

AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE, CONFLIT ECONOMIQUE ET ECOLOGIQUE ENTRE FLANDRE ET PAYS-BAS

PAR

FERNAND VERGER (*)

Au sein de l'Union européenne, un conflit faisant intervenir à la fois les intérêts économiques, la prévention des risques d'inondation liés au changement climatique et le souci de protection de la nature se développe depuis plusieurs années autour de l'estuaire de l'Escaut occidental.

Partagé entre la Belgique et les Pays-Bas, l'estuaire de l'Escaut occidental constitue une exception au sein du littoral s'étendant du Pas-de-Calais à l'embouchure de l'Ems. Partout ailleurs, le contact entre la mer et les eaux fluviales a été contraint par des barrages et des écluses : grande digue du Zuiderzee, écluses et barrages du Plan Delta, écluses de Dunkerque, de Gravelines et de Calais. Seul l'estuaire de l'Escaut occidental demeure en permanence librement soumis à la marée. Celle-là, de l'ordre de 4 mètres en moyenne, entraîne des variations du niveau de l'eau un peu plus grandes à Anvers, distant de 80 km de la mer, qu'à l'embouchure. De la mer à Saeftinghe, sur 50 km, les fonds de l'estuaire sont modelés par des chenaux qui ricochent d'une rive à l'autre et sur lesquels se greffent des encoches utilisées préférentiellement les unes par le flot et les autres par le jusant. La plupart de ces sinuosités ont été corrigées par d'importants dragages. A l'amont du coude de Saeftinghe, le lit de l'estuaire est limité, sur 30 km, à un seul chenal (*cf.* figure 1 en annexe).

Les rives de l'Escaut occidental couvrent et découvrent au gré des marées. Selon le rythme de celles-là, émergent des étendues de sables, de vases nues et de schorres couverts de végétation. L'intérêt écologique de ces milieux amphibies est très grand, notamment pour l'avifaune, particulièrement riche (1). Les limicoles, comme les avocettes, fort nombreux, fréquentent les vasières latérales et les bancs qui émergent à marée basse. Les laridés, comme les tadornes de Belon, partagent leur temps entre les eaux où ils trouvent leur nourriture et les marais où ils se reposent. La fréquentation par les migrateurs a fait reconnaître l'Escaut occidental et le pays

(*) Professeur émérite à l'Ecole normale supérieure (Paris, France).

(1) L'accord de Saeftinghe (*Verdrag van Saeftinghe*) signé le 14 mars 1998 par 25 organisations environnementales vise à développer des activités qui protègent et, si possible, étendent le patrimoine naturel de l'estuaire.

inondé de Saeftinghe comme une zone d'importance internationale pour la protection des oiseaux.

L'amélioration des passes navigables de l'Escaut occidental est vitale pour l'accessibilité du port d'Anvers par des navires de fort tirant d'eau, notamment par des porte-conteneurs qui nourrissent l'essentiel du trafic de ce port. Cette amélioration est apparue nécessaire en l'absence d'alternatives que les ports de Flessingue ou de Zeebruges ne peuvent constituer. Aussi a-t-elle été envisagée en 1998 dans le cadre d'une étude de l'Escaut occidental, intitulée «Vision à long terme» et entreprise conjointement par les Pays-Bas et la Belgique. Cette étude s'est intéressée non seulement aux problèmes de navigation, mais aussi aux lieux de clapage (2) des boues de dragage en mer ou dans des endroits particuliers de l'estuaire, ainsi qu'à la prévention des risques riverains et à la nécessaire sauvegarde des richesses écologiques de l'estuaire (3).

Un traité fut signé le 21 décembre 2005 entre la Flandre et les Pays-Bas. Ce traité prévoit l'approfondissement de l'Escaut occidental à marée basse de - 11,85 m à - 13,10 m pour la navigation, c'est-à-dire à - 14,7 m en tenant compte des effets de houle, afin de permettre un accès permanent aux porte-conteneurs (4).

