il fallait éviter les divagations de l'eau pour répondre à un certain nombre de besoins économiques, maritimes, agricoles ainsi que sécuritaires.

La nécessité d'aménager les fleuves et leurs berges pour des raisons agricoles, économiques et/ou portuaires a donné lieu à de très nombreuses études sur des sujets aussi variés que les sciences naturalistes, les sciences physiques (dynamique des fluides et des matériaux), les sciences sociales, économiques. L'aménagement des estuaires a été, sans doute, le principal moteur de leur connaissance.

L'analyse de la vie des hommes des territoires estuariens fait également apparaître l'existence d'une société particulière née de la confrontation permanente des deux mondes aquatiques, eau douce-eau salée, et de la modification altimétrique de la ligne d'eau plusieurs fois par jour. L'estuaire est un territoire mouvant aussi bien sur l'eau que sur ses rives.

Par ailleurs, sur certains fleuves, la construction, dans la zone des marées, de retenues de barrages modifie temporairement ou de façon définitive le libre écoulement et le mélange des eaux du fleuve. L'une des conséquences de la suppression partielle ou totale des marées est la profonde modification de l'ampleur de la zone estuarienne et de la perception du fleuve par les riverains.

² Il est intéressant de noter qu'au XVIII^e siècle, le mot espagnol *estuario*, est traduit en français non par le mot *estuaire* mais par celui de *barre*, c'est-à-dire la vague née de la rencontre des eaux d'un fleuve avec celles de la mer, concept proche du sens originel du mot latin *aestuarium*.

³ Le mot « fleuve » est ici utilisé selon sa définition géographique « tout cours d'eau se jetant directement dans la mer » alors qu'il est communément réservé aux seuls grands cours d'eau recevant l'apport des rivières de son bassin. On parle ainsi de la rivière Vilaine alors qu'elle se jette directement dans la mer...

Dans les grands estuaires, d'autres travaux, peu visibles sur le plan du paysage, comme les chenaux ou digues immergées, peuvent avoir un fort impact sur les vasières avec la modification de leur qualité sédimentaire et de leur rôle dans la production halieutique⁴, sur la position et l'importance du bouchon vaseux⁵, voire sur la sécurité des riverains-usagers du fleuve.

Selon les critères retenus (géomorphologiques, biologiques, paysagers ou de navigabilité...), les limites d'un estuaire sont variables et pas toujours clairement identifiables. La dimension spatiale longitudinale de l'estuaire peut aller jusqu'à la zone d'influence des marées. Transversalement, un estuaire intègre des zones humides, et, selon les interlocuteurs, une part plus ou moins large de l'ensemble du lit majeur et mineur historique et géologique, voire l'ensemble du bassin versant.

Le mot « estuaire » n'a donc pas de réalité sociale partagée : c'est une représentation mentale, née d'une approche individuelle ou collective d'une micro-société. L'estuaire n'est pas un terroir, n'est pas un territoire, mais un ensemble de territoires nés de l'histoire du fleuve et des hommes, de l'usage et du mythe.

3.2 Les limites des territoires estuariens en France

Il est à noter que, dans les diverses limites administratives concernant les espaces estuariens, ceux-ci ne sont pas délimités en tant que tels. Même si des textes de plus en plus nombreux, notamment le Code de l'environnement, y font expressément référence⁶, il n'existe pas de définition juridique des estuaires.

Dans le cadre d'une analyse sommaire des limites et statuts des territoires des estuaires, il s'avère nécessaire de bien distinguer les deux milieux, l'aquatique et le terrestre. Leur approche ne peut être identique puisqu'elle est tridimensionnelle pour la partie aquatique (deux surfaces et une colonne d'eau), et unidimensionnelle sur la partie terrestre.

Sur la partie aquatique, et sans être exhaustif, les principales limites administratives et techniques sont des limites transversales :

- limite transversale de la mer (LTM)⁷, véritable limite de la mer en droit interne français. En amont débute le fleuve. Si cette limite administrative correspond parfois à une limite géographique et culturelle clairement identifiée, dans un certain nombre de cas elle n'a pas de réalité physique, ni socio-économique, du fait de la nature du découpage des côtes et/ou de la présence du plateau continental. Elle peut aussi être fixée plus ou moins à l'intérieur de l'estuaire. La LTM distingue ainsi le domaine public maritime du domaine public fluvial ou du domaine privé des riverains si le cours d'eau n'est pas domanial. Elle sert également de référence pour déterminer les communes riveraines de la mer au sens de la loi littoral ;

⁴ halieutique : qui concerne la pêche

⁵ bouchon vaseux : zone de turbidité maximale particulière aux estuaires, comprise entre des eaux douces peu chargées en suspension à l'amont et les eaux salées marines. Sa situation n'est pas stable ; elle évolue au gré des conditions hydrologiques (débits, cycles de marée...).

⁶ L'article L. 211-12 du code de l'environnement institue des possibilités de servitudes dans une zone estuarienne pour la gestion de la ressource en eau et la prévention des risques, l'article L. 321-2 définit les communes riveraines des estuaires considérées comme littorales, la section 3 « estuaires » porte sur les conditions d'exercice du droit de pêche (L. 436-10 et 11).

⁷ Le décret n°2004-309 du 29 mars 2004 définit la procédure applicable

- limite de salure des eaux (LSE)⁸ : cette limite est reprise dans un certain nombre de textes législatifs et réglementaires concernant historiquement les espèces inféodées aux eaux salées (délimitation des zones de pêche et de chasse maritimes). La loi littoral de 1986⁹ lui donne une nouvelle portée juridique en y faisant référence pour la délimitation des communes estuariennes et le champ d'intervention du Conservatoire de l'espace littoral et des rivages lacustres. L'existence de cette limite peut en effet être considérée comme le fondement implicite de ce qu'est juridiquement un estuaire ;
- limite de l'inscription maritime : cette limite correspond sur le fleuve au premier obstacle physique à la navigation maritime locale. A son amont, la navigation est fluviale. Pour les fleuves, rivières ou canaux ne figurant pas à l'annexe du décret du 31 juillet 1959, cette limite se confond avec la limite de leur embouchure (LTM). Elle délimite les zones d'application des diverses réglementations de la navigation maritime d'une part et fluviale d'autre part, mais également de l'exercice de la pêche en estuaire (statut des pêcheurs) ;
- limite du front de salinité : c'est « la limite à laquelle (...) la salinité en surface est supérieure ou égale à 1‰ »¹⁰. Cette notion résulte de la loi sur l'eau de 1992 soumettant à procédure d'autorisation ou de déclaration les installations, ouvrages, travaux ou activités ayant une influence importante sur le milieu aquatique. Sont ainsi concernés les rejets et les dragages, en mer ou en zone estuarienne à l'aval du front de salinité ;
- limites des masses d'eau : ces limites sont introduites par la Directive cadre sur l'eau (DCE), qui définit une typologie des masses d'eaux «contininentales», «côtières», «de transition »¹¹, «fortement modifiées» et «artificielles». L'état de ces masses d'eau devra être qualifié dans les Schémas directeurs d'aménagement et de gestion des eaux (SDAGE) et, s'il ne s'avère pas satisfaisant, des plans de reconquête devront être définis. Cette approche nécessite la définition de nouvelles limites qui n'ont pas de valeur administrative. Néanmoins ces limites ne se superposent pas obligatoirement avec celles, administratives, de la mer, de la salure des eaux, du front de salinité !

Il faut noter par ailleurs que la limite physique de l'influence des marées – qui peut se trouver très en amont de la limite de l'inscription maritime- n'est pas, à proprement parler, une limite, sauf pour les biologistes. Comme tout front d'onde ou de salinité, la remontée des marées varie selon leurs coefficients et le débit d'eau douce du fleuve.

Les limites administratives transversales peuvent être actualisées pour être plus conformes à la réalité du fleuve, notamment à la suite de modifications intervenues sur son profil en long, mais ces modifications sont relativement exceptionnelles, du moins jusqu'à présent, en raison de la lourdeur des procédures¹² et sans doute de la nécessité de ne pas modifier trop souvent des limites difficiles à identifier sur le terrain.

Il existe également des limites « longitudinales » de la partie aquatique des estuaires. Dans la continuité de celle du domaine public maritime, en amont donc de la limite transversale de la mer, ce sont les limites des cours d'eau domaniaux. Elles sont « déterminées par la hauteur des eaux coulant à plein bords avant de déborder ».¹³

⁸ Le décret du 4 juillet 1853 détermine cette limite pour la Mer du Nord, la Manche et l'Atlantique (pêche). La modification s'opère par décret du Premier ministre sur proposition du ministre chargé des pêches maritimes.

⁹ Articles L. 321-2 et L. 321-1 du code de l'environnement.

¹⁰ Définition apportée par le décret n°2001-189 du 23 février 2001 (article 3).

¹¹ avec une nouvelle norme du taux de salinité, modifiant celle de la loi sur l'eau de 1992 et de ses décrets d'application.

¹² Le décret de 2004 pré-cité les déconcentre largement.

¹³ Loi du 3 décembre 1970.

Sur la partie terrestre, il n'y a pas de corrélation entre les limites administratives transversales sur le fleuve et les limites administratives terrestres, sauf pour les dépendances terrestres du domaine public maritime (DPM) et du domaine public fluvial (DPF) quand ce dernier existe ; cette corrélation découle directement de la limite transversale de la mer. A cette exception près, le découpage terrestre est celui appliqué sur l'ensemble du territoire, communes, cantons, départements, régions. Si certains estuaires sont sur un seul département, comme ceux de la Loire ou de la Charente, d'autres, dont ceux de la Seine et de la Gironde, se trouvent sur plusieurs départements et deux régions.

Toutefois, la loi littoral de 1986 réintroduit, dans son principe, une limite commune entre la partie aquatique de l'estuaire et la partie terrestre en considérant comme communes littorales, « les communes riveraines des estuaires et des deltas lorsqu'elles sont situées en aval de la limite de salure des eaux et participent aux équilibres économiques et écologiques littoraux ». Le décret n°2004-311 du 19 mars 2004 en fixe la liste¹⁴.

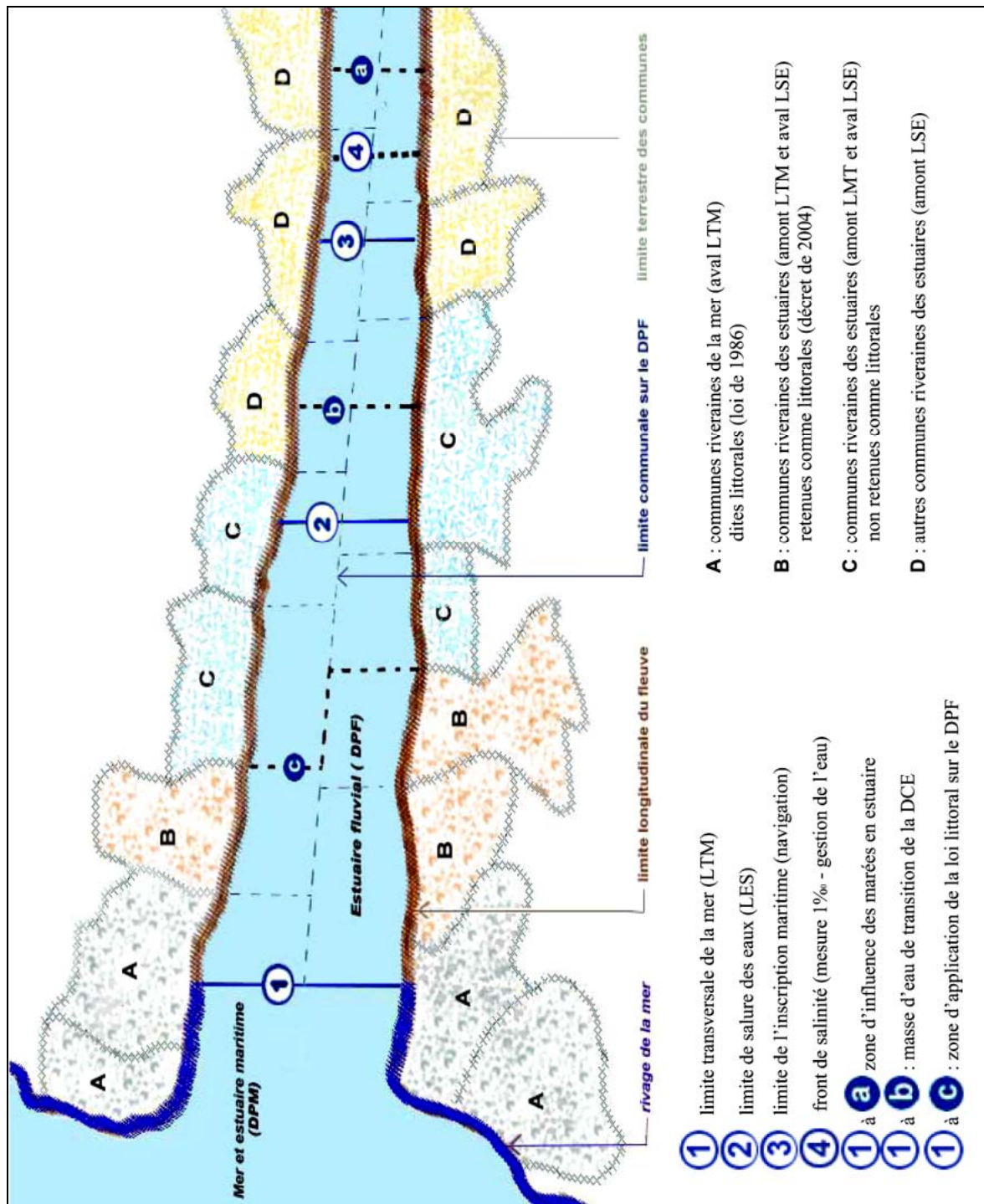
Sur les façades Mer du Nord, Manche, Atlantique, sont ainsi concernés 19 estuaires dont les « estuaires les plus importants », ceux de la Seine, de la Loire et de la Gironde. La liste est en également fixée dans ce décret. Deux types de communes riveraines des estuaires sont ainsi créés, celles qualifiées de littorales et les autres.

Si cette inscription a des conséquences en matière d'urbanisme, de protection des espaces remarquables, de gestion et d'accès au domaine public fluvial, elle n'affecte pas pour autant la perception de l'environnement physique, ni le regard culturel porté sur le fleuve.

Le schéma de la page suivante tente d'illustrer les délimitations terrestres et maritimes qui viennent d'être explicitées.

¹⁴. Sont ajoutées aux 98 communes riveraines d'estuaires en aval de la limite transversale de la mer, 87 communes situées en amont de cette limite et en aval de la limite de la salure des eaux.

SCHEMA SIMPLIFIE DES DIVERSES LIMITES EN ESTUAIRE (avec domaine public fluvial)



3.3 La définition communautaire des estuaires

Les estuaires ne sont pas identifiés comme des territoires spécifiques et il n'existe aucun texte juridique européen s'y appliquant spécifiquement. Il faut rechercher dans les divers textes ceux qui s'appliquent aux zones estuariennes. Compte tenu de l'ensemble de leurs fonctions et usages, il s'avère, *a priori*, que la très grande majorité des directives s'appliquent directement ou indirectement dont, en priorité, celles sur la nature et sur l'eau.

Le mot «estuaire» apparaît néanmoins, dans les cahiers d'habitats naturels définis dans le cadre de l'application de la *directive 92/43/CEE «Habitats»*. Parmi les habitats côtiers, trois habitats ont pour dénomination *Estuaires*. Ils sont définis comme étant la « partie aval d'une vallée fluviale soumise aux marées, à partir du début des eaux saumâtres. Les estuaires fluviaux sont des anses côtières où, contrairement aux « grandes criques et baies peu profondes », l'apport en eau douce est généralement important. L'interaction des eaux douces avec les eaux marines ainsi que la réduction du flux des eaux dans l'estuaire provoquent le dépôt de fins sédiments sous forme de larges étendues de replats boueux et sableux. Lorsque l'écoulement du fleuve est plus lent que le flot, les dépôts de sédiments forment un delta à l'embouchure de l'estuaire ».¹⁵

Dans les instructions de mise en œuvre, il est également précisé que « sur le terrain, l'estuaire forme une unité écologique avec les habitats côtiers environnants. En terme de conservation de la nature, ces différents habitats ne doivent pas être séparés... ». C'est ainsi qu'à cause de leur spécificité viennent s'adjoindre d'autres habitats : les replats boueux ou sableux exondés à marée basse, bancs de sable à faible couverture permanente d'eau marine, végétation annuelle des laisses de mer... En s'éloignant de la zone dynamique du fleuve, plusieurs catégories d'habitats humides se trouvent également concernées.

La deuxième référence indirecte aux estuaires est celle abordée dans la Directive cadre sur l'eau avec la définition des différentes masses d'eau. Parmi celles-ci, les eaux de transition qui sont des « eaux de surface à proximité des embouchures de rivières, qui sont partiellement salines en raison de leur proximité d'eaux côtières¹⁶, mais qui sont fondamentalement influencées par des courants d'eau douce », c'est-à-dire les eaux des estuaires. A la suite d'aménagements lourds comme les ports et leurs bassins, il convient de distinguer les masses d'eau « fortement modifiées » et celles « artificielles ».

Pour des raisons de simplification, il n'a pas été défini, pour certains estuaires de fleuves côtiers, de masses d'eau de « transition » entre celles « continentales » et celles « côtières ».

D'autres directives européennes s'appliquent aux territoires estuariens, notamment toutes celles concernant l'eau : rejets des substances dangereuses ; rejets des eaux résiduares définissant les zones sensibles à l'eutrophisation. Bien que moins concernés que les baies et deltas, nombre d'estuaires connaissent ces phénomènes.

Les directives relatives aux incidences environnementales des plans et programmes, d'une part, aux projets d'aménagement et travaux, d'autre part, sont également particulièrement importantes en raison de la sensibilité des milieux naturels estuariens.

De ces analyses, tant nationales que communautaires, il ressort que les espaces estuariens ne sont pas constitués en territoires clairement identifiés et qu'il n'y a pas de définition juridique des estuaires, ce qui pose le problème de leur gestion.

¹⁵ Natura 2000- cahiers d'habitats naturels- manuel d'interprétation.

¹⁶ Masses d'eaux situées en aval de la limite transversale de la mer, les eaux côtières se trouvent en deçà d'une ligne dont tout point est situé à une distance d'un mille marin au delà de la ligne de base qui sert à déterminer la mesure de la largeur des eaux territoriales.

4 LES ESTUAIRES ET LEURS AMÉNAGEMENTS : ENJEUX ET PROBLÉMATIQUES

Voies propices aux invasions des hommes venus de la mer, les estuaires ont constitué de tout temps des zones de refuge, d'échanges et de peuplements. Délaissant les caps exposés qui les délimitent, ce sont généralement dans les fonds d'estuaires que les hommes et les activités se sont historiquement implantés, à la limite de la navigabilité des navires de mer, là aussi où le fleuve ne constituait plus un obstacle majeur à son franchissement.

Aujourd'hui encore, les estuaires constituent des zones à forts enjeux stratégiques pour les économies. Les activités portuaires et industrielles qui s'y sont installées se développent encore ou se transforment, mobilisant souvent des investissements très lourds, en termes de commerce, à l'import comme à l'export, et d'emplois. Les agglomérations implantées sur leurs rives ou en fond d'estuaire connaissent une forte expansion. Cette tendance qui n'est pas propre à la France est appelée à se poursuivre.

Pour Luc Hamm et Jacques Vignier,¹⁷ les objectifs d'intervention en estuaires peuvent s'analyser en trois grandes périodes.

- Les objectifs « traditionnels » qui se sont concrétisés au cours du XIX^e siècle avaient pour principal objet de faciliter la navigation dans le fleuve et de gagner des terrains sur la mer, sur l'estuaire, par poldérisation. A ces aménagements hydrauliques et travaux d'atterrissements, peuvent être également ajoutés ceux liés à l'élevage marin intensif que sont l'ostréiculture et la mytiliculture.
- Des objectifs que l'on pourrait qualifier de « modernes » ont progressivement complété les premiers : contrôle des crues par suppression de l'effet des marées (barrages d'estuaire), limitation de la remontée des eaux salines par multiplication des ouvrages hydrauliques (écluses, ...), franchissement des estuaires (grandes infrastructures routières et ferroviaires), production d'énergie (usine marée motrice), ainsi qu'aquaculture sous ses formes les plus récentes.
- Enfin, des objectifs « contemporains » sont venus se surajouter à ces préoccupations économiques et sécuritaires. Fondés sur l'environnement, ils incluent la sauvegarde des zones humides et de leur biodiversité (vasières, marais, roselières, prairies humides...), des ressources vivantes marines (zones de frayère, de nourricerie ...), des poissons et des oiseaux migrateurs, l'amélioration de la qualité des eaux (maîtrise des rejets).

4.1 Les enjeux économiques et sociaux des aménagements estuariens

4.1.1 *L'évolution historique des estuaires*

Les estuaires sont historiquement des espaces remarquables pour le développement de fonctions urbaines, commerciales et industrielles en ces sites privilégiés, en fond d'estuaire, au point ultime de remontée de la marée et de la navigation maritime.

Ces carrefours entre la terre et la mer, ces lieux de transbordement entre le navire de mer et l'unité fluviale, mode anciennement le plus répandu de transport terrestre, avaient vocation à contrôler l'accès aux voies naturelles de pénétration que constituent les vallées des grands fleuves et les liaisons avec l'hinterland qu'elles irriguent.

¹⁷ « Les aménagements modifiant le fonctionnement des estuaires » - actes du colloque sur l'évolution naturelle et artificielle des estuaires français (26 et 27 novembre 1997) – publication IFREMER.

Rouen, Nantes et Bordeaux, ports nés il y a 2000 ans comme leurs pendants et futurs ports de la Hanse que seront Hambourg, Brême, Bruges et Anvers, sont issus de la navigation maritime et fluviale sur des fleuves naturellement utilisables sans aménagement, bien à l'abri - du fait de l'éloignement de la mer - des tempêtes comme des incursions marines ennemies.

Aux XVI^e et au XVII^e siècles, avec la « maritimisation » des économies occidentales si bien illustrée par Fernand Braudel, on trouvait sur chacun des trois grands estuaires français une grande ville de fond d'estuaire au rayonnement commercial, politique et culturel de rang national ou international et, à l'aval jusqu'à la mer, un réseau de petits ports offrant généralement des tirants d'eau meilleurs et surtout des potentialités bien supérieures pour répondre à la croissance des navires : ainsi est né Le Havre, à l'entrée de l'estuaire de la Seine, mais avec des accès maritimes disjoints de ceux de Rouen et du fleuve, donc à la fois port côtier et port d'estuaire.

Une évolution importante se fait au milieu du XIX^e siècle. La vive croissance des échanges internationaux et une mondialisation qui ne dit pas encore son nom exigent des navires de plus en plus gros. Les progrès techniques de la construction navale et de la motorisation en permettent le développement. Véritable défi pour les grandes villes portuaires de fond d'estuaire : si elles n'offrent pas les tirants d'eau désormais nécessaires, elles sont condamnées au déclin maritime.

Parallèlement à l'essor des ports côtiers, qui implique des investissements lourds, mais discontinus (digues extérieures, avant-ports, digues maritimes), c'est l'heure des grands aménagements et approfondissements des chenaux estuariens : menée par grands programmes successifs étalés dans le temps jusqu'à nos jours au rythme des besoins de l'économie, cette entreprise de longue haleine a mobilisé le plus possible l'énergie du fleuve et de la marée (débits, courants) pour approfondir les chenaux et limiter les dragages d'entretien nécessaires ainsi, les dragues assurant un entretien quasi permanent sont apparues en Seine à la fin du XIX^e siècle.

