Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'ÉNERGIE

Conseil général de l'environnement et du développement durable

CGEDD N° 008724-01

MINISTÈRE DU REDRESSEMENT PRODUCTIF

Conseil général de l'économie, de l'industrie, de l'énergie et des technologies

CGEIET N° 2012/34/CGEIET/SG

RAPPORT

LA MISE EN ŒUVRE DES PROJETS PORTUAIRES POUR Y DEVELOPPER DURABLEMENT LES ACTIVITES LOGISTIQUES ET INDUSTRIELLES

Établi par

Serge CATOIRE
Ingénieur en chef des mines

Françoise GADBIN
Architecte urbaniste en chef de l'État

Jean-Marc LACAVE
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Gérard PATEY
Ingénieur général des ponts, des eaux et des forêts

Octobre 2013

Table des matières

Résumé....7
Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le rapport)....10
Liste des recommandations hiérarchisées....13
Introduction....16
1 -Les enjeux....18
1.1 -Le potentiel géographique des ports maritimes français devrait les conduire à un trafic bien supérieur....18
1.2 -Ils ont perdu jusqu'à ces dernières années des places dans la compétition européenne....20
1.3 -Ils disposent pourtant d'atouts stratégiques majeurs, qui leur permettent des objectifs ambitieux....21
1.4 -L'économie et les territoires français ont besoin, plus que jamais, de concrétiser le potentiel d'activité économique sous-jacent des ports....22
1.5 -Ces constats sont à la base de la réforme des ports maritimes français, réalisée de 2008 à 2011....22
1.6 -Pour que la réforme produise ses effets, il faut que la liaison avec l'hinterland se développe et que les entreprises puissent s'implanter : la mission qui nous a été confiée sur le foncier est au cœur de cette problématique....23
2 -La gestion du foncier et le droit de l'urbanisme : des procédures multiples et superposées....26
2.1 -La gestion du foncier, soumise à un corpus juridique important, hétérogène et complexe....27
2.2 -Les outils disponibles dans le droit de l'urbanisme....31
2.3 -La planification et les projets stratégiques des GPM....33
2.4 -La loi littoral, des dispositions qui n'interdisent pas le développement portuaire....36
2.5 -Les différentes réglementations et procédures et leur coordination....40
3 -Le droit des milieux naturels est en grande partie européen ; 41

3.1 -La perspective – en fait la certitude – de contentieux, impose de gérer les projets en pré-contentieux....41
3.2 -Le droit européen n'est pas défavorable aux ports, et encore moins aux ports français, sous réserve qu'on sache le comprendre et s'y adapter. 42
3.3 -La fréquence des contentieux, et la sensation qu'en France « n'importe qui peut déposer un recours contre n'importe quoi, et retarder le projet » contribue à réduire l'attractivité de nos ports....45
3.4 -L'avis des experts joue un rôle prépondérant devant le juge, il est parfois difficile à comprendre pour le profane : l'objectiver pour le rendre encore plus incontestable ?....46
3.4.1 -Des décisions dont la cohérence n'est pas évidente pour les non-initiés. 46
3.4.2 -Une expertise rarement « contradictoire »....50
3.4.3 -Rendre aussi vérifiable que possible l'avis des experts pour le rendre plus incontestable....52
3.5 -Rendre les procédures plus prévisibles....52
4 -Le droit des risques technologiques présente des contraintes particulières à la France ; des évolutions nécessaires sont en cours....54
4.1 -La maîtrise du risque technologique reste, comme la protection de l'environnement, une priorité absolue, en particulier vis-à-vis des activités chimiques ou pétrochimiques, que des contraintes logistiques conduisent préférentiellement dans les zones portuaires....54
4.2 -La comparaison avec d'autres pays de l'Union Européenne, qui partagent notre volonté de maîtriser le risque technologique, met en évidence des contraintes particulières à la France....54
4.2.1 -Les normes de construction induiraient un surcoût significatif, notamment pour les entrepôts....55
4.2.2 -Une faible densité d'occupation des terrains....55
4.2.3 -Des niveaux de risque non diminués – voire plus élevés – en France par rapport à l'Europe....55
4.2.4 -Des rayons de protection élevés....56
4.2.5 -Une pratique réglementaire marquée par les recours, les incertitudes et les délais....56
4.3 -Les PPRT, une singularité française en réaction à l'accident d'AZF....57
4.3.1 -Dans l'approche des risques technologiques, les modalités d'application des PPRT ont abouti, dans un premier temps, à stériliser d'importantes superficies, et à nous éloigner encore plus des densités pratiquées par nos voisins européens....57

4.3.2 -Les entreprises et les services administratifs ont progressivement mis en place des actions de réduction des risques, qui ont permis de revenir à des rayons d'exclusion plus maîtrisés....58
4.4 -Des évolutions sont en cours, ou possibles....59
4.4.1 -Sur les PPRT....59
4.4.2 -sur la procédure ICPE....60
5 -Les pistes d'amélioration....61
5.1 -Les différentes réglementations et procédures en Europe....61
5.1.1 -En Allemagne....61
5.1.2 -En Belgique....63
5.1.3 -Aux Pays-Bas....65
5.1.4 -Au Royaume-Uni....67
5.2 -Freins et difficultés rencontrés par les GPM en France....70
5.3 -Les leçons à tirer de la comparaison entre ports français et européens....72
6 -Face à la complexité et à la variabilité de l'organisation réglementaire et territoriale française s'appliquant au développement portuaire, un travail d'équipe entre responsables publics locaux est indispensable....73
6.1 -Notre organisation territoriale et administrative est complexe, comparée, par exemple, à celle de nos compétiteurs flamands, s'attacher à ne pas rajouter une couche supplémentaire de complexité n'en est que plus indispensable....74
6.2 -Des instruments juridiques multiples, hétérogènes et variables, qui génèrent un aléa juridique majeur, et imposent une mise à niveau des compétences. 75
6.2.1 -Des instruments juridiques multiples et hétérogènes 76
6.2.2 -dont la variabilité suscite des aléas juridiques....76
6.2.3 -et imposent une mise à niveau des compétences, voire la mutualisation de compétences rares dans un service commun....76
6.3 -Dépasser l'organisation « en silo »....79
6.4 -Les bases d'une organisation transverse....81
6.5 -L'élaboration de méthodes communes pour la prise en compte du long terme 84
6.6 -Pour un développement durable des GPM 84
7 -Conclusion : concrétiser le potentiel économique des ports est réalisable : le succès des actions engagées, par exemple, à Tanger, Rotterdam ou Anvers montre que ce potentiel est là. Les opportunités d'emplois que ceci représente peuvent changer la situation de bassins

d'emploi en grande difficulté (Marseille, dans une moindre mesure Dunkerque)....88
8 -Annexe : lettre de mission du 22 novembre 2012....90
9 -Annexe : la conciliation réussie entre développement de l'activité et protection de l'environnement : marketing et réalité en Europe du Nord, dans le contexte d'une organisation politique et administrative plus simple et cohésive que la nôtre....92
10 -Annexe : vues aériennes de sites méthaniers en Europe et capacités associées....94
11 -Annexe : circulaire du Premier Ministre du 01 février 2012 sur l'organisation de l'administration en mode projet pour l'accompagnement des investissements des entreprises....102
12 -Annexe : Haropa 11 propositions de simplification 106
13 -Annexe : Extrait du rapport présenté au Sénat le 6/7/2011 au nom du groupe de travail sur la réforme portuaire, de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire : Simplifier le cadre réglementaire dans le domaine environnemental pour que les ports retrouvent la maîtrise de leur développement foncier (passer de l' « État bloqueur » à l' « État facilitateur », sanctionner les recours abusifs)....110
14 -Annexe : inauguration et description du nouveau port de Rotterdam (Maasvlakte II)....114
15 -Annexe : synthèse du GPMNSN....118
16 -Annexe : exemples de fiches de projet du GPMR....123
17 -Annexe : l'organisation et les projets du GPMD....128
17.1 - Synthèse du GPMD....128
17.1.1 - Organisation interne du port....128
17.1.2 - Liens avec les organismes extérieurs en charge du développement : 129
17.1.3 - Problèmes rencontrés et préconisations....129
17.2 - exemple de fiche de projet du GPMD : le terminal méthanier....130

18 -Annexe : dossier du GPMH.....133
18.1 - Synthèse du GPMH, comportant un benchmark des procédures ICPE.....133
18.1.1 - Autorisations au titre de l'environnement et de l'urbanisme 133
18.1.2 - Procédures ICPE et PPRT.....134
18.2 - Exemples de fiches sur les projets du GPMH.....139
18.3 - Synthèse des fiches projet par le GPMH.....144
18.4 - La méthode d'élaboration du SDPN du GPMH.....145
19 -annexe : GPMM.....150
19.1 -Retour sur la concertation continue des bassins Ouest octobre 2012.....150
19.2 - Exemple de fiches sur les projets du GPMM.....154
19.3 - Synthèse du GPMM sur ses fiches projet.....155
20 -Regroupement des structures scientifiques : extrait d'un rapport CGEDD d'Octobre 2008.....156
21 -annexe : analyse comparative en Allemagne, Belgique, aux Pays Bas et au Royaume Uni.....157
22 -annexe : liste des personnes rencontrées.....208

Résumé

L'État a engagé depuis vingt ans plusieurs réformes relatives aux ports afin de les moderniser, de les rendre plus compétitifs, et de permettre à la collectivité nationale de mieux tirer parti des atouts économiques qu'ils peuvent représenter. Une première réforme, portant essentiellement sur le statut des dockers, a ainsi été réalisée en 1992, tandis que la dernière réforme en date, celle du 4 juillet 2008, a eu pour objectif de recentrer les ports autonomes, devenus « grands ports maritimes » sur leurs activités les plus stratégiques, de renforcer ainsi leur rôle d'aménageurs et de moderniser leur gouvernance. Les responsables des grands ports maritimes ont ainsi un rôle d'ensemblier, garant du développement économique et de la promotion de leurs ports, et une responsabilité environnementale accrue.

Puis, suite à la conférence environnementale des 14 et 15 septembre 2012, par laquelle le gouvernement a conforté son engagement vers la transition écologique et dont un volet essentiel porte sur les transports et la logistique, la lettre de cadrage du 3 janvier 2013 adressée par le Premier Ministre au Ministre de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, a fixé parmi ses priorités, l'articulation des ports avec leur arrière-pays.

Les actions de fond ainsi engagées sont unanimement saluées. Néanmoins, les ports français continuent à ne pas connaître la même évolution de trafic que leurs homologues d'Europe du Nord. Une part importante de la contribution que les ports peuvent accorder au développement économique national, au redressement productif, et à une logistique plus respectueuse de l'environnement, reste ainsi à concrétiser.

La lettre de mission du 22 novembre 2012 du Ministre délégué chargé des transports, de la Mer et de la Pêche et du Ministre du redressement productif constatait que les grands ports maritimes et les autres ports français connaissent de réelles difficultés à mobiliser effectivement leur foncier pour réaliser les projets d'investissements programmés en faveur du développement des échanges et de l'implantation de nouvelles activités. Elle soulignait qu'un corpus juridique important, mais parfois hétérogène s'applique à ces projets. Elle demandait un état des lieux, s'appuyant sur une analyse de projets récents ayant connu des difficultés, et examinant notamment les réglementations et leur articulation dans les domaines de : l'urbanisme, la protection de l'environnement, les risques naturels et les risques technologiques.

Cet état des lieux, ainsi qu'une étude de parangonnage réalisée par les services économiques français dans d'autres États Membres de l'Union Européenne (Royaume-Uni, Belgique, Pays Bas, RFA), a conduit la mission aux constats qui suivent, d'où découlent des recommandations :

- Face à une législation et une organisation administrative et territoriales complexes, il est primordial que les services de l'État se coordonnent efficacement. Des marges de progrès significatives existent en la matière (recommandations 13 et 16 notamment);

- Les ports d'Europe du Nord se densifient et peuvent s'étendre massivement tout en ayant un niveau de sécurité et d'acceptabilité environnementale (local et européen) apparemment satisfaisant. Cela confirme, si besoin était, que les réglementations européennes – qui s'appliquent à eux comme aux ports français – ne sont pas en elles-mêmes un obstacle au développement portuaire. Les facteurs clefs de succès résident certainement dans la conduite des projets dans ses aspects techniques et administratifs, plus que dans les différences de principe. Procéder à des échanges de longue durée de fonctionnaires et à une meilleure coordination des positions françaises sur les dossiers portuaires vis-à-vis de l'Europe doit permettre des améliorations (recommandations 4, 5 et 10) ;

- Le dialogue entre les ports et les autorités de l'environnement, au niveau local comme au niveau central, repose beaucoup sur le développement des compétences des GPM en la matière et la qualité des relations entre les personnes, ce qui peut laisser la place à des incompréhensions dommageables. La mission recommande de mieux le structurer, de mieux organiser l'expertise environnementale et d'assurer la continuité des études d'impact sur un même territoire (recommandations 14, 15, 17, 19 et 20);

- Le devenir du foncier dans les zones industrialo-portuaires est marqué par des aléas majeurs, liés aussi bien aux pratiques réglementaires elles-mêmes qu'à des lacunes dans la planification territoriale et dans la gestion du foncier portuaire. Des améliorations sont apparues possibles à la mission (recommandations 1, 2, 3, 6, 7, 8 et 9);

- Des évolutions sont par ailleurs en cours sur les PPRT et sur les procédures ICPE. Ces évolutions peuvent améliorer significativement les perspectives d'implantations industrielles dans les ports (recommandations 11 et 12);

- La situation des ports s'améliore depuis la réforme portuaire de 2008 ; de nombreuses recommandations ont déjà été faites, tant par l'État que par les GPM qui proposent également des améliorations des différents dispositifs et procédures. Il est nécessaire d'accélérer et de parfaire la démarche par un engagement fort de l'État. À cette fin, prévoir une instruction inter-ministérielle (lettre de mission), consacrée exclusivement au développement portuaire, dans l'esprit de la circulaire du 01/02/2012 du Premier ministre, et précisant ce qui est attendu des différents services de l'État et du (ou des) chargé de mission prévu à la recommandation 15 (recommandations 18 et 21);

- Progresser en termes de compétitivité, de délais (et notamment le respect des délais) de prise en compte de l'environnement pour un développement responsable des ports ne suffit pas ; il faut aussi le faire savoir et développer une forte stratégie de communication des GPM (recommandation 22);

Un des responsables d'entreprises que la mission a rencontré résumait la situation des zones industrialo-portuaires dans les termes suivants « en France, si on a du temps, tout est possible, mais c'est plus long, plus compliqué, plus coûteux, et cela présente plus d'aléas que dans les autres pays d'Europe ».

Les recommandations de notre rapport visent à obtenir ce qui est possible dans des délais beaucoup plus rapides et avec un coût et des aléas moindres.

Il s’agit ainsi dans un premier temps, d’expérimenter à droit constant, une organisation coordonnée des différents services de l’État concernés, au service du développement portuaire français.

Les délais et les aléas étant, autant que les coûts, un handicap pour les projets d’implantations, réduire ces délais et ces aléas permettra d’accroître notablement l’attractivité des zones industrialo-portuaires françaises. La mission est convaincue que des unités de temps et d’action mieux bordées et coordonnées permettront aussi une meilleure gestion des impératifs environnementaux, dans un souci de développement durable des ports.

Liste des recommandations (par ordre d'apparition dans le rapport)

Recommandation n° 1. Avoir une politique foncière active. Assurer la gestion des terrains à vocation industrialo-portuaires. Leur trouver, si nécessaire, une occupation d'attente, cohérente avec leur vocation à long terme.....31

Recommandation n° 2. Développer une planification en profondeur sur un territoire plus vaste que les limites portuaires et associant l'État, les ports et les collectivités territoriales concernées, à travers tous les dispositifs existants : SCoT, PLUI (en tant que personne publique associée) et/ou PIG, OIN... 34

Recommandation n° 3. Inviter les GPM à accorder une importance particulière aux méthodes d'élaboration de la révision de leurs projets stratégiques, en concertation avec les différents acteurs concernés et avec l'appui des services de l'État chargés de la mise en œuvre des réglementations en matière d'urbanisme et d'environnement.....36

Recommandation n° 4. Mieux coordonner l'approche du volet communautaire des dossiers industrialo-portuaires, préparer l'examen formel par des échanges préalables avec la Commission et organiser un retour d'expérience. 44

Recommandation n° 5. Examiner la manière dont les recours, notamment liés au droit de l'environnement sont traités dans les pays européens voisins, et mettre en place des modalités similaires pour réduire la fréquence des recours (en organisant la concertation différemment?) et pour limiter la portée des recours abusifs.....46

Recommandation n°6. Contribuer (par exemple dans le cadre des échanges à l'échelon européen) à la constitution d'un vivier élargi d'experts.....52

Recommandation n°7. Rendre plus transparentes, lorsque c'est possible, les bases qui ont construit l'avis des experts pour rendre cet avis plus incontestable et améliorer le dialogue entre experts et porteurs de projets…52

Recommandation n° 8. Prendre les dispositions réglementaires utiles pour que l'implantation d'activités industrielles dans les zones qui leur ont été « réservées » puisse tenir compte des études d'impact réalisées en préalable au zonage, sans avoir besoin de les recommencer complètement.53
Recommandation n° 9. Utiliser et faciliter la procédure du permis d'aménager pour obtenir le démarrage de l'instruction des dossiers avant même de connaître l'entreprise et permettre le lancement des travaux de viabilisation afin de faciliter les implantations industrielles ultérieures.....53
Recommandation n° 10. Procéder à une comparaison approfondie des méthodes de maîtrise des risques en France et dans un ou plusieurs pays voisins en s'appuyant sur des échanges de longue durée.....56
Recommandation n° 11. Considérer dès que possible chaque zone industrialo-portuaire comme une plate-forme industrielle 60
Recommandation n° 12. Etendre progressivement le régime de l' « enregistrement » à la majorité des activités les plus fréquentes sur les zones industrialo-portuaires, répétitives et à faible enjeu en termes de danger (hangars logistiques, notamment).....60
Recommandation n°13. Rechercher la fusion des « comités et conseils scientifiques au sein d'un conseil scientifique unique, qui deviendrait l'instance unique à consulter pour l'ensemble des procédures nécessitant un avis scientifique », comme le préconisait le rapport consacré en 2008 par le CGEDD à l'estuaire de la Seine. Plus globalement, et dans l'ensemble des régions, poursuivre les démarches de réduction du nombre d'instances et de procédures à vocation similaires.....75
Recommandation n°14. Aider les grands ports maritimes à disposer des moyens et des compétences nécessaires pour assurer la maîtrise d'ouvrage des études d'impact, des études d'incidence (Natura 2000) et des évaluations environnementales. 79
Recommandation n° 15. À titre expérimental, nommer un responsable doté de délégations interministérielles pour coordonner et faire déboucher – y compris à l'échelon européen – les dossiers d'infrastructure d'un port, et contribuer ainsi au développement économique de la région correspondante.....82
Recommandation n° 16. Mettre en place de manière systématique des réunions périodiques à différents échelons entre les services des grands ports maritimes et les services déconcentrés de l'État. 82

Recommandation n°17. Demander dans ce cadre aux GPM de développer la connaissance de leurs milieux naturels par la réalisation d'inventaires permettant d'aboutir à des plans d'aménagement et de développement durable partagés avec les services de l'État et, si possible, avec les associations et soumis à concertation publique. Ces inventaires pourraient s'insérer dans une cartographie plus générale des contraintes s'appliquant aux terrains portuaires.....83
Recommandation n° 18. Appliquer la circulaire du Premier Ministre du 01/02/2012 sur l'organisation de l'administration en mode projet pour l'accompagnement des investissements des entreprises.....83
Recommandation n° 19. Aller vers un dossier environnemental unique (dans la logique « dites le une seule fois » qui conduit à ce que tout ce qui peut être mise en commun entre des dossiers en tout ou partie similaires soit mis en commun et demandé une seule fois), couvrant l'ensemble des procédures, prémisse d'une autorisation environnementale unique.....83
Recommandation n° 20. Expérimenter un dispositif d'Autorisation d'opération complexe (AOC), comme cela a déjà été proposé dans d'autres instances pour compléter le dispositif. Il s'agirait de regrouper dans un processus décisionnel intégré l'ensemble des autorisations et procédures existantes concernant l'environnement et l'urbanisme (y compris l'autorisation de défrichement). 87
Recommandation n° 21. Marquer la volonté forte de l'État pour assurer le développement portuaire en regroupant les principales recommandations dans une instruction inter-ministérielle.....89
Recommandation n° 22. Amplifier la stratégie de communication des GPM vis-à vis-de l'ensemble des parties prenantes, tant sur leur importance économique et sociale que sur leurs actions en matière d'environnement.....89

Liste des recommandations hiérarchisées

Recommandations de niveau 1 :

Recommandation n° 21. Marquer la volonté forte de l'État pour assurer le développement portuaire en regroupant les principales recommandations dans une instruction inter-ministérielle

Recommandation n° 15. À titre expérimental, nommer un responsable doté de délégations interministérielles pour coordonner et faire déboucher – y compris à l'échelon européen – les dossiers d'infrastructure d'un port, et contribuer ainsi au développement économique de la région correspondante.

Recommandation n° 20. Expérimenter un dispositif d'Autorisation d'opération complexe (AOC), comme cela a déjà été proposé dans d'autres instances pour compléter le dispositif. Il s'agirait de regrouper dans un processus décisionnel intégré l'ensemble des autorisations et procédures existantes concernant l'environnement et l'urbanisme (y c. l'autorisation de défrichement).

Recommandation n° 19. Aller vers un dossier environnemental unique (dans la logique « dites le une seule fois » qui conduit à ce que tout ce qui peut être mise en commun entre des dossiers en tout ou partie similaires soit mis en commun et demandé une seule fois), couvrant l'ensemble des procédures, prémisse d'une autorisation environnementale unique.

Recommandation n° 2. Développer une planification en profondeur sur un territoire plus vaste que les limites portuaires et associant l'État, les ports et les collectivités territoriales concernées, à travers tous les dispositifs existants : SCoT, PLUI (en tant que personne publique associée) et/ou PIG, OIN…

Recommandation n° 18. Appliquer la circulaire du Premier Ministre du 01/02/2012 sur l'organisation de l'administration en mode projet pour l'accompagnement des investissements des entreprises.

Recommandations de niveau 2 :

Recommandation n° 1. Avoir une politique foncière active. Assurer la gestion des terrains à vocation industrialo-portuaires. Leur trouver, si nécessaire, une occupation d'attente, cohérente avec leur vocation à long terme.

Recommandation n° 3. Inviter les GPM à accorder une importance particulière aux méthodes d'élaboration de la révision de leurs projets stratégiques, en concertation avec les différents acteurs concernés et avec l'appui des services de l'État chargés de la mise en œuvre des réglementations en matière d'urbanisme et d'environnement.

Recommandation n° 4. Mieux coordonner l'approche du volet communautaire des dossiers industrialo-portuaires, préparer l'examen formel par des échanges préalables avec la Commission et organiser un retour d'expérience.

Recommandation n° 5. Examiner la manière dont les recours, notamment liés au droit de l'environnement sont traités dans les pays européens voisins, et mettre en place des modalités similaires pour réduire la fréquence des recours (en organisant la concertation différemment?) et pour limiter la portée des recours abusifs.

Recommandation n°6. Contribuer (par exemple dans le cadre des échanges à l'échelon européen) à la constitution d'un vivier élargi d'experts.

Recommandation n°7. Rendre vérifiable, lorsque c'est possible, l'avis des experts pour le rendre plus incontestable et améliorer le dialogue entre experts et porteurs de projets.

Recommandation n° 8. Prendre les dispositions réglementaires utiles pour que l'implantation d'activités industrielles dans les zones qui leur ont été « réservées » puisse tenir compte des études d'impact réalisées en préalable au zonage, sans avoir besoin de les recommencer complètement.

Recommandation n° 10. Procéder à une comparaison approfondie des méthodes de maîtrise des risques en France et dans un ou plusieurs pays voisins en s'appuyant sur des échanges de longue durée.

Recommandation n° 16. Mettre en place de manière systématique des réunions périodiques à différents échelons entre les services des grands ports maritimes et les services déconcentrés de l'État.

Recommandation n° 22. Amplifier la stratégie de communication des GPM vis-à-vis de l'ensemble des parties prenantes, tant sur leur importance économique et sociale que sur leurs actions en matière d'environnement.

Recommandations de niveau 3 :

Recommandation n° 9. Utiliser et faciliter la procédure du permis d'aménager pour obtenir le démarrage de l'instruction des dossiers avant même de connaître l'entreprise et permettre le lancement des travaux de viabilisation afin de faciliter les implantations industrielles ultérieures.

Recommandation n° 11. Considérer dès que possible chaque zone industrialo-portuaire comme une plate-forme industrielle.

Recommandation n° 12. Étendre progressivement le régime de l'« enregistrement » à la majorité des activités les plus fréquentes sur les zones industrialo-portuaires, répétitives et à faible enjeu en termes de danger (hangars logistiques, notamment).

Recommandation n°13. Rechercher la fusion des « comités et conseils scientifiques au sein d'un conseil scientifique unique, qui deviendrait l'instance unique à consulter pour l'ensemble des procédures nécessitant un avis scientifique », comme le préconisait le rapport consacré en 2008 par le CGEDD à l'estuaire de la Seine. Plus globalement, et dans l'ensemble des régions, poursuivre les démarches de réduction du nombre d'instances et de procédures à vocation similaires.

Recommandation n°14. Aider les grands ports maritimes à disposer des moyens et des compétences nécessaires pour assurer la maîtrise d'ouvrage des études d'impact, des études d'incidence (Natura 2000) et des évaluations environnementales.

Recommandation n°17. Demander dans ce cadre aux GPM de développer la connaissance de leurs milieux naturels par la réalisation d'inventaires permettant d'aboutir à des plans d'aménagement et de développement durable partagés avec les services de l'État et, si possible, avec les associations et soumis à concertation publique. Ces inventaires pourraient s'insérer dans une cartographie plus générale des contraintes s'appliquant aux terrains portuaires.

Introduction

Par lettre du 22 novembre 2012 (cf. annexe 1) adressée au Conseil Général de l'Économie, de l'Industrie, de l'Énergie et des Technologies (CGEIET) et au Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable (CGEDD), le Ministre délégué chargé des transports, de la Mer et de la Pêche et le Ministre du redressement productif se sont inquiétés des difficultés que les grands ports maritimes et les autres ports français connaissent pour mobiliser effectivement leur foncier pour réaliser les projets d'investissements programmés en faveur du développement des échanges et de l'implantation de nouvelles activités.

En conséquence, ils ont confié au CGEIET et au CGEDD une mission visant à réaliser un état des lieux, s'appuyant sur une analyse de projets récents ayant connu des difficultés, et à faire des préconisations pour faciliter la mise en œuvre des projets d'investissements dans les zones industrialo-portuaires.

Les différents ports concernés ont transmis à la mission des indications relatives à une vingtaine de projets récents, qui ont connu des difficultés avant d'aboutir, ou que les difficultés rencontrées ont conduit à disparaître.

La mission a rencontré sur ces bases les responsables portuaires, les différentes administrations concernées par l'instruction des dossiers, le Conseil National de la Protection de la Nature, plusieurs fédérations représentant des secteurs industriels, diverses entreprises particulièrement concernées, ainsi que l'AFII.

Le potentiel économique et social que représentent les ports français est indubitable. Pour que les possibilités de développement correspondantes soient mieux mobilisées en faveur de la collectivité nationale et dans le respect de l'environnement, mais dans une organisation réglementaire et territoriale particulièrement complexe, il est rapidement apparu à la mission que le premier pré-requis est de systématiser, à tous les échelons, le travail d'équipe entre les responsables locaux.

La mission a par ailleurs constaté que le droit de l'environnement et le droit des risques technologiques, qui sont les deux domaines réglementaires principaux s'appliquant au développement des projets sur le foncier portuaire, trouvent l'essentiel de leur origine dans des réglementations et directives communautaires. Si des obstacles viennent freiner le développement des ports et des zones industrialo-portuaires, ils ne trouvent pas leur origine dans les règlements communautaires eux-mêmes – qui s'appliquent aussi dans les ports des autres pays de l'Union Européenne. Il n'apparaît par ailleurs pas que l'environnement physique des ports français, en particulier ceux du Havre, de Rouen et de Dunkerque, soit notablement plus sensible que celui de leurs concurrents flamands ou néerlandais. On pourrait même penser qu'occupant une fraction relativement faible d'un littoral national de grande dimension, ils aient plus de facilité à s'insérer dans ce littoral.

Des causes physiques apparaissant ainsi exclues, et le cœur de la réglementation n'étant pas en cause, la missions s'est focalisée sur la manière dont ces règlements sont appliqués en France (il s'agit donc de pratiques et/ou de transpositions), ainsi que sur les approches retenues pour s'adapter, plus ou moins efficacement, à ces règlements, voire pour en tirer parti.

Elle a dans ce cadre dégagé différentes recommandations qui sont présentées dans ce rapport afin de répondre aux préoccupations exprimées dans la lettre de mission du 22 novembre 2012.

Concrétiser le potentiel de développement économique des ports est réalisable, **mais aussi urgent.** Le succès des actions réalisées à Tanger, Rotterdam et Anvers montre que le potentiel est là. Les opportunités d'emploi que ceci représente peuvent apporter leur contribution au redressement d'ensemble de l'activité dans le territoire national.

1 - Les enjeux

1.1 - Le potentiel géographique des ports maritimes français devrait les conduire à un trafic bien supérieur

En adoptant, en mai dernier, le rapport « réinventer la croissance », les partenaires sociaux (CFDT, CGC, CFTC, CGPEM, UPA, MEDEF) ont émis l'analyse suivante de la situation portuaire :

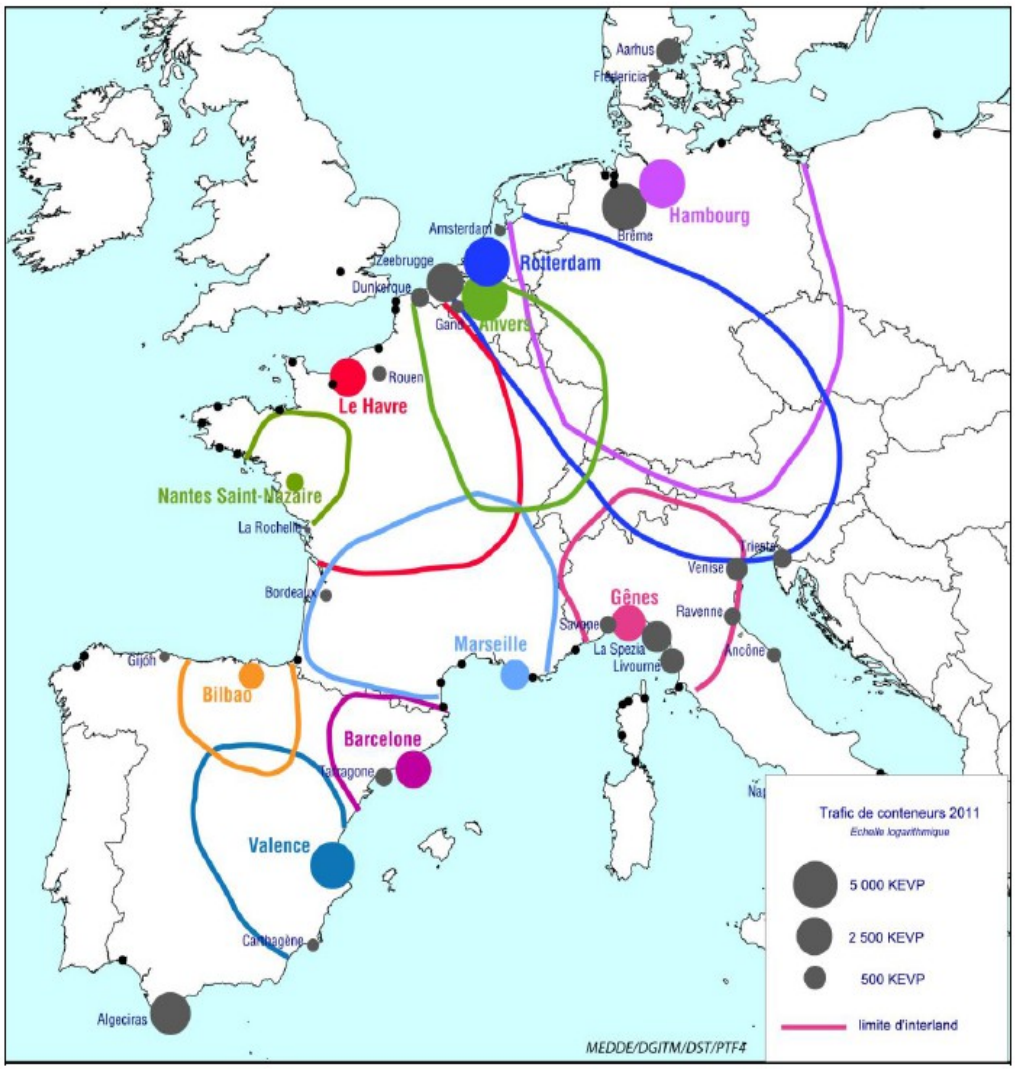
"*le déclin des ports français est patent : Anvers est devenu le premier port importateur français et le principal point d'entrée des marchandises à destination de l'Île-de-France, l'Espagne est passée devant la France en nombre de tonnes traitées…*

Cette situation est d'autant plus dommageable que les activités de transport entraînent une très forte dynamique dans les territoires, avec, au-delà des emplois créés directement, un grand nombre d'emplois induits localement autour des plate-formes logistiques et en particulier dans l'économie de proximité. Une intense activité s'est ainsi développée autour des grandes zones logistiques maritimes, terrestres ou aériennes à Rotterdam, Hambourg ou Barcelone. On estime que si les ports français traitaient deux fois plus de conteneurs qu'aujourd'hui, trente mille emplois seraient créés"

Cette analyse n'est pas très différente de celle formulée au même moment par la DGITM dans sa note « stratégie de relance portuaire » :

Extrait de la note « stratégie de relance portuaire » ***DGITM-DST-PTF*** mai 2013

La carte[4] montre d'une part que les hinterlands des ports français pénètrent largement dans le territoire national, mais quasiment pas en Europe, alors qu'ils sont concurrencés par les ports européens notamment de la mer du Nord (Anvers, Zeebrugge, Rotterdam).



1.2 - Ils ont perdu jusqu'à ces dernières années des places dans la compétition européenne

Extrait du rapport d'information n°728 présenté au Sénat le 6/7/2011 (par le sénateur Revet) au nom du groupe de travail sur la réforme portuaire, de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire

*« **En Europe, la concurrence avec les ports du « Range Nord » et du sud de l'Europe est féroce.** Le port de Rotterdam, premier port du continent, a aujourd'hui un tonnage supérieur à l'ensemble des ports français réunis, avec 430 millions de tonnes en 2010. Le port d'Anvers, deuxième port européen, a enregistré un tonnage de 178 millions de tonnes en 2010, soit autant que les ports de Marseille, le Havre et Rouen réunis.*

Hambourg, troisième port européen avec ses 121 millions de tonnes l'an dernier, a un tonnage équivalent à l'ensemble des grands ports maritimes français une fois ôtés les ports havrais et phocéen. Au Sud de l'Europe, le trafic de Marseille a atteint 86 millions de tonnes, essentiellement grâce aux hydrocarbures, mais les ports d'Algesiras (70,6 millions de tonnes) et de Valence (64 millions de tonnes) sont en plein essor.

***La compétition est particulièrement rude sur le marché des conteneurs.** Le Havre, premier port français sur ce segment, a traité 2,35 millions d'EVP2 en 2010, mais il ne représente que 6 % du tonnage total des six premiers ports du Range Nord européen. Le port normand n'occupe que la huitième place en Europe, bien loin derrière Rotterdam, à 11,1millions de boîtes. Anvers occupe la deuxième place en Europe avec 8,5 millions d'EVP, et Hambourg la troisième avec 7,9 millions d'EVP. Alors qu'en 1995, le port havrais manipulait deux fois moins de conteneurs qu'Anvers, le ratio est passé à 1 pour 3,5 aujourd'hui. Le port phocéen, avec à peine un million de conteneurs traités l'année dernière, fait figure de port secondaire en Méditerranée comparé aux ports espagnols de Valence (4,2 millions d'EVP), Algesiras (2,8 millions) et Barcelone (2 millions), aux ports italiens de Gioia Tauro (2,8 millions d'EVP) et La Spezia (1,3 million), ou encore au port maltais de Marsaxlokk (2,37 millions) »*

*« **La situation après la crise économique de 2009 n'a pas renforcé la position des ports français.** En effet, le tonnage du port de Marseille a chuté de 17 millions de tonnes entre 2006 et 2009, passant de 100 à 83 millions de tonnes »*

« En 1995, le Havre traitait environ 1 million d'EVP de conteneurs et Anvers 2 millions ; en 2010, Le Havre est à 2 millions et Anvers à plus de 8 millions : **la différence est passée du double au quadruple.** Cette année, Rotterdam a dépassé les 11 millions d'EVP ; Tanger Med, créé de toutes pièces en 2007, traite presque autant de conteneurs que notre champion national et table sur un objectif de 8 millions d'EVP en 2016, quand Le Havre espère atteindre 5 millions d'EVP en 2020 et Marseille 2 millions.

Le Ministère de l'Écologie, du Développement Durable et de l'Énergie, présente sur son site internet[1] la situation qui a précédé la réforme portuaire dans des termes assez similaires à ceux du rapport au Sénat précité :

*« **Le constat d'un déclin »***

« Alors que la France est un grand pays maritime, qui possède pas moins de 3 façades maritimes, la moitié des marchandises qui arrivent en France par la mer sont débarquées dans un port étranger.

Ainsi, dans un trafic maritime mondial en pleine explosion, les taux de croissance des ports français sont très faibles en comparaison de ceux de nos principaux voisins européens. Les ports français souffrent d'un manque de compétitivité par rapport à leurs concurrents de la mer du Nord et de la Méditerranée, particulièrement pour les trafics de conteneurs.

Le port de Marseille, plus grand port français en tonnage, a par exemple vu sa part de marché sur la façade méditerranéenne passer de 18,8 % à 5,5 % pour les conteneurs. Ce marché connaît pourtant une croissance de plus de 5 % par an en Europe et génère la plus forte valeur ajoutée. »

1.3 - Ils disposent pourtant d'atouts stratégiques majeurs, qui leur permettent des objectifs ambitieux

Extrait du rapport au Sénat précité
*« **Les ports normands pourraient également alimenter le centre de l'Europe.** De fait, le trajet par bateau entre le Havre et les ports du Nord de l'Europe dure entre deux et trois jours. Il y a donc une carte à jouer très intéressante pour les ports normands s'ils disposaient d'une desserte ferroviaire et fluviale performante. Une marchandise débarquée au Havre par un porte-conteneurs pourrait en théorie atteindre l'Allemagne par voie de chemin de fer ou par voie fluviale avant que ce même navire n'atteigne le port de Hambourg.* ***De même, le port de Marseille pourrait devenir le premier port en Méditerranée pour les conteneurs**, grâce à ses nombreux avantages naturels et ses infrastructures:* *– ses quais sont en eau profonde et d'accès très facile, ce qui permet aux gros, voire très gros navires d'accoster ;* *– environ 80 % du terrain n'est pas utilisé à Fos, dont la surface totale avoisine 10 000 hectares, soit la superficie de la ville de Paris (105 km²)[2] ;* *– les conditions climatiques sont globalement favorables (pas de marée ni de brume comme dans les ports du Nord de l'Europe, même si parfois la manutention est contrariée par des vents violents) ;*

1 http://www.developpement-durable.gouv.fr/Objectif-Ameliorer-la.html

2 On peut également comparer cette superficie à celle du port d'Anvers : 13 000ha

– l'accès est direct vers Lyon et le centre de l'Europe via l'axe rhodanien, ce qui épargne 5 jours de navigation par rapport aux ports du Nord de l'Europe (en outre, Marseille ne pâtit pas d'obstacles montagneux contrairement aux ports italiens et espagnols) ; *– Marseille est le seul port méditerranéen à disposer de tous les modes de transport pour desservir l'arrière-pays (fleuve, train, route et pipeline)* *Bien entendu, le positionnement stratégique de Marseille ne suffit pas à assurer son essor :* ***le déclin de Marseille est exemplaire du décrochage des ports français****.*

1.4 - L'économie et les territoires français ont besoin, plus que jamais, de concrétiser le potentiel d'activité économique sous-jacent des ports

Le port d'Anvers représente, à lui seul, 9,5 % du PIB de la Flandre, et 5,4 % du PIB de la Belgique.

La ville de Marseille a un taux de chômage proche de 20 % et un taux de pauvreté supérieur à 25 %. Un décollage de l'activité économique liée au port pourrait changer fondamentalement la situation économique de sa région et avoir un effet d'entraînement sur une zone bien plus large.

L'apport que les ports de la façade Atlantique-Manche-Mer du Nord peuvent donner à la partie Nord du pays est également loin d'être saturé.

1.5 - Ces constats sont à la base de la réforme des ports maritimes français, réalisée de 2008 à 2011

Extraits de la présentation de la réforme sur le site du MEDDE
Élément de redynamisation de notre économie La relance des ports français devait être conduite rapidement du fait de l'accélération des changements dans l'économie maritime et portuaire mondiale : « conteneurisation » croissante des marchandises, intégration verticale de toute la chaîne de transport autour des grands armements, etc. Disposer de ports plus performants renforcera la compétitivité des entreprises françaises en diminuant leurs délais d'acheminement. 50 % des importations et 30 % des exportations de la région Rhône-Alpes passent par des ports étrangers. Or, pour une entreprise lyonnaise passer par Marseille plutôt que par Anvers, c'est économiser 450 km de transport et la possibilité de faire appel au transport fluvial dont les coûts sont

moins élevés.

Cette diminution des parcours de pré et post-acheminements contribuera directement à la réduction de la congestion routière et des émissions de gaz à effet de serre.

Enfin, un retour rapide à la compétitivité des grands ports maritimes français permettra la création de 30.000 à 40.000 emplois. Le domaine de la logistique est notamment en plein développement.

Le renforcement de la compétitivité de nos ports s'inscrit donc dans une dynamique de développement durable vertueuse favorisant le développement économique tout en diminuant l'impact environnemental.

Dans l'année qui a suivi la réforme, les ports ont élaboré des « projets stratégiques » se recentrant sur des missions d'autorité publique, de régulation et d'aménagement de leur domaine portuaire, notamment pour ce qui concerne les dessertes terrestres et la logistique. Cinq ans après, l'actualisation de ces projets est en cours, avec une quadruple ambition logistique, industrielle, d'aménagement et d'excellence environnementale, dans un contexte budgétaire que la réduction du trafic des ports et les déficits nationaux rendent particulièrement tendu.

1.6 - Pour que la réforme produise ses effets, il faut que la liaison avec l'hinterland se développe et que les entreprises puissent s'implanter : la mission qui nous a été confiée sur le foncier est au cœur de cette problématique

Les grands ports maritimes français ne luttent pas à armes égales avec leurs concurrents européens en termes de liaison avec l'hinterland et en termes d'implantations industrielles.

Pour ne prendre qu'un exemple, le port de Marseille, bloqué dans sa tentative d'améliorer sa liaison avec la voie navigable du Rhône et limité dans ses liaisons avec le réseau autoroutier français, est très loin de la situation dont peut se féliciter le port d'Anvers :

Extraits d'une plaquette de présentation du port d'Anvers

4. Excellentes liaisons d'arrière-pays: Trafic routier

- Un port entouré d'autoroutes
- Liaisons directes avec les pays environnants
- À seulement 40 km de Bruxelles, capitale de l'Europe

Port of Antwerp

4. Excellentes liaisons d'arrière-pays: La navigation intérieure

- Relié par le canal Albert et la liaison Escaut-Rhin avec tout le réseau fluvial européen
- Plus de 200 navettes conteneurs par semaine vers 67 destinations en Europe
- 45 opérateurs fluviaux offrent des services réguliers, voire quotidiens entre Anvers et l'arrière-pays
- Toutes les navettes conteneurs peuvent être consultées sur Inland Waterways Departure list: www.portofantwerp.com/connectivity

Port of Antwerp

La même plaquette rappelle que le port d'Anvers représente cent cinquante mille emplois (60 000 directs, 85 000 indirects) et que ses 163 km de quais, 1061 km de voies ferrées, 409 km de routes et 556 ha d'entrepôts couverts génèrent 5,4 % du PIB belge. On peut rêver de la concrétisation d'un pareil potentiel pour le port de Marseille dont la situation au débouché du Rhône présente, intrinsèquement, des atouts significatifs.

D'autres missions ou rapports ont déjà été réalisés sur des sujets similaires. Le chapitre consacré au foncier dans le rapport au Sénat précité (« Simplifier le cadre réglementaire dans le domaine environnemental pour que les ports retrouvent la maîtrise de leur développement foncier », repris en annexe) expose une analyse et des recommandations en phase avec ce que nous-mêmes avons vu et entendu lors de notre mission.

Pour que notre mission apporte une plus-value par rapport à ces travaux antérieurs, il nous a été demandé d'analyser des projets récents ayant connu des difficultés et de faire les propositions opérationnelles utiles.

Les Grands Ports Maritimes concernés, ainsi que les services décentralisés de l'État ont accepté de nourrir cet exercice.

La mission s'est donc attachée, dans le cadre de ce rapport, à bâtir ses recommandations autant que possible à partir de cas concrets. Ceci nous conduira, de manière générale, à préconiser des changements de mode opératoire, plus qu'à changer la réglementation elle-même (dont l'origine se trouve d'ailleurs souvent à l'échelon européen)

2 - La gestion du foncier et le droit de l'urbanisme : des procédures multiples et superposées

Le cas du site de Moulineaux, pour le GPMR

Le projet d'aménagement de la zone de Moulineaux du GPMR met en évidence la longueur et la complexité des procédures liées au foncier. Ce projet, qui est une extension de « Rouen Vallée de Seine Logistique », bénéficie d'une inscription au Contrat de Plan État-Région.

Le projet consiste à aménager sur un ancien de site de dépôt de matériaux de dragage une zone dédiée à des entrepôts logistiques portuaires et une zone dédiée à l'implantation d'activités nécessitant l'utilisation de la voie d'eau impliquant la création d'un poste nautique fluvial.

Le projet prévoit également la réalisation de mesures d'accompagnement (création d'une voie verte, création d'itinéraire doux pour l'accès au fleuve…) et des mesures de réduction des impacts (détournement d'un cours d'eau, réhabilitation d'une zone humide ...) Le site concerné fait environ 100 ha dont 30 dédiés aux activités portuaires.

Le GPMR travaille sur ce projet depuis le milieu des années 2000 et projette de réaliser les aménagements à partir de 2015. La complexité des contraintes réglementaires qui s'accroissent depuis l'origine des réflexions, ainsi que la sensibilité environnementale du lieu en font un site complexe à aménager.

Une demande d'autorisation dite « ITD » (installations et travaux divers) a été déposée par le port en 2007, mais n'a jamais été conduite à son terme, compte tenu de la disparition de ce type d'autorisation.

Le port prévoit une durée d'instruction supérieure à dix-huit mois, à partir du moment où les dossiers seront prêts, il devra par ailleurs réaliser plusieurs enquêtes publiques (ou éventuellement, une enquête publique commune au titre de différents volets tels que PPRT et PPRN).

Les réunions avec les services de l'État ont été de l'ordre d'une vingtaine.

Le cas du site de Moulineaux, décrit ci-dessus, montre un projet dont l'instruction aura in fine duré plus de dix ans, et aura été confrontée à plusieurs réglementations successives (révision du POS, demande puis abandon de l'ITD, PLU, SCoT, enquête publique à prévoir, …) Le volet urbanisme impose, s'agissant d'une réalisation d'aménagement en site classé au titre de la loi paysage, une procédure rallongée en raison du passage en CDSNP et l'avis du Ministère sur le permis d'aménager. Le port évalue le cycle correspondant à un peu plus d'un an. Le fait que le projet ait été inscrit au contrat de plan État-Région et soit en continuité avec l'existant n'a pas permis de simplifier le dossier.

Le GPMD remarque aussi que « la superposition des niveaux de décision, liée au temps nécessaire pour l'instruction des dossiers d'implantation (permis de construire, autorisation d'exploiter) est aujourd'hui un désavantage compétitif des ports français vis-à-vis de leurs voisins, notamment pour les entreprises étrangères peu familiarisées avec les process français. »

Une grande entreprise internationale de la logistique, contactée par l'intermédiaire de l'AFII et implantée sur plusieurs sites en France nous a donné des indications similaires *« en France, si on peut se permettre d'attendre, on finit par arriver à tout, mais c'est beaucoup plus long et plus compliqué qu'ailleurs. »*

2.1 - La gestion du foncier, soumise à un corpus juridique important, hétérogène et complexe

Les droits qui régissent le foncier et les difficultés à mobiliser les réserves foncières constituées relèvent autant du code de l'urbanisme, que du code de l'environnement, mais aussi d'autres réglementations, comme le code forestier par exemple.

Beaucoup d'exemples ont été identifiés, montrant les obstacles et les aléas rencontrés. Ainsi, les expériences des différents GPM tendent à montrer qu'en l'état actuel et vraisemblable du droit de l'urbanisme et du droit de l'environnement, il ne suffit pas de constituer une réserve foncière et d'avoir négocié localement sa vocation future en fonction des impératifs nationaux pour que cette réserve foncière soit, le moment venu, mobilisable en vue de cette vocation.

Le cas VALDI, à Dunkerque, décrit par le GPMD
VALDI, société du groupe ERAMET, a sollicité le port pour la mise à disposition d'un terrain de 4 ha pour la mise en place d'une unité de retraitement de piles salines et alcalines. 40% des produits issus du traitement est du manganèse qui est recyclé sur le site de COMILOG Dunkerque, favorisant la mise en place d'une économie circulaire. Au regard de l'interaction entre les deux activités industrielles, un terrain voisin de COMILOG a été proposé à VALDI. Le pré-diagnostic Faune-Flore-Habitat réalisé pour le compte de VALDI a mis en avant la présence d'espèces protégées (goélands bruns et argentés) sur la zone. Une présentation de ce pré-diagnostic au service Milieux de la DREAL NPdC, a laissé entendre à l'industriel qu'un dossier de demande de dérogation avait peu de chance d'obtenir un avis favorable. Un nouveau site a dû alors être proposé à VALDI. Le nouveau site proposé va nécessiter un diagnostic flore complémentaire afin d'évaluer l'ampleur d'éventuelles mesures compensatoires à mettre en place, les diagnostics réalisés par le GPMD à l'occasion de son SDPN n'ayant pas été jugés suffisants. Le GPMD s'est en effet doté d'un Schéma Directeur du Patrimoine Naturel (SDPN) approuvé par arrêté préfectoral après avis de la CSRPN et du CNPN. Le site proposé ne

faisait pas partie des espaces réservés pour la préservation de la biodiversité sur le domaine portuaire, identifiés dans le SDPN.

Le service instructeur, ne semble pas tenir compte de l'outil SDPN mis en place par le GMPD dont la vocation est notamment de permettre d'accélérer l'instruction des dossiers déposés sur les terrains à vocation de développement industriel ou logistique portuaire, en anticipant notamment sur la connaissance du milieu par le biais de diagnostics environnementaux mis à jours régulièrement. Par ailleurs, la présence d'espèce protégée nous a amenés à proposer une autre solution d'implantation à l'industriel qui, certes, n'impacte plus la faune présente sur le site initial, mais va conduire à mettre des camions sur la route pour assurer le transfert de produits entre 2 sites qui ne seront plus contigus.

La durée de l'instruction liée à la nécessité de réaliser un diagnostic complémentaire ne cadre plus aujourd'hui avec le calendrier de l'industriel qui étudie plusieurs sites d'implantation, ce qui génère un risque relatif à la nature des mesures compensatoires qui en résulteront.

Le cas Ikea, sur un terrain du syndicat d'agglomération nouvelle ouest Provence

Description par le GPMM

Entrepôt de stockage et de distribution en 4 phases (54 ha)

Phases 1 & 2 : 27 ha

Investissement : 150 M€

500 emplois créés.

Lieux concurrents : Valls, Espagne

Enquête publique : début 2006

Mise en service : juillet 2009

Concertation avec l'association de défense de la biodiversité NACICCA

Commentaires : *Projet cohérent avec le plan d'entreprise du GPMM visant un développement du trafic de conteneurs et de la logistique associée*

Passage en CSIC février 2007

3 passages en CNPN : Février, juillet et octobre 2007

Comité de pilotage mis en place dès 2005 rassemblant tous les services de l'État

Condamnation par le TC en 2010 pour 3 chefs d'inculpation : destruction d'espèces animales protégées, destruction d'espèces végétales protégées et destruction de l'habitat d'une espèce d'oiseau vulnérable.

Article du journal « le Monde »

Ikea condamné à 30 000 euros d'amende pour destruction d'espèces protégées

Le Monde. fr avec AFP | 03.06.2010 à 18h31

Le géant suédois de l'ameublement Ikea a été condamné jeudi 3 juin pour destruction d'espèces protégées à 30 000 euros d'amende, dont 10 000 avec sursis, par le tribunal correctionnel d'Aix-en-Provence (Bouches-du-Rhône). Le juge a suivi les réquisitions du parquet.

Plusieurs associations de défense de l'environnement avaient porté plainte contre la filiale française d'Ikea, poursuivie pour avoir détruit, sans dérogation préfectorale, plusieurs espèces animales et végétales protégées lors de la construction d'une importante plate-forme logistique sur un terrain du port de Marseille situé à Fos-sur-Mer (Bouches-du-Rhône).

Ikea avait obtenu pour le projet un avis favorable du Conseil national de la protection de la nature, mais il ne portait que sur des espèces d'orchidées, dont le groupe s'engageait à compenser la destruction par différentes mesures. Mais en 2008, alors que débutaient les travaux de défrichement pour bâtir l'entrepôt, un agent de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage constatait sur procès-verbal la destruction d'autres espèces de fleurs, d'oiseaux et de reptiles sur le site. Une procédure était alors engagée contre Ikea pour destruction de ces espèces.

LA PROTECTION DE LA NATURE, "CE N'EST PAS QU'UN COUP DE TAMPON DE LA PRÉFECTURE"

L'avocat du groupe, Me Laurent Dolfi, avait plaidé à l'audience le 30 mai la nullité du procès-verbal, entaché d'irrégularités selon lui. Le patron d'Ikea Développement, Jean-Louis Baillot, avait reconnu à la barre avoir omis de solliciter une dérogation de la préfecture avant de commencer les travaux. ***« C'était à Ikea de démontrer qu'il n'y avait pas d'espèces protégées sur le site »*,** avait rétorqué le procureur Ludovic Pilling, ajoutant que la protection de la nature, *« ce n'est pas qu'un coup de tampon de la préfecture en plus ou en moins »*.

L'entrepôt d'Ikea (35 mètres de haut pour 65 000 mètres carrés) accueille les conteneurs de marchandises que le groupe achemine depuis l'Asie du Sud-Est pour ses magasins européens et qui étaient auparavant débarqués à Barcelone, en Espagne.

Les terrains mentionnés dans les deux cas ci-dessus étaient dans des zones que les ports avaient réservées pour des activités industrielles après zonage d'ensemble associé à des concertations locales. Dans le cas d'Ikea, un avis avait été demandé au Conseil National de protection de la nature, conformément à la règle dans le cadre d'une demande de dérogation à la réglementation des espèces protégées..

Cet avis ne pouvait porter que sur les espèces identifiées dans la demande. Et le constat par un agent de l'Office national de la chasse et de la faune sauvage, deux ans plus tard de la destruction d'autres espèces que celles faisant l'objet de la dérogation sur le site conduit à une condamnation que ni l'industriel, ni le port n'avaient anticipée, alors même que le zonage d'ensemble évoqué ne pouvait dispenser d'appliquer les réglementations existantes, notamment celle relative à la protection des espèces..

L'AFII estime pour sa part que, du point de vue d'une entreprise étrangère qui, à son appréciation, a pratiqué la concertation, l'information et les échanges avec les associations, une telle condamnation peut dérouter et ne joue pas en faveur du choix de la France pour des investissements logistiques futurs.

Le GPMM considère que le zonage qu'il avait mis en place sur le site de Fos conduisait à abandonner une partie des terrains à vocation industrielle afin de les consacrer à une « couronne verte ». L'orientation était que les terrains les plus prometteurs en termes écologiques retrouvent une vocation naturelle et que les autres conservent leur vocation industrielle. Il a manifestement été surpris que ni ce zonage, ni les concertations organisées par Ikea, ni les mesures compensatrices et préservatrices entreprises par la société ne l'aient in fine protégée d'un contentieux et d'une condamnation, fondés sur l'application d'une réglementation à laquelle le zonage n'avait pas le pouvoir de déroger.

Il reste que les espèces dont la destruction était contestée ne figuraient pas dans l'inventaire, soit que celui-ci ait été de qualité insuffisante, soit qu'une évolution de la flore soit intervenue entre la réalisation de l'inventaire et le défrichement.

L'amélioration des dossiers consiste, sur le fond d'une part à s'attacher à réaliser un inventaire donnant toutes les garanties scientifiques, d'autre part à réaliser toutes les démarches pertinentes (éviter, réduire, compenser) et, sur la forme, à ne pas hésiter à demander à partir de là des dérogations non seulement sur les espèces que l'inventaire aura explicitement mises en évidence, mais aussi sur les espèces dont des inventaires voisins ont mis en évidence la présence sur une zone proche, même si ces dernières espèces n'ont pas été directement mises en évidence par l'inventaire. L'instruction ainsi réalisée donnera une base juridique plus forte aux dérogations obtenues et évitera les contentieux.

Le CNPN, que la mission a consulté, considère que ce dossier fait partie des premiers dossiers postérieurs aux évolutions réglementaires réalisées en 2006 (modification de l'article 411-2 du Code de l'Environnement élargissant et encadrant la possibilité de délivrer des dérogations à la destruction d'espèces menacées ou de leur habitat). Il estime que les dossiers présentés par les GPM se sont améliorés et permettent maintenant, pour l'essentiel, d'éviter ce type de situation.

S'agissant de la portée des zonages, le GPMD, comme le GPMM, ont pu avoir la sensation que l'élaboration d'un schéma directeur du patrimoine naturel, adopté après examen et validation par le CSRPN et le CNPN, n'avait été d'aucune utilité concrète lorsqu'un projet concret a été étudié.

La richesse et la rareté des écosystèmes s'apprécient lorsqu'un projet est déposé, pas lorsqu'un terrain est réservé pour d'éventuels aménagements ultérieurs. Un terrain inoccupé et laissé à l'abandon voit son occupation végétale et animale se singulariser, ce qui ne contribue pas nécessairement à la qualité absolue de l'environnement, mais qui peut rendre plus difficile l'utilisation ultérieure du terrain.

Il convient à cet égard de souligner que la manière la plus cohérente de réserver un terrain pour un aménagement ultérieur consiste à lui trouver une utilisation d'attente, plutôt qu'à s'en désintéresser.

Cette utilisation d'attente peut, si c'est organisé et prévu comme tel (voir en annexe les pratiques de certains ports d'Europe du Nord) avoir en tout ou partie une vocation écologique, mais à condition que l'ensemble soit organisé et maîtrisé (ce qui est peut-être plus facile dans le contexte d'organisation publique simple de l'Europe du Nord – où le nombre d'interlocuteurs politiques est limité et les possibilités de recours paraissent plus restreintes – que dans notre propre organisation administrative, juridique et territoriale).

En France, si les réserves foncières des ports sont aujourd'hui réduites par les impératifs d''environnement (Natura 2000, zones humides, …) il faut rappeler qu'elles avaient généralement été acquises quasi pour rien, car de faible valeur patrimoniale et qu'elles n'ont pas été gérées dans la durée. Il faut pouvoir aujourd'hui les intégrer dans une réflexion d'aménagement durable, respectueux de l'environnement, mais qui laisse la place aux nécessités d'un développement portuaire.

Enfin, à l'instar de ce qui se pratique en Grande-Bretagne par exemple où les ports sont souvent enclavés dans les villes, avec des enceintes portuaires fortement occupées, il faut envisager la revalorisation de l'ancien, la densification des installations et la réutilisation des espaces fonciers que représentent les friches industrielles et/ou portuaires.

En conclusion :

- il faut des réserves foncières
- il faut savoir les gérer (acquisition, vente, gestion dynamique et valorisation des actifs fonciers, utilisation des friches industrialo-portuaires, anticipation autant que possible des besoins en terrains propices pour des mesures compensatoires…)
- il faut un regard global sur un territoire plus vaste.

Recommandation n° 1. Avoir une politique foncière active. Assurer la gestion des terrains à vocation industrialo-portuaires. Leur trouver, si nécessaire, une occupation d'attente, cohérente avec leur vocation à long terme.

2.2 - Les outils disponibles dans le droit de l'urbanisme

Le droit de l'urbanisme ne pose pas de difficulté en tant que tel et les différents problèmes rencontrés pour utiliser le foncier portuaire sont plutôt liés à la multiplicité des procédures avec lesquelles il s'articule pour concrétiser un projet.

