

# Le Grenelle de l'Estuaire

*“Faire de notre estuaire un modèle de développement durable.”*



## Atelier n°5 du Grenelle de l'Estuaire GOUVERNANCE

Compte-rendu synthétique (réalisé à partir des enregistrements son) de la réunion de synthèse de l'atelier Gouvernance (n°5) du Grenelle de l'Estuaire, qui s'est tenue le 12 juin 2009, à Honfleur, sous la présidence de **François Ewald**, professeur au CNAM, et la vice-présidence de **Nicole Ameline**, co-présidente de Pays d'Auge expansion, députée du Calvados, ancienne ministre.

### I. LA DATE DE LA JOURNÉE GÉNÉRALE DE RESTITUTION ET DE PROPOSITIONS

**Antoine RUFENACHT**, président du comité des élus de l'Estuaire, maire du Havre, président de la Communauté de l'Agglomération havraise, président du Pays Le Havre - Pointe de Caux-Estuaire, indique que **le président de la République a annoncé qu'il interviendrait le 22 juin prochain devant les parlementaires réunis en congrès à Versailles**. Il convient donc de trouver **une autre date** pour la réunion de présentation et de propositions du Grenelle de l'Estuaire, afin de pouvoir y associer tous les élus<sup>1</sup>.

### II. LES PROPOSITIONS DU PRÉSIDENT DE L'ATELIER GOUVERNANCE

**François EWALD**, professeur au CNAM, directeur de l'École nationale d'assurances, président de l'atelier Gouvernance, rappelle que **l'objectif de la réunion est d'écrire un schéma de gouvernance** qui sera proposé à l'occasion de la réunion générale de restitution des travaux du Grenelle de l'Estuaire (le 14 septembre)

En s'appuyant sur les débats du 4 juin dernier et sur les contributions reçues, il propose une première trame de schéma de gouvernance. Elle servira de base de travail à la réunion d'aujourd'hui.

Il rappelle que ce projet de gouvernance **s'inscrit dans un processus**, dont les étapes ont été les suivantes :

- **le Comité des élus des cinq Pays de l'Estuaire**, créé il y a une dizaine d'années ;
- **le Grenelle de l'Estuaire**, aujourd'hui.

En ce qui concerne la gouvernance, la réunion du 18 mai a mis l'accent sur **une « communauté » qui se constituerait d'abord autour de projets**.

La réunion du 4 juin a conduit à souligner que cette gouvernance de l'Estuaire devrait **distinguer le local du national, avec une gouvernance à la fois plus ouverte et plus resserrée**.

<sup>1</sup> La date du 14 septembre, aux Docks Océane, au Havre, de 10 h à 17h30, a reçu en fin de réunion l'assentiment des présidents des Pays (la Fête de l'Humanité s'achevant le 13 septembre au soir).

## « Quels problèmes avons-nous à résoudre ? »

Nous devons poursuivre la démarche du Grenelle de l'Estuaire. Les travaux des ateliers ont démontré qu'il existe des **solidarités concrètes** entre les territoires de l'Estuaire et qu'une **démarche participative est pertinente**.

L'objectif n'est pas ici de construire un nouvel échelon administratif territorial, mais bien de **dynamiser ces solidarités concrètes** entre les territoires de l'Estuaire. Les acteurs de l'Estuaire souhaitent également **progresser de façon efficace dans l'organisation de ces solidarités et dans une perspective d'aménagement solidaire et durable**.

A partir de ces constats et de ces objectifs, la solution peut résider dans une « gouvernance par projets », à trois dimensions :

1. définir et s'entendre sur des **projets concrets**,
2. les **mettre en œuvre** de manière efficace,
3. le tout dans un **cadre participatif**.

Les projets peuvent être définis, selon les cas, par les ateliers du Grenelle, le Comité des Elus, ou encore par le Forum.

Dans ce cadre de gouvernance, on entend par projet, tout ce qui concerne un problème à résoudre pour lequel les territoires de l'Estuaire sont interdépendants, qui comprend une phase d'élaboration partagée, qui débouche sur un schéma commun, et qui est mis en œuvre localement.