Suivant une technique expérimentée avec succès dans l'estuaire de la Clyde par des ingénieurs britanniques (mais déjà connue et utilisée à petite échelle...par les Vikings), il s'agissait de resserrer le lit majeur du fleuve estuarien entre des digues de calibrage artificielles, hautes ou submersibles, de façon à ce qu'il s'approfondisse sous l'effet des courants de marée.

Si l'objectif premier était bien sûr un gain en tirant d'eau, la rentabilité socio-économique des aménagements intégrait d'autres considérations sociétales : lutte contre les inondations, liées à la conjonction des crues du fleuve et des forts coefficients de marée ; protection des rives violemment érodées par les phénomènes de « barre » et de « mascaret » spécifiques à certains estuaires, phénomènes aujourd'hui fortement atténués par l'approfondissement des chenaux ; réutilisation à des fins agricoles des terrains ainsi mis hors d'eau, assainis et protégés : anciens espaces inondables, marais et zones humides, à l'époque fort peu cotés et mal connus dans toute la richesse de leurs fonctionnalités : on n'aurait alors retenu aucune « externalité négative » des aménagements à ce titre).

C'est seulement plus tard qu'une partie en sera utilisée pour des extensions portuaires et pour de nouvelles zones industrialo-portuaires : implantations de raffineries entre les deux guerres et surtout, dans les années 1960/1970 qui ont vu également la création des ports autonomes loi de 1965, vaste déplacement qu'ont connu tous les grands pays industrialisés vers les ports d'industries lourdes (pétrochimie, sidérurgie, énergie...), pour profiter au mieux des faibles coûts d'approvisionnement des matières premières par grands navires et minimiser les coûts de transport terrestre.

4.1.2 Les grands ports d'estuaire en 2005 - Données économiques

On considérera les ports implantés dans les 3 grands estuaires français : Le Havre et Rouen sur la Seine, Nantes Saint-Nazaire sur la Loire, Bordeaux et ses sites annexes sur la Gironde.

Tonnages en Mt- Emplois directs et indirects

<i>2005 : stat provisoires</i>	<i>Vracs liquides</i>	<i>Vracs solides</i>	<i>Marchandises diverses</i>	<i>dont con- teneurs</i>	<i>Tonnage total</i>	<i>Emplois directs</i>	<i>Emplois indirects</i>
Le Havre	46,8	4,8	23,0	20,8	74,7	10 500	26 600
Rouen	10,7	8,0	3,2	1,4	22,0	3 000	12 400
Nantes-St Naz.	23,7	8,4	2,5	1,4	34,6	2 700	25 000
Bordeaux	5,3	2,6	0,7	0,5	8,7	1 000	8 700
Total estuaires	86,5	16,6	29,4	24,1	140,0	17 200	52 700
PA maritimes	167,2	65,5	57,3	34,7	290,0	26 800	116 500
Ts Ports métropole	178,0	81,9	110,6	35,2	370,5	35 000	135 000

Source DTMRP (chiffres arrondis)

Ce tableau, même si les données emplois ne sont pas exactement homogènes entre ports, met bien en évidence l'importance de ces quatre grands ports d'estuaire, qui représentent :

- 140 Mt, soit 38% du total des ports métropolitains
- 86,5 Mt de vracs liquides, soit 49% du total
- 16,6 Mt de vracs solides, soit 25% (les grands vracs sidérurgiques sont à Dunkerque et à Fos)
- 29,4 Mt de marchandises diverses, dont 24,1 Mt pour les trafics conteneurs, les plus porteurs, soit respectivement 27% et 68% (le trafic roulier Transmanche, qui représente près de la moitié des trafics de diverses, emprunte les ports côtiers et au premier chef Calais et Dunkerque)
- 17 200 emplois directs (administrations portuaires, services aux navires, consignation, manutention, transit), soit quasiment la moitié de tous les ports de métropole
- 52 700 emplois indirects (industries et activités logistiques liées au port et implantées sur ses terrains ou à proximité immédiate), soit près de 40% du total
- en ajoutant les emplois induits (+ 50%): 105 000 emplois, soit 42 % du total.

On rappellera que 2 grands ports de fond d'estuaire sont respectivement 2^{ième} et 3^{ième} ports européens derrière Rotterdam : Anvers sur l'Escaut, avec 160 Mt, dont 75 Mt de conteneurs, et Hambourg sur l'Elbe, avec 126 Mt, dont 83 Mt de conteneurs.

4.1.3 Les grands enjeux de développement des ports

Dans un contexte marqué par un fort et durable développement des échanges mondiaux de marchandises diverses et des conteneurs, par une concentration des grands armateurs et opérateurs internationaux et une vive concurrence entre ports européens (y compris en termes de logistique et de dessertes terrestres), les ports autonomes français, qui traitent l'essentiel des échanges avec les pays tiers, sont confrontés à trois catégories d'enjeux pour satisfaire aux missions économiques qui leur sont confiées :

- *être à même de répondre à la vive croissance des transports par conteneurs et de la logistique qui en est indissociable.*

C'est l'objet de « Port 2000 » au Havre, qui sera mis en service en 2006 et permet de "tenir", dans la nouvelle extension du site sur l'estuaire, jusque vers 2020 (au delà, il faudra nécessairement raisonner, pour l'essentiel, en restructurations de grande ampleur à l'intérieur des limites du port). Cet enjeu est également celui du projet « FOS 2XL » à Marseille. C'est aussi l'enjeu des terminaux conteneurs des ports moins importants, avec la mise en place, à partir des grands hubs, de lignes feeders¹⁸ de petits et moyens porte-conteneurs permettant de réduire les transports terrestres, fortement dominés par la route.

- *disposer des terrains d'accueil et réserves d'extension à la fois nécessaires et suffisantes pour le développement portuaire*

Ces terrains sont en effet indispensables tant pour la logistique conteneurs que pour les industries lourdes, les industries de transformation et les nouvelles filières industrielles qui rechercheront, avec la mondialisation croissante des échanges, une implantation sur ou à proximité des ports. On soulignera que les disponibilités foncières des ports ont, ces dernières années, été fortement réduites par le développement des réglementations environnementales et plus récemment par l'extension de la loi littoral dans les estuaires, par l'instauration de plans de prévention des risques tant naturels (inondations) qu'industriels (périmètres de sécurité autour des installations classées). Ces disponibilités foncières sont devenues des "biens rares", à valoriser au mieux et à sécuriser juridiquement. Il est clair qu'on ne créera plus en France de grands sites portuaires "neufs".

- *pouvoir, dans des conditions économiquement justifiées et raisonnables, adapter leurs infrastructures portuaires et, pour les ports d'estuaires en particulier, aménager leurs accès maritimes*

Ces accès maritimes doivent en effet répondre aux besoins de leurs clients et aux évolutions des navires. On soulignera que les ports de fond d'estuaire, avec leurs accès maritimes bien entendu plus limités que ceux des ports côtiers, offrent l'avantage de prolonger, grâce au fleuve, le parcours maritime le plus loin à l'intérieur des terres et donc d'alléger d'autant les transports terrestres en limitant les nuisances et les externalités négatives du mode routier dominant.

Ces missions économiques doivent bien entendu aller de pair avec la prise en compte des préoccupations environnementales dans les aménagements portuaires et une très bonne insertion territoriale des ports.

¹⁸ « Hubs » portuaires : grands ports de transbordement des conteneurs d'une même façade maritime accueillant à la fois les grands porte-conteneurs transocéaniques (navire « mère ») et les petits porte-conteneurs assurant la desserte rapprochée (navire « feeder », desservant les autres ports).

4.2 Les enjeux et problématiques liés à l'environnement

Les aménagements estuariens s'inscrivent dans de grands ensembles naturels et paysagers. La situation d'interface entre terre et mer, la rencontre des eaux marines et continentales, font de ces zones un milieu spécifique aux multiples fonctions biologiques, difficiles à appréhender dans leur globalité, mais d'un intérêt écologique reconnu comme irremplaçable pour :

- leurs fonctions halieutiques en tant que zones de frayère et nourriceries,
- leurs fonctions d'épuration, de stockage, de transformation et de régulation des apports de l'amont,
- leurs fonctions d'habitats pour l'avifaune et la flore intertidale¹⁹ liées aux zones humides.

La plupart des questions environnementales dans les estuaires sont soulevées à l'occasion des projets de développement des activités économiques (environnement « défensif »), mais les questions engendrées par les actions de protection des ressources et des milieux naturels tendent également à se multiplier (environnement « actif »).

4.2.1 Les enjeux portant sur la protection de l'environnement et la prévention des risques

- la préservation de la biodiversité

Si l'inventaire des zones naturelles écologiques, faunistiques et floristiques (ZNIEFF) a permis une meilleure prise en compte de ces espaces dans les documents d'urbanisme, il ne s'est pas traduit par un plan actif de protection et de gestion des espaces fragiles estuariens.

Il est révélateur de constater la relativement faible protection réglementaire des espaces naturels estuariens : peu de réserves naturelles ; des sites classés circonscrits aux promontoires dominant le fleuve. Aucune entité paysagère d'ampleur n'a fait l'objet de protection, encore moins de plan de gestion. Aucun parc naturel régional n'a été créé autour des estuaires²⁰. De même, les interventions du Conservatoire du littoral, malgré plusieurs modifications de ses textes fondateurs élargissant son périmètre d'action en zones estuariennes, y étaient jusqu'à une période récente modestes au regard de ses interventions sur le littoral.

C'est en fait la mise en œuvre du réseau Natura 2000, établi à partir des inventaires des zones d'intérêt communautaire pour les oiseaux (ZICO) et des sites d'intérêt communautaire pour les habitats (pré-SIC), qui a véritablement lancé le débat sur la conservation des espaces estuariens. Mais là encore, il faut constater que peu de documents d'objectifs (DOCOB) visant à définir les modalités de leur gestion ont à ce jour été lancés en zones estuariennes.

- la maîtrise de la qualité des eaux et la protection des milieux aquatiques

Les eaux en estuaire sont rarement de grande qualité. Réceptacles de l'ensemble des eaux et donc des pollutions de leur bassin versant, les estuaires, malgré le pouvoir épurateur de leur bouchon vaseux, des vasières, marais et roselières associés, subissent une concentration inquiétante de sédiments pollués.

Des efforts importants ont été menés depuis une trentaine d'années, notamment avec la création des Agences de l'eau, pour limiter les rejets tant urbains qu'industriels et encadrer les prélèvements. Il n'en demeure pas moins que les programmes de reconquête de leur qualité demandent du temps et des moyens. L'état des lieux dressé dans le cadre de l'application de la

¹⁹ Zone de balancement des marées ou estran, c'est-à-dire la partie comprise entre la plus haute mer et la plus basse mer de vive-eau.

²⁰ Le parc de Brotonne ne concerne qu'une boucle de la Seine.

Directive Cadre sur l'Eau laisse présager que, pour la plupart des masses d'eau identifiées, il sera difficile d'obtenir leur « bon état » en 2015.

- l'élaboration de plans de prévention des risques
 - o le risque inondation

En estuaire, avec la conjonction de la remontée des marées et des crues du fleuve, la maîtrise des eaux est une préoccupation ancienne. La lutte contre les submersions et les inondations, conjuguée avec l'amélioration de la navigabilité et la conquête de terres agricoles, a conduit riverains et gestionnaires à réaliser de nombreux ouvrages (digues, barrages...).

La réalisation de plans de prévention du risque inondation en zone fluvio-maritime suscite de nombreux débats avec les collectivités locales concernées et va obliger ces dernières à revoir un certain nombre de leurs orientations de développement urbain et industriel.

- o les risques technologiques

La plupart des zones industrialo-portuaires concentrent un nombre important d'établissements à risques technologiques. Ils font l'objet de suivi par les DRIRE dans le cadre des procédures des installations classées. La loi du 30 juillet 2003 oblige désormais à élaborer pour les établissements à hauts risques « SEVESO AS » un plan de prévention des risques technologiques. Leur élaboration va également être à l'origine de nombreux débats locaux en raison de leurs conséquences sur l'urbanisme.

4.2.2 Les questions liées aux projets de développement

- les opérations de dragage dans les chenaux et les plans d'eau portuaires

Plus que les opérations de dragage d'entretien, dont la nécessité, quasi permanente, n'est pas remise en cause, ce sont les techniques de dragage et le choix des zones de rejets et de clapage²¹ qui font l'objet de débats. Ces zones ne pouvant, pour des raisons économiques, être trop éloignées des zones draguées, il s'agit d'une problématique portant sur la gestion des sédiments par estuaire (y compris en zone marine), voire pour partie de façade maritime.

Des autorisations sont délivrées, après études d'impact et enquêtes publiques, par arrêtés préfectoraux pris au cas par cas pour les travaux neufs et pour des durées généralement de 5 ans pour l'entretien, mais c'est un programme pluriannuel d'entretien et une mise en perspective à moyen terme que certains acteurs socioprofessionnels et associatifs demandent de soumettre au débat local.

- les projets de travaux portuaires

Il n'y a plus en France de très grands projets industrialo-portuaires comme dans les années 1970. Les projets sont aujourd'hui plus concentrés, à proximité immédiate des zones portuaires existantes. Ils concernent généralement la création de nouveaux linéaires de quais, la restructuration ou le déplacement d'activités vers des zones proches, le creusement de chenaux, de plans d'eau... Port 2000 au Havre, malgré son ampleur et son impact sur le fonctionnement de l'estuaire, peut être considéré comme relevant de cette catégorie.

Les espaces concernés sont bien souvent des réserves foncières portuaires, qui, dans bien des cas, en l'absence d'aménagement ou de mode de gestion spécifique, ont été « reconquis par l'estuaire » : ils sont retournés à l'état de milieu naturel et présentent généralement un intérêt écologique (vasières, prairies humides...). Face à ces évolutions, c'est l'intérêt économique de ces aménagements qui est aujourd'hui contesté par certains acteurs qui, en bonne logique,

²¹ Immersion en milieu aquatique des produits issus du dragage.

demandent à avoir une vision d'ensemble des projets portuaires avant de se prononcer sur des projets ponctuels.

- les grands projets d'infrastructure terrestres

Liées au développement portuaire ou à celui des agglomérations riveraines, les dessertes routières, voire ferroviaires, ont besoin d'être adaptées aux nouvelles caractéristiques des trafics (massification). De nouveaux franchissements sont projetés. Leurs tracés sont recherchés prioritairement dans les espaces non bâtis. Dans les espaces estuariens où les milieux naturels sont sensibles, il est difficile de les éviter. Le choix des tracés est délicat et le débat sur les mesures compensatoires animé.

- les extractions d'agrégats

Les extractions d'agrégats (sables, graviers), que ce soit dans le domaine public maritime ou fluvial, font l'objet de procédures spécifiques d'autorisation ou de déclaration, notamment au titre de la loi sur l'eau. Elles sont particulièrement encadrées sur le littoral²² où elles sont « limitées ou interdites lorsqu'elles risquent de compromettre, directement ou indirectement, l'intégrité des plages, dunes, falaises, marais, vasières, zones d'herbiers, frayères, gisements naturels de coquillages vivants et exploitations de culture marines. Cette disposition ne peut toutefois faire obstacle aux travaux de dragage ..., ni à ceux qui ont pour objet la conservation ou la protection d'espaces naturels remarquables ».

Malgré cet encadrement réglementaire, leurs impacts sur l'équilibre des fonds marins et fluviaux soulèvent de plus en plus de débats au niveau local. C'est ainsi que les extractions en Loire sont désormais interdites. L'extension de la loi littoral dans certains estuaires devrait avoir pour conséquence de renforcer la réglementation existante.

- les projets de développement local et touristique

D'impacts souvent modestes, ils n'en soulèvent pas moins, parfois, certaines contestations locales, notamment lorsqu'ils touchent les milieux naturels. L'extension de la loi littoral en zone estuarienne risque de les renforcer et d'être une nouvelle source de contentieux.

²² Article 321-8 du code de l'environnement (ex-article 24 de la loi littoral).

4.3 L'espace estuarien : un territoire de conflits ?

Confronté à de multiples délimitations, riche de nombreux enjeux, l'estuaire des individus, marins, pêcheurs, agriculteurs, éleveurs, chasseurs, promeneurs, naturalistes, habitants riverains n'est pas obligatoirement celui des aménageurs, des milieux industriels, des décideurs économiques. La superposition de plusieurs niveaux réglementaires à géométrie variable et à aires géographiques multiples ne facilite pas l'émergence, la compréhension, l'appréhension de ces territoires estuariens.

Les acteurs traditionnels se sentent petit à petit dépossédés de leur territoire par de nouveaux groupes sociaux qui ont une autre lecture, sectorielle ou globalisante, et un autre regard à caractère culturel, paysager, environnementaliste, naturaliste. Les règles et les enjeux s'en trouvent modifiés. L'appropriation par ces nouvelles communautés, l'essai de réappropriation par les acteurs traditionnels de ces espaces estuariens peuvent être source d'incompréhensions et de malentendus qui peuvent très vite devenir conflictuels.

Par ailleurs, les aménagements successivement réalisés et leurs incidences cumulatives ont entraîné certains dysfonctionnements de ces écosystèmes complexes, réduisant par là même leurs fonctions biologiques : rétrécissement progressif de l'espace estuarien avec une diminution des surfaces en eau et, par voie de conséquence, des surfaces de submersion, de contact, d'échange ; stabilisation des rives et engraissement des terrains qui, de vasières, se sont transformés en roselières, en prairies humides, en champs cultivés ou en friches ; remblaiement progressif de milliers d'hectares pour des activités industrielles dont certaines sont par ailleurs polluantes ; dégradation de la qualité des vases et des eaux du fait de l'augmentation continue jusqu'à une période relativement récente de la pollution venant des rives, mais aussi, et plus encore, de l'ensemble des bassins versants (pollution urbaine et pollution industrielle) ; compartimentation des milieux naturels, perturbant les échanges et ayant des incidences sur les apports et les écoulements d'eau douce.

Du fait de ces effets cumulatifs, les conflits entre l'occupation et l'aménagement des espaces estuariens, d'une part, et la conservation des milieux naturels, d'autre part, se sont accrus. Le renforcement, continu depuis 30 ans, de la réglementation pour mieux encadrer les activités et maîtriser, voire limiter leurs impacts, et le fait que ces réglementations nationales et européennes restent trop souvent mal comprises et insuffisamment expliquées ont conduit finalement à des contentieux ou à des situations de précontentieux préjudiciables pour toutes les parties prenantes.

Par nature, les territoires estuariens, résultat d'un équilibre subtil, instable et aléatoire né du fleuve et des activités humaines, soumis à des découpages administratifs et politiques peu cohérents, sont donc potentiellement porteurs de conflits tant au niveau local que national et source de contentieux, notamment au titre des directives sur la nature et, dans les années à venir, sur l'eau.

5 LES CONSTATS TRANSVERSAUX

Des difficultés consubstantielles aux définitions et limites estuariennes et à la superposition des enjeux, découlent quatre constats observés par la mission.

5.1 Une connaissance scientifique insuffisante du fonctionnement des milieux estuariens

De façon un peu simpliste, les approches à caractère scientifique peuvent être divisées en trois grandes catégories :

- les approches institutionnelles avec des conseils scientifiques qui émettent des avis consultatifs sur dossier, à partir de propositions faites par les maîtres d'ouvrage en charge d'une partie du territoire estuarien,
- la connaissance de terrain avec les observatoires et le suivi des données pour alimenter les divers systèmes d'information mis en place dans le cadre des obligations de l'Etat au plan national ou européen,
- les études scientifiques effectuées par des laboratoires publics ou privés, des bureaux d'études dans le cadre :
 - d'études ponctuelles, ciblées, à caractère scientifique ou technique effectuées préalablement à certains travaux ou pour répondre aux conséquences de certains aménagements projetés,
 - de travaux de recherche à caractère fondamental, dans un but de connaissance pure, entreprises par des unités de recherche d'universités, d'institutions scientifiques d'État. Ces études abordent des domaines très divers et portent principalement sur :
 - la connaissance des espèces et des milieux,
 - la compréhension des dynamiques estuariennes, dont la fonction du bouchon vaseux, les mouvements des sédiments...,
 - les interactions et interrelations des divers milieux terrestres et aquatiques, dont le rôle des vasières comme nourriceries et zones de frayère,
 - l'histoire, l'ethnologie, la sociologie, l'économie.

Concernant spécifiquement les estuaires, la nécessité impérieuse de faire naviguer et d'accueillir en toute sécurité et de façon continue des navires de plus en plus importants, va, comme on l'a vu plus haut, inciter, dès le milieu du XIX^e siècle, les gestionnaires des ports d'estuaire à mieux connaître le fonctionnement et l'ensemble des dynamiques de leur fleuve.

C'est ainsi que certaines structures²³ ont en leur sein la majorité des spécialistes de très haut niveau sur les approches à caractère scientifique et technique dans les domaines de l'hydrodynamique, de l'hydrologie et de la sédimentologie. Mais ces approches et ces compétences sont tournées en priorité vers le développement économique et les enjeux techniques d'aménagement et de bon fonctionnement portuaire, avec toutefois une ouverture et une prise en compte croissantes des autres problématiques estuariennes.

²³ Etablissements publics, ports autonomes, grands bureaux d'études...

Dans les grands estuaires, il faut souligner l'impact socio-économique de l'ensemble des activités né :

- des modifications, transformations anciennes et continues des conditions de navigation et d'installation en bordure du fleuve,
- de la maîtrise du niveau des eaux douces et saumâtres dans le développement agricole des plaines alluviales.

Le développement progressif et plus récent de la connaissance scientifique dans des domaines comme ceux de la chimie et de la biochimie montre la très grande spécificité et parfois, l'unicité de certains habitats estuariens, ainsi que l'interaction et l'interdépendance de l'ensemble de leurs espèces et milieux. Cette situation d'interface entre terre et mer, de rencontre des eaux marines et continentales, concourt à créer des biotopes à très forte productivité biologique.

Par ailleurs, les multiples fonctions biologiques sont encore insuffisamment connues et difficiles à appréhender dans leur globalité car de nombreux cycles biologiques sont inféodés à ces conditions très particulières liées au jeu subtil du taux de salinité, à la qualité physique et chimique des sédiments, à la courantologie.

La complexité de ces milieux et l'absence de compréhension d'une partie des interactions montrent à quel point il devient difficile :

- de qualifier le « bon état » de référence de l'ensemble des écosystèmes estuariens, aquatiques et terrestres.
- d'apprécier les impacts, immédiats et à terme, de certaines activités (extractions de granulats, pressions de la pêche...) ou de certaines techniques d'intervention (modes de dragage, endiguements, modification de la gestion des zones humides...),
- de définir des mesures de réduction d'impact et des mesures compensatoires pertinentes, répondant aux objectifs de maintien des écosystèmes estuariens.
-

C'est pourquoi, même si les travaux d'aménagement perturbant très fortement l'état initial sont relativement rares, il ne faut pas nier que la subtilité des conditions de constitution de certains habitats peut les rendre très difficiles à reconstituer, voire non reproductibles.

Par voie de conséquence, dans un tel contexte, de telles entités deviennent non déplaçables et biologiquement non compensables et il convient alors de conserver la diversité exceptionnelle des espèces faunistiques et floristiques, maillon indispensable dans de nombreuses chaînes trophiques.

Malgré le nombre, la diversité et la qualité des études déjà réalisées ou en cours, la mission a globalement noté le déficit de structures de synthèse et d'analyse permettant de faire le point de la connaissance à un instant donné sur un ensemble territorial cohérent.

5.2 Une sédimentation de politiques touchant les estuaires

A la croisée de l'aménagement du territoire terrestre et de celui du milieu marin, les estuaires sont touchés par des politiques de plusieurs origines : politique maritime, politique portuaire, politique des transports, politiques d'aménagement des territoires, politiques du littoral, politiques d'environnement, notamment. Vu l'ampleur du sujet, on se bornera ci-après à évoquer, sans souci d'exhaustivité, certaines de leurs déclinaisons récentes.