Pour les GPM, il est souvent difficile d'anticiper sur le projet précis qui sera réalisé, et pour pouvoir commencer les travaux d'aménagement ils pourraient avoir plus souvent recours au « permis d'aménager » :

- **Le permis d'aménager,** l'originalité du « permis d'aménager » réside dans le fait qu'il est susceptible de viser simultanément la construction, la démolition, la

division foncière et l'aménagement dans le cadre d'un seul et même projet. En application du nouvel article L.441-2 du Code de l'urbanisme, issu de l'ordonnance n°2005-1527 du 8 décembre 2005 : "Lorsque les travaux d'aménagement impliquent, de façon accessoire, la réalisation par l'aménageur de constructions et d'installations diverses sur le terrain aménagé, la demande de permis d'aménager peut porter à la fois sur l'aménagement du terrain et sur le projet de construction". Le permis d'aménager constitue, ainsi, avec le permis de construire et le permis de démolir, l'une des trois principales catégories d'autorisations d'urbanisme.

Sa durée de validité est de 2 ans, il peut être prorogé pour un an. Le permis d'aménager est périmé si les travaux ne sont pas entrepris dans le délai de deux ans à compter de la date de sa notification ou de la date à compter de laquelle la décision tacite est intervenue. Il en est de même si, passé ce délai, les travaux sont interrompus pendant un délai supérieur à une année.

Le permis d'aménager a pour effet immédiat et positif d'autoriser la réalisation de l'opération ayant justifié sa délivrance.

Le principal inconvénient concerne sa durée de validité que les GPM auraient souhaité plus longue. Néanmoins, l'utilisation de cette procédure est préconisée par la recommandation n°9, au chapitre 3.5 ci-après.

D'autre part, les différents outils de planifications, SCoT, PLUI, PLU, … ont été évoqués comme susceptibles de bloquer un projet, soit que ce dernier ne puisse être pris en compte par ces documents de planification, soit qu'ils ne soient pas encore approuvés, ajoutant ainsi de nouveaux délais. De plus les ports sont situés, dans la majorité des cas, sur plusieurs communes, ils dépendent donc de plusieurs PLU. Dans de nombreux cas, les « OIN » ou les « PIG » peuvent apporter des solutions :

- **Les OIN, « Opérations d'intérêt national »** instruments mis à la disposition de l'État, destinés à lui permettre tout à la fois, de déterminer les modes d'utilisation de certains périmètres jugés stratégiques et d'intérêt national et d'y exercer seul, par exception aux grands principes de la décentralisation dans ce domaine, les principales compétences d'urbanisme. Les OIN sont arrêtées par décret en Conseil d'État et restent un dispositif relativement exceptionnel. De nombreux ports relèvent déjà de ce dispositif, il s'agit notamment de Dunkerque, le Havre, Bordeaux, Fos/mer… Un inconvénient toutefois, il n'incite pas à s'intégrer dans la planification des territoires qui englobent le port.

- **Le PIG, « projet d'intérêt général »** constitue depuis les lois de décentralisation de 1983 l'un des outils dont dispose l'État pour garantir la réalisation de projets présentant un caractère d'utilité publique, et relevant d'intérêts dépassant le cadre communal, voire intercommunal.
  La qualification par le préfet d'un projet ayant un caractère d'utilité publique en PIG induit une **obligation d'adaptation des documents d'urbanisme nécessaire à sa mise en œuvre.**

La loi portant engagement national pour l'environnement du 12 juillet 2010, a défini les directives territoriales d'aménagement et de développement durables (DTADD) qui ne sont pas directement opposables aux documents d'urbanisme, et a établi la possibilité de qualifier de projets d'intérêt général (PIG), les mesures de protection des espaces naturels, agricoles et forestier et autres aménagements nécessaires à la mise en œuvre des DTADD.

Le PIG doit être destiné, notamment :

- à la réalisation d'une opération d'aménagement ou d'équipement ;
- au fonctionnement d'un service public.

Le préfet de département est l'autorité investie du pouvoir de décision en matière de qualification des PIG. L'arrêté de qualification d'un PIG est valable trois ans à compter de sa notification. Il peut être renouvelé.

Enfin, il faut signaler, dans le cadre des travaux des États généraux de la modernisation du droit de l'environnement, le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnance diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises, et notamment ses articles 13 et 14 visant à sécuriser et à simplifier, à titre expérimental dans un nombre limité de régions, pour les ICPE et pour une période n'excédant pas trois ans, les procédures d'instruction des dossiers. Sont prévus notamment :

- un « certificat de projet » visant à offrir un cadre juridique clair et stable aux porteurs de projets, valable pour une période de 18 mois, (équivalent à un certificat d'urbanisme ;
- une autorisation unique, pour certaines ICPE soumises à autorisation, concernant à la fois les autorisations ICPE, les demandes de dérogations « espèces protégées », les permis de construire, les autorisations de défrichement, ainsi que les articulations entre les différentes autorisations.

La mission d'audit propose que ces expérimentations soient étendues aux GPM : une analyse des questions à poser dans une telle expérimentation - en particulier l'articulation entre les procédures et les calendriers de conduite des études et de disponibilité des données nécessaires à la constitution des dossiers d'autorisation - dépasse le cadre de la présente mission mais serait à conduire.

2.3 - La planification et les projets stratégiques des GPM

Il est très important que les projets portuaires s'inscrivent dans un territoire plus vaste, en particulier à l'échelle de son hinterland le plus immédiat, dans un souci de véritable planification territoriale. Les analyses de cas ont en effet montré la faiblesse de la planification à l'échelle de territoires cohérents.

À cette fin, **il faudrait que les GPM soient associés à l'élaboration des différents documents de planification des territoires dans lesquels ils s'inscrivent, SCoT, PLU, SRCE, …**

Recommandation n° 2. Développer une planification en profondeur sur un territoire plus vaste que les limites portuaires et associant l'État, les ports et les collectivités territoriales concernées, à travers tous les dispositifs existants : SCoT, PLUI (en tant que personne publique associée) et/ou PIG, OIN...

Il s'agit de pouvoir prendre en compte les infrastructures de transports (routes, rail, voies navigables…) mais aussi les implantations industrielles, de commerces, d'entrepôts et de services, en lien avec l'activité portuaire. Cette réflexion pourrait s'inscrire dans le cadre du développement d'une économie circulaire valorisée.

Le moyen privilégie d'établissement de cette planification est le projet stratégique des Grands Ports Maritimes.

À tort ou à raison, les ports se voient souvent reprocher le manque de lisibilité de leur stratégie et particulièrement de leur politique de développement spatial.

La loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, a notamment créé un nouvel outil d'aménagement et de planification des grands ports maritimes, le « projet stratégique » PS. Ces dispositions ont été codifiées dans le code des transports.

Les grands ports maritimes (GPM) veillent à l'intégration des enjeux de développement durable dans la limite de leur circonscription, au regard des missions qui leur sont confiées à l'article L.5312-2[3] du code des transports.

L'article L. 5312-13 dudit code précise qu'ils élaborent à cette fin un projet stratégique (PS), déterminant les grandes orientations, les modalités d'action ainsi que les dépenses et recettes prévisionnelles nécessaires à la mise en œuvre de ces missions. Les projets stratégiques doivent être compatibles avec les orientations nationales en matière de desserte intermodale. Ils comportent des documents graphiques indiquant les différentes zones et leur vocation, notamment les zones ayant des enjeux naturels.

Le décret n° 2008-1032 du 9 octobre 2008, codifié à l'article R 103-1 du code des ports maritimes, reproduit in extenso ci-après, a précisé le contenu de ces projets stratégiques :

Article R103-1 :

Le projet stratégique traite notamment :

1° Du positionnement stratégique et de la politique de développement de l'établissement ;

---

3 Dans les limites de sa circonscription, le grand port maritime veille à l'intégration des enjeux de développement durable dans le respect des règles de concurrence et est chargé, selon les modalités qu'il détermine, des missions suivantes :
[…]
3° La gestion et la valorisation du domaine dont il est propriétaire ou qui lui est affecté ;
4° La gestion et la préservation du domaine public naturel et des espaces naturels dont il est propriétaire ou qui lui sont affectés ; il consulte le conseil scientifique d'estuaire, lorsqu'il existe, sur ses programmes d'aménagement affectant les espaces naturels ;

2° Des aspects économiques et financiers, notamment des moyens prévisionnels dont dispose l'établissement pour réaliser ses objectifs, des programmes d'investissements et de la politique d'intéressement des salariés ;

3° En application des dispositions de l'article 8 de la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008, et en application des dispositions de l'article L. 103-2 du présent code, des modalités retenues pour l'exploitation des outillages et du recours à des filiales ;

4° De la politique d'aménagement et de développement durable du port, identifiant la vocation des différents espaces portuaires et notamment ceux présentant des enjeux de protection de la nature dont il prévoit les modalités de gestion. Cette section du projet stratégique comporte les documents graphiques mentionnés à l'article L. 103-1. Elle traite également des relations du port avec les collectivités sur le territoire desquelles il s'étend ;

5° Des dessertes du port et de la politique du grand port maritime en faveur de l'intermodalité, notamment de la stratégie du port pour le transport ferroviaire et le transport fluvial.

En outre, le décret n° 2012-616 a inclus explicitement les parties 4 et 5 de ces projets stratégiques dans la liste des « plans et programmes » soumis à une évaluation environnementale, à un avis de l'autorité environnementale et à une mise à disposition du public.

Tous les éléments sont donc en place pour que les ports disposent d'un véritable document de planification stratégique et spatiale, **concerté avec tous les acteurs** : État, établissements portuaires, collectivités territoriales, monde associatif, représentants du monde économique, partenaires sociaux…

La première génération de projets stratégiques a été approuvée par les conseils de surveillance des GPM au début de 2009. Force est de constater que, malgré leur qualité, ils ne répondent qu'imparfaitement aux questions spatiales et environnementales. En effet, leur élaboration s'est faite dans l'urgence avec le souci d'aboutir rapidement sur deux points :

- La définition des terminaux portuaires et de leurs modalités d'exploitation pour permettre d'engager la cession des outillages de manutention et le détachement des agents de conduite auprès des opérateurs de terminaux.

- La définition du programme d'investissement et de la trajectoire financière des GPM pour la mise en œuvre du plan de relance portuaire décidé par l'État.

Le code des ports maritimes impose une révision des projets stratégiques tous les cinq ans (au moins pour les points 1°,2° et 3°) et les GPM engagent aujourd'hui cette révision dans la perspective de leur approbation par les conseils de surveillance qui seront renouvelés début 2014.

Il y a là une opportunité pour les GPM de disposer d'un véritable outil de planification partagé par tous les acteurs, dont l'élaboration :

- sera l'occasion de mettre à jour les connaissances scientifiques des richesses naturelles des zones portuaires

- pourra être menée avec les conseils de l'Autorité environnementale dans le cadre de demandes de cadrage telles que prévu par les textes

Cette planification aura notamment pour objet de rendre plus prévisibles les conditions d'accueil d'activités économiques dans les zones portuaires.

> **Recommandation n° 3. Inviter les GPM à accorder une importance particulière aux méthodes d'élaboration de la révision de leurs projets stratégiques, en concertation avec les différents acteurs concernés et avec l'appui des services de l'État chargés de la mise en œuvre des réglementations en matière d'urbanisme et d'environnement.**

2.4 - La loi littoral, des dispositions qui n'interdisent pas le développement portuaire

La loi littoral, dont beaucoup de dispositions ont été insérées dans le code de l'urbanisme, n'a pas posé de difficultés particulières aux différents GPM, grâce notamment à ses dispositions dérogatoires.

Les GPM n'ont en effet pas signalé à la mission de difficultés particulières, relatives à la loi littoral et à son application, qui auraient conduit à des retards, des modifications, voire à l'abandon de certains projets d'aménagement et de développement des GPM.

Il est cependant utile de s'attarder sur ce sujet de l'application de la loi littoral, trop souvent mise en avant comme un frein à tout développement, qu'il soit lié à l'urbanisation et/ou aux activités économiques et implantions industrielles dans les GPM.

L'article 146. 8 du code de l'urbanisme (article 3 de la loi littoral) énonce que : « Les installations, constructions, aménagements de nouvelles routes et ouvrages nécessaires à la sécurité maritime et aérienne, à la défense nationale, à la sécurité civile et ceux nécessaires **au fonctionnement** des aérodromes et **des services publics portuaires autres que les ports de plaisance ne sont pas soumis aux dispositions du présent chapitre lorsque leur localisation répond à une nécessité technique impérative.**

Cet article est important, car ses dispositions permettent de déroger à l'ensemble des dispositions des articles L. 146- à L. 146-7, c'est à dire les articles :

- L. 146-2 (coupures d'urbanisation)
- L. 146-4-I (extension de l'urbanisation et continuité de l'urbanisation)
- L. 146-4-1 (et les exploitations agricoles)
- L. 146-4-II (espaces proches)
- L. 146-4-III (bandes des 100m)
- L. 146-5 (campings)

- L. 146-6 (espaces remarquables)
- L. 146-7 (routes littorales)

La jurisprudence, dans ce domaine des services publics portuaires, a conforté les dispositions de l'article L. 146-8 en donnant la possibilité de réaliser une nouvelle route desservant des ports par dérogation à l'article L. 146-7 relatif aux créations de routes. Citons ici le cas de la nouvelle route destinée à relier le port de commerce de Cherbourg au réseau routier national.

Par ailleurs, la possibilité de réaliser des aménagements liés à un service public portuaire dans les « espaces remarquables » est offerte, confer l'exemple du GPMNSN, pour lequel : « le juge administratif a ainsi reconnu la nécessité technique impérative d'étendre le port de Nantes-Saint Nazaire sur le site de Donges... »[4]

La loi littoral a néanmoins été citée comme un frein par les GPM de Bordeaux et de Rouen, sur des projets particuliers.

Les DTA[5] précisant les modalités d'application de la loi littoral

Six DTA ont été approuvées en Conseil d'État et quatre précisent les modalités d'application de la loi « littoral », adaptées aux particularités géographiques locales : Alpes Maritimes (approuvée en 2003) estuaire de la Loire (2006) estuaire de la Seine (2006) et Bouches du Rhône (2007)

Les DTA apportent des précisions relatives à tout ou partie des dispositions particulières du code de l'urbanisme qui s'imposent à tous documents d'urbanisme de la compétence des collectivités locales. En l'absence de précisions, elles sont tout à la fois opposables aux PLU, aux SCoT ainsi qu'à toute personne publique ou privée pour l'exécution de tous travaux, constructions, installations et travaux divers[6].

La DTA de l'estuaire de la Loire, qui a mis plus de 15 ans à être approuvée, est évoquée par le GPM de Nantes comme ne permettant plus « d'assurer la fiabilité des projets ». Le plus souvent les GPM concernés par une DTA soulèvent l'incohérence des DTA avec la vocation d'origine et l'évolution qualitative des territoires et de leur biodiversité pour certains de leurs espaces portuaires. Ils soulèvent également la réglementation en matière d'environnement, voire ses récentes évolutions, qu'ils jugent incompatibles avec le développement des activités portuaires.

---

4 Exemple extrait des travaux de la Dreal Bretagne et des 4 DDTM qui ont rédigé 9 fascicules constituant le référentiel de la doctrine bretonne avec l'appui d'Olivier Lozachmeur, docteur en droit et spécialiste de la loi littoral rédacteur-juriste des fascicules.

5 Loi d'orientation du 4 février 1995 pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) « Les DTA sont ni plus, ni moins que des prescriptions particulières à certaines parties du territoire au sens de l'article L. 111-1-1 initial du code de l'urbanisme mais qui sera à cette occasion fortement remanié » réf.3

6 Art. L. 146-1 du code de l'Urbanisme.

La loi littoral est perçue comme une politique de protection de l'environnement[7]. Il est intéressant de se référer aux travaux d'avril 2009 de la section travaux du conseil d'État qui conclut son avis sur l'interprétation de la notion d'ouvrage nécessaire au fonctionnement des services portuaires par :« les décisions d'utilisation du domaine public maritime relative aux équipements, même lorsqu'ils ne sont pas soumis aux dispositions particulières du code de l'urbanisme relatives au littoral en vertu de l'article L. 146-8, doivent, conformément au L. 2124-1 du code général de la propriété des personnes publiques, **tenir compte des impératifs de préservation des sites et paysages du littoral** ».

Le projet d'aménagement du Grand Tourteau ou la vasière de Méan dans l'estuaire de la Loire

Le cas du Grand Tourteau illustre, selon le GPMNSN, ce problème qui se révèle maintenant sur ce site potentiel face aux projets qui s'y dessinent. Identifié par la DTA comme un espace à valeur patrimoniale, il s'agirait du "dernier fragment d'une vasière autrefois très étendue, à haute productivité primaire, bordé de petites surfaces de prés salés et de roselières. Zone au potentiel nutritionnel encore important pour l'avifaune migratrice et hivernante (limicoles, anatidés), en relation avec les vasières du banc de Bilho et les marais briérons, ainsi que pour diverses espèces de poissons marins (nourricerie)."

La position consistant à protéger cette zone de toute urbanisation avait été adoptée de manière consensuelle par les divers acteurs concernés, y compris le port autonome, lors de l'élaboration de la DTA qui avait retenu le site de Donges-Est comme principal site d'extension portuaire à moyen et long termes.

Aujourd'hui, le GPMNSN considère que le site du Grand Tourteau doit accueillir un nouveau terminal roulier permettant de développer l'accueil des autoroutes de la mer,

7 Référence au rapport du CGEDD n°007707-01 de septembre 2012 intitulé : « Audit thématique sur l'application de la loi littoral par les services de l'État »

mais aussi un pôle pour l'éolien offshore qui se trouverait doté d'un vaste terre-plein d'une cinquantaine d'hectares sur un nouvel espace remblayé, actuellement occupé par la Loire. En parallèle, il rappelle qu'il a renoncé à l'aménagement du site de Donges-Est.

Pour mettre en œuvre l'article L. 146-8 du code de l'urbanisme qui permet de déroger à l'ensemble des dispositions des articles L. 146-1 à L. 146-7 dudit code, il convient de répondre à la question suivante: **Le remblaiement du Grand Tourteau est-il nécessaire au développement des énergies marines et à la production d'éoliennes sur le site de Saint-Nazaire ?**

En raison des caractéristiques de l'estuaire de la Loire, espace complexe aux enjeux multiples et parfois contradictoires, une réflexion a été engagée mi-2011 par les services de l'État sur la partie de l'estuaire concentrant les principaux enjeux, à savoir l'estuaire aval de Nantes à St Nazaire. Cette démarche à laquelle participent les principaux acteurs (collectivités locales, les industriels…) intègre les projets du GPMNSN. Elle doit conduire à une vision partagée de l'estuaire aval dans le cadre de l'élaboration d'**un pacte pour une vision partagée du devenir de l'estuaire[8].**

A ce stade, il est donc difficile d'affirmer que la loi littoral constitue réellement un obstacle dirimant à la réalisation des projets du GPMNSN. Le facteur clef pour le bon aboutissement de ce dossier sera la capacité des parties prenantes à se concerter efficacement.

8 Site internet de la Préfecture de la Loire Atlantique :http://www.loire-atlantique.gouv.fr/Politiques-publiques/Environnement/Estuaire-de-la-Loire

2.5 - Les différentes réglementations et procédures et leur coordination

En France, le droit du foncier et de l'urbanisme relèvent en effet de procédures multiples et superposées. Il serait d'ailleurs plus juste d'y ajouter également le droit de l'environnement avec lequel il se conjugue. La coexistence du code de l'urbanisme et de celui de l'environnement complique en effet souvent l'instruction des dossiers en multipliant les procédures ainsi que la forme et le contenu des différents dossiers à produire pour un même projet. Ainsi, la complexité et l'empilement des réglementations et procédures qui régissent notre droit, mais surtout la multiplicité des délais et les incertitudes qu'ils surajoutent, viennent souvent freiner et parfois s'opposer à la réalisation des projets.

De nombreuses réflexions et propositions sont en cours pour améliorer et simplifier les procédures, notamment les projets d'expérimentations citées au 2.2 ci-dessus.

Néanmoins et malgré toutes les propositions déjà faites, il est difficile d'imaginer de pouvoir à court terme, dans les années qui viennent, réaliser la refonte et la simplification des code de l'urbanisme et de l'environnement. Aussi, les propositions faites aux chapitres 5 et 6 ne concerneront qu'une meilleure organisation et coordination des services de l'État qui les mettent en œuvre, et les modifications possibles dans le contexte législatif et réglementaire actuel.

3 - Le droit des milieux naturels est en grande partie européen ;

Sous réserve d'une approche cohérente et préparée, ce droit permet de rendre compatible préservation de l'environnement et développement portuaire, le contentieux et le pré-contentieux en sont des dimensions essentielles ; objectiver/vulgariser les expertises et rendre les procédures plus prévisibles accroîtrait l'attractivité de nos ports.

Dans un contexte marqué par une complexité légale croissante et des recours fréquents, la bonne volonté, la concertation avec les principaux responsables politiques et administratifs locaux et la conviction, souvent fondée, d'agir pour le bien collectif ne suffisent a contrario pas toujours à garantir l'aboutissement des projets d'intérêt national.

3.1 - La perspective – en fait la certitude – de contentieux, impose de gérer les projets en pré-contentieux.

Le respect formel de la procédure devient aussi, voire plus, important que le fond. Cela ne supprime pas l'utilité des concertations et négociations locales préalables, mais s'y ajoute.

Le degré de protection des milieux naturels s'évalue, in fine, dans le cadre de contentieux, tranchés par des juges, sur la base de lois et règlements, dont le niveau d'application est apprécié, si nécessaire, par des experts.

Toutes les catégories d'interlocuteurs auxquelles nous nous sommes adressés (sociétés privées, services de l'administration, grands ports maritimes), ont insisté sur la prévalence des recours et sur le fait que c'était, in fine, le nombre et la portée des recours qui impactaient la durée et le devenir des projets.

Dans ce contexte, et contrairement à ce qui se passerait si les projets se décidaient dans le cadre d'échanges de type politique (négociation, débat public, ...) entre parties prenantes, la dimension de fond, liée à la qualité matérielle des réalisations et à l'équilibre d'ensemble du dossier et des échanges associés, joue certes un rôle, mais ce rôle est presque secondaire par rapport au respect formel des textes réglementaires. Dès lors que toute personne peut déposer un recours, un accord avec des « représentants » de l'ensemble des parties prenantes n'a pas de portée absolue.

Ceci conduit la dimension pré-contentieuse de la gestion de chaque projet à être aussi dimensionnante que l'organisation d'ensemble de l'espace. Avoir organisé une zone industrialo-portuaire en prévoyant des zones naturelles et des zones destinées à

l'industrialisation change peu, en pratique, l'instruction des dossiers dans les zones destinées à l'industrialisation.

3.2 - Le droit européen n'est pas défavorable aux ports, et encore moins aux ports français, sous réserve qu'on sache le comprendre et s'y adapter.

Le contentieux se génère et se traite, en particulier, à Bruxelles. Nos compétiteurs d'Europe du Nord y présentent des positions cohérentes et préparées. Rotterdam a pu ainsi doubler sa capacité et s'étendre de 1000 ha sur la mer (Maasvlakte II). Il est important que la France, elle aussi, y parle d'une seule voix.

Les enceintes européennes ne sont pas défavorables aux ports, et encore moins, a priori, aux ports français. Le 23 mai 2013, lorsqu'elle a présenté sa proposition législative sur la politique portuaire[9], la Commission, tout en émettant le souhait que l'ensemble des ports européens améliorent leurs opérations, a souligné que la concentration de 20 % de l'ensemble des trafics européens dans trois ports maritimes : Anvers, Hambourg et Rotterdam, induit – par suite de trajets maritimes et terrestres inutilement longs – une envolée des émissions dues au transport. La Commission indique ainsi sa volonté d'appuyer une remontée des autres ports et de les voir, en particulier, développer leurs liaisons avec l'hinterland.

Nos compétiteurs d'Europe du Nord ont su s'organiser pour concrétiser cet a priori positif. Lorsque le port de Hambourg a souhaité approfondir et élargir significativement son chenal sur l'Elbe, un avis de la Commission a été sollicité au titre de l'article 6, paragraphe 4, deuxième alinéa de la directive 92/44/CEE du Conseil du 21 mai 1992 concernant la conservation des habitats naturels ainsi que de la faune et de la flore sauvages.

> Le paragraphe clef de l'avis émis par la Commission le 6.12.2011 dit « *À la lumière des informations détaillées et des explications fournies par les autorités allemandes et compte tenu en particulier des problèmes exposés dans le présent document, la Commission est d'avis que* ***les incidences négatives de l'approfondissement et de l'élargissement du chenal*** *Unter- und Außenelbe (Elbe) menant au port de Hambourg (Allemagne)* ***sont justifiées par des raisons impératives d'intérêt public majeur*** ».

Le port de Rotterdam a engagé une démarche similaire pour un investissement massif : le projet Maasvlakte II (plaine de la Meuse II), qui consiste à gagner sur la mer une zone d'activité économique de 1000 ha, à l'Ouest de l'actuelle zone industrialo-portuaire (Massvlakte I). Ce projet prévoyait également la construction d'un chenal maritime. Ayant lui-même considéré que son projet pouvait avoir un impact significatif sur un site du réseau Natura 2000, il avait appliqué les trois mesures prescrites dans ce cas par la

---

9 mémo 13/448 intitulé « Ports maritimes européens à l'horizon 2030 : les défis à venir ».

directive Habitats : prévenir la Commission européenne, justifier qu'il n'y avait pas d'autre solution que celle retenue, et proposer des compensations adaptées.

La commission européenne a été conduite à émettre deux avis positifs sur le projet Maasvlakte II :

- un premier avis positif en 2003 : avis C(2003)1308 du 24 avril 2003, qui portait sur la compatibilité du projet avec les règles régissant Natura 2000. Le communiqué de presse émis à cette occasion par la commission européenne indiquait que « *Cet avis repose sur les considérations suivantes: il n'existe pas d'autre solution réalisable pour ce projet; le projet revêt une importance stratégique pour le développement de l'économie néerlandaise; les mesures compensatoires proposées sont à même de protéger la cohérence globale de Natura 2000*. » (les mesures compensatoires proposées étaient l'aménagement d'une zone de 750 hectares consacrée à la vie sauvage et aux loisirs)

- un second avis positif le 24 avril 2007, par lequel la Commission autorisait les Pays-Bas à apporter une aide financière à cette extension du port de Rotterdam.

Les travaux correspondants ont été engagés sur cette base, et le port de Rotterdam a achevé en mai 2013 la première phase de travaux : aménagement de 700 hectares de terrain (la deuxième phase représentera 300 ha supplémentaires) 11km de digues, 3,5 km de quais, 24 km de voies routières, 14 km de voies ferroviaires et 560 ha de bassin maritime.

La construction de deux grands terminaux à conteneurs, qui devraient entrer en service en 2014 se poursuit, doublant ainsi la capacité de transit de conteneurs du port, qui a traité 11,8 millions d'EVP en 2012. Des aménagements destinés à l'industrie pétrochimique se poursuivent également (voir annexe).

Le projet Maasvlakte II	Extension Maasvlakte II en orange	Les futurs terminaux à conteneurs
© Port de Rotterdam		

L'émission par la Commission Européenne d'avis tels que ceux mentionnés ci-dessus est conforme à la réglementation Natura 2000.

Le fait que la Commission soit consciente des enjeux portuaires n'est pas une surprise : la base du « document d'orientation – mise en œuvre des directives oiseaux et habitats dans les estuaires et les zones côtières, notamment dans le cadre du développement portuaire et des activités de dragage » émis par la Commission part en effet du constat que *« Les ports contribuent de manière essentielle au développement économique; la sécurité juridique est pour eux une condition préalable à tout nouveau projet de développement. La politique portuaire européenne, telle que formulée par la Commission européenne, recommande le réexamen de certaines contraintes juridiques pouvant constituer des obstacles pour les projets de développement («procédure accélérée»). Le présent document d'orientation comporte donc une série de recommandations et d'éléments de bonnes pratiques en vue d'améliorer le développement et la gestion portuaire au sein ou à proximité des sites Natura 2000. »*

Pour tirer parti de cet environnement de principe potentiellement favorable et réduire ainsi les risques de contentieux, il est néanmoins indispensable :

- qu'une telle démarche soit autant que nécessaire planifiée pour les investissements majeurs ou stratégiques ;
- que les différentes administrations françaises, coordonnées par le SGAE, parlent à Bruxelles d'une seule voix.

Le fait que Rotterdam ait pu faire valider un projet de 1.000 ha laisse penser que ce qui conduit les projets des ports français à subir des difficultés ne relève pas de la réglementation européenne Natura 2000, mais plus probablement de dysfonctionnements et/ou de lacunes dans la manière dont les projets sont conduits par l'ensemble des partenaires (GPM, administrations, collectivités locales) dans leurs aspects techniques et administratifs.

La mission recommande en conséquence de :

Recommandation n° 4. Mieux coordonner l'approche du volet communautaire des dossiers industrialo-portuaires, préparer l'examen formel par des échanges préalables avec la Commission et organiser un retour d'expérience.

Il s'agit de :

*systématiser la coordination par le SGAE d'une position française unique vis-à-vis des instances européennes sur chaque dossier d'infrastructure portuaire ;

*à cette occasion envisager plus systématiquement des échanges préalables au niveau interministériel avec la Commission ;

*développer dans ce cadre des retours d'expérience qui permettent aux administrations et aux GPM de mieux comprendre les possibilités et les contraintes que les lois et

règlements européens comportent, et de mieux savoir comment élaborer et présenter les projets pour que leur conformité soit mieux assurée et mieux décrite.

3.3 - La fréquence des contentieux, et la sensation qu'en France « n'importe qui peut déposer un recours contre n'importe quoi, et retarder le projet » contribue à réduire l'attractivité de nos ports.

Ce sujet avait déjà été souligné dans le rapport au Sénat précité, qui préconisait de sanctionner les recours abusifs (voir annexe).

Le cas de la société IKEA dont l'AFII considère qu'elle souhaitait réaliser à Marseille-Fos une implantation exemplaire en termes de qualité de la concertation locale et en termes de souci de protéger l'environnement, montre par ailleurs que les accords préalables obtenus sur un projet ne mettent pas à l'abri de recours, ni même de condamnations.

Dans un contexte complexe, où la forme peut primer sur le fond, il est difficile de qualifier un recours d'abusif. Le rapport du Sénateur REVET cité plus haut abordait le sujet et préconisait de sanctionner les recours abusifs (voir annexe).

Il serait en tout état de cause nécessaire, au regard notamment du coût du temps pour les porteurs de projet, d'améliorer le traitement de ces recours. Il est vraisemblable qu'une telle amélioration ne consisterait pas uniquement à sanctionner les recours abusifs, mais aussi, voire prioritairement, de filtrer différemment les recours et de les traiter plus vite. Une situation où seraient ainsi condamnées les actions condamnables sur le fond, et pas seulement sur la forme, donnerait par ailleurs plus de portée aux condamnations.

Dans la mesure où d'une part l'origine du droit appliqué est le plus souvent maintenant au niveau de l'Union Européenne et où d'autre part les interlocuteurs insistent sur le fait que les autres pays européens ne subissent pas au même niveau ce phénomène, nous recommandons par contre de rechercher une harmonisation européenne, de droit ou de fait, du traitement des recours.

Le groupe de travail mis en place par la ministre du logement a produit récemment un rapport, le rapport Labetoulle : « Construction et droit au recours : pour un meilleur équilibre ». Orienté sur le logement, il propose sept mesures ayant pour effet soit de combattre les recours abusifs, soit d'accélérer le cours de la justice. Elles consistent à :

- clarifier les règles de l'intérêt pour agir ;
- introduire une procédure de cristallisation des moyens ;
- organiser un mécanisme de régularisation en cours d'instance à l'initiative du juge ;
- permettre au défendeur à l'instance de présenter des conclusions reconventionnelles à caractère indemnitaire ;
- encadrer le régime des transactions par lesquelles il est mis fin à l'instance ;

- recentrer l'action en démolition sur son objet premier ;
- donner aux cours administratives d'appel une compétence de premier et dernier ressort pour certains projets de construction de logements.

La mission d'audit propose d'étendre cette réflexion aux installations et projets portuaires.

Recommandation n° 5. Examiner la manière dont les recours, notamment liés au droit de l'environnement sont traités dans les pays européens voisins, et mettre en place des modalités similaires pour réduire la fréquence des recours (en organisant la concertation différemment?) et pour limiter la portée des recours abusifs.

3.4 - L'avis des experts joue un rôle prépondérant devant le juge, il est parfois difficile à comprendre pour le profane : l'objectiver pour le rendre encore plus incontestable ?

3.4.1 - Des décisions dont la cohérence n'est pas évidente pour les non-initiés.

La salicorne et le terminal méthanier de Dunkerque.

Le port de Dunkerque résume dans les termes suivants les travaux réalisés dans le cadre du projet de terminal méthanier pour protéger les espèces végétales et animales : « *Dès le débat public, l'enjeu de la présence d'une colonie de sternes naines est apparu et a donné lieu, au titre d'une mesure d'évitement, à une modification du contour de la plateforme.* ***Puis a été mis en avant l'existence de salicornes d'Europe qui a nécessité une deuxième mesure d'évitement via une deuxième modification du contour, avec cette fois un remblaiement dans l'avant-port et une augmentation notable de la longueur de digues à construire, et donc du coût des ouvrages****. Nous estimons que l'augmentation du linéaire de digues provoquée par ces mesures d'évitement a occasionné un surcoût de l'ordre de 30 millions d'euros ».*

Il souligne ensuite les reports que ceci a induit sur la réalisation d'un projet d'intérêt national et pose les interrogations suivantes : « *Le protocole initial EDF/Port est daté du 16 mars 2007. L'autorisation administrative de l'aménagement est datée du 9 avril 2010. Entre-temps le porteur du projet (EDF) avait entamé une révision de sa stratégie et la suite fut très incertaine jusqu'à la décision finale le 3 mai 2011. Outre les difficultés liées au montage industriel et commercial du projet économique par EDF, le renchérissement du projet lié aux contraintes de protection des espèces aurait pu faire avorter ce projet, pourtant d'importance nationale. En perspective du surcoût environnemental se pose la question de l'évaluation des bénéfices apportés par la*

protection de la biodiversité, sujet général qui mériterait d'être mieux pris en compte dans les évaluations socio-économiques et sur lequel de gros efforts de recherche sont encore à accomplir. »

La question de la proportionnalité entre les mesures de protection prises d'un côté et, de l'autre côté, l'importance nationale du projet se pose d'autant plus que, la « deuxième mesure d'évitement » et la « deuxième modification du contour » signalés ci-dessus, portent sur la salicorne d'Europe, espèce végétale protégée dans le Nord Pas-de-Calais, le Finistère et l'Ille-et-Vilaine, mais dont l'exploitation et le commerce sont libres dans la plupart des autres régions françaises : on en trouve ainsi couramment dans les linéaires des magasins d'alimentation de la région de Saint-Nazaire ou de Guérande. Ils peuvent par ailleurs être commandés sur internet à des entreprises agroalimentaires de la baie de Somme[10]. Les habitants de la région Nord Pas-de-Calais, du Finistère ou de l'Ille-et-Vilaine qui le font ne savent probablement pas qu'ils s'exposent – en théorie et si on applique les arrêtés de protection qui interdisent l'achat et la consommation, ce qui en l'occurrence paraît peu vraisemblable – à une sanction pénale pouvant aller jusqu'à 1 an de prison et 15 000 € d'amende.

On peut remarquer à cet égard que la liste des espèces végétales protégées n'a pas été remise à jour récemment, contrairement à la liste des espèces animales protégées. Cette mise à jour est en cours. Il est possible que cette actualisation, lorsqu'elle sera achevée à l'échelon national et aura ensuite connu ses déclinaisons dans chaque région, évite le renouvellement de ce type d'occurrence.

Le carrefour de la Fossette et l'outarde canepetière :

Le carrefour de la Fossette, situé sur l'itinéraire de sortie du port de Marseille-Fos est un des sites où passe l'essentiel du flux de camions de ce port. Un aménagement avait été prévu pour fluidifier et simplifier ce flux. Cet aménagement a été retardé et déplacé pour la protection de l'outarde canepetière . Un examen sommaire des dossiers et du site conduit à s'interroger sur cette décision.

Le rapport de synthèse « Infrastructures de Transport Terrestre Rail et Route et Modification induites sur les Paysages et les Écosystèmes et la Société » (INTERMOPES) du programme de recherche « Infrastructures de transports terrestres, paysages et écosystèmes » remis le 18/12/202 par le Cemagref, le CETE Méditerranée, le CEFE, le Conservatoire des Espaces Naturels Languedoc-Roussillon, Biotope et Alisé Géomatique, indique (pp 16 et 17) que l'outarde canepetière s'est implantée dans la plaine de la Crau dans la seconde partie du XX° siècle et que 35 à 37 % de la population nationale (protégée) s'y localise maintenant. Le même rapport indique (p22) que « ***les naturalistes estiment que les perturbations liées aux infrastructures rendent le milieu défavorable à l'Outarde sur 250 à 500 m (CEN LR, 2004)*** »

10http://www.produits-baie-de-somme.com/fr/produits-gastronomiques/83-salicornes-au-vinaigre.html

Le carrefour de la Fossette, qui constitue l'un des verrous du port de Marseille-Fos, pourrait ne pas apparaître dans ce contexte comme un point sensible pour la protection de l'outarde canepetière, par ailleurs – comme l'indique le rapport précité – en développement dans la Crau. Ce rond-point d'une deux fois deux voies surmonté par une ligne électrique à haute tension et à proximité d'une voie ferrée et d'une chaudronnerie paraissait plutôt constituer ce que le rapport appelle « un milieu défavorable à l'outarde »[11].

Le rapport INTERMOPES souligne en outre l'effet cumulé qu'ont les infrastructures sur le territoire, et décrit (p25) cet effet cumulé selon le graphique ci-dessous :

11 En complément du plan et des vues du carrefour de la Fossette, on peut citer l'interview d'un berger sur www.maritima.info (« bergers et jeunes moutons dans la Crau au printemps ») : « à deux pas du carrefour de la Fossette, au milieu des avions, des routes et des usines, … les canettes de bière et sacs plastiques font partie du décor ; ».

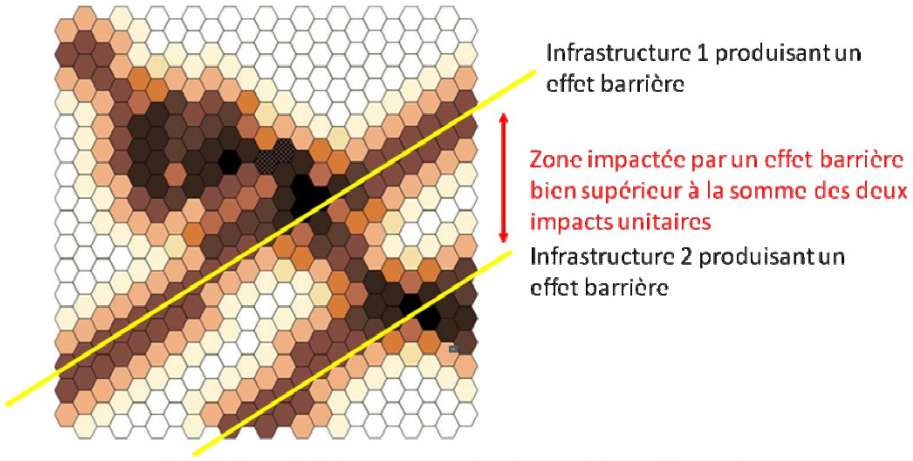
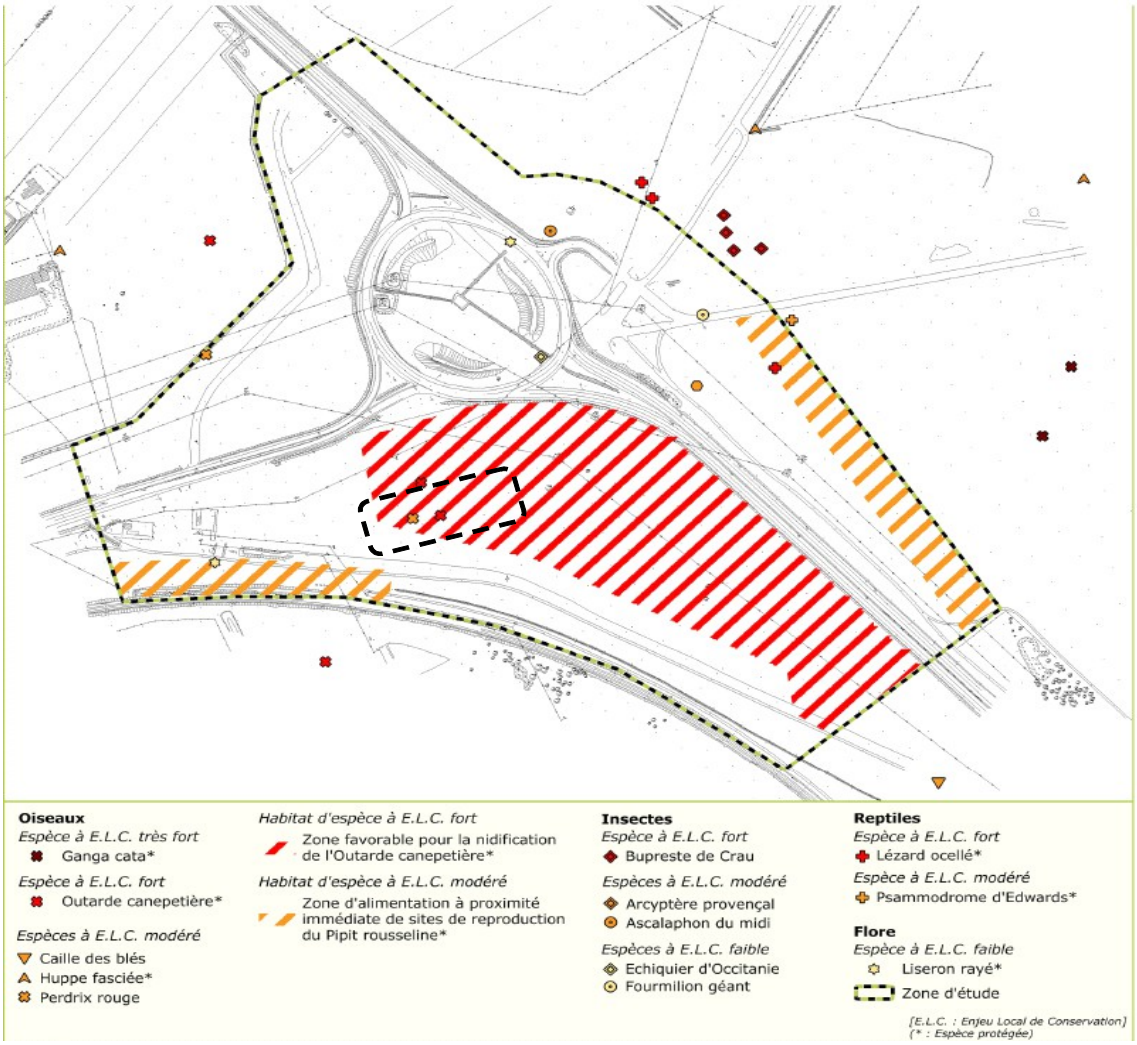


Figure 8 : Schématisation des impacts cumulés, adaptation à un effet barrière

Si l'on applique cette analyse, on peut penser que le carrefour de la Fossette, de par les perturbations liées aux infrastructures, ne devrait pas constituer un « milieu favorable à l'outarde ». La zone au sud-ouest du carrefour de la Fossette, est à la fois à moins de 250 m d'une infrastructure routière très parcourue et à moins de 250 m de la voie ferrée desservant la gare de triage du port de Fos (sans parler de la proximité d'une entreprise de chaudronnerie). Le même rapport d'expertise indiquait par ailleurs que cette zone est « rudérale », autrement dit constituée de remblais et gravats.

Néanmoins un aménagement du carrefour a dû être supprimé et déplacé ailleurs sur la base de l'expertise ci-dessous (l'espace où devait être réalisé l'aménagement a été surajouté sous forme d'un rectangle pointillé à bords arrondis sur l'expertise ci dessous, il ne figure pas sur le rapport original, mais aide à mieux comprendre la portée que l'indication « zone favorable pour la nidification de l'outarde canepetière » a sur le projet).



Ainsi, dans certains cas, ces difficultés relèvent d'une « liste des espèces protégées » trop ambitieuse et qui n'a pas été régulièrement mise à jour et ne tient pas compte des espèces réellement menacées. La mission préconise de revoir et d'actualiser régulièrement ces listes. Il pourrait être à cet égard pertinent d'étudier la manière d'aboutir à des modalités de protection de la biodiversité qui soient à la fois plus efficaces dans la protection et plus compatibles avec les délais de décision utiles pour les développements économiques.

3.4.2 - Une expertise rarement « contradictoire »

L'avis des experts joue un rôle prépondérant lorsqu'un tribunal doit trancher sur un dossier, et par conséquent, lors de toutes les phases préalables.

L'idéal est, bien évidemment, qu'aucune base de contentieux n'existe. A cet égard, le CNPN rappelle que, ces dernières années, des guides méthodologiques ont été faits pour préciser, par exemple, la manière dont un inventaire doit être réalisé, et que les GPM

connaissent de mieux en mieux les bonnes pratiques tant en matière de fond (réalisation des inventaires, éviter, réduire, compenser) qu'en matière de forme pour éviter que des contentieux aient une base.

Il peut néanmoins continuer à arriver que des contentieux se produisent – ou, à un niveau plus élémentaire, il peut y avoir différence d'appréciation entre parties prenantes locales lors de l'élaboration et de l'instruction des dossiers, et l'avis d'expert a alors une importance clef.

En théorie, si le résultat d'une expertise apparaît surprenant, faire réaliser une contre-expertise est juridiquement possible.

En pratique, cette possibilité est fortement obérée par trois limites :

- **le caractère pointu de l'expertise, donc le nombre très limité d'experts :**

Le niveau d'expertise nécessaire pour déterminer la rareté d'une espèce, et en particulier pour déterminer si les animaux dénombrés sur un territoire relèvent d'une espèce ou constituent, au sein de cette espèce, une variante particulière, voire une espèce différente, ne peut s'acquérir que par un nombre d'années élevé consacré au sujet. L'appréciation est d'autant plus complexe qu'elle ne porte pas uniquement sur la présence de l'espèce elle-même, mais aussi sur le fait qu'un terrain donné constitue ou non un habitat favorable à cette espèce. Le nombre de spécialistes d'un sujet donné est ainsi par essence limité. Le fait même que cette expertise soit pointue limite par ailleurs les possibilités de débat sur le sujet.

- **La dissymétrie des « preuves » :**

Pour affirmer qu'une espèce végétale est présente sur un territoire, il suffit de pouvoir dire qu'on l'y a vue. Comme nous l'avons vu ci-dessus, l'affirmation selon laquelle un territoire est « favorable » à une espèce animale peut être suffisante pour interdire d'y réaliser une infrastructure.

Pour pouvoir affirmer que l'espèce n'y est pas[12], il faut justifier d'examens sur un cycle complet de saisons, voire sur plusieurs années (l'absence de l'espèce une année donnée peut, sinon, être attribuée à une situation climatique particulière : sécheresse ou humidité plus forte que la moyenne, température plus haute ou plus basse que la moyenne dans une saison qui aurait sinon été propice à la présence de l'espèce). Démontrer que le territoire n'est pas « favorable » à cette espèce est encore plus difficile.

- **La difficulté de trouver des experts acceptant de réaliser une « tierce expertise » sur les dossiers chauds :**

Sur le dossier de la liaison fluviale du port de Marseille-Fos et de l'aménagement des zones du Caban Est et Ouest, les services de l'État nous ont indiqué avoir recherché sans succès des experts acceptant d'intervenir pour une « tierce expertise », après que les

12 La jurisprudence Ikea, mentionnée plus loin, indique que c'est ce qui est demandé aux responsables de projet.

évaluations réalisées d'un côté pour le GPMM, de l'autre pour des ONG, aient abouti à des résultats fortement différents. Cette tentative a buté à la fois sur le nombre restreint d'experts, souligné ci-dessus, et sur le refus des rares experts disponibles à intervenir sur le dossier.

Recommandation n°6. Contribuer (par exemple dans le cadre des échanges à l'échelon européen) à la constitution d'un vivier élargi d'experts.

3.4.3 - Rendre aussi vérifiable que possible l'avis des experts pour le rendre plus incontestable

Rendre aussi objectivables que possible les avis d'experts redonnerait aux juges leur rôle, qui est de vérifier l'application de la loi (aujourd'hui, que peuvent-ils vérifier de l'avis émis ?) et rendrait, in fine, encore plus incontestables ces avis – précisément parce que la possibilité de les vérifier existerait. Cela constituerait également une manière de rendre le fond de ces avis plus accessible à l'ensemble des parties prenantes (de le « vulgariser »). Nous avons constaté lors de la mission que les impératifs sous-jacents (rendre compatible la protection de la nature et le développement portuaire, éviter, réduire, compenser) sont largement partagés. Une meilleure compréhension des avis d'experts irait aussi dans le sens d'une meilleure efficacité collective.

Parmi les démarches qui peuvent être envisagées :

- accompagner d'une bibliographie une analyse estimant si un terrain donné est ou non favorable à une espèce animale ;
- expliciter en quoi une espèce végétale doit être protégée dans un endroit donné.

La protection de l'environnement est une nécessité d'autant plus forte que l'évolution générale vient fragiliser les milieux. Nous avons besoin d'une efficacité collective en la matière comme dans le développement portuaire : aucun des deux ne doit être perçu comme ayant vocation à s'opposer à l'autre.

Recommandation n°7. Rendre plus transparentes, lorsque c'est possible, les bases qui ont construit l'avis des experts pour rendre cet avis plus incontestable et améliorer le dialogue entre experts et porteurs de projets

3.5 - Rendre les procédures plus prévisibles

Le fait qu'un projet doive avoir une étude d'impact spécifique ne devrait pas signifier, comme c'est le cas aujourd'hui, que ces études d'impact ne reprennent pas ce qui a déjà

été fait au préalable. Pouvoir s'appuyer, pour un projet donné, sur l'étude d'impact qui a été réalisée lors du zonage d'ensemble dans lequel le projet s'insère contribuerait à rétablir la cohérence et à réduire l'incertitude. Dans une optique de réduction de l'incertitude, la mission recommande également de recourir au permis d'aménager.

Recommandation n° 8. Prendre les dispositions réglementaires utiles pour que l'implantation d'activités industrielles dans les zones qui leur ont été « réservées » puisse tenir compte des études d'impact réalisées en préalable au zonage, sans avoir besoin de les recommencer complètement.

Recommandation n° 9. Utiliser et faciliter la procédure du permis d'aménager pour obtenir le démarrage de l'instruction des dossiers avant même de connaître l'entreprise et permettre le lancement des travaux de viabilisation afin de faciliter les implantations industrielles ultérieures.

4 - Le droit des risques technologiques présente des contraintes particulières à la France ; des évolutions nécessaires sont en cours.

4.1 - La maîtrise du risque technologique reste, comme la protection de l'environnement, une priorité absolue, en particulier vis-à-vis des activités chimiques ou pétrochimiques, que des contraintes logistiques conduisent préférentiellement dans les zones portuaires

Le cas d'AZF, ou plus récemment celui de WACO viennent rappeler que les stockages chimiques de produits présentent un risque réel, qui impose, pour être maîtrisé, une discipline particulière. Il en va d'ailleurs de même d'autres activités qui trouvent préférentiellement leur place dans les zones portuaires, telles que le stockage et le transfert de céréales, ou telles que les stockages d'hydrocarbures.

Le danger est fonction à la fois des conséquences du risque et de sa probabilité. La réglementation a pour objectif de conduire à la fois à une réduction de la probabilité du risque – par des mesures de prévention – et les conséquences du risque – par des mesures de protection.

Ceci constitue une priorité absolue, tout particulièrement dans une période où les difficultés économiques des entreprises peuvent induire des contraintes sur les budgets d'entretien.

4.2 - La comparaison avec d'autres pays de l'Union Européenne, qui partagent notre volonté de maîtriser le risque technologique, met en évidence des contraintes particulières à la France

La priorité à la maîtrise du risque technologique est partagée par nos voisins européens, et tout particulièrement par l'Allemagne, les Pays-Bas et la Belgique, qui ont une densité de population élevée et une tradition forte de protection des salariés et de l'environnement.

Les industriels rapportent néanmoins l'existence de niveaux de contraintes spécifiques à la France dans quatre domaines : les normes de construction applicables aux risques d'incendie dans les entrepôts, la densité d'occupation des sites, les distances entre sites, les incertitudes et les délais associés.

4.2.1 - Les normes de construction induiraient un surcoût significatif, notamment pour les entrepôts

Les surcoûts liés aux normes de construction françaises et à leur évolutivité sont fréquemment mentionnés par des entreprises comme un handicap pour les projets d'implantations en France.

Lors de cette mission, le sujet a en particulier été mentionné par une entreprise internationale spécialisée dans la logistique qui estime que les normes de construction spécifiques à la France, induisaient pour elle un surcoût de 10 à 20% lors de la construction d'entrepôts en France, destinés à stocker des produits standards (textiles, notamment) et qui affirme qu'il lui est arrivé en France de se voir demander des réaménagements profonds d'entrepôt construits cinq ans auparavant pour les adapter à de nouvelles normes, tandis que ce type de demande ne lui serait pas fait dans les autres pays d'Europe où elle est implantée.

L'AFII nous a confirmé que ce type de difficulté lui est fréquemment signalé par des investisseurs internationaux. Le surcoût viendrait en partie des réglementations spécifiques à la France (qu'elles relèvent d'une sur-transposition de directives européennes, de lois spécifiques françaises, ou de l'initiative de services locaux imposant des contraintes dépassant le niveau des règlements), et pour une autre partie, peut être majoritaire, de la complexité et des délais des procédures françaises d'autorisation, cette complexité et ces délais venant directement accroître le coût des projets.

4.2.2 - Une faible densité d'occupation des terrains

Pour le stockage du gaz naturel, il nous a été rapporté que la surface nécessaire pour des installations similaires varie dans un facteur de 1 à 4 selon que ces installations sont réalisées en France ou dans un autre pays de l'Union Européenne (Espagne, Pays Bas). Une des raisons de cet écart serait l'exigence systématique de bassins de rétention, là où les pays voisins admettent d'autre moyens de prévention (les pratiques françaises ont évolué à ce sujet ces dernières années, et les bassins de rétention ne sont plus exigés pour les futurs stockages de gaz naturel).

Les comparaisons figurant en annexe tendent à valider cette affirmation (le rapport moyen étant néanmoins moins proche de 1 à 4 que de 1 à 2, ce qui reste très conséquent).

4.2.3 - Des niveaux de risque non diminués – voire plus élevés – en France par rapport à l'Europe.

Le résultat de cette comparaison est d'autant plus frappant que l'audit publié en avril 2012 par le CGEDD sur la législation environnementale applicable aux raffineries constatait (pp 58-59) que notre législation, tout en étant la plus stricte d'Europe, n'aboutissait pas à un niveau de sécurité meilleur et notait même que «*sur la base des*

éléments fournis par la DGPR, l'industrie du raffinage français connaît plutôt un peu plus d'accidents que la moyenne européenne, avec une augmentation tendancielle mais peut-être non significative. Les raffineries représentent ainsi dans l'Union Européenne 24 % des incidents déclarés, contre 42 % en France et les raffineries françaises concourent pour 26 % des accidents en Europe alors qu'elles ne représentent que 10 % des sites. » Dans ces conditions, l'hypothèse citée par le même rapport selon laquelle la nature de l'approche réglementaire française conduit à « *privilégier la sécurité juridique au détriment de la sécurité physique ou technologique* » prend toute sa portée.

Il serait intéressant de comprendre comment nos voisins arrivent à un niveau de sûreté satisfaisant tout en adoptant des normes physiques en apparence moins strictes que les nôtres (compensent-ils cela par une approche plus attentive de la qualité de l'organisation dans les établissements concernés ? Coordonnent-ils leurs inspections et leurs demandes avec celles, par exemple, des assureurs ? Quel est le rôle des syndicats?)

Recommandation n° 10. Procéder à une comparaison approfondie des méthodes de maîtrise des risques en France et dans un ou plusieurs pays voisins en s'appuyant sur des échanges de longue durée.

Ces échanges de longue durée (participation d'un responsable français six mois à l'activité d'un service compétent d'un autre pays, participation pendant six mois d'un fonctionnaire étranger à l'activité d'une DREAL), pourraient s'accompagner d'échanges d'analyses au niveau international avec des parties prenantes concernées.

4.2.4 - Des rayons de protection élevés

Une des conséquences des méthodes d''élaboration de PPRT (voir point 5-3 ci-après) a été la mise en place de rayons de protection élevés au sein desquels, dans un premier temps, toute activité était interdite. Ceci conduisait à stériliser une part importante, voire la totalité, des réserves disponibles sur les zones industrialo-portuaires. Des évolutions sont en cours.

4.2.5 - Une pratique réglementaire marquée par les recours, les incertitudes et les délais.

Toutes les entreprises que nous avons entendues ont souligné la facilité avec laquelle des tiers pouvaient déposer des recours, en France, la fréquence de tels recours, et les incertitudes et les délais que ceci induisait dans la mise en œuvre de projets.

La question des délais d'instruction revient également avec une grande fréquence. A cet égard, et dans le cadre de l'application de procédures qui, en principe, ont toutes la même origine européenne, on relève que le délai d'instruction des autorisations ICPE est à Anvers quasiment immédiat pour les dossiers simples (les établissements correspondants

peuvent commencer leur exploitation le lendemain du jour où ils ont envoyé leur notification) et plafonné en pratique à 6 mois pour tous les autres cas, tandis qu'en France, à peine un dossier d'instruction ICPE sur deux aboutit à une décision sous un an.

Le délai médian pratique, en France, pour l'instruction d'un dossier ICPE, est ainsi de deux fois supérieur au dossier plafond d'une instruction similaire à Anvers.

4.3 - Les PPRT, une singularité française en réaction à l'accident d'AZF.

4.3.1 - Dans l'approche des risques technologiques, les modalités d'application des PPRT ont abouti, dans un premier temps, à stériliser d'importantes superficies, et à nous éloigner encore plus des densités pratiquées par nos voisins européens.

Les Plans de Prévention des Risques Technologiques ont été institués par la loi n°2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la prévention des dommages. Cette loi, qui faisait suite à l'accident survenu dans l'usine AZF de Toulouse en septembre 2001 avait notamment pour objectif de mieux prévenir les risques et de mettre en place un dispositif de maîtrise de l'urbanisation autour des sites dangereux.

L'élaboration des PPRT s'est accompagnée d'évolutions successives dans la doctrine de prise en compte des risques. Ces évolutions ont, dans un premier temps, conduit à des rayons de sécurité notablement plus élevés que les approches précédentes, et également plus élevés que ceux retenus par nos voisins européens. Elles ont aussi conduit à exclure de ces rayons de sécurité non seulement les habitations, mais aussi une part importante des activités industrielles, stérilisant ainsi, dans un premier temps, d'importantes surfaces.

4.3.2 - Les entreprises et les services administratifs ont progressivement mis en place des actions de réduction des risques, qui ont permis de revenir à des rayons d'exclusion plus maîtrisés

L'objectif incontournable des PPRT est de maîtriser et de réduire le risque. La stérilisation d'importantes surfaces était la manière la plus immédiate de tirer la conséquence de cette nécessité. En parallèle de cette première solution, les entreprises et les administrations se sont attachées à mettre en place une réduction des risques à la source. Le MEDDE évalue le rythme des investissements ainsi réalisés depuis 2003 pour la réduction des risques sur l'ensemble des installations Seveso seuil haut à environ 300 millions d'euros par an, et estime que ceci a permis de réduire de 350 km2 les superficies soumises à des contraintes foncières.

Les dix années écoulées depuis l'adoption de la loi du 30 juillet 2003 ont néanmoins eu des conséquences :

- Des projets d'investissements ont été abandonnés, par suite d'une réévaluation des rayons de danger qui s'est avérée temporaire, alors qu'il apparaît aujourd'hui que ces projets étaient réalisables. Le GPMR cite à cet égard un projet de création d'une plate-forme multimodale pour la préparation industrielle et la commercialisation de matières premières et secondaires (recyclage) qui devait créer 80 emplois à Petit-Couronne et y initier le développement économique du quai. Le projet, initié à la suite d'un appel à projet lancé par le port en décembre 2007, dans une zone qui n'était pas considérée comme présentant des risques technologiques majeurs avant l'élaboration du PPRT, a été abandonné en avril 2010 dans le cadre de l'arrêté de prescription du PPRT de Rouen Est. Le GPMR estime que la réglementation publiée ultérieurement (juin 2011) aurait permis cette implantation.

