

Protection de l'environnement et conflits d'intérêts dans une zone humide d'importance nationale: l'estuaire de la Seine en France

Bruno LECOQUIERRE^{1*}

¹ Université du Havre, France

* Correspondence to: Bruno Lecoquierre, Université du Havre, France. E-mail: bruno@lecoquierre.org.

©2013 University of Suceava and GEOREVIEW. All rights reserved.

doi: 10.4316/GEOREVIEW.2013.23.2.159



Article history

Received: July 2013

Received in revised form: July 2013

Accepted: September 2013

Available online: September 2013

RÉSUMÉ: L'estuaire de la Seine représente le débouché dans la mer du bassin-versant le plus urbanisé de France puisque le fleuve traverse toute la région parisienne avant de se diriger vers la Normandie où deux grandes villes, encore, se trouvent sur son chemin : Rouen et le Havre. Ces deux villes sont toutes deux dotées d'un port de commerce maritime (bien que Rouen soit situé assez loin à l'intérieur des terres) et d'une importante zone industrialo-portuaire marquée par la forte présence de l'industrie pétrochimique. Dans la partie terminale de l'estuaire, où se trouvent le port et la zone industrielle du Havre, une évolution remarquable a eu lieu à la toute fin du XXe siècle lorsque la décision a été prise de mettre en œuvre, de manière concomitante, deux grands projets pourtant contradictoires entre eux : la construction d'un immense bassin (sans passage d'écluse) pour accueillir les plus grands porte-conteneurs et le classement en réserve naturelle d'une vaste surface de zones humides qui avaient été destinées jusque-là aux éventuels futurs agrandissements du port du Havre. La réserve naturelle de l'estuaire de la Seine a ainsi été créée à la toute fin de l'année 1997 avec une superficie de 3768 ha. Cette superficie a été portée à 8528 ha en 2004 ce qui en fait l'une des plus vastes réserves naturelles de France métropolitaine. Outre le fait qu'elle soit située dans une région très urbanisée et très industrialisée (ce qui la distingue par exemple nettement de la réserve naturelle du delta du Danube), cette réserve se caractérise par la présence importante d'« usagers » à l'intérieur même de ses limites : chasseurs, agriculteurs, coupeurs de roseaux. Le grand nombre de chasseurs dans la réserve (1800 environ, pratiquant la chasse au gabion dans 200 mares aménagées à cet effet) semble tout à fait contradictoire avec l'existence de la réserve naturelle mais cette activité existait bien avant sa création et il ne pouvait être question d'y mettre fin. De même, une centaine de parcelles agricoles occupe certaines parties de la réserve naturelle et les agriculteurs y ont conservé leur activité, moyennant bien sûr un certain nombre de contraintes liées au classement en réserve naturelle. Le gestionnaire de cette réserve (la « Maison de l'estuaire ») est ainsi confronté à la difficulté de gérer une zone humide protégée tout en négociant en permanence avec les différents acteurs qui y ont conservé leur activité.

MOTS-CLÉS: estuaire, Seine, Normandie, conflits d'usage, environnement, réserve naturelle

1. Introduction

Au débouché du bassin-versant le plus urbanisé de France, l'estuaire de la Seine se caractérise par la présence de deux grandes agglomérations (Rouen et Le Havre), de deux grands ports maritimes (Rouen au fonds de l'estuaire et le Havre à sa sortie), de trois zones industrielles majeures (Rouen, Port-Jérôme et Le Havre) et de plusieurs stations balnéaires de renommée internationale (Deauville et Etretat tout particulièrement). Cet ensemble estuarien de la Basse-Seine représente aussi l'ouverture de la région parisienne sur l'océan mondial. Ce territoire complexe a connu une évolution remarquable à la fin du XXe siècle avec la prise en compte d'une dimension environnementale qui avait jusque-là été largement contestée par les acteurs économiques et politiques.