5.2.1 La politique maritime

Au plan communautaire, la Commission Européenne (Direction Générale de la Pêche et des Affaires maritimes) a engagé au printemps 2005 la rédaction d'un Livre Vert sur la politique maritime de l'Union Européenne, attendu pour mi-2006. Cette initiative est justifiée par plusieurs facteurs : le fait que 50% des Européens vivent à moins de 5 km de la mer, avec les problèmes récurrents d'urbanisation du littoral, de fréquentation touristique et de transports ; la sécurité maritime et les problèmes de pollution et d'environnement marin ; la sur-pêche ; la concurrence croissante des pays d'Asie et ses conséquences en termes de délocalisations, de flux d'échanges maritimes mondiaux et d'enjeux nouveaux pour les ports européens et les industries de la mer. Une plus grande intégration des politiques communautaires entre elles dans une optique de développement durable devrait en constituer l'un des axes forts.

Au plan national, une réflexion pour une « politique maritime nationale » a été engagée en octobre 2005 à la demande du Premier Ministre par le Secrétariat Général de la Mer et le Centre d'Analyse Stratégique. Un groupe de projet, intitulé « Poséidon », a ainsi été mis en place et rendra ses conclusions à l'automne 2006 : une première liste d'enjeux pour une « politique intégrée de la mer » a été identifiée et rejoint ceux du présent rapport.

5.2.2 La politique portuaire

Au plan communautaire, la politique portuaire s'est intéressée jusqu'à présent aux règles de financement des investissements, aux aspects concurrentiels et à la libéralisation des services ainsi qu'au développement de l'intermodalité : elle est essentiellement réglementaire, à l'instar du récent projet de directive sur « l'accès au marché des services portuaires », dont les débats et le rejet en février 2006 par le Parlement européen illustrent bien la complexité et la sensibilité de ce secteur économique.

Au plan national, la création en 2005 au Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer d'une Direction Générale de la Mer et des Transports (DGMT) et, en son sein, d'une Direction des Transports Maritimes, Routiers et Fluviaux (DTMRF) répond au souci de cohérence nécessaire entre politique portuaire et maritime et politique des transports terrestres. Elle s'est fixée plusieurs objectifs : promouvoir l'emploi maritime ; soutenir le pavillon français ; améliorer la compétitivité portuaire ; gommer l'interface terre/mer ; orienter la politique de recherche et de développement ; consolider l'État côtier dans ses responsabilités de sécurité des navires et de la navigation ; protéger l'environnement marin.

La politique portuaire se décline aussi port par port, autour de grands enjeux ou de grands projets portuaires : Port 2000 pour Le Havre ; Donges Est pour Nantes-Saint-Nazaire ; Fos 2XL pour Marseille. Chacun des ports autonomes et des ports d'intérêt national définit et met en oeuvre sa propre stratégie de développement, dans le cadre de ses instances délibérantes (conseils d'administration) et de plans pluriannuels ou plans d'entreprise, validés par les administrations de tutelle

Certains éléments de ces stratégies sont par ailleurs contractualisés au titre des Contrats de Plan Etat-Régions ou peuvent faire l'objet de contrats d'objectifs.

5.2.3 La politique des transports

Au niveau européen, la politique des transports a fait l'objet en 2001 d'un Livre Blanc «la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix», en cours d'actualisation. Dans le droit fil de la stratégie de développement durable de Göteborg, adoptée par l'Union Européenne en juin 2001, ce document met particulièrement l'accent sur l'intermodalité (liaisons mer-voies navigables-fer) et la sécurité, ainsi que sur le soutien aux grands réseaux transeuropéens (RTE), qui intéressent particulièrement les grands ports français. Au total, cette politique européenne reste encore largement réglementaire et le développement des RTE partiellement tributaire de décisions quant au niveau du budget de l'Union.

Au niveau national, le Comité Interministériel d'Aménagement et de Développement du Territoire du 18 décembre 2003 a fixé les grandes orientations nationales relatives aux transports et aux grandes infrastructures nouvelles à l'horizon de vingt ans. En matière maritime et portuaire, trois objectifs ont été décidés : aménager des grandes plates-formes portuaires pour le commerce mondial (Le Havre, Marseille), développer des autoroutes de la mer, améliorer la desserte terrestre routière, fluviale et ferroviaire des ports.

5.2.4 La politique du littoral

Au niveau européen, il n'existe pas de politique du littoral en tant que telle. Cependant depuis 1995, à la suite d'un « programme de démonstration » portant sur une trentaine de zones (dont trois en France : Côte d'Opale, Brest, Arcachon), a émergé une stratégie européenne d'aménagement intégré des zones côtières (GIZC).²⁴ Cette démarche a été officialisée par une recommandation du Parlement Européen et du Conseil du 30 mai 2002.

Au niveau national, la politique du littoral a pour cadre la loi dite « littoral » du 3 janvier 1986. Elle concerne 5 500 km de côtes sur les trois façades maritimes en métropole (Manche-mer du Nord, Atlantique, Méditerranée) et 1 500 km de côtes dans les DOM, sans oublier les étangs salés et les plans d'eau intérieurs de plus de 1 000 hectares. Son champ d'application dans les estuaires est précisé dans les articles 2 et 3 de cette loi²⁵.

Ses principes consistent à préserver les espaces sensibles, à économiser la consommation d'espace par l'urbanisation et les aménagements, à ouvrir plus largement le rivage et les plages au public, à accueillir en priorité sur le littoral les activités liées à la mer, à travers un ensemble de règles sur la qualité des eaux, la gestion du domaine public maritime et fluvial, dont les plages et les mouillages, la taxe de séjour, les cultures marines et l'urbanisme.

C'est dans ce domaine que les principes posés ont donné lieu au contentieux le plus abondant. L'extension de l'urbanisation doit se faire en continuité avec l'existant ou en hameaux nouveaux. Les routes sur le rivage sont interdites et les routes de transit ne peuvent se faire qu'au-delà de 2 000 mètres du rivage. Afin de préserver les espaces naturels, la loi instaure une " inconstructibilité " à l'intérieur d'une bande de 100 mètres, hors agglomération, à partir du rivage et impose une urbanisation limitée des espaces proches du même rivage. Ces deux dernières dispositions ne s'appliquent toutefois qu'aux rives des « estuaires les plus importants »²⁶. Enfin les espaces remarquables ou caractéristiques du littoral doivent être préservés et seuls des aménagements légers peuvent y être admis.

Malgré ces prescriptions, la Commission Littoral du Conseil National d'Aménagement et de Développement du Territoire a lancé en 2003 un « message d'alerte » concernant notamment

²⁴ La GIZC est une démarche de concertation qui consiste à prendre en compte l'ensemble des projets et besoins des acteurs afin de les rendre cohérents entre eux : intégration des politiques publiques, traitement coordonné des problématiques terre/mer ; projets de territoire élaborés à une échelle pertinente ; processus de décision fondé sur la connaissance et l'observation, la prospective et l'évaluation ; démarche fondée sur de réels mécanismes participatifs.

²⁵ Article L. 321-2 du code de l'environnement ; article L. 146-1 du code de l'urbanisme.

²⁶ Article L. 146-4 (alinéa IV) du code de l'urbanisme ; article 3 du décret d'application du 29 mars 2004.

la poursuite continue de l'urbanisation et le CIADT de septembre 2004 a fixé de nouveaux objectifs pour l'aménagement du littoral, en mettant en avant le concept de « gestion intégrée des zones côtières » (GIZC). Celui-ci s'applique particulièrement bien aux estuaires.

Dans le prolongement de ce CIADT, un appel d'offres pour initier cette démarche a été lancé et 25 projets pilotes ont été retenus. Dans les territoires concernés sont inclus des petits estuaires, mais un seul projet²⁷ porte spécifiquement sur un estuaire : celui de la Seine aval.

En 2005 a été créé un Conseil national pour l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et la gestion intégrée des zones côtières, dénommé Conseil National du Littoral²⁸. Celui-ci lorsqu'il sera installé, devra ainsi « contribuer par ses avis et propositions à la coordination des actions publiques dans les territoires littoraux (...), participer aux travaux de prospective, d'observation et d'évaluation conduits sur le littoral aux niveaux européen, national et interrégional ». Composé de 72 membres représentant l'ensemble des acteurs du littoral, ses travaux ne pourront que favoriser une plus grande attention aux enjeux d'une gestion intégrée du littoral, notamment des estuaires.

5.2.5 Les politiques d'environnement

Le littoral et les zones estuariennes, compte tenu de leur fragilité et de leur attractivité, sont particulièrement concernés par les politiques d'environnement.

Qu'elles concernent des thèmes traditionnels (sites et paysages, risques naturels et industriels, lutte contre les pollutions, qualité de l'eau, protection de la nature), qu'elles soient d'origine communautaire (environ 70% du droit national est aujourd'hui issu du droit communautaire) ou non, les politiques d'environnement ont tendance à élargir leur champ d'intervention en recherchant leur intégration dans les autres politiques : stratégie de développement durable, lutte contre le changement climatique, évaluation environnementale, débat public...

De plus, à ces politiques communautaires et nationales, s'ajoutent les politiques des collectivités territoriales – régions, départements, communes et intercommunalités – ainsi que l'action de nombreuses associations intervenant dans le domaine de l'environnement (FNE, LPO, WWF...).

Les interactions de ces politiques d'environnement, dont l'objet principal est la protection des ressources et des milieux naturels, la prévention et la maîtrise des risques et pollutions, avec les politiques d'aménagement et de développement économique, sont évidemment complexes à gérer – ce rapport en est un témoignage. Néanmoins, la mission n'a pas eu connaissance de points de tension majeure autres que ceux liés à l'application de Natura 2000, ce qui témoigne des avancées en matière d'intégration de ces politiques entre elles. Les craintes restent toutefois nombreuses quant à l'application de la loi littoral dans les estuaires ou encore à celles des plans de prévention des risques majeurs, qu'ils soient naturels (inondations, submersion) ou technologiques.

Il est clair que la sédimentation de ces différentes politiques, toutes légitimes et pertinentes, les rend pourtant très difficiles à lire, encore plus à coordonner, d'autant que certaines d'entre elles sont encore en cours d'élaboration ou en évolution permanente.

²⁷ Initialement, 2 projets portés respectivement par le GIP Seine-aval et la Ville du Havre.

²⁸ Loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux et décret n°2005-1426 du 18 novembre 2005 relatif à la composition et au fonctionnement du Conseil national du littoral.

5.3 Une difficile coordination des acteurs concernés

Souvent partagés entre plusieurs régions et/ou plusieurs départements, les espaces estuariens tant terrestres que fluviaux font l'objet d'une imbrication de responsabilités entre de nombreuses autorités publiques : collectivités locales, organisations socio-professionnelles, Etat au travers de ses services déconcentrés et établissements publics sous tutelle. Ce partage ne permet évidemment pas une bonne lisibilité des enjeux stratégiques, ni des centres de décision.

De surcroît, malgré le nombre d'outils et d'organismes existants - ou peut-être à cause de ce nombre - et quelle que soit leur qualité, la mission a été frappée du relatif isolement de la plupart des acteurs.

Cet isolement tient à la multiplicité des parties prenantes, à l'étendue géographique des territoires, aux difficiles interfaces terre/mer évoqués ante. Mais il est aussi apparu à la mission des attitudes de repli, voire de défense, porteuses de blocage, comme si un certain nombre d'acteurs étaient devenus plus attentistes que pro-actifs, du fait des contentieux, de la lourdeur des procédures et/ou d'un certain déficit décisionnel.

Ces attitudes, outre qu'elles sont symboliquement antinomiques aux dynamiques estuariennes, sont bien évidemment contre-productives à tous égards, vis à vis du développement économique comme de la gestion de l'environnement.

5.3.1 L'Etat

Les estuaires comportent d'importants espaces du domaine public maritime et du domaine public fluvial, dont la gestion est encore placée sous la responsabilité de l'Etat. Même si la réalisation des aménagements et leur gestion domaniale sont généralement confiées, par affectation ou concession, à des établissements publics (Ports Autonomes, Chambres de Commerce et d'Industrie), à des collectivités ou à leurs regroupements (ports de pêche, ports de commerce, ports de plaisance, parcs de stationnement...), à des sociétés et personnes privées (ports de plaisance, conchyliculteurs...), elles restent placées sous son contrôle (cahiers des charges, autorisations...).

Dans le contexte de la décentralisation, l'Etat se positionne toutefois de moins en moins comme gestionnaire, mais comme garant des grands équilibres nationaux et, de plus en plus, de ses engagements communautaires et internationaux.

C'est pourquoi l'Etat semble être le mieux placé pour garantir et animer la mise en cohérence des nombreuses politiques présentées supra, à la fois comme médiateur et garant, mais aussi dans son rôle d'acteur local, responsable du domaine maritime et fluvial.

Même si les nouvelles règles de répartition des compétences (cf 5.3.2 ci-après) sur le domaine public fluvial entre l'Etat et les collectivités territoriales ou leur groupement -hors la Seine, la Loire, la Gironde et le Rhône- peuvent ouvrir une période d'incertitude peu propice à une identification claire de l'autorité publique en charge d'assurer localement la cohérence des politiques publiques dans les estuaires, l'Etat est sans doute le seul susceptible de porter cette cohérence au moment où elle sera probablement encore plus nécessaire qu'aujourd'hui.

C'est d'ailleurs au titre à la fois de la cohérence et du soutien à des enjeux nationaux qu'à l'occasion de Comités Interministériels d'Aménagement et de Développement du Territoire (CIADT), des mesures ont été prises, directement ou indirectement, en faveur des estuaires.

Ainsi, le CIADT de Troyes de septembre 1994 a-t-il décidé d'engager une démarche coordonnée dans les estuaires de la Seine, de la Loire et de la Gironde en vue de l'établissement de programmes concertés d'aménagement, de développement et de protection.

5.3.2 Les collectivités territoriales

A tort ou à raison, à l'occasion de certaines de ses rencontres et visites sur place, la mission a eu le sentiment que les élus, même légitimés par la décentralisation et certains transferts de compétences, ne se sont pas encore vraiment « appropriés » les estuaires.

Pourtant, les lois du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques et du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales organisent pour bon nombre de rivières, canaux ou estuaires les possibilités de transfert en pleine propriété du domaine public fluvial (DPF) au profit des collectivités locales ou de leurs groupements, et prioritairement au profit des Régions, si elles le souhaitent.

Le décret du 16 août 2005 relatif à la constitution du DPF de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements définit les nouvelles modalités de constitution, de déclassement et de délimitation du DPF, les modalités de transfert ainsi que diverses dispositions de gestion. Il fixe également la liste des cours d'eau et canaux d'intérêt national qui ne peuvent faire l'objet d'un transfert : y figurent outre le grand Rhône, les trois grands estuaires, Seine, Loire et Gironde²⁹. C'est donc, à l'exception notable des quatre grands fleuves, l'ensemble des estuaires qui peuvent faire l'objet de transferts aux collectivités territoriales ou à terme à être déclassés du DPF.

Cette possibilité de transfert prendra effet au 1^{er} janvier 2007, date limite fixée par la loi du 13 août 2004 pour transférer aux collectivités territoriales concernées ou à leurs groupements, la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion de l'ensemble des ports non autonomes relevant de l'Etat. Cela concerne 23 ports d'intérêt national (PIN) s'ajoutant aux 532 petits ports de commerce, de plaisance et de pêche déjà décentralisés en 1984, dont nombre d'entre eux sont situés dans des estuaires. Les 23 PIN en cours de décentralisation, avec un tonnage global d'environ 76 millions de tonnes et 23,3 millions de passagers, représentent respectivement 20 % du tonnage marchandises et 84 % du trafic passagers métropolitains.

Sans attendre ces échéances, les discours des élus changent progressivement et les enjeux que les estuaires représentent, notamment pour les Régions et les Départements, sont de plus en plus évoqués, y compris dans les grands estuaires pourtant non concernés par ces perspectives de décentralisation. Ainsi, certaines Régions revendiquent fortement une plus grande implication dans une politique maritime et portuaire « intégrée », au titre de leurs compétences d'aménagement du territoire et de développement économique.

5.3.3 Les Ports Autonomes

Les textes fondateurs des Ports Autonomes maritimes (au nombre de sept en métropole : Dunkerque, Le Havre, Rouen, Nantes-Saint-Nazaire, La Rochelle - depuis le 1 janvier 2006 -, Bordeaux, Marseille) leur donnent autorité pour gérer domanialement, à l'intérieur des limites de leur circonscription délimitée par décret en Conseil d'Etat, l'ensemble de ces territoires administratifs, DPM, DPF, domaine privé de l'État et terrains en propre, mais les établissements portuaires ne peuvent par nature fédérer l'ensemble des acteurs autour de leur seule stratégie.

Pour planifier leur développement, les Ports Autonomes se sont dotés de documents de prospective, plans et schémas directeurs, régulièrement revus et corrigés, mais ces documents restent à usage interne ou relèvent de la seule validation par leurs autorités de tutelle. Ils ne sont soumis ni à étude d'incidence environnementale, ni à enquête publique. Ils ne sont pas opposables aux documents d'urbanisme et ne peuvent servir de cadre juridique aux autorisations de toutes natures que les ports doivent par ailleurs solliciter pour la réalisation de leurs projets et l'exercice de leurs missions, conformément aux réglementations en vigueur.

²⁹ Ainsi que l'Aa et le canal de Calais dont les embouchures peuvent être assimilés à des estuaires.

Pour limiter les risques de conflits lors des projets d'aménagement, les Ports Autonomes ont mis en place des instances de concertation, des Comités scientifiques ou des commissions "Aménagement et environnement" pour les éclairer sur les conséquences environnementales de leurs projets. Mais ces efforts de plus grande transparence - dont il convient de souligner l'intérêt - ne leur apportent pas toujours la sécurité juridique à laquelle ils aspirent.

La mission a par ailleurs relevé l'importance des organisations fédératrices existantes au niveau national, et plus encore européen, et leur rôle positif en la matière : ESPO, Eco-Ports, FEPI. Si l'organisation européenne rencontrée ESPO (European Sea Ports Organisation) lui a paru dynamique et efficace, son homologue française UPACCIM (Union des Ports Autonomes et des Chambres de Commerce et d'Industrie Maritimes) ne lui a pas semblé pas bénéficier d'un soutien suffisant de ses membres pour pleinement jouer ce rôle indispensable d'information, de médiation, sinon de lobbying, auprès des différentes autorités.

La mission s'est d'ailleurs étonnée d'une certaine méconnaissance des ports autonomes français de leurs interlocuteurs idoines à la Commission Européenne.

5.3.4 Les socioprofessionnels

Les actions des socioprofessionnels sont importantes pour le développement des territoires et l'emploi, mais elles ne sont que rarement coordonnées entre elles.

La pêche en estuaire est d'abord une pêche professionnelle pratiquée au moyen d'engins embarqués ; elle est représentée par des groupements professionnels rassemblés dans les comités locaux et régionaux des pêches maritimes et des élevages marins³⁰.

Au-delà des problèmes généraux de la profession comme la baisse constatée des prises, les pêcheurs sont attentifs à la reproduction des espèces halieutiques et de plus en plus au maintien des fonctions naturelles de l'estuaire dont elle dépend. Ils s'inquiètent des répercussions potentielles des aménagements sur la productivité biologique des estuaires, sur la qualité des eaux comme des sédiments et sont demandeurs de « lieux » pour bâtir une gestion concertée des estuaires.

Pour les agriculteurs, la mise en valeur de la plaine alluviale est très variable d'un estuaire à l'autre. Les travaux de poldérisation des zones humides ont été plus limités dans les estuaires que dans les grandes baies et deltas, mais les travaux successifs liés à l'aménagement du fleuve ou de maîtrise de l'arrivée des eaux douces ont eu partout les mêmes conséquences : la soustraction des prairies et zones humides à l'action non contrôlée de l'eau pour y développer la culture fourragère, dont celle du maïs.

Seules les forêts des rives escarpées et, plus au sud, les vignobles des coteaux ont jusqu'à présent résisté aux pressions urbaines et à un moindre degré touristiques.

Les agriculteurs souhaitent que la viabilité de leur exploitation soit mieux prise en compte pour pérenniser des pratiques compatibles avec le respect des spécificités de ces milieux.

5.3.5 Les scientifiques, les naturalistes et les associations

Les milieux estuariens ont attiré depuis longtemps l'attention des scientifiques, naturalistes et ornithologues. Leurs observations ont largement contribué à la connaissance de ces zones humides. Même si l'approche écosystémique a longtemps fait défaut, la spécialisation de ces scientifiques, souvent regroupés au sein de sociétés savantes, puis d'associations de protection de la nature, reste précieuse. Leurs membres conservent un rôle de comptage d'espèces, de veille et d'alerte irremplaçable.

³⁰ Appellation généralisée à partir de 1991.

Les associations sont très présentes dans les grands estuaires où elles se sont parfois regroupées sous la forme de collectifs « SOS-estuaire » afin notamment de peser sur les projets d'aménagement. Hors situations conflictuelles, les activités des associations sont principalement liées à deux objectifs : la gestion d'espaces naturels, comme dans l'estuaire de la Seine, ou la valorisation culturelle du patrimoine estuarien, comme en Gironde.

La mission a rencontré la Ligue de Protection des Oiseaux (LPO), particulièrement attentive à ces territoires, ainsi que la fédération France Nature Environnement (FNE).

Elle a constaté l'attitude pragmatique de ces associations en fonction des règles du jeu clairement affichées, quand elles existent : pour la LPO et FNE, c'est surtout l'absence de dialogue qui fait naître des contentieux.

5.3.6 Les usagers et les touristes

Si les bords de l'eau attirent traditionnellement les promeneurs par la spécificité de leurs paysages, les estuaires ont rarement engendré un fort développement touristique. Leurs rives sont difficiles d'accès, tant du côté terrestre que fluvial, en raison des vasières et des zones humides. Les ports d'escale sont peu nombreux et leurs aménagements se résument généralement à de simples cales d'accès pour les pêcheurs et les plaisanciers riverains.

La fréquentation touristique des estuaires est en fait surtout liée aux attraits du patrimoine culturel de leurs rives (défense militaire, châteaux...) et aux points de vue offerts à partir des promontoires ou des ouvrages de franchissement. Le tourisme de nature y est encore peu développé.

Partagée entre deux rives, la fonction d'accueil et de loisirs est aujourd'hui encore peu ou mal organisée, malgré la présence d'agglomérations en fond d'estuaire ou à leur embouchure. C'est là que les pressions touristiques sont les plus sensibles car certaines villes ont pu développer de véritables activités balnéaires.

Dans les grands estuaires, le droit de chasse sur le DPM est géré, sur le plan domanial, par les ports autonomes, après concertation avec les administrations responsables de la chasse. Les ports, comme les services maritimes dans les autres estuaires, l'attribuent généralement à une association agréée qui gère de fait la chasse. Celle-ci sous-loue les emplacements et perçoit des redevances par gabions ou huttes de chasse. Beaucoup de chasseurs pensent que le droit de chasse est acquis avec la propriété du gabion.³¹

Les chasseurs estiment que le prélèvement de gibier n'est pas préjudiciable à la survie des espèces chassées et que celles-ci n'ont aucune rareté. Quant aux perturbations des milieux qui leur sont reprochées, ils les jugent mineures par rapport aux autres activités et compensées par leur contribution à l'entretien des zones humides. C'est pourquoi ils souhaitent être reconnus comme partie prenante à la gestion des estuaires.