- Le GPMNSN fait état de plusieurs projets que l'élaboration du PPRT a conduit à annuler ou suspendre sur la zone de Montoir : la construction d'une plate-forme logistique de 20 000 m2 (permis de construire obtenu en 2008, enquête publique ICPE favorable en septembre 2009, refus d'autorisation en mai 2011), projet d'extension de silos et magasins multivracs existants pour traiter 500 000 t de vracs et céréales supplémentaires par an (instruction ICPE reportée), un projet de nouveaux silos céréaliers d'une capacité de stockage de 60 000 t (lui aussi non instruit dans l'attente de études relatives aux périmètres de sécurité des sites Seveso voisins), un projet de stockage d'huiles, en liaison avec l'activité diester (également non instruit dans l'attente des études relatives aux périmètres de sécurité des sites Seveso voisins). Globalement, le GPMNSN estime que la suspension ou l'annulation de ces projets représente pour lui une perte de trafic de l'ordre de 1,7Mt par an, ce qui est significatif pour lui. Il estime que ceci a un impact d'image très important en donnant aux investisseurs éventuels la sensation qu'aucun projet, de quelque nature que ce soit, ne peut aboutir sur la zone de Montoir. Il constate qu'aucun projet n'y est plus déposé. Les riverains eux-mêmes gardent en tête que des zones peuvent leur être autorisées puis interdites puis de

nouveaux autorisées au fil d'évolutions dont ils saisissent mal les contraintes. Lors d'une enquête publique récente, l'éventualité de nouveaux changements réglementaires, qui conduiraient à interdire l'accès à des espaces publics aujourd'hui autorisés, a fait partie des préoccupations mentionnées par la population concernée.

4.4 - Des évolutions sont en cours, ou possibles

4.4.1 - Sur les PPRT

La DGPR souligne que le pilotage d'ensemble des PPRT, dans l'instance nationale qu'est le « comité de suivi des PPRT », permet à tous les acteurs de partager leurs analyses et de proposer des évolutions. Dans ce contexte, la préoccupation des salariés, pour lesquels la démarche des PPRT se veut à la fois au service de la sécurité des populations, du maintien d'activités industrielles performantes et d'un développement durable des territoires, est particulièrement prise en compte.

Le 11 avril 2013, le MEDDE a rendu public un plan de mobilisation pour la prévention des risques technologiques.

Ce plan prévoit une accélération de l'élaboration et de l'adoption des risques technologiques.

Il rappelle par ailleurs que « *Les PPRT ne doivent pas empêcher le développement des activités économiques* »

Dans cette perspective, la mise en œuvre de ce plan s'est notamment traduite par une circulaire du 25 juin 2013 qui définit une approche spécifique pour les grandes plates-formes industrielles. Ainsi :

- une liste des « grandes plates-formes industrielles » est élaborée au niveau national. Elle comporte notamment les plate-formes autour de l'étang de Berre (Fos, l'étang de Berre et Lavéra), Montoir de Bretagne, le port de Dunkerque, le port du Havre (ainsi que Port-Jérôme);
- des principes adaptés sont mis en œuvre sur ces plates-formes. Ainsi que :
    - la possibilité de maintenir ou d'accepter de nouvelles activités industrielles, elles-mêmes à risque, dans les zones à risque déjà soumises à PPRT ;
    - la mise en place de dispositifs de protection des salariés exposés au risque ;
    - l'organisation, par tous les industriels de la plate-forme, d'une gouvernance collective garantissant leur coopération en matière de sécurité.

Le MEDDE souligne à cet égard que « *dans le cas de la plate-forme de Port-Jérôme, en Haute-Normandie, qui regroupe 7 sites Seveso seuil haut, les futures règles permettront de libérer plusieurs centaines d'hectares pour l'accueil d'entreprises* ».

Recommandation n° 11. Considérer dès que possible chaque zone industrialo-portuaire comme une plate-forme industrielle .

4.4.2 - sur la procédure ICPE

Les activités présentes sur les zones industrialo-portuaires sont très fréquemment des entrepôts, unités de stockage ou silos.
L'ordonnance du 11 juin 2009 qui a mis en place le régime d'enregistrement a précisément pour objectif de simplifier et d'accélérer l'instruction de dossier présentant des similitudes.

Recommandation n° 12. Etendre progressivement le régime de l'« enregistrement » à la majorité des activités les plus fréquentes sur les zones industrialo-portuaires, répétitives et à faible enjeu en termes de danger (hangars logistiques, notamment).

5 - Les pistes d'amélioration

Qu'en est-il dans les autres pays européens où l'organisation administrative, le droit et les pratiques sont différents ? Comment ceux-ci se comparent-ils à la situation en France, et quels enseignements en tirer pour faciliter le développement des ports français ?

5.1 - Les différentes réglementations et procédures en Europe

Les services économiques français en Allemagne, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni ont réalisé à la demande de la mission une étude de parangonnage.

Les principaux éléments de cette étude (qui est reprise intégralement en annexe) sont résumés ci-dessous.

Ils mettent en évidence que ce qui différencie la situation de leurs ports de celle des ports français relève peu de la réglementation ou de différences d'attitudes concrètes vis-à-vis de l'environnement. Cela concerne beaucoup plus des pratiques, tant en matière de gestion des dossiers européens qu'en matière d'organisation de la concertation locale.

Il faut cependant noter que cet « environnement » qui nous contraindrait est mieux pris en compte par les ports du nord de l'Europe qui sont nos principaux concurrents et dont le développement s'est trop souvent fait au détriment de nos ports.

Il est bien sûr plus facile de construire un développement portuaire et les évolutions nécessaires qui s'y attachent, dans la continuité d'une activité soutenue qui s'amplifie, se diversifie et/ou se spécialise, que de procéder à un saut quantitatif et qualitatif dans des voies qui se cherchent et nécessitent de se réorganiser en profondeur, au-delà des strictes limites portuaires. Les ports français sont néanmoins contraints à ce deuxième choix, dans le contexte économique du déficit de notre balance commerciale qui ne facilite pas. En effet, les fortes exportations de l'Allemagne favorisent aujourd'hui les ports du Nord de l'Europe.

5.1.1 - En Allemagne

La république fédérale ne joue aucun rôle dans la gestion des ports. Ce sont les Länder qui ont la responsabilité de la politique portuaire, mais ils laissent le plus souvent la propriété et la gestion des ports aux communes.

Concernant leur emprise foncière, les ports allemands se développent en tenant compte des prévisions de croissance des flux de fret. La capacité actuelle des trois principaux

ports à conteneurs du Nord de l'Allemagne, soit Hambourg, Bremen et Wilhelmshaven, devrait tripler d'ici 2025 selon les prévisions d'un triplement du trafic de conteneurs. Certains ports n'ont plus de perspective de développement sur leur territoire, c'est le cas de Bremerhaven. De même, Hambourg est contrainte par l'étroitesse de son territoire. Les mesures envisagées par Hambourg pour doubler la capacité sans augmenter la surface nécessaire, consistent à se déployer en hauteur, en développant des procédés de superposition des conteneurs.

Concernant la législation de protection de l'environnement, elle est toujours plus stricte et l'un des obstacles majeurs à l'expansion des installations portuaires ; elle a déjà abouti à des conflits avec les associations de protection de l'environnement. Les retards provoqués par le thème de la protection de l'environnement ne peuvent jamais être exclus et peuvent parfois durer plusieurs années. Les projets d'expansion dans les zones protégées ne sont généralement pas approuvés. C'est le cas du chenal de l'Elbe où la présence d'une espèce protégée, dite « Oenanthe conioides », a conduit à plusieurs reprises à des retards pour finalement aboutir à la suspension des travaux. En effet, saisi en référé par des associations écologistes, tels que les écologistes de Sachsen-Anhalt, le tribunal administratif fédéral de Leipzig a décidé le 17 octobre 2012 de suspendre le chantier du creusement de l'Elbe, considérant que le projet pourrait constituer une menace pour l'écosystème. Les travaux sont donc gelés sine die en attendant un jugement définitif sur le fond.

Le projet du JadeWeserPort à Brême a également suscité de fortes oppositions auprès des écologistes dans la région de Vosllap, une partie de la ville de Wilhelmshaven : la seule plage de la ville se trouvant dans cette région était susceptible de disparaître suite à la construction du port. Or cette plage était également une aire considérable de reproduction d'espèces d'oiseaux menacées. Un mouvement appelé « les citoyens contre JadeWeserPort » a fortement remis en cause la viabilité économique du projet et la nécessité d'un port de conteneurs supplémentaire dans la région.

Néanmoins, il n'est pas question en Allemagne de pourcentage de surface portuaire réservée à l'environnement, dans la mesure où les ports sont enclavés dans la ville. Le port de Hambourg par exemple est en proximité immédiate des zones urbanisées et des zones délicates, aucun espace terrestre n'est plus disponible pour l'extension du port, qui s'oriente vers la création d'îlots artificiels sur la mer.

Concernant la planification territoriale et les autorisations de construire, le Code fédéral de la construction (Baugesetzbuch BauGB) définit le cadre général législatif de la construction et de l'urbanisme, sur lequel les Länder et les communes s'appuient pour exercer leurs compétences en la matière. Le code définit les deux plans directeurs d'urbanisme élaborés par les communes :

- le plan d'usage des sols (Flächennutzungsplan) constitue un plan préliminaire d'aménagement proposant une utilisation du sol pour tout le territoire de la commune ;

- le plan local d'urbanisme (Bebauungsplan) met en oeuvre un plan d'usage des sols en fixant des dispositions spécifiques qui en font un document opposable aux particuliers.

Chaque Land dispose également de sa législation propre en matière de construction (Landesbauordnung) qui fixe la procédure de délivrance de permis de construire et toutes les conditions y afférentes (autorités de surveillance, normes de sécurité, normes sanitaires…).

À tous les échelons de la planification l'impact environnemental est pris en compte, toutefois le modèle de stratification (Abschichtungsgebot) impose que **les examens doivent toujours correspondre au niveau de détail du plan**. En général, les promoteurs peuvent donc avoir recours à des échelles plus grandes et doivent toujours fournir des études individuelles conformément aux contenus et conditions des documents.

Le dispositif reste complexe et les autorités portuaires ont été expressément mises en place pour assurer la gestion des projets d'installation dans les ports et faciliter leur instruction. Elles jouent le rôle de coordinateur entre les différents acteurs économiques : les exploitants des terminaux, les armateurs, …

5.1.2 - En Belgique

La réglementation environnementale relève en premier lieu de la responsabilité des Régions (Bruxelles Capitale, Flandre et Wallonie). Le gouvernement fédéral a conservé la compétence sur certaines matières telles que les normes de produits, le transport des déchets, la protection de l'environnement marin et les radiations ionisantes.

Le port d'Anvers dispose d'espaces fonciers disponibles. Le gouvernement flamand a approuvé, en avril 2013, un plan d'aménagement du territoire qui autorise l'extension des installations du port d'Anvers sur 1.000 hectares. Cette approbation permettra l'aménagement du nouveau dock sur la rive gauche de l'Escaut.

Par ailleurs, après la fermeture des usines Opel en 2010, une négociation est en cours avec General Motors sur le rachat des terres de l'usine (90 hectares dans l'embouchure de l'Escaut) pour lesquelles la société du Port d'Anvers a la priorité d'achat.

Concernant la concertation, elle s'organise au niveau des documents stratégiques : Plan d'aménagement de la région Flandre (ou Wallonie ou Bruxelles selon le cas), projet stratégique du port, puis au niveau de chaque projet et en fonction de son importance, sont organisés un débat public, une enquête publique et des réunions bilatérales de concertation. Ainsi, obligation est faite par la loi d'organiser des enquêtes publiques dans les processus d'aménagement du territoire pour le port d'Anvers.

Le gouvernement flamand a mis en place le médiateur pour les grands projets d'infrastructure en Flandre, depuis 2009. Il a pour mission de rechercher la conciliation des différentes parties, gouvernement et résidents. Un certain nombre

d’entreprises de l’industrie chimique ont mis en place leur propre mode de dialogue avec les habitants.

À noter que le climat avec les résidents de la zone de Saeftinghe s’est apaisé, après un pic de tension vers 2009. Pour mémoire, l’expansion du domaine portuaire a entraîné l’expropriation des habitants de Doel, la disparition de plusieurs hameaux (Ouden Doel et Rapenburg) qui se trouveront en zone inondable et la suppression de terres agricoles (une centaine de fermes). Par ailleurs, l’extension du port d’Anvers avait accentué les tensions entre les défenseurs des zones d’intérêt écologique et le monde agricole, de nouvelles terres devant être mises à disposition des agriculteurs lésés.

La réglementation applicable en Région flamande concerne le permis d'environnement, le permis de bâtir, l’assainissement des sols et le traitement des déchets d'emballage. Elle est relativement complexe, mais très organisée, précise et stricte sur les délais.

Pour l’environnement, dans le cadre d’un programme de 2002 entre les autorités portuaires et Natuurpunt (société flamande de conservation de la nature pour la gestion de la flore et la faune dans la zone portuaire d'Anvers) il existe un plan spécifique au Port d’Anvers.

Le Plan de protection des espèces (Plan SP) vise à maintenir durablement les espèces protégées et non protégées sur l’ensemble de la zone portuaire. Une fois le plan SP approuvé par le ministre flamand compétent et mis en œuvre sur le terrain, il est possible d'accorder des dérogations à diverses mesures d'interdiction et de protection dans le décret sur les espèces. Les exigences définies par les directives sur les oiseaux et par la Directive Habitats, sont mises en œuvre dans le port maritime d'Anvers, en collaboration avec Natuurpunt.

Une partie de la zone portuaire, placée dans un estuaire favorable au milieu naturel, a été désignée zone spéciale de conservation, au titre de la Directive Oiseaux européenne et la Directive Habitats (Natura 2000). Pour les autorités portuaires, il n’y a pas de conflit entre les activités industrielles portuaires et la nature, comme par le passé. L’expansion des activités économiques va désormais de pair avec le développement de possibilités naturelles. Les autorités portuaires et Natuurpunt ont signé une charte en 2000. L'objectif est de protéger 5% de la zone portuaire maritime d'Anvers, soit 650 hectares.

Il faut toutefois noter l’abandon de la construction d’une centrale thermique par l'entreprise E.ON, dans le port d’Anvers. L’opérateur allemand avait bien obtenu, au niveau fédéral, l’autorisation de production d’électricité, mais s’était vu refuser le permis environnemental au niveau local.

Des procédures relativement complexes, mais un attachement à fixer des délais pour les différentes procédures.

5.1.3 - Aux Pays-Bas

Les ports néerlandais font l'objet d'un consensus local et national. En tant que piliers de la compétitivité des Pays-Bas, les ports néerlandais bénéficient d'une attention spécifique de la part des pouvoirs publics. Ces derniers ont notamment ancré leur rôle stratégique et catalyseur de l'économie néerlandaise au sein des documents de planification stratégique dont le dernier a été publié en 2012.

Le développement des activités et des fonctions portuaires est essentiel à la prospérité de des Pays-Bas et de ce fait, il n'existe pas d'oppositions significatives aux développements de ceux-ci et les associations environnementales ou de voisinage collaborent avec les autorités portuaires ou avec les différents échelons administratifs pour parvenir à un développement économique durable. Cette concertation a lieu dès l'élaboration des documents de planification stratégique dédiés à l'aménagement du territoire. Aussi, quelle que soit la typologie des activités industrielles, il n'est pas rare de voir des positions très constructives de la part des riverains lors des réunions d'information publique.

Néanmoins, la législation de protection de l'environnement peut rester un obstacle à l'expansion des installations portuaires. Les associations environnementales et riverains sont très vigilantes et n'hésitent pas à attaquer les décisions gouvernementales et engendrer des retards dans la réalisation des projets. Ainsi, l'autorisation accordée en 2004 au port de Rotterdam pour le projet Massvalkte 2 a fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'État néerlandais le 25 janvier 2005 motivée suite à des objections soulevées par treize organisations regroupant aussi bien des pêcheurs, des associations de protection de l'environnement ou des groupes de citoyens. L'autorisation a finalement été accordée en 2006.

Aux Pays-Bas, la planification est omniprésente et l'État a traditionnellement mis en œuvre des politiques spatiales nationales globales comme en témoigne la création des polders suite aux inondations de 1916 ou le plan delta à la suite à la grande inondation de 1953. Les efforts sur l'aménagement du territoire remontent à la loi sur le logement (Woningwet) de 1901.

En association avec le changement de gouvernement en 2010, une nouvelle révision de la stratégie spatiale nationale a été conduite afin de répondre à un besoin d'actualisation des différentes notes d'orientation en la matière qui ne répondaient plus aux nouvelles priorités politiques, ni à un changement de donne dans une situation de crise économique, de changements climatiques et de l'augmentation des inégalités régionales.

Elle a abouti à un programme cadre à long terme : la « stratégie pour l'infrastructure et l'aménagement du territoire » (SVIR). Ce nouveau programme cadre entré en vigueur le 13 mars 2012 se substitue à tous les documents de planification existants jusqu'à présent.

La mise en place de ce nouveau cadre donne davantage de latitude à l'approche régionale, privilégie l'usager, définit clairement les investissements prioritaires et établit un lien entre développement territorial et infrastructure.

Le gouvernement néerlandais concentre ainsi son action sélective sur 13 enjeux nationaux, dont il assume la responsabilité. Hors de ces enjeux, les collectivités territoriales sont libres de déterminer leur politique.

L'État a donné aux provinces la responsabilité du choix à l'échelle régionale entre urbanisation et espaces naturels. En outre, les communes sont chargées de mener dans les cadres définis au niveau provincial, la concertation et la mise en œuvre au niveau local de l'urbanisation. L'État ne s'occupe donc plus des accords concernant les taux de construction neuve dans les villes, des zones tampons, ni des objectifs de restructuration. Seules les régions autour d'Amsterdam et Rotterdam font l'objet d'accords avec les collectivités territoriales en vue de la programmation de l'urbanisation.

L'État est donc responsable de l'aménagement dans sa dimension systémique. Sa responsabilité peut en outre être engagée dans les cas suivants :

- enjeu national dépassant l'autorité des collectivités territoriales, par exemple un espace pour des activités militaires ou des projets dans les régions urbaines autour des grands ports, des pôles de la connaissance, des « greenports » et des « valleys »

- accords ou engagements internationaux, par exemple biodiversité, énergie renouvelable, restauration de l'écosystème aquatique ou patrimoine mondial ;

- dimension transfrontalière ou transprovinciale, risque élevé de répercussions ou domaine de compétence exclusif de l'État. Il peut s'agir des réseaux routiers, ferroviaires et énergétiques mais aussi de la protection sanitaire de la population.

La gestion des territoires portuaires néerlandais étant indissociable de celles des territoires régionaux, il est impossible d'y déterminer le pourcentage de « surfaces portuaires consacrées à l'environnement ». Néanmoins, les autorités portuaires en collaboration avec les municipalités et les autorités provinciales, intègrent la préservation de l'environnement dans leurs schémas directeurs d'aménagement. Les zones de compensations sont établies de façon concertée.

A titre d'exemple, le projet d'aménagement de Maasvalkte 2 (2000 ha pris à une zone Natura 2000) a donné lieu à d'importantes mesures compensatoires. 25 000 ha bénéficient en compensation d'une protection renforcée (il s'agit de restriction d'accès dans des zones maritimes), 35 ha de dunes ont été restaurés et 750 ha de nouveaux espaces au sein de la région de Rotterdam ont été concédés à des activités récréatives ou restitués à la nature.

Bien qu'il n'y ait pas de projets de développement portuaire ou d'implantation industrialo-portuaire qui aient été abandonnés pour des raisons liées aux risques et/ou à l'environnement, certains projets font l'objet de recours administratifs.

A noter que les autorités portuaires jouent un rôle de coordinateur entre les différents acteurs économiques : les exploitants des terminaux, les armateurs …

Un rôle important de l'État, et une priorité accordée au développement portuaire.

5.1.4 - Au Royaume-Uni

Le secteur portuaire britannique est le plus important d'Europe, en termes de tonnage. Trois types de ports : les trusts ports (tels Douvres ou Shoreham, gérés par des représentants de collectivités locales, d'entreprises selon un modèle classique d'entreprise), les ports privés (Newhaven) et les ports municipaux (Portsmouth). Tous sont régis par des principes commerciaux, indépendamment du gouvernement et en grande majorité sans subventions publiques.

Ainsi, le gouvernement a peu d'influence sur la gestion des ports et celle-ci n'est pas centralisée. Les décisions concernant de nouveaux aménagements ou infrastructures sont prises par les ports eux-mêmes en fonction de facteurs économiques et commerciaux, les ports évoluant au sein d'un marché libre.

En vertu de la loi de 2008 sur la planification (Planing Act 2008), les projets d'infrastructures d'importance nationale doivent être inscrits dans le schéma directeur du ministère des transports (Department for Transports, DfT), le Port National Policy Statement (Ports NPS). Ce document doit être approuvé par le Parlement. Les projets de moindre envergure sont approuvés par les autorités locales ou la Maritime Management Organisation (MMO). La MMO a été instaurée en 2009 grâce au Marine and Coastal Access Act, afin de regrouper dans une même instance les pouvoirs de décision et les procédures d'exécution dans le domaine maritime, en insistant sur la dimension de développement durable.

Un élément structurant du développement des ports est le Port Master Plan (projet stratégique du port), élément qui n'est pas obligatoire à proprement parler mais qui est désormais réalisé par tous les ports, sous l'impulsion du ministère des transports (DfT). Les ports de Douvres et Newhaven sont parmi les premiers à avoir mis au point des tels documents.

Le master plan, actualisé tous les cinq ans, a pour vocation de présenter aux collectivités locales les projets de développement à moyen et long termes afin que ceux-ci soient pris en compte dans le développement de ces collectivités, notamment en ce qui concerne les infrastructures routières.

Les ports ne reçoivent aucune aide financière pour la réalisation du master plan, pour laquelle ils font généralement appel à des consultants. Le processus d'élaboration est très coûteux et long ; celui de Newhaven a nécessité trois ans. Des ateliers et des réunions d'information sont organisés avec tous les acteurs du développement du port : employés, collectivités, utilisateurs.

L'élaboration du master plan peut faire évoluer les projets et objectifs initialement prévus par le port si les enquêtes entreprises soulèvent des problèmes financiers ou bien réglementaires par exemple.

Depuis mars 2010 la majorité des aménagements portuaires requièrent l'accord de la Marine Management Organisation (MMO, organisme chargé des autorisations

d'aménagement dans les zones portuaires), qui publie une liste des demandes. Une fois l'autorisation accordée, elle reste valide pendant 10 ans et l'autorité portuaire concernée peut décider de la date de construction des installations visées par cette autorisation.

Le ministère des transports (Department for Transport – DfT) indique qu'en règle générale les ports ne souffrent pas de saturation. Lorsqu'elles ont besoin d'espace pour leur extension, les autorités portuaires peuvent demander un arrêté d'expropriation, la plupart du temps dans le cadre d'une demande de permis de construire, ou lors de la révision du plan de développement du port. Ces permis sont beaucoup plus difficiles à obtenir qu'en France. Il existe peu de projets de développement extérieur aux enceintes portuaires, la plupart des projets d'aménagement étant des projets de revalorisation de l'ancien ou de réutilisation de l'espace foncier. Les projets consistant à gagner du terrain sur la mer sont par ailleurs très rares au Royaume-Uni.

Concernant les infrastructures d'accès, des contributions peuvent être demandées aux promoteurs afin d'éviter de porter préjudice aux usagers existants des routes et d'assurer une capacité routière suffisante pour supporter le trafic additionnel généré par la zone industrialo-portuaire. Cependant, le développement des accès aux ports est à la charge de la collectivité et les ports ne peuvent être obligés de participer au financement de nouvelles infrastructures.

Les ports étant très souvent encaissés dans les villes, leur accès est assez difficile. L'accès routier représente ainsi un réel problème pour de nombreux ports du fait de la configuration du réseau routier britannique (absence de voies de dégagement, peu d'autoroutes, routes étroites, importance du droit de propriété) ; les connexions au réseau ferroviaire ne sont pas non plus toujours adaptées.

Il existe au Royaume-Uni un consensus des acteurs politiques autour du développement des ports dans la mesure où celui-ci est vu comme un vecteur de développement de nouvelles activités et de création d'emplois, d'autant plus que les ports créent de l'activité dans des régions souvent peu dynamiques.

On rencontre cependant parfois l'opposition d'associations de conservation de la nature ou bien d'associations de voisinage. Les oppositions contestent généralement l'emplacement des projets par rapport aux habitations et aux sites sensibles en termes d'environnement ou bien les « droits de passage » (accès à la mer par les piétons).

Le permis de construire des projets est étudié selon les règles de procédures établies par le DCLG (Department of Communities and Local Government, ministère des collectivités locales) qui peut demander une consultation publique ainsi qu'une enquête publique. La consultation publique implique la publication de tous les documents pertinents relatifs au projet et à ses impacts potentiels sur diverses questions, et notamment la publication de l'étude d'impact environnemental (EIA – Environmental Impact Assessment).

L'exploitation des installations polluantes est soumise depuis avril 2010 au régime d'« autorisation » prévu par les Environmental Permitting Regulations (England and Wales) 2010 (EPR 2010) qui remplacent la réglementation de 2007 (EPR 2007). Entré en

vigueur en avril 2008, l'EPR transposait dans le droit britannique les directives environnementales européennes et combinait les anciennes réglementations – Prevention Policy Control de 1999 et Waste Management Licensing de 1994. Grâce à la réglementation de 2010, le champ de compétence de l'EPR a été élargi afin de couvrir les rejets d'eaux usées, les matières radioactives ainsi qu'un certain nombre de directives, dont la directive sur les déchets miniers.

Le DCLG est responsable du cadre dans lequel la délivrance des permis de construire est établie et du respect des contraintes environnementales imposées par l'Environmental Agency au travers de la réalisation de l'EIA.

Le plan de développement local (LDP – local development plan), approuvé par l'autorité locale de planification (council) décrit la stratégie de développement et l'utilisation de l'espace foncier et doit respecter le cadre du système de planification (National Planning Policy Framework) défini par le DCLG. Comparable à un PLU, le LDP définit la zone utilisable pour le développement portuaire et confère aux ports des droits de développement (ports development rights) qui leur permettent de réaliser sur cette zone des projets d'aménagement ayant pour vocation le commerce maritime sans avoir à demander de permis de construire. Ces droits de développement ont pour but de protéger l'espace foncier des ports en facilitant le développement de projets liés à l'activité portuaire. La dispense de la demande d'un permis de construire accélère la procédure et empêche le développement de projets qui n'ont pas vocation au commerce portuaire. Par ailleurs, un acte du Parlement britannique accorde à chaque port « l'autorité portuaire », droit de police leur permettant d'émettre des arrêtés portuaires grâce auxquels les ports peuvent développer des projets d'aménagement (liés à l'activité portuaire) sans avoir besoin de passer par la procédure souvent longue de demande d'un permis de construire auprès du planning office. Bien entendu les projets se doivent de respecter les contraintes environnementales.

Le seul projet majeur abandonné uniquement à cause de problématiques environnementales est celui de l'aménagement de Dibden Bay (cf. rapport). Récemment, le projet de dragage et d'élargissement du port de Falmouth (Cornouailles) a été retardé à cause de préoccupations liées à l'impact du projet sur le maërl (substrat composé d'algues et de sable) et une étude a été entreprise avant qu'une décision ne soit prise quant à l'avancée du projet.

Si les contraintes environnementales n'empêchent généralement pas le développement de projets dans les zones industrialo-portuaires, elles sont en revanche souvent coûteuses. Le coût des EIA (environmental impact assessment) atteint généralement plusieurs centaine de milliers de livres voire un million de livres. En amont de cet EIA, des travaux préparatoires ainsi que des enquêtes sont menés. Une fois réalisé, l'EIA est envoyé à la MMO et au planning office (autorité locale chargée de délivrer le permis de construire) qui établissent chacun un rapport. Ces rapports obligent parfois les ports à réaliser des études complémentaires.

Lorsque de nouvelles infrastructures nécessitent un site de compensation important, celui-ci n'est généralement pas situé sur le domaine du port mais sur un autre site plus ou

moins proche. Ces zones compensatoires sont gérées par des organismes de conservation de la nature, notamment Natural England.

Le gouvernement supervise la procédure de délivrance des permis de construire, soit au sein de la MMO, soit via les Major Infrastructure and Environment Unit (MIEU) du Defra (Department of Environment, Food and Rural Affairs ; ministère de l'agriculture et de l'environnement).

Les autorités portuaires décident du moyen le plus efficace de gérer leurs projets et désignent les responsables de leur gestion, notamment en ce qui concerne l'amélioration des infrastructures et les demandes de permis de construire.

Le gouvernement a par ailleurs entrepris des consultations publiques pour simplifier les procédures administratives (« cut the red tape »). Le DCLG mène par ailleurs une réforme du système de planification (National Planning Policy Framework).

5.2 - Freins et difficultés rencontrés par les GPM en France

Les informations qui suivent ont été recueillies par la présente mission, auprès des GPM, soit à travers les documents écrits qu'ils ont fournis, soit à la suite des entretiens que nous avons eus avec eux. Voir en annexes les documents.

La synthèse de leurs réponses et des entretiens avec les GPM (Rouen, Le Havre, Marseille) et les services de l'État concernés (Préfectures, DREAL et DDTM) se présente ainsi :

1. Globalement, sur l'ensemble des projets menés dans les GPM durant ces 10 dernières années, les difficultés rencontrées relèvent rarement de refus d'autorisation insurmontable au titre de l'environnement et/ou de l'urbanisme, mais plutôt des délais, reports et aléas qui peuvent, in fine, être dissuasifs.

2. A noter que la loi littoral a été citée comme un frein pour un projet par le GPMB. Par ailleurs, le GPMR considère la loi littoral comme « *annihilant toute possibilité de développement portuaire significatif* » sur certaines parties de Honfleur et Tancarville. La situation à Saint Nazaire (grand Tourteau) est analysée plus haut.

3. Cités par les GPM : le manque de lisibilité et la multiplicité des procédures environnementales et ICPE ainsi que leurs durées.

Le projet reste pour l'investisseur ***« une aventure, hors du temps, parsemée d'embûches, parfois imprévisibles, et donc souvent incompatible dans le contexte d'une économie mondialisée... »***

Le GPMD a souligné également le surcoût très important lié à la protection des espèces (projet implantation d'un terminal méthanier) et pose la question de l'évaluation des bénéfices apportés par la protection de la biodiversité.

Parmi les projets évoqués par les GPM et sans rentrer dans le détail de leur contenu qui est repris en annexe, étant précisé que ce tableau n'est pas exhaustif et ne se prête donc pas à l'établissement de statistiques :

GPM	Nbre de projets évoqués par les GPM	Nombre de projets avec des difficultés
Dunkerque	**8 projets**	1 projet autorisé. 3 projets 2012 , en cours d'instruction. 4 **projets avortés par**: - Insuffisance des infrastructures existantes. - Durée des instructions allongée par des études complémentaires demandées par les services instructeurs - Le Havre et Cherbourg, plus proches des sites éoliens offshore ont été retenus
Le Havre	**5 projets**	**1 accord mais sur un autre site (**demande DREAL) **1 accord** mais **4 ans d'instruction** car beaucoup de compléments demandés par les services instructeurs. 1 en cours mais 20 mois (Étude d'impact+loi Eau) + 12 mois ICPE, sans pouvoir donner de date précise à l'industriel !
Rouen	**4 projets**	**1 en cours** mais allongement des délais par la nécessaire révision du POS pour mise en conformité **1 refus de PC** du maire qui a suivi l'avis de la DREAL, au regard du PPRT et de l'application du principe de précaution dans un contexte réglementaire flou Les 2 autres en l'état de projet
Bordeaux	**3 projets**	1 accord mais **5 ans d'instruction** 1 en cours d'instruction 1 condamnation au TA du PPMB pour non respect de la convention passée avec 4Gas
Marseille	**9 projets**	A noter d'une manière générale l'efficacité des comités de pilotage en sous-préfecture, avec une quasi-recevabilité au titre de l'environnement dès le dépôt des dossiers en préfecture . Toutefois, il y a eu 1 projet stoppé dans un « contexte politique hostile »

Nantes Saint-Nazaire	**6 projets**	**4 projets bloqués** ou annulés en raison des contraintes réglementaires aux PPRT. **2 projets d'aménagement freinés** par des contraintes environnementales

Les GPM ont soulevé à la fois la multiplicité et l'empilement des procédures, mais aussi leurs évolutions et les difficultés liées à la mise en œuvre de réglementations nouvelles. Cela a été le cas notamment pour les Sdage, Sage, PPRI. Plusieurs dossiers reportés : GPMNSN, GPMR (abandon du projet de plate-forme multimodale)

De même de nombreux projets ont été annulés ou reportés, suite à la mise en œuvre des PPRT.

La longueur des délais pour obtenir une autorisation ICPE a été soulevée (1 an en moyenne, alors que 6 mois à Anvers par exemple – source GPMH)

Beaucoup des difficultés relèvent de la longueur des délais d'instruction des différentes autorisations au titre de l'urbanisme et de l'environnement. Ces procédures ne sont pas (ou très insuffisamment) coordonnées, et se succèdent souvent dans le temps ; certaines font doublons (études d'impact, enquêtes publiques, …). Le GPMR évoque l'allongement considérable lorsque le projet se situe en site classé au titre de la loi paysage.

Les changements de réglementation qui ne prévoient pas de période transitoire, ni de continuité dans l'instruction des dossiers, sont toujours source de retards, parfois d'abandon du projet (cas de la suppression de l'autorisation d'Installations et de Travaux Divers, ITD, soulevé par le GPMR ; problème pour l'application de la DTA de l'estuaire de la Loire, pour le GPMNSN : DTA élaborée fin des années 90, approuvée 2006, confrontée pour sa mise en application aux incohérences avec les dispositifs et les évolutions récents)

La démarche exemplaire du GPMD n'a pas exclu de nombreuses difficultés sur plusieurs dossiers, dont certains ont dû être abandonnés (délais instruction trop longs) ou surenchéris (compensations au titre de l'environnement). Le GPMD déplore que son schéma directeur du patrimoine naturel, pourtant approuvé par arrêté préfectoral après avis de la CSRPN et du CNPN, soit jugé insuffisant par les services instructeurs.

5.3 - Les leçons à tirer de la comparaison entre ports français et européens

Chacun des **pays de l'Europe du Nord** s'est organisé de façon différente, avec un poids plus ou moins grand de l'État, selon leur histoire et leurs traditions. Une constante dans ces pays, partout l'environnement est de longue date au cœur des préoccupations en matière d'aménagement. Il est toujours susceptible de freiner ou de s'opposer à la réalisation des projets, même si les recours semblent bien moins fréquents qu'en France.

Les réglementations et les procédures sont souvent complexes et multiples. Toutefois, il semble que les délais soient mieux maîtrisés ailleurs (Belgique notamment)

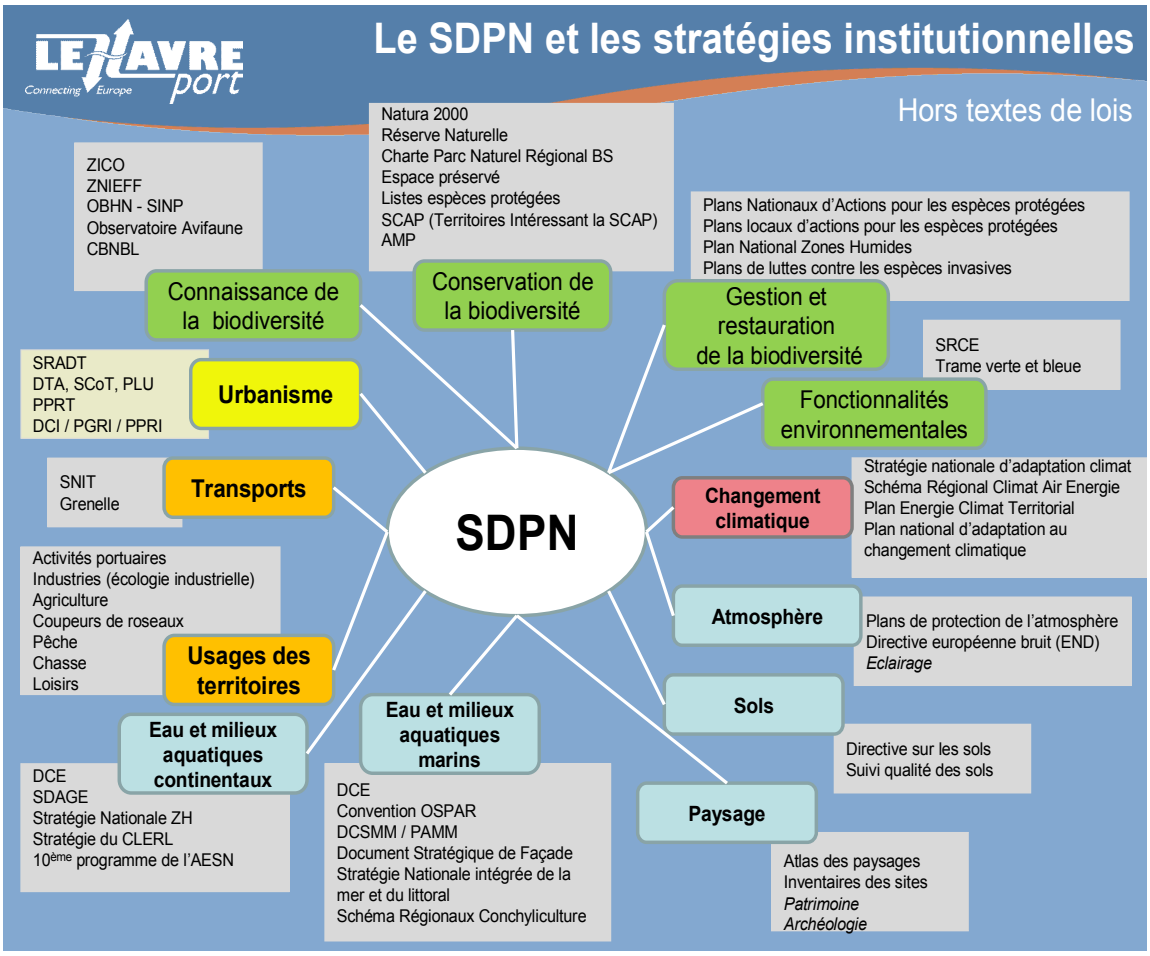
La planification territoriale s'exerce sur des territoires cohérents, qui englobent le port et associent l'ensemble des acteurs locaux. D'une certaine façon, ayant commencé plus tôt, ils se sont donné les moyens et le temps de s'engager dans un développement portuaire ambitieux et respectueux de l'environnement.

Les pouvoirs donnés aux autorités portuaires ont partout été renforcés, avec souvent la charge d'assurer la coordination des acteurs et des procédures.

6 - Face à la complexité et à la variabilité de l'organisation réglementaire et territoriale française s'appliquant au développement portuaire, un travail d'équipe entre responsables publics locaux est indispensable

Les échanges avec des responsables opérationnels, qu'ils soient dans des entreprises ou dans les administrations concernées, mettent immédiatement en évidence l'accumulation de complexité dans laquelle s'insère la gestion du foncier portuaire : multiplicité des échelons territoriaux concernés, multiplicité des enceintes de concertation, multiplicité et hétérogénéité des instruments juridiques de protection de l'environnement (risques technologiques et protection de la nature), et variabilité des règlements correspondants.

La charte ci-dessous, qui présente le cadre du schéma directeur du patrimoine naturel du port du Havre donne une idée partielle de cette complexité :



6.1 - Notre organisation territoriale et administrative est complexe, comparée, par exemple, à celle de nos compétiteurs flamands, s'attacher à ne pas rajouter une couche supplémentaire de complexité n'en est que plus indispensable.

Une comparaison avec l'organisation de nos voisins flamands – qui disposent notamment du port d'Anvers – permet de mieux mesurer la complexité de notre propre organisation.

La Belgique, qui avait 2 739 communes, a réduit leur nombre à 589 (dont 308 en Flandre) en procédant à des fusions. Chaque Région exerce la tutelle sur les communes de son territoire. Les zones portuaires sont, en particulier, considérées comme d'intérêt régional et régies, en conséquence, directement par la Région flamande.

La qualité de la concertation entre les ports du Nord de l'Europe et les autorités politiques locales s'explique en grande partie par la simplicité de l'organisation politique locale

dans laquelle ces ports s'insèrent : ils ont un nombre réduit d'interlocuteurs, qui ont entre eux une répartition de responsabilités univoque.

La simplicité de l'organisation administrative à l'échelon « central » qu'est la Flandre peut également faciliter les coordinations administratives : la Flandre a neuf Ministères, le Ministre-président (chef du gouvernement) assurant par ailleurs le rôle de Ministre de l'Économie et des Finances.

A titre de comparaison, la Directive Territoriale d'Aménagement (DTA) de l'estuaire de la Seine couvre 942 communes, soit trois fois plus que l'ensemble de la Flandre (pour une population quatre fois plus faible).

Là où les responsables portuaires d'Anvers ont à échanger, pour l'essentiel, avec la ville d'Anvers et la Région flamande, leurs homologues de la vallée de la Seine peuvent être concernés par les cinq échelons territoriaux français (communes, agglomérations ou communautés de communes, départements, régions, État), ainsi, le cas échéant que par des interlocuteurs locaux tels que les CCI.

La complexité de l'organisation territoriale se reflète ensuite dans tous les organismes représentatifs. On comprend bien dans ce contexte :

- que le rapport consacré en 2008 par le CGEDD à l'estuaire de la Seine préconise « le regroupement de l'ensemble des comités et conseils scientifiques au sein d'un conseil scientifique unique, qui deviendrait l'instance unique à consulter pour l'ensemble des procédures nécessitant un avis scientifique. » On comprend également que cette recommandation n'ait pas été suivie d'effet ;

- que les concertations locales mobilisent le plus souvent un nombre élevé de participants pour un résultat aléatoire (le compte rendu d'un groupe de travail de concertation sur les bassins ouest du port de Marseille figure en annexe)

Recommandation n°13. Rechercher la fusion des « *comités et conseils scientifiques au sein d'un conseil scientifique unique, qui deviendrait l'instance unique à consulter pour l'ensemble des procédures nécessitant un avis scientifique* », comme le préconisait le rapport consacré en 2008 par le CGEDD à l'estuaire de la Seine. Plus globalement, et dans l'ensemble des régions, poursuivre les démarches de réduction du nombre d'instances et de procédures à vocation similaires.

6.2 - Des instruments juridiques multiples, hétérogènes et variables, qui génèrent un aléa juridique majeur, et imposent une mise à niveau des compétences.

Les impératifs juridiques que doivent respecter les projets des grands ports maritimes sont complexes, parce que multiples et hétérogènes, et génèrent en conséquence des aléas juridiques majeurs. Pour survivre dans cet écosystème juridique de plus en plus exigeant,

il est nécessaire, mais pas suffisant, que les grands ports maritimes adaptent leurs compétences.

6.2.1 - Des instruments juridiques multiples et hétérogènes

La multiplicité et hétérogénéité des instruments juridiques de protection de l'environnement nécessite un effort en amont de compréhension et de conception en commun des réponses à apporter par l'administration centrale, les administrations déconcentrées, les GPM et les opérateurs. Cet arsenal juridique concerne les questions sectorielles des risques (en termes de sauvegarde de la vie humaine et de préservation de l'environnement), de protection de la biodiversité, de la protection de l'eau (marine et continentale), de la gestion des déchets (dragages, clapages), de la protection des eaux marines (directive « stratégie maritime »)… Il concerne également les instruments transversaux : évaluation environnementale des plans et programmes, particulièrement importants pour la validation des projets stratégiques des ports et évidement les études d'impact.

6.2.2 - dont la variabilité suscite des aléas juridiques

Les instruments juridiques ont par ailleurs fortement varié au cours des quinze dernières années. Une note transmise à la mission par le GPMR souligne ainsi : « *Les secteurs de développement identifiés dans le projet stratégique du GPMR pour la période 2009-2013 se positionnent autour de l'extension des zones industrialo-portuaires existantes de Honfleur, Port Jérôme, St Wandrille et Rouen.*

Ces zones supportent des contraintes réglementaires fortes instaurées pour la plupart depuis moins de 15 ans. Les conséquences pour le Port de Rouen se matérialisent en premier lieu par des surcoûts importants en termes d'aménagement mais également par des incertitudes fortes quant à la possibilité d'y développer encore de nouveaux projets portuaires.

Enfin, la rigidité de plus en plus évidente des réglementations environnementales et urbanistiques doit amener les Ports à réétudier leur stratégie foncière. Ces réserves acquises au fil du temps, ne sont pas toutes à considérer comme un acquis pour le développement. L'exemple rouennais illustre parfaitement cette nouvelle réalité. »

6.2.3 - et imposent une mise à niveau des compétences, voire la mutualisation de compétences rares dans un service commun

Les GPM se sont, en général, dotés en interne de compétences naturalistes pour

appréhender la réalisation des différentes études et expertises et le coût des expertises confiées à des bureaux d'étude n'est pas neutre.
Les ports ont par ailleurs engagé des moyens significatifs pour préserver et améliorer l'environnement sur leur territoire.

À titre d'exemples :

- **Le GPMM** signale ainsi que sa volonté d'intervenir pour l'entretien des zones vertes de la DTA mais aussi sur d'autres secteurs sur lesquels les associations sont attentives au regard de la biodiversité qui y est présente, l'a conduit à engager, sur la période 2007 – 2011, les coûts suivants :
    - Fonctionnement = 300 k€/an
    - Grosses réparations = 560 k€
    - Investissement = 1220 k€

- Ces dépenses courantes ne préjugent pas de ce qui peut être investi lors de la réalisation d'un projet. Le GPMM indique ainsi que la réalisation d'un entrepôt sur un terrain de 20 ha, dans le cadre du projet « Massilia », qui générait 150 emplois, a conduit à 2 050 000 € de mesures compensatoires, représentant 203 ha dont l'acquisition de 64ha de coussoul. À ces mesures compensatoires se sont ajoutées des mesures d'accompagnement d'un total de 113 670 € : 24 500 € sur les espèces végétales, 79 220 € sur les espèces animales et 9 950 € sur les espèces invasives.

- Le GPMR appuie de son côté son activité en la matière sur un service « environnement » doté de 7 personnes à temps plein, dont deux cadres de niveau bac+5, un technicien bac +2, 1 thésard et 1 assistante. Ce service a un rôle de référent, ainsi que de définition, de pilotage et de suivi de la politique environnementale du port, dans son environnement terrestre et maritime, ainsi que pour la gestion des milieux et espaces naturels liés au port.
- Le service environnement du GPMH, appuie son action sur de la sous-traitance et sur des protocoles de coopération, notamment avec le conservatoire du littoral. Il a entreprise selon cette méthodologie l'élaboration d'un Schéma Directeur du Patrimoine Naturel (voir en annexe).

- Le département chargé des questions environnementales au GPMD est actuellement composé, d'un Chef de Département Management de l'Environnement (Docteur en Génie Civil, spécialisation environnement depuis 10 ans, ancienneté GPMD 28 ans) d'un cadre, Chargé de Mission Développement Durable (Docteur en Géomorphologie Littorale, Ingénieur Écologue, spécialisation développement durable depuis 12 ans, ancienneté GPMD 3 ans), d'une assistante et à très court terme, d'un cadre supplémentaire, Chargé de Mission des études environnementales (profil envisagé Ingénieur expérimenté issu des services publics) Il y a 5 ans ce département comportait un Chef de Département Management de l'Environnement, un agent de maîtrise terrain et une

assistante. II y a dix ans ce département n'était composé que d'un cadre, chargé de mission sur les procédures réglementaires et d'une assistante.

Malgré la taille et la qualité des équipes déployées dans les ports, qui apportent un témoignage supplémentaire de leur engagement en faveur de l'environnement, des progrès s'avèrent nécessaires pour satisfaire aux obligations de fond et formelles que la réglementation impose.

Il s'avère ainsi vraisemblablement nécessaire de renforcer les compétences des GPM sur les fonctions d'ensemblier au regard des différentes législations et réglementations environnementales. L'échange de bonnes pratiques (françaises et européennes), les formations actions (notamment à partir de l'acquis des avis des autorités environnementales et notamment de l'AE du CGEDD) peuvent être utiles en vue d'une production mieux sécurisée au regard des risques juridiques et judiciaires qui doivent être pris en compte comme facteurs de distorsion de concurrence par rapport aux États mieux organisés dans ce domaine.

Signalons dans ce domaine du développement des compétences environnementales, le document d'orientation, déjà évoqué plus haut et réalisé par la Commission européenne en 2011 : « Mise en œuvre des Directives « Oiseaux » et « Habitats » dans les estuaires et les zones côtières », notamment dans le cadre du développement portuaire et des activités de dragage.

La nécessité de mise à niveau permanente des compétences peut apparaître frustrante tant d'un côté pour les grands ports maritimes (qui ont la sensation qu'ils ont constitué des équipes de taille significative pour traiter des problèmes d'environnement mais que le résultat n'est jamais « assez ») que pour leurs interlocuteurs chargés, in fine, d'émettre un avis sur la qualité des études.

La maîtrise d'ouvrage des audits environnementaux et études d'impact devient suffisamment pointue pour constituer une compétence transverse, que les grands ports maritimes mettraient en commun.

Il serait à cet égard utile que l'ensemble des responsables nationaux et déconcentrés concernés définissent ensemble et avec les GPM la nature et le niveau de compétences que doit avoir une équipe de maîtrise d'ouvrage des procédures et audits environnementaux (notamment Natura 2000) et études d'impact, mais aussi que les ressources correspondantes soient si nécessaire mises en commun entre plusieurs ou tous les ports.

À cette occasion, une démarche de définition et de recherche de compétences plus globale pourrait être engagée sur tous les sujets portuaires comportant un volet important lié à l'environnement, depuis la partie « aménagements » des projets stratégiques (qui est soumise à évaluation environnementale) et la gestion de l'espace associée jusqu'aux problématiques de risques (PPRT), déchets, dragages et clapages.

Au-delà de cette définition des compétences requises, une mise en commun des expériences, données et audits jouerait un rôle essentiel pour optimiser les ressources (humaines et financières). Elle aiderait à élaborer les cahiers des charges pour les bureaux d'études qui réalisent les audits et, grâce à une mise en commun du retour d'expérience à mieux apprécier l'adéquation entre le besoin et le contenu des productions des bureaux d'étude.

Recommandation n°14. Aider les grands ports maritimes à disposer des moyens et des compétences nécessaires pour assurer la maîtrise d'ouvrage des études d'impact, des études d'incidence (Natura 2000) et des évaluations environnementales.

La qualité parfois insuffisante des évaluations environnementales a d'ailleurs été soulevée par l'Autorité environnementale, elle-même.

Il est utile de rappeler que le porteur de projet a la possibilité de demander à l'Autorité environnementale un « cadrage » préalable. La mission souligne l'intérêt d'une telle démarche, qui devrait être envisagée pour tous les projets importants.

La proposition de cadrage méthodologique pour la rédaction des volets 4 et 5 des projets stratégiques et leur évaluation environnementale va dans ce sens avec le projet de note de la DGITM/DST/PTF2 : « Proposition de cadrage méthodologique pour la rédaction des volets 4 et 5 des projets stratégiques et leur évaluation environnementale ».

6.3 - Dépasser l'organisation « en silo »

La tendance à l'organisation « en silo » n'est pas universelle. Nous avons pu constater, en particulier dans la vallée de la Seine, la qualité et l'intensité des échanges entre les services.

Néanmoins, tant par les grands ports maritimes que par les services déconcentrés, la tendance à l'organisation en « silo » a été signalée à plusieurs reprises. Cette tendance est encouragée par la parcellisation territoriale (nombre d'échelons territoriaux et nombre d'entités par échelon territorial) et administrative (nombre de Ministères et Secrétariats d'État auxquels peuvent se référer des services différents appartenant, le cas échéant, aux mêmes directions régionales)

Le port maritime de Dunkerque écrit ainsi, dans la synthèse qu'il nous a adressée :

« e*n matière d'instruction réglementaire, chaque entité, une entité pouvant être un service déconcentré ou une cellule de ce service, conduit son dossier en « silo » dans une logique poussée à l'extrême, dont la justification n'est pas directement perceptible ou partagée.*

Un projet peut dans ces conditions être confronté à une logique cumulative, d'autant plus pénalisante que les approches peuvent se dérouler en série et étapes étalées dans le temps, ce qui n'exclut pas un changement de réglementation dans l'intervalle.

Il manque le plus souvent une vision d'ensemble à des moments clés de l'instruction d'un projet. *L'objectif serait de rendre cohérent les temps de l'instruction et les étapes clés d'un projet.*

Même si ces lieux et/ou temps d'agrégation existent ou pourraient exister, l'évolution régulière du contexte réglementaire a de fortes chances d'en bouleverser les conclusions. Une réflexion pourrait être menée sur la capacité à les rendre visibles sur un temps donné (sous forme de contrat ?).

Par ailleurs, durant l'instruction, la prise en compte des aspects économiques est le plus souvent absente. »

Dans un autre port maritime, c'est la DREAL qui regrette de ne pas être informée plus tôt des projets stratégiques du grand port maritime, tout en notant la qualité de concertations locales réalisées au plus près du terrain par les sous-préfets.

Sur le site du Havre, l'analyse d'un projet qui a échoué comporte l'indication suivante « *le service instructeur a demandé de nombreux compléments sur une période de 4 ans, bloquant ainsi le projet et l'investissement, qui a été réalisé à Anvers. L'absence de guide, réglementation, sur le sujet a notamment anormalement allongé la procédure d'instruction*. »

De manière plus positive, sur un projet en cours, le même site donne les indications suivantes : « *Tout au long de la réalisation de l'étude d'impact, des réunions sont prévues avec la DREAL et la DDTM. Avant même le début du travail, 3 réunions ont déjà eu lieu pour cadrer au mieux les grandes étapes et le planning. D'autres sont prévues tout au long de l'élaboration du dossier étude d'impact.*

Il est à noter que les services déconcentrés de l'État, DREAL et DDTM, sont présents en même temps à ces réunions, ce qui facilite les échanges. Cet état de fait exceptionnel serait à systématiser ; de façon informelle, elle préfigure peut-être ce qui pourrait devenir une sorte de « guichet unique », porte d'entrée unique pour la préparation et l'instruction des dossiers. »

Globalement, les bonnes volontés ne manquent pas. La fréquence avec laquelle tant des DREAL que des ports ont mis en avant des défaillances dans la communication et une incompréhension des contraintes (chacun estimant que ses partenaires ne comprennent pas les contraintes législatives ou économiques dans lesquelles l'action collective s'insère, mais n'étant pas nécessairement conscient des lacunes de sa propre approche) conduit la mission à accorder une priorité majeure à l'amélioration de l'organisation collective.

D'autre part, la qualité de l'environnement physique des ports français n'est pas notablement différente de celui des ports européens situés sur les mêmes façades

maritimes et les règlements, à quelques exceptions près, ont des logiques similaires, la mission a donc été conduite à estimer que les modalités d'organisation collective ont un rôle essentiel dans l'aboutissement plus ou moins rapide des projets portuaires.

6.4 - Les bases d'une organisation transverse

Les exemples d'organisation efficace ne manquent heureusement pas, et peuvent servir de pistes pour améliorer partout l'existant :

- **au niveau local (sous préfecture)**, le GPMM donne le retour d'expérience positif suivant :

« Le retour d'expérience qui peut être établi de ces neuf projets (localisés sur la carte jointe en annexe) fait apparaître **une véritable efficacité des comités de pilotage instaurés par la sous-préfecture**. Il est aussi à signaler qu'un accompagnement des services instructeurs (DREAL, DDTM) tout au long de la phase d'élaboration des dossiers d'autorisation au titre du Code de l'environnement permet de recueillir une recevabilité quasi systématique des dossiers lors de leur dépôt en préfecture.

Le contexte de ralentissement des développements économiques rencontré ces dernières années fait que ces neufs projets sont maintenant relativement anciens ; en particulier, le contexte réglementaire en vigueur lors de l'instruction de ces dossiers ne comportait pas le recueil de l'avis de l'autorité environnementale. De même, les procédures de mise en place des PPRT n'étaient pas achevées.

Depuis, il est effectivement à signaler que la prise en compte de l'avis de l'autorité environnementale se traduit par un allongement de la procédure et donc de la délivrance des autorisations.

Mais surtout, la prise en compte des contraintes inhérentes à la réglementation en faveur de la protection des espaces naturels (Natura 2000), des espèces protégées (loi de1976) et la mise en œuvre des PPRT et PPRN réduit considérablement la disponibilité foncière de la zone industrialo-portuaire du golfe de Fos.

À titre d'exemple, les projets 8 et 9 cités, qui n'ont pas été menés à leur terme lors de leur instruction initiale, ne seraient très probablement plus faisables dans le contexte réglementaire actuel, en dépit de la totale pertinence de leur localisation au cœur de la zone industrialo-portuaire.

Aujourd'hui ces dispositions réglementaires (cartographies jointes) impactant le reliquat foncier après prise en considération des projets en cours d'étude ou d'instruction (Fos 4XL, extension Fos Distriport, terminal méthanier Fos Faster…) se traduisent par la réduction quasiment à zéro des disponibilités foncières de la zone de Fos, hors secteur du Caban Nord sur lequel se cristallise le débat autour du projet de liaison fluviale. »

- **<u>à un échelon plus stratégique</u>**,

  le GPMH recommande (ci-dessus), à partir de son expérience, la mise en place de réunions systématiques entre les services du grand port et les services déconcentrés de l'État, réunions qui pourraient constituer une « porte d'entrée unique pour l'instruction et la préparation des dossiers ».

Les grands dossiers de développement devraient être portés et coordonnés par un ensemblier qui transcende les compétences des différents Ministères et dont le niveau en fasse un interlocuteur des différentes DG de la Commission Européenne.

L'expérimentation correspondante pourrait être faite après un « appel à projet » auprès des GPM permettant de déterminer quel grand projet mérite ce type d'action et d'affichage d'une priorité gouvernementale – par nomination d'un responsable spécifique ou en élargissant les responsabilités d'un des responsables interministériels déjà nommés. Ce délégué devra avoir une compréhension suffisante des principes de la réglementation européenne pour faire comprendre comment elle peut être mise en œuvre pour le développement des ports dans le respect de l'environnement, il devra bien sûr avoir les capacités humaines indispensables pour organiser un travail d'équipe en mode projet entre tous les acteurs publics concernés.

Recommandation n° 15. À titre expérimental, nommer un responsable doté de délégations interministérielles pour coordonner et faire déboucher – y compris à l'échelon européen – les dossiers d'infrastructure d'un port, et contribuer ainsi au développement économique de la région correspondante.

Envisager ensuite de reproduire l'expérience, en fonction de ses enseignements.

Recommandation n° 16. Mettre en place de manière systématique des réunions périodiques à différents échelons entre les services des grands ports maritimes et les services déconcentrés de l'État.

Ces réunions constitueraient le point d'entrée unique pour l'instruction et la préparation des dossiers. Elles devraient se décliner régulièrement au niveau le plus élevé de chaque organisation (directeur ou directeur adjoint). Des collectivités locales pourraient y être associées.

Recommandation n°17. Demander dans ce cadre aux GPM de développer la connaissance de leurs milieux naturels par la réalisation d'inventaires permettant d'aboutir à des plans d'aménagement et de développement durable partagés avec les services de l'État et, si possible, avec les associations et soumis à concertation publique. Ces inventaires pourraient s'insérer dans une cartographie plus générale des contraintes s'appliquant aux terrains portuaires.

Cette recommandation rejoint les nouvelles règles applicables aux projets stratégiques des GPM et notamment à leur évaluation environnementale. Cette démarche, déjà en partie tentée dans le cadre des SDPN, a pour objet d'établir des « règles du jeu » définies à l'avance pour éviter aux candidats à une implantation d'activités économiques de se trouver dans une situation d'imprévisibilité totale. Il serait souhaitable qu'un cahier des charges type, notamment sur les questions d'échelle et de fréquence d'actualisation soit élaboré au niveau national (DGALN, DGITM, …) avec le concours en tant que de besoin de l'Autorité Environnementale.

- **pour les projets les plus stratégiques, et en particulier pour les implantations d'entreprise**,

  la circulaire du Premier Ministre datée du 1° février 2012 jointe en annexe décrit de manière précise les bases d'une organisation en projet de l'administration pour l'accueil des investissements des entreprises.

  La mission a constaté que cette circulaire est peu connue. Elle recommande qu'elle soit appliquée.

Recommandation n° 18. Appliquer la circulaire du Premier Ministre du 01/02/2012 sur l'organisation de l'administration en mode projet pour l'accompagnement des investissements des entreprises

- au-delà des cas particuliers, réduire le foisonnement des procédures,

Recommandation n° 19. Aller vers un dossier environnemental unique (dans la logique « dites le une seule fois » qui conduit à ce que tout ce qui peut être mise en commun entre des dossiers en tout ou partie similaires soit mis en commun et demandé une seule fois), couvrant l'ensemble des procédures, prémisse d'une autorisation environnementale unique.

- Cette expérience permettrait de tester en grandeur nature la mise en œuvre d'une démarche « un responsable projet, un guichet unique, un dossier unique », qui ressort par ailleurs des débats des États Généraux de la modernisation du droit de l'environnement.

6.5 - L'élaboration de méthodes communes pour la prise en compte du long terme

La réalisation d'un nouveau bâtiment, industriel ou logistique, prend au minimum dix-huit mois. Le temps nécessaire aux autorisations administratives du projet, significatif en France, vient s'ajouter à ces délais. Face à des cycles économiques qui ont été marqués ces dernières années, par l'occurrence répétitive de dépressions brutales, les investisseurs hésitent à s'engager sur des processus à délais longs, qui les exposent à subir un retournement de conjoncture avant même que leurs projets aient débouché.

Dans ce contexte, les investisseurs n'envisagent de s'engager que si, au minimum, l'aménagement général des surfaces sur lesquelles ils pourraient insérer leur projet a déjà été autorisé.