1.1. La bifurcation écologique de la fin des années 1990

Le regard porté sur les zones humides littorales a considérablement évolué dans le dernier quart du XXe siècle, en même temps que la préservation de l'environnement s'imposait comme une nécessité aux yeux de l'opinion publique. Ces espaces, longtemps considérés comme des zones marécageuses et insalubres qu'il convenait d'assécher, sont peu à peu devenus des réserves de biodiversité qu'il fallait désormais préserver. Dans ce spectaculaire processus de bifurcation écologique, le Sommet de la Terre qui a eu lieu en 1992 à Rio de Janeiro a marqué une étape particulièrement remarquable puisque c'est lors de cette grande réunion mondiale que la notion de « développement durable » a été officiellement adoptée avec le succès que l'on sait. Cette nouvelle manière d'aborder la problématique environnementale, en la confrontant aux sphères économiques et sociales, a eu d'importantes répercussions dans les projets locaux d'aménagement puisque les différents acteurs concernés ne pouvaient désormais plus se contenter de monter des projets sans débats ni concertation mais devaient au contraire se placer dans une perspective d'interface entre les domaines de l'environnement, de l'économie et du social, avec la nécessité de la prise en compte du long terme, notion centrale dans l'idée du développement durable.

1.2. Le premier débat public organisé en France

Cette nouvelle manière d'envisager l'environnement s'est traduite en France par une importante innovation, celle de l'obligation d'organiser un débat public pour tout projet d'aménagement d'importance nationale ou internationale. La loi Barnier de 1995 a fixé le cadre réglementaire de ces débats publics et le tout premier d'entre eux a été organisé dans l'estuaire de la Seine entre novembre 1997 et mars 1998. L'objet en était le projet de construction d'un nouveau bassin dédié au trafic conteneurisé dans le port du Havre (« Port 2000 »). Dans le cadre de ce débat public inaugural, les responsables du port du Havre, qui étaient les porteurs de projet, ont dû pour la première fois présenter au débat différents projets possibles et argumenter sur la nécessité de construire cette nouvelle infrastructure. De leur côté, les associations de protection de la nature ont été contraintes de prendre en considération les nécessités du développement économique auxquelles elles se trouvaient directement confrontées. Les représentants des collectivités et les personnes intéressées ont pu aussi participer au débat et s'y exprimer. Une méthode, celle de la concertation, a été expérimentée dans ce premier débat public organisé en

France, obligeant les participants à s'inscrire dans une perspective d'écoute et de débat, voire de dialogue, ce qui était clairement une nouveauté pour les projets d'aménagement dans la région.

Pendant le déroulement de ce débat public, le gouvernement a promulgué le décret de création de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine (décret du 30 décembre 1997) sur des terrains qui avaient auparavant été destinés aux aménagements portuaires et à l'industrialisation dans différents documents d'urbanisme. La création de cette réserve naturelle n'était pas directement liée au débat public sur «Port 2000» mais la décision de mettre en œuvre ces deux projets majeurs de manière concomitante, à la toute fin des années 1990, a été l'expression d'une nouvelle manière de considérer l'aménagement du territoire. En cela, il s'agissait d'une véritable innovation.