Face à cette multitude d'acteurs, il semble vain de rechercher un gestionnaire unique des territoires estuariens et, même dans ceux où la présence des ports autonomes est dominante, la mission a pu vérifier qu'ils ne sont pas porteurs d'une vision d'ensemble et ne se sentent pas légitimes pour le faire. Il n'est donc pas étonnant de faire le constat de territoires sans projet global partagé.

³¹ Local de chasse souterrain et étanche dont la meurtrière dépasse le niveau d'eau d'une mare.

5.4 Une instabilité juridique des règles administratives de gestion

Par nature, les territoires estuariens, résultat d'un équilibre subtil, instable et aléatoire né du fleuve et des activités humaines, soumis à des politiques et des découpages administratifs peu cohérents, relèvent de textes juridiques d'origine très diverse (terre-mer-fleuve) avec des règles souvent peu lisibles pour les acteurs locaux.

5.4.1 *Un droit national en évolution sur des espaces juridiquement mal définis*

Les estuaires constituent, comme le souligne Laurent Le Corre³², un véritable défi pour le droit qui doit faire face à leur caractère hybride et plurifonctionnel : « l'analyse du traitement juridique de ces espaces montre la faible réceptivité du droit national à leur spécificité, voire une propension à promouvoir leur artificialisation en dépit de la connaissance désormais acquise de leur intérêt écologique, mais aussi de leur vulnérabilité accrue ».

Aujourd'hui, le domaine public maritime et fluvial existant dans nombre d'estuaires est propriété de l'Etat. Celui-ci est donc compétent pour réglementer les activités qui s'y exercent, accorder les autorisations nécessaires à toute occupation et exercer les pouvoirs de police y afférents, mais la deuxième phase de décentralisation engagée en 2004 est de nature à modifier certains champs de compétence entre l'État et les collectivités territoriales.

Dans les grands estuaires, l'État, qui a délégué aux Ports Autonomes l'administration et la jouissance du domaine public maritime et fluvial inclus dans leur circonscription³³, garde toutes ses compétences, les sections navigables des fleuves concernés n'étant pas transférables aux collectivités.³⁴ Les ports autonomes disposent et continueront donc de disposer de la maîtrise foncière d'une grande partie de ces estuaires, notamment des zones humides. Ils n'ont pas à demander d'autorisation pour occuper les dépendances de ces domaines, mais les projets d'aménagement comme les actes de gestion courantes restent soumis à de multiples procédures relatives notamment à la protection de l'environnement.

Dans les autres estuaires, les transferts de compétence ou les concessions d'occupation du domaine public sont limités aux périmètres des activités portuaires ou maritimes attribués aux collectivités territoriales, établissements publics ou privés. Cette situation pourrait fortement évoluer à compter du 1^{er} janvier 2007 par la possibilité offerte aux collectivités territoriales de demander le transfert de propriété du domaine public fluvial. Ce domaine public ne bénéficie pas dans son intégralité des mêmes protections que le domaine public maritime, puisque n'est concerné *a priori* que le seul DPF situé au droit des communes estuariennes soumises à la loi littoral.

5.4.2 *De nombreux textes d'encadrement*

Quelle que soit la nature du propriétaire public (État ou collectivité), du concessionnaire ou du délégataire, l'occupation et l'usage du domaine public maritime et fluvial, mais également des rives maritimes et littorales des estuaires, sont encadrés par un certain nombre de textes, pour la plupart aujourd'hui codifiés³⁵ :

³² « Le droit des estuaires » - Communication au séminaire national consacré aux estuaires de 1997 (déjà cité)

³³ Code des ports maritimes (articles L.111-2 et suivants).

³⁴ Garonne (de la limite transversale de la mer à la confluence avec le Tarn) ; Loire (de la mer au bec d'Allier) ; Seine (de la mer à Marcilly), ainsi que le grand Rhône.

³⁵ Codes des ports maritimes, du domaine de l'Etat, du domaine public fluvial et de la navigation intérieure, de l'environnement, de l'urbanisme, des communes, des collectivités territoriales, du tourisme, de la santé publique...

- les autorisations d'aménagement et de travaux

Toute occupation ou utilisation du domaine public de l'État, qu'il soit maritime (DPM) ou fluvial (DPF), mais également des cours d'eau non domaniaux, est soumise à de multiples procédures d'autorisation ou de déclaration. Le Code de l'environnement reprenant plusieurs articles de la loi littoral renforce la protection du DPM, ainsi que de la partie littorale du DPF.

L'article L. 321-5 rappelle que « les décisions d'utilisation du DPM tiennent compte de la vocation des zones concernées et de celles des espaces terrestres avoisinants, ainsi que des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral et des ressources biologiques... », à l'exception de certaines activités liées à la défense nationale ou à la sécurité maritime. Tout changement substantiel doit être soumis à enquête publique. Le DPF n'est toutefois pas cité. Cette disposition équivaut à une obligation de compatibilité avec les documents d'urbanisme, mais également avec les documents de rang supérieur (DTA, SMVM, SDAGE, SAGE...). Le faible caractère prescriptif des SDAGE et des SAGE, la difficulté de mener à leur terme les autres documents cadre en ont cependant amoindri la portée.

Dans les zones transférées ou en concession, les aménagements et travaux restent soumis à autorisation du ministre chargé des ports maritimes pour les Ports Autonomes, du Préfet de département, ou de la collectivité, pour les autres ports. Les enjeux écologiques doivent être pris en compte à travers l'étude d'impact et l'enquête publique (code des ports maritimes : articles R.114-5 et R.115-1).

L'article L. 321-6 prohibe l'atteinte à l'état naturel du rivage de la mer, notamment par endiguement, assèchement, enrochement ou remblaiement, excepté pour certains usages comme ceux liés à un service public ; il précise ainsi que cette disposition ne peut s'appliquer à l'intérieur des zones portuaires et industrialo-portuaires³⁶.

L'article L. 321-8 vise quant à lui, à limiter, voire interdire, les extractions de matériaux lorsqu'elles risquent de compromettre, directement ou indirectement, l'intégrité des espaces naturels comme les vasières, les marais, les gisements naturels de coquillages.

- les autorisations au titre de la loi sur l'eau

La loi sur l'eau institue une police des eaux domaniales et non domaniales ; elle concerne les eaux intérieures comme les eaux marines, les eaux salées ou saumâtres. Ainsi, une autorisation de l'autorité administrative est exigée préalablement à la réalisation des « installations, ouvrages, travaux et activités susceptibles de présenter des dangers pour la santé et la sécurité publique, de nuire au libre écoulement des eaux, de réduire la ressource en eau, d'accroître notablement le risque d'inondation, de porter atteinte gravement à la qualité et à la diversité du milieu aquatique ». La nomenclature publiée par décret³⁷ en précise la nature et les caractéristiques (extensions portuaires, remblais, assèchements, rejets, dragages...).

En règle générale, cette police est désormais assurée par un service unique en charge de la gestion de l'eau désigné par le préfet de département, à l'exception toutefois des services chargés de la police des eaux marines et des eaux fluviales sur certains grands axes du DPF désignés par arrêté conjoint des Ministres chargés de l'Environnement et de l'Équipement³⁸.

Dans les grands estuaires, ces services étaient placés, jusqu'à une période récente, sous l'autorité des directeurs des Ports Autonomes, en tant que chefs du service maritime local ; ils

³⁶ Ces zones sont définies au titre des documents d'urbanisme (SCOT, PLU) et incluent les espaces du domaine portuaire (limites administratives des ports) et les terrains privés voisins où sont également implantées des activités industrielles, logistiques ou autres liées au port.

³⁷ Décrets n° 2001-189 du 23 février 2001 modifiant le décret N° 93-742 du 29 mars 1993.

³⁸ Décret n° 2005-636 du 30 mai 2005 - Circulaire du 22 mars 2006 : la liste des grands axes du DPF sera fixée par arrêté.

sont désormais intégrés aux DDE. L'ordonnance 2005-898 du 2 août 2005 réaffirme clairement la responsabilité de l'État en ce domaine (L.302-3 du code des ports maritimes).

- la régulation par le droit de l'urbanisme

Sur des espaces soumis à pressions comme les estuaires, le droit de l'urbanisme peut être un instrument particulièrement puissant pour organiser le développement de l'urbanisation comme des activités dans le respect des espaces naturels de grande qualité.

Tous les documents d'urbanisme doivent prendre en compte les grandes lois relatives à l'environnement (ressources et milieux naturels, prévention des risques...). Sauf instauration de servitudes, la mise en œuvre effective des potentialités protectrices de ce droit commun ne constitue pas pour autant une obligation pour les autorités locales compétentes qui disposent d'un droit d'appréciation : elles demeurent libres dans leurs documents d'urbanisme, schémas de cohésion territoriales (SCOT) et plans locaux d'urbanisme (PLU), de déterminer le parti d'aménagement qui orientera les choix d'affectation des différentes zones.

La transposition récente dans le droit français de la directive européenne sur les études d'incidences environnementales des plans et programmes³⁹ devrait favoriser cette prise en compte. La réalisation de ces études d'incidence est en outre l'occasion d'anticiper d'éventuels contentieux en essayant de bâtir des compromis durables sur la base de mesures compensatoires négociées entre les acteurs locaux avant même l'élaboration des projets, ce qui peut contribuer à sécuriser juridiquement un certain nombre de projets de développement.

La loi littoral, dans les communes où elle s'applique, a par ailleurs renforcé ces obligations. Le décret de 2004 fixant la liste des communes riveraines des estuaires constitue une clarification juridique de son champ d'application dans ces espaces, mais elle ne ferme pas pour autant toute possibilité d'évolution des listes de communes auxquelles la loi s'applique⁴⁰, le législateur laisse en effet ouverte une telle éventualité, tant pour les communes d'estuaires situées à l'aval de la limite de la salure des eaux et participant aux équilibres économiques et écologiques littoraux, que pour toute commune participant à ces équilibres et qui en ferait la demande.

Il peut en résulter pour les communes riveraines d'estuaires situées en aval de la limite de la salure des eaux d'un fleuve ou d'une rivière et ne figurant pas dans la liste publiée⁴¹, une relative insécurité juridique lorsque celles-ci souhaiteront développer des activités liées au littoral ou lorsqu'elles seront concernées par des servitudes telles que celles définies par l'article L.211-12 du code de l'environnement⁴², par des plans de prévention des risques de submersion marine et d'inondation ou encore par des documents d'objectifs Natura 2000 portant sur les habitats « estuaires ».

La possibilité offerte en 2005⁴³ aux collectivités d'intégrer à leur SCOT, lorsqu'il comprend des communes littorales, un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer (SMVM),⁴⁴ constitue une opportunité d'intégrer dans une réflexion globale l'ensemble de ces espaces littoraux soumis à de multiples réglementations et donc de limiter les sources de contentieux. Les dispositions de ce chapitre sont soumises pour accord au Préfet.⁴⁵ Le

³⁹ Ordonnance du 3 juin 2004 portant transposition de la directive 2001/42/CE du 27 juin 2001 relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement (J.O. du 5 juin 2004) et décrets du 27 mai 2005.

⁴⁰ Article L. 321-2 du code de l'environnement, mais également article L. 146-1 du code de l'urbanisme.

⁴¹ 48 communes pourraient être concernées dans les 19 estuaires retenus, mais également les communes d'éventuels autres estuaires...

⁴² Lois n°2003-699 du 30 juillet relative à la prévention des risques et n°2005-157 du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux (zones stratégiques pour la gestion de l'eau ou zones de rétention des eaux).

⁴³ Article 235 de la loi n° 2005-157 du 23 février 2005 relatif au développement des territoires ruraux.

⁴⁴ Article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition des compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat.

⁴⁵ Article L. 122-8-1 du code de l'urbanisme.

domaine public fluvial, susceptible d'être pour partie transféré aux collectivités territoriales, n'est pas cité, contrairement au domaine public maritime et aux textes relatifs aux SMVM, mais « les dispositions de ce chapitre qui ne ressortent pas du contenu des SCOT ... », c'est à dire hors du champ de compétences des collectivités, devront également être soumises pour accord au Préfet.

- la régulation par les documents de planification

Plusieurs types de documents peuvent encadrer la gestion des autorisations et l'élaboration des documents d'urbanisme.

Instituées par la Loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de février 1995, les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA) ont pour objet de fixer les principales orientations de l'État en matière de localisation des grandes infrastructures de transport et des grands équipements et de préservation des espaces naturels, des sites et paysages et visent à aboutir à des positions cohérentes de l'État sur un espace à enjeux majeurs. Trois des sept DTA en cours concernent les grands estuaires et deltas, ceux de la Seine, de la Loire et du Rhône.

Ayant valeur réglementaire, les autorisations administratives gérées par l'État, mais aussi les SCOT et PLU, doivent être compatibles avec les orientations arrêtées.

L'élaboration des DTA a été confiée aux Préfets de région et à des Préfets coordinateurs lorsque plusieurs régions sont concernées, comme pour l'estuaire de la Seine. Lancés le 24 juin 1999 pour la Seine et le 1^{er} juillet 1999 pour la Loire, les deux projets ont été soumis à enquête publique et approuvés par le CIADT de décembre 2003. Ces deux DTA doivent être prochainement publiées, suite à l'avis favorable du Conseil d'État.

La mission rappelle que, si elles n'étaient pas publiées avant le 21 juillet 2006, elles devront être complétées par un rapport environnemental spécifique en application de la directive transposée sur les études d'incidence des plans et programmes.

D'autres documents de planification peuvent également encadrer le développement et la protection des territoires estuariens. Il s'agit principalement des SMVM et des SAGE.

Les Schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) fixent les orientations de l'aménagement, de la protection et de la mise en valeur du littoral. Ils déterminent la vocation générale des différentes zones. Plus précisément, « ils déterminent également les vocations des différents secteurs de l'espace maritime et les principes de compatibilité applicables aux usages correspondants, ainsi que les conséquences qui en résultent pour l'utilisation des divers secteurs de l'espace terrestre qui sont liés à l'espace maritime. Ils peuvent en particulier édicter les sujétions particulières intéressant les espaces marin, fluvial ou terrestre, nécessaires à la préservation du milieu marin et littoral ». Pour le législateur, l'espace fluvial est bien concerné.

De tels outils sont donc particulièrement adaptés pour contribuer à la régulation des conflits, mais, comme il est souligné plus loin, leur élaboration, impliquant une forte coordination avec les orientations de développement et de protection des collectivités riveraines du littoral, s'est révélée particulièrement délicate. La possibilité ouverte aux collectivités d'intégrer un volet « SMVM » dans leur SCOT devrait être de nature à en faciliter l'élaboration concertée et donc l'aboutissement.

Bien que thématiques, les Schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE) constituent également des outils de planification encadrant les documents d'urbanisme. Ils peuvent être particulièrement stratégiques dans des territoires comme les estuaires. Les différentes interférences « terre-mer-fleuve » doivent en effet être prises en compte dans les

problématiques abordées. Leurs orientations, leurs prescriptions, doivent également être prises en compte dans les documents d'urbanisme comme dans les autorisations sollicitées dans le sous bassin hydrographique concerné. L'élaboration de tels documents est généralement à l'initiative des acteurs locaux, mais obligatoire en cas de projets d'ouvrages modifiant significativement l'écoulement des eaux (barrages) ou lorsque le schéma directeur d'aménagement des eaux (SDAGE) élaboré au niveau du grand bassin le prévoit expressément (eaux gravement dégradées par exemple). Ils constituent des outils pertinents en zone estuarienne pour rechercher les solutions aux problèmes des acteurs locaux liés à la gestion de l'eau comme pour éclairer leurs projets de développement.

De tels outils de planification de la ressource en eau sont aujourd'hui lancés dans les principaux estuaires (Seine, Loire, Gironde), voire approuvés dans des estuaires comme la Vilaine.

5.4.3 Les difficiles transpositions des directives européennes dans le droit français

Si les politiques communautaires encadrent de plus en plus l'exercice des activités économiques par des règlements portant notamment sur le respect de la libre concurrence et des conditions de sécurité, les politiques d'environnement issues du droit communautaire sont d'une toute autre nature. Elles doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre de toutes les politiques de la Communauté afin de promouvoir le développement durable.⁴⁶

Les enjeux environnementaux étant particulièrement sensibles et complexes en zones estuariennes, l'intégration des politiques environnementales y prend une dimension importante. La mise en place du réseau Natura 2000 en est un exemple, mais les autres volets de la politique environnementale sont également présents comme la prévention des risques naturels et technologiques, la lutte contre les pollutions ou encore la protection de la qualité des eaux et des milieux aquatiques.

Ces politiques font l'objet de directives pour la très grande majorité d'entre elles aujourd'hui transposées dans le droit français. En effet, contrairement au droit français d'origine latine fondé sur le droit de la propriété et l'obligation de moyens, le droit communautaire d'origine anglo-saxonne s'attache beaucoup plus aux résultats, notamment dans le domaine de l'environnement.

La plupart des directives prévoit qu'à partir d'inventaires ou d'observations scientifiques, soit fixés par chaque Etat membre des objectifs quantifiés et des échéances précises.

L'intégration des politiques environnementales dans toutes les politiques se traduit en particulier dans l'obligation de réaliser des études d'incidence environnementale pour tout plan et programme, ainsi que pour tout projet susceptible d'avoir un impact significatif.

⁴⁶ Traité instituant la Communauté européenne – article 6

6 RECOMMANDATIONS POUR UNE GESTION DURABLE DES ESTUAIRES

S'il est évident que le recours contentieux est un droit élémentaire, il est non moins évident qu'il est généralement nourri par les manques d'information et de dialogue, par des malentendus ou des maladresses, plus rarement par de la mauvaise volonté. Il est également manifeste que le déficit d'éléments de cadrage stratégique, à fortiori sur des territoires aussi complexes, constitue un facteur propice aux difficultés de gestion et incitatif au recours.

Or, ce cadrage est, en l'état, très difficile à définir du fait des quatre constats principaux observés par la mission : une connaissance scientifique insuffisante du fonctionnement des milieux estuariens ; une sédimentation de plusieurs politiques, difficiles à coordonner ; un nombre d'acteurs rendant illusoire l'identification d'un gestionnaire unique et difficile l'élaboration d'un projet global partagé ; une instabilité des règles administratives de gestion.

La mission ne propose pas de surajouter à cet édifice une nouvelle politique spécifique aux estuaires ou de nouveaux outils dédiés, mais elle préconise d'utiliser, avec volontarisme, toute la gamme des outils existants en les adaptant au contexte estuarien.

Le situation présente paraît favorable à la mission pour entreprendre la mise en œuvre rapide des recommandations qui suivent : ces territoires sont physiquement et juridiquement si complexes qu'ils ne peuvent échapper pour leur gestion à une approche globale ; le nombre de politiques et d'acteurs concernés justifie largement une mise en cohérence ; les volontés locales de valorisation de ces territoires montent en puissance avec la décentralisation prochaine des ports d'intérêt national.

D'autre part, l'État a créé des outils adaptés : les Schémas de Mise en Valeur de la Mer en 1983, les Directives Territoriales d'Aménagement en 1995, les Schémas de Cohérence Territoriale en 1999, même si ces instruments ont jusqu'ici été peu utilisés dans les estuaires. La publication très prochaine des deux DTA de la Seine et de la Loire constituera à cet effet un puissant levier de gestion, de concertation et d'exemple.

6.1 Développer la connaissance des règles nationales résultant des engagements internationaux et communautaires

Même si les règles administratives de gestion sont pour le moins complexes dans les estuaires, la compréhension et la prise en compte des enjeux et l'instauration d'une bonne gouvernance passent avant toute chose par une bonne information sur les législations nationales et communautaires.

Il ne suffit pas en effet de transposer directives et règlements dans le droit français pour leur assurer une bonne application, même si nul n'est censé ignorer la loi et les règlements qui en découlent.

Or la mission n'a pas eu le sentiment d'une parfaite connaissance par les acteurs locaux des engagements nationaux, liés notamment à la réglementation européenne et internationale. Elle a pu mesurer les difficultés d'interprétation qu'ils posaient aux services de l'État et à l'ensemble des autres acteurs locaux : la mission s'est d'ailleurs appliquée cette remarque à elle-même quand elle a démarré ses travaux !

Si le cadre administratif des transpositions a été récemment renforcé⁴⁷, la pédagogie sur les textes communautaires et sur les textes transposés est à faire ou à développer.

Il est notamment nécessaire de renforcer les échanges d'information entre les administrations centrales (réputées informées), les services déconcentrés (réputés sous-informés), les établissements publics concernés, les collectivités territoriales, les acteurs socio-économiques, mais aussi les usagers et citoyens conformément à la convention d'Aarhus et à la directive européenne sur l'accès du public à l'information à l'environnement, aujourd'hui transposée.

En outre, les instruments d'information existent. A côté du rôle central joué par le Secrétariat Général pour les Affaires Européennes et le Secrétariat d'Etat aux Affaires Européennes, les relais locaux d'information sont nombreux : bureaux et sites Internet d'information sur l'Europe, « Sources d'Europe », Préfectures de région, Conseils régionaux et généraux.

Recommandation 1

La mission appuie les préconisations⁴⁸ du rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement sur la prévention des contentieux communautaires de novembre 2005.

Elle propose de renforcer le rôle et les moyens des services juridiques et de ceux chargés des affaires communautaires au sein des Ministères chargés de l'Environnement et de l'Équipement.

Elle préconise que les Secrétaires Généraux des Ministères principalement concernés Affaires Européennes, Agriculture, Environnement, Équipement, Intérieur établissent un programme pluriannuel d'information/formation portant sur :

- la diffusion de brochures d'information et l'organisation de réunions régionales d'information sur les réglementations applicables aux estuaires, à destination des services de l'État et de ses Établissements publics, des collectivités territoriales, des associations et des acteurs socio-économiques ;**
- la préparation de modules d'information-formation spécifiques aux estuaires connaissance de leur fonctionnement, outils de gestion par l'Institut de formation à l'environnement (IFORE) et par les Centres interrégionaux de formation professionnelle (CIFP).**

6.2 Consolider l'application des règles de gestion

La mission a enregistré de la part de ses interlocuteurs un sentiment certain d'insécurité quant à l'application des politiques et des règles nationales et européennes. Outre la méconnaissance des règles évoquées précédemment, ce sentiment est assez logique eu égard au nombre de politiques et d'acteurs qui s'entrecroisent, mais il est également lié à un certain déficit de référentiels techniques communs qui puissent permettre à chacun de parler le même langage.

⁴⁷ circulaires du Premier Ministre des 27 septembre 2004 et 22 novembre 2005 et loi du 26 octobre 2005 sur l'accès du public à l'information en matière d'environnement.

⁴⁸ Assurer pédagogie et formation pour tous les services concernés ; mobiliser la task force juridique du MEDD avec les services déconcentrés ; nommer un préfet coordonnateur pour les grands projets ; s'assurer de la vigilance des services déconcentrés ; responsabiliser les collectivités locales ; instiller la culture de la concertation.

6.2.1 *Sécuriser juridiquement l'application des différentes réglementations dans les estuaires*

L'absence de définition juridique explicite de ce qu'est un estuaire alors que de nombreux textes y font référence, l'enchevêtrement des limites administratives aux réglementations spécifiques, les nombreuses listes des fleuves, rivières et canaux à consulter pour connaître leur statut, les évolutions à venir sur les compétences des gestionnaires, contribuent à créer un sentiment d'insécurité juridique sur ces territoires à enjeux.

Si le récent décret sur la procédure de délimitation des limites transversales de la mer (LTM) à l'embouchure des fleuves et rivières est de nature à faciliter leur appropriation locale, il n'en est pas de même pour les limites estuariennes situées en amont, notamment des limites de salure des eaux (LSE) dont le principal décret date du 4 juillet 1853.