Le GPMNSN a souhaité dans une perspective de ce type déposer un dossier d'aménagement pour une zone d'environ 120 ha destinée à la constitution du parc technologique « environnement/énergie renouvelable » « Le Carnet ». Il s'est avéré difficile de faire avancer cette « instruction à blanc », le dossier n'étant pas estimé complet faute peut-être d'indications assez précises sur ce que les investisseurs auraient fait (indications qui n'auraient été disponibles que si les investisseurs avaient accepté de consacrer du temps à des terrains dont ils n'étaient pas certains qu'ils seraient ultérieurement ouverts à un usage économique).

La mise en place d'organisations transverses sera l'occasion pour tous les intéressés de mieux revoir ensemble comment faire déboucher ce type de problématique de long terme, et en particulier quel contenu donner à ce type de dossier pour pouvoir l'instruire.

6.6 - Pour un développement durable des GPM

L'organisation administrative de la France, le rôle prépondérant de l'État, sa législation, les compétences des différentes collectivités (et le principe de non tutelle d'une collectivité sur une autre) sont suffisamment ancrés dans nos traditions pour qu'il soit vain d'imaginer à court terme des évolutions significatives. La complexité de notre organisation territoriale ne paraît pas non plus susceptible de changer dans le futur proche. La mission a rappelé plus haut que la DTA de l'estuaire de la Seine couvre 942 communes, soit trois fois plus que l'ensemble de la Flandre (pour une population quatre fois plus faible), on peut également souligner que la circonscription du port maritime de Rouen s'étend sur 120 km de Rouen à Honfleur : les caractéristiques de la géographie amplifient ici les conséquences de notre parcellisation territoriale. Aussi les modifications proposées et recommandations faites par la mission s'attachent à être plutôt de nature organisationnelle, dans la recherche d'une meilleure efficacité de nos services de l'État.

De plus, la rareté et les pressions sur le foncier vont conduire à apprendre à (re)construire le port sur le port, comme on construit (parfois et trop rarement) la ville sur la ville, et valoriser les friches portuaires comme le fait le Royaume-Uni par exemple.

Il y a par ailleurs un rôle de planification et de coordination de l'État à mener au niveau national. L'exercice de planification des ports devra s'intégrer dans la planification territoriale menée par les collectivités territoriales.

Si la situation reste encore difficile, force est de constater que des voies d'amélioration sont en cours et que de nombreuses initiatives sont déjà prise ou se mettent en place :

- Prise de conscience et implication déterminée de l'État, avec notamment « La stratégie nationale de relance portuaire » présentée le 24 mai 2013 au GPM de Rouen par le ministre délégué aux transports, à la mer et à la pêche ; les assises du port du futur organisées à Marseille les 23 et 24 mai 2013, et la présente mission visant à identifier les freins au développement portuaire et à proposer les mesures pour y remédier. Toutes ces initiatives se superposent d'ailleurs, sans trop de coordination.

- Forte implication des GPM qui proposent des pistes d'amélioration pour l'élaboration et l'instruction de leurs projets, dans le cadre d'une prise en compte responsable de l'environnement (notamment GPMM, GPMD) De même pour HAROPA qui a fait plusieurs propositions[13].

- Nouvelle implication des services de l'État (DTT, DREAL) pour travailler avec les ports à l'amélioration des procédures.

- Travaux du Groupement des DDT (M) -contribution du 17 mai 2013- pour rechercher des simplifications pour l'action publique, concernant notamment : Planification et droit de l'urbanisme, Aménagement du territoire, ADS et autorisations d'urbanisme, Eau, Procédures environnementales…

- Travaux de réflexion, dans le cadre de la préparation des États généraux de l'environnement pour harmoniser et simplifier les autorisations environnementales (intégration et harmonisation des procédures)

- Circulaire du Premier ministre du 01/02/2012 visant à organiser l'administration en mode projet pour l'accompagnement des investissements des entreprises.

- Circulaire interministérielle du 28 mai 2013 (Économie et Finances, Intérieur, Commerce extérieur, Égalité des territoires , Redressement Productif) demandant aux Préfets de Région de mettre en place un référent unique pour les investissements étrangers afin d'aboutir à 1000 décisions d'investissement ciblant annuellement la France d'ici 2017 et d'accueillir sur la même période 300 entreprises non encore implantées en France. Cette circulaire institue, pour tous les projets d'investissement supérieurs à trois millions d'euros, un correspondant unique, placé auprès du Préfet de Région.

13 Voir en annexe 11 propositions d'HAROPA

- Choc de simplification annoncé par le Président de la république et l'annonce le 17 juillet 2013 par le Premier ministre de 200 mesures de simplification, parmi lesquelles certaines concernent les GPM. Voir ci-dessous.

- Note de mai 2011 sur le « traitement des activités économiques des zones industrielles et portuaires » du DGPR pour assouplir certaines dispositions du Guide méthodologique national.

- Circulaire du 25 juin 2013, relative au traitement des plates-formes économiques dans le cadre des PPRT.

Parmi les mesures annoncées le 17 juillet 2013, et qui concernent les GPM, on peut notamment rappeler les suivantes :

- « Moderniser le droit de l'environnement », ce qui va nécessiter un temps relativement long, mais dans ce cadre il est aussi prévu de mettre en place un guichet unique, et pour les projets complexes, un interlocuteur unique. Les services seront soutenus dans l'instruction des projets complexes par une cellule nationale d'appui.

- Étendre le régime d'enregistrement à de nouveaux secteurs d'activités dès 2014, après concertation avec les parties prenantes.

- Mettre en place une procédure spécifique en faveur des projets d'intérêt économique majeur. Les modalités de cette procédure feront l'objet d'une concertation approfondie avec l'ensemble des parties.

- Le projet de loi d'habilitation à prendre par ordonnance diverses mesures de simplification et de sécurisation de la vie des entreprises et notamment ses articles 13 et 14 concernant les expérimentations d'un « certificat de projet » (garantissant pour 18 mois un cadre juridique clair et stable) et d'autorisations uniques pour certaines ICPE soumises à autorisation.

La mission d'inspection s'inscrit dans le cadre de ces propositions, et en reprend certaines dans des recommandations qui peuvent être d'application immédiate, souvent sous forme d'expérimentation.

Toutes ces démarches en cours et les différentes propositions évoquées ci-dessus vont progressivement contribuer à faciliter le nécessaire développement portuaire en France.

Par ailleurs, les GPM développent leurs compétences en matière de prise en compte de l'environnement, et de planification territoriale avec l'élaboration de leurs « projets stratégiques ».

Mais ces différentes propositions et mesures vont encore prendre du temps pour leur mise en œuvre effective et/ou leur expérimentation. L'organisation administrative et les coordinations nécessaires entre les différents services de l'État devront encore progresser.

Or il y a urgence.

La mission propose donc d'expérimenter sans délais et à droit constant dans un premier temps, une nouvelle organisation des services de l'État concernés par les différents permis et autorisations sollicités pour la réalisation de projets portuaires.

Recommandation n° 20. Expérimenter un dispositif d'Autorisation d'opération complexe (AOC), comme cela a déjà été proposé dans d'autres instances pour compléter le dispositif. Il s'agirait de regrouper dans un processus décisionnel intégré l'ensemble des autorisations et procédures existantes concernant l'environnement et l'urbanisme (y compris l'autorisation de défrichement).

Pour avancer plus rapidement, il pourrait être envisagé de mettre en place une procédure expérimentale, réservée dans un premier temps aux seuls Grands ports.

Un groupe de travail piloterait le dispositif expérimental au niveau central. Composé de représentants des différents services concernés par les différentes procédures, ainsi que de juristes visant à s'assurer que les dispositifs et procédures expérimentaux mis en place n'apporteraient aucune source possible de contentieux nouveaux. Ils pourraient proposer les mesures à mettre en œuvre pour réduire les différents délais d'instruction qui peuvent l'être.

La délivrance de l'autorisation pourrait s'organiser en plusieurs phases successives quand nécessaire, et s'appuyer dans la mesure du possible sur un dossier unique et complété au fur et à mesure de l'avancement et des différentes phases de l'instruction.

La stratégie nationale de relance portuaire évoquée plus haut, propose une démarche ambitieuse à travers 15 grands objectifs et 59 actions stratégiques. Elle évoque relativement peu les difficultés et blocages rencontrés par les GPM pour leur développement opérationnel.

Elle rappelle néanmoins que l'application de nouvelles règles, et notamment environnementales autour de la protection des espaces naturels, ***pourraient contraindre l'utilisation et le développement du foncier, et ainsi limiter les possibilités de développement et d'attractivité des ports français.***

Et précise que : « les ports ont des responsabilités spécifiques vis-à-vis de leur domaine naturel… Ils s'attachent à une meilleure prise en compte des enjeux environnementaux dans le respect de leur juste équilibre avec les enjeux économiques, équilibre dont l'État doit être le garant. »

Dans le cadre volontariste des actions stratégiques proposées, quinze actions visent à améliorer la situation actuelle ce sont les actions : A25, A27 à A39 et A41.

7 - Conclusion : concrétiser le potentiel économique des ports est réalisable : le succès des actions engagées, par exemple, à Tanger, Rotterdam ou Anvers montre que ce potentiel est là. Les opportunités d'emplois que ceci représente peuvent changer la situation de bassins d'emploi en grande difficulté (Marseille, dans une moindre mesure Dunkerque).

Le succès du nouveau port de Tanger démontre, si besoin était, que la Méditerranée représente, autant que la mer du Nord, une destination privilégiée et un potentiel remarquable pour les flux maritimes.

Le doublement de capacité en cours du port de Rotterdam, dans la cadre du projet Maasvlakte II, montre également que la réglementation européenne sur la protection de l'environnement est compatible avec le développement économique en général et tout particulièrement avec le développement des flux portuaires.

Le lancement en cours par les autorités flamandes d'un projet de conquête de la rive gauche de la Meuse, conduisant à modifier 1 800 ha du marais de Saefthingue pour lui donner majoritairement une vocation industrialo-portuaire et accroître ainsi notablement les capacités du port d'Anvers montre que l'ambition n'est pas une exclusive du seul port de Rotterdam.

La réforme portuaire a posé les bases d'un dynamisme retrouvé.

Dans ce contexte, nous n'avons pas eu la sensation que la volonté d'aboutir faisait défaut aux interlocuteurs rencontrés, tant dans les GPM que dans les services administratifs.

Néanmoins, les GPM doivent encore poursuivre et développer leurs compétences et leur savoir faire en matière d'aménagement et de prise en compte de l'environnement dans leurs projets.

La parcellisation administrative (« organisation en silos ») qui vient accroître les effets d'une complexité réglementaire élevée et d'une organisation territoriale divisée, nous est parue par contre obérer fortement le bon aboutissement des dossiers.

La communauté nationale a, plus que jamais, besoin du potentiel économique que ses ports peuvent apporter. C'est particulièrement le cas dans le bassin d'emploi de Marseille, et, dans une moindre mesure à peine, dans celui de Dunkerque. Pour que ce potentiel se concrétise, tout en accordant une priorité égale à l'environnement et à la sécurité, notre **principale recommandation est de mettre en place une coordination des bonnes**

volontés que ces projets mobilisent dans l'administration d'État, dans les GPM et au sein des collectivités locales, et de s'assurer que la cohérence locale ainsi obtenue se décline dans les contacts indispensables avec la Commission Européenne.

La mission recommande aussi que les zones industrialo-portuaires soient le terrain d'application privilégié du « choc de simplification » voulu par le Président de la République. La nature de l'activité portuaire, qui consiste à développer en bord de mer et/ou de fleuve des activités économiques, à proximité le plus souvent de zones urbaines et/ou d'espaces protégés en fait un lieu « privilégié » d'application de la complexité – ou de la simplification – réglementaires !

Les grands ports de nos voisins belges accueillent des activités industrielles représentant 115 000 emplois, dont la moitié sur le seul port de Gand. On considère généralement qu'un emploi industriel suscite 5 emplois induits dans l'économie locale. Cela donne une idée du potentiel économique qui est à libérer dans nos grands ports maritimes.

La situation des ports s'améliore depuis la réforme portuaire de 2008. De nombreuses recommandations ont déjà été faites et les GPM proposent également des améliorations des différents dispositifs et procédures. **Il est nécessaire d'accélérer et de parfaire la démarche par un engagement fort de l'État**. À cette fin il faut prévoir une instruction interministérielle (lettre de mission) du Premier ministre, consacrée exclusivement au développement portuaire, dans l'esprit de la circulaire du 01/02/2012, et précisant ce qui est attendu des différents services de l'État et du (ou des) chargé de mission prévu à la recommandation 15.

Recommandation n° 21. Marquer la volonté forte de l'État pour assurer le développement portuaire en regroupant les principales recommandations dans une instruction inter-ministérielle.

Progresser en termes de compétitivité, de délais (et notamment le respect des délais) et en matière de prise en compte de l'environnement pour un développement responsable des ports ne suffit pas ; il faut aussi le faire savoir et développer une vraie stratégie de communication des GPM.

Recommandation n° 22. Amplifier la stratégie de communication des GPM vis-à vis-de l'ensemble des parties prenantes, tant sur leur importance économique et sociale que sur leurs actions en matière d'environnement.

Serge CATOIRE

Ingénieur en chef des mines

Françoise GADBIN

Architecte urbaniste en chef de l'État

Jean-Marc LACAVE

Gérard PATEY

Ingénieur général des ponts,
des eaux et des forêts

8 - Annexe : lettre de mission du 22 novembre 2012

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le ministre délégué chargé des transports, de la Mer et de la Pêche

Le ministre du redressement productif

Paris, le 22 NOV. 2012

Réf : 12010543

à

Objet : Lettre de mission sur l'amélioration du processus d'implantation d'activités industrielles et logistiques dans les ports maritimes à fins d'industrialisation

Monsieur le Vice-Président
du Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable

Monsieur le Vice-Président
du Conseil général de l'Economie,
de l'Industrie, de l'Energie et des Technologies

Initiée par la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008, la réforme portuaire visant à restaurer la compétitivité des ports relevant de l'État s'est achevée à la mi-juin 2011. Cette réforme a profondément refondé les missions et la gouvernance des grands ports maritimes (GPM de Bordeaux, Dunkerque, Le Havre, la Rochelle, Nantes-Saint-Nazaire, Marseille et Rouen) en leur confiant la responsabilité de l'aménagement intégré de leurs espaces fonciers, fondé sur une démarche durable de gestion et de planification de ces espaces dans toutes leurs composantes.

La réforme portuaire de métropole sera prolongée par la prochaine transformation en GPM des actuels ports d'intérêt national de Fort-de-France (Martinique), de Degrad-des-Cannes (Guyane), de Port-Réunion (la Réunion) ainsi que du Port autonome de la Guadeloupe.

Après cette importante et nécessaire réforme, il y a lieu maintenant de poursuivre les actions pour faire de ces ports des acteurs essentiels de la chaîne logistique et du développement industriel, au service de l'activité économique et de l'emploi dans notre pays.

Situés à l'interface de routes maritimes et de réseaux de transports terrestres multimodaux, permettant un accès direct et interconnecté aux moyens de transport massifiés, les ports maritimes ont en effet, vocation à accueillir des activités économiques contribuant à la création de nombreux emplois dans les territoires considérés.

Les GPM ont élaboré et adopté leur projet stratégique pluriannuel (2009-2013) – c'est l'un des principaux volets de la réforme – qui intègre des investissements lourds, soutenus par l'État et prioritaires pour améliorer l'attractivité des places portuaires.

Les investissements mis en avant dans les projets stratégiques pluriannuels font ressortir, dans un contexte de concurrence internationale, l'importance majeure qui s'attache à la disponibilité du foncier portuaire, notamment en vue de l'implantation de filières industrielles d'avenir.

Or tant les GPM que les autres ports français connaissent de réelles difficultés à mobiliser effectivement leur foncier pour réaliser les projets d'investissement programmés en faveur du développement des échanges et de l'implantation de nouvelles activités.

L'enjeu foncier est particulier, pour les GPM notamment, car leurs zones d'implantation recouvrent certaines spécificités. En effet, ces ports sont souvent situés dans ou à proximité d'espaces naturels sensibles (estuaires, réserves naturelles nationales, parcs marins, parcs nationaux, zones Natura 2000...). Ils sont exposés par nature aux risques de submersion marine ainsi qu'aux impacts propres aux installations industrielles ou logistiques du port, dont certaines présentent des risques technologiques pour lesquels elles sont classées pour la protection de l'environnement (ICPE). Ces espaces sont également couverts par divers documents d'urbanisme (DTA, SCOT...).

D'où l'application aux projets portuaires d'un corpus juridique important mais parfois hétérogène, avec, potentiellement, une difficile conciliation entre la nécessaire fluidité de la phase opérationnelle d'ingénierie des projets et la combinaison des textes applicables. Sur un autre plan, avant même la phase d'instruction au cas par cas des projets, les GPM ne disposent pas d'outils leur permettant d'anticiper, le plus en amont possible de la concrétisation des projets, sur la validation des implantations futures.

Nonobstant les réels progrès accomplis dans le pilotage des projets, des pistes d'amélioration doivent donc être dégagées, la compétition en matière d'implantations industrielles et logistiques se jouant, notamment, sur la capacité d'anticipation, les délais d'obtention des autorisations administratives et la clarté des règles du jeu et des conditions posées ainsi que sur la sécurité juridique qui doit être apportée aux projets.

Cette situation nous conduit à vous solliciter pour la réalisation d'un état des lieux des principaux paramètres à prendre en compte dans la mise en œuvre des projets de développement portuaire des GPM, concernant plus particulièrement les réglementations ci-après et leur articulation: règles d'urbanisme, protection de l'environnement (milieux littoraux et estuariens), risques naturels, risques technologiques.

Cet état des lieux comportera une analyse de projets récents menés à leur terme mais ayant connu des difficultés, afin d'examiner les raisons de ces difficultés ainsi que les éventuelles souplesses qui auraient pu être mobilisées pour en améliorer le processus. Il intégrera une comparaison avec les réglementations et pratiques d'autres États membres de l'Union européenne. Il intégrera également la potentialité de fonciers mutables au profit d'opérations d'urbanisme en vue de la construction de logement, et de logement social en particulier, sur les secteurs où cela fait sens dans le centre des agglomérations portuaires notamment.

A partir de cet état des lieux, la mission fera toutes les propositions opérationnelles utiles, notamment en matière de réglementation, de procédures et d'organisation, pour faciliter la mobilisation effective du foncier des GPM, y compris par anticipation, afin d'y développer durablement des activités logistiques et industrielles, au profit de la compétitivité du pays et d'un aménagement équilibré des espaces.

Nos services apporteront leur concours aux membres de la mission que vous aurez désignés.

Nous souhaiterions disposer des conclusions de la mission d'ici six mois.

Frédéric CUVILLIER

Arnaud MONTEBOURG

9 - Annexe : la conciliation réussie entre développement de l'activité et protection de l'environnement : marketing et réalité en Europe du Nord, dans le contexte d'une organisation politique et administrative plus simple et cohésive que la nôtre

Le rapport au Sénat précité salue les succès des ports d'Europe du Nord dans la conciliation entre développement de l'activité et protection de l'environnement.

L'ampleur des modifications de projets réalisés par les grands ports maritimes français conduit à relativiser le caractère exceptionnel d'un déplacement de un km et à s'interroger sur les réalités que recouvrent la dépense de un milliard correspondante.

Autant qu'une conciliation réussie entre développement et protection de l'environnement, le texte ci-dessous frappe par sa description d'une organisation collectivement focalisée vers le succès de ses ports.

Extrait du rapport au Sénat précité
Une conciliation réussie entre le développement de l*'activité et la protection de l'environnement.* ***En valorisant leur contribution écologique à l'économie en général, les ports d'Europe du Nord ont très bien négocié le « tournant écologique » de l'économie européenne et ils justifient plus facilement les investissements qu'ils mobilisent – et qui les renforcent.*** *Alors que les réseaux de transports terrestres sont saturés, l'intérêt de la société tout entière coïncide avec celui des ports : il faut faciliter l'accès des marchandises aux bassins de populations par de bonnes dessertes, par une valorisation sur place, par des zones de logistiques « en profondeur » - autant d'éléments qui renforcent le succès du port, donc sa capacité à massifier davantage. Rotterdam, Anvers, Hambourg et les plus grands ports du Nord de l'Europe jouent d'autant plus facilement la carte « outil de développement durable », que les trafics qu'ils accueillent déjà représentent une menace d'encombrement supplémentaire pour les réseaux terrestres – en particulier routiers.* *Ici encore, le port de Rotterdam est exemplaire, d'autant que la ville aspire à devenir la capitale mondiale pour l'énergie sans carbone (World Capital of CO2 free energy). En 2007,* ***la Rotterdam Climate Initiative est signée par la ville, le port, les industriels, l'université et des associations environnementales :*** *l'objectif est de réduire en 2025 les émissions de CO2 de moitié par rapport à 1990, malgré le développement de l'activité. Le programme est confié à une personnalité politique de premier plan. Entre 2007 et 2010, près de 50 millions d'euros sont consacrés au développement de l'éolien,*

du solaire et de la biomasse, à la capture et au stockage du carbone, à des programmes d'études sur la biodiversité – environ 30 millions supplémentaires sont prévus d'ici 2014. ***Le projet stratégique du port se sert clairement de l'enjeu écologique comme d'un levier de développement*** *: l'industrie de demain devra être « propre », le port doit y parvenir pour ses installations industrielles et renforcer à cette occasion son poids dans l'économie générale : il produit aujourd'hui 15 % de l'électricité nationale l'objectif est d'en produire 30 % en 2030, dans des conditions nouvelles, en particulier avec l'éolien et la biomasse.*

La valorisation de l'intérêt écologique des ports dans le développement économique les aide à négocier l'extension des zones consacrées à l'industrie et à l'activité portuaire dans son ensemble.

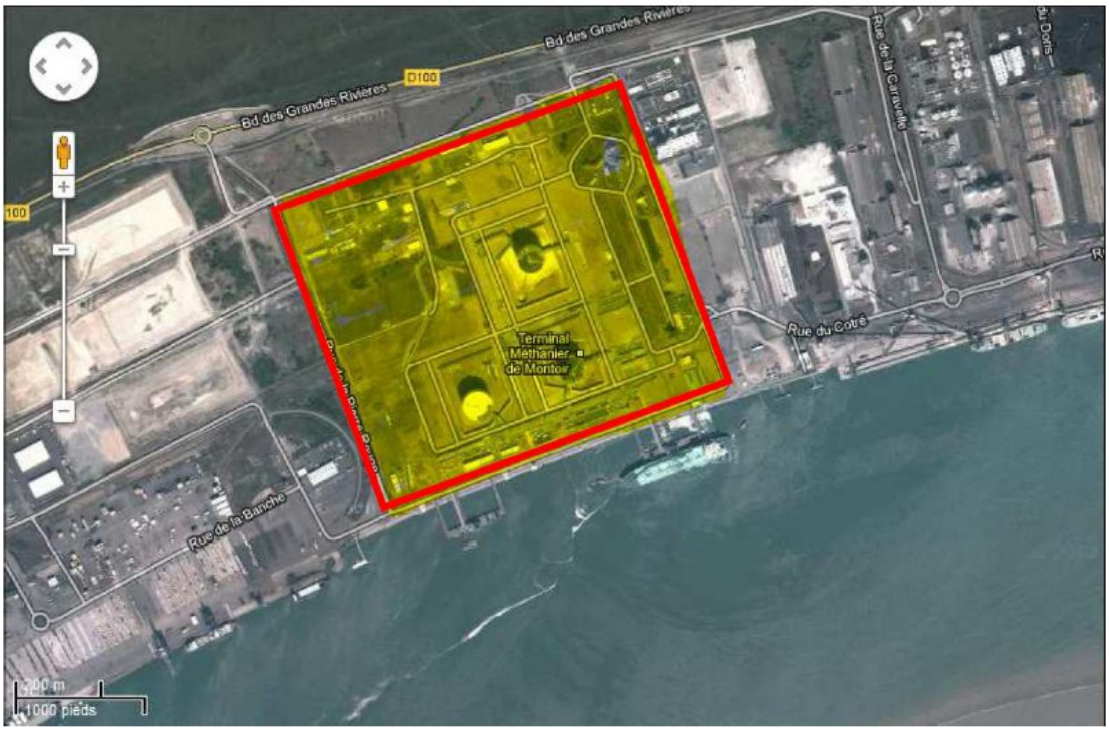
A Rotterdam, le souci de protéger de la pollution industrielle les zones habitées a fait déplacer d'un kilomètre plus au nord les nouveaux terminaux de Maasvlakte 2 : d'après nos interlocuteurs, ***le surcoût atteindrait un milliard d'euros.*** *Les associations environnementalistes ont été associées tout au long de la procédure.* ***L'aménagement de zones d'activités nouvelles a donné lieu à deux types de compensation, conformément aux prescription de la directive Natura 2000*** *: les autorités ont créé une nouvelle zone protégée en mer pour compenser les 2 500 hectares pris sur la mer, et une zone de dunes protégées de 50 hectares, destinée aux loisirs et au développement naturel pour compenser les zones touchées par la pollution à* ***l'azote »***

Les indications ci dessus frappent d'autant plus que :

- le projet Massvlakte a consisté à conquérir 1 000 ha sur la mer ;
- le coût total de ce projet, tel qu'il est mentionné par le site que le port de Rotterdam lui a dédié, est de 1,5Mds€, ce qui laisse penser que le « surcoût de 1 Md » initialement mentionné par les autorités néerlandaises pour les mesures liées à la protection de l'environnement a pu être significativement réduit (sauf s'il s'avère que ce surcoût représente les deux tiers du coût total de la réalisation).

Il ne fait pas de doute que les ports d'Europe du Nord ont une capacité de communication remarquable. Cette capacité de communication est mobilisée dans toutes les concertations locales utiles. Elle est ensuite mobilisée pour promouvoir – parfois sans autocensure excessive ? – la qualité de leurs travaux.

10 - Annexe : vues aériennes de sites méthaniers en Europe et capacités associées

Montoir de Bretagne capacité 10 milliards de m3/an, 3 réservoirs de 120 000m3


Barcelone capacité 17 milliards de m3/an, 8 réservoirs 155 000m3

Huelva Espagne capacité 12 milliards de m3/an 5 réservoirs 155 000 m3

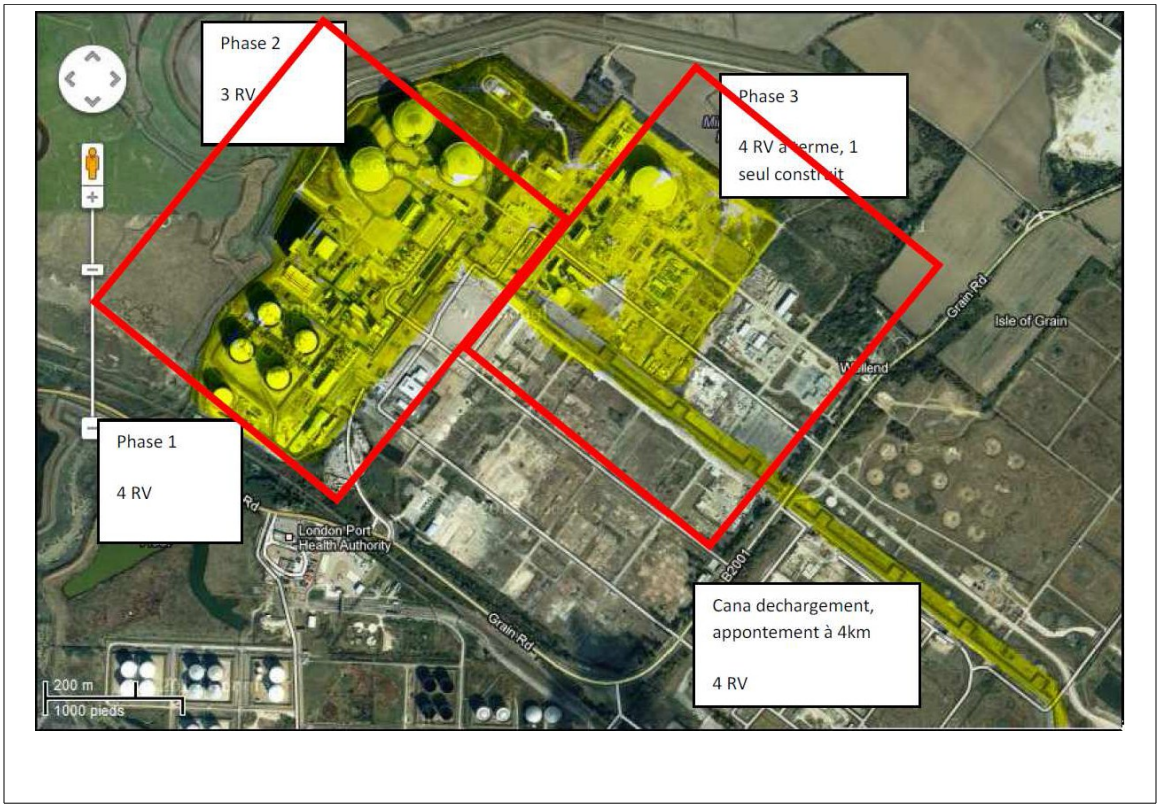
Cartagena Espagne capacité 12 milliards de m3/an 5 réservoirs jusqu'à 155 000m3

Bilbao Espagne 7 milliards de m3/an 2 réservoirs 155 000m3

Sagunto, Espagne, 9 milliards de m3/an 4 réservoirs 155 000 m3

South Hook, Milford Haven, Walles, UK 21 milliards de m3/an, 5 réservoirs 150 000m3

Isle of Grain UK 20 milliards de m3/an 8 réservoirs 190 000m3


Phase 2
3 RV
Phase 3
4 RV à terme, 1 seul construit
Phase 1
4 RV
Cana dechargement, appontement à 4km
4 RV
London Port Health Authority
Grain Rd
Isle of Grain
200 m
1000 pieds

11 - Annexe : circulaire du Premier Ministre du 01 février 2012 sur l'organisation de l'administration en mode projet pour l'accompagnement des investissements des entreprises

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

Le Premier Ministre

n° 5572/SG

Paris, le 1er février 2012

à

Monsieur le ministre d'État,

Mesdames et messieurs les ministres

Mesdames et messieurs les secrétaires d'Etat,

Messieurs les préfets de région

Mesdames et messieurs les préfets de département

Monsieur le président de l'agence française pour les investissements internationaux

OBJET : Organisation de l'administration en mode projet pour l'accompagnement des investissements des entreprises.

PJ n°1 : Principaux domaines d'intervention dans l'accompagnement par l'administration d'un projet d'investissement

PJ n°2 : Missions du chef de projet pour la mise en œuvre des projets d'investissement

La localisation en France des projets d'investissement internationalement mobiles représente un enjeu majeur pour le développement économique de notre pays. La réactivité de l'administration est essentielle pour faciliter la réalisation des projets d'investissement des entreprises.

La présente instruction précise l'organisation en « mode projet » qu'adopte l'administration pour répondre rapidement et de manière coordonnée aux demandes des investisseurs.

1. Organisation de l'administration en mode projet pour la localisation en France des projets internationalement mobiles

Les investissements concernés sont ceux qui apparaissent « internationalement mobiles » parce que l'investisseur, français ou étranger, a le choix entre une implantation en France et une autre localisation. A l'initiative du préfet de région ou du président de l'agence française pour les investissements internationaux, l'administration s'organise en « mode projet » dès lors que l'investissement présente un caractère structurant pour l'économie nationale et territoriale (quartier général européen, centre de recherche-développement, unité de production importante ou à forte valeur ajoutée notamment).

L'objectif est de favoriser le choix d'un site en France, de garantir le bon déroulement des investissements et de conforter l'image de notre pays auprès des acteurs économiques.

1.1. au niveau central

L'Agence française pour les investissements internationaux (AFII) est l'interlocuteur privilégié de l'investisseur étranger pendant la phase de préparation et de présentation des offres territoriales conduisant, d'abord à la sélection de la France comme pays d'accueil possible, puis au choix définitif d'une localisation. Elle accomplit cette mission en coopération avec les organismes chargés de la promotion économique des territoires, notamment les agences régionales de développement. Dans cette phase, les services de l'Etat sont mobilisés en tant que de besoin pour fournir des informations utiles à l'investisseur, concernant notamment le cadre réglementaire, la politique industrielle et les aides potentielles (cf. les domaines mentionnés à l'annexe 1 de la circulaire).

1.2. au niveau territorial

L'AFII informe les préfets de région concernés par les sites d'implantation possibles en France.

Si l'investisseur étranger arrête une liste restreinte de sites, les préfets de région concernés désignent un chef de projet au sein des services déconcentrés dans l'une des régions ou l'un des départements concernés de l'Etat, d'un niveau hiérarchique en adéquation avec l'importance du projet, et avec l'accord du préfet de département si l'intéressé est placé sous l'autorité de ce dernier. Le chef de projet a un rôle de facilitation et de coordination de l'ensemble des acteurs publics, afin de compléter l'offre territoriale transmise par l'AFII. Il associe les collectivités territoriales au traitement du dossier, pour les questions relevant de leurs compétences. Il ne se substitue pas aux interlocuteurs de l'administration responsables des aspects réglementaires, administratifs et financiers du dossier, mais s'assure, en lien avec l'AFII, que chaque service concerné est pleinement mobilisé.

Les principaux domaines dans lesquels une forte réactivité de l'administration est nécessaire figurent en annexe. Ils concernent notamment la fiscalité, les règles d'urbanisme, les réglementations particulières liées à l'activité économique concernée, notamment celles liées aux installations classées, les règles relatives à l'accueil de salariés étrangers, les aides publiques et la mobilisation du service public de l'emploi.

2. Organisation de l'administration en mode projet pour la réalisation des investissements

2.1. L'organisation de l'administration en mode projet pour la mise en œuvre des investissements des entreprises concerne :

- les projets internationalement mobiles mentionnés au point 1. Il est essentiel qu'une fois le lieu d'implantation du projet d'investissement décidé, l'administration continue à en assurer l'accompagnement par des actions coordonnées entre les différents services jusqu'à sa réalisation effective.

- tout projet d'investissement à caractère industriel de plus de cinq millions d'euros (même de portée locale, extensions comprises).

Pour ces projets, le préfet de département désigne au sein de l'administration un chef de projet chargé de coordonner les différentes procédures administratives nécessaires.

Le préfet de département désigne de manière générale le sous-préfet d'arrondissement territorialement compétent, conformément à la mission d'animation et de coordination de l'action territoriale des services de l'Etat confiée à ces autorités dans le cadre de la réforme de l'administration territoriale de l'Etat. Le préfet de département lui même, le secrétaire général ou un directeur départemental des services de l'État pourront également occuper ce rôle.

Pour les projets d'investissement étranger mentionnés au point 1, le chef de projet chargé d'accompagner l'investissement dans la phase précédant la décision de localisation peut être également chargé du projet dans sa phase de mise en œuvre, s'il apparaît nécessaire d'assurer une continuité dans la relation entre l'investisseur et l'administration.

Le seuil de cinq millions d'euros peut être ajusté par le préfet de région, après consultation du comite de l'administration régionale, de manière à optimiser la charge de travail en fonction de l'intérêt économique et industriel des projets, et à atteindre un maximum d'une dizaine de projets suivis chaque année par chaque chef de projet.

2.2. Le chef de projet doit avoir une vision transversale des différentes procédures s'appliquant au projet d'investissement et disposer, sous l'autorité du préfet de département, d'une capacité à animer et coordonner l'action des services de l'Etat. Il assure également la coordination avec l'ensemble des collectivités territoriales impliquées.

Sur la base des éléments indicatifs donnés en annexe, le chef de projet porte à la connaissance du porteur de projet l'ensemble des informations lui apparaissant pertinentes sur les procédures administratives applicables, et suit la bonne réalisation d'un calendrier prévisionnel initialement discuté avec l'investisseur. Les services de l'Etat rendent régulièrement compte au chef de projet de l'avancement des procédures dont ils ont la charge.

Les préfets assurent le suivi des différents indicateurs basés sur les délais d'instruction des procédures administratives nécessaires pour ces projets, notamment pour les demandes d'autorisation au titre des installations classées pour la protection de l'environnement et de la loi sur l'eau.

3. Améliorer le dispositif de manière continue

L'administration se tient à l'écoute des bénéficiaires de son action. A ce titre, le chef de projet peut adresser à l'investisseur un courrier de clôture à l'issue de la phase d'accompagnement, afin de rechercher des pistes de progrès.

A l'initiative des préfets de région, une synthèse des pistes de progrès est adressée régulièrement au directeur général de la compétitivité, de l'industrie et des services, au secrétaire général du ministère de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, au délégué interministériel à l'aménagement du territoire et à l'attractivité régionale et au président de l'AFII, ainsi qu'aux ministères concernés par ces pistes de progrès. L'AFII utilisera ces éléments afin de proposer annuellement au Gouvernement des mesures d'amélioration de l'environnement des affaires.

François FILLON

12 - Annexe : Haropa 11 propositions de simplification

Faciliter l'implantation des entreprises industrielles sur les ports :

Les ports sont des lieux d'implantation privilégiés pour les entreprises industrielles et logistiques :

- une multimodalité naturelle et avantageuse économiquement y est offerte,
- la gestion publique du foncier permet de disposer de procédures de gestion des risques adaptées, et souvent de créer une séparation avec les zones résidentielles.

Les ports français souffrent néanmoins parfois d'un déficit de compétitivité pour l'accueil des entreprises par rapport aux grands ports du nord de l'Europe : si nos procédures sont efficaces pour les installations réduites (déclarations et enregistrements ICPE), elles deviennent incertaines, longues et coûteuses pour les sites qui relèvent d'une autorisation ICPE (alors même que les exigences de fond sont parfois plus élevées au Benelux).

A titre d'exemple, Amazon semble avoir récemment obtenu un délai encadré de 6 mois pour son implantation dans le Nord-Pas-de-Calais, facteur clef de sa décision.

Proposition 1 : il est proposé d'encourager les implantations sur les ports en encadrant la durée d'une autorisation ICPE sur ces espaces, par exemple dans un délai de 9 mois.

D'autres mécanismes pourraient être envisagés, comme une pré-instruction rapide, avec un éventuel accord implicite en fin de période.

Par ailleurs, le régime de la domanialité publique est adapté aux ports, car il permet de reconstruire le port sur le port et de maintenir un contrôle de long terme sur un patrimoine foncier rare et stratégique.

Il crée néanmoins parfois des difficultés absurdes, notamment en raison de la limitation dans le temps d'une occupation privative. Une jurisprudence du conseil constitutionnel a en effet été interprétée comme proscrivant toute occupation privée supérieure à 70 ans du domaine. Ceci conduirait, dans le cas de sites industriels lourds comme des raffineries, à devoir exiger la destruction du site en fin de période, ou à exiger l'accession au domaine public (difficilement envisageable, tant il est éloigné des métiers des ports de gérer des sites industriels complexes…).

Proposition 2 : il est proposé de clarifier le CGPPP, afin de proscrire les conventions de plus de 70 ans, mais d'autoriser le renouvellement des conventions au-delà de cette durée par une décision positive de l'autorité concédante (et éventuellement une mise en concurrence obligatoire, qui a toutefois parfois peu de sens pour des sites indéplaçables).

Les entreprises implantant des sites logistiques sur les ports sont depuis quelques mois soumises à une double imposition : d'une part la redevance des établissements portuaires, qui couvre les travaux d'aménagement, et d'autre part la nouvelle taxe d'aménagement, au profit de la commune concernée. Cette taxe remplace notamment la taxe locale d'équipement, dont les espaces portuaires étaient exonérés, puisqu'ils réalisaient les travaux eux-mêmes ; dans la nouvelle mouture, cette exonération a disparu (alors qu'elle a logiquement été maintenue pour les ZAC, dont la situation est identique). Le surcoût peut atteindre 5% du coût de construction.

Proposition 3 : exonérer les entreprises s'implantant sur des zones portuaires de la taxe d'aménagement.

Enfin, les projets privés développés sur les ports sont soumis à un dépôt de permis de construire instruit par les communes. Si ce permis ne peut en théorie être refusé que sur des motivations juridiques liées au code de l'urbanisme, il arrive fréquemment que les maires utilisent ce biais pour retarder ou annuler des projets qu'ils ne souhaitent pas voir s'installer sur leur commune. S'il semble difficile de retirer ce pouvoir aux communes, il pourrait leur être demandé de justifier le refus de permis, ce qui dissuaderait les refus les plus évidents et accélérerait les contentieux en cas de recours.

Proposition 4 : accompagner les refus de permis sur les ports d'un motif clairement exprimé, quand l'avis du gestionnaire du domaine était, lui, positif.

Les conditions d'exercice d'une activité portuaire en zone inondable pourraient également être mieux définies dans le cadre des PPRI.

Faciliter le passage des marchandises :

Depuis plusieurs années, les ports travaillent avec la Direction Générale des Douanes afin de faciliter le passage des marchandises, le rendant moins complexe, plus rapide et moins coûteux. Il s'agit de poursuivre ce travail pour renforcer la compétitivité des places portuaires françaises et d'accroître ainsi nos recettes de TVA.

Proposition 5 : poursuivre et accélérer les travaux de simplification du passage de la marchandise, notamment avec la Direction Générale des Douanes

Dans le cas précis des conteneurs du port du Havre, l'évacuation fluviale des marchandises déchargées sur Port 2000 est rendue plus coûteuse et plus incertaine par la limitation d'accès des bateaux fluviaux, contraints par des critères stricts météorologiques.

Un groupe de travail entre les professionnels et l'État doit rendre prochainement ses conclusions, et il serait bon que l'on s'achemine vers une simplification des arrêtés de navigation, pour les aligner sur les critères en vigueur en Belgique depuis plusieurs années, fondés sur des études spécifiques prenant réellement en compte les aptitudes nautiques de chaque bateau fluvial concerné. Cette proposition permettrait aux entreprises du secteur de se développer plus vite, et au report modal de progresser.

Proposition 6 : aligner avant l'été les conditions de navigation des bateaux en sortie de Port 2000 sur les règles belges applicables entre l'Escaut occidental en sortie d'Anvers et l'ensemble des ports du littoral belge.

Accélérer les projets portuaires pour répondre aux besoins des entreprises :

Comme dans le domaine du logement, les aménagements portuaires souffrent de délais devenus considérables, entre concertation amont et recours avals, alors même qu'ils répondent le plus souvent à des considérations d'intérêt général. A titre d'exemple, la construction d'un nouveau port fluvial nécessite maintenant près de 15 ans entre le lancement des études et la livraison des premiers terrains commercialisables.

Cette situation vient de se dégrader à nouveau, avec un nouveau décret soumettant tout projet portuaire à étude d'impact, quelle que soit sa taille (contrairement à la directive européenne transposée, qui fixait un seuil)

Par ailleurs, les procédures de la loi sur l'eau se superposent avec celles des études d'impact, avec des thèmes traités quasi-identiques, mais des seuils et des services instructeurs parfois différents et une enquête publique dans les cas (qui peuvent néanmoins être faites conjointement) Ces deux procédures devraient donc être fondues en une seule.

Proposition 7 : modifier le décret sur les études d'impact afin de fixer un seuil en-dessous duquel les projets portuaires ne seront pas soumis à étude d'impact et enquêtes publiques, ou à un examen au cas par cas pour déterminer s'ils doivent l'être, conformément au texte originel de la directive.

Proposition 8 : fondre les procédures liées à la loi sur l'eau à celles sur les études d'impact.

Proposition 9 : inclure les questions portuaires dans les réflexions sur le raccourcissement des délais pour les projets de logement.

Les ports sont le plus souvent établis dans des zones écologiquement sensibles, en milieu humide. Ils portent donc une responsabilité étendue en matière de protection de la biodiversité. L'exigence de résultats à laquelle ils sont logiquement soumis ne doit pas être un frein à l'efficacité de leur travail, dans une optique d'excellence environnementale partagée autant que possible avec leurs clients. En complément des planifications spatiales de long terme dans lesquelles ils sont engagés, qui doivent permettre de dégager un consensus sur les mesures majeures, les procédures ponctuelles doivent être facilitées. A titre d'exemple, quand une compensation environnementale est nécessaire, il faut aujourd'hui négocier une fois que le projet est connu, ce qui est particulièrement long, et trouver une compensation dans une zone proche, ce qui est parfois impossible. Il est donc proposé, d'une part d'anticiper les compensations en constituant des réserves (*green banking),* d'autre part d'étendre le périmètre géographique d'équilibre écologique pour faciliter la recomposition d'espaces de la même qualité écologique.

Proposition 10 : organiser la gestion anticipée des compensations écologiques, et étendre le périmètre géographique des compensations possibles.

Enfin, la gestion des sédiments de dragage est aujourd'hui compliquée par la mauvaise définition du statut des sédiments, entre déchets et matières valorisables. La valorisation de ces sédiments devrait être facilitée lorsqu'ils ne présentent pas de dangerosité, notamment en tant que matériaux de construction ou remblais.

Proposition 11 : faciliter la valorisation des sédiments de dragage.

Améliorer les procédures internes des ports :

Les trois ports d'Haropa travaillent à simplifier leurs propres procédures, afin de faciliter la gestion de leurs clients et d'augmenter leur attractivité. Le rapprochement des procédures des trois ports, qui présentent souvent des clients communs, est en lui-même un outil de simplification intéressant.

Réforme tarifaire, clarification des procédures, de nombreuses démarches ont déjà été conduites pour réduire la pression administrative sur les entreprises clientes et les aider à développer leur activité.

Une nouvelle vague de recherche de simplifications internes doit être lancée en 2013.

13 - Annexe : Extrait du rapport présenté au Sénat le 6/7/2011 au nom du groupe de travail sur la réforme portuaire, de la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire : Simplifier le cadre réglementaire dans le domaine environnemental pour que les ports retrouvent la maîtrise de leur développement foncier (passer de l' « État bloqueur » à l' « État facilitateur », sanctionner les recours abusifs)

« Votre groupe de suivi a été surpris devant le constat unanime des lourdeurs administratives auxquelles sont confrontés les grands ports maritimes. Un bon connaisseur des services administratifs a estimé que « l'État ne doit pas empêcher les crayons de fonctionner » et que certains comportements de ces services sont «intolérables » car ils bloquent le développement des ports français. Les syndicats eux-mêmes constatent avec regret que « les ports sont asphyxiés par les zones verte» et qu'il faut de « l'oxygène réglementaire ». Les législations environnementales s'empilent continûment, entravant sérieusement l'émergence et le succès de projets de développement. Les plans de prévention des risques technologiques (PPRT) sont également la source de nombreuses difficultés pour les directeurs des ports car de nombreux projets industriels sont retardés comme à Nantes ou à Rouen. Certes, la logique du PPRT est louable, car il s'agit de maîtriser l'urbanisation autour des sites industriels à hauts risques (appelés également SEVESO seuil haut) Mais la délimitation des zones dans lesquelles la réalisation d'aménagements, d'extensions ou de constructions nouvelles sont interdites, ou subordonnées au respect de prescriptions techniques, apparaissent parfois disproportionnées.

L'idée force du groupe de travail est que « l'État-bloqueur » doit se transformer en « État-facilitateur » au service du développement économique et de la croissance des ports. Son attention s'est concentrée sur quatre thématiques : la législation environnementale (avec Natura 2000), les services douaniers et la réglementation de la navigation en zone fluviomaritime.

1. Simplifier le cadre réglementaire dans le domaine environnemental pour que les ports retrouvent la maîtrise de leur développement foncier

La protection de l'environnement est au cœur des préoccupations de nos concitoyens, mais elle doit se concilier avec le développement économique des ports : les ports doivent avoir une maîtrise stratégique de leur domaine foncier. Le développement des ports nécessite l'acquisition et l'aménagement de terrains. Or, une lecture trop restrictive de la directive Natura 2000 par les services de l'État constitue aujourd'hui un frein au développement des ports français. Le port d'Anvers réserve des

zones pour des motifs écologiques tant qu'il n'en pas besoin pour des raisons économiques. Il faut une politique d'aménagement du territoire « à la hollandaise », qui réserve des terrains à moyen terme et prépare leur conversion à l'activité industrielle. La réactivité du port est très importante : quand un industriel a un projet, il faut pouvoir lui proposer de la place disponible rapidement. L'État français a longtemps été le mauvais élève de l'Union européenne pour appliquer Natura 2000. Par souci de simplicité, il a classé de nombreuses zones portuaires en zones Natura 2000 afin de se mettre rapidement en conformité avec les obligations de Bruxelles. Ce choix évitait ainsi de longues et aléatoires discussions avec les collectivités territoriales

LE RÉSEAU NATURA 2000

*Le but principal de la **directive 92/43 « Habitats-faune-flore »** est de favoriser le maintien de la **biodiversité**, tout en tenant compte des exigences économiques, sociales, culturelles et régionales. Elle contribue à l'objectif général d'un développement durable des activités, grâce à la constitution d'un réseau européen Natura 2000.*

Elle a été transposée au niveau national dès 2001, et impose aux États membres de répondre à des obligations en termes de suffisance du réseau de sites, de mise en place des outils de gestion et de régime d'évaluation des incidences. Le réseau Natura 2000 au niveau national est stabilisé et la France a également répondu à ces obligations en terme de gestion et a mis en œuvre du régime d'évaluation des incidences prévu à l'article 6.3 et 6.4.

*Néanmoins, la transposition de la directive Habitats a donné lieu à un important contentieux et pré-contentieux communautaire qui a abouti par **deux fois à la condamnation de la France par la Cour de Justice de l'Union Européen** (CJUE).*

*En 1999, notre pays a été condamné notamment en raison de l'insuffisance de ses désignations dans les **grands estuaires** et pour l'absence de prise en compte des **chenaux de navigation**. En 2010, la France a été condamnée en manquement pour avoir mal transposé le régime d'évaluation des incidences. Conformément aux directives 92/43 « Habitats-faune-flore » et 79/409 « Oiseaux », et à la jurisprudence de la Cour de justice des communautés européennes, la désignation des sites Natura 2000 doit obéir à de **stricts critères scientifiques**. Les exigences économiques, sociales, culturelles ainsi que les particularités régionales et locales sont prises en compte dans la gestion des sites Natura 2000, lors de la définition des mesures de conservation des habitats et des espèces, dans le cadre des documents d'objectifs.*

*Il est donc possible d'aménager la vocation des territoires relevant de la compétence des ports selon leurs besoins, mais **cette planification ne peut pas remettre en cause une zone située en site Natura 2000** car le classement d'une zone en site Natura 2000 est indépendant de la planification territoriale qui peut être faite. La planification des activités portuaires est donc possible à l'intérieur d'un site Natura 2000 à condition qu'elle soit compatible avec les objectifs de conservation des habitats et des espèces qui ont justifié la désignation du site. Seuls des critères scientifiques peuvent justifier une modification du périmètre d'un site Natura 2000. Le ministère doit valider cette modification, et l'État doit la transmettre à la Commission européenne en justifiant du point de vue scientifique les raisons de ces modifications. Dans tout les cas, la cohérence globale du réseau doit être maintenue*

Le système de classement Natura 2000 apparaît perfectible. Ses classements sont l'apanage de l'administration française et de la Commission européenne, sans que les élus de terrain et nationaux aient leur mot à dire. Il sanctuarise certaines zones pour des motifs de biodiversité, sans jamais dédier certaines zones au développement économique. Surtout, on constate une accumulation des espèces animales et végétales protégées sans que l'on ne se pose jamais la question d'étudier les conséquences de cet empilement de mesures de classement

Votre rapporteur considère que le développement des ports nécessite de pouvoir maîtriser des espaces importants, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur des circonscriptions portuaires. Ces espaces se situent tant dans l'enceinte portuaire elle-même, pour la réalisation de quai et terre-plein et autres installations portuaires, que dans des zones plus éloignées, pour le stockage de marchandises, la création de zones logistiques ou encore la construction d'axes d'acheminement routier ou ferroviaire. Les exemples étrangers montrent que la maitrise du foncier est l'une des clefs de la réussite d'un port. Votre rapporteur considère que, dès lors que les espaces dans le domaine portuaire sont propriétés de l'État, celui-ci doit passer une convention avec la structure de gestion mise en place en lui laissant toute latitude en matière d'utilisation des sols, dès lors que les investissements sont directement liés à l'activité portuaire. L'entité ne pourra bien sûr céder la propriété mise à sa disposition.

C'est pourquoi le groupe de travail demande un assouplissement de l'application de la directive Natura 2000 dans les ports pour ne pas entraver leur développement économique, à travers la création d'un schéma d'aménagement stratégique des ports, de même niveau que les autres documents d'urbanisme. Ce schéma distinguerait les zones protégées pour des motifs écologiques, des zones dédiées à l'activité économique, et des zones mixtes, dont l'usage serait réversible et varierait en fonction des besoins des ports. Il s'agit, mutadis mutandis, de s'inspirer des schémas régionaux de développement de l'aquaculture marine (SRDA), créés par l'article 85 de la loi de modernisation de l'agriculture et de la pêche, qui sont de même niveau que les autres documents de planification.

Votre groupe de suivi salue la démarche suivie par le port de Dunkerque, qui a élaboré un schéma directeur du patrimoine naturel, assorti d'un plan d'aménagement et de développement durable. Ce port possède une surface disponible considérable, avec une emprise totale de 7 000 hectares terrestres et 38 000 hectares maritimes et une réserve foncière de 3 000 hectares. Ce schéma a reçu, début 2011, l'aval du Conseil national de protection de la nature. Ce document répond à la recommandation du SNIT d'élaborer, dans chaque port, un plan de gestion des espaces naturels à l'horizon 2013, et aux prescriptions de la loi du 4 juillet 2008, qui confère aux grands ports maritimes « la gestion et la préservation des espaces naturels ».

Ce schéma a été précédé d'inventaires naturalistes : dès 2008, la faune et la flore ont été répertoriés et cartographiés par un organisme externe, avec la collaboration d'associations locales ; des zones d'intérêt écologique ont été identifiées et hiérarchisées, en vue d'une planification du développement durable. La zone portuaire n'a pas de zones classées dans son périmètre, mais elle est située à proximité, notamment de trois zones Natura 2000 : le

schéma vise à accompagner le développement portuaire, en maintenant la biodiversité du site. En superposant les informations liées aux aménagements et aux milieux naturels, le schéma établit des écobilans avec l'objectif d'équilibrer la biodiversité du port : **la baisse des surfaces dédiées aux milieux naturels est compensée par une augmentation de leur niveau d'intérêt écologique - obtenue par une série d'aménagement et de protection**. Cette notion de « compensation » constitue un élément-clef de la gestion d'une zone Natura 2000, notamment pour permettre le maintien ou l'implantation d'une activité économique.

En outre, votre groupe de travail souhaite que les services de l'État soient associés en amont à l'élaboration des évaluations environnementales. En Belgique, les études environnementales sont portées par l'État, qui mobilise ses services pour instruire les dossiers, ce qui aide considérablement à la prise de décision : dès lors que les services d'État ont pris sur eux de piloter les études environnementales, les décisions sont plus fiables. En France, c'est aux ports de réaliser ces études, ce qui ralentit l'action et rend incertaine la réussite d'un projet. Il faudrait qu'une instance associant l'État, prenne en charge, à long terme, la préparation à l'aménagement des zones portuaires au sens large, y compris les espaces nécessaires aux relations avec l'hinterland. Pour les autoroutes terrestres, c'est bien l'État qui établit l'avant-projet sommaire, qui démontre l'intérêt de l'infrastructure et ses principes de réalisation ; les ports doivent en passer par une procédure inverse : c'est à eux de démontrer la pertinence de leur projet, et l'impossibilité pour eux de développer leur activité en dehors des zones dont ils disposent déjà.

Enfin, votre groupe de travail estime qu'il faut davantage sanctionner les recours abusifs. Le droit au recours est un principe général du droit français, et il est reconnu dans la Convention européenne des droits de l'Homme et par le droit de l'Union européenne. Mais il n'existe pas de moyen efficace en droit administratif français pour se protéger des recours malveillants ou dilatoires. Le juge administratif déclare abusifs uniquement les recours qui n'ont pas pour objet de se prononcer sur la légalité d'une décision administrative. Autrement dit, la définition même du recours abusif rend rarissime son application et inopérante toute augmentation du montant de l'amende. Il est regrettable qu'aucune statistique n'existe sur ce sujet. Pire, on observe depuis peu l'émergence de comportements inadmissibles : certains représentants d'association n'hésitent pas à abandonner tout recours devant les tribunaux en échange de transactions financières très généreuses. Les ports, comme toutes les personnes publiques en France, subissent à des degrés divers les conséquences de l'explosion du contentieux des associations environnementales. Ce type de comportement, relevant de la sphère pénale, **doit être sanctionné »**

14 - Annexe : inauguration et description du nouveau port de Rotterdam (Maasvlakte II)

Extrait du site internet http://www.maasvlakte2.com/en/news
Minister opens Maasvlakte 2
05-22-2013 - *Port of Rotterdam Authority*

"Today we are clearing the way for international shipping and trade. That's typical of the Netherlands. That's how we became big. With Maasvlakte 2, the Netherlands is throwing the door wide open to the newest generation of container ships. And we offer space for the latest terminals. The port is growing 20% larger, and the container capacity has doubled. Thousands of direct and indirect jobs will be created." With these words, Melanie Schultz van Haegen, Minister of Infrastructure and the Environment, today opened Maasvlakte 2 to shipping.

"Together we have succeeded in constructing this phase of Maasvlakte 2 according to schedule and well inside budget. The project has turned out approx. €150 million less expensive than estimated. This becomes evident now that the construction has been largely completed", according to Hans Smits, CEO of the Port of Rotterdam Authority. Today, a fleet of around 25 vessels, varying from classic three-masters to a modern container ship, will be the first to sail officially via the Yangtzekanaal to Maasvlakte 2.

Hans Smits: "From today, Maasvlakte 2 is an integral part of the port area. The area is now accessible by road, rail and water. The construction of the two container terminals of RWG and APMT is on schedule. They will be operational at the end of next year, but there will be other activity in the short term as well. In the second half of this year, the Port Authority will place poles in the inland lake of Maasvlakte 2 for ship-to-ship transfer. There are also advanced plans for developing an industrial park for the (bio-

based) chemical industry on the site next to LyondellBasell. Together with partners, the Port Authority will construct the infrastructure so that new businesses can set to work quickly. We have also observed that there is increased interest in distribution activities due to the coming of the new container terminals."

Maritime access

Considerable simulation research was carried out for the waterways on Maasvlakte 2. This helped determine the shape and width of the waterways and port basins that were constructed. The Yangtzekanaal is 600 metres wide so that two mega container ships can pass each other while a third is moored at the quay. The dominant wind direction in the Netherlands is southwest. The Amaliahaven has the same orientation, so moored vessels catch less wind there. And the shape of Maasvlakte 2 has reduced the cross current in the mouth of the Nieuwe Waterweg. Vessels with deep draught in particular now have less trouble with this.

On 1 September 2008, the then mayor Opstelten gave the go-ahead for the construction of Maasvlakte 2. Contractors Boskalis and Van Oord, united in PUMA, sprayed 240 million cubic metres of sand (160 times Rotterdam's De Kuip soccer stadium filled to the brim), constructed a 3.5-km hard seawall with 7 million tonnes of stone and 20,000 concrete blocks from the old seawall, built several kilometres of quay wall and laid down roads and railway lines. The port now has 700 hectares more land for business sites. Another 300 hectares will be added to this in the second phase. Work is currently still underway to achieve the optimum connection of the infrastructure on Maasvlakte 2 to the existing port area.

A series of important milestones were achieved in 2012. The bathing beach was opened for use in May. Queen Beatrix closed the seawall in July, while the road and railway along the seawall were opened in October. The latter was necessary before work could start in November on opening the Yangtzekanaal through to Maasvlakte 2. This was required to provide access for vessels with equipment for the new container terminals of APMT and RWG.

€150 million cheaper

Now that Maasvlakte 2 has been opened, the actual costs are also clear. In 2006 it was estimated that an amount of €1.7 billion would be spent on the first phase of Maasvlakte 2. On top of that, as customary with this type of project, due to its complexity and size, a kind of ‘contingency sum' was estimated: an extra amount of €200 million for large setbacks and deviations from the original plan, so-called scope expansions. This brought the budget to €1.9 billion. It now looks like the first phase cost €1.55 billion. The work ended up €150 million cheaper than estimated, and the ‘contingency sum' of €200 million does not have to be touched.

Combination of reasons

There are various reasons why the construction thus far has gone so favourably and costs were kept under control, while quality was not sacrificed. To start with, the project was thoroughly prepared, so that during its execution scarcely any unexpected matters arose. It was partly due to this that there was also almost no delay as a result of legal proceedings. Appropriate forms of contract were sought with the various contractors, including agreements on enabling optimisation after the contract was concluded. One important example of an optimisation is the design of the hard seawall. The seawall which has now been built consists of a half-open block dam and a cobble beach. The original design was a solid dike. This allowed savings in construction and maintenance costs, without sacrificing safety. Another optimisation was the temporary cooling water discharge for the E.ON power station. A relatively expensive structure was replaced by a narrow canal to the Yangtzehaven.

A well thought-out risk distribution between client and contractors was also part of the contracts. For example, sand being washed away by storms was the risk of the contractor. Only loss of sand resulting from a storm with waves higher than 6.75 metres for more than 3 hours was the responsibility of the Port Authority. This kind of storm occurs once every 10 years on average. The weather helped here, as such a severe storm did not occur in the past few years.

Adhering to original scope

In addition, overexpenditure was avoided by continually sticking to the original scope of the project as much as possible. The largest extension of the scope during the course of the project was increasing the security level of the railway, so that the railway can be put to better use.