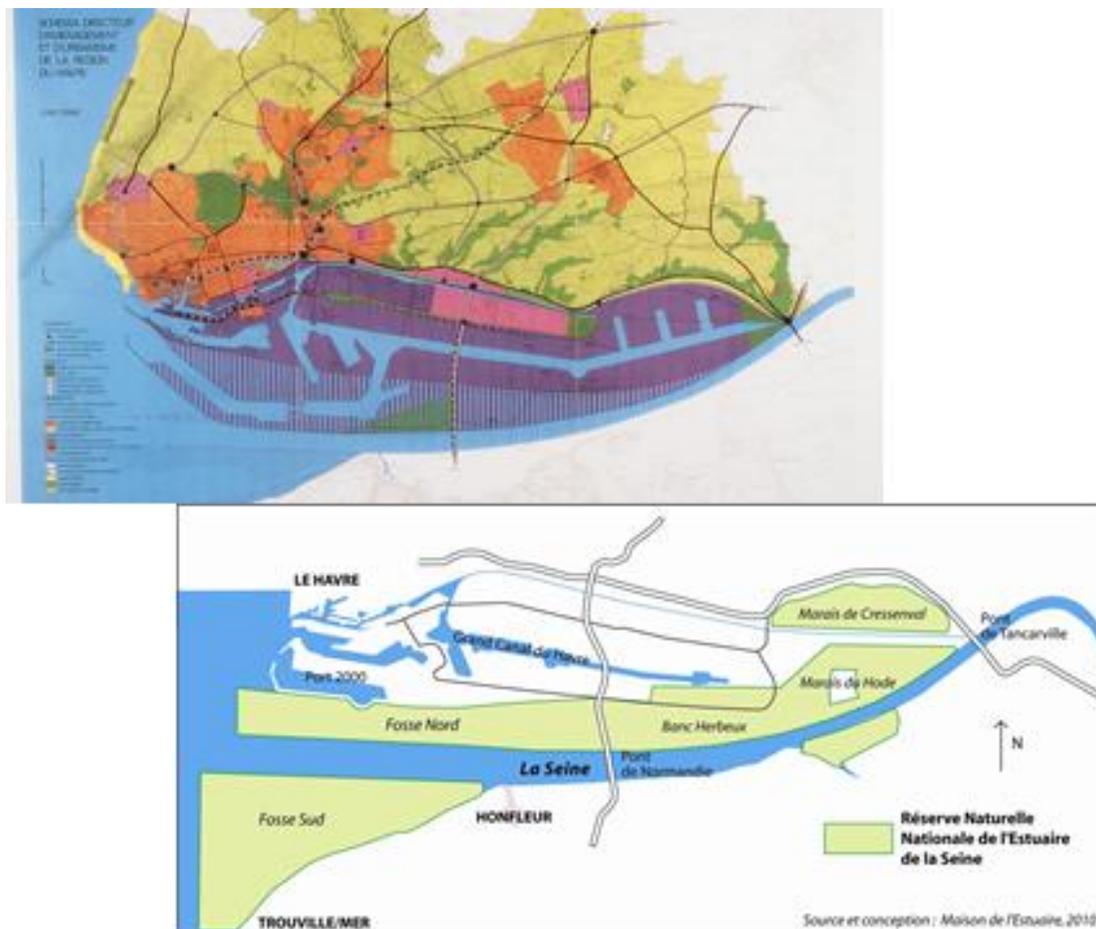


Figure 1. La bifurcation écologique des années 1990.

Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme de 1974 (carte du haut) montre qu'à cette date, l'occupation totale de la plaine alluviale par les activités portuaires et industrielles, entre Le Havre et le pont de Tancarville, était envisagée à échéance de l'an 2000. La carte du bas montre ce qu'est devenu cet espace aujourd'hui : la plus grande partie de l'emprise prévue en 1974 pour l'industrialisation est désormais devenue une réserve naturelle.

soutenu initialement la création de la réserve naturelle en sont ainsi devenus les principaux contempteurs une dizaine d'années plus tard.

1.4. Une réserve naturelle sous pression, entre l'État, l'Union européenne et les groupes d'acteurs

La réserve naturelle a évolué d'un contexte de consentement généralisé sur sa création de la part des usagers – ce qui permettait de mettre cet espace à l'abri des projets industriels et portuaires – à un territoire de conflits d'usages exacerbés dans lequel la concertation a laissé place à la confrontation et la volonté de coopération à une sorte de repli identitaire des différents groupes d'usagers. Lors de la préparation du 3^{ème} plan de gestion, au début de l'année 2013, ces groupes d'usagers devenus groupes de pression ont chacun fait jouer leurs réseaux et leurs soutiens respectifs pour tenter d'infléchir les objectifs du plan de gestion dans le sens exclusif de leurs intérêts spécifiques. Les associations de chasseurs, notamment, ont cherché des soutiens politiques au niveau régional et national et les associations de protection de la nature se sont abritées derrière les préconisations de l'Union européenne pour la préservation des zones humides dans chaque pays. Le 3^{ème} plan de gestion, élaboré par la Maison de l'estuaire avec le soutien des services de l'État, a été promulgué au début du mois de juillet 2013 et a aussitôt fait l'objet de deux nouveaux recours devant le tribunal administratif de la part d'une association d'agriculteurs et de plusieurs associations de protection de la nature.