Hors canaux, rivières canalisées et chenaux, tout fleuve, toute rivière, disposant des deux limites distinctes, LTM et LSE, relève *a priori* de ce qui est appelé « estuaire ».⁴⁹

La liste des fleuves, rivières et canaux précisant ces limites, établie par le ministère chargé de l'équipement en date d'octobre 2002,⁵⁰ mériterait d'être complétée par l'indication des autres limites administratives, du statut des cours d'eau, de la nature des propriétaires et gestionnaires des cours d'eau domaniaux et canaux, comme des services en charge de la police des eaux. Ce document, régulièrement actualisé et largement diffusé, constituerait une référence unique pour l'application des multiples réglementations en estuaires.

Il est également apparu à la mission nécessaire d'entreprendre une sécurisation juridique de l'application de la loi littoral dans les estuaires. Elle se justifie à trois niveaux : lever les ambiguïtés générales de certains termes de la loi ; tenter de mieux préciser juridiquement ce qu'est un estuaire ; apprécier son application pour le développement des activités maritimes et fluviales, notamment portuaires.

Sur le premier point, un certain nombre de principes et de notions de la loi littoral de 1986 est, depuis sa parution, source d'ambiguïtés et de nombreux contentieux. Il en est ainsi notamment du principe d'urbanisation en continuité, de la notion d'espaces proches du rivage et de celles des espaces dits remarquables, même si la jurisprudence a déjà fortement éclairé l'application de cette loi. L'extension de ces principes et notions dans les communes estuariennes figurant dans le décret de 2004, ainsi que, le cas échéant, dans la partie fluviale des 19 estuaires concernés, va soulever des interrogations de la part des acteurs locaux.

Plusieurs circulaires du Ministère chargé de l'Équipement⁵¹ se sont efforcées d'éclairer l'interprétation de la loi littoral. Récemment encore, une circulaire⁵² de ce Ministère demandait aux Préfets une analyse de risques juridiques.

Compte tenu de la complexité des territoires estuariens et de la diversité des activités qui s'y exercent, il semble nécessaire d'élaborer une circulaire interministérielle identifiant les différentes conséquences de cette extension, notamment en terme de procédures, et précisant les notions et les principes à mettre en œuvre. Elle constituerait par ailleurs, conformément à

⁴⁹ cf. § définitions : « effets de la marée à l'embouchure d'un fleuve ».

⁵⁰ Liste consultable sur le site internet du ministère chargé de l'équipement :

www.mer.equipement.gouv.fr/littoral/05_domaine_public_maritime/01_definition => recueil principal => la délimitation du DPM => liste des LTM et des LES en métropole.

⁵¹ Dont la circulaire du 24 octobre 1991.

⁵² Circulaire du 14 mars 2006.

la demande du Premier ministre au Ministre chargé de l'Environnement, une réponse aux recommandations formulées par l'OCDE lors de l'examen environnemental de la France.⁵³

Sur le deuxième point, la loi littoral a prévu d'étendre son champ d'application aux communes riveraines des estuaires et deltas situées en aval de la limite de salure des eaux et participant aux équilibres écologiques et économiques du littoral, ainsi qu'aux communes participant à ces équilibres qui en feraient la demande. Leur liste est fixée par décret en Conseil d'État. Faute de définition juridique claire de ce que sont les estuaires, les communes riveraines soumises aux dispositions de la loi littoral relèvent d'une liste susceptible d'évolution, ce qui ne peut que contribuer à accentuer auprès des acteurs locaux, y compris des services de l'État, le sentiment d'une instabilité juridique des règles administratives de gestion de ces territoires. Aussi la mission recommande-t-elle qu'une définition plus stable dans le temps de ce que sont les estuaires soit recherchée.

Sur le troisième point, la mission a relevé les inquiétudes des services portuaires et des ports autonomes quant aux risques de contentieux auxquels sont exposés les zones industrielles et portuaires et notamment, dans les ports, les plates formes logistiques qui y sont liées, alors qu'elles sont maintenant inséparables des grands flux d'échanges internationaux.

Cette exposition, qui ne concerne pas les terminaux portuaires stricto sensu - quais, équipements de manutention, terre-pleins et entrepôts -, c'est-à-dire ce qui est directement lié aux opérations de manutention du port où les textes sont très clairs, découle en partie des ambiguïtés de la loi littoral. La jurisprudence tend à l'interpréter de façon très restrictive, à fortiori en l'absence de documents de planification approuvés par l'État précisant l'application de la loi (DTA, SMVM, SCOT incluant un volet maritime et fluvial).

Une telle situation, qui touche les ports maritimes implantés sur les communes littorales et non ceux implantés plus en amont sur le domaine fluvial, appelle à un travail de réflexion permettant d'assurer une complète sécurité juridique, indispensable aux ports et aux investisseurs.

Recommandation 2

La mission fait trois recommandations à l'attention des Ministères de l'Équipement et de l'Environnement :

- tenir à jour la liste des fleuves, rivières et canaux précisant les limites transversales de la mer et les limites de la salure des eaux lorsqu'elles existent, ainsi que les autres limites administratives les concernant (communes littorales, front de salinité, masses d'eau...). Elle pourrait utilement être complétée par l'indication de la nature de leur classement (DPF État – transférable ou non, DPF des collectivités, voies navigables, ou cours d'eau privés). Sa diffusion permettrait de disposer d'une information claire et accessible.**
- pour sécuriser l'application de la loi littoral dans les estuaires, préparer une circulaire interministérielle rappelant les différents principes à mettre en œuvre, identifiant les procédures correspondantes et précisant les notions d'urbanisation en continuité, d'espaces proches du rivage et d'espaces remarquables, facteurs de contentieux et de conflits locaux, dans une optique d'approche intégrée terre/mer/fleuve, ainsi que l'intérêt pour ces interprétations de disposer de documents de cadrage sur des parties de territoires littoraux cohérents, dont font partie les estuaires.**
- engager un travail de réflexion sur la sécurisation juridique des implantations industrielles et logistiques des ports et de leurs réserves foncières.**

⁵³ Conclusions et recommandations de l'OCDE suite à l'examen environnemental de la France – juin 2005 (partie consacrée au littoral).

6.2.2 Construire des référentiels techniques communs

Si les équipes techniques portuaires ont une tradition d'ingénierie ancienne, actualisée sans cesse, avec de gros moyens d'étude et de modélisation, notamment en matière d'hydraulique, de sédimentologie et de génie civil, le savoir des équipes techniques environnementalistes, notamment naturalistes, est plus récent tout en étant sans doute plus complexe. Au-delà des inventaires, des références manquent pour la mesure des impacts immédiats et à terme.

Les méthodes de travail sont différentes et les techniques de « génie écologique » sont difficiles à définir et incertaines dans leurs résultats. Ainsi, à titre d'exemple, la plupart des mesures compensatoires décidées pour le nouveau port à conteneurs du Havre « Port 2000 » ne rentrent dans aucun cadre technique prédéfini.

L'enjeu du « génie écologique » sur les territoires estuariens est donc important pour l'avenir et induit des nécessités de recherche, tant fondamentale qu'appliquée : typologie des problèmes techniques à résoudre, perméabilité des endiguements, efficacité des reposoirs, choix des zones de dépôt des produits de dragage, estimation des seuils acceptables de chasse, de pêche, d'élevage, gestion des zones humides, mode de conduite des travaux, évaluation des incidences « significatives », choix des indicateurs.

Sur la question des dragages d'entretien, par nature récurrente, un « Groupe d'Études et d'Observation sur le Dragage et l'Environnement » (GEODE), a été mis en place dès les années 90 par le Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer (Direction Générale de la Mer et des Transports/Direction des Transports maritimes, Routiers et Fluviaux). Associant des représentants des ports autonomes, des services maritimes, des administrations et services concernés, des experts et des scientifiques, ce groupe vient d'être relancé dans l'optique de préparer un guide des bonnes pratiques, notamment sur les points suivants : protocoles de suivi environnemental, déplacement régulier des zones de clapage, limitation de certaines pratiques, gestion des sédiments dragués.

Recommandation 3

La mission estime que la relance du « Groupe d'Études et d'Observation sur le Dragage et l'Environnement » (GEODE) est très opportune, en vue d'élaborer un guide technique de bonnes pratiques en matière de dragage portuaire. Au-delà de ses suites techniques directes, elle suggère à ce groupe, par son ouverture la plus large possible et son fonctionnement dans la durée, une fonction de rencontres et d'échanges, voire de travaux communs d'études et de recherches, entre les équipes pluridisciplinaires des « aménageurs » et celles des « environnementalistes ».

Plus largement, la mission recommande aux Ministères chargés de l'Environnement et de l'Équipement de construire de véritables référentiels de gestion dans trois domaines qu'elle juge particulièrement cruciaux : l'application de la Directive cadre sur l'eau, la mise en œuvre du réseau Natura 2000, le management environnemental des ports.

Ces travaux contribueront ainsi aux chantiers d'ores et déjà engagés à la Commission Européenne :

- la Direction Générale de l'Environnement de la Commission Européenne met en chantier pour l'année 2006 un guide d'interprétation de Natura 2000 spécifique aux estuaires et un autre est projeté sur les mesures compensatoires,

- cette même Direction a installé en janvier 2006 un groupe de travail « Hydromorphologie » dans le cadre de la Directive Cadre sur l'Eau et travaillera notamment sur la prise en compte de la navigation dans les objectifs de la DCE : les estuaires seront bien sûr traités,
- l'association « European Sea Ports Organisation » (ESPO) prépare pour mi-2006 un guide de bonnes pratiques environnementales dans les ports, prolongeant ainsi un précédent document sorti en 2003.

6.3 Développer la connaissance, les études et la recherche en milieux estuariens

6.3.1 Recueillir les données et coordonner les réseaux d'observation

La collecte des données, l'ancienneté des observations, la continuité et la périodicité de leur enregistrement, la permanence et la cohérence des méthodes de saisie font partie des éléments indispensables pour la connaissance de milieux aussi complexes que ceux des estuaires. L'ensemble de toutes ces données permet d'effectuer des statistiques, des suivis, des analyses sur les évolutions d'un certain nombre de phénomènes. Ces éléments sont indispensables pour les études à caractère scientifique et technique ainsi que pour l'aide à la décision.

Pour des raisons diverses, avec des objectifs variés et des partenaires diversifiés (services de l'État, organisations professionnelles, associations de protection de la nature...), des réseaux de mesure, de comptage et d'observation à enjeu économique et/ou environnemental ont été mis en place dans la majorité des estuaires.

Les données recueillies portent aussi bien sur la qualité de l'eau, sa température, sa salinité, sa turbidité, la vitesse de sédimentation, sur le nombre d'oiseaux migrateurs en hivernage, en nidification, que sur les relevés de pêches spécifiques comme celles des poissons migrateurs dont la civelle, ou les évolutions spatiales de certaines populations de végétaux à forte valeur patrimoniale.

Il est donc indispensable que l'ensemble de ces données soit conservé et mis à la disposition des maîtres d'ouvrage, des maîtres d'œuvre ou des organismes de recherche qui en font la demande. Le principe des réseaux actuels de mesure et d'enregistrement des données doit être maintenu afin de ne pas perdre les acquis liés aux enregistrements antérieurs et, dans certains domaines, renforcés ou étendus pour mieux appréhender, par exemple, certains phénomènes hydrodynamiques dans la partie maritime des estuaires.

Lors de la mise en place de nouvelles références ou de nouveaux réseaux, il est indispensable de s'assurer de la compatibilité des systèmes et de la possible continuité de l'exploitation des mesures anciennes. Les préconisations du rapport en cours de rédaction sur le littoral,⁵⁴ initié par le CIADT du 14 septembre 2004, devraient être également appliquées sur l'ensemble des territoires estuariens. En effet, une grande partie des dynamiques des espaces et des milieux, des problèmes d'usage, tant sur terre que sur l'eau, nécessitent d'avoir des instruments d'aide à la décision de même nature que sur le littoral, et ce, sur de très nombreux points, comme les cotes de références, les modifications de l'emprise du domaine fluvial, les problèmes de submersion, d'érosion, d'engraissement...

⁵⁴ *Schéma d'organisation des dispositifs de recueil de données et d'observation sur le littoral*, rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration (n°05-066), du conseil général des ponts et chaussées (n°2005-0146) et de l'inspection générale de l'environnement (n°05/027).

6.3.2 Connaître et mettre en cohérence les études sur les territoires estuariens

Sur un même territoire estuarien, compte tenu de la multiplicité des intervenants et la diversité des problèmes à résoudre, il ne peut exister un maître d'ouvrage unique. Mais faute d'un coordinateur, l'impression dominante est l'absence de cohérence et de vision globale, avec surtout la difficulté de mise en commun et de partage des données et résultats.

Chacun des organismes publics ou privés travaillant sur l'espace estuarien met en place des programmes divers d'études et de recherches scientifiques et techniques, afin de répondre à ses problématiques, mais souvent sans grande concertation préalable.

Cet aspect peu positif est néanmoins atténué par l'existence de certaines structures qui se sont donné pour mission de rassembler et traiter les travaux relatifs aux estuaires, en initiant, analysant et synthétisant les diverses études scientifiques et techniques produites par les divers acteurs.

On peut citer le travail du groupement d'intérêt public (GIP) Loire estuaire, avec sa cellule de mesures et de bilans, qui a produit divers rapports de synthèse et de propositions, surtout liés à la dynamique du fleuve suite aux modifications du niveau de sa ligne d'eau. A contrario, le Centre de culture scientifique et technique de l'estuaire de la Seine - précurseur de la Maison de l'estuaire - n'a pas été en mesure, faute de moyens, de remplir vraiment son objectif.

Mais ces structures d'interface sont rares et n'ont pas toujours la légitimité suffisante ni les moyens humains et financiers de leurs ambitions et, globalement, la multiplicité des maîtres d'ouvrage sur les ensembles estuariens entraîne *ipso facto* une dispersion des documents d'études scientifiques et techniques, toujours préjudiciable tant sur le plan de la connaissance que sur le plan financier.

Recommandation 4

Afin d'éviter la perte des acquis et des connaissances et la dispersion des informations détenues par chacun des divers acteurs, la mission recommande de mettre en place une sorte de «dépôt légal» de toutes les études, relevés, publications, communications effectués sur les territoires estuariens.

A cet effet, des centres de documentation scientifique et technique, en nombre réduit, trois ou quatre pour la façade littorale métropolitaine, plus un pour les départements d'outre-mer (Guyane) pourraient être installés dans une structure déjà existante (bibliothèque universitaire, bibliothèque régionale de dépôt, centre de documentation d'institutions de recherches...). Connectés en réseau, ils auraient en charge de recevoir, de collecter, d'archiver, de mettre à disposition et de publier régulièrement des fiches de synthèse sur chacune des publications liées aux estuaires.

6.3.3 Renforcer la recherche sur les territoires estuariens

La coordination nationale des programmes de recherche est quasi inexistante, et ce d'autant plus que les milieux estuariens ne sont, pour le moment, guère investis par les grandes institutions scientifiques d'État, à l'exception de leur espace maritime.

Sur le terrain, seul ou presque, existe sur l'estuaire de la Seine le programme pluridisciplinaire Seine-aval qui concerne une quarantaine de laboratoires et a généré une soixantaine de thèses (GIP Seine aval).

Au-delà de l'état des connaissances, il est bien évident qu'une véritable politique de développement économique, touristique et de protection de l'environnement, de la nature et des paysages ne peut se bâtir qu'avec une recherche aussi exhaustive et précise que possible des enjeux dont sont porteurs les milieux naturels et anthropisés concernés.

C'est d'ailleurs ce qu'avait souligné le CIADT du 14 septembre 2004 consacré au littoral, dans ses décisions relatives au renforcement du potentiel de formation et de recherche maritime et à la coordination des filières d'enseignement et de recherche sur le littoral, notamment Ouest Atlantique.

Recommandation 5

La mission préconise de lancer un programme pluriannuel de recherche scientifique et technique sur les estuaires.

Ce programme, concerté, national, ouvert à la communauté scientifique nationale et internationale, privilégierait la recherche à caractère fondamental sur les problématiques estuariennes et les espaces estuariens, métropolitains et d'outre-mer. Il serait financé sur des fonds publics et privés (dont les acteurs économiques des estuaires), et aurait comme coordonnateurs et maîtres d'ouvrage privilégiés les Ministères chargés de l'Environnement et de l'Équipement.

6.4 Doter les estuaires d'instruments de planification adaptés

Des définitions et limites des estuaires et des constats présentés précédemment, la mission fait le constat qu'il n'existe pas de stratégies spécifiques aux estuaires, propres à orienter à moyen et long terme leur gestion quotidienne.

Pour élaborer et identifier de véritables stratégies estuariennes, la mission propose de commencer par mettre en cohérence les nombreuses politiques qui s'y exercent en mobilisant les instruments de planification territoriale existants et en les adaptant à chaque type d'estuaire.

Outre sa nécessité technico-administrative pour les territoires estuariens, cette mise en cohérence trouve aussi un fondement économique en favorisant une égalité de traitement des activités estuariennes - dont les ports - devant la concurrence européenne et mondiale.

6.4.1 Encadrer le développement des grands estuaires par des Directives Territoriales d'Aménagement

Les Directives Territoriales d'Aménagement (DTA),⁵⁵ instituées par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de février 1995, ont été lancées sur sept sites dont deux d'entre eux concernent des estuaires, ceux de la Seine et de la Loire. Ces documents de planification stratégique marquent une étape importante pour la prise en compte spécifique de ces territoires.

Ayant valeur réglementaire, les autorisations administratives, mais aussi les SCOT et PLU, doivent être compatibles avec les orientations arrêtées dans les DTA. Celles-ci servent

⁵⁵ Circulaire interministérielle du 23 juillet 1996, lancement officiel en CIADT du 15 décembre 1998.

également de référence à l'évaluation environnementale des plans et programmes et aux études d'impact des projets.

Si les directives d'aménagement du territoire ne sont pas des documents de nature à régler tous les conflits d'usage susceptibles d'intervenir les contentieux nationaux et communautaires qui se sont produits, et se produisent encore, sur ces territoires l'illustrent, ils sont cependant attendus par les services de l'État, sinon par les autres parties prenantes, pour fixer les grandes orientations de l'aménagement estuarien et servir de cadre de référence aux documents d'urbanisme, ainsi qu'à la gestion quotidienne des autorisations.

Recommandation 6

L'État ayant réaffirmé l'intérêt national des ports autonomes et des estuaires où ils sont implantés, la mission préconise que l'État conduise à leur terme les Directives Territoriales d'Aménagement en cours et en élabore une pour l'estuaire de la Gironde

La publication de telles orientations est indispensable pour que les documents d'urbanisme locaux puissent prendre en considération l'ensemble des enjeux. Ces orientations et leur publication sont également nécessaires pour cadrer les décisions locales que les services déconcentrés et les établissements publics de l'État sont amenés à prendre quotidiennement. Elles sont enfin indispensables pour éclairer l'ensemble des autres acteurs locaux dans leurs propres perspectives de développement et d'action.

6.4.2 Favoriser l'approche intégrée des SCOT et SMVM dans les estuaires

S'il ne paraît pas pertinent à la mission que soit élaborée une DTA dans les autres estuaires français hors le cas précité de la Gironde, car le niveau des enjeux ne le justifie pas, d'autres outils de planification générale, comme les Schémas de Mise en Valeur de la Mer (SMVM) et les Schémas de Cohérence Territoriale (SCOT), peuvent contribuer à la mise en cohérence des politiques locales tout en prenant en compte les engagements communautaires de l'État.

Si les SMVM en particulier peuvent offrir le cadre d'une réflexion fructueuse entre l'État, les collectivités et les usagers dans une approche terre-mer-fleuve, la mission ne peut cependant que confirmer le constat maintes fois fait de la difficulté pour l'État de les mener à leur terme.

Peu d'entre eux ont vu le jour, les acteurs concernés ayant des difficultés à converger sur des règles d'occupation et de gestion à moyen et long terme du domaine public maritime s'appuyant sur des orientations stratégiques terre-mer concertées et allant donc au-delà de l'application des textes réglementaires usuels. Devant ces difficultés, il n'est pas surprenant que les estuaires, espaces de conflits, mais aussi frontières entre les territoires terrestres, soient peu concernés par ces procédures de planification terre-mer.

C'est justement pour faciliter la définition concertée de ces orientations entre l'État et les collectivités territoriales que l'article 235⁵⁶ de la Loi sur le développement des territoires ruraux du 23 février 2005 a été instituée. Son décret d'application est en cours d'élaboration dans les services du Ministère chargé de l'Équipement.

⁵⁶ «Lorsqu'ils comprennent une ou des communes littorales, les schémas de cohérence territoriale peuvent comporter un chapitre individualisé valant schéma de mise en valeur de la mer tel que défini par l'article 57 de la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat, à condition que celui-ci ait été approuvé selon les modalités définies au présent chapitre».

Il prévoit que les Schémas de cohérence territoriale (SCOT) peuvent inclure un volet maritime et fluvial valant SMVM. Une telle procédure pourrait d'autant plus aisément inclure le domaine public fluvial des estuaires que l'État prévoit la possibilité de transférer aux collectivités territoriales le DPF de la très grande majorité des petits estuaires.

Toutefois, l'examen de l'organisation des collectivités dans les différents estuaires met en évidence que les SCOT ne prennent pas toujours en compte l'ensemble de l'espace estuarien, notamment dans les principaux d'entre eux.⁵⁷

Il en résulte une vision fractionnée de son fonctionnement et une élaboration plus délicate de l'étude d'incidence environnementale de ces schémas. Cette intégration même imparfaite devrait toutefois favoriser une meilleure prise en compte des enjeux estuariens par les collectivités locales riveraines.

Recommandation 7

Un certain nombre de SCOT étant en préparation dans les estuaires, la mission encourage les services compétents, et en premier lieu la Direction Générale de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Construction, à sortir au plus vite le décret d'application réformant les SMVM et permettant d'avoir un volet SMVM dans les SCOT, afin que les collectivités concernées puissent développer le volet « mer/fleuve » de leurs documents de planification territoriale et mettent en conformité leur Plan Local d'Urbanisme avec cette démarche de cohérence.

6.4.3 Prescrire des SAGE d'estuaire dans les zones à enjeux importants

De par leur contenu et leur portée juridique, les schémas d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) sont des documents qui permettent aux acteurs locaux d'aborder les problématiques les plus sensibles observées dans les estuaires, de procéder aux études prospectives nécessaires pour définir une vision stratégique du devenir de ces espaces⁵⁸ et de fixer dans le cadre d'une concertation approfondie les règles de gestion aptes à assurer leur développement durable.

A l'occasion de la révision prochaine des schémas directeurs d'aménagement et de gestion de l'eau (SDAGE),⁵⁹ l'État, en concertation avec les collectivités et les usagers intéressés, pourrait identifier les estuaires nécessitant l'élaboration d'un Schéma d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE)⁶⁰.

Ces SAGE pourraient, en fonction des considérations locales, soit concerner l'ensemble du bassin versant, une commission géographique pouvant être alors dédiée à l'examen des problématiques estuariennes (cas de la Vilaine, de la Rance), soit, dans le cas des grands bassins, être ciblés sur la partie estuarienne du bassin (cas notamment des grands fleuves).

⁵⁷ Il en est ainsi de la Vilaine et de la Charente, mais également de l'Orne, de la Rance pour ne citer que quelques uns d'entre eux.

⁵⁸ La mission souhaite souligner la grande qualité du travail de prospective réalisé en estuaire de la Seine dans le cadre de l'application de la DCE.

⁵⁹ Le SDAGE constitue une démarche prospective et de cohérence pour gérer l'eau et les milieux aquatiques dans chacun des six grands bassins hydrographiques français.

⁶⁰ Le SAGE est un document de planification pour la gestion de l'eau sur un périmètre hydrographique cohérent. Il doit être compatible avec le SDAGE de bassin.