The calls for tender for infrastructure to connect Maasvlakte 2 to the existing port area started in 2010. In this period, the market situation was such that projects could be awarded more favourably than had been estimated in 2006. As all important milestones in the planning continued to be met, there was no domino effect in the planning, and the costs of supervising the construction project were also kept under control. The good cooperation between contractor consortium PUMA, other contractors and the Port Authority also contributed to this.

The setbacks for which the €200 million contingency sum had been reserved did not occur. There was no postponement or delay, for instance due to long legal proceedings, and the costs did not rise due to extremely high inflation or substantial changes to the size of the project: Maasvlakte 2 has been constructed almost exactly as conceived in 2006-2007.

The largest outstanding risk is formed by possible extra costs of maintenance of the seawall resulting from unforeseen changes to the current. For the first ten years, the Port Authority will bear these costs.

New activities
The Port Authority wants to establish an industry park for the (bio-based) chemical industry on the site near LyondellBasell. Together with local partners, the Port Authority is developing the infrastructure for the site such as jetties and mains services (gas, water, electricity). This plug-and-play concept offers businesses the advantage of being able to concentrate on their core activity: making products. The Port Authority has made agreements with local utility companies and discussions are underway with international businesses that may want to establish here.

The inland lake on Maasvlakte 2 will remain in the coming five to ten years. The 300 hectares of business sites that can still be created here will only come about once there is a demand for them. For the time being, the 700 hectares now created are sufficient for the Port Authority. In the meantime, the Port Authority is placing poles for ship-to-ship transfer. This market is growing strongly, especially for the liquid bulk sector (mainly oil coming from Russia which is shipped to Asia via the port of Rotterdam) and dry bulk (grains in particular). The poles can also be used for offshore activities. The Port Authority is investing approximately €10 million in these poles where vessels can moor. They will be ready for use next year.

The construction of the container terminals of APM Terminals and Rotterdam World Gateway is on schedule. Both terminals will be operational at the end of next year. The coming of the terminals is generating more interest from companies that want to establish themselves in the Maasvlakte distribution park. This has not yet resulted in actual site issue.

Page updated at: 05-23-2013

15 - Annexe : synthèse du GPMNSN

Mission activités économiques dans les ports

Typologies des difficultés rencontrées

Éléments de réponse GPM NSN

Les difficultés rencontrées sur des cas réels de projets « menés à leur terme » (aboutissement, abandon, report) sont de plusieurs ordres. Certains projets peuvent être impactés par plusieurs difficultés.

Par ailleurs, il peut être mis en évidence qu'en matière d'instruction réglementaire, chaque entité, une entité pouvant être un service déconcentré ou une cellule de ce service, conduit son dossier en "silo" dans une logique poussée à l'extrême, dont la justification n'est pas directement perceptible ou partagée.

Un projet peut dans ces conditions être confronté à une logique cumulative, d'autant plus pénalisante que les approches peuvent se dérouler en série et étapes étalées dans le temps, ce qui n'exclut pas un changement de réglementation dans l'intervalle.

Il manque le plus souvent une vision d'ensemble à des moments clés de l'instruction d'un projet. L'objectif serait de rendre cohérent les temps de l'instruction et les étapes clés d'un projet.

Même si ces lieux et/ou temps d'agrégation existent ou pourraient exister, l'évolution régulière du contexte réglementaire a de fortes chances d'en bouleverser les conclusions. Une réflexion pourrait être menée sur la capacité à les rendre visible sur un temps donné (sous forme de contrat ?).

Par ailleurs, durant l'instruction, la prise en compte des aspects économiques est le plus souvent absente.

Il peut en parallèle mettre en évidence le peu d'implication du tissu économique dans les démarches réglementaires, notamment dans les phases très amont de type grande planification. La culture des opérateurs portuaires restent très marquées par le quotidien. Les ports ont sans doute un rôle d'architecte/ensemblier/relais à jouer.

Par ailleurs, le processus d'un projet d'importance fait intervenir 3 voire 4 types d'acteurs (Porteur du projet, État/Services Instructeurs, GPM et collectivités locales) à des degrés divers et dans des rythmes différents. Les combinaisons d'intérêts peuvent également être variables durant l'instruction. Une logique de chaîne ou de filière peut peut-être se dégager.

Renforcement des dispositions réglementaires et modalités de mises en œuvre

Ces dernières années, les évènements les plus marquants sont liés à l'application des textes relatifs aux SDAGE et SAGE (renforcement des prescriptions réglementaires par rapport aux textes antérieurs) et plus récemment à ceux relatifs aux PPRT et PPRI.

Sur ces derniers points, la difficulté est tout autant dans la contrainte même issue des fondements du texte que dans les conditions de définition des mesures applicables. Ainsi les démarches ont été engagées depuis plusieurs années et ne sont pas finalisées. Ce manque de visibilité porte un préjudice certains aux projets de développement.

Il faut par ailleurs noter le rôle des circulaires, qui, pour certaines d'entre elles, mériteraient une analyse juridique (par exemple : circulaire sur l'application de la doctrine PPRT dans les zones portuaires – Janvier 2012).

Liste des projets impactés sur le secteur de Montoir de Bretagne

Plusieurs projet de développement industriel sont concernés sur la zone industrialo-portuaire de Montoir de Bretagne :

- implantation d'un entrepôt logistique à proximité du terminal à conteneur ; 150 emplois ; investissement 10 M€
- construction de silos vrac agroalimentaire ; 15 emplois ; 15 M€
- extension de silo céréaliers ; 9 M€ ; 0 emplois
- implantation d'une plateforme de granulats ; 4 emplois ; 0,5 M€

Ces projets sont bloqués depuis 2010 ou ont été annulés en raison des contraintes réglementaires liées aux PPRT.

Certaines implantations actuelles sont également fortement contraintes dans leurs perspectives d'évolution, voir menacées.

Projet ALSEI Montoir plateforme logistique (PPRT)

- Construction d'un entrepôt logistique de 20 000 m2
- PC instruit et obtenu en 2008
- Enquête publique (ICPE) favorable en septembre 2009
- Refus définitif d'autorisation en mai 2011
- Projet annulé ou reporté sine die

Projets Sonastock, MVA à Montoir multivracs (PPRT)

- Projets d'extension de silos ou magasins existants pour une capacité de stockage permettant le traitement de 500 000 à 1 Mt (vracs et céréales)

- PC obtenu en …..
- Instruction du dossier ICPE reporté en attente des études relatives aux périmètres de danger des sites Seveso voisins.
- Projets reportés.

Projet TMV ouest à Montoir multivracs (PPRT)

- Projet de nouveaux silos céréaliers (capacité stockage 60 000 t)
- Réservation foncière et études préalables faites par le client en …..
- Dossier non instruit en attente des études relatives aux périmètres de danger des sites Seveso voisins.
- Projet reporté.

Projet de terminal de stockage liquides à Montoir liquides (PPRT)

- Projet de stockage liquides (huiles, ….) en lien avec les activités industrielles de Cargill et Diester .
- Réservation foncière et études préalables faites par le client en …..
- Dossier non instruit en attente des études relatives aux périmètres de danger des sites Seveso voisins.
- Projet reporté.

Ces exemples qui se traduisent par une perte significative d'activités de l'ordre de 1,7 Mt avec les conséquences économiques correspondantes. Par ailleurs, la lecture du résultat a un impact d'image très important et met en évidence l'incapacité à faire aboutir un projet de toute nature (tant conteneurs que vracs) sur la zone de Montoir. Le constat de ces derniers mois est aucun autre projet n'a été déposé ou instruit.

Projet d'extension de la zone portuaire de Cheviré à Nantes (SDAGE, PPRI)

- Travaux d'aménagement (remblaiement, VRD) pour extension de la zone portuaire de 20 ha environ.
- Dossier d'instruction déposé en 2008. PLU compatible.
- Instruction différée en attente de parution de nouvelles dispositions réglementaires (SDAGE/SAGE) puis compléments demandés pour mise en conformité. Nouveaux compléments pour prises en compte PPRI et extension site Natura en périphérie.
- Dossier d'instruction retardé. Compléments apportés et attente publication PPRT.
- Projet reporté.

Ce dernier exemple est révélateur des difficultés rencontrées de par l'émergence et l'empilement de nouvelles contraintes réglementaires et des délais nécessaires à leur mise en œuvre soit pour mener les études nécessaires (complexité du PPRI : définition des références) soit pour garantir une sécurisation juridique globale.

Absence de vision globale et d'anticipation

Ce cas de figure est plus complexe à appréhender et relève très certainement d'une responsabilité collective. Il est particulièrement critique dans le cas de l'estuaire de la Loire, territoire sensible confronté à de multiples usages et fonctionnalités.

Sur ce territoire, la place de l'activité portuaire n'est pas confortée et se heurte à des pressions qui tendent à la réduire régulièrement (grignotage).

L'absence de cette vision globale ne permet pas d'engager d'actions programmées avec l'anticipation nécessaire à ce type d'activité.

Cette difficulté tient en grande partie à la mise en cohérence des différentes politiques, à leur équilibre relatif et à l'absence d'outils adaptés pour en garantir la sécurisation juridique.

Le cas de la DTA de l'estuaire est révélateur. Élaborée à la fin des années 90 et approuvée en 2006, elle ne permet pas d'assurer la fiabilité des projets. Compte tenu de son délai d'élaboration, elle se trouve, dès sa mise en application, confrontée à des incohérences avec les dispositifs ou évolutions récentes.

Cette fragilité conduit ensuite à une certaine frilosité et à un examen des dossiers non plus sous l'angle stratégique mais au regard de conformités, pas toujours d'importance, avec des documents ou règlements d'ordre parfois inférieur.

Le cas du Carnet, en rive sud, celui de Donges Est historiquement ou du Grand Tourteau en rive nord sont révélateurs. Il est difficilement envisageable de sécuriser un dossier à partir d'un fondement stratégique et de perspectives de réalisation à moyen ou long termes. Dans ces conditions, les mesures de court terme mises en œuvre portent en général sur des mesures de protection incompatibles avec le développement d'activités.

Modalités de portage des projets

En règle générale, les contacts avec les porteurs de projets s'exercent directement par l'autorité portuaire, au travers des contacts locaux ou des actions de promotion menées aux niveaux national ou international.

Occasionnellement, des projets sont apportés par des structures de développement (nationales ou locales) sans qu'il y ait de véritable travail collaboratif organisé.

Cette tendance tend à évoluer ces dernières années.

La promotion s'effectue dans un cadre plus partenarial, notamment au niveau régional, ou dans le cadre de l'interportuarité sur la façade atlantique.

Le niveau territorial (collectivités et organismes de développement) est sans doute celui sur lequel il faut porter son attention : organisation de manifestations ou participations à des missions ou salons communs, ….

La mobilisation commune autour du développement des filières EMR, mais également des prospects sur les marchés chinois ou sud américains, est significative en ce sens et a montré sa capacité à se mobiliser sur des objectifs communs. Ce dossier a sensibilisé les partenaires sur les difficultés structurelles posées pour accueillir un grand projet (disposer de visibilité sur le foncier notamment). Localement, le dossier de l'aéroport de Notre dame des Landes conduit les collectivités locales à agir différemment sur les grands équipements, dont fait partie le Grand Port Maritime.

Les relais nationaux vers la connaissance des entreprises étrangères sont sûrement à renforcer.

16 - Annexe : exemples de fiches de projet du GPMR

<table>
<tr><td colspan="4">Projets ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation</td></tr>
<tr><td colspan="3">Projets en procédure depuis 2007</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Titre du projet</td><td colspan="2">Projet N°1 Année : 2005 - 2013</td></tr>
<tr><td colspan="2">Aménagement de la zone Rouen Vallée de Seine
Logistique aval - Moulineaux</td></tr>
<tr><td colspan="2">Partenariat / acteurs impliqués</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="8">Nature des travaux :</td><td>Mettre une croix dans la case</td><td rowspan="8" colspan="2">Description sommaire du projet : Le projet consiste à aménager sur un ancien de site de dépôt de matériaux de dragage une zone dédiée à des entrepôts logistiques portuaires et une zone dédiée à l'implantation d'activités nécessitant l'utilisation de la voie d'eau impliquant la création d'un poste nautique fluvial.

Le projet prévoit également la réalisation de mesures d'accompagnement (création d'une voie verte, création d'itinéraire doux pour l'accès au fleuve,...) et des mesures de réduction des impacts (détournement d'un cours d'eau, réhabilitation d'une zone humide, …).

Le site concerné fait environ 100 ha dont 30 dédiés aux activités portuaires.

Le GPMR travaille sur ce projet depuis le milieu des années 2000 et projette de réaliser les aménagements à partir de 2015. La complexité des contraintes réglementaires qui s'accroissent depuis l'origine des réflexions ainsi que la sensibilité environnementale du lieu en font un site complexe à aménager.</td></tr>
<tr><td>Quai</td><td>x</td></tr>
<tr><td>Creusement de bassin</td><td></td></tr>
<tr><td>Dessertes terrestres</td><td>x</td></tr>
<tr><td>Aménagements ZI</td><td>x</td></tr>
<tr><td>Bâtiments</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Autres, à préciser :</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Inscription du projet dans :</td><td>CPER</td><td>x</td><td rowspan="5" colspan="2">Commentaires : le projet constitue une extension de la zone logistique RVSL et bénéficie d'une inscription au CPER.</td></tr>
<tr><td>Programme global d'aménagement</td><td>x</td></tr>
<tr><td>Projet stratégique du GPM</td><td>x</td></tr>
<tr><td colspan="2">Autres, à préciser :</td></tr>
</table>

<table>
<tr><td colspan="4">Zonage portuaire détaillé au PLU</td><td>x</td><td>Le POS de la commune de Moulineaux autorise des aménagements portuaires mais nécessitera néanmoins d'être révisé afin d'intégrer l'ensemble des composantes du projet. Cette procédure constitue un risque supplémentaire pour la réussite du projet. Néanmoins, là ce stade la commune est favorable pour faire évoluer son document.</td></tr>
<tr><td colspan="4" rowspan="2">Autorisation délivrée

(Favorable - Défavorable)</td><td>Fav</td><td>x</td><td rowspan="2">Une demande d'urbanisme pour l'aménagement du site (ITD) avait été déposée par le Port de Rouen en 2007 et n'a jamais été instruite jusqu'à son terme.</td></tr>
<tr><td>Déf</td><td>x</td></tr>
<tr><td rowspan="9">Difficultés rencontrées sur les thèmes suivants :</td><td></td><td colspan="3">Loi littoral</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="4">Au titre de l'environnement</td><td>X</td><td>Loi sur l'eau</td><td rowspan="4">La réglementation ayant évolué une nouvelle demande devra être déposée par le GPMR : Permis d'aménager + Étude d'impact valant autorisation loi sur l'eau (1 an d'instruction minimum)

Les difficultés rencontrées sur l'étude d'impact sont les suivantes :

- compensation de destruction de zone humide (3 ha) à retrouver sur site (réhabilitation de marais, création de boisement alluvial,...)

- réduction de zone d'expansion de crue (PPRi) (moins de 1 ha) => ouverture et détournement d'un cours pour permettre d'augmenter les volumes de crues

- destruction d'habitat crapaud calamite : recréation d'habitat</td></tr>
<tr><td>X</td><td>Natura 2000</td></tr>
<tr><td></td><td>ICPE</td></tr>
<tr><td>X</td><td>Étude d'impact</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Au titre de l'urbanisme</td><td>X</td><td>PLU / SCoT</td><td>Mise en conformité des POS à prévoir (6 mois minimum).

Réflexion en cours avec les services de l'État pour réaliser une enquête publique commune sur les deux dossiers.

Les difficultés rencontrées sur le volet urbanisme reposent sur la réalisation d'aménagement en site classé au titre de la loi paysage impliquant une procédure rallongée en raison du passage en CDSNP et l'avis du ministère sur le Permis d'Aménager (1 an d'instruction minimum).</td></tr>
<tr><td></td><td>SDAGE/SAGE</td></tr>
<tr><td></td><td>PPRN</td></tr>
<tr><td></td><td>PPRT</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Avis de l'Autorité Environnementale</td><td>Indispensable dans le cadre du dossier étude d'impact préalablement à l'enquête publique.</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Disponibilité foncière</td><td rowspan="2">Maitrise foncière par le GPMR de la totalité du site y compris les secteur de compensation</td></tr>
<tr><td colspan="3">Autres à préciser :</td></tr>
</table>

Durée de l'instruction :	Durée totale de 18 mois environ à prévoir pour l'instruction des 2 demandes d'urbanisme (Permis d'aménager + mise en conformité des POS) + environnement (étude d'impact valant autorisation loi sur l'eau) à condition de déposer les dossiers en même temps et de procéder à une instruction en parallèle.
Combien de réunions avec les services de l'État?	A ce stade le nombre de réunions avec les services de l'État sont de l'ordre d'une vingtaine.

<table>
<tr><td colspan="3">Projets ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation</td></tr>
<tr><td colspan="2">Projets stoppés au stade de la concertation préalable</td><td>x</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Titre du projet</td><td>Projet N°1 Année : 2008 - 2010</td></tr>
<tr><td>Implantation de la société SITA SIREC à Petit Couronne</td></tr>
<tr><td colspan="2">Partenariat / acteurs impliqués</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="8">Nature des travaux :</td><td colspan="2">Mettre une croix dans la case</td><td rowspan="8">Description sommaire du projet : Projet de création d'une plateforme multimodale pour la préparation industrielle et la commercialisation des matières premières et secondaires sur le quai de Petit Couronne, surface de 11 ha. Création de bureaux et entrepôts industriels (7000 m² de shon) + création de 80 emplois.

Calendrier :

Décembre 2007 : appel à projet du GPMR sur le QPC retenant SITA pour étudier une implantation sur le site.

2008 et 2009 : études techniques et réglementaires + COT

Février 2010 : dépôt d'une Demande d'Autorisation d'Exploiter + Permis de Construire

Mars 2010: arrêté de prescription du PPRt Rouen Ouest

Juillet 2010 : présentation des cartes d'aléas PPRt

Refus du PC en raison de la présence d'aléas technologiques incompatibles avec l'activité projeté. Communication des informations à l'industriel et au GPMR en avril 2010, soit après le dépôt des dossiers.

Abandon du projet sur le Port de Rouen</td></tr>
<tr><td>Quai</td><td></td></tr>
<tr><td>Creusement de bassin</td><td></td></tr>
<tr><td>Dessertes terrestres</td><td></td></tr>
<tr><td>Aménagements ZI</td><td>x</td></tr>
<tr><td>Bâtiments</td><td>x</td></tr>
<tr><td colspan="2">Autres, à préciser :</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Inscription du projet dans :</td><td>CPER</td><td></td><td rowspan="4">Commentaires :

Projet industriel structurant initiant le développement du quai de Petit Couronne, dernière grande réserve foncière du Port dans l'agglomération rouennaise.</td></tr>
<tr><td>Programme global d'aménagement</td><td></td></tr>
<tr><td>Projet stratégique du GPM</td><td>x</td></tr>
<tr><td colspan="2">Autres, à préciser :</td></tr>
</table>

<table>
<tr><td colspan="4">Zonage portuaire détaillé au PLU</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4">Autorisation délivrée

(Favorable - Défavorable)</td><td>Fav

Déf</td><td>

X</td><td>Permis de construire défavorable du maire de Petit Couronne en raison de l’avis défavorable de la Dreal au regard des risques technologiques connus au moment de l’instruction. Principe de précaution appliqué dans un contexte de « flou » réglementaire sur les PPRt</td></tr>
<tr><td rowspan="11">Difficultés rencontrées sur les thèmes suivants :</td><td></td><td colspan="2">Loi littoral</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="4">Au titre de l'environnement</td><td></td><td>Loi sur l'eau</td><td rowspan="4"></td></tr>
<tr><td></td><td>Natura 2000</td></tr>
<tr><td></td><td>ICPE</td></tr>
<tr><td></td><td>Étude d'impact</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Au titre de l'urbanisme</td><td></td><td>PLU / SCoT</td><td rowspan="4">Implantation d’un projet portuaire dans une zone où il n’existait pas de risques technologiques majeurs connus avant la mise en œuvre du PPRt Rouen Ouest (juillet 2010).

Suite à la réalisation des Études de Dangers le site d’implantation a présenté des aléas de type F+ à M+ jugés incompatibles avec le projet prévu. Abandon du projet par l’industriel après plus de 2 ans et demi d’études.

La réglementation sortie à postériori sur les activités portuaires aurait permis cette implantation (juin 2011).</td></tr>
<tr><td></td><td>SDAGE/SAGE</td></tr>
<tr><td></td><td>PPRN</td></tr>
<tr><td></td><td>PPRT</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Avis de l'Autorité Environnementale</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Disponibilité foncière</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="3">Autres à préciser :</td></tr>
<tr><td colspan="4">Durée de l'instruction : .....</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4">Combien de réunions avec les services de l’État? …….</td><td>Environ 10 réunions avec la DREAL et la DDTM préalablement au dépôt des dossiers.</td></tr>
</table>

17 - Annexe : l'organisation et les projets du GPMD

17.1 - Synthèse du GPMD

Sujet: Mission activités économiques dans les ports
Date : Fri, 8 Mar 2013 18:07:41 +0100
De : "> Laurent Jean-Frédéric (par Internet)" <jflaurent@PortdeDunkerque.fr>

Bonjour,
Nous vous prions de bien vouloir trouver ci-joint les fiches projets complétées en format numérique selon le modèle transmis et reprenant les principaux obstacles rencontrés à l'occasion de projets de développement ayant abouti ou non à la réalisation d'un investissement sur le port de Dunkerque. Nous avons joint à ces fiches projets deux fiches concernant des problématiques générales ayant un impact global sur la compétitivité du port. L'une d'elles concerne la question de la TVA à l'importation et l'autre la question des contrôles vétérinaires et phytosanitaires.
Votre demande portait également sur le mode d'organisation de la place portuaire relative au développement des activités. L'organisation du développement des activités portuaires, logistiques et industrielles sur le port de Dunkerque se présente de la manière suivante :

17.1.1 - Organisation interne du port

Le port de Dunkerque a organisé le développement des activités portuaires, logistiques et industrielles autour de trois fonctions :

- Une fonction de promotion générale des activités du port assurée par la Direction Commerciale, qu'elle met en œuvre au travers de ses actions de communication (salons, manifestations commerciales, publicité) et d'une action régulière de promotion commerciale au travers de rencontres directes avec les clients ou prospects de l'hinterland ciblé dans la stratégie de développement du port.
- Une fonction de développement d'activités industrielles ou logistiques nouvelles assurée par la Direction de la Stratégie et du Développement, qu'elle met en œuvre au travers d'actions ciblées auprès des investisseurs potentiels (rencontres, salons, conférences) et d'un travail de réponse aux cahiers des charges des investisseurs souhaitant s'implanter sur la zone portuaire.
- Une fonction de programmation et de mise en cohérence des investissements assurée par la Direction de l'Aménagement et de l'Environnement, qu'elle met en œuvre au travers des outils de cartographie des infrastructures portuaires et de la programmation budgétaire des opérations d'investissement.

17.1.2 - Liens avec les organismes extérieurs en charge du développement :

Le port de Dunkerque coordonne ses activités de promotion, de prospection et de développement avec les acteurs locaux en charge du développement. Ce travail est tout d'abord mené avec l'agence de développement du territoire dunkerquois Dunkerque Promotion, dont les principaux financeurs sont la Communauté Urbaine de Dunkerque, la Chambre de Commerce et d'Industrie de la Côte d'Opale et le Grand Port Maritime de Dunkerque.
Plus concrètement, chaque année les programmes relatifs à la promotion du territoire ou la prospection sont analysés et un certain nombre d'actions communes sont déterminées (communication, salons professionnels, prospection d'investisseurs).

L'action du port et de l'agence de développement est complémentaire, car elle permet de constituer une réponse globale aux cahiers des charges des investisseurs sur les points suivants :

Disponibilité foncière : Port
Travaux liés à l'implantation : Port
Disponibilité de l'offre maritime : Port
Aides à l'investissement : Agence
Dispositifs de R&D : Agence
Besoins en formation : Agence
Présence de sous-traitants : Agence
Fiscalité directe et indirecte : Agence

En plus de cette action locale, l'agence de développement dunkerquoise assure le relai avec les organismes régionaux (Nord France Invest) et nationaux en charge du développement.

17.1.3 - Problèmes rencontrés et préconisations

Le port de Dunkerque dispose d'une réserve foncière importante qu'il souhaite utiliser pour la mise en œuvre de ses projets de développement à la fois maritimes (nouveaux quais, nouveaux bassins) et logistiques ou industrielles (nouvelles implantations en relation avec le trafic maritime). L'imbrication du territoire du port avec les communes composant le territoire dunkerquois occasionne régulièrement des incompréhensions relatives à l'utilisation du foncier : utilisation des surfaces disponibles par les agriculteurs, volonté de développement urbain de certaines communes, choix de développement orientés vers des activités sans lien avec le monde portuaire.
Les retombées économiques de l'activité d'un port vont bien au-delà de son territoire et une plus juste implication des collectivités locales dans le financement des projets aux regard de leurs retombées serait un atout pour l'attractivité du domaine portuaire. Le GPMD a initié une démarche positive dans cette direction en passant une convention avec la Communauté Urbaine de Dunkerque visant à mettre en place un cadre d'intervention formel et budgété pour la réalisation d'objectifs communs. Nous travaillons par exemple dans ce cadre à la réalisation d'une zone d'activité visant à accueillir des industries n'ayant pas systématiquement de lien direct avec l'activité portuaire.
Pas extension, un renforcement des liens avec la Région Nord-pas de Calais dans l'esprit d'une plus forte intégration entre les zones d'activités économiques implantées notamment dans la région lilloise et le port de Dunkerque, participerait fortement à la consolidation de la position

du port par rapport à ses concurrents directs belges et néerlandais, situés dans son voisinage immédiat.
Dans ce contexte, la notion de réseau de ports prend tout son sens dans la recherche de complémentarité entre ports (maritimes et intérieurs) d'une même zone géographique afin de renforcer l'offre de services vis-à-vis des clients/prospects et de rationaliser les choix d'investissements.
La superposition des niveaux de décision, liée au temps nécessaire pour l'instruction des dossiers d'implantation (permis de construire, autorisation d'exploiter) est aujourd'hui un désavantage comparatif des ports français vis-à-vis de leurs voisins, notamment pour les entreprises étrangères peu familières avec les pratiques françaises.
Nous restons à votre disposition pour toute précision à donner sur les éléments transmis, avec toutes nos excuses pour le retard sur le calendrier initialement convenu.

Cordialement
Jean-Frédéric Laurent

Dunkerque Port – GPMD
Direction de la Stratégie et du Développement
Terre-Plein Guillain - BP 46534
59386 Dunkerque Cedex 1
eml : jflaurent@portdedunkerque.fr

17.2 - exemple de fiche de projet du GPMD : le terminal méthanier

<table>
<tr><td colspan="3">Projets ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation</td></tr>
<tr><td colspan="2">Projets stoppés au stade de la concertation préalable</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Titre du projet</td><td>Projet N°6
Année : 2007</td></tr>
<tr><td>DUNKERQUE LNG

IMPLANTATION D'UN TERMINAL METHANIER</td></tr>
<tr><td colspan="2">Partenariat / acteurs impliqués</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="6">Nature des travaux :</td><td>Mettre une croix dans la case</td><td rowspan="6">Aménagement d'une plateforme d'accueil de 56 ha pour la construction du terminal et d'une darse pour l'accueil des navires méthaniers.

- Travaux de dragage et de remblaiement dans l'avant-port ouest

- Travaux de terrassement de la plateforme

- Travaux de création de digues de protection extérieures (coté mer) et intérieures (coté avant-port)</td></tr>
<tr><td>Quai</td><td></td></tr>
<tr><td>Creusement de bassin</td><td>X</td></tr>
<tr><td>Dessertes terrestres</td><td>X</td></tr>
<tr><td>Aménagements ZI</td><td>X</td></tr>
<tr><td>Bâtiments</td><td></td></tr>
</table>

<table>
<tr><td></td><td colspan="3">Autres, à préciser :

Remblaiement</td><td colspan="3">- Travaux de confortement du sol (résistance aux séismes)

- Travaux annexes</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Inscription du projet dans : .</td><td colspan="2">CPER</td><td>X</td><td colspan="3" rowspan="5">Commentaires : Calendrier des procédures :

Saisine de la CNDP le 18 mars 2007

Débat public de septembre à décembre 2007

Bilan du débat public par la CNDP le 18 avril 2008

Décision de poursuivre en juin 2008, puis mise au point du projet suite au débat public et étude d’impacts

Dépôt de la demande d’autorisation administrative le 6 mars 2009

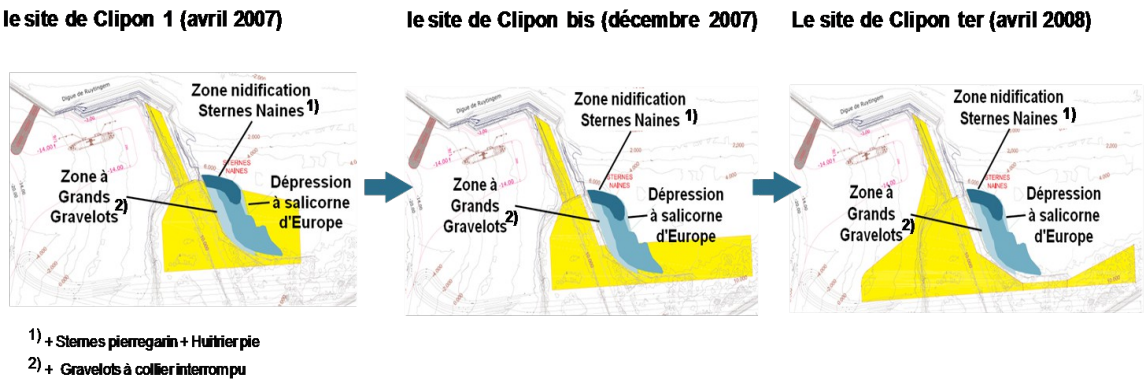
Arrêté préfectoral du 31/07/2009 portant dérogation au L411-2 du code de l’environnement</td></tr>
<tr><td colspan="2">Programme global d'aménagement</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Projet stratégique du GPM</td><td>X</td></tr>
<tr><td colspan="3">Autres, à préciser :</td></tr>
<tr><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td colspan="3">Zonage portuaire détaillé au PLU</td><td></td><td colspan="2">PLU Loon-Plage – Zonage UEa (zone industrialo portuaire)</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Autorisation délivrée

(Favorable - Défavorable)</td><td>Fav</td><td>X</td><td colspan="2" rowspan="2">Arrêté préfectoral du 09 avril 2010 autorisant l’aménagement de la plateforme</td><td></td></tr>
<tr><td>Déf</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="11">Difficultés rencontrées sur les thèmes suivants :</td><td></td><td colspan="2">Loi littoral</td><td colspan="2"></td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="4">Au titre de l'environnement</td><td></td><td>Loi sur l'eau</td><td colspan="3" rowspan="4">Dès le débat public, l’enjeu de la présence d’une colonie de sternes naines est apparu et a donné lieu, au titre d’une mesure d’évitement, à une modification du contour de la plateforme. Puis a été mis en avant l’existence de salicornes d’Europe qui a nécessité une deuxième mesure d’évitement via une deuxième modification du contour, avec cette fois un remblaiement dans l’avant-port et une augmentation notable de la longueur de digues à construire, et donc du coût des ouvrages. Nous estimons que l'augmentation du linéaire de digues provoqué par ces mesures d'évitement a occasionné un surcout de l'ordre de 30 millions d'euros.</td></tr>
<tr><td></td><td>Natura 2000</td></tr>
<tr><td></td><td>ICPE</td></tr>
<tr><td>X</td><td>Étude d'impact</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Au titre de l'urbanisme</td><td></td><td>PLU / SCoT</td><td colspan="3" rowspan="4"></td></tr>
<tr><td></td><td>SDAGE/SAGE</td></tr>
<tr><td></td><td>PPRN</td></tr>
<tr><td></td><td>PPRT</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Avis de l'Autorité Environnementale</td><td colspan="3"></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Disponibilité foncière</td><td colspan="3" rowspan="2">Le protocole initial EDF/Port est daté du 16 mars 2007. L’autorisation administrative de l’aménagement est datée du 9 avril 2010. Entre temps le porteur du projet (EDF) avait entamé une révision de sa stratégie et la suite fut très</td></tr>
<tr><td colspan="3">Autres à préciser :</td></tr>
</table>

	Risque d'arrêt induit par le calendrier	incertaine jusqu'à la décision finale le 3 mai 2011. Outre les difficultés liées au montage industriel et commercial du projet économique par EDF, le renchérissement du projet lié aux contraintes de protection des espèces aurait pu faire avorter ce projet, pourtant d'importance nationale. En perspective du surcoût environnemental se pose la question de l'évaluation des bénéfices apportés par la protection de la biodiversité, sujet général qui mériterait d'être mieux pris en compte dans les évaluations socio-économiques et sur lequel de gros efforts de recherche sont encore à accomplir.	
Durée de l'instruction :			
Combien de réunions avec les services de l'État?			

Situation du terminal (avant-port ouest de Dunkerque) :

Évolution du contour du terminal avec les mesures d'évitement d'espèces protégées et/ou remarquables :



18 - Annexe : dossier du GPMH

18.1 - Synthèse du GPMH, comportant un benchmark des procédures ICPE

SYNTHESE POUR LA MISSION
ACTIVITES ECONOMIQUES DES PORTS

Ci-dessous sont résumées les principales difficultés auxquelles sont confrontés les projets d'aménagement sur la zone industrialo-portuaire du Havre. Elles sont détaillées dans chacune des fiches projet. Des pistes d'amélioration sont suggérées.

18.1.1 - Autorisations au titre de l'environnement et de l'urbanisme

Articulation des procédures :
Les procédures relevant des droits de l'urbanisme et de l'environnement sont peu coordonnées. Certaines procédures font doublon (exemple de l'étude d'impact qui peut être exigée dans le cadre des procédures loi sur l'eau, permis de construire et ICPE) et pourraient être regroupées dans un dossier et une instruction uniques. Avoir pour interlocuteur d'un dossier entier une cellule unique rassemblant les différents services instructeurs de l'État permettrait une meilleure articulation des procédures ainsi qu'une réduction des délais d'instruction.
Délais d'instruction :
Les délais d'instruction globaux sont longs et ne permettent pas de produire rapidement du foncier pour répondre à la demande d'implantation d'un industriel. Réduire les délais d'instruction, notamment en regroupant certaines procédures, permettrait de superposer les délais attachés aux différentes procédures plutôt que de les faire se succéder dans le temps.
Si la réduction des délais d'instruction apparaît nécessaire, instaurer des délais maximum d'instruction est primordial. Cela permettrait une meilleure anticipation pour la réalisation des projets. Cela assurerait aux industriels susceptibles de s'implanter sur les territoires portuaires une bonne visibilité sur leur projet ainsi qu'une sécurité juridique, permettant la bonne élaboration de leur Business Plan.
Mesures compensatoires :
Les mesures compensatoires exigées au titre de la loi sur l'eau gagneraient à être mieux définies au niveau national, pour éviter le cas-par-cas en fonction des projets et/ou des administrations et pour prévoir leur coût financier en amont des projets. Des précisions sur le ratio terrain consommé / terrain compensé en fonction de la valeur des terrains

urbanisés ou sur les types de compensations acceptables permettraient une plus grande lisibilité de la réglementation.

Absence de période transitoire en cas de changement de réglementation :

Lors des périodes de création de nouveaux documents s'imposant aux Ports (PPRT, SDAGE, SDPN…), aucune mesure n'est prévue pour que la période transitoire ne bloque pas les projets en cours. L'impossibilité de mettre immédiatement en application la nouvelle réglementation crée de nombreuses incertitudes et les administrations instructrices des dossiers ne peuvent souvent apporter aucune information claire, ni se prononcer sur les projets en cours. Il devient ainsi souvent difficile durant ces périodes de retenir les clients ayant des projets en cours, faute de pouvoir sécuriser nos offres ou tenir nos engagements.

Exemple : cas du SDPN

L'arrêté préfectoral du 15 décembre 2011 impose au GPMH la réalisation d'un Schéma Directeur du Patrimoine Naturel (SDPN) dans un délai de 2 ans. Ce SDPN est actuellement en cours de réalisation ; il superposera les projets d'aménagement aux enjeux environnementaux de la ZIP pour permettre une approche et une gestion globales et durables du territoire industrialo-portuaire.

Aujourd'hui, l'Autorité environnementale a annoncé qu'elle ne donnerait d'avis sur aucun des projets du GPMH soumis à autorisation tant que ce SDPN ne serait pas finalisé. Cela entraîne le blocage des projets de développement durant la période, forcément longue, de rédaction d'un tel document. Il devrait être possible, sous condition de la bonne avancée du SDPN, d'obtenir des avis de l'Autorité environnementale pour ne pas entraver le bon déroulement des projets en cours.

18.1.2 - Procédures ICPE et PPRT

A-Benchmark sur les délais d'instruction ICPE : l'exemple d'ANVERS

1) Catégories des sites industriels

Trois catégories d'établissements y sont définies, en fonction de l'importance des risques ou des nuisances pouvant être générés :

- les établissements de **classe 1** qui accueillent les activités ou stockages **les plus à risques,**
- les établissements de **classe 3**, qui accueillent les activités ou stockages **les moins à risques,**
- les établissements de **classe 2**, présentant un **niveau de risque intermédiaire** entre les deux précédentes classes.

2) Obligations Associées

La procédure d'autorisation environnementale impose aux exploitants de réaliser :

- une **notification** pour les établissements **classés 3**, adressée aux services municipaux de la ville d'implantation,
- une **demande d'autorisation communale** pour les établissements **classés 2**, adressée aux services municipaux de la ville d'implantation,
- une **demande d'autorisation provinciale** pour les établissements **classés 3**, adressée aux services provinciaux de la province d'implantation.

3) Procédures d'autorisation

Les exploitants des **établissements de catégorie 3** envoient leur notification aux services municipaux et **peuvent commencer l'exploitation de leur site le jour suivant**.

La demande d'autorisation pour les sites de catégorie 2 est adressée aux services compétents de la municipalité d'accueil du site. **Le délai de la phase d'instruction par ces services est au plus de 105 jours** à partir de l'envoi à l'exploitant du courrier sur le caractère admissible et complet de la demande d'autorisation, établi dans les deux semaines après le dépôt du dossier**. Une enquête publique est ensuite lancée pour une durée de 30 jours**. Au terme de cette enquête, le conseil municipal délivre son avis, en acceptant ou refusant le permis environnemental.
Þ soit un délai total < 5mois.

La demande d'autorisation pour les sites de catégorie 1 est adressée aux services compétents de la province d'accueil du site. **Le délai de la phase d'instruction par ces services est au plus de 4 mois** à partir de l'envoi à l'exploitant du courrier sur le caractère admissible et complet de la demande d'autorisation, établi dans les deux semaines après le dépôt du dossier.

Une enquête publique est ensuite lancée pour une durée de 30 jours. Néanmoins, pour les sites de catégorie 1, une notification écrite concernant la demande d'autorisation est envoyée aux propriétaires des terrains se trouvant dans un rayon de 100 m autour du site.
Au terme de cette enquête, la province délivre son avis, en acceptant ou refusant le permis environnemental.
Þ soit un délai total < 6mois.

En France, le délai moyen pour obtenir une autorisation ICPE est d'un an, soit deux fois plus qu'à Anvers. Cela crée une distorsion de concurrence entre les deux plateformes industrielles, comme nous le rappellent régulièrement nos clients.

B- PPRT : voies d'améliorations possibles

1) La démarche de réponse collective aux situations d'urgence engagée au port du Havre

La ZIP du Havre présente des caractéristiques particulièrement favorables à la gestion des risques technologies et donc à l'accueil d'activité du type SEVESO seuil haut, à savoir :

- un vaste espace conçu pour l'industrie permettant l'implantation facile d'activités sur son territoire, grâce aux réseaux et aux synergies industrielles présentes (concept « plug and play »)
- un territoire éloigné des populations résidentielles et exempt d'habitat,
- un propriétaire unique, le GPMH, garant de l'urbanisme de la ZIP et de l'affectation des surfaces en fonction des activités,
- cette configuration « post AZF » est extrêmement rare sur le territoire national.

Or la réglementation du PPRT pousse à éloigner les entreprises les unes des autres ce qui est contraire aux exigences :

- de la nécessaire gestion économe d'un espace compté, surtout en milieu estuarien (logique DTA Estuaire de la Seine)
- du développement de l'écologie industrielle (réseaux vapeur, eau industrielle, traitement du CO2 et des GES)
- de la valorisation de cet espace et des ces infrastructures non financièrement, ni géographiquement reproductibles, et vitaux pour l'Axe Seine.

Soucieux de relever ce défi et convaincus de l'avenir industriel du territoire, les acteurs que sont la Ville du Havre, la CODAH rejointe par la Communauté de Communes de Saint Romain de Colbosc, la Chambre de Commerce et d'Industrie du Havre, le GPMH et les Elus réunis au sein de l'Office des Risques Majeurs de l'Estuaire de la Seine (ORMES) ont entamé une démarche exploratoire visant à mettre en place, en complément des mesures de réduction des risques à la source des Industriels, une gestion collective du risque appuyée sur des mesures organisationnelles et matérielles pour réduire les enjeux au sens de la réglementation PPRT.

Ceux-ci se sont assurés du soutien de l'INERIS, à qui deux études ont été confiées :

- l'une de benchmarking européen sur le cadre réglementaire et sur les pratiques organisationnelles de gestion des risques. Sont étudiés Anvers, Rotterdam et Port Marghera (Venise)
- l'autre visant à proposer et décrire les mesures organisationnelles que le territoire de la ZIP du Havre pourrait mettre en place.

Les propositions de l'INERIS ont été reprises en partie dans un travail collaboratif mené sous l'égide de l'ORMES et sous le contrôle des Elus qui la président et celui de l'Etat via son Représentant, le Préfet, et ses services pour :

- préserver les capacités d'utilisation foncière de la zone industrielle du Havre en améliorant la protection des populations au sens salariés et transit,

- favoriser le développement économique et les démarches d'écologie industrielle et de gestion raisonnable de l'espace,

- faire reconnaître la ZIP en tant que territoire exemplaire et en faire un élément de différenciation.

⇒ 5 axes de travail :

1. **l'alerte :** création d'un échelon intermédiaire entre le POI et le PPI: le CASU (cellule d'appui aux situations d'urgence)
2. **la gestion de crise :** un réseau qui facilite l'arrivée des secours, l'évacuation, régule les circulations, les ouvrages mobiles, informe,
3. **l'aménagement du territoire :** travailler à la cohérence du territoire par secteurs d'activités, avec règlement de zones et exercices communs (dispositif contractuel, cahier des charges, AP), itinéraires «bis»
4. **des moyens de lutte mutualisés** (démarche des industriels)
5. **de la recherche et du développement,** pour mieux connaître les phénomènes dangereux (notamment chimiques, quelle détection…)

2) La Note PPRT de Mai 2011 « Traitement des activités économiques des zones industrielles et portuaires, une avancée à parfaire »

La réglementation PPRT, et plus précisément sa mise en œuvre au plan local en application du guide méthodologique de 2008, ne prenait pas en compte les nécessités et spécificités d'une zone industrielle portuaire comme celle du Havre, et introduisait notamment une exclusion entre activités industrielles et activités portuaires, dès lors que cette dernière était inscrite dans un périmètre d'aléa, par exemple de type toxique M+. L'activité et le développement de plusieurs terminaux à conteneurs ou roulier du Havre étaient menacés.

Cette préoccupation a été prise en compte au travers de la note « traitement des activités économiques des zones industrielles et portuaires » de mai 2011 adressée par la DGPR à MM. Les préfets, note qui est venue assouplir certaines dispositions du guide méthodologique national.

Cette note, est venue apporter de la souplesse en :

- autorisant la présence d'activités de sous-traitance connexes à l'industrie, y compris dans les zones M+, moyennant la mise en œuvre de dispositifs de protection des personnels,

- autorisant la présence, dans certaines zones de danger et sous les réserves ci-dessus, d'activités nécessitant d'être localisées au bord de l'eau.

L'adaptation introduite par la note de mai 2011 mérite d'être complétée sur les quelques points suivants :

1. Le maintien et l'extension des ICPE non SEVESO à l'intérieur d'un périmètre M+ toxique est autorisé, à condition de ne pas embaucher. Ceci est un frein au développement économique et social et devrait être corrigé.

2. En ce qui concerne les activités portuaires, la liste proposée dans l'annexe de la Note de mai 2011 est restrictive : au même titre que les activités connexes aux usines SEVESO, il serait souhaitable d'ajouter dans cette note les activités connexes aux activités portuaires (exemple des centres de préparation des conteneurs : réparation, lavage, préparation, parc de stockage de conteneurs vides)

3. Les zones industrielles et portuaires comportent des installations ou services communs nécessaires tant aux fonctions industrielles que portuaires, tels que les centres routiers (exemple : restauration) Ceux-ci devraient, le cas échéant et moyennant la mise en place de lieux de confinement, continuer de pouvoir fonctionner à proximité tant de l'industrie que des terminaux à conteneurs qui constituent les points de livraison ou de réception et parfois les deux, des transporteurs fréquentant les centres routiers.

4. Il serait nécessaire de prendre en compte la dynamique en 3D des phénomènes dangereux liés à certains types de polluants et à la hauteur des potentielles fuites accidentelle (ex : aléas technologiques d'ERAMET sur le PLPN 2 – voir fiche projet)

5. Il serait souhaitable enfin de préciser la valeur juridique de la note de mai 2011, qui n'est pas signée, même si transmise officiellement.

18.2 - Exemples de fiches sur les projets du GPMH

<table>
<tr><td colspan="4">Projets ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation</td></tr>
<tr><td colspan="3">Projets stoppés au stade de la concertation préalable</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Titre du projet</td><td>Projet N°1
Année :</td><td>20....</td></tr>
<tr><td colspan="2">PLATEFORME DE STOCKAGE DE CONTENEURS DANGEREUX</td></tr>
<tr><td colspan="2">Partenariat / acteurs impliqués</td><td colspan="2"></td></tr>
<tr><td rowspan="7">Nature des travaux</td><td colspan="2">Mettre une croix dans la case</td><td rowspan="7">Implanter une plateforme de 8 hectares sur la ZIP du Havre (Rogerville) au sein de la société CARE afin de stocker des conteneurs de marchandises dangereuses en transit (avant embarquement ou après débarquement maritime) ou pour un stockage stratégique des clients.

Capacité de stockage de 1 400 conteneurs en rétention avec système d’extinction adapté.</td></tr>
<tr><td>Quai</td><td></td></tr>
<tr><td>Creusement de bassin</td><td></td></tr>
<tr><td>Dessertes terrestres</td><td></td></tr>
<tr><td>Aménagements ZI</td><td></td></tr>
<tr><td>Bâtiments</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Autres, à préciser :</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Inscription du projet dans :</td><td>CPER</td><td></td><td rowspan="5">Investissement réalisé par la société CARE.</td></tr>
<tr><td>Programme global d'aménagement</td><td></td></tr>
<tr><td>Projet stratégique du GPM</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2">Autres, à préciser :</td></tr>
<tr><td colspan="3">Zonage portuaire détaillé au PLU</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Autorisation délivrée
(Favorable - Défavorable)</td><td>Fav</td><td></td><td rowspan="2">Autorisation préfectoral délivrée le 11 janvier 2013.</td></tr>
<tr><td>Déf</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Loi littoral</td><td></td><td></td></tr>
</table>

<table>
<tr><td rowspan="8">Difficultés rencontrées sur les thèmes suivants :</td><td rowspan="4">Au titre de l'environnement</td><td>X</td><td>Loi sur l'eau</td><td rowspan="4">Le dossier a été déposé par Care en 2008 pour répondre à une demande client d’un trafic de 10 000 conteneurs par an (In + Out) de matières dangereuses.

Le service instructeur (DREAL) a demandé de nombreux compléments sur une période de 4 ans bloquant ainsi le projet et l’investissement qui a été réalisé à Anvers.
L’absence de guide, réglementation, sur le sujet a notamment anormalement allongé la procédure d’instruction.</td></tr>
<tr><td></td><td>Natura 2000</td></tr>
<tr><td>X</td><td>ICPE</td></tr>
<tr><td>X</td><td>Étude d'impact</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Au titre de l'urbanisme</td><td></td><td>PLU / SCoT</td><td rowspan="4">Le dossier est intégré dans le PPRT de la ZIP du Havre.</td></tr>
<tr><td></td><td>SDAGE/SAGE</td></tr>
<tr><td></td><td>PPRN</td></tr>
<tr><td></td><td>PPRT</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Avis de l'Autorité Environnementale</td><td></td></tr>
<tr><td></td><td colspan="3">Disponibilité foncière</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="4">Autres à préciser :</td></tr>
<tr><td colspan="5">Durée de l'instruction : .....</td><td>Supérieure à 4 ans</td></tr>
<tr><td colspan="5">Combien de réunions avec les services de l’État? ….....</td><td>Nombreuses</td></tr>
</table>

Projets ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation		
Titre du projet	**Aménagement du Parc Logistique du Pont de Normandie 2 (PLPN 2)**	2010 - … (en cours)
Partenariat / acteurs impliqués	GPMH / SDV / DDTM / DREAL	

Nature des travaux :

Mettre une croix dans la case	
Quai	
Creusement de bassin	
Dessertes terrestres	x
Aménagements ZI	x
Bâtiments	x
Autres, à préciser :	

**** Contexte et historique / surfaces concernées et localisation***

Le GPMH a créé dans les années 1990 un parc logistique de 90 ha à l'ouest du Pont de Normandie (communes de Rogerville et Oudalle) : le **Parc Logistique du Pont de Normandie (PLPN 1)**. A ce jour, plus de 150 000 m² d'entrepôts y ont été construits.

Le GPMH souhaite poursuivre le développement de son offre foncière dédiée à la logistique et a lancé les procédures pour l'aménagement d'un parc logistique de 50 ha à l'est du Pont de Normandie et à proximité immédiate de la plateforme multimodale en construction (communes d'Oudalle et Sandouville) : le **PLPN 2**.

Procédures en jeu :

- étude d'impact au titre de la loi sur l'eau
- étude d'incidence Natura 2000
- dossier de dérogation espèces protégées
- permis d'aménager
- permis de construire
- autorisation ICPE

Le dépôt d'un **permis d'aménager** permettra au GPMH de préparer un terrain viabilisé (imperméabilisation, réseaux, voiries, réalisation d'une étude d'impact et réalisation des mesures compensatoires...), sur lequel les logisticiens pourront s'implanter plus rapidement (*« uniquement »* leur autorisation ICPE et leur permis de construire resteront à obtenir). Cette procédure du permis d'aménager, inédite au Port du Havre, a été fortement suggérée par la DREAL Haute-Normandie, qui y voit une solution pour envisager les aménagements, et donc les mesures environnementales, d'une façon globale, cohérente et anticipée, et non plus au cas par cas. Elle n'est applicable qu'aux opérations d'aménagement dans lesquelles une division foncière est réalisée, sur la base d'un besoin suffisamment standard et/ou identifié.

Devenir du projet

Un premier projet d'implantation sur le PLPN2 est en cours : l'implantation d'un entrepôt SDV de 36 000 m².

D'autres projets d'implantation logistique sur le PLPN 2 suivront sous peu, avec pour objectif de construire un **total de 150 000 m² d'entrepôts** sur le parc.

Calendrier prévisionnel

- montage du projet, rédaction des dossiers réglementaires : 2012 – août 2013
- avis de l'Ae : février 2014
- obtention de l'autorisation loi sur l'eau : octobre 2014
- début des travaux d'aménagement : novembre 2014

<table>
<tr><td></td><td colspan="4"></td><td>- obtention de l'autorisation ICPE de SDV : décembre 2014

- début des travaux de construction de SDV : janvier 2015</td></tr>
<tr><td rowspan="4">Inscription du projet dans</td><td colspan="3">CPER</td><td></td><td rowspan="4">Le Projet Stratégique du GPMH prévoit le doublement des surfaces d'entrepôts logistiques, pour atteindre une surface totale de 2 millions de m² en 2020.

Cet objectif de développement de la logistique est également l'un des principaux objectifs de la DTA de l'estuaire de la Seine.</td></tr>
<tr><td colspan="3">Programme global d'aménagement</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="3">Projet stratégique du GPM</td><td>x</td></tr>
<tr><td colspan="4">Autres, à préciser : DTA</td></tr>
<tr><td colspan="4">Zonage portuaire détaillé au PLU</td><td></td><td>UX</td></tr>
<tr><td colspan="2" rowspan="2">Autorisation délivrée

(Favorable - Défavorable)</td><td>Fav</td><td></td><td rowspan="2">Procédures en cours : aucune autorisation délivrée.</td></tr>
<tr><td>Déf</td><td></td></tr>
<tr><td rowspan="6">Difficultés rencontrées sur les thèmes suivants :</td><td></td><td colspan="3">Loi littoral</td><td>Non concerné</td></tr>
<tr><td rowspan="5">Au titre de l'environnement</td><td>x</td><td>Loi sur l'eau</td><td rowspan="5">Mesures compensatoires : Les mesures compensatoires exigées au titre de la loi sur l'eau et des autres textes réglementaires pour un projet d'aménagement de 50 ha sur des zones majoritairement caractérisées comme zones humides dans des milieux naturels riches sont conséquentes. Pour gagner en cohérence et en efficacité, le GPMH a choisi de prendre en charge le choix et la mise en œuvre des mesures environnementales liées à l'implantation de clients sur la zone. De nombreuses difficultés sont constatées :

- leur réalisation n'est pas soumise à des critères fixes et clairs puisqu'aucune réglementation de « référence » ni aucune méthodologie scientifique validée n'existent sur ce sujet. Dans ce cadre, la qualité de la mesure, son suivi et son efficacité sont jugés au cas par cas par l'administration compétente.

- il est compliqué de déterminer si une mesure compensatoire peut servir au titre de différentes procédures (incidences Natura 2000, défrichement, dérogation espèces protégées, ICPE, etc...).

- il est impossible d'évaluer en amont des procédures administratives le coût des mesures compensatoires, ce qui complique l'élaboration d'un business plan par l'industriel.

Articulation des procédures : L'articulation des procédures, au titre de législations et de maîtres d'ouvrage différents, n'est pas toujours fluide et logique. Pour le PLPN 2, le GPMH déposera un permis d'aménager, au titre duquel il sera soumis à étude d'impact (et donc à enquête publique). Les futurs occupants du PLPN 2 seront soumis à PC et à autorisation ICPE, procédures pour lesquelles ils seront également dans l'obligation de réaliser une étude d'impact et une enquête publique.

Mener parallèlement des procédures au titre du permis d'aménager et au titre de l'implantation particulière de SDV pose aussi des problèmes d'articulation. Ce problème ne se posera plus pour les futures implantations, une fois le permis d'aménager obtenu et les aménagements réalisés par le GPMH.

Justification des aménagements : L'étude d'impact impose de justifier la localisation retenue pour le projet et de présenter d'autres sites étudiés mais non retenus, alors que le Code des Ports maritimes inscrit dans les missions des établissements publics « l'aménagement et les gestion de zones industrielles ou logistiques liées à l'activité portuaire ».</td></tr>
<tr><td>x</td><td>Natura 2000</td></tr>
<tr><td>x</td><td>ICPE</td></tr>
<tr><td>x</td><td>Étude d'impact</td></tr>
<tr><td></td><td></td></tr>
<tr><td>Au titre de</td><td></td><td>PLU / SCoT</td><td>Possibilité de construire dans une zone d'aléas M+ toxique grâce à la prise en</td></tr>
</table>

	l'urbanisme	x	SDAGE/SAGE	compte de la hauteur des potentielles fuites de chlore de l'usine voisine (carte des phénomènes dangereux en 3D, et non plus uniquement en 2D)
			PPRN	
		x	PPRT	
	x	Avis de l'Autorité Environnementale		Il sera très difficile, voire impossible pour le GPMH d'obtenir l'avis de l'Ae sur un projet avant la complétion par le GPMH de son Schéma Directeur du Patrimoine Naturel (SDPN), prévue pour la fin de l'année 2013. D'où un possible blocage des projets de développement en cours, comme celui du PLPN 2.
		Disponibilité foncière		
	Autres à préciser :			
Durée de l'instruction				La durée d'instruction de dossiers tel celui du PLPN 2 est **longue et difficilement prévisible**. Ne pas pouvoir indiquer clairement à un industriel la date à laquelle son exploitation pourra débuter est un frein à l'implantation. Le délai nécessaire à la réalisation de l'étude d'impact et à l'obtention de l'autorisation loi sur l'eau peut être estimé à 20 mois, auxquels il faut ajouter 12 mois d'instruction ICPE (autorisation). Ces délais peuvent rapidement riper et menacer ainsi la sécurité juridique d'un projet.
Combien de réunions avec les services de l'État?				Tout au long de la réalisation de l'étude d'impact, des réunions sont prévues avec la DREAL et la DDTM. Avant même le début du travail, 3 réunions ont déjà eu lieu pour cadrer au mieux les grandes étapes et le planning. D'autres sont prévues tout au long de l'élaboration du dossier étude d'impact. Il est à noter que les services déconcentrés de l'État, DREAL et DDTM, sont présents en même temps à ces réunions, ce qui facilite les échanges. Cet état de fait exceptionnel serait à systématiser ; de façon informelle, elle préfigure peut-être ce qui pourrait devenir une sorte de « guichet unique », porte d'entrée unique pour la préparation et l'instruction des dossiers.

18.3 - Synthèse des fiches projet par le GPMH

En réponse à votre mail , je vous prie de trouver ci-joint 5 fiches correspondant à des dossiers d'implantations ou de développement sur la Zone Industrialo-portuaire du Havre qui en l'espèce ont tous abouti.
S'ils ont été confrontés à des difficultés qu'il a été possible de surmonter, il parait souhaitable d'en tirer des enseignements en termes de piste de recherches d'améliorations pour une facilitation des implantations logistiques et industrielles.
Les dossiers et le résumé des difficultés y afférentes sont les suivants :
- **Projet CAPGEL (Groupe SOFRINO SOGENA):** extension d'un entrepôt frigorifique de 24.000m3 en zone M+ risque chimique/ refus de PC car création de 3 emplois / Contact : sébastien.moro@havre-port.fr
- **Projet Parc Logistique du Pont de Normandie 2 / implantation de SDV** : création d'une nouvelle zone d'entrepôts logistiques /procédures multiples / aléas technologiques à proximité (connaissance des phénomènes dangereux et cartographie en 2D) / exigence d'un Schéma Directeur du Patrimoine Naturel / attente du client liée à la mise en application du SDAGE/ délais/ Contact: cyril.chedot@havre-port.fr
- **Projet CARE** / création d'une zone de stockage de conteneurs dangereux / longueur et incertitude sur la durée de la procédure d'autorisation ICPE / perte de client / incertitude sur le contenu du dossier ICPE avec demandes de compléments multiples / Contact: sébastien.moro@havre-port.fr
- **Terminal Multimodal** / application d'une réglementation nouvelle (SDAGE/PPRT) à un projet en cours/ question et nécessité de dispositions transitoires face à une exigence d'application immédiate des textes qui reporte de fait les projets/ interprétation des textes, absence de clarté pour les maîtres d'ouvrage / Contact : pascal.galichon@havre-port.fr
- **Projet ECOMOTION** /problème de localisation/ PPRT/ activités connexes/ gestion économe de l'espace/ Contact : herve.houis@havre-port.fr

Vous trouverez également en annexe une 1ère note d'analyse, concernant certaines des problématiques ci-dessus, avec :
- Un benchmark réalisé par l'INERIS et notamment l'exemple d'ANVERS concernant les délais impératifs dans lesquels les instruction des demandes ICPE et SEVESO doivent être menées
- l'exposé de la démarche collaborative et innovatrice dite RCU-ZI (réponse Collective aux situations d'Urgence) menée par la VDH/CODAH/CCIH/ et le GPMH, en lien avec les administrations et les entreprises, qui vise à mettre en place sous l'égide de l'ORMES (Office des Risques Majeurs de l'Estuaire de la Seine), une organisation pour mieux répondre aux situations d'urgence sur la plate-forme chimique et pétrochimique de la ZIP du Havre, via des mesures organisationnelles (un outil intermédiaire entre le POI et le PPI) pour répondre aux objectifs de la réglementation PPRT, en complément et au-delà des mesures de réduction des risques à la source.
- Des propositions de complément à la note de doctrine « traitement des activités économiques» de mai 2011 (contenu et valeur juridique à préciser)

D'autres productions vous seront adressées ultérieurement sur la problématique des mesures compensatoires environnementales notamment en matière de zone humides, de green banking, de procédures avec des seuils financiers de déclenchement à ajuster, de contradiction entre PPRT/ gestion raisonnée de l'espace/écologie industrielle et nécessaire compacité de la plate-forme, etc.
Les rapports de l'étude INERIS évoqués ci-dessus vous sont adressés par voie postale
Nous sommes à votre disposition pour répondre à vos questions et vous apporter les compléments que cette première production pourrait nécessiter, ainsi que pour toutes mises en contacts qui s'avèreraient nécessaires.
Avec mes meilleures salutations et mon meilleur souvenir.