Des projets pour l'Estuaire, peuvent être cités, à titre d'exemple, au travers des débats des ateliers :

- mutualiser la connaissance du territoire, dans toutes ses composantes ;
- engager, à l'échelle de l'Estuaire, une démarche d'écologie industrielle ;
- organiser le tourisme
- organiser la mobilité ;
- gérer les flux de population ;
- créer un dispositif de mesure de l'état de santé des habitants.

Comment mettre en œuvre ces projets ?

Le « centre nerveux » de cette proposition de gouvernance est la mise en place de groupes de projets, qui :

- comprennent les **cinq parties prenantes au Grenelle** ;
- rassemblent des parties prenantes de **chaque pays de l'Estuaire** ;
- peuvent être **issus d'un atelier** du Grenelle ;
- désignent un **comité de pilotage** ;
- définissent une **démarche et des objectifs**
- ont une **durée de fonctionnement limitée dans le temps** et une **obligation de résultats**.

Le Forum serait un lieu de débat des projets proposés par les groupes de projets. Il est l'assemblée de l'Estuaire à laquelle sont soumis les travaux des groupes de projets. Il peut également proposer des projets.

Il comprend, pour les 5 Pays de l'Estuaire, l'ensemble des parties prenantes, organisées à travers une expression collective. Le Forum peut consulter des experts et il a sa propre organisation.

Pour donner les moyens de fonctionner aux groupes de projets et au Forum, François EWALD propose la création d'une **association Des projets pour l'Estuaire**. Elle disposerait d'un budget et d'un bureau.

Elle comprendrait de droit les élus de l'Estuaire, les « responsables » des groupes de projets et les membres du Forum. L'Etat pourrait y être associé (sans en être membre).

Le bureau de l'association pourrait être une émanation du comité des Elus de l'Estuaire, c'est-à-dire, les élus qui se sentent le plus impliqués par ce programme.

Certains élus peuvent soutenir des projets sans vouloir participer directement à l'association. Ce dispositif permet ainsi aux projets d'exister.

Le Comité des Elus conserve une **compétence générale**, plus large que celle de l'association. Il peut également être élargi aux « grands élus » (aux élus nationaux).

Le dernier élément du dispositif est une **charte**, qui pourrait être adoptée lors de la réunion plénière de restitution du Grenelle. Elle permet de définir l'objet de l'association et de recenser les engagements de tous et de chacun envers la vie de l'Estuaire et son aménagement.

François Ewald souligne que cette proposition ne revient à créer aucune nouvelle entité administrative ou territoriale. **La gouvernance est centrée sur des groupes de projets et des instances qui sont au service de la construction des projets.**

**Nicole AMELINE**, co-présidente de Pays d'Auge Expansion, députée du Calvados et vice-présidente de l'atelier Gouvernance du Grenelle de l'Estuaire, tient à remercier François Ewald pour sa présentation, dont l'architecture est claire, lisible, efficace et fait sa place à **l'innovation politique. L'innovation politique réside dans la place donnée aux associations et à la valorisation des projets.** Cette architecture est suffisamment flexible pour permettre une efficacité dans la gestion.

En termes de **prospective**, l'Estuaire doit être pensé sur les quinze ou vingt prochaines années, il faut donc garder une capacité réflexive. Il faudrait peut-être y **intégrer davantage une dimension nationale et européenne**, dans la mesure où l'avenir de l'Estuaire n'est pas séparable de l'aménagement du territoire national et européen.

**Le Pays d'Auge est très attentif à ce que la gouvernance ne fonctionne pas seulement en termes d'institutions.** Elle est également un **état d'esprit et des principes.** La charte va fixer les engagements, mais il faut **affirmer des principes très forts**, sans lesquels il n'y a pas de participation possible. Il est tout à fait essentiel d'avoir **une vision commune et une approche concrète extrêmement marquée par cette volonté de « faire ensemble », dans un esprit d'équilibre et de complémentarité entre les territoires.**

**Le fait d'avoir donné au Forum les moyens de l'expertise est une très bonne chose.** En effet, les associations représentatives peuvent aujourd'hui être une force d'initiatives. C'est une démarche extrêmement moderne, qui pourrait devenir exemplaire. La proposition de François Ewald est très équilibrée, car elle préserve la **responsabilité des élus** tout en intégrant la **dimension participative.**

### III. DEBAT

---

**Jean-Claude WEISS**, président du Pays et de la communauté de communes Caux-Vallée-de-Seine, maire de Notre-Dame-de-Gravenchon et président de l'Atelier n°1 (Economie) du Grenelle de l'Estuaire, souligne qu'il est extrêmement difficile de prendre en compte la complexité de l'estuaire de la Seine dans un schéma de gouvernance. L'architecture proposée a la qualité d'être flexible. **Il faut aller vers une assemblée suffisamment large pour que tout le monde puisse s'exprimer, ainsi que vers un exécutif restreint qui choisira les projets.** Il faudra également se pencher sur **l'aspect financier** de leur mise en œuvre.