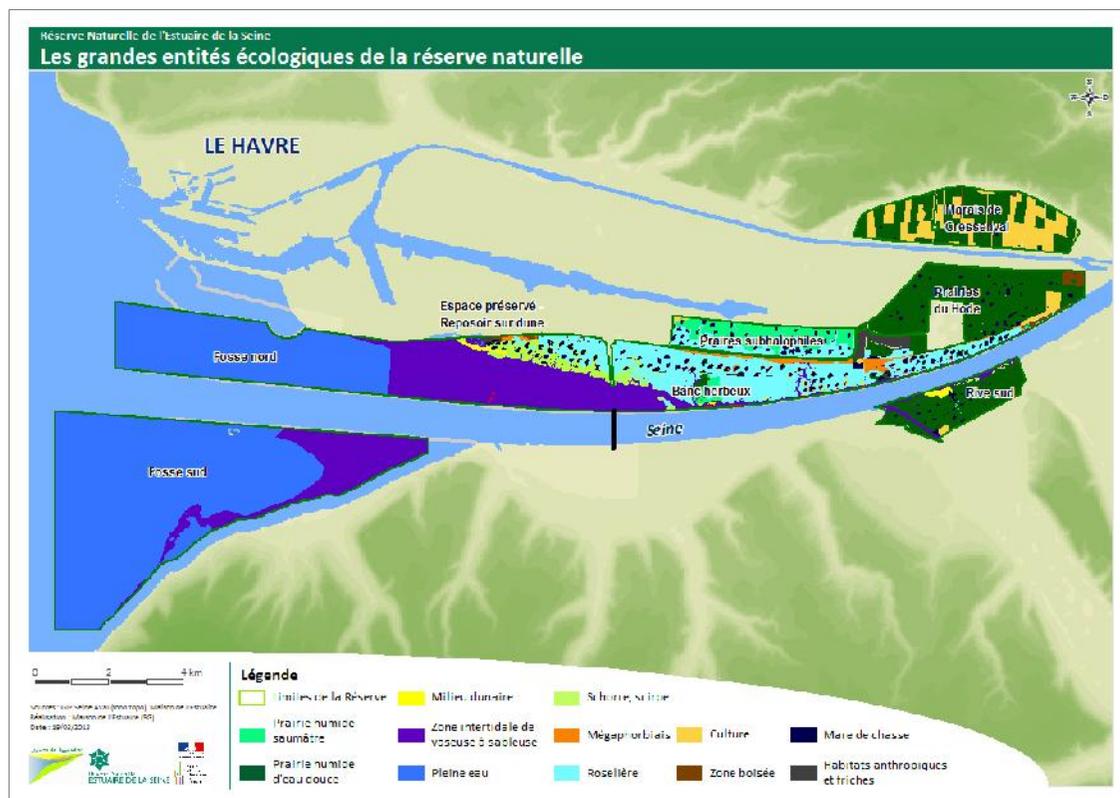


Figure 3. Les grandes entités écologiques de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine.

Une quinzaines d'années après sa création, il apparait que la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine a évolué d'une manière tout à fait surprenante. Soutenue à l'origine par une majorité

d'acteurs et considérée par tous comme l'expression d'une remarquable appropriation de la préoccupation environnementale par l'opinion publique et les pouvoirs publics, elle est maintenant attaquée par une partie de ceux-là même qui avaient voulu sa création mais qui n'ont jamais été capables d'assumer des contraintes qui étaient pourtant inévitablement liées à sa création.