Recommandation 8

La mission préconise que, lors de la révision prochaine des SDAGE, l'élaboration de SAGE soit prescrite dans les estuaires où l'application d'engagements communautaires comme la mise en place du réseau Natura 2000 (habitats « estuaire » et zones humides associées) ou encore la reconquête de la qualité des eaux exigent une mise en cohérence forte des orientations de développement et de protection après une concertation approfondie entre l'État, les collectivités riveraines et les usagers.

6.4.4 Encourager les travaux de prospective territoriale dans les principaux estuaires

La planification territoriale, juridiquement encadrée, devrait aller de pair avec l'engagement de travaux de prospective : en construisant plusieurs scénarios avec une vision d'avenir prenant en compte l'ensemble des impératifs (économiques, sociaux, environnementaux, biologiques), l'exercice peut permettre de faire émerger des futurs possibles et souhaitables pour les différentes fonctions de l'estuaire. Elle constitue une opportunité d'échanges d'information et de dialogue des différents acteurs sur leur territoire commun et guide les choix individuels et collectifs stratégiques, notamment en matière d'investissements.

Un tel travail a été entrepris sur l'estuaire de la Seine, dans le cadre du Conseil de l'estuaire, avec la publication du document « Démarche prospective à l'horizon 2025 sur l'estuaire de la Seine », commanditée en 2002 par l'Agence de l'Eau Seine Normandie (AESN) et la DIREN Haute-Normandie. Sont présentés et analysés divers scénarios sur les avènements de l'estuaire et les futurs possibles des fonctions environnementales de ce même estuaire.⁶¹ Une deuxième étude sur le chiffrage de ces scénarios prospectifs, permettant un appui plus opérationnel à l'élaboration d'une stratégie de gestion de l'estuaire, est sur le point d'être lancée afin d'approfondir la démarche.

Compte tenu de la qualité du travail effectué, la mission considère qu'une telle réflexion devrait être menée dans les estuaires à fort enjeu économique et environnemental.

Dans les autres où existent des ports qui relèvent déjà ou relèveront prochainement de la compétence des collectivités territoriales, l'État pourrait concrétiser son souci de les éclairer sur les conséquences d'un possible transfert de compétence du domaine public fluvial, en engageant, en concertation étroite avec les collectivités concernées, une réflexion prospective sur la gestion de ces territoires.

Recommandation 9

La mission appuie la démarche entreprise par l'Agence de l'Eau Seine Normandie et recommande aux différents acteurs des autres estuaires de s'engager dans la même voie de la prospective territoriale, indissociable des autres actions à mener pour aboutir à de véritables stratégies estuariennes.

6.4.5 Engager une réflexion sur la stratégie foncière en estuaire

L'élaboration des documents de planification est aussi l'occasion d'aborder la question foncière, dont le CIADT du 14 septembre 2004 a souligné l'importance dans la mise en œuvre d'une politique d'aménagement durable du littoral.

⁶¹ Ce document de septembre 2004, Agence de l'eau Seine-Normandie, DIREN Haute-Normandie, envisage quatre scénarios : les risques du laisser-faire, la restauration volontariste, la crise économique majeure, l'initiative locale. 159 pages.

Si l'État dispose des outils fonciers nécessaires à la mise en œuvre de ses politiques, tant de développement que de protection au travers de ses établissements publics (ports autonomes, Sociétés d'Aménagement Foncier et d'Établissement Rural (SAFER), Conservatoire du littoral), il n'en est pas encore de même pour toutes les collectivités territoriales.

Le CIADT a ainsi décidé la mise à l'étude, en liaison avec les collectivités territoriales, d'établissements publics fonciers à l'échelle des régions littorales qui n'en disposent pas encore. Ils complèteraient ainsi la panoplie des outils aujourd'hui mobilisables en estuaire et faciliteraient les interventions coordonnées entre développement (Établissements Publics Territoriaux Fonciers EPTF) et protection (Taxe Départementale des Espaces Naturels Sensibles TDENS).

Recommandation 10

La mission recommande que soit engagée, sur chaque estuaire, une réflexion sur la stratégie foncière à mener et que cette réflexion rentre dans le cadre des travaux en cours sur les établissements publics fonciers et, plus largement, sur les politiques foncières des collectivités.

6.5 Impulser de nouvelles méthodes de gouvernance locale

Il ne serait pas exact d'affirmer qu'il n'y a pas eu par le passé, ou qu'il n'existe pas, de démarches de concertation menées dans un certain nombre d'estuaires, notamment dans les trois grands estuaires français. Les documents de planification et les schémas de développement ont ainsi permis de telles démarches et la création d'instances dédiées.

Toutefois, si les documents de planification sont indispensables pour veiller à la cohérence des politiques publiques sur des territoires à enjeux multiples, leurs modalités d'élaboration comme leur contenu ne permettent pas toujours d'assurer les arbitrages nécessaires à leur déclinaison sur le terrain, ni de faire face à l'émergence de contentieux. La délimitation de zonages n'est pas de nature à régler tous les conflits d'usages.

Or, la prévention du contentieux repose aussi largement sur l'existence d'un dialogue de qualité entre les acteurs locaux. Aussi convient-il de créer des lieux de concertation et de débat où chaque acteur local, gestionnaire ou usager, puisse présenter ses projets, exprimer ses préoccupations, rechercher et bâtir avec les autres parties prenantes le meilleur compromis possible. La qualité de ce dialogue est fonction de la qualité d'écoute des participants.

Ces lieux de dialogue sont en fait de plus en plus nombreux, et sans doute trop nombreux. Désormais chaque procédure nouvelle inclut son propre dispositif de concertation et de consultation. Il en résulte une impression de brouillage des discours et positions des acteurs.

Pour organiser un dialogue transversal sur un territoire donné, il ne s'agit pas de rechercher une autorité qui viendrait chapeauter toutes les instances existantes, mais de mettre en place un schéma organisationnel de gouvernance locale, lisible et accepté par toutes les parties.

La démarche de « Gestion Intégrée des Zones Côtières », appelée GIZC, répond à de telles préoccupations. Fondée sur une recommandation européenne, elle n'est formalisée par aucun texte réglementaire. C'est une démarche de régulation des conflits d'usage sur un espace donné, permettant de fédérer les acteurs locaux, y compris l'État, autour d'enjeux partagés de gestion « terre-mer », auxquels il convient d'ajouter ici les enjeux liés à la gestion « fleuve ».

Les parties prenantes d'une telle démarche sont en premier lieu les pouvoirs publics, mais aussi les acteurs socio-économiques qui gèrent le territoire, et les populations qui y vivent.

Les différentes phases de la démarche, qui s'avère en fait proche de celle d'un Agenda 21 local,⁶² sont décrites dans des publications internationales⁶³ et aujourd'hui expérimentées dans le cadre de l'appel à projets lancé par la DATAR et le Secrétariat Général de la Mer⁶⁴ en novembre 2004.

De façon simplifiée, elles peuvent être décomposées en trois grandes phases :

6.5.1 Identifier un périmètre de concertation pour la gestion intégrée des estuaires

La première difficulté rencontrée en zone estuarienne est en effet l'identification d'un «territoire estuarien». Comme analysé dans le chapitre 3, les estuaires ne forment pas des territoires uniques, bien identifiés, mais se décomposent en plusieurs territoires. Ils sont rarement porteurs d'un projet global de développement.

De l'examen des procédures⁶⁵ engagées sur le terrain, il ressort que les périmètres retenus pour les schémas d'aménagement et de gestion de l'eau (SAGE)⁶⁶ paraissent dans les estuaires constituer des territoires de réflexion pertinents, car intégrateurs des principales problématiques identifiées. Ces territoires pourraient toutefois faire l'objet d'ajustements en fonction d'autres problématiques locales jugées également prioritaires (telles la problématique des déplacements) ou de l'existence de territoires déjà constitués (pays ou communautés de villes ou communes par exemple).

6.5.2 Définir un schéma organisationnel de gouvernance locale

L'instance de pilotage de la démarche de concertation prend généralement la forme d'un comité territorial regroupant les principaux acteurs concernés (collectivités territoriales, représentants des gestionnaires et usagers, porteurs d'opérations locales, services de l'État).

De tels comités existent déjà pour la Seine où a été mis en place un comité d'estuaire dans le cadre du débat sur « Port 2000 », mais également dans des estuaires comme ceux de la Vilaine (commission géographique du SAGE) ou de la Rance (comité du contrat de baie).

Le point le plus sensible de toute démarche de concertation porte sur la désignation de la structure chargée de l'animation. C'est pour cette raison que, dans l'appel à projets GIZC, la DATAR et le Secrétariat Général de la Mer ont imposé aux candidats l'identification d'une structure porteuse, émanation directe des collectivités locales (pays, syndicat mixte, communauté d'agglomération ou de communes, délégataire des autres collectivités). L'expérience montre en effet que pour réussir ce genre de démarche, il faut que soit identifiée une structure en charge de l'animer et d'apporter les financements nécessaires à cette animation.

⁶² Un agenda 21 local est un projet de territoire où l'ensemble des politiques publiques sont articulées avec les actions privées et associatives en vue de favoriser le développement durable. Il s'appuie sur une démarche participative de projet se concrétisant dans un programme d'action évolutif. 5 critères ont été définis par le MEDD pour qualifier les agendas 21 : la participation ; la stratégie d'amélioration ; la transversalité ; la gouvernance territoriale ; l'évaluation.

⁶³ « guide méthodologique d'aide à la gestion intégrée de la zone côtière » - UNESCO – 1997 ; « des outils et des hommes pour une gestion intégrée des zones côtières » - UNESCO – 2001.

⁶⁴ « Pour une approche intégrée de gestion des zones côtières – initiatives locales et stratégie nationale » - rapport au gouvernement – 2002

⁶⁵ SCOT, SMVM, SAGE, DOCOB...

⁶⁶ ... ou de commissions géographiques « estuaires » comme dans les estuaires de la Vilaine ou de la Rance.

Là encore, l'observation sur le terrain montre les pistes qu'il serait possible de promouvoir dans les estuaires.

Dans les grands estuaires, l'existence de groupements d'intérêt public (GIP) ou de syndicats mixtes menant des travaux d'étude, de prospective ou d'observation et de suivi des milieux, ouvre la perspective d'élargir leurs missions à un travail d'animation et de concertation sous l'autorité de comités d'estuaire.

Regroupant les grandes collectivités, les ports autonomes et l'État (pour les GIP), ils peuvent être désignés comme les structures porteuses des démarches GIZC. A ce titre, il est intéressant de noter que la réflexion prospective dans l'estuaire de la Seine a conduit les principaux acteurs à envisager de transformer en 2007 le GIP Seine aval en « syndicat d'études pour l'estuaire » porté par les collectivités et les ports autonomes.

Dans les autres estuaires, c'est la structure porteuse retenue pour élaborer le SAGE qui paraît être la plus à même d'assurer cette fonction, sous réserve de l'accord des parties prenantes, et bien sûr de ses instances décisionnelles, à un tel élargissement de compétences.

Si les parties prenantes souhaitent créer un « comité d'estuaire » différent de la commission locale de l'eau (CLE) en raison de l'importance des problématiques autres que celles liées à l'eau et aux milieux aquatiques, la mission recommande que la composition de ce comité d'estuaire suive les mêmes règles que celle des CLE qui associent élus, services de l'État et usagers, et que la présidence en soit confiée à un élu désigné par le collège des collectivités locales concernées.

Ces « comités d'estuaire » auraient ainsi pour objet :

- de s'approprier les travaux déjà engagés sur le périmètre de concertation (DTA, DOCOB, SCOT, SAGE quand le comité d'estuaire n'a pas la configuration de la CLE),
- de valider les principales problématiques à traiter (dragages, envasement, inondations, gestion des zones humides, franchissements, risques technologiques...), en veillant à les hiérarchiser,
- de vérifier la cohérence des programmes d'action en cours, de les compléter en tant que de besoin,
- mais aussi de mobiliser les différents maîtres d'ouvrage sollicités qui auront à rendre compte au sein du comité de l'état d'avancement de leurs actions.

Ils auraient également à connaître les dispositifs d'information et de concertation des populations, comme le dispositif de suivi et d'évaluation, mis en place.

En fonction des problématiques, des groupes de travail thématiques sont généralement constitués pour les approfondir, analyser les solutions avancées et bâtir les compromis à proposer aux maîtres d'ouvrage, existants ou potentiels. Toujours dans un souci de simplification et d'intégration, la mission propose que soient mobilisés les groupes de travail préexistants, mis en place dans le cadre de procédures spécifiques telles que l'élaboration des DOCOB Natura 2000 ou des plans de prévention des risques.

6.5.3 *Elaborer une charte du territoire « estuaire »*

Le « territoire estuarien » ayant été précisé, le schéma de gouvernance locale arrêté, les travaux issus de l'instance de concertation doivent logiquement pouvoir se concrétiser sous la forme d'une charte de territoire. Cette charte fondée sur un diagnostic partagé du territoire⁶⁷

⁶⁷ Il s'agit généralement d'une synthèse des travaux engagés par ailleurs.

doit être conçue comme une charte d'engagement des parties prenantes sur les orientations stratégiques et les objectifs d'intervention prioritaires.

Elle doit également décrire les dispositifs prévus pour associer l'ensemble des acteurs concernés, y compris le grand public et pour assurer le suivi et l'évaluation de la démarche.

Cette charte peut se décliner en plan d'actions qui regroupe, en veillant à leur cohérence, les différentes procédures et programmes engagés sur le territoire. Elle précise les actions à mener en priorité et identifie pour chacune d'elles les maîtres d'ouvrage pressentis, ainsi que les financements attendus.

Ce plan d'actions doit être conçu, non comme un programme supplémentaire, mais comme un tableau de bord permettant de suivre et d'actualiser en permanence l'action des différentes parties prenantes au développement du territoire.

Recommandation 11

Pour favoriser le lancement d'une démarche de gestion intégrée en zones estuariennes, la mission préconise d'initier cette démarche en retenant le périmètre des SAGE d'estuaires ou de leur partie estuarienne quand le bassin est trop vaste comme périmètre de concertation, de confier aux commissions locales de l'eau ou à une commission géographique spécifique la fonction de « comité d'estuaire » en concertation avec les collectivités territoriales au premier rang desquelles les régions.

Dans le cas des grands estuaires à enjeux nationaux avérés et pour lesquels il n'est pas prévu la possibilité de transfert du domaine public fluvial aux collectivités, il paraîtrait souhaitable que, par cohérence, le comité d'estuaire spécifique soit mis en place et présidé par le préfet de région ou le préfet coordonnateur lorsque plusieurs régions sont concernées.

Yves-Marie ALLAIN



Annick HELIAS



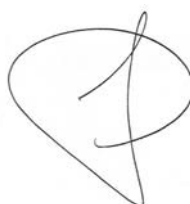
Georges RIBIERE



Francis LE DORE



René GENEVOIS



7 ANNEXES

ANNEXE 1 – LETTRE DE COMMANDE



Paris, le 11 AVR. 2005

**Le directeur de l'eau
Le directeur de la nature et des paysages**

à

**Monsieur le vice-président du conseil général des ponts et chaussées
Monsieur le chef du service de l'inspection générale de l'environnement**

Le programme de travail pour 2005 approuvé par le ministre de l'écologie et du développement durable prévoit notamment une mission conjointe CGPC et IGE sur la gestion des estuaires dans une approche communautaire. Les estuaires constituent des zones à fort enjeu stratégique pour les économies, ces zones estuariennes ont également de forts enjeux en termes d'écologie des milieux naturels. La France se doit donc, dans le respect des engagements internationaux et l'application des directives européennes, d'inscrire ces estuaires dans une stratégie de développement durable.

Vous avez bien voulu nous proposer une note de méthode qui reçoit notre accord. Nous vous demandons de désigner une mission conjointe qui examinera les moyens de bâtir une politique de développement durable appliquée aux estuaires français en s'attachant, à partir de quelques exemples concrets, à éclairer les questions auxquelles les acteurs locaux et nationaux sont confrontés, en ayant à l'esprit la prévention des contentieux communautaires.

Vous voudrez bien tenir également au courant de l'avancement de vos travaux la D4E et la DTMPI⁽⁴⁾

La mission remettra ses conclusions à l'automne 2005.

Le directeur de l'eau,

P. Berteaud

Le directeur de la nature
et des paysages,

J-M. Michel

Copie : D4E, DTMPL

*(1) Car elle pilote le groupe de travail sur les modes de
gestion des chenaux de
navigation.*
adresse postale 20, Av de Segur 75302 Paris 07 S.P.
Téléphone : 01 42 19 13 40 Télécopie : 01 42 19 13 45

Gestion des estuaires dans une approche communautaire

1 Le Contexte

Les estuaires constituent des zones à fort enjeu stratégique pour les économies nationale et régionales. Les activités industrielles et portuaires qui s'y sont développées, se développent encore ou se transforment, mobilisant souvent des investissements très lourds, sont en termes de commerce extérieur, d'emplois et d'aménagement du territoire, vitales pour le pays. La densité démographique y est en forte augmentation et la pression foncière importante. Cette tendance, qui n'est pas propre à la France, est appelée à se poursuivre.

Or, d'une manière générale, ces zones estuariennes s'inscrivent dans de grands ensembles paysagers de qualité et leur situation à l'interface terre-mer et à la rencontre des eaux continentales et marines font qu'elles constituent un milieu exceptionnel, d'un intérêt écologique irremplaçable et d'une diversité des espèces de faune et de flore qu'il convient absolument de préserver.

Les risques de conflits entre l'occupation et l'aménagement de l'espace et la conservation des milieux naturels sont réels, conduisant à des contentieux ou à des situations de pré-contentieux.

La France se doit donc, dans le respect des engagements internationaux et l'application des directives européennes, d'inscrire ces estuaires dans une stratégie de développement durable permettant, par une gestion appropriée et des objectifs clairs, de concilier la protection des zones écologiques les plus riches et le maintien de leur fonctionnalités naturelles avec le nécessaire développement de l'activité économique. Aucun acteur ne dispose, à lui seul, des leviers requis pour faire face à de tels enjeux.

2 Les objectifs

Dans ce contexte, la mission conjointe CGPC-IGE examinera les moyens de bâtir une politique de développement durable appliquée aux estuaires français en s'attachant, à partir de quelques exemples concrets, à éclairer les questions auxquelles les acteurs locaux et nationaux sont confrontés.

Elle définira tout d'abord un échantillon d'estuaires suffisamment représentatifs (*on exclura les embouchures des fleuves méditerranéens, peu soumis aux phénomènes de marées*), obtenu à partir d'un premier inventaire, d'une part des problématiques propres à chacun d'eux notamment en termes de fonctionnalités naturelles, de gestion, de difficultés rencontrées entre les projets de développement économique et les enjeux écologiques répertoriés, d'autre part des situations rencontrées de conflits communautaires et de contentieux ou de pré-contentieux.

Cet échantillon fera l'objet d'une analyse approfondie à la lumière des directives européennes, des différents contentieux en cours (et des engagements pris par la France) et de la jurisprudence existante.

Enfin la mission formulera des préconisations de nature à faciliter l'engagement d'une politique de développement durable appliquée aux estuaires français en ayant à l'esprit la prévention des contentieux communautaires.

2.1 Analyse des principaux contentieux estuariens en Europe et jurisprudence

Après avoir inventorié les principaux engagements communautaires concernant les zones estuariennes, la mission analysera plus particulièrement la jurisprudence existante en ce domaine en Europe ainsi que les situations de conflits qu'elle aura pu inventorier en France (nature des griefs, acteurs concernés, réponses apportées et difficultés rencontrées...)

2.2 Inventaire et analyse des problématiques propres à l'échantillon retenu

Pour chaque estuaire retenu, la mission établira un diagnostic des principales problématiques rencontrées par les gestionnaires français au regard des engagements européens, notamment sur l'efficacité des instruments mobilisés pour y répondre.

elle analysera les documents de prospective existants ou en projets (DTA...) et les enjeux écologiques et de développement identifiés, ainsi que la traduction de ces enjeux dans les documents de planification locale

elle relèvera les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des mesures réglementaires de protection des espaces d'intérêt écologique majeur (réserves naturelles, réserves de chasse, sites classés, sites Natura 2000...)

elle relèvera les difficultés rencontrées dans la mise en œuvre des actions ou programmes liés au développement économique (aménagement portuaires, dragages, activités industrielles et logistiques, développement aquacole ...)

elle identifiera les principaux programmes d'intervention mis en œuvre dans les estuaires et les instruments financiers mobilisés.

La mission se penchera plus particulièrement sur les points suivants :

- méthodes permettant d'identifier les enjeux naturels et économiques
- relations entre acteurs

conditions conduisant les associations à saisir la commission ou exposant la France à un contentieux.

3 La démarche

La mission se situera délibérément dans un esprit pragmatique de prévention des contentieux communautaires.

Elle rencontrera les principaux acteurs concernés (préfet maritime, préfet de région et/ou de département, autorités portuaires, collectivités, organisations socio-économiques, associations...).

Certaines thématiques pourront faire l'objet de travaux engagés sur un temps plus long (dispositifs de connaissance et de suivi du fonctionnement estuarien, outils mis en œuvre pour mener à bien la protection des sites d'intérêt écologique, techniques d'aménagement et de génie écologique ...) ou d'approfondissements dans le cadre des collèges de l'IGE et du CGPC.

4 Le calendrier

La mission remettra ses conclusions à l'automne 2005.