Ce schéma de gouvernance reste encore **un peu compliqué.** Il **faudrait éclaircir et simplifier le dispositif.**

**Sylvie BARBIER**, Ecologie pour Le Havre, estime qu'il y a encore beaucoup de **points à éclaircir** dans cette proposition, notamment sur des aspects décisifs, tels **les prérogatives de cet exécutif. Quels seraient les modes de financement des projets, quelles instances participeraient à la définition des projets ?**

Deux aspects doivent être davantage mis en avant. L'**aspect « mutualisation et mise en réseau » a été cité, mais il n'est toujours pas suffisamment pris en compte.** De plus, si la réflexion sur l'aspect social est présente dans cette proposition, il faudrait travailler davantage **sur la recherche de formules innovantes sur le plan social.** Il en avait été question dans l'atelier n°1, il faut y réfléchir en liaison avec la crise économique.

**Madeleine BROCARD**, professeur émérite à l'Université du Havre, géographe et spécialiste de la mobilité et des transports, ajoute **que la Charte peut se limiter à une introduction relative à l'objet de l'association. Elle peut constituer un élément à part.**

De plus, **pourquoi le Comité des Elus reste-il nécessaire, dans la mesure où l'on crée une association ?** Cette proposition de gouvernance est effectivement un peu compliquée et lourde à mettre en place sur la durée.

**François EWALD** explique que la gouvernance proposée (laquelle résulte des échanges et contributions suscités par l'atelier 5) **repose sur la construction des projets où s'exprime la solidarité des Pays de l'Estuaire. Tout tourne ensuite autour de la capacité des groupes de projets à les mener à bien. Le reste du dispositif est fait pour leur donner des moyens de les mettre en œuvre.**

Les travaux et échanges ont conduit au constat d'un **besoin d'initiative et d'animation politique.** Celles-ci peuvent être le fait de l'ensemble du Comité des élus, mais **il ne faudrait pas qu'un projet soit bloqué parce que l'ensemble du Comité des élus ne s'y engage pas.**

Cette gouvernance **doit reposer sur un dispositif d'organisation et d'animation spécifique** - cela a été réclamé plusieurs fois au cours des débats – **qui permette aux projets de fonctionner.**

Le Grenelle de l'Estuaire « tourne une page » dans la gouvernance. **Et si l'on souhaite que ces projets soient des projets bien intégrés, il faut qu'ils donnent lieu à un processus de présentation devant le Forum.**

Ce dispositif se situe à un niveau particulier. Il consiste à faire apparaître des schémas de solidarité entre les Pays de l'Estuaire. Ces schémas de solidarité doivent être tels que la vie des habitants de l'Estuaire en soit améliorée. Ce dispositif permet la formulation de ces solidarités et leur organisation, mais il n'a pas le pouvoir de les mettre en œuvre.

**Edouard PHILIPPE**, maire-adjoint du Havre, conseiller général, animateur du comité d'organisation du Grenelle de l'Estuaire, **retient plusieurs aspects importants** de la proposition de François Ewald.

**Les projets ont en commun d'avoir un « intérêt estuarien ».**

De plus, ces projets peuvent être **de nature très diverse**. Certains sont des études, d'autres peuvent encourager la mise en place d'instruments particuliers.

**Le Forum décrit ici est une institution qu'on pourrait qualifier de « quasi révolutionnaire ».** Cette institution s'inscrit dans un territoire qui n'existe pas au niveau institutionnel. Il n'existe pas d'assemblée qui se propose de réunir à la fois, des élus, des associations, des syndicats, des entreprises.