2. Méthode

Cette analyse repose sur deux grandes familles de supports : l'analyse des documents fondateurs de la réserve naturelle et de ses trois plans de gestion et la participation directe de l'auteur au débat public sur Port 2000 et aux travaux préparatoires et d'élaboration du 3^{ème} plan de gestion de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine. C'est donc une méthode à la fois bibliographique et empirique qui a été mise en œuvre pour la réalisation de cet article.

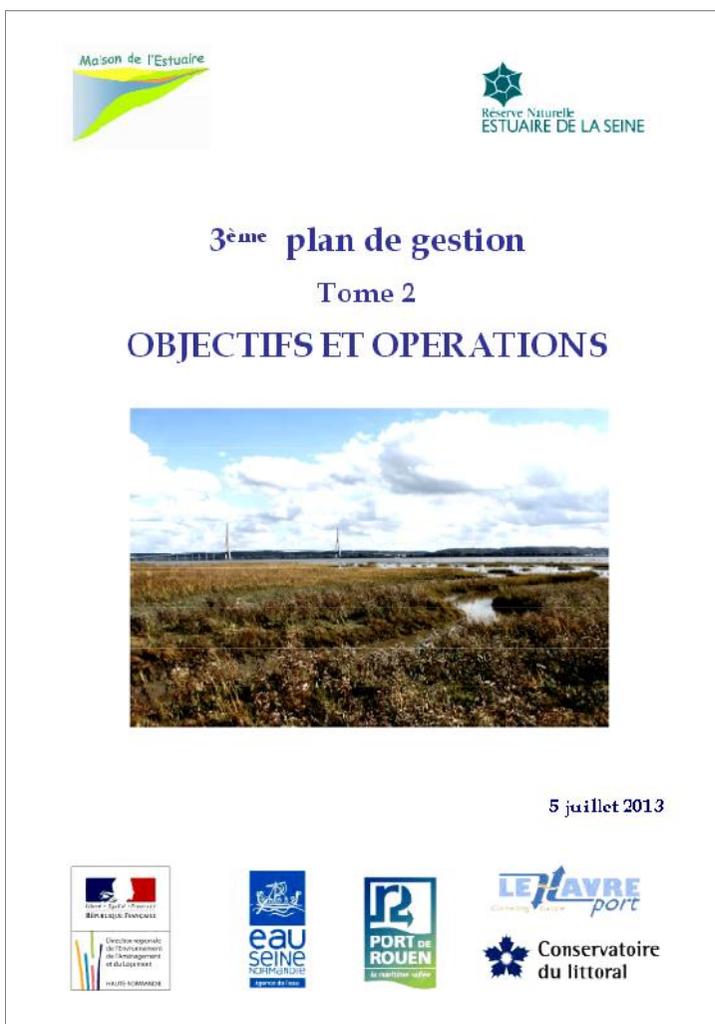


Figure 4. Page de garde du 3^{ème} plan de gestion de la réserve naturelle de l'estuaire de la Seine (tome 2: «Objectifs et opérations»).

3. Résultats

Dans le débat public, l'idée d'aboutir à un consensus est devenue aujourd'hui une sorte d'aboutissement nécessaire – sinon obligatoire – des débats. L'idée de consensus fait appel au consentement quasi général d'un groupe sur un sujet donné et elle est bien souvent utilisée au détriment de celle de compromis qui est pourtant une situation beaucoup plus fréquente et qui rend généralement mieux compte des situations réelles. « Faire consensus » signifie que tous les avis convergent vers une solution commune admise presque par tous. Aboutir à un compromis sous-entend que des débats contradictoires ont eu lieu et que des avis opposés ont été confrontés et négociés avant qu'une base commune, résultat de concessions réciproques par les différentes parties en présence, ait été obtenue. Dans tout débat, les médias et l'opinion publique ne parlent plus aujourd'hui que de consensus comme si l'idée qu'il puisse y avoir ordinairement des débats contradictoires, à partir d'avis divergents, dans un processus de prise de décision n'était pas acceptable ou du moins guère audible. Dans un univers médiatique profondément marqué par la pensée unique et le « politiquement correct », le couple consensus/polémique s'est imposé en lieu et place du débat contradictoire et de la controverse : ce qui ne fait pas consensus tend à devenir objet de polémique. Or, la réalité des débats publics n'est pas de cette nature et les consensus y sont souvent impossibles à trouver.