ANNEXE 2 – LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES ET/OU CONTACTÉES

25 mai 2005

François BLAND, Directeur de projet Natura 2000 à la Direction de la Nature et des Paysages du MEDD

31 mai 2005

Jean-Paul RIVAUD, Chef de la Mission des affaires internationales et communautaires à la Direction de l'Eau du MEDD

Bertrand GALTIER, sous-Directeur de l'intégration de l'environnement dans les politiques publiques à la Direction des Études Économiques et de l'Évaluation Environnementale du MEDD

Caroline VENDRYES, Chargée de mission

21 juin 2005

Jean-Baptiste MAILLARD, sous-Directeur des transports maritimes et fluviaux à la DTMRF du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Patricia SOUNES, Chargée de mission

28 et 29 juin 2005 (Nantes et estuaire de la Loire – estuaire de la Vilaine)

Bernard BOUCAULT, Préfet de la région Pays de la Loire, Préfet de la Loire Atlantique

Yves COLCOMBET, SGAR des Pays de Loire

Secrétaire Général de la Préfecture

Françoise NOARS, Directrice Régionale de l'Environnement Pays de la Loire

Daniel ROBBE, Chargé de mission auprès du chef de pôle environnement et développement durable à la DIREN

GIP estuaires

Jean-Marie CARTEIRAC, Directeur délégué départemental de l'Équipement de Loire Atlantique

François MARENDET, Directeur Général du Port autonome de Nantes/Saint Nazaire

François CHEVALIER, Directeur du Développement au PANSN

Gérard ETIENNE, Directeur de l'Outillage au PANSN

Bertrand GALLENNE, Chargé de l'Environnement et de l'Hydrologie au PANSN

Joseph BROHAN, Président du Comité d'estuaire de la Vilaine, Maire de Muzillac

Michel ALLANIC, Directeur de l'Institution d'Aménagement de la Vilaine

Jean-Pierre ARRONDEAU, Responsable de la politique territoriale de bassin à l'IAV

Véronique VERON, Chargée de mission Estuaire à l'IAV

12 juillet 2005

Guy MERRHEIM, Préfet à l'Inspection Générale de l'Environnement

Thierry LAVOUX, Chargé d'Inspection générale à l'IGE

20 et 21 juillet 2005 (La Rochelle, Rochefort et estuaire de la Charente)

Michel HEUZE, sous-Préfet de Rochefort

Pierrick MARION, Chef du Service Nature, sites et paysages à la DIREN Poitou-Charentes

Bernard BUISSON, Directeur Départemental de l'Équipement de Charente-maritime

Denis ROUSSIER, Directeur Départemental-Adjoint de l'Équipement de Charente-maritime

Paul ANDRE, Chef du service Urbanisme et Habitat à la DDE

Jacques FAZILLEAU, Capitaine côtier

Bruno TOISON, Délégué régional Centre-Atlantique du Conservatoire du Littoral

Jean-Louis FROT, vice-Président du Conseil Général de Charente-maritime

Bernard GRASSET, Maire de Rochefort

6 septembre 2005 (Rouen, Le Havre et estuaire de la Seine)

Daniel CADOUX, Préfet de la région Haute-Normandie, Préfet de la Seine maritime

Claude MOREL, Secrétaire Général de la Préfecture de la Seine maritime

Pascal SANJUAN, Secrétaire Général pour les Affaires Régionales

Jean-Luc VINAULT, Chargé de mission au SGAR

Philippe DUCROCQ, Directeur Régional de l'Industrie et de l'Environnement Haute-Normandie

Monsieur MAL VAUD, Délégation régionale de la Ligue pour la Protection des Oiseaux

Paul SCHERRER, Directeur Technique du Port autonome du Havre

Pascal GALICHON, Chef du Service des Dragages et de l'Hydrographie

27 et 28 septembre 2005 (Bordeaux et estuaire de la Gironde)

François PENY, Secrétaire Général de la Préfecture de Gironde

Frédéric MAC KAIN, Secrétaire Général aux Affaires Régionales

Paul MERY, Chargé de mission au SGAR

Xavier CHAUVIN, Chargé de mission Littoral Aquitain au SGAR

Jérôme LAURENT, Directeur Régional Adjoint de l'Environnement

André GESTA, Chef de la Mission Littoral à la DIREN

Hervé SERVAT, Chef du service Eau et milieux aquatiques à la DIREN

Pierre QUINET, Chef du Service Nature, Espaces et Paysages à la DIREN

Jean-Michel COUDESFEYTES, Chef du Service Impacts, financements et évaluation

Marie-Luce BOUSSETEAU, Directrice Déléguée de l'Équipement

Guillemette ROLLAND, Déléguée régionale Aquitaine du Conservatoire du Littoral

Philippe DEISS, Directeur Général du Port autonome de Bordeaux

Antoine de CAMBOURG, Directeur de l'Aménagement et de l'Environnement au Port Autonome

Philippe PLISSON, Vice-Président du Conseil Général de la Gironde, Président délégué du Syndicat Mixte Interdépartemental pour le Développement Durable de l'Estuaire (SMIDDEST)

Jérôme BARON, Directeur du SMIDDEST

6 octobre 2005

Jacqueline RABIC, Secrétaire Générale du Syndicat des pêcheurs professionnels de la Gironde

12 octobre 2005 (réunion du Collège Espaces naturels de l'IGE)

Isabelle SEROIN, Administratrice dans l'Unité de l'application du droit communautaire à la Direction Générale de l'Environnement de la Commission Européenne

28 octobre 2005

Jean-Baptiste MAILLARD, sous-Directeur des transports maritimes et fluviaux à la DTMRF du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

Isabelle VINCENT, Chef du bureau du développement économique des transports maritimes et fluviaux

Patricia SOUNES, Chargée de mission

François BLAND, Directeur de projet Natura 2000 à la Direction de la Nature et des Paysages du MEDD

8 et 9 novembre 2005 (Bruxelles)

Patrick VERHOEVEN, Secrétaire Général de l'European Sea Ports Organisation (ESPO)

Roel HOENDERS, Conseiller

Félix LEINEMANN, Administrateur Transport maritime, navigation intérieure et ports (Dir G) à la Direction Générale des Transports et de l'Énergie

Julio de la CUEVA ALEU, Administrateur

Nicholas HANLEY, Chef d'Unité Nature et Biodiversité (Direction B) à la Direction Générale de l'Environnement

Marie-Claude BLIN, Chef d'Unité adjoint

Michaël O'BRIEN, Administrateur

Isabel LOURENCO de FARIA, Administrateur

15 décembre 2005

Alain PLAUD, Délégué Général de l'Union des Ports Autonomes et des Chambres de Commerce et d'Industrie Maritimes (UPACCIM), vice-Président de l'ESPO

Olivier LEMAIRE, Secrétaire Général de l'Association Internationale Villes Ports (AIVP)

19 décembre 2005

Pierre-Alain ROCHE, Directeur des Transports Maritimes, Routiers et Fluviaux à la DGMT du Ministère des Transports, de l'Équipement, du Tourisme et de la Mer

20 décembre 2005

Michel METAIS, Directeur Général de la Ligue pour la Protection des Oiseaux

6 janvier 2006

Gilles CROSNIER, Administrateur à la DG Environnement, chargé d'animer le groupe de travail Hydromorphologie de la DCE

Jacques BORIES, Directeur des études, de la prospective et de l'évaluation environnementale à l'Agence de l'Eau Seine-Normandie

Yves MERILLON, Directeur de l'évaluation et de la prospective à l'Agence de l'Eau Loire-Bretagne

9 janvier 2006

François SIMONET, Chef du Service connaissance et planification à l'Agence de l'Eau Adour-Garonne

16 janvier 2006

Françoise NOARS, Directrice Régionale de l'Environnement Pays de la Loire

17 mars 2006

Benoist BUSSON, France Nature Environnement

7 avril 2006

Claude GRESSIER, Président de la section des Affaires économiques du CGPC

11 avril 2006

Jean-Marc MICHEL, Directeur de la Nature et des Paysages au MEDD

ANNEXE 3 – LISTE DES ESTUAIRES FRANÇAIS METROPOLITAINS

Source : « les estuaires français » - actes de colloques 1997

(Ministère Environnement – Hydrosystèmes – IFREMER)

Département	Nom de l'estuaire (ou du fleuve)	Débit moyen estimé	Département	Nom de l'estuaire (ou du fleuve)	Débit moyen estimé
Pas-de-Calais	Aa-West	6	Finistère	<u>Morlaix</u>	2
	Canal de Calais	5		Penzé	3
	<u>Liane</u>	5		Horn	1
	Canche	12		Abers	2
Somme	Authie	8		Elorn et <u>Aulne</u>	29
	Baie de Somme	34		Aven	4
	Bresle	5		Dourduff	-
Seine maritime	Argues	7		Gouessant	3
	Scie	1		Goyen	1
	<u>Seine</u>	400		Pont-l'Abbé	1
Eure	Risle	20		<u>Odé</u>	8
Calvados	Touques	13		Laïta	12
	Dives	15	Morbihan	Scorff	4
	<u>Orne</u>	27		Blavet	22
	Seulles	2		Auray	2
	Aure	1		<u>Vilaine</u>	91
Manche	<u>Vire</u>	21	Loire-Atlant	<u>Loire</u>	935
	<u>Douve</u>	8	Vendée	Vie	-
	Saïre	17		<u>Auzance</u>	-
	Divette	1		<u>Lay</u>	2
	Ay	-		Sèvre niortaise	2
	<u>Sienne</u> et Soulle	3	Charente-mar	Charente	50
	Sée	3		Seudre	1
	<u>Sélune</u>	4	Gironde	<u>Gironde</u>	780
	Couesnon	5	Landes	Leyre	5
Ille-et-Vilaine	Rance	9	Pyrénées-Atlant	Adour	250
Côtes-d'Armor	<u>Arguenon</u>	3		Bidassoa	-
Côtes-d'Armor	Le ff et <u>Trieux</u>	7		Nivelle	7
	Légué	4			

- les fleuves soulignés sont les fleuves concernés par le décret fixant la liste des communes riveraines d'estuaires considérées comme littorales. Deux fleuves ne figurent pas dans la présente liste : le Winereux (Pas-de-Calais) et le Jaudy (Côtes-d'Armor).

- les fleuves en gras sont les fleuves dont les sections à l'embouchure ne sont pas transférables aux collectivités.

ANNEXE 4 - FICHES PAR ESTUAIRE

ESTUAIRE DE LA SEINE

L'estuaire s'entend pour la seule partie située en aval du pont de Tancarville comprenant le fleuve lui-même et l'ensemble des zones terrestres et humides limitées par le pied des coteaux calcaires des rives nord et sud soit environ 30.000 hectares.

Ce territoire est partagé entre deux Régions administratives, Basse-Normandie et Haute-Normandie, trois Départements, le Calvados, la Seine Maritime et l'Eure, deux Ports Autonomes, le Havre et Rouen, et concerne également trois Chambres de Commerce et d'Industrie. C'est dire si l'harmonisation d'un tel ensemble aux responsabilités imbriquées est parfois rendue difficile.

C'est sur ce territoire que sont concentrés les problèmes ayant fait l'objet d'une condamnation de la France par la Cour de Justice des Communautés Européennes en mars 1999 à la suite d'une série de plaintes déposées en 1991 par des associations estimant que les mesures prises par l'Etat en termes de protection des oiseaux et d'évaluation de l'impact des grands projets portuaires étaient insuffisantes. Ce contentieux, toujours pendant fin 2003, a justifié en avril 2004 la demande des ministres chargés de l'Equipeement et de l'Environnement d'une mission conjointe de leurs inspections, pour vérifier l'état d'avancement et les conditions de bonne fin des engagements pris par la France vis à vis de la Commission Européenne (rapport conjoint remis aux ministres le 28 octobre 2004).

Ce contentieux a été classé en juillet 2005 lors d'une réunion des commissaires concernés. La Commission, et notamment sa Direction Générale Environnement, restent cependant très vigilantes vis à vis de l'exécution, en cours d'achèvement, des dernières mesures compensatoires aux travaux de Port 2000.

Port 2000, le nouveau terminal à conteneurs du port du Havre, situé au sud des installations actuelles, est un grand projet qui se développe, par emprise sur l'embouchure du fleuve, sur une longueur de plus de 4 kilomètres. Il pourra accueillir à terme 12 postes à quai. Le trafic de conteneurs du port du Havre, en plein développement, pourrait ainsi atteindre plus de 5 M EVP⁶⁸. Les deux premiers postes sont prêts à entrer en service. L'activité du port du Havre, avec, en 2005, un trafic de 75 millions de tonnes de marchandises (dont 2 M EVP) et 37.000 emplois directs et indirects, ainsi que son futur développement, représentent pour la région un enjeu économique majeur. Les importants intérêts ornithologiques et floristiques localisés dans l'estuaire ainsi que les vasières et leur rôle déterminant dans la production halieutique représentent quant à eux une richesse à préserver absolument.

Une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA), qui couvre un domaine plus vaste que le territoire délimité ici, a été engagée par l'Etat pour fixer les grandes orientations à terme de 15 à 20 ans en matière d'aménagement et de protection. Il conviendra de rester particulièrement attentif au fait que soient justement évalués les impacts des grands projets portuaires futurs afin d'éviter, ou de compenser, d'éventuelles ruptures dans les échanges hydrauliques et biologiques des zones concernées qui entraînent toujours un découpage de l'espace très préjudiciable à l'équilibre de l'écosystème.

Impression générale de la mission :

Ni la Mission d'études de la Basse-Seine (MEBS), ni l'Etablissement Public de Basse-Seine (EPBS), dont l'intervention se concentre sur le foncier, n'ont pleinement réussi à être la structure porteuse d'un dialogue pérenne entre les différents acteurs pour porter une vision partagée du devenir de l'estuaire. Les études du SAUM de l'estuaire pilotées par la MEBS à la fin des années 70 ont toutefois grandement contribué à une meilleure connaissance des milieux estuariens et à une certaine maturation des esprits. C'est, plus récemment, l'animation faite autour des programmes de recherche, comme le PIREN et Seine-aval, qui semble avoir le plus contribué au développement d'une approche intégrée de la gestion de l'estuaire et d'une concertation entre les acteurs sur cette problématique.

⁶⁸ Equivalent vingt pieds (conteneurs de 10 T)

Concernant un très vaste territoire, l'élaboration de la DTA, même si elle ne semble pas non plus avoir véritablement mobilisé les acteurs locaux sur un projet de territoire dont les dimensions les dépassent, a été un lieu important d'échanges et de débats. C'est en fait le projet de Port 2000 au Havre, du fait de ses enjeux économiques et de ses impacts sur l'estuaire, qui a été le déclencheur d'une véritable concertation sur les perspectives de développement de l'embouchure de l'estuaire et ses conséquences pour l'ensemble des acteurs et des populations concernées, et c'est le suivi des mesures compensatoires de Port 2000 qui fournit les raisons de pérenniser des instances de concertation et de gestion intégrée de l'estuaire.

C'est ainsi, et dans le cadre de l'élaboration de la DTA, qu'ont été mis en place un Conseil d'estuaire, ainsi qu'un Comité scientifique, pour respectivement conduire et éclairer un développement durable de ce territoire associant l'ensemble des acteurs.

Il est cependant révélateur de la fragilité de ce dispositif de constater que, dans le cadre de l'appel à projets sur la Gestion Intégrée des Zones Côtières, deux structures se sont portées candidates sans apparemment se concerter, le groupement d'intérêt public « estuaire » et la ville du Havre, et que l'Etat a dû intervenir pour les inviter à se regrouper autour d'un seul et unique projet.

ESTUAIRE DE LA VILAINE

La Vilaine draine le tiers de la Bretagne (10 400 km²). Son embouchure est située dans le Morbihan, mais la marée jusqu'en 1970 remontait profondément à l'intérieur des terres jusqu'aux marais de Redon, ville localisée à la jonction des 3 départements d'Ille-et-Vilaine, de Loire-Atlantique et du Morbihan.

Le fonctionnement de l'estuaire a été profondément marqué par la construction du barrage d'Arzal, non loin de son embouchure (10 km environ), limitant ainsi la remontée des eaux marines et provoquant surtout un accroissement important de la sédimentation, dépassant toutes les prévisions des études scientifiques initiales (22 millions de m³ de vases).

Le barrage d'Arzal constitue également l'ouvrage de franchissement le plus en aval sur la rivière. Aucune ville importante ne s'est développée entre la mer et Redon ; rives escarpées et marais, voies de communication difficiles ont longtemps limité la pression urbaine et touristique à quelques ports et bourgades.

Cet estuaire est en fait géré depuis plus de 40 ans par une structure de coopération interdépartementale regroupant les 3 départements concernés : l'Institut d'aménagement de la Vilaine (IAV). Sa création en 1961 répondait à un objectif prioritaire de maîtrise de l'eau, ainsi qu'à un objectif plus général d'aménagement global de la Basse-Vilaine (lutte contre les inondations, assèchement des marais pour l'agriculture, navigation commerciale...), mais ce sont les objectifs secondaires qui ont connu de réels résultats : le développement touristique avec la plaisance et l'approvisionnement en eau potable à partir de la réserve d'eau créée en amont du barrage.

A la fin des années 1990, la problématique estuarienne était loin d'être au cœur de la réflexion des acteurs locaux, et même de celle engagée dans le cadre du schéma d'aménagement et de gestion des eaux (SAGE) de la Vilaine, davantage tournée vers des objectifs de restauration de la qualité des eaux continentales. Pour les acteurs de la Commission Locale de l'eau (CLE), les trois enjeux de l'estuaire concernaient la gestion de la réserve d'eau douce de 50 millions de m³ pour l'approvisionnement en eau potable de la région (usine de Férel), la gestion des zones humides, notamment en amont du barrage, et la maîtrise des inondations à Redon.

Pourtant l'estuaire allait rapidement constituer un sujet d'intérêt majeur suite à la mobilisation des élus riverains contre son envasement et les conséquences sur les activités économiques des communes riveraines avec la transformation en 2000 de la commission géographique initiale de la CLE en Comité d'estuaire.

Les travaux du Comité d'estuaire ont permis, avec l'appui d'un ingénieur en charge de leur animation et d'un comité scientifique, de développer :

- l'acquisition des connaissances sur le phénomène d'envasement (modèle hydro-sédimentaire ; exploitation des données bathymétriques),
- un programme d'intervention contre l'envasement de l'estuaire aval (accès aux ports, entretien des chenaux, déplacement des établissements mytilicoles...), après débat sur les méthodes à utiliser,
- le suivi de la qualité des eaux estuariennes en liaison avec IFREMER,
- l'information de tout un chacun grâce notamment à une mise en ligne sur Internet de tous les documents produits, gage de transparence des travaux.

L'IAV participe également aux procédures de veille et d'alerte en tant que gestionnaire du barrage (crues et étiages en amont).

La concession par la région Bretagne d'un large tronçon de la voie navigable est venue affirmer la légitimité de l'IAV sur une partie importante du bassin de la Vilaine lui conférant un statut d'établissement public territorial de bassin (EPTB), voire de communauté locale de l'eau. Tout en conservant ses missions d'aménagement, l'IAV est ainsi devenu l'opérateur du SAGE, lui permettant sous l'autorité de la Commission Locale de l'Eau, de définir et mettre en œuvre avec l'ensemble des maîtres d'ouvrage concernés, une politique de gestion intégrée et concertée du bassin, et de l'estuaire en particulier.

Impression générale de la mission :

De son déplacement sur l'estuaire de la Vilaine, la mission a particulièrement retenu l'intérêt de la démarche de gestion participative engagée dans le cadre du SAGE par l'Institut d'aménagement de la Vilaine (IAV). La mise en place du Comité d'estuaire a permis aux acteurs et usagers locaux de mieux comprendre le fonctionnement du barrage et ses impacts, s'approprier les enjeux de l'approvisionnement en eau potable, et surtout se rencontrer et confronter leurs pratiques (nouveau règlement d'eau pour le barrage, mesures pour améliorer la qualité des eaux estuariennes, mesures pour le suivi de l'envasement).

C'est donc bien la procédure SAGE, même si c'est avec un long historique de difficultés et de débats, qui a permis de faire émerger les enjeux estuariens non identifiés comme majeurs lors de son lancement.

ESTUAIRE DE LA LOIRE

Plus long fleuve de France avec 1012 kilomètres et un bassin versant qui occupe 1/5 du territoire métropolitain, la Loire amène à l'océan Atlantique, en moyenne annuelle, 25 milliards de m³ d'eau douce, avec des variations considérables de débit, de 100 m³/s à 6 400 m³/s. L'océan rentre profondément dans le fleuve avec une onde de marée qui peut être ressentie à plus de 95 km de l'embouchure, jusqu'à la ville d'Ancenis, soit une trentaine de kilomètres en amont de Nantes.

Le groupement d'intérêt public (GIP) Loire Estuaire considère, pour une bonne compréhension des phénomènes estuariens, que l'estuaire « remonte » jusqu'à l'embouchure de la Maine, avec un découpage en trois grandes zones, de l'aval à l'amont :

- l'estuaire externe purement marin situé en aval du pont de Saint-Nazaire,
- l'estuaire moyen de Saint-Nazaire jusqu'à Nantes,
- l'estuaire interne, en amont de Nantes, autrefois purement fluvial mais subissant actuellement périodiquement des remontées d'eau salée.

Par ailleurs de vastes zones humides, de l'ordre de 40 000 hectares, sont en contact et en relation avec le fleuve par un réseau très complexe de rivières, chenaux, canaux mis en place dès le Moyen Age : le lac de Grand-Lieu et l'ensemble des marais de Vue sur la rive sud, et en rive nord, les marais de Donges ; Montoir et la Grande Brière.

Circonstance a priori favorable, l'ensemble de ces territoires estuariens se situe dans un même département, celui de Loire-Atlantique, région Pays de la Loire. Le décret d'application du 29 mars 2004 de la loi dite littoral, inclut 9 communes de l'estuaire.

Navigué depuis des millénaires, l'estuaire a connu un nombre croissant de navires hauturiers à partir du XVIII^e siècle, lorsque Nantes devient l'un des grands ports du commerce triangulaire, avec un avant-port en rive sud à Paimbœuf. Au cours du dernier siècle, de nombreux travaux ont été entrepris pour faciliter l'accès des navires jusqu'à Nantes, puis devant l'augmentation des tonnages et des tirants d'eau, des quais sont créés en aval.

Gérées par le Port autonome de Nantes-Saint-Nazaire, les installations portuaires et industrielles sont actuellement réparties de façon discontinue le long du fleuve entre Nantes et Saint-Nazaire, avec :

- en aval immédiat de Nantes, Cheviré (environ 4 km en rive gauche) et Roche Maurice (environ 8 km en rive droite),
- puis, sur près de 9 km en rive droite, le terminal pétrolier de Donges, puis 7 autres terminaux, dont un terminal gazier, sur Montoir.
- également sur la rive droite, sur la partie maritime de l'estuaire, le port de Saint-Nazaire avec deux bassins à flot et des formes de construction navale.

Le trafic du port autonome en 2005 a atteint 34,5 millions de tonnes.

Bien que très secondaires, sauf pour les populations locales riveraines, de petits ports, tout au long de l'estuaire, avec une cale et quelques aménagements sommaires, abritent quelques bateaux, dont ceux pour la pêche en Loire y compris celle à la civelle (cf. estuaire de la Charente).

Sur le fleuve lui-même, deux points majeurs sont préoccupants :

- l'abaissement de la ligne d'étiage, de l'ordre de 3 mètres au droit de Nantes pose de nombreux problèmes de tenue des berges et d'un certain nombre de constructions dont les quais. Par ailleurs, le volume oscillant s'est largement accru augmentant les courants et perturbant de façon notable le système estuarien. Les causes sont multiples, notamment le creusement du chenal et surtout les prélèvements excessifs de sable sur le tronçon en amont de Nantes jusqu'à l'embouchure de la Maine.
- la remontée du bouchon vaseux ainsi que l'augmentation de sa dimension. En effet, lors des grandes marées de fin d'été, il peut atteindre 35 à 40 km de long. Compte tenu de la raréfaction de l'oxygène à l'intérieur du bouchon, il devient fatal pour de nombreux poissons migrants.

Parmi les enjeux majeurs, la mission a retenu :

- assurer le développement des infrastructures du port et plus particulièrement son extension à Donges Est, et offrir des possibilités nouvelles aux industriels souhaitant utiliser le fleuve comme moyen de communication (cf. Airbus à Saint-Nazaire),
- rechercher un nouvel équilibre hydraulique et biologique du fleuve, en garantissant l'accès au port de Nantes, en maintenant les vasières, en n'aggravant pas les risques lors des crues, en prenant en compte les besoins économiques,
- conserver les zones humides et agricoles de l'estuaire, trouver des solutions alternatives à la déprise agricole, résister à la pression urbaine d'une agglomération, Nantes Saint-Nazaire, de l'ordre de 800 000 habitants, permettre la réalisation de grandes infrastructures comme un nouveau pont sur l'estuaire moyen.

Après la disparition de l'OREAM (Organisme Régional d'Études et d'AMénagement) de Nantes-Saint-Nazaire, pour cause de décentralisation, les acteurs locaux ont pris l'initiative de créer une association, l'Association Communautaire de l'Estuaire de la Loire (ACEL). Conçue comme une structure politico-économique locale d'influence, elle regroupe la Région, le Département, les Villes de Nantes et Saint-Nazaire, les deux Chambres de commerce, le Port autonome et l'Union maritime de Basse-Loire. Sans pouvoir direct, sans périmètre précis, elle a cherché il y a quelques années à se

placer comme l'élément moteur du devenir de l'estuaire, notamment vis à vis des conflits et blocages à base environnementale.

Aujourd'hui, l'association est moins active qu'auparavant. Parmi les raisons qu'il est possible d'avancer, on peut citer la reprise d'initiative de l'État par le biais de l'élaboration de la DTA⁶⁹, la création d'un GIP « Estuaire », les évolutions politiques et institutionnelles locales (Communautés d'agglomération, émergence des pays...), sans toutefois que ces évolutions ne se traduisent encore par une véritable dynamique de projet global de territoire et de gestion concertée de l'estuaire.