**La Charte permet de consigner par écrit les consensus, les principes issus du Grenelle de l'Estuaire.**

**Laurent LESCEVE**, *Hybrid Energies*, doctorant en énergies renouvelables, craint que les critères de validation des projets puissent faire **écarter des projets à la fois concrets et « reproductibles ».**

Il faudrait donc observer différents projets au sein de l'Estuaire, pertinents au niveau local, qui puissent servir d'exemple et nourrir les projets de la communauté.

**Nicole AMELINE** précise qu'il ne s'agit pas de faire exclusivement de la macro-économie. Sur un terrain comme celui de la biodiversité, par exemple, le dispositif proposé **n'exclut pas une politique de soutien à des expériences et des projets pilotes.**

**Antoine RUFENACHT** pense aussi que la structure proposée est un peu complexe, et qu'il faudra faire attention aux frais de structure qu'elle est susceptible d'engendrer. De plus, il ne faut pas donner l'impression aux médias et aux habitants que l'on multiplie les comités.

Il rappelle que **l'Europe s'est progressivement construite à partir de projets concrets et modestes. Pourquoi ne pas se mettre d'accord sur trois ou quatre projets**, afin d'atteindre une crédibilité qui permettrait d'avancer ensuite sur les autres projets ?

**François EWALD** remarque que **ce qui compte, concrètement et médiatiquement, ce sont les projets nés grâce aux Grenelle de l'Estuaire, plus que la structure en elle-même.** Il faut que les ateliers débouchent chacun sur une proposition de projets, qui sera présentée au mois de septembre.

**Nicole AMELINE** ajoute que **les deux prochains mois vont être mis à profit pour affiner la faisabilité** des projets.

**Jean LEVEQUE**, économiste, souligne que la proposition de François Ewald **permet de dégager des projets, tout en consultant de manière beaucoup plus large qu'à travers les institutions habituelles.** Cependant, il ne faudra pas additionner les projets, mais savoir bien les articuler, au risque de perdre la lisibilité.

**Daniel PAUL**, député de Seine-Maritime, s'accorde que le fait qu'il y a des obstacles à éviter. Mais ceux qui ont participé au Grenelle de l'estuaire depuis son lancement sont bien conscients des enjeux et des problèmes à surmonter. **Il partage l'idée d'aboutir à un projet important par groupe de travail. Ce projet ne sera pas obligatoirement de taille importante, mais devra avoir du sens et être partagé par tous.**

**Il faut aussi rechercher les modalités d'un processus permettant une association plus large des collègues.**

**Nicole AMELINE** s'accorde avec Antoine Rufenacht sur la nécessité de créer « **une force entraînant** ». Il faut être d'accord sur des premiers projets, pour **démontrer par l'exemple. Il faut construire l'Estuaire sur un mode participatif, mais sur la base de projets pertinents et réalisables.**

**Sylvie BARBIER** revient sur l'intervention de **Daniel Paul** quant aux moyens de faciliter la participation de la population et de lui donner **les moyens à intégrer cette réflexion. Cela doit aussi inclure un meilleur accès à l'information.** Il faut aussi « **rendre assimilables** » les enjeux et les projets, proposer des formes d'éducatives.

**La possibilité de rencontres et d'échanges, d'ordinaire difficiles, a été l'un des aspects très forts du Grenelle national et du Grenelle de l'Estuaire.** Cela a permis d'intégrer des points de vues, des professionnels et de commencer une réflexion – au sens étendu – sur **l'écologie industrielle**, c'est à dire intégrer toutes sortes d'activités, de façon à mieux exploiter un territoire, des ressources, des compétences. **C'est une dimension essentielle pour l'avenir. Cela doit être un substrat. Il faut une structure qui permette ces rencontres, ces regroupements, ces nouvelles pistes.**

**Dominique ANNETTA**, vice-président de la communauté de communes Caux-Vallée-de-Seine, souligne à son tour l'intérêt d'un projet innovant et rassembleur, comme l'engagement d'une démarche fédératrice **liée à l'écologie industrielle, susceptible d'articuler beaucoup d'initiatives et de projets, de créer du consensus, en touchant à de nombreux domaines** – économique, social, environnemental - évoqués dans le cadre du Grenelle de l'Estuaire. **C'est une vision de développement durable dans une dimension très concrète qui peut avoir un réel impact auprès de la population.**