Pascal POITOU
Directeur du Domaine et
du Développement Territorial
Grand Port Maritime du Havre
Terre plein de la Barre
76067 LE HAVRE
pascal.poitou@havre-port.f

18.4 - La méthode d'élaboration du SDPN du GPMH

Grand Port Maritime du Havre

Service Environnement

02 avril 2013

La démarche d'élaboration du Schéma Directeur du Patrimoine Naturel du GPMH

Le but du Schéma Directeur Patrimoine Naturel (SDPN) :

►Concilier développement économique, social et préservation du patrimoine naturel dans une vision spatialement globale et s'inscrivant dans la durée en définissant un réseau « des infrastructures naturelles » en adéquation avec le développement de l'activité portuaire et industrielle.

Le SDPN comporte 6 principaux objectifs :

►Conserver le patrimoine naturel dans des noyaux de biodiversité identifiés

►Préserver, voire renforcer les fonctionnalités des noyaux de biodiversité ainsi que certaines connexions écologiques eux.

►Gérer (voire restaurer) les milieux à vocation naturelle qui sont des éléments structurant de la trame des noyaux de biodiversité

►Définir les principes d'atténuation des impacts des projets d'aménagements

►Anticiper la définition des mesures compensatoires potentielles

►Développer et partager la connaissance des écosystèmes présents sur la circonscription du port

1. PRESENTATION DE LA METHODOLOGIE D'ELABORATION ET MISE EN ŒUVRE DU SDPN

1.1. Méthodologie générale d'élaboration du SDPN

Sur le territoire de l'estuaire de la Seine, les Ports de Rouen et du Havre se sont répartis spatialement la démarche selon une méthodologie commune :

- la partie pilotée par le GPMR s'étend depuis le barrage de Poses (amont de l'estuaire) jusqu'à la mer en incluant la Seine et fera l'objet d'un découpage par unité écologique fonctionnelle selon les secteurs géographiques concernés
- la partie pilotée par le GPMH se situe sur sa circonscription en rive droite de l'estuaire et inclue les terrains du GPMR situés en Réserve Naturelle Nationale en rive droite du fait qu'ils correspondent à une unité écologique fonctionnelle avec les terrains du GPMH.

En dehors de l'estuaire, le GPMH procède à la même démarche sur le site du port d'Antifer.

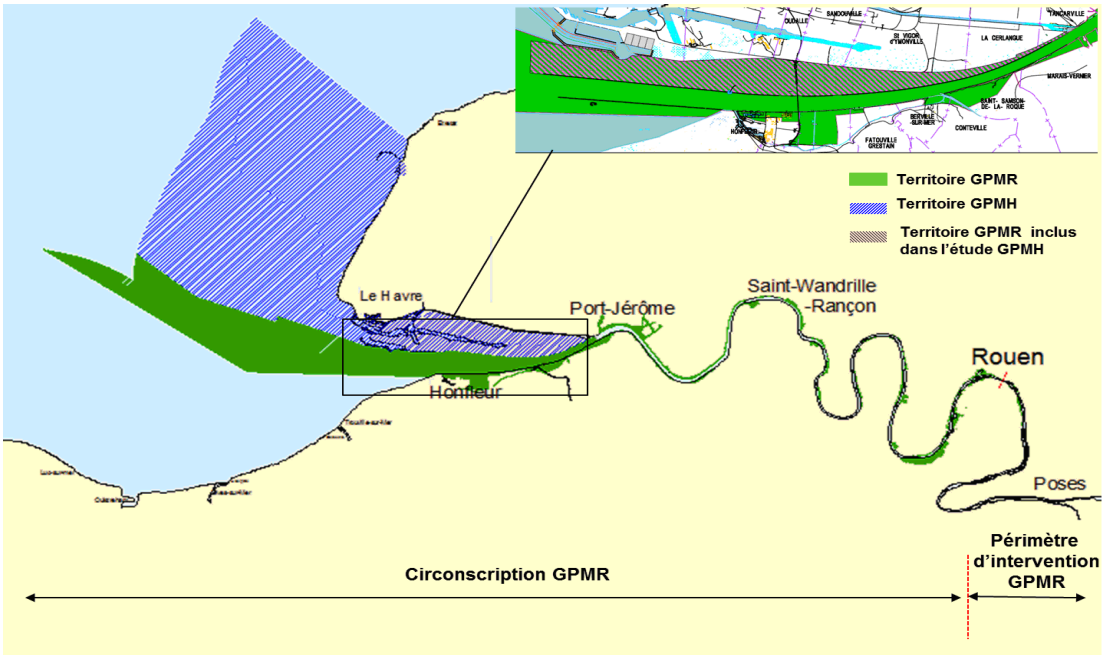


Figure 1 : Les territoires des GPM

L'élaboration du schéma directeur du patrimoine naturelle comporte deux phases distinctes :

- **une phase 1** correspondant au diagnostic environnemental du territoire et à la définition des principaux enjeux en matière patrimonial et de biodiversité. Ce diagnostic est réalisé sur la base des données existantes complétées par des inventaires faunistiques et floristiques sur les terrains ou secteurs le nécessitant.

  Les méthodologies retenues pour la réalisation de ces inventaires ont fait l'objet de concertations et de mises au point avec les gestionnaires d'espaces naturels (gestionnaire de la Réserve Naturelle, Observatoire de l'avifaune,) et des naturalistes locaux pour s'assurer de leur pertinence.

  Les enjeux biodiversité sont définis par l'attribution d'un indice d'intérêt écologique global à chaque entité écologique homogène en fonction de la valeur patrimoniale et écologique estimée (habitat naturel, flore, faune, présence d'espèces protégées…). Cet indice synthétique, utilisable uniquement à l'échelle du territoire portuaire et traduisant une certaine hiérarchisation des enjeux, permet de comprendre le fonctionnement du territoire et de mettre en exergue les sites pour lesquels les enjeux de conservation sont majeurs.

- **une phase 2** correspondant à la synthèse, au croisement des enjeux biodiversité et projets portuaires ainsi qu'à l'élaboration de la stratégie.

  Les enjeux liés au patrimoine naturel sont ensuite mis en regard des nécessités liées au développement des activités portuaires et industrialo-portuaires afin d'élaborer les principaux axes de la stratégie sur le patrimoine naturel.

1.2. Le pilotage de l'élaboration du SDPN du GPMH

Afin de s'assurer de la cohérence entre les démarches des deux ports, un groupe de travail interne aux deux ports est mis en place. Il comporte les services environnement des deux ports, les experts extérieurs : F. Lerat (GPMH) et M. Chaïb (GPMR) et en tant que de besoin les Bureaux d'Études qui accompagnent les GPM.

Un groupe de pilotage comportant des organismes extérieurs au GPMH et qui n'a pas de pouvoir décisionnel est aussi institué. Sa finalité est surtout de s'assurer tout au long de la démarche qu'il n'y a pas de données manquantes et que les réflexions engagées sont en cohérence avec celles qui pourraient être menées par ailleurs sur le même territoire. Il comporte :

- Le GPMR
- La DREAL *(conformément à l'article 9 de l'arrêté espèces protégées du Chantier Multimodal)*
- La DDTM
- La Maison de l'Estuaire (gestionnaire de la réserve Naturelle)
- Le Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres
- Le GIP Seine-Aval (groupement scientifique travaillant sur l'estuaire de la Seine)
- Le PNRBSN (Parc Naturel Régional des Boucles de la Seine Normande)

1.3. validation du SDPN

Le SDPN étant une démarche volontaire, il n'y a pas de validation extérieure formelle du SDPN. Les seules « validations » prévues sont donc internes à travers :

- Le Conseil de Développement
- Le Conseil de Surveillance

Remarque : Les volets 4 (politique d'aménagement et du développement durable du port) et 5 (dessertes du port et intermodalité) des Projets stratégiques des GPM sont soumis à une Evaluation Environnementale (décret du 2 mai 2012). Le SDPN a donc aussi pour ambition de servir de base à cette évaluation environnementale des volets 4 et 5 du Projet stratégique. Cette évaluation environnementale sera soumise pour avis :

- au Conseil de Développement comme instance de concertation « Grenellienne »
- à l'Avis de l'Autorité environnementale
- à la consultation du public (*forme restant à définir*)
- au Conseil de Surveillance qui approuvera le Projet Stratégique
- aux tutelles du GPMH dans le cadre de la mise en œuvre d'un contrat pluriannuel entre GPMH et État, précisant les modalités de mise en œuvre du Projet Stratégique

1.4. Organismes auquel le SDPN sera présenté

Bien qu'ils n'auront pas d'avis formels à fournir, le SDPN sera présenté aux organismes suivants qui sont susceptibles de porter des avis consultatifs sur auto-saisine ou à l'occasion de demande d'avis sur des dossiers spécifiques d'aménagement :

- CSES (Conseil Scientifique de l'Estuaire de la Seine qui a aussi un avis formel à donner sur les aspects environnementaux du Projet Stratégique)
- CSRPN (Conseil Scientifique Régional de la Protection de la Nature)
- CNPN (Conseil National de Protection de la Nature)
- CSRNNES (Conseil Scientifique de la Réserve Naturelle)
- (Autorité Environnementale)

Par ailleurs, le SDPN fait l'objet de présentation à différent organismes intéressés par la démarche.

En pj 1 : liste des présentations de la démarche qui ont déjà été faites

1.5. Le suivi de la mise en œuvre du SDPN

Pour suivre la mise en œuvre du SDPN du GPMH, un bilan annuel sera présenté à un comité de suivi composé de :

- GPMR
- Conseil Scientifique de l'Estuaire de la Seine
- Maison de l'Estuaire
- Conservatoire du Littoral et des Rivages Lacustres (dans le cadre de la convention de coopération en cours d'élaboration)
- GIP Seine-Aval,
- DREAL *(conformément à l'article 9 de l'arrêté espèces protégées du Chantier Multimodal)*
- Parc Naturel Régional des Boucles de la Seine

Ce même bilan annuel sera présenté au Conseil de Développement et au Conseil de Surveillance.

Une présentation conjointe du GPMH et du GPMR de l'état d'avancement annuel de la mise en œuvre des démarches des deux ports pourra aussi être faite annuellement au CCIS.

1.6. La révision du SDPN

Conformément à l'article 9 de l'arrêté espèces protégées du Chantier Multimodal, une révision sera faite tous les cinq ans (*cette révision devra être calée avec l'évaluation environnementale du Projet Stratégique)*.

2. LE PLANNING

La phase 1 (complément d'inventaires faunistiques et floristiques) a démarré en mai 2011 pour s'achever en Mars 2013

La phase 2 a démarré en juin 2012 pour s'achever fin 2013

Le SDPN doit être finalisé pour décembre 2013 (conformément à l'arrêté du Chantier Multimodal) pour permettre en particulier l'intégration de ses résultats dans le cadre de l'élaboration du Projet Stratégique du GPMH.

Par ailleurs, il est prévu qu'un Ecobilan annuel soit établi.

PJ 1 : Présentations faites du SDPN

- Conseil de Développement,
  - présentation de la démarche faite le 16 février 2012
- CSRPN
  - Information de la démarche faite lors de la présentation du dossier de demande de dérogation pour le CMM (9 septembre 2011)
- CNPN
  - Information de la démarche faite lors de la présentation du dossier de demande de dérogation pour le CMM (21 septembre 2011)
- Conseil Scientifique de l'Estuaire de la Seine
  - Information de la démarche faite lors de la séance du 9 novembre 2011
  - État d'avancement de la démarche le 29 juin 2012
- DG Env

- Note commune GPMR +GPMH envoyée le 30 novembre 2011 à la direction des ports
- AURH
  - 16 février 2012 – présentation de la démarche
- DREAL
  - 2 mars 2012 – présentation de la démarche et travail sur SDPN et stratégies institutionnelles
- MNHN (J. Ph. Siblet)
  - Le 26 juillet 2012 – présentation de la démarche
  -

PJ 2 : Textes de référence

Article 9 de l'arrêté espèces protégées du CMM

Article 9 : Schéma Directeur du Patrimoine Naturel

Sur demande du CNPN et afin de développer une approche globale de l'ensemble des impacts directs, indirects, croisés et cumulés, des projets d'aménagements et de développement de l'activité industrialo-portuaire et de leur exploitation, le GPMH accordera une attention particulière à la thématique des espèces protégées dans le cadre de son schéma directeur du patrimoine naturel en cours d'élaboration.

En particulier, il veillera à présenter un diagnostic des espèces protégées présentes, des zonages concernés (espèces, habitats, dynamiques). L'échelle de réalisation du diagnostic sera adaptée à celle des projets de développement. Le schéma croisera ce diagnostic avec les projets de développement du port et définira les modalités planifiées et prospectives de prise en compte de l'environnement par ces projets au regard des espèces protégées (préservation des espèces et des fonctionnalités des milieux et inter-milieux) et le suivi associé. La DREAL sera étroitement associée à l'élaboration de ce schéma.

Dans le cadre de l'élaboration et du suivi de ce schéma, le GPMH veillera à la pertinence et la suffisance des mesures compensatoires décrites dans le présent arrêté et procèdera, le cas échéant, à des études complémentaires et à l'amélioration des dispositions de compensation du présent arrêté.

Ce schéma sera élaboré sous deux ans à compter de la notification du présent arrêté et actualisé tous les cinq ans.

Le schéma sera présenté au conseil national de protection de la nature sur sa demande.

19 - annexe : GPMM

19.1 - Retour sur la concertation continue des bassins Ouest octobre 2012

Retour des GT de la concertation continue des bassins Ouest Octobre 2012

I – Les démarches de concertation et de travail avec le GPMM

Plusieurs démarches sont conduites , à l'initiative du GPMM :

- Concertation Etat – GPMM sur l'aménagement de la zone du Caban ;
- Concertation, au cas par cas et en amont, avec la DREAL/SBEP, dans le cadre de l'évaluation des enjeux de conservation de la biodiversité dans la zone aménageable de la ZIP (il convient également de mentionner l'existence d'un comité "Biodiversité" chargé du suivi de la mise en œuvre des mesures compensatoires des projets autorisés, présidé par le Sous-préfet d'Istres et encadré par un arrêté préfectoral du 1er octobre 2008) ;
- Comité de gestion du Plan de Gestion des Espaces Naturels (PGEN) du GPMM, mis en place en 2008 et qui se réunit tous les ans ; la DREAL/SBEP en est membre ;
- Conseil de développement et les groupes de travail dérivés (au nombre de 5),
- Concertation continue sur le développement durable de la zone industrialo-portuaire de Fos sous l'égide du conseil de développement

Ces démarches ne concourent pas au même objectif (la concertation État – GPMM vise le déblocage administratif et technique des projets, la concertation continue via les GT du conseil de développement vise l'acceptation et le partage d'un projet de développement du GPMM par les acteurs du territoire) mais nécessitent une lisibilité et une cohérence des dires de l'État.

En parallèle, la DREAL alimente la réflexion

1. par le financement d'études et de travaux sur le réseau ferré (contrat de projet État – Région 2007-2013),
   - L'augmentation de capacité et fiabilisation du système ferroviaire de la ZIP de Fos (RFF)
   - Automatisation de la signalisation sur la ligne Lavalduc – Graveleau (RFF)
2. par la maîtrise d'ouvrage des études et des travaux des aménagements routiers sur le réseau national
3. par des études conduites en maîtrise d'ouvrage, L'élaboration d'un schéma de desserte multimodale de la zone industrialo portuaire de la ZIP de Fos, piloté par le STI (CETE Méditerranée, Nikaya Conseil) en étroit partenariat avec le GPMM
4. par la définition en cours d'actions liées à la mise en œuvre du Grenelle sur les territoires, l'Etang de Berre – Golfe de Fos ayant été identifié comme un territoire à enjeux à ce titre. Il est notamment envisagé le lancement d'une démarche interservices de l'Etat pilotée par le sous-préfet d'Istres ayant principalement comme objectifs l'échange d'information et la précision et la déclinaison de l'expression de la DTA sur ce territoire.
5. l'expression à l'attention des acteurs locaux à l'occasion des démarches de planification et de programmation : PLH, PDU, ScoT, en lien avec la DDTM (PAC, avis...)

La DREAL est étroitement associée aux instances de gouvernance du GPMM. Le directeur de la DREAL est membre du conseil de surveillance. La DREAL PACA participe au conseil de développement (le direction adjoint participe aux séances plénières du conseil de développement au titre de membre invité, le STI participe aux groupes de travail du conseil de développement). L'ensemble des productions des groupes de travail du conseil de développement font l'objet d'un suivi en séance plénière du conseil de développement.

II Objectif et démarche mise en œuvre dans le cadre de la concertation continue des Bassins Ouest du GPMM

Lors des débats publics consacrés aux terminaux méthaniers de Fos en 2010, les conclusions des CPDP ont souligné les lacunes persistantes en terme de concertation continue sur le sujet du développement durable du territoire de la zone industrialo-portuaire de Fos.

La concertation continue est pilotée par le Conseil de développement du GPMM, dans le cadre du groupe de travail n°2 « Schéma de développement des bassins Ouest et concertation » présidé par JM Charrier, maire de Port Saint Louis du Rhône.

Le processus de concertation a été lancé officiellement par deux réunions plénières du Groupe de travail n°2 du Conseil de développement le 25 mai et le 18 octobre 2011. Cette démarche a l'ambition de s'inscrire dans la durée, à donner la parole à chaque acteur du territoire et à construire une vision partagée du schéma de développement global du port, des industries portuaires et de leur insertion dans les territoires.

Afin d'engager les travaux en 2012, M. Charrier a mis en place 4 groupes thématiques qui réunissent des techniciens, dont l'objectif est de produire « un diagnostic partagé » sur des thématiques, dont la restitution a lieu le 26 octobre 2012 à Port Saint Louis du Rhône.

- Groupe thématique N°1 : Perspectives économiques, mutations industrielles et co-développement des activités (Gilbert Sandon – Magali Moinier)

- Groupe thématique N°2 : Biodiversité, trames bleues et vertes (Robin Rolland)

- Groupe thématique N°3 : Report modal, transports terrestres et dessertes de la ZIP (Julien Langlet et Magali Moinier)

- Groupe thématique N°4 : Intégration des problématiques avec les territoires riverains (Sébastien Maujean)

Chaque groupe thématique se sera réuni six fois, entre janvier et septembre 2012, pour constituer une matrice forces / faiblesses – atout / opportunité, identifier les points d'accord et de désaccord et les zones de flou et définir des orientations et projets à conduite à court terme.

III – Les éléments à retenir de cette démarche en 2012

Dans les quatre groupes de travail, les participants se sont inscrits librement et participent dans un esprit productif et d'ouverture. Le GPMM se positionne comme animateur en retrait et souhaite faire participer au maximum les membres des groupes de travail (compte rendu, intervention en séance...).

Au préalable, il est important de souligner :

- l'expression libre des acteurs participant aux ateliers (à titre d'illustration, présentation de la vision de la desserte des bassins Ouest par les associations)
- l'effort de remise en question et de pédagogie du port (notamment pour expliquer et justifier les objectifs de trafics et les répercussions environnementales à différentes échelles)
- la représentation partielle de l'ensemble des acteurs du territoire (à titre d'illustration, pas de participation de la ville de Fos sur Mer)
- la faible participation des acteurs économiques à l'exception des GT 1 et 3
- l'hétérogénéité des niveaux d'analyse en fonction des thématiques et des problématiques : quelques analyses objectives pour beaucoup de ressentis, quelques approches prospectives sectorielles pour éclairer l'avenir, des impressions d'enfoncer parfois des portes ouvertes
- la difficulté à venir de réaliser une éventuelle synthèse des différents groupes (à ce titre, la DREAL PACA avait proposé de retenir le titre « vision d'acteur vers un diagnostic partagé »)
- le projet d'aménagement de la zone du Caban a fait l'objet de débat dans la quasi intégralité du GT
- les fortes attentes des associations environnementales (URVN / FNE et NACICCA) de la concertation continue et leur incompréhension de la démarche vu l'absence de « moratoire » pour les projets en cours ou en projet et la validation du projet stratégique actualisée début 2012

Le principal constat est l'absence d'une communauté d'objectifs et d'un destin commun pour faire vivre collectivement la place portuaire.

GT n° 1 : Perspectives économiques, mutations industrielles et co-développement des activités

Les principaux constats sont la faible optimisation des retombées économiques de l'outil portuaire sur le territoire, caractérisé par une forte précarité des populations riveraines, la faiblesse des filières industrielles sur la ZIP de Fos (l'économie dite « circulaire » étant largement sous développée fragilisant le tissu industriel

local), l'importance des industries dites "matures" sur la zone (GPMM positionné sur les moyennes et basses technologies contrairement au GPMH positionné sur les moyennes et hautes technologies).

Pour autant, le territoire offre un outil portuaire présentant de larges réserves de capacité pour le traitement des trafics et offrant des conditions d'accès et de navigation performantes (fluidité du passage portuaire) et une localisation favorable par rapport aux axes de transport et par rapport à l'intégration des fonctions. La recherche de synergie entre la ZIP et les zones d'activités et logistiques des territoires à proximité, notamment pour l'implantation des sous-traitants et co-traitants du port et de PME devrait constituer un enjeu structurant pour réconcilier la place portuaire et son territoire (enjeu fortement porté par le SAN).

La nécessité de dépasser la seule vocation de transit des marchandises du port pour consolider les activités en place paraît plus ou moins faire consensus : différents axes de développement ont émergé :

- les activités portuaires qui génèrent des taxes portuaires liées aux échanges maritimes
- les activités connexes qui soutiennent les trafics maritimes sans nécessairement générer de droit de port pour le GPMM
- les activités non nécessairement liées à l'activité portuaire mais nécessaires ou en lien avec les industries et activités utilisant l'offre portuaire – écologie industrielles et la valorisation des flux

La volonté de développer des espaces logistiques bord à quai, assimilables à des activités industrielles à forte valeur ajoutée, apparaît comme un enjeu pour le GPMM mais reste à l'état d'idée (volonté du port de développer des entreprises de type Daher pour la filière aéronautique, pour d'autres filières et dans l'enceinte portuaire). De ce fait, cet enjeu est difficilement partagé.

GT n° 2 : Biodiversité, trames bleues et vertes

Ce groupe a pêché d'ordre du jour et de conduite de réunion pas très clairs lors de la première séance (ne facilitant pas le "démarrage", les échanges et la compréhension des objectifs et des attendus).

Des présentations un peu "statiques" ont été réalisées à la demande du GPMM :

- une présentation (un peu conceptuelle) par le GPMM de la démarche « Éviter Réduire Compenser »;
- des présentations par les services de l'État (DREAL/SBEP et DDTM/SE) portant sur les réglementations en vigueur en matière de biodiversité et de TVB et sur l'actualité en la matière (Natura 2000, étude d'impact, avis de l'autorité environnementale, doctrine régionale sur la compensation, dérogations "espèces protégées");
- diffusion et commentaires sur la note générale produite par NACICCA et ses partenaires (Marais du Vigueirat, Fare Sud, Au fil du Rhône) : "Santé, cadre de vie, biodiversité et durabilité du développement dans les projets du GPMM" - Collectif - octobre 2011.

GT n° 3 : Report modal, transport et desserte terrestre

Ce groupe de travail regroupe des acteurs économiques (industriels, opérateurs fluviaux et ferroviaires..), associatifs et les représentants des collectivités territoriales (Port Saint Louis, Ouest Provence).

Ce groupe de travail a mis en exergue les difficultés de mettre en œuvre des politiques de report modal, dans le contexte actuel :

- des infrastructures présentant globalement des capacités à court terme suffisantes sous-exploitées ;
- l'importance du volume de trafic, du niveau de service et de la flexibilité des offres fluviales et ferroviaires pour augmenter les parts modales du fret fluvial et ferroviaire ;
- la fragilité du modèle économique (viabilité économique grâce aux aides de l'État) ;
- l'organisation de la chaîne logistique avec le manque de contrôle et de visibilité des chargeurs sur la stratégie des transitaires.

Les acteurs économiques ont souligné à plusieurs reprises l'importance de constituer une communauté d'objectifs pour agir en faveur du report modal.

Il ressort un constat partagé de mieux connecter le port à son hinterland via une desserte terrestre performante permettant de réduire les nuisances sur les territoires traversés. Les acteurs ont pris connaissance des projets à l'horizon 2014 qui apportent une première réponse à l'amélioration du niveau de service de la desserte (modernisation de la signalisation de la section Coussoul – Graveleau qui permettre de tripler la capacité de circulation, réaménagement des ronds points de la Fossette et de Saint Gervais associé à la déviation des poids lourds via les routes portuaires). Cependant des débats émergent quant à l'horizon de réalisation des projets à moyen terme (liaison fluviale, doublement de la voie unique...) visant à améliorer et fluidifier la desserte terrestre, à organiser et à fiabiliser le complexe ferroviaire du Caban et à séparer les circulations fluviales et maritimes dans le Golfe de Fos.

Bien qu'un consensus existe sur la nécessité d'accompagner le développement des infrastructures terrestres nécessaires à la compétitivité de la place portuaire et à l'évacuation des conteneurs maritimes par des modes alternatifs à la route, il n'existe pas de consensus sur les différentes solutions à long terme (tunnel de Montgenèvre, liaison fluviale en fond de darse 2)

Concernant la desserte de la zone, la vision de la DREAL PACA n'a soulevé aucune objection forte.

GT n° 4 : Intégration territoriale – En quoi la ZIP est-elle une bonne voisine ?

Ce groupe de travail est le plus difficile et constitue parfois une sorte de défouloir des riverains et associations contre l'attitude colonisatrice du port et les insuffisances et les incohérences de l'État (PPRt, desserte du port non optimale, investissements insuffisants sur les infrastructures, convention d'Arhus et incinérateur…)

Des débats est ressortie la nécessité d'avoir un même niveau de service dans l'enceinte et hors du port :

- élaboration et mise en œuvre d'un système de déplacement global sur la ZIP en partenariat avec les entreprises, ce dernier devant être ouvert aux populations riveraines (continuité des itinéraires cyclables...) en intégrant les contraintes sécurité et sureté,
- développement d'un ou de centres de vie et de services pour les employés de la ZIP (chauffeurs...) en synergie avec les commerces des communes voisines ,
- continuité des aménagements et des traitements des abords des bâtiments et des sites industriels dans l'enceinte portuaire et hors (élaboration d'une charte paysagère)
- soutien aux activités innovantes en matière d'écologie (développement d'une pépinière pour entreprises innovantes et pour promouvoir les filières vertes dans l'enceinte portuaire), à la création d'un centre de formation logistique et à la promotion d'un tourisme industriel et environnemental.

Il est ressorti la nécessité de réajuster les limites de l'enceinte portuaire aux usages réels (Port Saint Louis) et de penser l'interface ville -port comme à Marseille.

IV – Les suites

L'année 2012 a permis de renouer le dialogue et la confiance avec les partenaires du territoire mais a également généré de nombreuses attentes voire insatisfactions des acteurs locaux (principalement associatifs).

Cette démarche de concertation devrait se poursuivre selon plusieurs leviers :

- une information régulière (en sus d'une information écrite) sur les projets en cours et à venir,
- l'élaboration de la « charte de concertation » pour fédérer les acteurs (définition des objectifs communs du devenir de la ZIP et méthode de travail et de concertation par projet)
- la mise en œuvre de chantier gagnant – gagnant engager autour de projets emblématiques et éventuellement des compléments au diagnostic partagé sur les aspects qui ne font pas consensus,
- la définition de la mobilisation de ces instances dans l'élaboration du nouveau projet stratégique et plus largement quelle démarche de concertation (aucun lisibilité à ce jour)

19.2 - Exemple de fiches sur les projets du GPMM

Projets ayant fait l'objet d'une demande d'autorisation			
Projets stoppés au stade de la concertation préalable			
OIL TANKING		**Projet N°8** **Année :**	2008
Partenariat / acteurs impliqués		**Groupe OIL TANKING**	
Nature des travaux :	*Mettre une croix dans la case*	***Description sommaire du projet :***	
	Quai	*Stockage de produits hydrocarburés raffinés (17 ha)* *Investissement : 280 M€* *Nombre d'emplois :* *Le dossier d'instruction au titre du code de l'environnement et le PC ont été déposés fin 2009 en préfecture mais le projet a été arrêté dans un contexte politico-social « hostile ».*	
	Creusement de bassin		
	Dessertes terrestres		
	Aménagements ZI		
	Bâtiments X		
	Autres, à préciser :		
Inscription du projet dans	CPER	***Commentaires :*** *Projet répondant à l'objectif d'anticipation de la réduction à terme des ressources fossiles et de repositionnement des centres de raffinage au plus près des sites d'exploitation des gisements pétroliers.*	
	Programme global d'aménagement X		
	Projet stratégique du GPM		
	Autres, à préciser :		
Zonage portuaire détaillé au PLU			
Autorisation délivrée (Favorable - Défavorable)	**Fav**	Favorable pour la dérogation à la destruction d'espèces végétales protégées (passage CNPN en décembre 2009), non mis en œuvre à ce jour	
	Déf		
	Loi littoral		
Au titre de l'environnement	x Loi sur l'eau		
	Natura 2000		
	x ICPE		
	x Étude d'impact		

<table>
<tr><td rowspan="6">Difficultés rencontrées sur les thèmes suivants :</td><td rowspan="4">Au titre de l'urbanisme</td><td></td><td>PLU / SCoT</td><td rowspan="4">Les servitudes d’urbanisme inhérentes au terminal méthanier sur la presqu’ile du Cavaou édictées en février 2012 sont de nature à ne plus permettre la réalisation de ce projet considéré comme non connexe aux activités du terminal pétrolier.</td></tr>
<tr><td></td><td>SDAGE/SAGE</td></tr>
<tr><td></td><td>PPRN</td></tr>
<tr><td>x</td><td>PPRT</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Avis de l'Autorité Environnementale</td><td>Sans objet</td></tr>
<tr><td></td><td colspan="2">Disponibilité foncière</td><td rowspan="2"></td></tr>
<tr><td colspan="3">Autres à préciser :</td></tr>
<tr><td colspan="4">Durée de l'instruction :</td><td></td></tr>
<tr><td colspan="4">Combien de réunions avec les services de l’État?</td><td>Comité de pilotage sous l’égide du sous-préfet</td></tr>
</table>

19.3 - Synthèse du GPMM sur ses fiches projet

Le retour d’expérience qui peut être établi de ces neuf projets (localisés sur la carte jointe en annexe) fait apparaitre une véritable efficacité des comités de pilotage instaurés par la sous-préfecture. Il est aussi à signaler qu’un accompagnement des services instructeurs (DREAL, DDTM) tout au long de la phase d’élaboration des dossiers d’autorisation au titre du Code de l’environnement permet de recueillir une recevabilité quasi systématique des dossiers lors de leur dépôt en préfecture.

Le contexte de ralentissement des développements économiques rencontré ces dernières années fait que ces neufs projets sont maintenant relativement anciens ; en particulier, le contexte réglementaire en vigueur lors de l’instruction de ces dossiers ne comportait pas le recueil de l’avis de l’autorité environnementale. De même, les procédures de mise en place des PPRT n’étaient pas achevées.

Depuis, il est effectivement à signaler que la prise en compte de l’avis de l’autorité environnementale se traduit par un allongement de la procédure et donc de la délivrance des autorisations.

Mais surtout, la prise en compte des contraintes inhérentes à la réglementation en faveur de la protection des espaces naturels (Natura 2000), des espèces protégées (loi de1976) et la mise en œuvre des PPRT et PPRN réduit considérablement la disponibilité foncière de la zone industrialo-portuaire du golfe de Fos.

A titre d’exemple, les projets 8 et 9 cités, qui n’ont pas été menés à leur terme lors de leur instruction initiale, ne seraient très probablement plus faisables dans le contexte réglementaire actuel, en dépit de la totale pertinence de leur localisation au cœur de la zone industrialo-portuaire.

Aujourd’hui ces dispositions réglementaires (cartographies jointes) impactant le reliquat foncier après prise en considération des projets en cours d’étude ou d’instruction (Fos 4XL, extension Fos Distriport, terminal méthanier Fos Faster…) se traduisent par la réduction quasiment à zéro des disponibilités foncières de la zone de Fos, hors secteur du Caban Nord sur lequel se cristallise le débat autour du projet de liaison fluviale.

20 - Regroupement des structures scientifiques : extrait d'un rapport CGEDD d'Octobre 2008

Extrait du rapport du CGEDD d'octobre 2008

Face à cette situation la mission identifie et préconise deux actions-clés :

1. le renforcement de la gouvernance de l'estuaire par la mise en place d'un outil fort de gestion, (par création d'un nouveau dispositif ou par évolution des dispositifs existants), outil qui devrait être le lieu unique de pilotage de l'aménagement, avec un triple objectif d'information des acteurs, de coordination des projets, et de décision des politiques à mener. Sur ce dernier point, l'objectif principal devrait être de mettre en place une instance resserrée, fondée sur la participation effective des principaux décisionnaires. Du point de vue de la mobilisation des acteurs sur cet objectif de renforcement de la gouvernance, la constitution d'un pôle de compétence « estuaire » au sein de la préfecture de Région apparaît comme une mesure anticipative et un outil précieux pour l'Etat dans le dispositif recommandé.
2. le regroupement des structures d'expertise scientifique. La mission recommande le regroupement de l'ensemble des comités et conseils scientifiques au sein d'un conseil scientifique unique, qui deviendrait l'instance unique à consulter pour l'ensemble des procédures nécessitant un avis scientifique. Afin de faire face à la diversité des demandes d'avis, et de ne pas alourdir son fonctionnement, ce conseil scientifique pourrait s'organiser selon un système de sections en fonction des sujets à traiter ; sa réunion plénière ayant pour rôle, entre autres, d'arbitrer les éventuelles divergences. Sans doute faudrait-il profiter de la récente loi[34] portant réforme portuaire qui prévoit, dans son article 16, la création d'un « conseil scientifique d'estuaire» pour la Seine, au même titre que les deux autres estuaires.

La mission juge nécessaire et urgente la mise en place de la nouvelle gouvernance préconisée au point 1. Elle préconise que l'Etat prenne l'initiative de cette action.
Afin de rendre cette action plus efficiente, la nomination d'un Haut-fonctionnaire interministériel, placé auprès et sous l'autorité du préfet de région Haute-Normandie, serait un signe fort de l'importance que l'Etat accorde à cet enjeu. Ce Haut-fonctionnaire, doté d'une lettre de mission, aurait pour tâche de mener les consultations nécessaires, d'élaborer et de mettre en place le nouveau dispositif de gouvernance en accord avec l'ensemble des partenaires concernés, (Etat, collectivités territoriales, acteurs économiques, associations de protection de la nature…), ainsi que son organe exécutif. La mise en place de ce Haut-fonctionnaire devrait être l'occasion d'une action de communication pour manifester aux yeux de tous, la ré-implication forte de l'Etat sur la cohérence de gestion de l'estuaire.

Par ailleurs, l'examen des modes de fonctionnement des deux ports autonomes du Havre et de Rouen conduit à souhaiter un renforcement de leurs actions communes dans le domaine environnemental, puisque l'estuaire est commun aux deux établissements. Un groupement d'intérêt économique a certes été constitué qui examine leurs sujets communs, mais la mission préconise que les deux ports créent un groupement d'intérêt public tel que prévu à l'article 106-1 de la loi n°2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire, à charge pour eux d'y associer des collectivités publiques qui leur paraîtraient utiles.

34 Loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire

21 - annexe : analyse comparative en Allemagne, Belgique, aux Pays Bas et au Royaume Uni

Liberté • Égalité • Fraternité
RÉPUBLIQUE FRANÇAISE

MINISTÈRE DE L'ÉCONOMIE ET DES FINANCES
MINISTÈRE DU COMMERCE EXTÉRIEUR

Contributions des Services économiques des pays suivants :
Allemagne, Belgique, Pays-Bas, Royaume Uni,

Juin 2013

ALLEMAGNE

Éléments locaux de contexte :

Les principaux ports en Allemagne sont les ports de Hambourg, Brême, Wilhelmshaven, Lübeck et Rostock. Ils relèvent chacun d'un Land différent: Hambourg, Brême, Basse-Saxe, Schleswig-Holstein, Mecklembourg-Poméranie Antérieure.

La République fédérale d'Allemagne ne joue aucun rôle dans la gestion de ces ports. À l'exception de Wilhelmshaven, les ports les plus importants sont situés dans des villes hanséatiques. Les deux plus grands ports, Hambourg et Brême/Bremerhaven, appartiennent aux deux villes-État. Les ports de Lübeck et Rostock appartiennent aux deux municipalités. Le port de Wilhelmshaven est le seul à appartenir à un Land et non à une ville, le Land de Basse-Saxe.

A) Situation économique des ports

Q1/-Quelle a été, par nature (minerai en vrac, autres vracs, vracs liquides, produits conteneurisés, autres) l'évolution du trafic du/des principaux ports au cours des cinq dernières années ?

Les ports de Hambourg et Brême/Bremerhaven sont largement dominés par le transport de conteneurs. Wilhelmshaven est le plus grand port pétrolier allemand, son trafic de conteneurs se développe depuis la mise en service du *JadeWeserPort* le 21 septembre 2012. Ce port a été construit avec le financement des Länder de Brême et de Basse-Saxe, et sa capacité de manutention potentielle s'élève à 2,7 millions d'EVP (équivalent 20 pieds de conteneurs standard) par an.

L'activité des ports de la Baltique, Lübeck et Rostock, dépend majoritairement des lignes maritimes régulières.

Chiffres des flux de trafic

Hambourg	Total en 2008	Total en 2009	Total en 2010	Total en 2011	Total en 2012
Arrivée de navires	11 889	10 131	9 843	10 106	NA
Conteneurs (en Mio. de TEU)	9, 7	7,0	7,9	9,0	8,9
Marchandises (en Mt)	42,5	36,8	40,3	39,6	39,4
dont liquides en vrac	15,6	14,4	14,1	13,9	14,1
dont solides en vrac	20,3	15,1	19,5	19,4	19,1
dont marchandises diverses (conteneurs, RoRo…)	97,9	73,6	80,9	92,6	NA

(*) Croissance de ces données sur les 5 dernières années

Port de Brême et de Bremerhaven	Total en 2008	Total en 2009	Total en 2010	Total en 2011
Arrivée de navires	9 646	7 485	7 136	7 196
Conteneurs (en Mio. de TEU)	5,5	4,6	4,9	5,9
Part pour Bremerhaven (%)	99,4	99,4	99,6	99,8
Marchandises (en Mt)	74,6	63,1	68,9	80,6
Part de Brême (Mt)	14,6	11,3	13,2	12,9
dont marchandises en vrac	9,1	7,7	8,9	8,7
dont marchandises diverses	5,5	3,6	4,3	4,3
Part de Bremerhaven (Mt)	59,9	51,8	55,7	67,7
dont marchandises en vrac	0,5	0,3	0,3	0,3
dont marchandises diverses	64,8	55,1	59,7	71,1

(*) Croissance de ces données sur les 4 dernières années

Rostock	Total en 2008	Total en 2009	Total en 2010	Total en 2011	Total en 2012
Marchandises (en Mio. t)	27,2	21,5	23,7	22,2	21,2
dont liquides en vrac	4,7	4,0	4,6	2,9	3,0
dont solides en vrac	5,9	5,4	6,0	5,8	5,3
dont marchandises diverses (conteneurs, RoRo…)	0,6	0,4	0,4	0,5	0,5

(*) Croissance de ces données sur les 5 dernières années

Q2/-Y a-t-il eu des aménagements majeurs (construction de nouveaux bassins ou de nouveaux terminaux, de nouveaux chenaux, approfondissement significatif des chenaux existants) ?

L'augmentation des tirants d'eau des navires a obligé ces ports à se développer vers l'aval, en particulier par la création d'un avant-port en eau profonde : Bremerhaven pour Brême et Cuxhaven pour Hambourg.

La construction du port en eaux profondes *JadeWeser* sur le site de Wilhelmshaven, distant de 35 à 40 km du port de Bremerhaven est un aménagement significatif récemment mis en service le 12 septembre 2012. Il s'agit d'un projet commun des États de Basse-Saxe et de Brême. En effet le port de Brême arrivant à ses limites de capacité et se trouvant dans l'impossibilité d'étendre géographiquement les installations existantes, la ville hanséatique a décidé en 2002 de créer avec la Basse-Saxe une société commune, la société d'exploitation du *JadeWeserPort*. Le Land de Basse-Saxe et Bremenports, entreprise privée, détiennent respectivement 51,1% et 49,9% du capital. Concernant l'exploitation du port, le groupe Eurogate a été sélectionné sur appel d'offre européen en mars 2006 dans le cadre d'un contrat d'exploitation de terminal d'une durée de 40 ans. La société du Terminal de conteneur Eurogate Wilhelmshaven est une société commune entre Eurogate (52%), l'armateur Maersk (30%) et la société moscovite National Container Company (NCC, 18%). Le budget des infrastructures portuaires, des liaisons de transport et des surfaces s'élève à 600 M€. La société de *JadeWeserPort* prend en charge les infrastructures adjacentes au terminal (178 M€). L'État de Basse-Saxe supporte seul le coût des infrastructures de base et des axes de transport (420 M€). Après mise à disposition de l'infrastructure, la société exploitant le terminal doit investir 350 M€ dans les superstructures (équipement du terminal).

Au port de Hambourg, le creusement du Chenal de l'Elbe est un aménagement majeur en évolution progressive depuis le début du XIXème siècle. La croissance continue de la taille et du tonnage des navires de commerce a conduit à devoir augmenter progressivement la profondeur de ce chenal afin de permettre l'accès du port de Hambourg à ces navires. Le 6 décembre 2011, la commission européenne, après plusieurs concertations publiques, a validé la mise en œuvre de ce projet d'intérêt général prévoyant d'augmenter la profondeur du chenal à 15,9 m voire jusqu'à 17,1 m sous le niveau de la mer, afin de permettre l'accès au port de Hambourg aux navires de triant d'eau de 13,5 m et jusqu'à 14,5 m en fonction de la marée. Cependant les travaux sont suspendus depuis le 17 octobre 2012 par le tribunal de Leipzig, ayant considéré que le projet pourrait constituer une menace pour l'écosystème.

Q3/-Y a-t-il eu de nouvelles implantations d'entreprises industrielles (liées ou non au système portuaire), ou d'entreprises de logistique ?

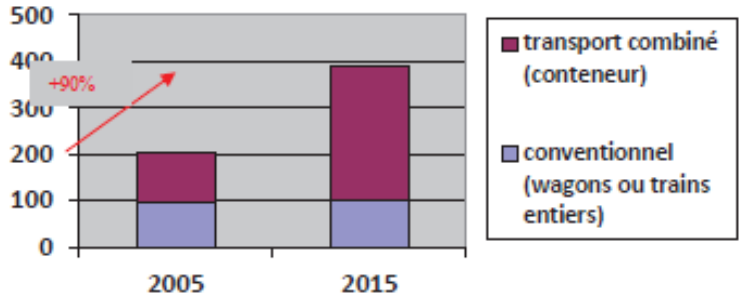
Les implantations d'entreprises industrielles et logistiques sont fréquentes en zones portuaires, même si la philosophie de gestion des ports allemands exclut généralement des prises de participation et des activités commerciales privées. Quelques exceptions existent toutefois. Le port de Rostock s'est associé avec un manutentionnaire privé (société de transbordement du port maritime de Rostock, Seehafen Rostock Umschlaggesellschaft) et une société allemande de transport combiné pour la gestion de son terminal combiné. Le port de Rostock est également sociétaire de la société de conseil ISL Baltic Consult GmbH, détenue majoritairement par LHG.

Plus récemment les ports jumeaux de Brême et Bremerhaven ont battu un nouveau record de trafic en 2012 à 85 millions de tonnes. Cette croissance est tirée par l'activité des conteneurs et les succès à l'export de l'industrie automobile allemande. En effet la logistique automobile est un vrai moteur de croissance : 2,2 millions de voitures neuves ont transité par les quais de Bremerhaven, soit une hausse de 5%, portée par les succès à l'export de l'industrie automobile allemande, en particulier vers la Chine, premier marché mondial. Le site des bords de la Weser consolide ainsi sa place de leader européen sur ce segment.

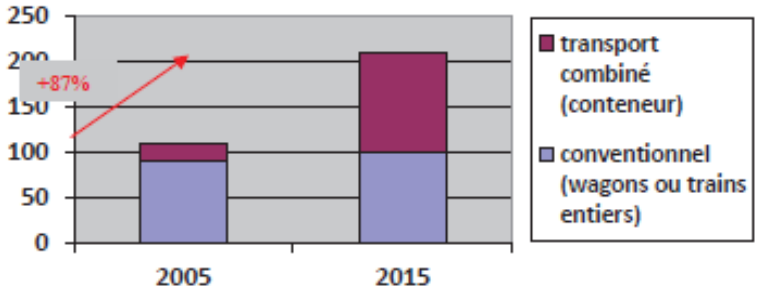
A Hambourg, une coopération existe avec l'association Hafen Hamburg Marketing e. V. (HHM), qui assure la promotion du port. L'association rassemble 230 membres : manutentionnaires, armateurs, entreprises ferroviaires, transport logistique. Parmi eux se trouvent également des sociétés gestionnaires de ports tels que Brunsbüttel, ou de terminaux.

Au-delà de l'intégration développée en amont entre armateurs et manutentionnaires, on observe aujourd'hui une volonté des armateurs ou d'autres acteurs de la place portuaire de contrôler les accès terrestres en aval du port, dans son hinterland. Ces formes d'intégration verticale des services logistiques peuvent être par exemple motivées par la volonté de développer des relations massifiées entre le port et son hinterland de façon à proposer aux chargeurs des accès terrestres moins onéreux. Ces formes d'intégration peuvent alors améliorer la compétitivité du port, et assurer à l'ensemble des acteurs de la place portuaire des débouchés. En outre, cette massification des accès terrestres est également motivée pour des raisons environnementales : pour les autorités publiques, il s'agit alors de développer les modes de transport alternatifs au transport routier. Le port de Hambourg est par exemple l'un des principaux clients de la Deutsche Bahn et le fret ferroviaire détient actuellement 70% du marché du transport des conteneurs transitant par le port. Il faut dire que Hambourg est le principal point d'interconnexion ferroviaire du Nord de l'Allemagne : cinq grandes lignes et deux lignes régionales s'y croisent, assurant des liaisons fréquentes avec Berlin, Hanovre, Brême/la Ruhr, Flensburg/le Jütland, Lübeck/Copenhague et, au-delà, avec les principaux centres économiques européens.

Nombre de trains de marchandises par jour à Hamburg



Nombre de trains de marchandises par jour à Bremen et Bremenhaven



Nombre de trains de marchandises par jour à Lübeck

La Deutsche Bahn AG a élaboré en 2007 avec les ports maritimes un plan directeur pour le trafic ferroviaire dans le « hinterland ». Ce plan met au point des projets à long terme, tels que la construction et l'expansion des lignes de chemin de fer des connexions Nord-Sud, Nord-Sud, le réseau « en Y » de Hambourg - Brême - Hanovre.

La région bénéficie également d'un excellent maillage de canaux reliant entre eux les fleuves, et les mers. Le canal Elbe-Seiten (115 km) permet notamment de relier Hambourg à l'ensemble du réseau fluvial allemand. En l'empruntant, les bateaux de fort tonnage ont accès au Mittellandkanal (326 km), le plus grand canal transversal d'Allemagne. Le Nord-Ostsee-Kanal (99 km) relie pour sa part la Mer du Nord à la Baltique. Le transport routier devrait quant à lui se développer à la faveur de l'amélioration prévue du réseau routier et autoroutier de Hambourg, considéré comme vétuste et insuffisamment développé. Hambourg compte néanmoins plus de 1 700 entreprises de transport routier. Le fret aérien dispose pour sa part d'infrastructures et d'une logistique ultra-modernes (système ELWIS) à l'aéroport, situé à 8 km du centre-ville.

Q4/-Le/les ports et/ou leurs infrastructures d'accès atteignent-ils une saturation en termes de capacité et/ou en terme d'espace foncier disponible ? Si c'est le cas, des mesures sont-elles envisagées ?

Les ports allemands se développent en tenant compte des prévisions de croissance des flux de fret. La capacité actuelle des trois principaux ports à conteneurs du Nord de l'Allemagne, soient Hambourg, Bremen et Wilhelmsshaven est de 15 Mio. EVPs. Elle devrait passer à 22 Mio. EVPs en 2015, et à 42 Mio. EVPs en 2025 selon les prévisions d'un triplement du trafic de conteneurs. Différents procédés sont opérés.

Après la réalisation du CT4 (modernisation de la dernière tranche de terminal de conteneurs), Bremerhaven n'a plus de perspective de développement sur son territoire. C'est pourquoi Bremenports s'est associée au projet JadeWeserPort.

De même, Hambourg est contrainte par l'étroitesse de son territoire : par exemple, la gare de triage de Maschen, au sud de Hambourg, se situe en Basse-Saxe. De fait les projets de développement sont nécessairement le fruit de dialogues entre Länder et État fédéral. Les mesures envisagées par Hambourg pour doubler la capacité sans augmenter la surface nécessaire, consistent à se déployer en hauteur, en développant des procédés de superposition des conteneurs. Au-delà de la saturation en termes de limites géographiques, les ports rencontrent également des problèmes de saturation en termes de capacités ferroviaires. D'importants investissements sont à réaliser pour densifier l'acheminement des marchandises par le ferroviaire. Ces dix dernières années 60 Mrds ont été investis pour la modernisation du réseau ferré et son extension, telles que la densification du réseau à Hambourg sur les lignes Bebra – Fulda et Main – Weser – Bahn – Francfort – Marburg – Kassel. A Hambourg plus de deux millions de conteneurs (EVP) sur l'année 2011 ont été transportés sur les voies du chemin de fer du port, ce qui est un record. La ville hanséatique a ainsi réussi à renforcer sa position en tant que port de chemin de fer de premier plan en Europe. Pour maintenir ce statut, le port de Hambourg a investi 70 millions d'euros dans les plans ferroviaires portuaires en 2012.

B) Aspects stratégiques

Q5/-Le développement des ports est-il l'objet d'un consensus local, ou se heurte-t-il à des oppositions significatives et de quelle origine (partis politiques significatifs ou associations de voisinage, …) ?

Le creusement du chenal de l'Elbe au cours de sa progression a rencontré quelques vives oppositions. Suite à une concertation entre la population en 2007, les communes et les fédérations professionnelles

DG Trésor- Stratégie, études et pilotage
Juin 2013
Service économique régional de Berlin

d'autorisation est simplifiée. La liste des installations soumises à autorisation préalable est fixée par ordonnance gouvernementale avec accord du Bundesrat dans la 4ème ordonnance pour la mise en œuvre de la loi BImSchG (Vierte Verordnung zur Durchführung des Bundes Immissionsschutzgesetzes, Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen, 4.BImSchV3).

Pour les projets donnant lieu à une simple déclaration d'activité, il n'y a pas d'étude d'impact. En revanche, la loi UVP (Umweltverträglichkeitsprüfung) prévoit qu'il doit être demandé au cours de la procédure d'autorisation préalable, pour tous les types de projets d'activité concrets listés par l'annexe 1 de cette loi, de fournir une évaluation des incidences sur l'environnement. Par ailleurs, la loi prévoit que lors de l'établissement de plans et programmes cadre pour l'aménagement du territoire, il doit être demandé de fournir une évaluation environnementale stratégique (strategische Umweltprüfung SUP).

Q8/- En France, les Plans de Prévention des Risques Technologiques interdisent l'implantation de tout bâtiment, y compris industriel, à proximité d'un site à risque. Y a-t-il des documents de nature similaire aux PPRT ? La pratique réglementaire en Allemagne est-elle similaire ou interdit-elle les seules implantations d'habitations ? Y a-t-il des contraintes sur les voies de communication (interdiction de la présence de routes, autoroutes ou voies de chemin de fer) ?

En Allemagne, la prise en compte des risques naturels et technologiques se fait lors de l'élaboration des documents d'urbanisme et de planification par les Länder et les communes. Il n'existe pas de document spécifique à la cartographie et la règlementation des risques technologiques. Pour chaque projet susceptible d'être impacté, la compatibilité du projet avec l'environnement est testée lors du processus d'approbation. Il n'existe pas en Allemagne de servitudes d'urbanisme imposée par l'échelon fédéral aux autorités des Länder et des communes pour la prise en compte des risques.

Q9/- Les problèmes environnementaux sont-ils un frein aux développements des activités et implantations portuaires ? Environnement au sens large : la Directive cadre sur l'eau (2000/60), Natura 2000 et plus généralement les Directives Habitat (92/43) et Oiseaux (79/409). Y-a-t-il eu des contentieux dans ces domaines ? Cela a-t-il occasionné l'abandon de projet ou des retards importants ?

La législation de protection de l'environnement, toujours plus stricte, est l'un des obstacles majeurs à l'expansion des installations portuaires et a déjà abouti à des conflits avec les associations de protection de l'environnement. Les retards provoqués par le thème de la protection de l'environnement ne peuvent jamais être exclus et peuvent parfois durer plusieurs années. Les projets d'expansion dans les zones protégées ne sont généralement pas approuvés. C'est le cas du chenal de l'Elbe comme expliqué précédemment. La présence d'une espèce protégée, dite « Oneanthe conioides », a conduit à plusieurs reprises à des retards pour finalement aboutir à la suspension des travaux.

Q10/- Des actions particulières ont-t-elles été mises en place pour accélérer l'instruction des projets d'installation dans les ports, telles que la mise en place d'un responsable de projet et d'un management de projet (rassemblant tous les services administratifs compétents), ou telles que la simplification de procédures (par exemple, avec la mise en place d'un dossier unique, le cas échéant numérique) ?

En Allemagne, les autorités portuaires ont été expressément mises en place pour assurer la gestion des projets d'installation dans les ports et facilitent leur instruction. Elles jouent le rôle de coordinateur entre les différents acteurs économiques : les exploitant des terminaux, les armateurs, la DB Netz AG…

M

Q11/- Y a-t-il pour le territoire des Ports des documents de planification d'ordre public réalisés, si c'est le cas, sont-ils opposables aux tiers ? En particulier, lorsqu'un zonage a été réalisé prévoyant qu'une surface est réservée pour des activités industrielles et que la définition de ce zonage s'est appuyée sur une étude d'environnement, faut-il ensuite refaire une étude d'environnement lors de la demande de réalisation d'un projet d'entreprise particulier, ou celle-ci est-elle alors considérablement simplifiée, voire annulée ? Ces documents de planification s'inscrivent-ils dans une planification plus large, à plus grande échelle de territoire ?

Le Code fédéral de la construction (*Baugesetzbuch* BauGB) définit le cadre général législatif de la construction et de l'urbanisme, sur lequel les Länder et les communes s'appuient pour exercer leurs compétences en la matière. Le code définit les deux plans directeurs d'urbanisme élaborés par les communes :

- le plan d'usage des sols (*Flächennutzungsplan*) constitue un plan préliminaire d'aménagement proposant une utilisation du sol pour tout le territoire de la commune ;
- le plan local d'urbanisme (*Bebauungsplan*) met en œuvre plan d'usage des sols en fixant des dispositions spécifiques qui en font un document opposable aux particuliers.

Chaque Land dispose également de sa législation propre en matière de construction (*Landesbauordnung*) qui fixe la procédure de délivrance de permis de construire et toutes les conditions y afférentes (autorités de surveillance, normes de sécurité, normes sanitaires…).

À tous les échelons de la planification l'impact environnemental est pris en compte, toutefois le modèle de stratification (Abschichtungsgebot) impose que les examens doivent toujours correspondre au niveau de détail du plan. En général les promoteurs peuvent donc avoir recours à des échelles grossières et doivent toujours fournir des études individuelles conformément aux contenus et conditions des documents.

Q12/- Quel pourcentage de la surface portuaire est consacré à l'environnement (espaces protégés, « compensations », retour à la nature, zones d'aléas) ?

Cette question n'a pas vraiment d'objet sur l'ensemble des ports à l'étude, dans la mesure où en Allemagne les ports sont enclavés dans la ville. Le port de Hambourg par exemple est en proximité immédiate des zones urbanisées et des zones délicates, aucun espace terrestre n'est plus disponible pour l'extension du port, qui s'oriente vers la création d'îlots artificiels sur la mer. Il n'est pas vraiment question d'attribution de surface portuaire.

Q13/- La prévention des risques technologiques se gère-t-elle en stérilisant des surfaces, ou en agrégeant, les unes à côté des autres, des activités « à risque » ? (alternative : répartir le risque avec plus de sites et moins de risque par site ou réduire le nombre de sites concernés par le risque) ?

Le port est essentiellement une zone de concentration d'exploitations potentiellement accidentogènes, notamment par le stockage de l'ammoniac, les réservoirs d'huile. En approuvant les placements individuels, l'autorité compétente doit délivrer une contrepartie financière équivalente aux risques encourus.

Q14/- A-t-on connaissance de projets (de développements portuaires ou d'implantations industrialo-portuaires) abandonnés au cours des cinq dernières années pour des raisons liées aux risques et/ou à l'environnement ?

Comme énoncé précédemment, le creusement du chenal de l'Elbe a été abandonné en 2012 par le tribunal administratif fédéral de Leipzig. La commission européenne avait cependant d'abord considéré fin 2011 que ce projet d'intérêt général pouvait être mis en œuvre, même si les études d'impact ont montré qu'il pouvait y avoir des conséquences négatives sur certains secteurs, en particulier des zones Natura 2000. Ainsi, des dispositions assez contraignantes ont été décidées pour protéger l'espèce « Oneanthe conioides » et un monitoring de 12 mois a été prévu. De plus, un certain nombre de prescriptions, concernant le transfert de cette plante protégée vers d'autres sites ont été prises.

L'opposition d'associations écologistes ont finalement conduit au gel des travaux sine die en attendant un jugement définitif sur le fond.

Le ministre fédéral des transports Peter Ramsauer a estimé qu'il s'agissait « d'une décision catastrophique pour la compétitivité du secteur logistique de notre pays ». Plus globalement, le retard pris dans le creusement du chenal de l'Elbe pourrait pénaliser le port de Hambourg en l'empêchant d'accueillir les navires de plus fort tonnage, et profiter aux infrastructures portuaires concurrentes, en particulier le port de Rotterdam.

BELGIQUE

Éléments locaux de contexte :

En Belgique, la réglementation environnementale relève en premier lieu de la responsabilité des Régions (Bruxelles Capitale, Flandre et Wallonie). Le gouvernement fédéral a conservé la compétence sur certaines matières telles que les normes de produits, le transport des déchets, la protection de l'environnement marin et les radiations ionisantes.[1]

A) Situation économique des ports

Q1/-Quelle a été, par nature (minerai en vrac, autres vracs, vracs liquides, produits conteneurisés, autres) l'évolution du trafic du/des principaux ports au cours des cinq dernières années ?

Trafic dans les ports belges (Source : dernier rapport de la Banque nationale de Belgique pour 2010) :

http://www.nbb.be/doc/ts/publications/wp/wp225En.pdf

cf. annexes n° 1 : Évolution activités ports flamands et n°2 : Statistiques détaillées des ports maritimes

Après la chute de 2009 que seul le port de Zeebrugge a pu éviter, le trafic vers et depuis les ports maritimes flamands (Anvers, Gand) a repris de manière inégale. Le volume des marchandises chargées et déchargées dans le port d'Anvers a augmenté de 13%, grâce à l'augmentation du trafic par conteneurs. Les volumes transbordés dans le port de Gand ont dépassé les chiffres de l'année 2008 (+ 31% en 2010 par rapport à 2009) grâce à une forte hausse du vrac sec. Le port d'Ostende n'a pas réussi à inverser la tendance à la baisse de son trafic et a perdu 8% de son trafic en volumes, en 2010. Le port de Zeebrugge a connu une année exceptionnelle en 2010.

Le trafic de conteneurs dans les ports maritimes flamands a rebondi (+15%) après la chute de 2009. Le port de Gand enregistre la plus forte croissance en 2010, avec une augmentation du trafic de conteneurs d'un tiers. Le poids total de conteneurs chargés et déchargés a augmenté de 17% au port d'Anvers, et de 6% à Zeebrugge (ce dernier n'ait pas subi de perte de trafic en 2009).

Le vrac liquide n'a pas enregistré de baisse en 2009 (+4%) et garde une évolution constante depuis 2005. Le port de Zeebrugge enregistre la croissance la plus soutenue (taux annuel moyen de 12%) et devient négligeable dans le port d'Ostende.

Les transbordements de vrac sec, durement touchés en 2009 (baisse de près de 32%), ont augmenté, sans revenir au niveau de 2008. De 2005 à 2010, le port d'Anvers a perdu une part importante de vrac sec (baisse moyenne annuelle de 6%), de même que Zeebrugge et Ostende, très proches du niveau de 2005.

Concernant le trafic Roll-on roll-off, les ports flamands ont regagné une part de volume en 2009 (+17%), de manière inégale. Zeebrugge amélioré ses résultats mais ni Gand, ni Anvers n'ont retrouvé les volumes de 2008.

Les tendances constatées par la Banque Nationale de Belgique dans son rapport pour 2010 sont globalement confirmées en 2011 et 2012 (cf. annexe2).

[1] La situation du port d'Anvers sera principalement examinée en ce qui concerne les aspects stratégiques et techniques de cette ECI.

Q2/-Y a-t-il eu des aménagements majeurs (construction de nouveaux bassins ou de nouveaux terminaux, de nouveaux chenaux, approfondissement significatif des chenaux existants) ?