Dans l'estuaire de la Seine, la controverse et le compromis se sont fermement installés dans le débat public vers le milieu des années 1990. La toute-puissance industrialo-portuaire du port du Havre a dû, à cette époque, faire peu à peu place à une dimension écologique (au sens scientifique du terme) qui a abouti à la création d'une des plus vastes réserves naturelles de France (environ 8500 ha) en même temps qu'était décidée la construction du nouveau bassin de Port 2000 pour le trafic conteneurisé à la suite du tout premier débat public organisé en France (loi Barnier de 1995). La concomitance de la création de la réserve naturelle et du débat public sur Port 2000 a marqué l'entrée en scène de l'écologie scientifique dans un espace géographique où elle n'avait jusque-là pas droit de cité. Au cours de ce débat public (novembre 1997 à mars 1998), la controverse a fait rage entre les milieux économiques et les milieux scientifiques et environnementaux, tout à la fois sur la nécessité de construire Port 2000 et sur la légitimité de créer une réserve naturelle sur des terrains jusque-là destinés à l'industrialisation. La décision, portée par l'État, de mener à terme les deux projets en parallèle a finalement constitué un compromis acceptable par tous.

La gestion de la réserve naturelle, confiée en 1999 à une association – la Maison de l'estuaire – s'est traduite assez rapidement par une sorte d'institutionnalisation dans les faits de la controverse et du compromis, avec cependant un étonnant glissement sur la nature de la controverse. Celle-ci ne porte désormais plus sur la légitimité de l'existence de la réserve naturelle aux yeux des acteurs économique-politiques mais elle est le résultat d'une continuelle remise en cause de sa gestion, et parfois de son existence même, par les usagers eux-mêmes de la réserve naturelle (chasseurs, agriculteurs, associations de protection de la nature) au nom de la défense exclusive de leurs intérêts particuliers. Il est ainsi étonnant de constater que cette réserve ne pose plus ouvertement de question aux acteurs de la sphère économique qui avaient cherché à empêcher sa création à l'origine (et depuis la réforme portuaire de 2008, les grands ports maritimes se sont d'ailleurs vu confier des compétences d'aménagement du territoire et de gestion de l'environnement) alors que les usagers qui avaient tout intérêt à ce qu'elle soit créée n'ont désormais cessé de la mettre en danger, en refusant la recherche de compromis et en ayant recours, pour certains d'entre eux, aux arbitrages des tribunaux (le 2^{ème} plan de gestion a été annulé à la suite d'un recours devant le tribunal administratif et deux recours ont été

déposés contre le 3^{ème} plan de gestion qui a été promulgué en juillet 2013). Dans un tel espace, l'idée de consensus n'est donc absolument pas de mise et c'est bien la controverse qui est la règle. Celle-ci est le plus souvent basée sur des rapports de force qui rendent parfois la recherche de compromis presque illusoire.

Bibliographie

- Brocard M., Leveque L. (dir.). 1996. *Atlas de l'estuaire de la Seine*, Publications des Universités de Rouen et du Havre.
- Deschandol A., Deschandol F. 2003. *L'estuaire de la Seine : milieux naturels, faune et flore*, Editions des falaises.
- Lecoquierre B. 1998. *L'estuaire de la Seine, espace et territoire*, Publications des Universités de Rouen et du Havre.
- Maison De L'estuaire, 2013. *3^{ème} plan de gestion de l'estuaire de la Seine* (5 juillet 2013).
- Verger F. 2009. *Zones humides du littoral français*, Belin.