**Jérôme LAURENT**, directeur-adjoint de la DREAL<sup>2</sup> de Haute-Normandie, rappelle des éléments de contexte susceptibles d'aider les acteurs de l'Estuaire à finaliser leur projet de gouvernance. Il a bien noté qu'il s'agit d'une communauté qui veut exister en elle-même sur la base de projets. Il est légitime qu'une communauté de projets définisse son mode de gouvernance. Mais **qui dit projets, dit cependant aussi territoire d'application de ces projets et qui dit territoire, dit définition de projets**. Et le mot *Estuaire* en lui-même est un mot qui signifie beaucoup de choses. **L'Estuaire, géographiquement, va jusqu'aux limites de la marée dynamique, jusqu'à Poses, en amont de Rouen.** Ce qui ne veut pas dire que le territoire des cinq Pays n'ait pas toute sa légitimité. Afin d'éviter toute ambiguïté, il faut se souvenir que l'Estuaire remonte loin, qu'il existe un Conseil scientifique de l'Estuaire qui a été créé par la loi sur la Réforme portuaire d'août dernier. L'Estuaire est donc une notion à géométrie variable. **Il faudra que la définition de la gouvernance soit précise. Le Conseil de l'Estuaire existe et a une dimension géographique beaucoup plus large. Il représente lui-même un des éléments d'un dispositif de gouvernance.**

**François EWALD** indique qu'il en est conscient et que c'est la raison pour laquelle il a retenu le terme de *Forum*.

**Denys DECLERCQ**, conseiller économique et social haut normand, représentant de la CGT, tient à remercier Antoine Rufenacht **de l'idée du Grenelle de l'Estuaire qui a réussi à associer à la démarche les associations syndicales**, même s'il faudra arriver à leur plus grande participation.

Cependant, la proposition de François Ewald **lui rappelle le Conseil économique et social** tel qu'il existe au niveau régional. Il en ressort des travaux très intéressants. Pourquoi ne pas créer une sorte de Conseil économique et social environnemental au niveau de l'Estuaire ?

Enfin, la CGT est satisfaite d'être associée au Grenelle de l'Estuaire, mais **il faudra être capable d'associer des organisations syndicales des deux rives, selon les projets identifiés et la représentativité des syndicats dans les domaines de compétences concernés.**

**Antoine RUFENACHT** retient l'idée, même s'il est **réservé sur l'appellation** même de Conseil économique et social. A la dernière réunion de l'atelier Gouvernance qui s'est tenue à Daubeuf-Serville, beaucoup ont pensé qu'il fallait éviter **toute arrière-pensée de conflit ou de concurrence avec des institutions régionales existantes**. Le mot *Forum* est intéressant parce que c'est une **nouvelle appellation**.

**Michel AUVRAY**, vice-président d'Estuaire Sud, demande quelle **sera la place réelle dans l'organisation qui est proposée des associations agréées** – qui représentent quand même une partie de la population et s'investissent beaucoup dans la défense de l'environnement, même si les élus ont une légitimité électorale. Les porteurs de projets et le Forum soumettront à l'Association des projets qui intéresseront les cinq Pays. Le Comité des élus pourra aussi porter des projets. Quel rôle donnera-t-on vraiment aux associations ? Ne seront-elles pas court-circuitées ?

**François EWALD** rappelle que **tout est centré sur les groupes de projets**, dans lesquels il y a les associations. Elles font partie des collègues. Elles ne peuvent pas être contournées. Si le Comité des élus a l'idée d'un projet dans lequel s'exprimerait la solidarité des Pays de l'Estuaire, **sa mise en œuvre passera par un groupe de projet. Ce dernier sera au centre.**

Dans ce schéma, qui peut paraître à première vue complexe, **le Comité des élus ne se confond pas avec le dispositif, il a une existence propre**, il a d'autres choses dans son agenda.

**En revanche, les associations sont parties prenantes dans un dispositif totalement nouveau**, que le Comité des élus en tant que tel ne peut pas faire apparaître, car il n'a pas cette complexité.

**Aujourd'hui, réaliser un Grenelle veut dire introduire la complexité dans les processus de décision.** Cela doit aboutir à des projets valorisants, à **quelque chose de plus.**

**Michel AUVRAY** pose la question **des moyens, y compris financiers et techniques et d'accès à l'information, voire de formation**, des associations.