Le plan d'investissements à long terme du Port d'Anvers (2010 - 2025) s'élève à 1,6 Md€. L'approfondissement du lit de l'Escaut, afin de permettre à des bateaux de 13 mètres de tirant d'eau de remonter l'estuaire jusqu'Anvers (11 m85 auparavant), est achevé depuis la fin de 2011.

Parmi les aménagements majeurs en cours ou à venir dans le port d'Anvers :

- la construction de l'écluse du dock de Deurganck, la plus grande du monde (début des travaux en novembre 2011, mise en service en 2016), évaluée à 340 M€. Elle bénéficie d'un financement de la BEI à hauteur de 50 %, de la KBC Bank de 81 M€, le solde étant fourni par l'Autorité portuaire d'Anvers et par les autorités flamandes ;
- le tunnel ferroviaire du Liefkenshoek connectant les deux rives qui vise à développer la capacité ferroviaire du port et améliorer les flux de trafic avec la zone Deurganckdok
- l'extension du port (zone de développement Saeftinghe). Le gouvernement flamand a approuvé, en avril 2013, un plan d'aménagement du territoire qui autorise l'extension des installations du port d'Anvers sur 1.000 hectares. Cette approbation permettra l'aménagement du nouveau dock sur la rive gauche de l'Escaut.
- l'Union européenne finance, dans le cadre du programme du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), le projet de second dock dans le secteur du Waasland du port d'Anvers (5 M€).

Q3/-Y a-t-il eu de nouvelles implantations d'entreprises industrielles (liées ou non au système portuaire), ou d'entreprises de logistique ?

Les Grands Ports belges accueillent des activités industrielles qui représentent 115.000 emplois (52% à Anvers et 22% à Gand).

a) Anvers est l'un des plus grands centres chimiques intégrés : 7 des 10 entreprises chimiques internationales ont un site de production (notamment BASF, Air Liquide, Solvay ou Bayer)

La Belgique est l'un des pôles historiques et stratégiques de Total. Le site d'Anvers accueille l'une des six plateformes intégrées du groupe, composée de :

- la raffinerie (la plus grande du groupe et 3ème au niveau européen), d'une importante capacité de stockage et de production (18 millions de tonnes de brut par an).

- 2 unités pétrochimiques : l'usine d'oléfines Fina et de polymères Total Pétrochimie.

Le groupe Total projette de gros investissements à Anvers, de l'ordre de 1 Md€, pour la réorganisation du raffinage et de la pétrochimie.

Outre l'investissement important de Total, le chimiste allemand Evonik Industries va accroître sa production de composant chimique dans son unité du port d'Anvers (+75.000 tonnes, + 20 personnes) en 2015, et installer une nouvelle unité de butadiène (substance utilisée notamment pour renforcer la rigidité du caoutchouc) d'ici 2015.

Concernant l'automobile, le transporteur ferroviaire polonais PKP Cargo envisage l'ouverture d'une ligne entre la Pologne et le port de Zeebrugge, permettant d'acheminer les véhicules Opel Astra construites à Gliwice, en Pologne, depuis la fermeture des usines Opel du port d'Anvers, en 2010.

Énergies renouvelables

Port d'Anvers - Capacité installée en énergie renouvelable

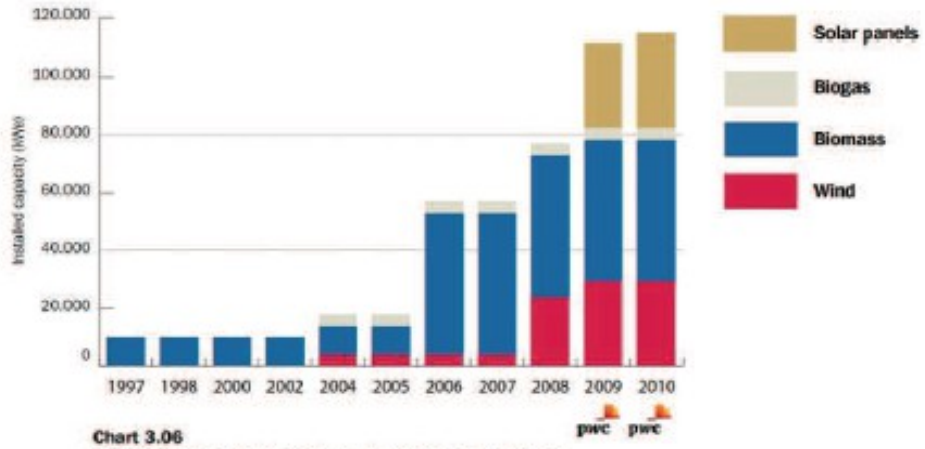


Chart 3.06
Installed capacity of renewable energy (kWe) (source: VREG)

Eolien

Le Port d'Anvers a actuellement deux projets : un parc sur la rive droite de 38 éoliennes (90 MW) et sur la rive gauche de 55 éoliennes, en PPP (Port, la société de développement Left Bank Corporation et la société privée THV Groene Haven).

Modification de la réglementation facilitant la production d'énergie solaire

Jusqu'en 2010, l'administration portuaire était le gestionnaire de son propre réseau de distribution d'électricité (jusqu'à 30 kV). La réglementation a été assouplie en 2010, les concessionnaires étant désormais autorisés à installer des panneaux solaires d'une capacité maximale de 5 MW par installation. La distribution d'électricité a été transférée à des gestionnaires de réseau permettant le développement de panneaux solaires dans la zone portuaire.

Biomasse

Projet de l'autorité portuaire, du groupe chimique Solvay et de l'allemand E.ON, pour la construction d'une centrale de biomasse de 200 à 400 MW.

Émissions atmosphériques

Dans le cadre de son Plan d'action contre les émissions atmosphériques, l'autorité portuaire d'Anvers a introduit un programme de subventions, pour 2012, destiné aux entreprises réduisant les émissions atmosphériques (budget de 400.000 euros - cinq projets sélectionnés)

Q4/-Le/les ports et/ou leurs infrastructures d'accès atteignent-ils une saturation en termes de capacité et/ou en terme d'espace foncier disponible ? Si c'est le cas, des mesures sont-elles envisagées ?

Le port d'Anvers dispose d'espaces fonciers disponibles. Dans sa stratégie, le gouvernement flamand a opté :

- sur la rive droite de l'Escaut, pour la densification et le changement de zonage des friches industrielles ;

- sur la rive gauche, l'expansion du domaine Saeftinghe au nord du port (cf. ci-dessus). L'élaboration d'un cadre pour les entreprises, les investisseurs, les résidents et les agriculteurs est en voie d'achèvement.

Par ailleurs, après la fermeture des usines Opel en 2010, une négociation est en cours avec General Motors sur le rachat des terres de l'usine (90 hectares dans l'embouchure de l'Escaut) pour lesquelles la société du Port d'Anvers a la priorité d'achat.

B) Aspects stratégiques

Q5/-Le développement des ports est-il l'objet d'un consensus local, ou se heurte-t-il à des oppositions significatives et de quelle origine (partis politiques significatifs ou associations de voisinage, ...) ?

Implication de la communauté locale

Le port d'Anvers développe des initiatives pour renforcer et maintenir ces liens avec la communauté locale, à plusieurs niveaux :

- Économie sociale

Les secteurs public et privé du port font appel aux entreprises de «l'économie sociale» : coopératives, mutuelles, associations à but non lucratif, les fondations et les entreprises sociales, pour :
• les activités dans leur propre organisation (aide de cuisine, programmes de formation, etc.) ;

• les projets dans l'administration quotidienne du port (tri du bois, métal et déchets, etc.) ;

• l'entretien du domaine public (nettoyage, gestion de point écologique via Natuurpunt, l'association écologique active à Anvers).

- Dialogue avec les résidents de la région

Obligation est faite par la loi d'organiser des enquêtes publiques dans les processus d'aménagement du territoire pour le port d'Anvers.

Le gouvernement flamand a mis en place le médiateur pour les grands projets d'infrastructure en Flandre, depuis 2009. Il a pour mission de rechercher la conciliation des différentes parties, gouvernement et résidents.

Un certain nombre d'entreprises de l'industrie chimique ont mis en place leur propre mode de dialogue avec les habitants.

À noter que le climat avec les résidents de la zone de Saeftinghe s'est apaisé, après un pic de tension vers 2009. Pour mémoire, l'expansion du domaine portuaire a entraîné l'expropriation des habitants de Doel, la disparition de plusieurs hameaux (Ouden Doel et Rapenburg) qui se trouveront en zone inondable_et la suppression de terres agricoles (une centaine de fermes). Par ailleurs, l'extension du port d'Anvers avait accentué les tensions entre les défenseurs des zones d'intérêt écologique et le monde agricole, de nouvelles terres devant être mises à disposition des agriculteurs lésés.

Q6/-Comment s'organise la concertation politique (élus des différents niveaux d'administration) et économique (grandes entreprises, chambres de commerce) autour des ports et de leurs projets ?

La concertation s'organise au niveau des documents stratégiques : Plan d'aménagement de la région Flandre (ou Wallonie ou Bruxelles selon le cas), projet stratégique du port, puis au niveau de chaque projet, en fonction de son importance, sont organisés un débat public, une enquête publique et des réunions bilatérales de concertation.

Concernant l'extension du port d'Anvers, dans l'analyse du coût social versus les bénéfices économiques, le gouvernement flamand a clairement pris position en faveur de ces derniers. Le volume de fret traité, grâce à l'agrandissement du port, devrait passer d'environ 16 millions de tonnes en 2011 à plus de 25 millions de tonnes en 2020, soit une augmentation de 56%.

C) Sujets techniques et réglementaires

Q7/-La situation réglementaire a-t-elle évolué depuis l'étude comparative sur les installations classées réalisée en 2008 ? Contrairement à la France, les pays du Nord ont la réputation de transposer rapidement mais sans excès de zèle dans le contenu (pas de « sur-transposition ») les directives européennes en matière d'environnement ; cette situation est–elle toujours exacte ?

En Belgique, la situation réglementaire n'a pas fondamentalement changé depuis 2008.

Entreprises soumises à la directive Seveso II en 2013 :

- Région flamande : 275 Entreprises dont 150 Seuil haut, 125 Seuil bas ;
- Région Bruxelles-Capitale : 4 dont 1 Seuil haut, 3 Seuil bas ;
- Région wallonne : 96 entreprises dont 46 Seuil haut, 50 Seuil bas.

La Belgique compte près de 200 installations Seveso de seuil haut sur son territoire. La loi impose à ces établissements d'établir un plan interne de sécurité. En cas d'accident, le gouverneur de la province doit réunir un comité de coordination rassemblant ses experts, la police, les pompiers, la protection civile et la défense. Si la gravité l'exige, le centre de crise gouvernemental prend le relai, sous la tutelle du ministre de l'Intérieur.

Parmi les sites de seuil haut : les zones industrielles de Feluy (Total), Anvers (BASF, ExxonMobil, Eurochem, Umicore, 3M, VOPAK, etc.), le port gazier de Zeebrugge (LNG Terminal, Pemco). Certains sont éloignés de la population, comme celui de BASF Anvers.

Il existe des usines ou entrepôts classés Seveso dans des zones densément peuplées, notamment le site de stockage de carburant de Loukoïl à Bruxelles (seuil haut). Dans un rayon de quelques kilomètres autour de la capitale, les sites d'Henkel et Cytec (à Drogenbos) et Sumitomo (à Machelen) sont les 3 centres de seuil bas.

Le secteur de la chimie belge dit consacrer 10 M€ par an aux exigences de la législation Seveso.

L'étude comparative sur les installations classées réalisée en 2008 portait sur la législation wallonne, légèrement différente de la réglementation de la Région Flandre où sont localisés les ports d'Anvers, de Zeebrugge, de Gand et d'Ostende.

Réglementation environnementale en Flandre

La réglementation applicable en Région flamande concerne le permis d'environnement, le permis de bâtir, l'assainissement des sols et le traitement des déchets d'emballage.

1. Permis d'environnement

Catégorie I

La catégorie I comprend les activités réputées véritablement dangereuses, comme la production de pesticides. Ce type d'activité doit être autorisé par les autorités provinciales. Au terme d'une procédure d'approbation, dans laquelle interviennent plusieurs agences gouvernementales spécialisées, les autorités communales ayant le site d'exploitation parmi leurs compétences statuent sur les conditions d'octroi du permis. La procédure d'approbation comprend une enquête préliminaire sur les effets de l'activité sur l'environnement.

Catégorie II

La catégorie II comprend les activités jugées plus moyennement nuisibles à l'environnement. Ce type d'activités nécessite l'obtention d'un permis avant même le début de l'exploitation.

Exemple :

1. l'entreposage ou le traitement mécanique de ferraille dont le tonnage varie entre 10 et 100 tonnes, ou de véhicules désaffectés à concurrence d'un tonnage compris entre 10 et 100 tonnes
2. l'emploi de transformateurs dont la capacité nominale individuelle dépasse les 1000 kVa

Catégorie III
La catégorie III comprend les activités dont les effets sur l'environnement sont " limités ". Ces activités ne requièrent qu'une déclaration préliminaire aux autorités communales du site d'exploitation futur.

Exemple :

- l'entreposage ou le traitement mécanique de ferraille jusqu'à 10 tonnes au maximum, ou de véhicules désaffectés jusqu'à concurrence de 10 tonnes
- l'emploi de transformateurs ayant une capacité nominale individuelle de 100 kVa à 1000 kVa

Procédure d'approbation

La procédure d'approbation comporte une évaluation de l'impact potentiel sur l'environnement (bruit, pollution des eaux et de l'air, évacuation des déchets et accidents majeurs). Les différentes étapes de la procédure d'approbation sont soumises à des délais. Une procédure similaire ou simplifiée est imposée aux entreprises qui souhaitent modifier des activités autorisées.

Obtention du permis d'environnement

Catégorie I et II

Le permis des catégories I et II fixe :

- les conditions d'exploitation spécifiques
- la durée de validité (jusqu'à 20 ans)
- le moment du lancement des activités (délai maximum : 3 ans)

L'obtention du permis de catégorie I et II s'articule autour des sept étapes suivantes :

- *Étape 1 - Date X*
  Dépôt de la demande de permis d'environnement auprès des autorités provinciales, auprès des autorités communales pour la demande de Catégorie II
- *Étape 2 - Date X + 14 jours au maximum*
  Confirmation de la réception de la demande et du caractère complet de celle-ci. Cette notification marque le lancement de la procédure d'approbation.

- *Étape 3*
  Publication de la demande.
- *Étape 4*
  Avis des autorités compétentes.
- *Étape 5 - Date X + maximum 14 jours + maximum 4 mois (3 mois pour la Catégorie II)*
  Les autorités provinciales statuent sur la suite réservée à la demande d'autorisation. A défaut de décision dans les délais prévus, le résultat est réputé négatif. Une prolongation de deux mois (un mois et demi pour la catégorie II) peut être accordée.
- *Étape 6 - Date X + maximum 14 jours + maximum 3 ou 4 mois + maximum 10 jours = date Y*
  Publication de la décision.
- *Étape 7 - Date Y + maximum 30 jours*
  Toutes les parties concernées peuvent faire appel auprès du Ministre flamand de l'Environnement (auprès des autorités provinciales pour la Catégorie II).

Catégorie III

La procédure se limite à la notification, avant leur lancement, des activités envisagées aux autorités communales.

Les conditions d'exploitation sont disponibles sous www.mina.be/reglementering.html

2. Permis de bâtir

La plupart des travaux de construction, de reconstruction, de démolition et de rénovation de bâtiments nécessitent un permis de bâtir. Il en va de même pour la construction d'aires de stationnement et l'abattage d'arbres. Les modifications mineures aux bâtiments existants et les projets de construction mineurs sont généralement exempts.

Si l'activité envisagée doit également faire l'objet d'un permis d'environnement ou être déclarée, le permis de bâtir est suspendu jusqu'à l'obtention du permis d'environnement ou la déclaration de l'activité.

Procédure d'obtention du permis de bâtir

a) Au niveau communal :

- un accusé de réception écrit est délivré pour les demandes déposées à l'Hôtel de Ville.
- une enquête publique est éventuellement menée et d'autres pouvoirs publics, éventuellement consultés
- le collège du bourgmestre (maire) et des échevins examine la demande et arrête une décision dans un délai de 75 jours à compter de la demande, ou dans les 150 jours au maximum, si une enquête publique s'avère nécessaire.

b) Au niveau provincial (niveau d'appel) :

- dans les 30 jours suivant réception de la réponse, le demandeur peut faire appel de la décision communale auprès de la Députation permanente (bestendige deputatie) du Conseil provincial flamand. La réponse doit lui être signifiée dans les 60 jours (75 si une audience s'avère nécessaire).
- si le permis est accordé et que le gouvernement flamand ne le suspend pas dans les 20 jours, il entre en vigueur
- à défaut de réponse dans les 75 jours, la décision de la commune reste valide ou le demandeur peut envoyer un rappel. A défaut de réaction au rappel dans les 35 jours, le permis de bâtir est accordé, à condition que le gouvernement flamand ne le suspende pas dans les 20 jours qui suivent.

c) Au niveau de la Région flamande (niveau de contrôle) :

- le demandeur peut faire appel contre la décision de suspension auprès du gouvernement flamand. Le Ministre y répond dans un délai de 60 jours (75 jours si une audience s'avère nécessaire)
- la suspension doit être confirmée par le gouvernement flamand dans les 40 jours suivant l'avis y afférent
- en l'absence de réponse du gouvernement flamand dans les 40 jours, le permis peut être exploité

3. Assainissement du sol

En 1995, le gouvernement flamand a publié un décret d'assainissement du sol, qui réglemente les pollutions tant " historiques " (datant d'avant le décret) que " nouvelles " (ultérieures au décret) du sol. Le terme " sol " désigne le sol et la nappe aquifère. Le décret garantit aux éventuels acquéreurs de terrains et autres parties concernées la possibilité d'obtenir des informations sur la qualité du sol.

Les sols concernés

Si le sol ne répond pas à certaines normes environnementales, déterminées par l'usage du site, les " nouvelles " pollutions (c'est-à-dire les pollutions survenues après le 29 octobre 1995) doivent être éliminées. Le but de l'assainissement est de parvenir à une qualité de sol " standard ", qui est déterminée par la comparaison entre un sol pollué et un sol non pollué présentant des caractéristiques identiques.

Toute pollution " historique " (pollution survenue avant le 29 octobre 1995) doit être assainie si elle constitue une menace sérieuse pour l'homme, la végétation, les animaux et/ou les ressources en eau potable. La société publique flamande des déchets (OVAM) ordonne alors l'assainissement du sol concerné.

D'une manière générale, la loi ne se prononce pas quant aux méthodes d'assainissement à utiliser. Il existe une large variété de techniques, qui vont de l'isolation à l'enlèvement, pour des coûts très divers. L'assainissement doit utiliser la " meilleure approche d'assainissement disponible, n'entraînant pas de coûts excessifs " (principe BATNEEC - Best Available Technology Not Entailing Excessive Costs).

Le responsable de l'assainissement

Même s'ils ne sont pas à l'origine de la pollution, l'utilisateur/exploitant et/ou le propriétaire portent la responsabilité de l'assainissement du site et en supportent tous les coûts. Le propriétaire ou l'utilisateur en mesure de prouver la responsabilité d'une partie tierce en la matière, peut exercer un recours contre elle.

Le registre des sols pollués est une base de données contenant des informations sur les terrains. Cet inventaire constitue également un instrument de protection des acheteurs potentiels de sols pollués.

4. Déchets d'emballage

Une obligation de reprise des déchets d'emballage est en vigueur depuis 1997. Elle prévoit le recyclage et la récupération d'un certain pourcentage des déchets d'emballage.

Les sites suivants contiennent des informations complémentaires sur la question des déchets d'emballage : www.ovam.be et www.ivcie.be.

Les sites internet des organisations accréditées sont également intéressants : www.fostplus.be et www.valipac.be.

Q8/- En France, les Plans de Prévention des Risques Technologiques interdisent l'implantation de tout bâtiment, y compris industriel, à proximité d'un site à risque. Y a-t-il des documents de nature similaire aux PPRT ? La pratique réglementaire dans votre pays d'activité est-elle similaire ou interdit-elle les seules implantations d'habitations ? Y a-t-il des contraintes sur les

voies de communication (interdiction de la présence de routes, autoroutes ou voies de chemin de fer) ?

La situation n'est pas comparable avec les PPRT en France.

La localisation d'une construction sur un terrain particulier et les activités autorisées sont déterminées d'abord par le plan de zone, les plans d'application spatiale et les exigences de la planification urbaines d'une zone donnée. Le plan de la zone couvre l'ensemble de la Flandre. Il s'agit d'une responsabilité du Département de l'espace Flandre (Departement Ruimte Vlaanderen).

Du point de vue de l'environnement, pour les entreprises avec un seuil élevé de risques (entreprises SEVESO), il y a des restrictions fondées sur le périmètre de rayonnement de risque :

- Contour 10-5 ne doit pas dépasser les limites du terrain de la société.
- Contour 10-6 doit demeurer dans la zone industrielle
- Contour 10-7 ne doit pas atteindre les emplacements vulnérables, (écoles, hôpitaux, etc.)

En outre la législation environnementale contient des dispositions relatives à des quartiers résidentiels pour le stockage des substances dangereuses de certaines quantités (établissements classés dans la classe 1). Ils doivent respecter une distance de 100 mètres jusqu'à la surface habitable.

Q9/- Les problèmes environnementaux sont-ils un frein aux développements des activités et implantations portuaires ? Environnement au sens large : la Directive cadre sur l'eau (2000/60), Natura 2000 et plus généralement les Directives Habitat (92/43) et Oiseaux (79/409). Y-a-t-il eu des contentieux dans ces domaines ? Cela a-t-il occasionné l'abandon de projet ou des retards importants ?

Dans le cadre d'un programme de 2002 entre les autorités portuaires et Natuurpunt, la société flamande de conservation de la nature pour la gestion de la flore et la faune dans la zone portuaire d'Anvers, il existe un plan spécifique au Port d'Anvers.

Le Plan de protection des espèces (Plan SP) vise à maintenir durablement les espèces protégées et non protégées sur l'ensemble de la zone portuaire. Une fois le plan SP approuvé par le ministre flamand compétent et mis en œuvre sur le terrain, il est possible d'accorder des dérogations à diverses mesures d'interdiction et de protection dans le décret sur les espèces. Les exigences définies par les directives sur les oiseaux et par la Directive Habitat, sont mises en œuvre dans le port maritime d'Anvers, en collaboration avec Natuurpunt.

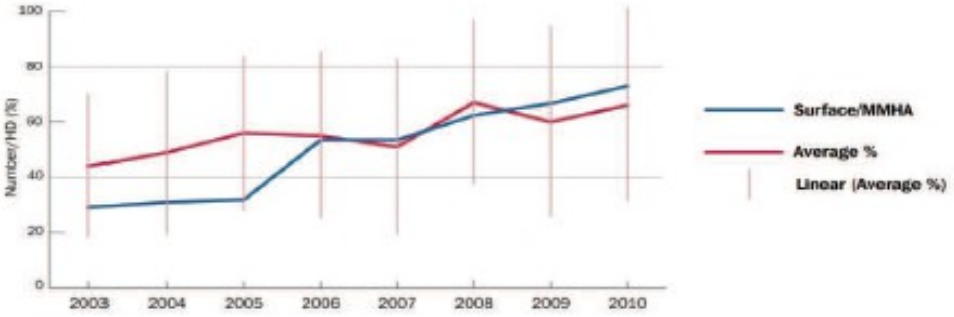


Chart 7..10
Status of conservation Left Bank

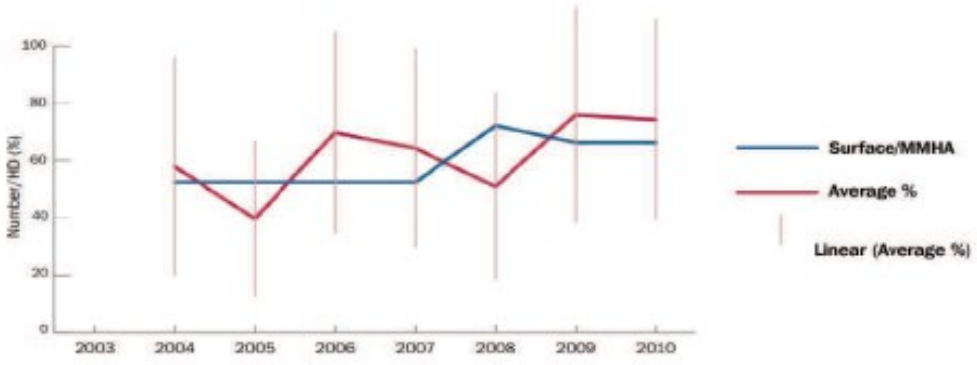


Chart 7.11
Status of conservation Right Bank - Tufted duck Opstalvalley area

Au-delà de la construction d'infrastructure écologique dans la zone portuaire, les zones naturelles sont implantées autour de la zone portuaire. On observe, sur la rive gauche une augmentation continue de la zone naturelle, depuis 2003, et sur la rive droite, une augmentation en 2008 suivie d'une baisse en 2009.

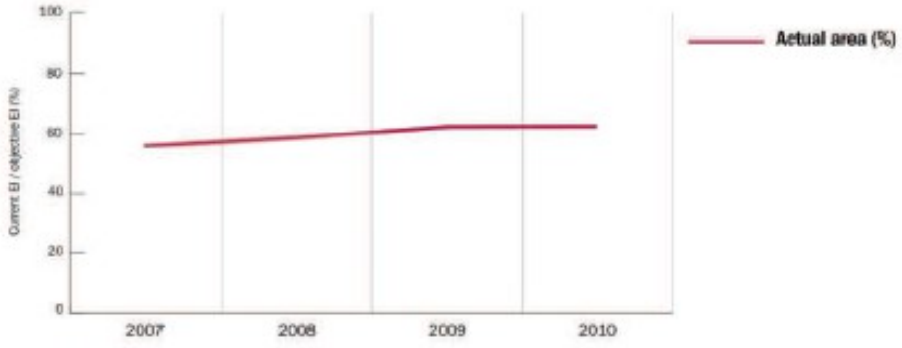


Chart 5.05
Percentage off ecological infrastructure versus the percentage objective (5%)

Une partie de la zone portuaire, placée dans un estuaire favorable au milieu naturel, a été désignée zone spéciale de conservation, au titre de la directive Oiseaux européenne et la directive Habitats (Natura 2000).

Pour les autorités portuaires, il n'y a pas de conflit entre les activités industrielles portuaires et la nature, comme par le passé. L'expansion des activités économiques va désormais de pair avec le développement de possibilités naturelles.

Les autorités portuaires et Natuurpunt ont signé une charte en 2000. L'objectif est de protéger 5% de la zone portuaire maritime d'Anvers, soit 650 hectares.

Q10/- Des actions particulières ont-t-elles été mises en place pour accélérer l'instruction des projets d'installation dans les ports, telles que la mise en place d'un responsable de projet et d'un management de projet (rassemblant tous les services administratifs compétents), ou telles que la simplification de procédures (par exemple, avec la mise en place d'un dossier unique, le cas échéant numérique) ?

Il n'existe pas de procédure connue visant à l'accélération des projets d'installation dans les ports.

Q11/- Y a-t-il pour le territoire des Ports des documents de planification d'ordre public réalisés, si c'est le cas, sont-ils opposables aux tiers ? En particulier, lorsqu'un zonage a été réalisé prévoyant qu'une surface est réservée pour des activités industrielles et que la définition de ce zonage s'est appuyée sur une étude d'environnement, faut-il ensuite refaire une étude d'environnement lors de la demande de réalisation d'un projet d'entreprise particulier, ou celle-ci est-elle alors considérablement simplifiée, voire annulée ? Ces documents de planification s'inscrivent-ils dans une planification plus large, à plus grande échelle de territoire ?

En principe, une fois établis les plans de zone, d'application spatiale et les exigences de la planification urbaines de la zone donnée, il n'est pas nécessaire de refaire une étude d'environnement.

Q12/- Quel pourcentage de la surface portuaire est consacré à l'environnement (espaces protégés, « compensations », retour à la nature, zones d'aléas) ?

Comme indiqué ci-dessus, l'objectif du port d'Anvers de protéger 5% de la zone portuaire n'est pas atteint (stabilisation à 60% de l'objectif depuis 2007).

Q13/- La prévention des risques technologiques se gère-t-elle en stérilisant des surfaces, ou en agrégeant, les unes à côté des autres, des activités « à risque » ? (alternative : répartir le risque avec plus de sites et moins de risque par site ou réduire le nombre de sites concernés par le risque) ?

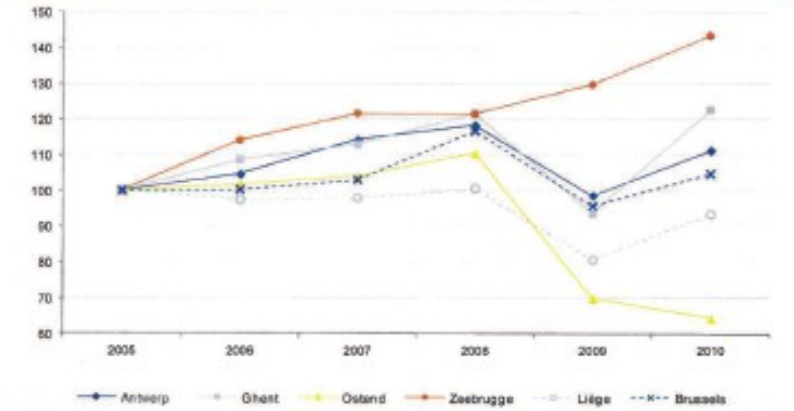
En général, les activités industrielles à risque technologique sont rassemblées dans les ports belges : production sidérurgique d'ArcelorMittal principalement à Liège et Gand, pétrochimie à Anvers et Zeebrugge, etc. La totalité de la production de l'électricité à partir du nucléaire est répartie entre les ports d'Anvers (réacteurs de Doel) et de Liège (réacteurs de Tihange), pour environ la moitié pour chacun.

Q14/- A-t-on connaissance de projets (de développements portuaires ou d'implantations industrialo-portuaires) abandonnés au cours des cinq dernières années pour des raisons liées aux risques et/ou à l'environnement ?

Abandon de la construction d'une centrale thermique par l'entreprise E.ON, dans le port d'Anvers. L'opérateur allemand avait bien obtenu, au niveau fédéral, l'autorisation de production d'électricité mais s'était vu refuser le permis environnemental au niveau local.

ANNEXE N°1

CHART 1 CARGO TRAFFIC IN THE BELGIAN PORTS
(indices 2005 = 100)



Sources: *Jaaroverzicht 2010* of the Vlaamse Havencommissie, Port of Brussels and Autonomous Port of Liège.

TABLE 1 MARITIME TRAFFIC IN THE FLEMISH PORTS IN 2010
(in thousands of tonnes, unless otherwise stated)

	Antwerp	Ghent	Ostend	Zeebrugge	Total	Change from 2009 to 2010 (in p.c.)	Share in 2010 (in p.c.)
Containers	102,540	555	0	26,404	129,502	+ 15.1	49.8
Change 2009 - 2010 (p.c.)	+ 17.5	+ 33.4	-	+ 6.1			
Roll-on/roll-off[18]	3,725	1,539	3,399	12,396	21,054	+ 17.0	8.1
Conventional general cargo[19]	11,128	3,205	123	1,110	15,566	+ 13.7	6.0
Liquid bulk	40,996	4,240	6	7,997	53,238	+ 3.9	20.5
Dry bulk	19,780	17,714	1,410	1,694	40,598	+ 21.8	15.6
TOTAL	178,168	27,256	4,936	49,600	259,961	+ 13.6	100.0
Change 2009 - 2010 (p.c.)	+ 12.9	+ 31.1	- 8.1	+ 10.6			

Source: Jaaroverzicht 2010 of the Vlaamse Havencommissie.

PAYS-BAS

Éléments locaux de contexte :

Nation commerçante, les importations et les exportations ont toujours été des activités structurantes pour l'économie des Pays-Bas.

L'emplacement central du pays dans le Nord-Ouest de l'Europe à l'embouchure de la principale voie navigable de l'Europe et de solides traditions commerciales ont conféré aux Pays-Bas un atout exceptionnel pour l'entrée des marchandises en Europe ; près de 40% du fret maritime de la zone Hambourg – Le Havre (soit plus de 370 millions de tonnes par an) passent ainsi par les ports de Rotterdam et Amsterdam et l'aéroport international de Schiphol est le quatrième pour le fret aérien en Europe. Près de 30% du transport international routier et la moitié du transport fluvial de marchandises européen ont lieu sur le territoire néerlandais.

De ce fait, les Pays-Bas restent considérés comme un lieu idéal d'installation d'opérations logistiques d'envergure continentale, d'autant que le pays est pourvu d'infrastructures de transport et de communication développées et d'une main-d'œuvre qualifiée et multilingue. Et cela constitue pour ce pays, un facteur d'attractivité extrêmement puissant qui ne s'est pas démenti jusqu'ici.

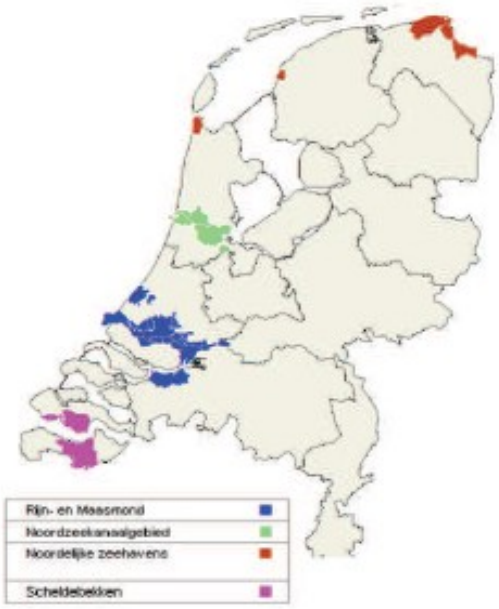
Cependant, cette position doit être maintenue à terme. Le grand défi pour les Pays-Bas est de conserver sa position concurrentielle dans le domaine de la logistique. Le gouvernement néerlandais a ainsi fait de ce secteur l'un des neufs secteurs prioritaires pour l'économie des Pays-Bas.

A) Situation économique des ports

Il y a 15 ports aux Pays-Bas avec liaisons régulières internationales. Les plus importants sont ceux de Rotterdam (387 millions de tonnes), Amsterdam (87 millions de tonnes), Vlissingen / Terneuzen, Moerdijk, Delfzijl et se répartissent au sein de quatre zones portuaires :

4 Zones portuaires néerlandaises :

- Rhin et Meuse (Rotterdam – Schiedam)
- Estuaire de l'escaut (Vlessinguen – Terneuzen);
- Mer du Nord (Delszijl, Eemsmond, Harlingen, Den Helder) ;
- Canal de la mer du nord (Amsterdam, Velsen, Ijmuiden).



Q1/-Quelle a été, par nature (minerai en vrac, autres vracs, vracs liquides, produits conteneurisés, autres) l'évolution du trafic du/des principaux ports au cours des cinq dernières années ?

❖ Rotterdam

Dans un contexte de ralentissement généralisé du trafic maritime, le port de Rotterdam a enregistré une hausse de 1,7% de son activité en 2012 avec 442,1 millions de tonnes de marchandises transbordées. Il demeure le quatrième port du monde en termes de trafic total, le dixième mondial pour le trafic de conteneurs et le plus grand port européen. Le port de Rotterdam estime désormais détenir une part de marché de 37,5 % après une croissance ininterrompue ces cinq dernières années.

Cette croissance s'explique par les livraisons massives de pétrole brut russe qui ont permis d'augmenter de 7,7% les transbordements de vrac liquide (produits pétroliers et gaz liquide) alors que le vrac sec a connu une baisse de 9,6 % (chute de 18% des volumes pour les denrées agricoles, baisse de 11,7 % pour le trafic des aciers et baisse de 3,9 % du trafic charbonnier)

Dans le secteur conteneurisé, les volumes ont porté sur 125,4 Mt de marchandises transbordées (d'EVP), soit un trafic en hausse de 1,6% en dépit de la crise de surcapacités qui sévit.

En 2013, la mise en service de nouveaux terminaux dédiés dans la zone portuaire Maasvlakte 2 devrait se traduire par une forte augmentation du trafic par conteneurs. Au global, le port de Rotterdam anticipe une hausse de quelque 1,8% du trafic en 2013 pour atteindre le cap des 450 Mt.

Évolution des trafics pour le port de Rotterdam (million de tonne) :

	2008	2009	2010	2011	2012
Vrac agricole	10,42	8,3	8,4	9,9	8,05
Minerai de fer	44	23,3	39,9	37,4	32,74
Charbon	28,55	24,8	24,1	26,7	25,28
Autre vrac sec	11,96	10,2	12,3	13,3	12,02
Sous-total des vracs secs	*94,93*	*66,6*	*84,6*	*87,3*	*78,1*
Pétrole brut	100,4	96,4	100,2	92,8	98,32
Huiles minérales	58,57	72,2	77,6	73,4	81,81
GNL	0	0	0	0,56	0,56
Autres vracs liquides	35,02	29,5	31,6	31,7	33,5
Sous-total des vracs liquides	*194*	*198,1*	*209,4*	*198,5*	*214,2*
Conteneurs	106,99	100,3	112,3	123,6	125,4
Roll-on/roll-off	17,90	16	17	17,45	17,91
Other general cargo	7,29	6	6,9	7,7	5,86
Total	*25,19*	*22*	*23,8*	*25,1*	*23,78*
TOTAL	**421,1**	**387**	**430,2**	**434,6**	**441,52**
Part de marché sur le Range Nord			**37,8 %**	**37 %**	**37,5 %**

❖ Amsterdam

Le port d'Amsterdam communique avec la mer du Nord via le canal de la mer du Nord (Noordzeecanal) et les écluses d'Ijmuiden. Le port se déploie le long de ce canal et, grâce aux écluses, n'est pas soumis à la marée. Il couvre près de 3 000 ha. Amsterdam est aujourd'hui le 4ème port européen avec 94,3 Mt de marchandises manutentionnées en 2012, soit une augmentation de 1,6 % par rapport à 2011.

Le transbordement des produits pétroliers a augmenté de 11 %. Ce résulte s'explique en partie par l'implantation d'un nouveau terminal géré par VOPAK. Les transbordements de charbons sont restés stables. Le vrac agricole a chuté de 15 %, de même que le transbordement Ro-Ro qui enregistre une baisse de 36 %.

Néanmoins, l'année 2012 fut une bonne année pour la croisière puisque 145 paquebots fait escale à Amsterdam, totalisant 270 000 passagers (hausse de 18 % par rapport à 2011). De même, les croisières fluviales ont totalisé 322 000 passagers pour 1 382 navires.

Le port d'Amsterdam prévoit une légère croissance en 2013.

Évolution des trafics pour le port d'Amsterdam (million de tonne) :

	2008	2009	2010	2011	2012
Vrac agricole	8,7	7,9	8,9	8	6,9
Minerai de fer	10,4	7,1	9,6	10.2	8,6
Charbon	22,2	18	18,8	20	18,9
Autre vrac sec	9,4	8,4	9,4	8.2	7,5
Sous-total des vracs secs	*50,7*	*41,5*	*46,7*	*46,5*	*41,9*
Pétrole brut	0	0,4	0,2	0	0
Huiles minérales	30,7	35,2	34,7	37,2	41,2
GNL	0	0	0	0	0
Autres vracs liquides	3,1	2,5	2,5	2,2	2,1
Sous-total des vracs liquides	*33,8*	*38,1*	*37,4*	*39,4*	*43,2*
Conteneurs	3,9	1,86	0,8	0,6	0,8
Roll-on/roll-off	1,1	0,6	0,9	0,9	0,6
Other general cargo	5,2	4,6	4,8	5,4	7,6
Total	*10,2*	*7,1*	*5,7*	6,9	7,6
TOTAL	**94,7**	**86,7**	**90,6**	*92,9*	**94,3**
Part de marché sur le Range Nord	**7,9 %**	**8,2%**	**8 %**	*7,9 %*	**8 %**

❖ Zeeland sea port.

Les ports zélandais (Terneuzen et Flessingue) ont enregistré une baisse de leur trafic de près de 4,3 % en 2012. Cette baisse résulte en partie de la fermeture de plusieurs unités de production au sein du complexe industrialo-portuaire mais également la forte chute des transbordements de vrac agricole.

Évolution des trafics pour les ports de Zeeland (Terneurze et Flessingue) (million de tonne) :

	2008	2009	2010	2011	2012
Vrac agricole	1	1,3	1,8	2	0,9
Minerai de fer	1,1	0,5	1	1,1	0,7
Charbon	4,4	3,9	4	4,7	4,8
Autre vrac sec	5,7	4,9	5,1	5,3	5,6
Sous-total des vracs secs	*12,2*	*10,6*	*11,9*	*13,2*	*11,9*
Pétrole brut	0	0	0	0	0
Huiles minérales	7,9	8,3	8,6	9,6	9,2
GNL	0	0	0	0	0
Autres vracs liquides	3,1	2,7	3,3	3.2	2,8
Sous-total des vracs liquides	*11*	*11*	*11,9*	*12,8*	*12*
Conteneurs	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,2**	**0,2**
Roll-on/roll-off	**2,3**	**1,5**	1,6	1,6	1,5
Other general cargo	7,6	5,7	7,4	7,8	8,3
Sous-total	*10,1*	*7,4*	*9*	*9,4*	*9,6*
TOTAL	33,3	29	33	35,5	34
Part de marché sur le Range Nord	**2,8 %**	**2,8 %**	**2,9 %**	3 %	**2,9 %**

Q2/-Y a-t-il eu des aménagements majeurs (construction de nouveaux bassins ou de nouveaux terminaux, de nouveaux chenaux, approfondissement significatif des chenaux existants) ?

Les aménagements majeurs au sein des zones portuaires néerlandaises ont trait à l'amélioration de l'accessibilité de l'hinterland ou au développement des capacités pour le trafic de conteneurs.

❖ Projets en lien avec l'accessibilité de l'hinterland :

Les projets de desserte figurent dans les toutes premières priorités des ports néerlandais, notamment dans le contexte d'une saturation croissante du transport routier :

Construction de la ligne de Betuwe

La ligne de la Betuwe longue de 160 km est exclusivement affectée au transport de marchandises. Elle relie le port de Rotterdam à la frontière allemande. Sa mise en service a eu lieu le 16 juin 2007. Le coût du projet fut estimé à environ 5 milliards d'euros. Elle est 'exploitée par la BREM (BetuweRoute Exploitatie Maatschappij), joint-venture entre ProRail, (50 %) et les ports de Rotterdam (35 %) et d'Amsterdam (15 %).

Agrandissement de l'A15

Dans la perspective du développement du port de Rotterdam et notamment de sa capacité avec l'extension Maasvlakte 2, l'autoroute A15 desservant la majeure partie des installations portuaires de Rotterdam est en cours de rénovation (agrandissement et nouveaux ponts aux endroits problématiques). Les travaux devraient s'achever en 2015 pour un coût total de 1,3 md €.

« Container Transferium à rotterdam »

Dans le cadre du plan d'urgence pour le Randstad destiné à traiter de manière efficiente les problèmes d'accessibilité de la région, le port de Rotterdam s'est doté de Container Transferia aux alentours du port afin de réduire progressivement la part du trafic routier sur l'A15 (autoroute desservant le port de Rotterdam), engorgée, en transférant une partie des flux de conteneurs vers la navigation intérieure. Les flux sortant peuvent ensuite emprunter la route, les voies navigables ou les voies ferrées.
Le premier transferium, situé à Alblasserdam et d'une superficie de 6,5 ha permettra à terme de traiter 200 000 EU, alors que le volume total de conteneurs traité actuellement par le port de Rotterdam est de 10 millions de TEU. Sa mise en service est prévue pour 2014.

Construction d'une deuxième écluse pour l'entrée dans le port d'Amsterdam

L'accès au port d'Amsterdam depuis la mer du nord passe par une écluse au niveau d'Ijmuijden. Cette écluse, vieille de 80 ans, ne permettra pas, selon les prévisions, d'absorber l'accroissement du trafic du port entre 2010 et 2020 et n'est pas adaptée aux navires modernes. Le projet de construction d'une deuxième écluse est donc à l'étude depuis 2007, par l'agence d'exécution du ministère des transports et voies d'eau, le RWS. Cette nouvelle construction pourrait mettre de 7 à 9 ans pour voir le jour et coûter entre 650 et 800 millions d'euros. Le montage financier de ce projet n'est pas encore arrêté, notamment le partage entre la région (ville région d'Amsterdam), la Province d'Hollande du Nord et le gouvernement, et un montage en PPP n'est pas exclus. Le projet figure parmi les projets à l'étude dans le cadre du fonds néerlandais pour les infrastructures – MIT (équivalent de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)), suite aux recommandations positives du CPB (Central Planning Bureau).

Écluse pour le port de Terneuzen (Ports de Zeeland)

Suite à un accord intervenu en mars 2012 entre les autorités flamandes et néerlandaises, la construction d'une nouvelle écluse à Terneuzen devant permettre l'accès des navires de plus de 80.000 tonnes au port maritime de Gand est à l'étude. Les travaux devraient débuter en 2015 et les premiers navires devraient emprunter l'écluse en 2021. Le projet devrait coûter un milliard d'euros. Les Pays-Bas débourseront 141,9 millions d'euros, la Flandre et les entreprises portuaires de Gand le reste. La construction de l'écluse entrainera également l'ajustement du canal de Gand.

Pour mémoire : ligne ferroviaire du IJzeren Rijn (le Rhin d'acier)

Le Rhin d'acier (IJzeren Rijn en néerlandais, Eiserner Rhein en allemand) est une ligne de chemin de fer dédiée au transport de marchandises reliant le port d'Anvers (Belgique) à Mönchengladbach (Allemagne) via Neerpelt en Belgique et traversant le territoire néerlandais par Weert et Ruremonde.

Afin d'améliorer l'accessibilité du port d'Anvers et de créer un itinéraire ferroviaire performant, parallèle à celui de la ligne de la Betuwe, les autorités belges sont demandés la réouverture de la ligne, dont un tronçon est fermé à tout trafic depuis 1991.

Ce projet a peu de chances d'aboutir étant donné le peu d'empressement des autorités néerlandaises à le concrétiser.

Pour mémoire : approfondissement de l'Escaut

Le parlement néerlandais a ratifié en août 2008 les quatre traités de l'Escaut, dont un des points concerne les travaux d'approfondissement de l'Escaut qui doivent permettre de résoudre les problèmes rencontrés par 70% des navires (jusqu'à un tirant d'eau de 13,10 mètres) pour naviguer sur l'Escaut à partir du port d'Anvers lors des marées basses.

❖ Projets en lien avec le développement des capacités de trafic :

Maasvlakte 2

L'aménagement majeur au sein des ports néerlandais est la construction de **Maasvlakte 2**. Cette extension vise à créer une nouvelle zone d'activités portuaires et d'industries sur environ 1 000 ha, en relation directe avec les eaux profondes de la mer du Nord (plus de 20 mètres), en agrandissant l'actuel Maasvlakte 1,(créé dans les années 70) à l'embouchure de la Meuse.
A terme, cette extension permettra un doublement de la capacité de traitement de conteneurs du port de Rotterdam, soit de 19 à 36 millions d'EVP. Le nombre annuel de bateaux pouvant transiter par le port devrait passer de 34.000 actuellement à 57.000 en 2035.

Après cinq ans de travaux, l'aménagement de la première phase de l'extension du port de Rotterdam est achevé. Gagné sur la mer, ce chantier a permis d'aménager d'ores et déjà 700 hectares de terrains, 11 km de digues, 3,5 km de quais, 24 km de voies routières et 14 km de voies ferrées. S'ajoutent 560 hectares de bassins maritimes. D'ici fin 2014, ces nouvelles capacités en eaux profondes accueilleront deux terminaux opérés par Rotterdam World Gateway fruit et par APM Terminals. Au total, cette extension représente 2.000 hectares gagnés sur la mer pour un coût qui pourrait être inférieur aux 3 milliards d'euros prévus initialement.

Construction d'un nouveau terminal conteneurs à Westerschelde (Ports de Zeeland)

La construction du terminal à conteneurs de l'Escaut occidental (Westerschelde Container Terminal) permettra au port de Zélande d'intégrer un réseau de fournisseurs de services logistiques dédié à l'entreposage et la distribution en Europe.

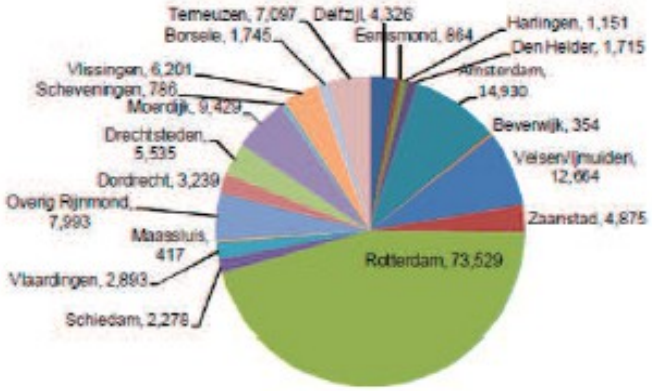
Ce nouveau port est relié directement à l'Escaut occidental. Il est construit par Zelande Sea port en coopération avec le port de Rotterdam. Le terminal à conteneurs devrait avoir à terme une capacité de traitement de 2 M d' EVP.

La première phase du projet qui s'est achevée en comprend un quai d'une longueur de 900m, un parc maritime de 54 ha pour une capacité de quelque 900,000 EVP par an. Le cout de construction du nouveau terminal est estimé à 200 M d'euros.

Q3/-Y a-t-il eu de nouvelles implantations d'entreprises industrielles (liées ou non au système portuaire), ou d'entreprises de logistique ?

Les zones portuaires aux Pays-Bas sont des espaces dynamiques, en constante évolution. Elles accueillent près de 2 974 entreprises dont 1 249 ont des activités en lien avec la logistique. Les emplois directs généras par les ports néerlandais étaient de 162 023 personnes en 2010.

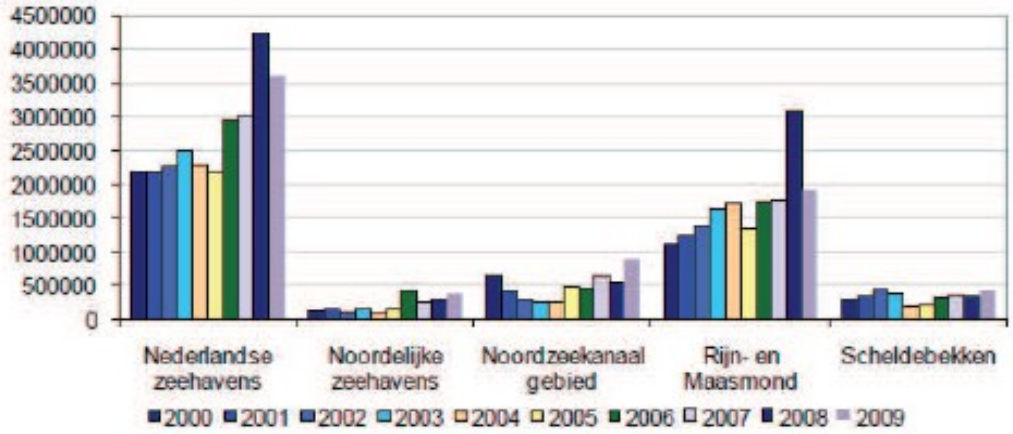
Emplois directs générés par les ports néerlandais :



Source : Haven Monitor 2010 – Eramus Universiteit Rotterdam (mai 2012)

Ces entreprises ont investi dans les activités directement en lien avec les installations portuaires en 2009 près de 3,598 Mds d'euros dont près de 57,8 % pour l'industrie, 3 % pour le commerce de gros, 37 % pour le transport et la distribution et % pour les services aux entreprises et l'administration publique.

Evolution des investissements privés au sein des zones industrialo-portuaires néerlandaises



Source : Haven Monitor 2010 – Eramus Universiteit Rotterdam (mai 2012)

Par ailleurs, les ports néerlandais ont généré en 2010 une valeur ajoutée directe de 21,85 Mds d'euros, soit 3,7 % du PIB des Pays-Bas. Celle-ci a augmenté de 51,7% entre sur la période 2002-2008 mais la crise économique a ramené la croissance sur la période 2002 à 25,2 %
Les zones portuaires du canal du Nord (Port d'Amsterdam) et de Zeeland ont eu les plus fortes croissances avec 36,8 % et 47,1 % sur la période 2002-2010.
La zone portuaire Rhin-Meuse, au sein de laquelle est implanté le port de Rotterdam, génère 63,3 % de la valeur ajoutée totale contre 17,1 % pour la zone portuaire du canal du Nord.

Valeur ajoutée directe et indirecte des ports néerlandais :

En millions d'euros		2002	2004	2006	2008	2009	2010	Taux de croissance 2010/2002
Valeur ajouté des directe ports néerlandais	Zone Nord	911	1058	1222	1314	1040	1163	27,6 %
	Zone du canal du Nord	2730	3239	3841	4015	3472	3735	36,8 %
	Rhin et Meuse	11691	12955	15077	17608	13410	13834	18,3 %
	Delta de l'Escault	2120	2525	2908	3387	2538	3119	47,1 %
	TOTAL	**17 452**	**19 777**	**23 048**	**26 477**	**20 460**	**21 850**	**25,2 %**
Valeur ajouté des indirecte ports néerlandais	Zone Nord	482	556	580	617	568	604	25,3 %
	Zone du canal du Nord	1491	1618	1976	2250	1876	2028	36 %
	Rhin et Meuse	5892	6262	7394	8884	7723	8736	48,2 %
	Delta de l'Escaut	1242	1326	1714	2057	1744	1899	52,8 %
	TOTAL	**9 107**	**9 762**	**11 664**	**13 808**	**11 911**	**13 267**	**45,6 %**

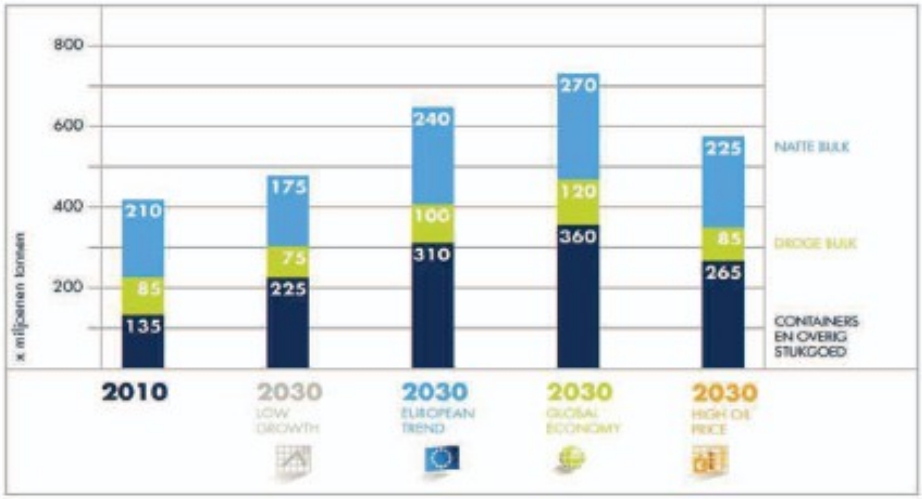
Source : Havenmonitor 2010 – Eramus Universiteit Rotterdam (mai 2012)

Q4/-Le/les ports et/ou leurs infrastructures d'accès atteignent-ils une saturation en termes de capacité et/ou en terme d'espace foncier disponible ? Si c'est le cas, des mesures sont-elles envisagées ?

Les ports néerlandais ne sont pas menacés par une saturation en termes de capacité, ni en terme d'espace foncier disponible.

Le port de Rotterdam dans sa vision à l'horizon 2030 prévoit différents scénarii de croissance pour ses activités et trafics portuaires. Le scénario le plus favorable conduirait à une augmentation de 57 % des trafics par rapport à 2010 pour atteindre 750 millions de tonnes en 2030.

Prévision de trafic pour le port de Rotterdam à l'horizon 2030 en fonction des différents scénarii de croissance.



Source : Port compass 2030 – Rotterdam Port Authority

De même, le port d'Amsterdam ambitionne d'atteindre 125 M de tonnes en 2020 et 152 M de tonnes en 2040. Néanmoins les espaces disponibles au sein du port d'Amsterdam étant restreints, la croissance du port n'est envisageable qu'avec une meilleure gestion de l'espace disponible.

Par ailleurs en tant que piliers de la compétitivité des Pays-Bas, les ports néerlandais bénéficient d'une attention spécifique de la part des pouvoirs publics. Ces derniers ont notamment ancré leur rôle stratégique et catalyseur de l'économie néerlandais au sein des documents de planification stratégique dont le dernier a été publié en 2012.

B) Aspects stratégiques

Q5/-Le développement des ports est-il l'objet d'un consensus local, ou se heurte-t-il à des oppositions significatives et de quelle origine (partis politiques significatifs ou associations de voisinage, ...) ?

Les ports néerlandais font l'objet d'un consensus local et national. Aujourd'hui, il génère directement près de 1,9 % de l'emploi national (162 023 salariés) pour une valeur ajoutée directe de 21,8 Md d'euros (2010) soit près de 3,7 % du PIB. De même, les emplois indirects sont évalués à 105 908 personnes (1,2 % de l'emploi national). La valeur ajoutée indirectement créée par le port est de 13,3 Md d'euros (2010) soit 2,3 % du PIB.

Le développement des activités portuaires et des fonctions sont donc essentiels à la prospérité de des Pays-Bas. De ce fait, il n'existe pas d'oppositions significatives aux développements de ceux-ci et les associations environnementales ou de voisinage collaborent avec les autorités portuaires ou avec les différents échelons administratifs pour parvenir à un développement économique durable. Cette concertation a lieu dès l'élaboration des documents de planification stratégique dédiés l'aménagement du territoire. Aussi, quelques soient la typologie des activités industrielles, il n'est pas rare de voir des positions très constructives de la part des riverains lors des réunions d'information publique. A titre d'exemple, ci-dessous figurent deux citations ont été tirés des minutes des réunions publiques organisées par le Port et la municipalité de Rotterdam lors de la présentation de la stratégie 2030 du port :

« Le Port ! La région autour du Rijnmond » est le cœur de l'économie néerlandaise, on peut être fier de ça et on doit en être fier. Et c'est pour cela que nous devons donner la possibilité à la ville de grandir encore plus. Rotterdam est une ville culturelle créée par ces habitants et c'est sa mentalité : pas de mots, mais des actes »

« Le Port, le cœur tumultueux de l'économie des Pays-Bas avec belle ligne de toits. A Rotterdam, on travaille au lieu de bavarder ... »

Ces paroles de citoyen ne sont pas anecdotiques. Elles reflètent l'état d'esprit de la population et elles sont entendues également autour de l'aéroport de Schiphol. Il existe aux Pays-Bas une véritable conscience citoyenne eue égard au développement économique.
C'est également cette approche « bottom –up » qui est systématiquement privilégiée , une des composantes du « polder model » , dans la concertation qui conduit à l'élaboration des grands plans de développement.

Q6/-Comment s'organise la concertation politique (élus des différents niveaux d'administration) et économique (grandes entreprises, chambres de commerce) autour des ports et de leurs projets ?

L'état néerlandais est fortement impliqué dans la politique portuaire nationale étant donné que les ports sont les points d'ancrage de l'économie néerlandaise et qu'il est de sa responsabilité d'assurer :

Des Pays-Bas compétitifs, accessibles, vivables et sûrs. Il a donc conservé la maitrise de la déclinaison opérationnelle de la planification stratégique autour des mainports (Rotterdam, Amsterdam). Cette déclinaison opérationnelle se fait néanmoins en relation avec les autorités portuaires et administratives locales.[2]

En effet, les sociétés portuaires sont en grande partie détenues par les municipalités et leur mode de gestion est celui du 'landlord', selon la classification des modes de gestion portuaire établie par la Banque Mondiale.

A titre d'exemple, le port de Rotterdam autofinance ses frais de fonctionnement, la construction de voies d'accès à l'intérieur du domaine portuaire, d'écluses, l'entretien et le renouvellement des bassins et des quais, et ne reçoit aucune aide directe du gouvernement.

L'autorité portuaire sert, en outre, de levier à l'investissement dans le cadre de sa mission d'équipement et de modernisation des infrastructures (terminaux de transbordement). Elle cherche, par ses investissements, à diminuer le coût d'entrée des entreprises. Certains ports allemands et belges estiment d'ailleurs que le port de Rotterdam a mis en place des modalités de soutien critiquables. Ils citent à cet égard la méthode qui consiste à édifier, par exemple, de nouveaux terminaux en finançant une partie de la superstructure et des équipements de manutention, investissements qui devraient normalement être à la charge de l'exploitant. Dans cette technique dite du « préfinancement », cet investissement de l'autorité portuaire est amorti sur plusieurs années par les droits payés par l'entreprise exploitante. Ces informations, de nature contractuelle, ne sont cependant pas disponibles et ces affirmations n'ont pu être vérifiées.

De son côté, l'État prend en charge le financement des infrastructures d'intérêt national (chemins de fer, canaux, routes...). L'État est responsable et finance le réseau d'autoroutes, de voies ferrées et navigables, ainsi que les accès maritimes du port. Cependant, l'autorité portuaire peut contribuer au financement de l'extension des accès maritimes et du supplément de dépenses d'entretien qui en résulte, c'est le cas du Port de Rotterdam, à hauteur du tiers du coût initial. L'État, en tant que propriétaire des accès maritimes, assure la construction et l'entretien des chenaux d'accès. En ce qui concerne la signalisation maritime, celle-ci est la responsabilité de l'État. L'État finance les deux tiers des coûts initiaux mais en assure la totalité de l'entretien. Enfin, au niveau des digues et des jetées, l'État assure les deux tiers des investissements et de la maintenance.