Impression générale de la mission :

Il est très difficile d'appréhender visuellement l'ampleur du territoire estuarien, sa complexité hydrographique et hydrologique, car la plaine alluviale peut s'étendre sur plus de 10 km de large, sans points hauts dominants. La descente de la Loire, en bateau, de Nantes à Saint-Nazaire, puis le retour par le train par la rive nord au travers des marais de Montoir et de Donges, puis à compter de Savenay au pied du Sillon de Bretagne, ont néanmoins permis à la mission de découvrir une partie des paysages et d'approcher les divers enjeux de ce territoire estuarien.

Malgré l'appartenance à un seul département, une seule région, l'existence d'un port autonome unique Nantes-Saint-Nazaire, le contexte manque de lisibilité :

- un territoire vaste et complexe, sans maître d'ouvrage unique, avec a priori des enjeux contradictoires entre le développement économique, portuaire, urbain et celui de sauvegarde et protection des milieux, des paysages et des us et coutumes,

- une position de l'État difficile, avec

- une Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) toujours en cours d'approbation,

- une absence de réponse formelle de l'Etat central sur le projet d'extension du port sur Donges Est,

- une difficulté de vision commune et partagée des divers services et établissements publics de l'Etat

La rédaction du SAGE de l'estuaire de la Loire et des documents d'objectifs dans le cadre de Natura 2000 offre l'opportunité d'établir un document prospectif et dynamique de gestion, intégrant l'ensemble des contraintes actuelles et potentielles pesant sur le territoire et définissant une véritable politique de préservation des milieux estuariens qui anticipe, dès à présent, les mesures compensatoires qui devraient s'avérer nécessaires lors de la réalisation de Donges Est et d'un nouveau franchissement de la Loire, grandes infrastructures inscrites dans la DTA.

Les programmes d'action qui découleront de cette réflexion prospective, ont vocation à être intégrés dans le Programme interrégional Loire Grandeur Nature, comme dans le programme de recherches confié au GIP Loire Estuaire.

ESTUAIRE DE LA CHARENTE

L'estuaire de la Charente, de dimension moyenne environ 25 kilomètres de long, peut être qualifié de territoire patrimonial plus que de véritable espace économique : il ne fait pas l'objet de contentieux communautaire, ce qui ne veut pas dire qu'il est exempt de conflits, notamment d'usage des sols et de pression foncière ou d'enjeux qualitatifs comme l'eau et les paysages.

Sa principale caractéristique, sur l'axe La Rochelle/Rochefort, est son attractivité, notamment touristique (mer, climat, patrimoine, paysages), qui engendre de fortes pressions démographiques et

⁶⁹ Circulaire interministérielle du 23 juillet 1996, lancement officiel en CIADT du 15 décembre 1998, enquête publique en avril-mai 2005.

foncières, alors même que les zones de diversité biologique –notamment les marais- sont importantes (plus de 4000 hectares en zones Natura 2000).

L'application de la loi littoral et l'élaboration des PLU constituent les instruments indispensables pour tenter de gérer ces territoires de façon équilibrée. Ce territoire compte huit communes « estuariennes », au sens du décret du 29 mars 2004 d'application de la loi littoral.

La gestion de la ressource en eau y est délicate, entre besoins en eau potable, en irrigation agricole et surtout en qualité pour l'ostréiculture. La qualité des systèmes aquatiques et des zones de marais nécessite de conserver un débit d'étiage minimum : elle constitue un enjeu majeur pour la puissance publique, avec la prévention des risques de submersion marine et d'inondation.

A la mesure des moyens des communes concernées, les projets d'aménagement sur l'estuaire de la Charente sont plutôt modestes, mais pas sans ambition. Porté par une sensibilisation collective à la qualité patrimoniale de ce territoire, le Pays Rochefortais a préparé un dossier pour son inscription au Patrimoine mondial de l'UNESCO au titre de son ensemble de fortifications.

On trouve aussi un projet de reconversion d'un ancien site pyrotechnique de l'armée en site de loisirs, notamment nautiques, une autre zone de loisirs avec aménagement de plan d'eau, la construction d'ouvrages de protection contre les inondations, tandis qu'un projet de terminal multi-activités a été abandonné. Enfin, un schéma de plaisance, porté par la Communauté d'agglomération du pays rochefortais, pour la construction de ports à sec est à l'étude.

Il faut enfin signaler que du fait de la taille relativement modeste de l'estuaire, conjugué avec les mouvements de la marée, les activités présentes n'ont justifié aucun dragage artificiel de l'estuaire de la Charente.

Impression générale de la mission :

La mission a remonté à l'été 2005 l'estuaire en bateau de Fouras, son embouchure, au port de commerce de Rochefort, soit environ 20 kilomètres, mais n'a pu, faute de temps, atteindre le port de Tonny-Charente, 5 kilomètres plus loin, limite amont de l'estuaire.

L'impression qui s'en dégage est un espace paysager de grande qualité, très peu aménagé, ponctué de nombreux carreaux de pêcheurs et de leurs cabanes, relativement peu fréquenté –même en ce mois de juillet-, avec des milieux naturels plutôt bien entretenus, générant une importante population d'oiseaux, et une eau d'apparence propre. Les menaces sur ce territoire ne sont pas manifestes, ce que les interlocuteurs ont tous confirmé à la mission.

ESTUAIRE DE LA GIRONDE

L'estuaire de la Gironde est constitué par le jonction au bec d' Ambès (à 70/75 km de l'embouchure) des 2 réseaux hydrographiques de la Garonne et de la Dordogne. Avec, dans sa plus grande largeur 12 km, il est considéré comme le plus grand estuaire d'Europe.

La Gironde est de longue date le siège d'une importante activité maritime et portuaire, organisée autour de la métropole bordelaise et permise par l'amélioration progressive des accès maritimes. Le Port Autonome de Bordeaux, port d'estuaire, comporte d'importants sites industriels et portuaires en fond d'estuaire, à plus de 100 km de la mer (Bordeaux-Bassens et Ambès) et quelques sites spécialisés plus à l'aval : Pauillac, Blaye et Le Verdon, avec son terminal conteneurs, seul site à bénéficier d'un accès direct à l'océan et de profondeurs nautiques importantes. Son trafic, après plusieurs années d'attente, a atteint en 2005 un tonnage de 8,7 Mt, soit une augmentation de près de 7%.

L'estuaire de la Gironde, partagé entre deux régions administratives, est aussi l'un des mieux préservés du point de vue écologique, voire le dernier grand estuaire « naturel » d'Europe de l'Ouest. La qualité de ses milieux naturels se traduit notamment par la subsistance de l'esturgeon européen, espèce prioritaire au niveau européen, et par la présence du cortège des poissons migrateurs français d'intérêt patrimonial (anguilles,...). L'estuaire, avec les zones humides associées, représente aussi un enjeu

important pour l'avifaune (busards, hérons,...). D'où l'importance des enjeux liés à la mise en application des directives européennes sur l'environnement (Natura 2000).

Les principaux sujets sur lesquels les intérêts économiques et d'environnement pourraient entrer en conflit sur l'estuaire de la Gironde concernent les extractions de granulats en particulier certains dossiers déposés pour de nouvelles autorisations et, à un degré moindre, les dragages d'entretien que le port de Bordeaux réalise afin d'entretenir les profondeurs nautiques de son chenal d'accès ainsi que des postes à quai. Ces difficultés ont été soulevées à l'occasion des discussions sur le zonage Natura 2000 de l'estuaire.

Les dragages sont globalement moins mis en cause que les extractions dans le cadre de la protection de l'esturgeon. En effet, le chenal est l'endroit de l'estuaire où les profondeurs et les courants sont naturellement les plus forts, facteurs défavorables au développement de la faune benthique dont l'esturgeon se nourrit au cours de son développement.

Il est à noter par ailleurs que la Gironde fait l'objet d'une pollution par les métaux lourds, notamment le cadmium, dont l'origine se situerait dans un site industriel désaffecté au niveau d'un affluent du Lot. Cette pollution, si elle ne fait que transiter par l'estuaire, n'en constitue pas moins un risque pour les espèces qui y vivent et surtout pour les cultures ostréicoles de Charente-Maritime, peu éloignées de l'embouchure de la Gironde.

A la différence de la Seine et de la Loire, il n'a pas été engagé, jusqu'à présent, en Gironde de démarche DTA.

Cependant, un programme global de développement 2000-2006 a reçu le soutien du Gouvernement lors du CIADT de Limoges du 9 Juillet 2001 dans le prolongement du programme «estuaire» retenu en 1999 dans le cadre du programme d'initiative communautaire LEADER II.

Un syndicat mixte associant les deux régions et les deux départements concernés a été constitué en 2001 pour en accompagner la mise en œuvre et favoriser l'application des principes du développement durable à ce territoire. Le SMIDDEST (Syndicat Mixte pour le Développement Durable de l'Estuaire de la Gironde) est également maître d'ouvrage d'une charte paysagère et environnementale, qui est en cours de réalisation.

Cette charte, qui sera le document de référence des différentes collectivités en matière de politique environnementale, doit constituer un cadre de cohérence pour les différents projets du programme de développement.

Le SMIDDEST a également été retenu pour être la structure porteuse du SAGE de l'estuaire de la Gironde. Son périmètre a été arrêté par les deux Préfets ; la commission locale de l'eau (CLE) est en cours de constitution

Impression générale de la mission :

Structure jeune, le SMIDDEST a des difficultés à fédérer l'ensemble des collectivités locales autour d'une vision globale du devenir de l'estuaire, les pays, les communautés de communes comme la communauté de l'agglomération bordelaise préférant se mobiliser sur leur propre projet de territoire. Ainsi, l'actuel programme global de développement apparaît avant tout comme un simple regroupement de projets locaux autour de la valorisation touristique de l'estuaire. Le SMIDDEST a toutefois pour ambition d'être progressivement porteur d'un développement durable de l'estuaire.

La procédure SAGE avec la constitution d'une Commission Locale de l'Eau devrait permettre de mieux impliquer les collectivités, mais aussi l'ensemble des acteurs socio-économiques et associatifs, autour de la gestion de la ressource en eau et des milieux aquatiques de l'estuaire.

<p>Pour la Loire, la Vilaine et la Gironde, la mission attire l'attention sur le délicat problème de la pêche à la pibale (ou civelle), dont tous les interlocuteurs ont parlé en termes inquiets quant aux conséquences d'une surpêche quasi avérée - braconnage ou pas - dont cette espèce est l'objet.</p>
--

ANNEXE 5 - BIBLIOGRAPHIE ET RÉFÉRENCES

- * Les estuaires – la gestion intégrée des zones côtières – Alain Miossec – Bulletin de l'association des géographes français – juin 1992
- * Les estuaires français - Evolution naturelle et artificielle – Actes du séminaire national – IFREMER – novembre 1997
- * Gérer les sites Natura 2000 – Brochure de la Commission Européenne - 2000
- * Livre Blanc sur la politique européenne des transports à l'horizon 2010 – Commission Européenne - 2001
- * Evaluation des plans et projets ayant des incidences significatives sur des sites Natura 2000 - Brochure de la Commission Européenne – novembre 2001
- * Projet de Directive Territoriale d'Aménagement de l'estuaire de la Seine – Préfecture de régions Basse-Normandie et Haute Normandie – janvier 2003
- * Environmental code of practice – ESPO/UPACCIM – septembre 2003
- * Aestuaria, cultures et développement durable, *Les dossiers d'Ethnopôle, pour une géoarchéologie des estuaires*, coordination Loïc Ménanteau et Alain Gallicé, 2004, n°5.
- * L'estuaire de la Seine en 2025 - Démarche prospective pilotée par l'Agence de l'Eau Seine-Normandie pour le compte du Conseil de l'estuaire – septembre 2004
- * L'estuaire de la Seine – Rapport du Conseil Général des Ponts et Chaussées et de l'Inspection Générale de l'Environnement (CGPC 2004-0080-01/IGE 04-013) - octobre 2004
- * Le cluster maritime français – Brochure de l'Institut Français de la Mer - 2005
- * Projet de Directive Territoriale de l'estuaire de la Loire – Préfecture de la Région Pays de la Loire – avril 2005
- * Note interprétative de la DG Envir sur les estuaires, remise au Comité Habitats du 21 avril 2005 (non officiellement approuvée)
- * La prévention des contentieux communautaires – Rapport de l'Inspection Générale de l'Environnement (IGE/05/019) – novembre 2005
- * Rapport d'audit de modernisation Natura 2000 – Rapport conjoint IGE/05/060 – IGAS 2005-178 - CG Mines /15/2005 - CG Gref 2355 - CG PC 2005/0431/01 – décembre 2005
- * Economie de la Mer – Conférence du journal Les Echos – décembre 2005
- * Droits maritimes – Jean-Pierre Beurier – Dalloz - 2006
- * Site Internet de la Fondation ECOPORTS (créée en 1999 – siège à Amsterdam)

ANNEXE 6

NOTE DE TRAVAIL DE LA DG ENVIR - COMITE HABITATS DU 21 AVRIL 2005

INTERPRETATION NOTE ON "ESTUARIES" (HABITAT TYPE 1130), WITH A VIEW TO AIDING THE SELECTION/DELIMITATION AND PROTECTION/MANAGEMENT OF SITES OF COMMUNITY INTEREST HOSTING THIS HABITAT TYPE

SELECTION AND DELIMITATION OF SITES

According to the Interpretation Manual⁷⁰, an estuary is defined as the "*downstream part of a river valley, subject to the tide and extending from the limit of brackish waters. River estuaries are coastal inlets where, unlike 'large shallow inlets and bays' there is generally a substantial freshwater influence. The mixing of freshwater and seawater and the reduced current flows in the shelter of the estuary lead to deposition of fine sediments, often forming extensive intertidal sand and mud flats. Where the tidal currents are faster than flood tides, most sediments deposit to form a delta at the mouth of the estuary.*"

The selection and delimitation of sites must be exclusively scientifically based⁷¹. In this regard an inclusive approach to the identification of estuarine sites is necessary because of the complex and dynamic nature of this habitat type. The selection process should take into account not only the constituent biotopes but also relevant geomorphological features, dynamic ecological issues and hydrological processes. Freshwater tidal areas can also form part of estuaries. In such cases the upstream boundary of estuaries is marked by the limit of tidal influence.

To be consistent with this approach, no important part of the habitat complex should be excluded. This has consequences for determining the boundaries of the sites, which should not be limited to the intertidal areas, but which should also integrate the sub-tidal areas. Similarly, areas within estuaries beyond a certain depth of covered water should not automatically be excluded.

Therefore, shipping lanes should not be excluded from sites containing the "estuaries" habitat as they are an integral part of them. Shipping lanes and other sub-littoral channels play a role in the hydrological functioning of estuaries, including the circulation of water and the deposition of sediment. Furthermore, these channels may also form part of the estuarine migration routes of Annex II fish species.

Irreversible changes to the nature of an estuary which have resulted in serious loss of ecological value for all or significant parts of the site, for instance through land claims or the placement of training walls, may represent valid reasons for exclusion. Apart from this, even in the case of severe pollution, the dynamic nature of the estuaries can allow very rapid recovery of the biota to the so-called "normal" state. Having very poor biological quality should therefore not prevent the taking of action aimed at restoration of the habitat.

⁷⁰ INTERPRETATION MANUAL OF EUROPEAN UNION HABITATS. EUR 15 / 2. Version October 1999. <http://europa.eu.int/comm/environment/nature/hab-en.htm>

⁷¹ In its judgement in case C-371/98 'First Corporate Shipping' the Court of Justice has ruled that Member States may not taken account of economic, social and cultural requirements or regional and local characteristics when selecting and defining the boundaries of sites to be proposed under the Habitats Directive

Selection of estuaries should therefore include the complete area of the existing natural habitat, which makes up the complex system. In cases where the degree of development has been so extensive it may be concluded that a largely natural estuarine situation no longer exists. In such cases selection of residual areas of specific habitat type may be the only viable option in order to meet the objectives of Article 3(2) of the Habitats Directive.

PROTECTION AND MANAGEMENT OF ESTUARIES; ESPECIALLY IN RELATION TO DREDGING OPERATIONS

In respect to the management of estuarine NATURA 2000 sites, the Commission guidance on the provisions of Article 6, which emphasises the value of management plans and where appropriate a direct link to other planning processes, is highly relevant⁷².

In addition, the judgement of the Court of Justice of 7 September 2004⁷³ in the “Waddenzee Case” should be taken into account with regard to the protection and management of estuarine NATURA 2000 sites. In this case, the Court gave a broad definition of the terms “plan” and “project” and of the obligation for an assessment. Furthermore, the Court has clarified the content of an appropriate assessment under Article 6(3) and the scope of application of the protective provisions of Article 6(2) of the Habitats Directive.

Ongoing (maintenance) activities

With regard to ongoing (maintenance) activities, there is no immediate reason to believe that existing activities associated with port maintenance, which had been carried out over a long period of time in an estuary prior to its proposal as a site of Community interest, cannot continue. The majority of such activities would be expected to continue, provided that they do not have significant negative effects in relation to the conservation objectives of the site. However, the Court judgement made it clear that such works would normally be considered to be plans or projects in the terms of the Directive and an assessment of their potential impacts would therefore normally be required as a pre condition to the permitting process.

The Commission considers that in the case of routine operations it would be appropriate to integrate such assessment into the overall preparation of management plans. This would ensure that their implications are reviewed in a structured manner in the overall context of the conservation of the sites. In respect to operational requirements this could therefore include provisions to allow permitting of these activities, subject to monitoring, for the duration of the management plan⁷⁴.

The management plan should be specifically designed for each site (or be integrated into other development plans) and should be regularly updated. Ongoing port maintenance activities could be foreseen and dealt with within the framework of such a management plan. Consequently, there will be no need for individual assessments

⁷² MANAGING NATURA 2000 SITES. The provisions of the ‘Habitats Directive 92/43/EEC. ISBN 92-828-9048-1. http://europa.eu.int/comm/environment/nature/art6_en.pdf.

⁷³ Judgment of the Court (Grand Chamber) of 7 September 2004, Landelijke Vereniging tot Behoud van de Waddenzee, Nederlandse Vereniging tot Bescherming van Vogels against Staatssecretaris van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, case C-127/02, not yet published in the ECR.

⁷⁴ The management plan should, inter alia, contain baseline information on the current and historical patterns of dredging and any known impacts arising from these as well as other evidence in relation to this activity and the conservation status of the site. Key gaps in knowledge should also be identified and action to address these planned for.

under Article 6(3) for every ongoing port maintenance activity, where such activities are dealt with in the manner suggested above.

Given that dredging activities can remove large amounts of sediments from the estuarine system, with potential for adverse effects on the overall estuarine sediment balance, particular attention should be given in the management plan to addressing this concern, including, where appropriate, putting sediments back into the system through morphological management.

The management plan should be underpinned by effective monitoring systems that enable, inter alia, assessment of the impact of potentially damaging operations that may affect the conservation objectives of the site (including status of the conservation features of EU interest).

New (capital) dredging projects

In general, such projects carry a greater likelihood of a significant effect on a site, either individually or in combination with other plans or projects. Based on the aforementioned, it results that Article 6(3) of the Habitats Directive applies to new dredging projects, involving deepening or widening of the channel. Consequently, such action should be subject to an appropriate assessment of its implications for an estuarine site in view of the site's conservation objectives.

Although it would use relevant information contained in the management plan this assessment would need to be separate and distinct from the plan. If, in accordance with the requirements of Article 6, the new dredging is allowed to proceed, then further maintenance dredging of the area in question may be accommodated within the framework of assessments carried out for the management plan.

In cases where it may be scientifically justified to exclude parts from estuaries this does not remove the need to consider applying Article 6 safeguards to those areas. The need for such an assessment is linked to the likelihood of developments having a significant effect in view of the site's conservation objectives, and not on the location of the project or plan in question.

Furthermore, it should be noted that the obligation of general protection under Article 6(2) of Directive 92/43/EEC, consisting of avoiding deterioration of habitats and significant disturbances of species, is always valid. In fact, it cannot be precluded that a project authorised under Article 6(3) may subsequently prove likely to give rise to such deterioration or disturbance, even where the competent national authorities cannot be held responsible for any error. Under those conditions, application of Article 6(2) makes it possible to satisfy the essential objective of the preservation and protection of the quality of the environment, including the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora.

**Extrait du « manuel de pratiques environnementales »
publié par l'ESPO en septembre 2003**

Les principaux objectifs environnementaux que le secteur portuaire européen devrait s'efforcer d'atteindre sont :

1. Contribuer au développement d'une **chaîne logistique durable**, car les ports sont des éléments clés du Réseau Trans Européen de Transport (RTE)
2. Encourager une pratique de **large consultation, dialogue et coopération**, entre les administrations portuaires et les acteurs concernés au niveau local (usagers portuaires, public, associations non gouvernementales) pour faciliter la conciliation, en amont, des différents intérêts, et l'acceptation des projets portuaires par le milieu communautaire local.
3. Générer de nouvelles connaissances et technologies et développer des **techniques durables** qui associent l'efficacité environnementale et le rapport qualité-coût. Le but est de réaliser une **auto-régulation** et de développer une **approche de "commande par l'aval"**. Même si l'Union Européenne décide d'édicter des règles environnementales, les instruments actuels d'auto-régulation développés par le secteur portuaire lui-même, et qui s'adressent à la pratique quotidienne, offriront un contexte validé par les ports pour servir de base à la politique environnementale de l'Union Européenne.
4. Renforcer la **coopération entre administrations portuaires** dans le domaine de l'environnement et faciliter l'**échange d'expériences** et la mise en oeuvre des **meilleures pratiques** pour les questions environnementales, afin d'éviter une duplication inutile et de permettre aux administrations portuaires de partager les coûts des solutions environnementales. Ceci peut être notamment atteint par la participation des administrations portuaires à un réseau qui sera coordonné par la Fondation ECOPORTS. Le but est de créer un **contexte équitable de gestion** en limitant l'usage de pratiques environnementales déficientes comme facteur de concurrence entre les administrations portuaires.
5. Augmenter la sensibilisation aux enjeux environnementaux et intégrer le développement durable dans les politiques des ports, en encourageant les administrations portuaires à préparer une **politique environnementale** accessible au public, exprimant leurs stratégies et les méthodes pour les appliquer. Ceci contribuera à promouvoir une "responsabilité sociale d'entreprise" dans le port.
6. Encourager les administrations portuaires à conduire des **évaluations d'impact environnemental** appropriées pour les projets portuaires et des **études d'impact environnemental stratégiques** appropriées des plans de développement portuaire, pour établir, à un stade précoce, comment leurs effets sur l'environnement peuvent être minimisés.
7. Stimuler l'amélioration continue de l'environnement du port et celle de la gestion environnementale de celui-ci, en promouvant l'usage d'**outils** constituant un **Système d'information pour la gestion de l'environnement** (notamment: audit environnemental, rapport environnemental, système de gestion environnementale, système d'aide à la décision, outil Internet pour les visiteurs portuaires, tels que développés par la Fondation ECOPORTS).

8. Promouvoir le contrôle, **sur la base d'indicateurs de performance environnementale**, tel que recommandé par la Revue Environnementale de l'ESPO de 2001, de sorte à mesurer objectivement les progrès identifiables dans les pratiques environnementales portuaires.
9. Promouvoir un **compte rendu environnemental** comme moyen de faire connaître une bonne conduite environnementale aux acteurs concernés et aux institutions européennes, tel que recommandé par la Revue Environnementale de l'ESPO de 2001
10. Intensifier la **communication sur les contributions environnementales** réalisées par les ports, dans le but d'obtenir une meilleure compréhension du rôle des ports et de leurs efforts en faveur du développement durable.