**Nicole AMELINE** ajoute que le Forum a bien un rôle **d'interface** entre le Comité des élus de l'Estuaire et la population. C'est un projet qui a une **dimension démocratique forte**. Il doit avoir une dynamique, pour apporter quelque chose de plus,

---

<sup>2</sup> Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement, nouveau service régional unifié du ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire.

sans recréer une institution ou, comme l'a rappelé Jean-Claude Weiss, créer de la dépense publique de façon infondée. Mais cette dynamique et cette valeur ajoutée ont un prix.

**Madeleine BROCARD** propose un exercice pratique : dans le cadre de plusieurs ateliers concernant la mobilité et le paysage, **on a évoqué la nécessité d'une concertation entre les Pays sur les Scots**. Comment fera-t-on ?

**François EWALD** pense qu'il pourra y avoir une réflexion sur cette cohérence entre les Pays de l'Estuaire si des projets sont retenus concernant la mobilité. **Ces projets ne seront pas élaborés dans le Comité des élus, mais dans le cadre de groupes de projets.**

**Anne-Michèle DONNET**, directeur général de l'AURH, indique que si les Scots sont élaborés sous la responsabilité du syndicat mixte, un travail a été fait sur l'InterScot. Il a donné lieu à un document il y a trois ans et les échanges se poursuivent.

**François AUBER**, maire de Saint-Jouin-Bruneval, **revient sur les projets à faire émerger du Grenelle de l'Estuaire. C'est le bon moyen de créer une dynamique. Ils doivent être réalistes, mais suffisamment ambitieux. On devra « sentir clairement l'environnement » dans ces projets retenus.**

**Jean-Luc SALADIN**, médecin et conseiller municipal du Havre, **propose qu'on retienne comme critère de choix le ratio entre le CO<sub>2</sub> économisé et l'argent investi.**

**Michel AUVRAY** partage la position de François Auber sur **le lien à faire entre le Grenelle de l'Environnement et le Grenelle de l'Estuaire**. L'objectif est de travailler à une meilleure qualité de vie future pour les habitants de l'Estuaire.

**Nicole AMELINE** propose qu'un **travail de coordination** soit réalisé. Nous aurons à la fin de l'année la « feuille de route » du Grenelle national. **Il faudra étudier les moyens de la décliner à l'échelle de l'Estuaire** et non pas seulement des communes des territoires.

**Annie LEROY**, présidente d'Ecologie pour le Havre, souscrit à la proposition de Jean-Luc Saladin, mais souligne qu'il faudra des experts et des moyens pour réaliser ces évaluations.

#### IV. CONCLUSIONS

**François EWALD** propose :

- **une large diffusion des diapositives présentées, en même temps que le compte-rendu de la réunion du 12 juin**, afin de permettre **le recueil des réactions** des collègues du Grenelle ;
- de travailler sur les moyens de répondre aux **critiques d'insuffisance de lisibilité et de complexité qui lui ont été faites sur le dispositif présenté**. Des solutions techniques existent. On peut y travailler.

Il lui semble que **quelque chose de très positif s'est dégagé de la réunion, que l'on peut approfondir avec les présidents et en s'appuyant sur les résultats des ateliers pendant ces deux mois d'été pour préparer la réunion générale de septembre**. Celle-ci serait ainsi une préfiguration du Forum face aux projets qui seront présentés.

On peut aussi imaginer une autre réunion de l'atelier Gouvernance. Il faudra donc **diffuser largement ce projet et y traduire les travaux des ateliers, pour voir quelle lisibilité ils y trouvent**.

**Nicole AMELINE** propose que l'on arrête très vite la date de la réunion générale de septembre. Le 14 septembre semble convenir mieux que le 7 septembre à plusieurs élus, qui sont en déplacement (et n'interférera pas réellement avec *la Fête de l'Humanité* qui s'achève le 13 septembre).

On évoquera aussi l'opportunité d'une réunion de l'atelier Gouvernance un peu avant la journée de restitution.

Nicole AMELINE conclut que cette réunion de synthèse de l'atelier Gouvernance s'est révélée positive et très intéressante : nous avons beaucoup progressé. ▲