Les décisions d'investissement sont caractérisées par un souci permanent de recherche du consensus dans une perspective de planification à long terme. En outre, qu'il s'agisse de projets d'investissement, des infrastructures ou des services portuaires, l'autorité portuaire et l'État associent progressivement le secteur privé au développement du Port de Rotterdam. A ce titre, des projets faisant intervenir des contrats de type partenariats publics-privés ont vu le jour, notamment dans le cadre de l'aménagement de Maasvlakte 2.

[2] Jusqu'en décembre 2011, il existait aux Pays-Bas un Conseil national portuaire (« Nationale Havenraad, NHR »). Le NHR regroupait, outre les ports, plusieurs ministères, autorités locales et provinciales, ainsi que des représentants des employeurs du secteur portuaire et du personnel. Il était en charge de la coopération entre les différents acteurs du secteur, notamment pour l'amélioration de la compétitivité des ports néerlandais. Il conseillait le ministère des transports et des voies d'eau et les membres du NHR en matière portuaire, tout en respectant l'indépendance des autorités portuaires, et constituait un 'forum' de discussion entre ses membres sur des sujets d'intérêt commun. Toutefois, après 40 ans d'un dialogue structuré entre les autorités portuaires, les entreprises portuaire et le gouvernement, le conseil a été aboli compte tenu du programme de réduction des coûts au sein du ministère de l'Infrastructure et de l'Environnement.

C) Sujets techniques et réglementaires

Q7/-La situation réglementaire a-t-elle évolué depuis l'étude comparative sur les installations classées réalisée en 2008 ? Contrairement à la France, les pays du Nord ont la réputation de transposer rapidement mais sans excès de zèle dans le contenu (pas de « sur-transposition ») les directives européennes en matière d'environnement ; cette situation est–elle toujours exacte ?

La situation réglementaire en matière d'installations classées pour la protection de l'environnement aux Pays-Bas a connu des évolutions marginales afin de prendre en compte l'évolution de la réglementation européenne.

Aux Pays-Bas, les entreprises ayant des installations industrielles et agricoles polluantes ou stockant des substances dangereuses doivent disposer d'un permis environnemental. Cette disposition résulte de la loi sur la gestion de l'environnement du 1er mars 1993 (Wet Milieubeheer - Wm). La Loi sur la gestion de l'environnement définit les conditions posées aux entreprises pour obtenir un tel permis. Le permis est délivré, selon « l'importance » de l'entreprise, par l'administration communale ou provinciale. Une fois le permis délivré, la commune ou la province contrôle si l'entreprise respecte les consignes données dans ce cadre.

Pour ce qui est des risques technologiques, plusieurs textes législatifs réglementent leur prévention :

- le Décret « aménagement et permis pour la gestion environnementale » (*Inrichtingen- en vergunningenbesluit milieubeheer*) du 5 janvier 1993. Ce décret indique la manière dont une entreprise peut solliciter un permis de construction et les conditions posées à la délivrance du permis.
- Le Décret sur les risques majeurs du 27 mai 1999 (Besluit risico's zware ongevallen 1999 - Brzo), qui correspond à la transposition néerlandaise de la directive européenne 96/82/CE ;
- Le règlement d'administration publique (« *Algemene Maatregel van Bestuur* », AMvB) relatif au Décret sur la sécurité extérieure des aménagements du 27 mai 2004 (« *Besluit Externe Veiligheid Inrichtingen* », BEVI) a pour but de limiter les risques liés à la sécurité extérieure. Le BEVI fixe les seuils à appliquer pour la délivrance de permis en rapport avec l'aménagement du territoire. Le décret établit des normes pour évaluer si une activité à risque peut être exercée à un endroit déterminé. Il définit aussi ce qui peut être construit dans l'environnement direct. D'autre part, le décret établit que les pouvoirs publics doivent justifier les risques qu'ils tolèrent à proximité d'aménagements à risque.
- L'arrêté royal relatif à l'enregistrement de la sécurité externe du 30 mars 2007 (*Registratiebesluit externe veiligheid*) instaure l'obligation de recenser les situations à risque afférentes aux substances dangereuses. Il s'agit en l'occurrence de situations dans lesquelles des substances dangereuses sont fabriquées, transformées, stockées ou transportées, avec des risques pour l'environnement. Ces données sont enregistrées dans le Registre des risques du ministère des Infrastructures et de l'Environnement, et elles sont reprises dans la carte des risques.

Q8/- En France, les Plans de Prévention des Risques Technologiques interdisent l'implantation de tout bâtiment, y compris industriel, à proximité d'un site à risque. Y a-t-il des documents de nature similaire aux PPRT ? La pratique réglementaire dans votre pays d'activité est-elle similaire ou interdit-elle les seules implantations d'habitations ? Y a-t-il des contraintes sur les voies de communication (interdiction de la présence de routes, autoroutes ou voies de chemin de fer) ?

Il n'existe pas aux Pays-Bas de plans de prévention des risques comme en France. Néanmoins, suite à l'explosion d'un entrepôt de feux d'artifice dans la ville d'Enschede en mai 2000, l'ancien Ministère du Logement, de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement (VROM) a décidé de mettre en place le système d'information géographique (SIG) « Carte des risques » (*Risicokaart*, http://nederland.risicokaart.nl) qui fournit des renseignements sur les risques technologiques et naturels identifiés par le gouvernement néerlandais.

L'objectif principal du SIG est de fournir au public et aux utilisateurs professionnels une information graduée du niveau de risque (chance que l'incidence a lieu à un certain endroit) et de l'intensité si l'incident se produit. La carte n'indique que les risques qui peuvent conduire à des incidents graves (nécessité de mobiliser multiples services de secours ; nombre élevé de victimes potentiels) et décrit également le comportement à adopter au moment où un incident se produit. A la différence de notre dispositif vigilance crues, le SIG néerlandais n'indique pas de renseignements sur la chronologie, l'intensité ou l'évolution des crues (et des autres risques visualisés).

Le SIG indique également pour un certain nombre de risques des zones où certaines restrictions à l'aménagement sont de vigueur et les zones d'évacuation en cas d'une crise nucléaire.

Pour les risques en lien avec des substances combustibles et/ou toxiques, une zone de sécurité « zone PR 10-6 » associée à probabilité d'occurrence de 1 sur 1 million et aux effets létaux significatifs est déterminée. Au sein de cette zone, la probabilité de mortalité étant considérée « relativement élevée » aucune nouvelle construction classée « sensible » (pouvant héberger un grand nombre de personnes ou des personnes dépendants : malades, enfants, personnes âgées) n'y est autorisée.

Pour les risques en lien avec des substances explosives (explosifs), une graduation en trois zones (A, B, et C selon la proximité à l'entrepôt) définit le niveau de restrictions imposées aux zones riveraines à savoir :

- zone A : interdiction de routes publiques, constructions, voies ferrées, voies navigables lourdement fréquentées, terrains de récréation
- zone B : interdiction de routes publiques lourdement fréquentées, terrains de récréation, bâtiments où peuvent se trouver des personnes. Sont permis la présence de routes peu fréquentées et la récréation de jour.
- zone C : interdiction d'entreprises qui peuvent poser une menace à l'entrepôt de munition ou l'environnement en cas de calamité et de bâtiments avec une surface en verre importante et qui peuvent un grand nombre de habitants

Exemples de zones de danger visualisables dans le SIG

- Station-service distribuant du GPL (A) sur fond de carte topographique (zone PR 10-6 ici d'un rayon de 35m)

- Installation de refroidissement à l'ammoniac (K) dans le port de Rotterdam sur fond d'image satellitaire (zone PR 10-6 d'un rayon de 135m)

Q9/- Les problèmes environnementaux sont-ils un frein aux développements des activités et implantations portuaires ? Environnement au sens large : la Directive cadre sur l'eau (2000/60), Natura 2000 et plus généralement les Directives Habitat (92/43) et Oiseaux (79/409). Y-a-t-il eu des contentieux dans ces domaines ? Cela a-t-il occasionné l'abandon de projet ou des retards importants ?

La législation de protection de l'environnement est un obstacle à l'expansion des installations portuaires. Les associations environnementales et riverains sont très vigilantes et n'hésitent pas à attaquer les décisions gouvernementales et engendrer des retards dans la réalisation des projets.

A titre d'exemple, l'autorisation accordée en 2004 au port de Rotterdam pour le projet Massvalkte 2 a fait l'objet d'une annulation par le Conseil d'État néerlandais le 25 janvier 2005 motivée suite à des objections soulevées par treize organisations regroupant aussi bien des pêcheurs, des associations de protection de l'environnement ou des groupes de citoyens. L'autorisation a finalement été accordée en 2006.

Q10/- Des actions particulières ont-t-elles été mises en place pour accélérer l'instruction des projets d'installation dans les ports, telles que la mise en place d'un responsable de projet et d'un management de projet (rassemblant tous les services administratifs compétents), ou telles que la simplification de procédures (par exemple, avec la mise en place d'un dossier unique, le cas échéant numérique) ?

Les autorités portuaires jouent un rôle coordinateur entre les différents acteurs économiques : les exploitants des terminaux, les armateurs …

Q11/- Y a-t-il pour le territoire des Ports des documents de planification d'ordre public réalisés, si c'est le cas, sont-ils opposables aux tiers ? En particulier, lorsqu'un zonage a été réalisé prévoyant qu'une surface est réservée pour des activités industrielles et que la définition de ce zonage s'est appuyée sur une étude d'environnement, faut-il ensuite refaire une étude d'environnement lors de la demande de réalisation d'un projet d'entreprise particulier, ou celle-ci est-elle alors considérablement simplifiée, voire annulée ? Ces documents de planification s'inscrivent-ils dans une planification plus large, à plus grande échelle de territoire ?

Aux Pays-Bas, la planification est omniprésente et l'État a traditionnellement mis en œuvre des politiques spatiales nationales globales comme en témoigne la création des polders suite aux inondations de 1916 ou le plan delta à la suite à la grande inondation de 1953.

Les efforts sur l'aménagement du territoire remontent à la loi sur le logement (Woningwet) de 1901. Alors qu'au sortir de la guerre, l'accent était mis sur la reconstruction et la résorption de la pénurie de logements, l'État a commencé à modifier son approche à partir des années 1960 axant sa politique spatiale sur le développement de centres de croissance à l'extérieur des zones métropolitaines et sur des politiques urbaines orientées vers le marché.

L'État néerlandais n'a donc eu de cesse à travers ses programmes cadres de répondre à l'objectif suivant : Des Pays-Bas compétitifs, accessibles, vivables et sûrs.

Cet exercice de planification a été conduit 5 fois depuis les années 1960.

En association avec le changement de gouvernement en 2010, une nouvelle révision de la stratégie spatiale nationale a été conduite afin de répondre à un besoin d'actualisation des différentes notes d'orientation en la matière qui ne répondaient plus aux nouvelles priorités politiques ni à un changement de donne dans une situation de crise économique, de changements climatiques et de l'augmentation des inégalités régionales.

Elle a abouti à un programme cadre à long terme : la « stratégie pour l'infrastructure et l'aménagement du territoire » (SVIR). Ce nouveau programme cadre entré en vigueur le 13 mars 2012 se substitue à tous les documents de planification existants jusqu'à présent.

La stratégie pour l'infrastructure et l'aménagement du territoire donne un panorama complet de la politique néerlandaise actuelle en matière d'aménagement spatial et de mobilité au niveau national. La mise en place de ce nouveau cadre donne davantage de latitude à l'approche régionale, privilégie l'usager, définit clairement les investissements prioritaires et établit un lien entre développement territorial et infrastructure.

Le gouvernement néerlandais a donc souhaité rapprocher l'aménagement du territoire aussi près que possible de ceux qu'il concerne – l'usager au centre des préoccupations – et laisse davantage les coudées franches aux communes et aux provinces (« décentralisation, à moins que ... »). Il concentre ainsi son action sélective sur 13 enjeux nationaux, dont il assume la responsabilité.

Hors de ces enjeux, les collectivités territoriales sont libres de déterminer leur politique.

L'État a donné aux provinces la responsabilité du choix à l'échelle régionale entre urbanisation et espaces naturels. En outre, les communes sont chargées de mener dans les cadres définis au niveau provincial, la concertation et la mise en œuvre au niveau local de l'urbanisation. L'État ne s'occupe donc plus des accords concernant les taux de construction neuve dans les villes, des zones tampons, ni

des objectifs de restructuration. Seules les régions autour des mainports (Amsterdam et Rotterdam) font l'objet d'accords avec les collectivités territoriales en vue de la programmation de l'urbanisation.

L'État est donc responsable de l'aménagement dans sa dimension systémique. Sa responsabilité peut en outre être engagée dans les cas suivants :

- enjeu national dépassant l'autorité des collectivités territoriales, par exemple un espace pour des activités militaires ou des projets dans les régions urbaines autour des mainports, des pôles de la connaissance, des « greenports » et des « valley » ;
- accords ou engagements internationaux, par exemple biodiversité, énergie renouvelable, restauration de l'écosystème aquatique ou patrimoine mondial ;
- dimension transfrontalière ou trans-provinciale, risque élevé de répercussions ou domaine de compétence exclusif de l'État. Il peut s'agir des réseaux routiers, ferroviaires et énergétiques mais aussi de la protection sanitaire de la population.

Développement et ambition de l'État néerlandais à l'horizon 2040

Dans sa Stratégie d'infrastructure et d'aménagement du territoire, le gouvernement expose sa vision de l'action de l'État en matière d'aménagement et de mobilité à l'horizon 2040. Il trace un cadre de décision pour les mesures envisagées jusqu'en 2028 afin de renforcer la structure territoriale et économique des Pays-Bas. La stratégie indique les objectifs d'importance nationale en matière d'aménagement et de mobilité et les instruments mis en œuvre par l'État pour les réaliser.

Le tableau ci-dessous reprend en fonction des objectifs nationaux et les 13 enjeux nationaux qui leurs sont associés :

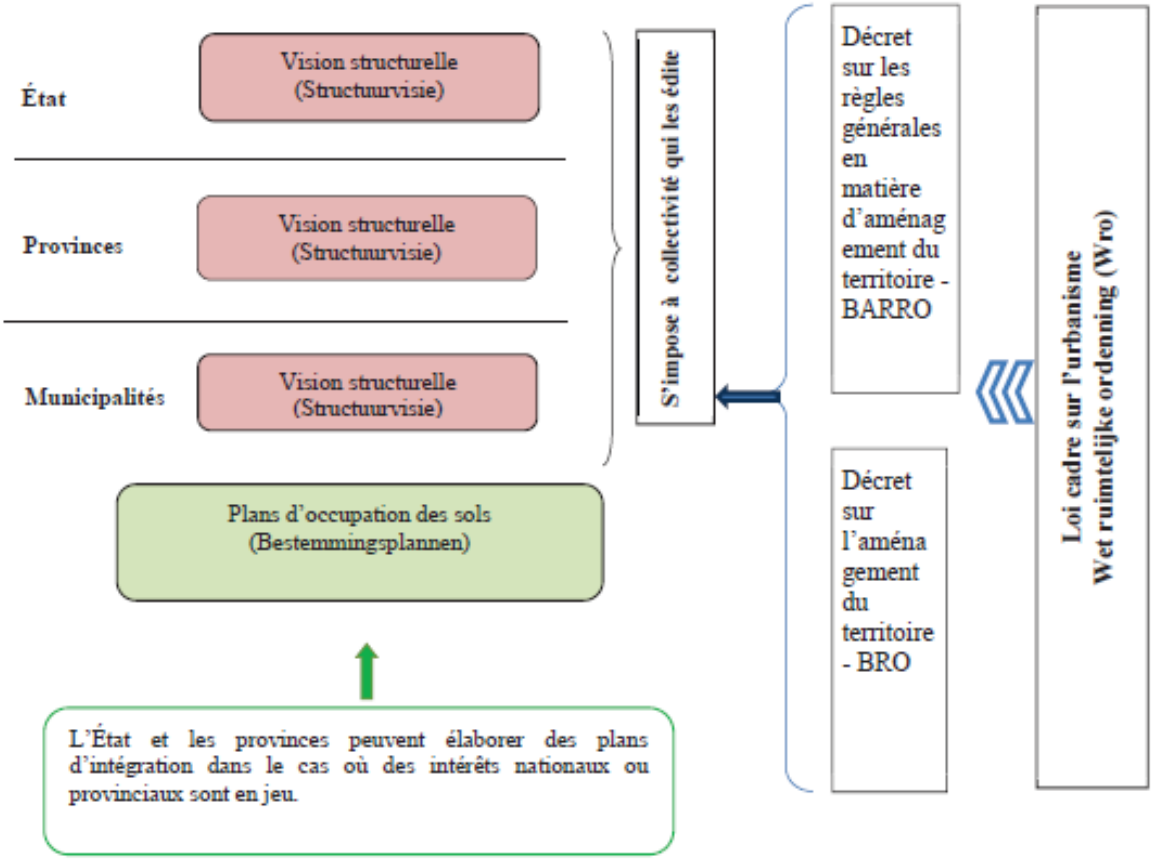
Objectifs nationaux	Enjeux nationaux
Accroitre la compétitivité des Pays-Bas	Une excellente structure spatio-économique grâce à un climat d'implantation attractif et une bonne accessibilité internationale
	De l'espace pour le réseau principal d'approvisionnement en énergie renouvelable et la transition énergétique.
	De l'espace pour le réseau principal de pipelines
	Utilisation efficace du sous-sol
Améliorer et garantir l'accessibilité en termes d'espace	Un solide réseau principal de routes, de voies ferrées et de voies navigables entourant et reliant les principales régions urbaines entre elles et l'arrière-pays.
	Meilleure utilisation de la capacité du système de mobilité actuel
	Entretien du réseau principal routier, ferroviaire et navigable afin de garantir le fonctionnement du système de mobilité
Garantir la qualité du cadre de vie	Amélioration de la qualité environnementale (air, sol et eau) et protection contre les nuisances sonores et les risques externes.
	De l'espace pour la protection contre les inondations, un approvisionnement durable en eau douce et un développement urbain à l'épreuve du changement climatique
	De l'espace pour la préservation du patrimoine culturel, historique et naturel de portée nationale et internationale
	De l'espace pour un réseau naturel national permettant la survie et le développement des espèces florales et animales
	De l'espace pour les activités militaires
	Evaluation rigoureuse et prise de décision transparente pour tous les projets d'aménagement

Ces intérêts nationaux ont donné lieu à une cartographie (voir annexe 1) qui indique dans les grandes lignes les zones et les infrastructures qui constituent les enjeux nationaux par rapport aux objectifs de compétitivité, d'accessibilité, de qualité de vie et de sécurité, de sorte à faire apparaître une structure d'aménagement cohérente.

Au global, ce qui apparaît clairement dans la politique d'aménagement néerlandaise, c'est le souci constant de tous les échelons d'autorités de mener une concertation permanente avec les usagers et les populations urbaines dans une approche « bottom-up » à l'inverse de processus « top down » fréquents dans de nombreux pays.

La cohérence avec les enjeux régionaux et les missions des collectivités territoriales est aussi examinée dans le programme pluriannuel et intégral d'aménagement (Meerjarenprogrammen Infrastrucutre en Transport - MIRT[3]).

Structuration entre les différents échelons administratifs



Q12/- Quel pourcentage de la surface portuaire est consacré à l'environnement (espaces protégés, « compensations », retour à la nature, zones d'aléas) ?

La gestion des territoires portuaires néerlandais est indissociable de celles des territoires régionaux. Il est donc impossible de déterminer le pourcentage de « surfaces portuaires consacrées à

[3] Le MIRT contient des projets et programmes des ministères de l'Infrastructure et Environnement (I&M) et des affaires économiques, de l'Agriculture et de l'Innovation (EL& I). Dans le MIRT, les ministères concernés et les gouvernements régionaux s'entendent sur la planification nécessaire à mettre en place. Ce plan à moyen terme, mis à jour d'année en année, affine le cadre et fait, entre autres choses, l'inventaire des projets d'infrastructures qui sont considérés comme probablement nécessaires et, donc, à l'étude ou en cours de réalisation. Il répartit, pour les premières années, les crédits entre les divers projets d'infrastructure.

l'environnement ». Les autorités portuaires en collaboration avec les municipalités et les autorités provinciales intègrent la préservation de l'environnement dans leurs schémas directeurs d'aménagement. Ces zones de compensations sont établies de façon concertée.

A titre d'exemple, le projet d'aménagement de Maasvalkte 2 (2000 ha pris à une zone Natura 2000) a donné lieu à d'importantes mesures compensatoires. 25 000 ha bénéficient en compensation d'une protection renforcée, 35 ha de dunes ont été restaurés et 750 ha de nouveaux espaces au sein de la région de Rotterdam ont été concédés à des activités récréatives ou restitués à la nature.

Q13/- La prévention des risques technologiques se gère-t-elle en stérilisant des surfaces, ou en agrégeant, les unes à côté des autres, des activités « à risque » ? (alternative : répartir le risque avec plus de sites et moins de risque par site ou réduire le nombre de sites concernés par le risque) ?

Cf Q8

Q14/- A-t-on connaissance de projets (de développements portuaires ou d'implantations industrialo-portuaires) abandonnés au cours des cinq dernières années pour des raisons liées aux risques et/ou à l'environnement ?

Ils n'existent pas à de projets de développements portuaires ou d'implantation industrialo-portuaires qui est été abandonnés pour des raisons liées aux risques et/ou à l'environnement. Cependant, certains projets font l'objet de recours administratifs.

ROYAUME UNI

Éléments locaux de contexte :

Le secteur portuaire britannique est le plus important d'Europe, en termes de tonnage. Le secteur est composé de trois types de ports : les *trusts ports* (tels Douvres ou Shoreham, ils sont gérés par des représentants de collectivités locales, d'entreprises selon un modèle classique d'entreprise), les ports privés (Newhaven) et les ports municipaux (Portsmouth). Tous sont régis par des principes commerciaux, indépendamment du gouvernement et en grande majorité sans subventions publiques. 15 des 20 ports les plus importants du pays sont des ports privés et représentent environ les deux tiers du trafic portuaire total. Deux associations professionnelles regroupent la majorité des ports britanniques et promeuvent leurs intérêts devant les autorités locales, nationales et internationales : la *British Ports Association* et le *United Kingdom Major Ports Group*.

Ainsi, le gouvernement a peu d'influence sur la gestion des ports et celle-ci n'est pas centralisée. Les décisions concernant de nouveaux aménagements ou infrastructures sont prises par les ports eux-mêmes en fonction de facteurs économiques et commerciaux, les ports évoluant au sein d'un marché libre. En vertu de la loi de 2008 sur la planification (*Planing Act* 2008), les projets d'infrastructures d'importance nationale doivent être inscrits dans le schéma directeur du ministère des transports (*Department for Transports*, DfT), le *Ports National Policy Statement (Ports NPS)*. Ce document doit être approuvé par le Parlement. Les projets de moindre envergure sont approuvés par les autorités locales ou la *Maritime Management Organisation* (MMO). La MMO a été instaurée en 2009 grâce au *Marine and Coastal Access Act*, afin de regrouper dans une même instance les pouvoirs de décision et les procédures d'exécution dans le domaine maritime, en insistant sur la dimension de développement durable.

Un élément structurant du développement des ports est le *Port Master Plan* (projet stratégique du port), élément qui n'est pas obligatoire à proprement parler mais qui est désormais réalisé par tous les ports, sous l'impulsion du ministère des transports (DfT). Les ports de Douvres et Newhaven[4] sont parmi les premiers à avoir mis au point des tels documents.

Le *master plan*, actualisé tous les cinq ans, a pour vocation de présenter aux collectivités locales les projets de développement à moyen et long termes afin que ceux-ci soient pris en compte dans le développement de ces collectivités, notamment en ce qui concerne les infrastructures routières.

Les ports ne reçoivent aucune aide financière pour la réalisation du *master plan*, pour laquelle ils font généralement appel à des consultants. Le processus d'élaboration est très coûteux et long ; celui de Newhaven a nécessité trois ans. Des ateliers et des réunions d'information sont organisés avec tous les acteurs du développement du port : employés, collectivités, utilisateurs.

L'élaboration du *master plan* peut faire évoluer les projets et objectifs initialement prévus par le port si les enquêtes entreprises soulèvent des problèmes financiers ou bien réglementaires par exemple.

[4] Cf. annexe 1.

A) Situation économique des ports

Q1/-Quelle a été, par nature (minerai en vrac, autres vracs, vracs liquides, produits conteneurisés, autres) l'évolution du trafic du/des principaux ports au cours des cinq dernières années ?

En 2011, le trafic total de marchandises dans les ports britanniques a atteint 519 million de tonnes (Mt), en augmentation de 1% par rapport à 2011, restant cependant 11% sous le niveau de 2005. Alors que le trafic de marchandises était en croissance plutôt constante depuis le début du 21ème siècle, 2005 avait enregistré un record de trafic. Cependant, depuis la crise de 2008 et la récession qui a suivi en 2009, le trafic portuaire a beaucoup chuté (-11%).

En 2011, les principaux ports du Royaume-Uni ont manipulé 15,3 M d'unités de fret et 6 M de véhicules de passagers (-6% par rapport à 2010).

Le port de Grimsby & Immingham était toujours en 2011 le principal port en termes de trafic de marchandise, avec 11% du trafic britannique, suivi par Londres (9%), Milford Haven (9%) et Southampton (7%). Le port de Felixstowe est quant à lui le port qui a la plus grande capacité d'accueil de conteneurs (2 millions).

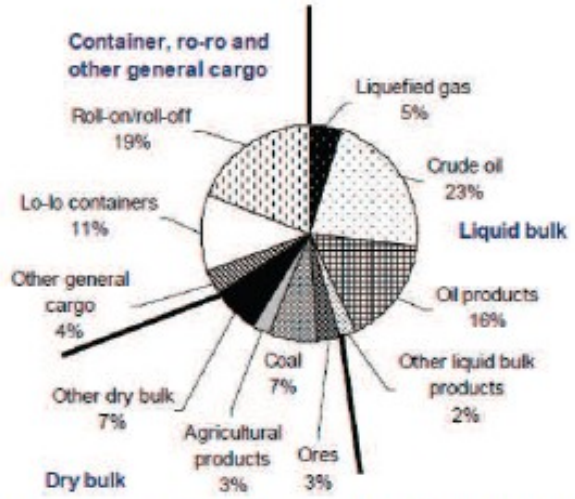
Trafic en milliers de tonnes et en pourcentage pour le pétrole et le gaz ainsi que les autres types de marchandises dans les principaux ports britanniques en 2011

Oil and gas traffic	Thousand tonnes	Percent
Milford Haven	47,866	*21.9*
Southampton	25,106	*11.5*
Forth	22,848	*10.5*
Tees and Hartlepool	20,495	*9.4*
Grimsby & Immingham	20,314	*9.3*
London	19,047	*8.7*
Liverpool	11,901	*5.4*
Sullom Voe	10,134	*4.6*
Rivers Hull and Humber	9,372	*4.3*
Medway	7,351	*3.4*
All above ports	194,435	*89*
All major UK ports	**218,547**	***100***

Non-oil and gas traffic	Thousand tonnes	Percent
Grimsby & Immingham	36,913	*12.8*
London	29,749	*10.3*
Felixstowe	26,812	*9.3*
Dover	24,251	*8.4*
Liverpool	20,759	*7.2*
Tees and Hartlepool	14,703	*5.1*
Southampton	12,772	*4.4*
Belfast	11,596	*4.0*
Hull	9,032	*3.1*
Medway	8,725	*3.0*
All above ports	195,314	*67.7*
All UK major ports	**288,448**	***100***

Source : DfT, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/9258/port-freight-statistics-full-summary-2011.pdf

Composition de la nature du trafic dans les principaux ports en 2011 :



Source : DfT, https://www.gov.uk/government/publications/port-freight-statistics-2011-final-figures

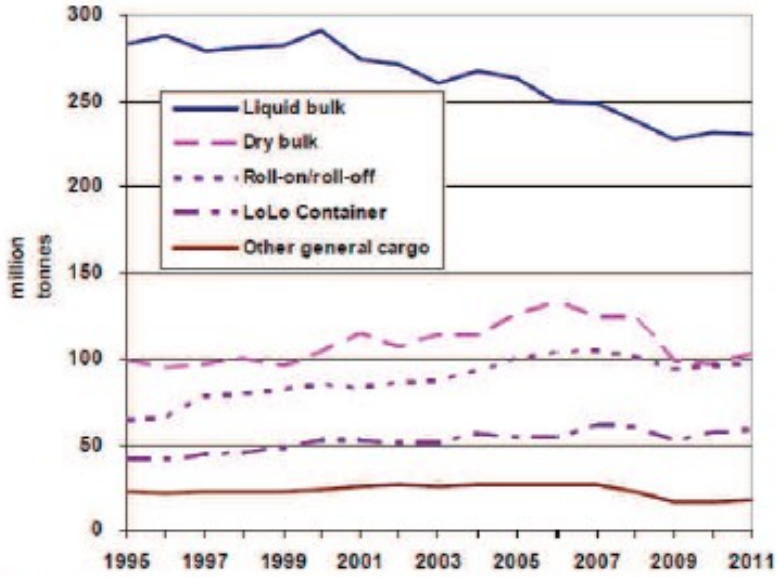
Évolution de la nature du trafic dans les principaux ports entre 2001 et 2011

Thousand tonnes

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
(a) All traffic											
Liquid bulk											
Liquefied gas	8,051	7,850	7,543	7,410	7,900	9,471	7,902	7,444	13,051	21,240	24,088
Crude oil	168,557	172,524	160,319	161,596	153,499	142,200	140,132	132,146	122,924	118,189	113,045
Oil products	82,593	78,164	80,351	85,976	89,001	85,120	85,960	86,814	79,094	79,415	81,414
Other liquid bulk products	14,333	12,258	12,087	12,452	12,767	13,598	14,599	12,770	12,475	12,765	12,011
All liquid bulk traffic	273,534	270,796	260,299	267,434	263,167	250,388	248,592	239,174	227,544	231,609	230,558
Dry bulk											
Ores	19,560	17,009	17,989	17,827	17,941	18,301	19,144	18,091	14,822	18,235	16,702
Coal	39,920	32,998	37,281	41,316	51,787	57,282	47,427	50,515	39,612	29,852	36,910
Agricultural products	13,026	13,061	14,752	12,925	13,608	13,095	12,746	13,978	13,966	15,024	13,448
Other dry bulk	42,480	43,674	44,407	42,122	42,232	44,403	46,067	42,272	30,643	34,296	36,349
All dry bulk traffic	114,986	106,742	114,429	114,190	125,568	133,080	125,383	124,856	99,045	97,407	103,408
All bulk traffic											
Bulk fuels[1]	299,121	291,536	285,494	296,298	302,187	294,072	281,421	276,918	254,681	248,696	255,457
Other bulks[1]	89,399	86,002	89,235	85,325	86,548	89,396	92,555	87,112	71,907	80,320	78,509
All bulk traffic	388,521	377,538	374,728	381,623	388,734	383,468	373,976	364,030	326,588	329,016	333,966
Container and roll-on/roll-off traffic											
Container traffic[2,3]	51,689	51,100	51,279	56,414	53,840	54,359	60,510	59,550	52,011	56,674	57,703
Roll-on/roll-off traffic[2,3]	83,187	86,339	86,976	92,804	100,262	104,263	104,694	101,414	94,081	96,015	97,309
All container and ro-ro	134,876	137,439	138,255	149,219	154,102	158,622	165,203	160,964	146,092	152,688	155,012
Other general cargo											
Forestry products	9,405	10,191	10,249	10,558	9,616	8,894	8,987	6,525	5,243	5,588	5,713
Iron and steel products	9,818	10,261	8,995	10,057	10,351	10,637	12,236	10,317	6,182	6,128	6,936
General cargo & containers <20'	6,835	6,685	6,750	6,726	7,342	7,141	6,215	6,243	5,451	5,068	5,368
All other general cargo traffic	26,058	27,137	25,994	27,341	27,309	26,672	27,438	23,085	16,876	16,784	18,017
All traffic	**549,455**	**542,114**	**536,977**	**558,183**	**570,145**	**568,763**	**566,617**	**548,079**	**489,556**	**498,488**	**506,996**

Source : DfT, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/9258/port-freight-statistics-full-summary-2011.pdf

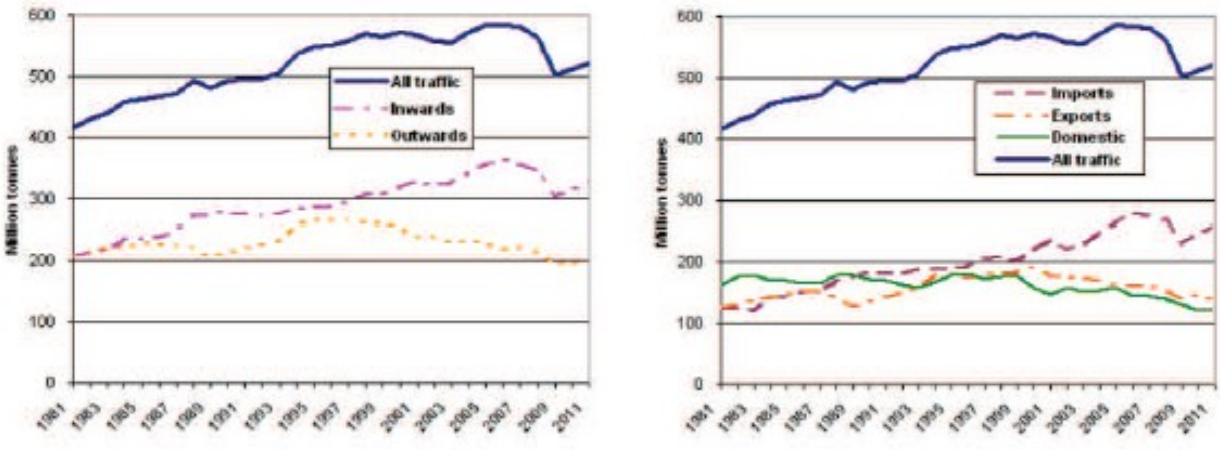
Évolution du trafic de marchandises par nature des principaux ports entre 1995 et 2011:



Source : DfT, https://www.gov.uk/government/publications/port-freight-statistics-2011-final-figures

La diminution régulière du trafic de minerai liquide est principalement due au déclin du pétrole exporté par la mer depuis 2000. Les importations de charbon ont eu un fort impact sur le trafic de minerai solide, et ont décliné graduellement entre 2007 et 2008 puis ont fortement baissé à cause de la récession à partir de 2009.

Évolution du trafic, des imports et des exports au Royaume-Uni entre 1981 et 2011 :



Source : DfT, https://www.gov.uk/government/publications/port-freight-statistics-2011-final-figures

Q2/-Y a-t-il eu des aménagements majeurs (construction de nouveaux bassins ou de nouveaux terminaux, de nouveaux chenaux, approfondissement significatif des chenaux existants) ?

Au Royaume-Uni, les autorités portuaires étant des organismes statutaires indépendants, il n'existe pas de registre centralisé recensant les aménagements réalisés par celles-ci.

Toutefois, depuis mars 2010 la majorité des aménagements portuaires requièrent l'accord de la *Marine Management Organisation* (MMO, organisme chargé des autorisations d'aménagement dans les zones portuaires), qui publie une liste des demandes. Une fois l'autorisation accordée, elle reste valide pendant 10 ans et l'autorité portuaire concernée peut décider de la date de construction des installations visées par cette autorisation.

A titre d'exemple, le nouveau port de London Gateway, pour lequel DP World avait reçu une autorisation en 2008 (développement d'un nouveau port et approbation de la planification d'un parc logistique) doit ouvrir son premier poste d'amarrage à l'automne 2013. Le port de Southampton a entrepris la construction de nouvelles installations afin d'augmenter sa capacité d'accueil de conteneurs ainsi que la construction d'un parking sur plusieurs étages destinés à accueillir 45 000 véhicules. D'autre part, dans des ports tels que Felixstowe ou Harwich, le dragage des chenaux s'effectue tous les trois à quatre ans.

Il existe peu de projets de développement extérieur, la plupart des projets d'aménagement étant des projets de revalorisation de l'ancien ou de réutilisation de l'espace foncier. Les projets consistant à gagner du terrain sur la mer sont par ailleurs très rares au Royaume-Uni.

Q3/-Y a-t-il eu de nouvelles implantations d'entreprises industrielles (liées ou non au système portuaire), ou d'entreprises de logistique ?

Ce type d'information n'est pas non plus centralisé. Cependant, on peut citer le port de Tillbury qui a récemment inauguré le début des travaux de construction du *London Distribution Park*, situé juste à côté du port, ou encore la construction en cours du parc logistique adjacent au port de London Gateway par DP World.

Le développement des énergies renouvelables a des conséquences importantes sur le développement des zones industrialo-portuaires, notamment l'éolien offshore. Le gouvernement a d'ailleurs dédié un fonds de 60 M£ pour aider les ports à développer le secteur éolien off-shore. Les fermes éoliennes se concentrent majoritairement sur la côte est du pays, qui a le plus fort potentiel. Toutefois, des projets voient également le jour dans le sud de l'Angleterre. Ainsi, dans le cadre de la troisième phase d'appels d'offres pour le développement éolien offshore, le port de Newhaven a été sélectionné pour être le port dédié aux activités « *Operations and Management* » de la ferme éolienne construite par E.On au sud de Brighton, ce qui devrait être un catalyseur pour le développement industriel du port et de la région. E.On va bâtir des infrastructures sur l'espace foncier du port de Newhaven pour les activités de fonctionnement et de maintenance de sa nouvelle ferme éolienne, pour environ 50 à 60 ans, qui devrait avoir une capacité de 700 MWh pour un coût de 2 Md£. Les critères d'attribution de ce type de projets sont nature technique et commerciale : proximité de la ferme, port en eau profonde (condition nécessaire pour être en mesure d'intervenir en moins de 20 min à tout moment sur les éoliennes), espace de quais disponibles.

Par ailleurs, plusieurs ports ont également entrepris la construction d'installations permettant le traitement de la biomasse.

Q4/-Le/les ports et/ou leurs infrastructures d'accès atteignent-ils une saturation en termes de capacité et/ou en terme d'espace foncier disponible ? Si c'est le cas, des mesures sont-elles envisagées ?

Le ministère des transports (*Department for Transport* – DfT) indique qu'en règle générale les ports ne souffrent pas de saturation. Avant la crise de 2008, la capacité de transport de conteneurs était restreinte et une augmentation significative d'ici 2030 était prévue, mais la récession a entraîné un

ralentissement de la croissance et les capacités actuelles couplées et celles récemment terminées ou devant être terminées à court terme (London Gateway, Felixstowe, Southampton) devraient donc être suffisantes pour éviter la saturation.

Les sites adéquats pour le développement d'installations pour les éoliennes offshore nécessitant d'importantes surfaces foncières, les possibilités sont limitées, mais l'espace disponible devrait suffire à répondre à la demande. Lorsqu'elles ont besoin d'espace pour leur extension, les autorités portuaires peuvent demander un arrêté d'expropriation, la plupart du temps dans le cadre d'une demande de permis de construire, ou lors de la révision du plan de développement du port. Ces permis sont beaucoup plus difficiles à obtenir qu'en France.

Concernant les infrastructures d'accès, des contributions peuvent être demandées aux promoteurs afin d'éviter de porter préjudice aux usagers existants des routes et d'assurer une capacité routière suffisante pour supporter le trafic additionnel généré par la zone industrialo-portuaire. Cependant, le développement des accès aux ports est à la charge de la collectivité et les ports ne peuvent être obligés de participer au financement de nouvelles infrastructures.

Les ports étant très souvent encaissés dans les villes, leur accès est assez difficile. L'accès routier représente ainsi un réel problème pour de nombreux ports du fait de la configuration du réseau routier britannique (absence de voies de dégagement, peu d'autoroutes, routes étroites, importance du droit de propriété) ; les connexions au réseau ferroviaire ne sont pas non plus toujours adaptées.

Le comité parlementaires aux transports est actuellement en train de réaliser une enquête sur l'accès aux ports et devrait publier ses conclusions avant la fin de l'année.

B) Aspects stratégiques

Q5/-Le développement des ports est-il l'objet d'un consensus local, ou se heurte-t-il à des oppositions significatives et de quelle origine (partis politiques significatifs ou associations de voisinage, …) ?

Il existe au Royaume-Uni un consensus des acteurs politiques autour du développement des ports dans la mesure où celui-ci est vu comme un vecteur de développement de nouvelles activités et de création d'emplois, d'autant plus que les ports créent de l'activité dans des régions souvent peu dynamiques.

On rencontre cependant parfois l'opposition d'associations de conservation de la nature ou bien d'associations de voisinage. Les oppositions contestent généralement l'emplacement des projets par rapport aux habitations et aux sites sensibles en termes d'environnement ou bien les « droits de passage » (accès à la mer par les piétons). Les ports parviennent généralement à entretenir de bonnes relations avec ces « *campaigners* », pour la plupart très bien structurés.

Q6/-Comment s'organise la concertation politique (élus des différents niveaux d'administration) et économique (grandes entreprises, chambres de commerce) autour des ports et de leurs projets ?

Le permis de construire pour un projet est étudié selon les règles de procédures établies par le DLCG (*Department of Communities and Local Government*, ministère des collectivités locales) qui peut demander une consultation publique ainsi qu'une enquête publique. La consultation publique implique la publication de tous les documents pertinents relatifs au projet et à ses impacts potentiels sur diverses questions, et notamment la publication de l'étude d'impact environnemental (EIA – *Environmental Impact Assessment*).

Les gestionnaires de ports sont également encouragés à réaliser des *Port Master Plan* (projet de développement stratégique du port), généralement réalisé par des consultants avant que le processus de demande de permis de construire ne soit formellement engagé.

C) Sujets techniques et réglementaires

Q7/-La situation réglementaire a-t-elle évolué depuis l'étude comparative sur les installations classées réalisée en 2008 ? Contrairement à la France, les pays du Nord ont la réputation de transposer rapidement mais sans excès de zèle dans le contenu (pas de « sur-transposition ») les directives européennes en matière d'environnement ; cette situation est–elle toujours exacte ?

L'exploitation des installations polluantes est soumise depuis avril 2010 au régime d'« autorisation » prévu par les *Environmental Permitting Regulations (England and Wales) 2010* (EPR 2010) qui remplacent la réglementation de 2007 (EPR 2007). Entré en vigueur en avril 2008, l'EPR transposait dans le droit britannique les directives environnementales européennes et combinait les anciennes réglementations – *Prevention Policy Control* de 1999 et *Waste Management Licensing* de 1994 – voir étude comparative de 2008. Grâce à la réglementation de 2010, le champ de compétence de l'EPR a été élargi afin de couvrir les rejets d'eaux usées, les matières radioactives ainsi qu'un certain nombre de directives, dont la directive sur les déchets miniers.

Q8/- En France, les Plans de Prévention des Risques Technologiques interdisent l'implantation de tout bâtiment, y compris industriel, à proximité d'un site à risque. Y a-t-il des documents de nature similaire aux PPRT ? La pratique réglementaire dans votre pays d'activité est-elle similaire ou interdit-elle les seules implantations d'habitations ? Y a-t-il des contraintes sur les voies de communication (interdiction de la présence de routes, autoroutes ou voies de chemin de fer) ? /

Par souci de simplification, les réponses aux questions 8 et 11 ont été regroupées.

Le DCLG est responsable du cadre dans lequel la délivrance des permis de construire est établie et du respect des contraintes environnementales imposées par l'*Environmental Agency* au travers de la réalisation de l'EIA.

Le plan de développement local (LDP – *local development plan*), approuvé par l'autorité locale de planification (*council*) décrit la stratégie de développement et l'utilisation de l'espace foncier et doit respecter le cadre du système de planification (*National Planning Policy Framework)* défini par le DCLG. Comparable à un plan d'occupation des sols, le LDP définit la zone utilisable pour le développement portuaire et confère aux ports des droits de développement (*ports development rights*) qui leur permettent de réaliser sur cette zone des projets d'aménagement ayant pour vocation le commerce maritime sans avoir à demander de permis de construire. Ces droits de développement ont pour but de protéger l'espace foncier des ports en facilitant le développement de projets liés à l'activité portuaire. La dispense de la demande d'un permis de construire accélère la procédure et empêche le développement de projets qui n'ont pas vocation au commerce portuaire. Par ailleurs, un acte du Parlement britannique accorde à chaque port « l'autorité portuaire », droit de police leur permettant d'émettre des arrêtés portuaires grâce auxquels les ports peuvent développer des projets d'aménagement (liés à l'activité portuaire) sans avoir besoin de passer par la procédure souvent longue de demande d'un permis de construire auprès du *planning office*. Bien entendu les projets se doivent de respecter les contraintes environnementales.

Q9/- Les problèmes environnementaux sont-ils un frein aux développements des activités et implantations portuaires ? Environnement au sens large : la Directive cadre sur l'eau (2000/60), Natura 2000 et plus généralement les Directives Habitat (92/43) et Oiseaux (79/409). Y-a-t-il eu des contentieux dans ces domaines ? Cela a-t-il occasionné l'abandon de projet ou des retards importants ?

Par souci de simplification, les réponses aux questions 9 et 14 ont été regroupées.

Le seul projet majeur abandonné uniquement à cause de problématiques environnementales est celui de l'aménagement de Dibden Bay (*cf.* rapport). Récemment, le projet de dragage et d'élargissement du port de Falmouth (Cornouailles) a été retardé à cause de préoccupations liées à l'impact du projet sur le maerl (substrat composé d'algues et de sable) et une étude a été entreprise avant qu'une décision ne soit prise quant à l'avancée du projet.

Si les contraintes environnementales n'empêchent généralement pas le développement de projets dans les zones industrialo-portuaires, elles sont en revanche souvent très coûteuses. Le coût des EIA atteint généralement plusieurs centaine de milliers de livres voire un million de livres. En amont de cet EIA, des travaux préparatoires ainsi que des enquêtes sont menés. Une fois réalisé, l'EIA est envoyé à la MMO et au *planning office* (autorité locale chargée de délivrer le permis de construire) qui établissent chacun un rapport. Ces rapports obligent parfois les ports à réaliser des études complémentaires.

Q10/- Des actions particulières ont-t-elles été mises en place pour accélérer l'instruction des projets d'installation dans les ports, telles que la mise en place d'un responsable de projet et d'un management de projet (rassemblant tous les services administratifs compétents), ou telles que la simplification de procédures (par exemple, avec la mise en place d'un dossier unique, le cas échéant numérique) ?

Le gouvernement supervise la procédure de délivrance des permis de construire, soit au sein de la MMO, soit via les *Major Infrastructure and Environment Unit* (MIEU) du Defra (*Department of Environment, Food and Rural Affairs* ; ministère de l'agriculture et de l'environnement).

Les autorités portuaires décident du moyen le plus efficace de gérer leurs projets et désignent les responsables de leur gestion, notamment en ce qui concerne l'amélioration des infrastructures et les demandes de permis de construire.

Le gouvernement a par ailleurs entrepris des consultations publiques pour simplifier les procédures administratives (« *cut the red tape* »). Le DCLG mène par ailleurs une réforme du système de planification (*National Planning Policy Framework*).

Q11/- Y a-t-il pour le territoire des Ports des documents de planification d'ordre public réalisés, si c'est le cas, sont-ils opposables aux tiers ? En particulier, lorsqu'un zonage a été réalisé prévoyant qu'une surface est réservée pour des activités industrielles et que la définition de ce zonage s'est appuyée sur une étude d'environnement, faut-il ensuite refaire une étude d'environnement lors de la demande de réalisation d'un projet d'entreprise particulier, ou celle-ci est-elle alors considérablement simplifiée, voire annulée ? Ces documents de planification s'inscrivent-ils dans une planification plus large, à plus grande échelle de territoire ?

Cf. réponse à la question 8, les réponses aux questions 8 et 11 ayant été regroupées par souci de simplification.

Q12/- Quel pourcentage de la surface portuaire est consacré à l'environnement (espaces protégés, « compensations », retour à la nature, zones d'aléas) ?

La proportion de la surface portuaire consacrée à l'environnement dépend de chaque port. Lorsque de nouvelles infrastructures nécessitent un site de compensation important, celui-ci n'est généralement pas situé sur le domaine du port mais sur un autre site plus ou moins proche. Ces zones compensatoires sont gérées par des organismes de conservation de la nature, notamment *Natural England*.

Q13/- La prévention des risques technologiques se gère-t-elle en stérilisant des surfaces, ou en agrégeant, les unes à côté des autres, des activités « à risque » ? (alternative : répartir le risque avec plus de sites et moins de risque par site ou réduire le nombre de sites concernés par le risque) ?

Il n'a pas été possible de trouver d'éléments de réponse à cette question.

Q14/- A-t-on connaissance de projets (de développements portuaires ou d'implantations industrialo-portuaires) abandonnés au cours des cinq dernières années pour des raisons liées aux risques et/ou à l'environnement ?

Cf. réponse à la question 9, les réponses aux questions 9 et 14 ayant été regroupées par souci de simplification.

Annexes :

Annexe 1 - Exemple de *Port Masterplan* :

Master Plan du Port de Newhaven – 1ère partie

Master Plan de Nehwaven – 2ème partie

Annexe 2 – Les dix ports les plus actifs au Royaume-Uni en 2011

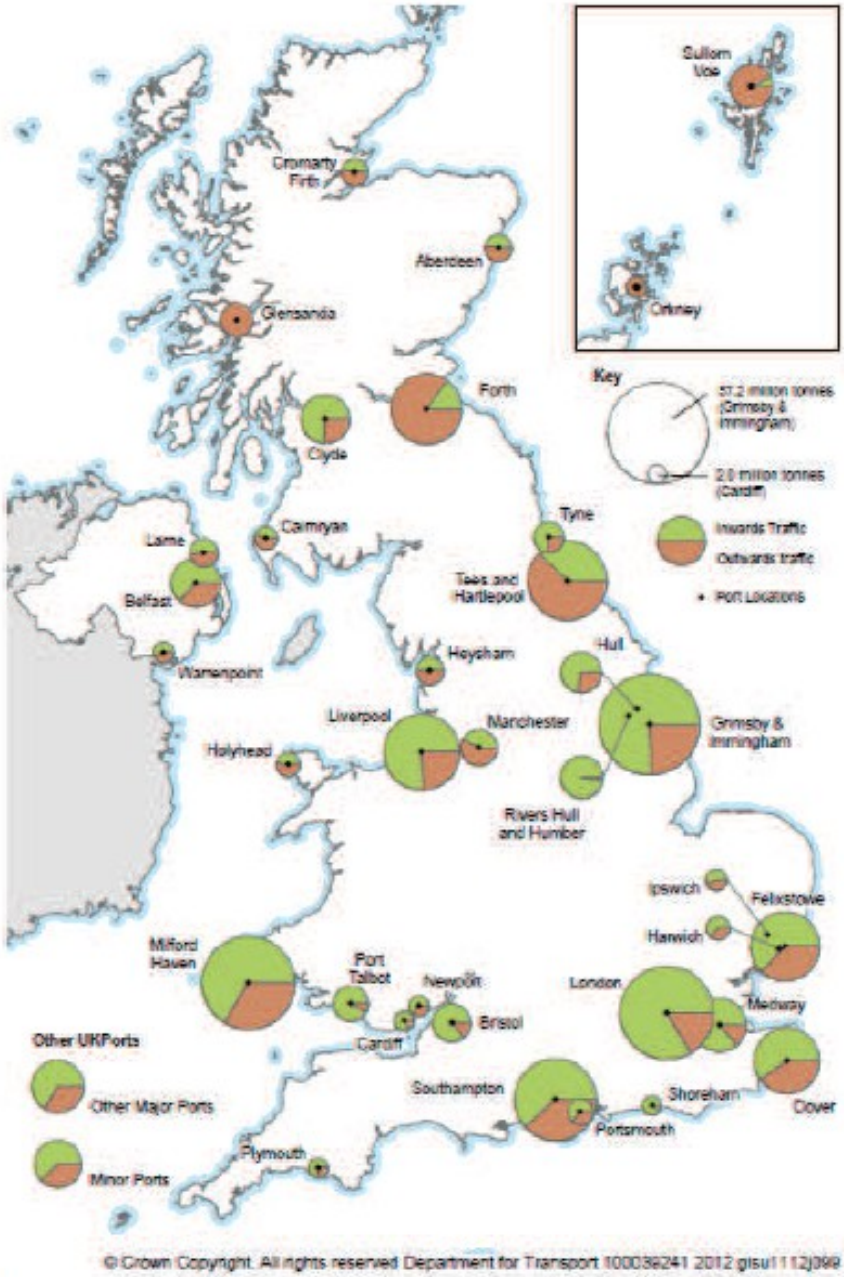
Top ten busiest ports in 2011 compared with 2010

Million tonnes

Port	2011	2010
Grimsby & Immingham	57.2	54.0
London	48.8	48.1
Milford Haven	48.7	42.8
Southampton	37.9	39.4
Tees and Hartlepool	35.2	35.7
Liverpool	32.7	30.0
Forth	27.9	34.3
Felixstowe	26.8	25.8
Dover	24.3	24.1
Medway	16.1	14.0

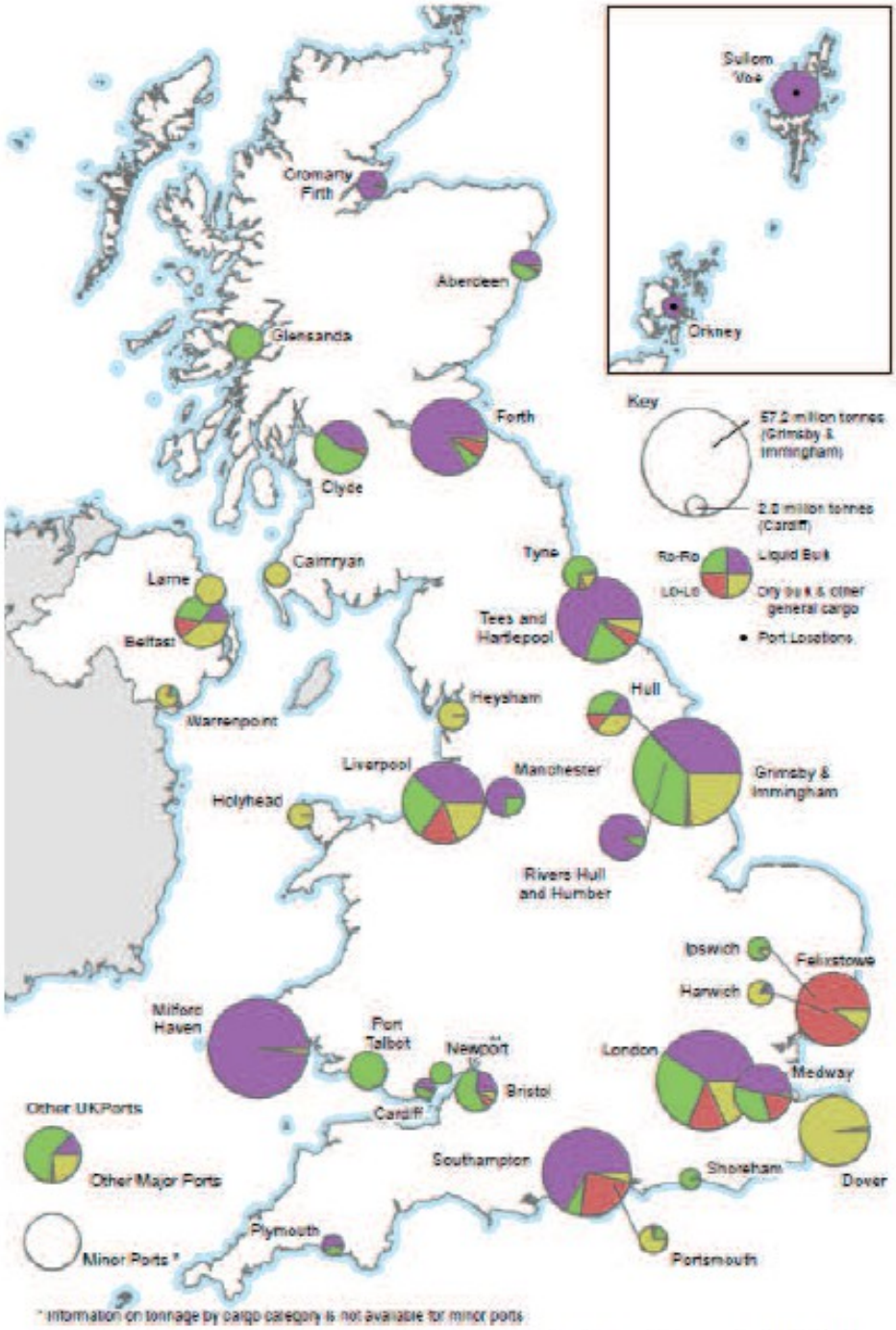
Source : DfT, https://www.gov.uk/government/publications/port-freight-statistics-2011-final-figures

Annexe 3 – Carte du trafic dans les ports britanniques en 2011



Source : DfT, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/9258/port-freight-statistics-full-summary-2011.pdf

Annexe 4 – Composition du trafic dans les ports britanniques en 2011



Source : DfT, https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/9258/port-freight-statistics-full-summary-2011.pdf

22 - annexe : liste des personnes rencontrées

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
Lambert	François	Cabinet M. Cuvillier	Conseiller mer
Rabin	Gilles	Cabinet M. Montebourg	Conseiller technique
Lelièvre	Mathias	Cabinet M. Montebourg	Conseiller technique
Michel	Jean-Marc	DGALN	Directeur
Aliacar	Eva	DGALN/DEB	Adjointe du sous directeur des espaces naturels
Mourlon	Nicolas	DGALN/DHUP	Adjointe du sous directeur de l'aménagement durable
Caude	Geoffroy	UPF	Délégué Général
Leven	Jean-Yves	CETMEF	Directeur
Boscher	Serge	AFII	Directeur Général
Bony	Sarah	AFII	Responsable du secteur Services et Aerospace Director
Piersson	Jean-Yves	AFII	Chargé de mission auprès du DG
Berg	Patrick	DREAL HN	Directeur
Kisselef	Igor	DREAL HN	Directeur adjoint
Deviers	Dominique	DREAL HN	Directeur adjoint
Rogowski	Jean-Michel	DDTM 76	Directeur adjoint
Patrou	Alexandre	DDTM 76	Chef du service ressources milieux territoires
Gboho	Henri-Joël	DDTM 76	Adjoint au chef de service territorial

Nom	Prénom	Organisme	Fonction
			de Rouen
Revel	Arnaud	DDTM 76	Chef du service territorial du Havre
Maccioni	Pierre-Henry	Préfecture de région HN	Préfet

Houspic	Sylvie	Préfecture de région HN	SGAR
Delamare	Thierry	GPMR	Chargé de mission auprès du DG et Membre du directoire
Samson	Sandrine	GPMR	Chef du service environnement
Galichon	Pascal	GPMH	Service environnement
Poitou	Pascal	GPMH	Direction du domaine et du développement territorial
Blanc	Patricia	DGPR	Directeur
Goellner	Jérôme	DGPR	Chef du service risques technologiques
Pecoult	Christophe	DGPR	Adjoint au chef de bureau des risques technologiques et des industries chimiques et pétrolières
Ageorges	Bruno	UFIP	Secrétaire général de la chambre syndicale exploration/production
Tiravy	Franck	UFIP	Directeur logistique et distribution
Danguy des Déserts	Jean	UFIP	Coordinateur sécurité risques
Trouvé	Thierry	Elengy	Directeur général
Bavuz	Gilles	Elengy	DG adjoint
Maillet	Jean-Michel	Terminal de Montoir de Bretagne	Directeur et président du conseil de développement du GPMNSN

Lannoo	Dirk	Katoen Natie	Vice président
Dusart	Thierry	CGDD	Coordinateur mer et littoral
Laugier	Louis	Préfecture 13	Secrétaire Général
Didier	Anne-France	DREAL PACA	Directrice
Terrier	Jean-Claude	GPMM	Directeur général
Spazzi	Renaud	GPMM	Directeur de l'aménagement
Devèze	Magali	GPMM / Directeur de l'aménagement	Chef du département environnement et aménagement
Ranjard	Arnaud	GPMM	Directeur du développement
Giraud	Jérôme	GPMM / Direction. du développement	chef du département développement des projets et filières
Vanroye	Cyrille	DDTM 13 / SML	Chef du service
Bertrandy	Marie-Christine	DDTM 13 / SML / PEM	Chef du pôle environnement marin
Picq	Paul	DREAL PACA / SBEP	Chef de service
Rolland	Robin	DREAL PACA / SBEP	Chargé de mission environnement
Normand	Thibaud	DREAL PACA / SPR	Chef de service
Champeix	François	DREAL PACA / SPR	Risques industriels accidentels
Nohlier	Marc	DREAL PACA	Directeur régional adjoint
Reffet	Frédérique	DREAL PACA / STI	Animation politique des transports déplacements
Moinier	Magali	DREAL PACA / STI	Logistique, transports de marchandises, projet frêt tout mode
Michel	Echaubard	CNPN	Président de la Commission Faune