Outre l'approfondissement du chenal de l'Escaut qui entraînera le dragage de près de 7 millions de m³ de sédiments, ce traité prévoit une contribution financière de 300 millions d'euros de la Flandre au coût des dragages du chenal. Il prévoit aussi la constitution des mesures écologiques compensatoires, comme la constitution de zones naturelles pour assurer le maintien ou le rétablissement d'habitats naturels des espèces de faune et de flore sauvages d'intérêt communautaire. Il prévoit en particulier la dépoldérisation, par les Pays-Bas, du polder de la duchesse Hedwige, afin de reconstituer des milieux inondables produisant de fortes quantités de matières organiques et les exportant grâce à la marée, opération classique depuis une vingtaine d'années, notamment en Grande-Bretagne (5).

Ce polder Hedwige, d'une superficie d'environ 320 ha, occupe la partie sud-est des terres de Saeftinghe qui avaient été conquises au XIII^e siècle par l'abbaye de Ter Doest. Ces endiguements furent ensuite envahis par la mer lors de la tempête de la Toussaint 1570, puis en 1584, pendant la guerre de Quatre-Vingts ans, lorsque les Hollandais en brisèrent les digues. Les terres de Saeftinghe devinrent alors les «*Verdronken land van Saeftinghe*»,

(2) Le clapage consiste à déverser des produits de dragage en mer ou dans des estuaires.

(3) Un accord, signé le 4 mars 2002 à Flessingue, entre la Flandre et les Pays-Bas stipule que les deux pays élaborent, ensemble, une esquisse de développement 2010 qui satisfait les deux gouvernements. Un bureau d'études commun, néerlando-flamand, ProSes, a été chargé d'élaborer une esquisse de développement 2010 pour l'estuaire, portée par toutes les composantes de la société et s'insérant dans la vision à long terme de l'estuaire de l'Escaut.

(4) Le port d'Anvers a dû profiter d'une forte marée pour accueillir, le 7 avril 2009, le plus grand porte-conteneurs du monde, appartenant à l'armement MSC, le MSC-Beatrice (*ultra-large container ship*) de 13 798 EVP (équivalent vingt pieds).

(5) Mineke WOLTERS, *Restoration of Salt Marshes*, Rijksuniversiteits Groningen, 2006, 168 p.

c'est-à-dire le pays inondé de Saeftinghe. Ce n'est qu'au XVII^e siècle qu'on commença à reconquérir des polders dans le sud de ce pays, mouvement qui s'acheva au début du XX^e siècle avec l'édification du polder Hedwige très inégalement à cheval sur la frontière belgo-néerlandaise, la partie néerlandaise l'emportant de beaucoup sur la partie belge (*cf.* figure 2 en annexe).

L'opinion néerlandaise et, plus particulièrement, l'opinion zélandaise, toujours traumatisée par le souvenir de l'inondation catastrophique de 1953, acceptent difficilement la dépoldérisation du polder Hedwige (6) dans sa partie située en territoire néerlandais, pour améliorer l'accès au grand port flamand d'Anvers, éternel concurrent du port de Rotterdam. Le Premier ministre des Pays-Bas, Jan Peter Balkenende, élu de la Zélande, s'est efforcé de trouver des solutions alternatives, comme la création de réserves naturelles sur d'autres parties des rivages de l'Escaut. Ces solutions furent rejetées comme insuffisamment efficaces après étude.

Le Conseil d'Etat néerlandais, auprès duquel la Fédération pour l'environnement de Zélande et une association de défense des oiseaux étaient intervenues, décida en mai 2009 que le chenal de l'Escaut ne pouvait être pour l'instant ni élargi, ni approfondi, car les conséquences environnementales des dragages n'étaient pas clairement déterminées. Ces atermoiements exaspérèrent l'opinion flamande qui attendait avec impatience l'aménagement des accès à Anvers que les deux Etats s'étaient engagés à réaliser avant 2010, lors de la signature du traité. Les Flamands menacèrent de boycotter les moules zélandaises et d'entraver la construction des voies du TGV Paris-Amsterdam. Ils différèrent aussi le versement de leur contribution de 300 millions d'euros aux frais de dragage.

Finalement, le gouvernement néerlandais a décidé, le 9 octobre 2009, de dépoldériser le polder Hedwige. Quelques obstacles risquent de retarder encore les dragages du chenal de navigation au-delà de la fin de l'année 2009, date fixée par le traité, et les travaux demeurent suspendus jusqu'à l'arrêt définitif du Conseil d'Etat, attendu en janvier 2010.

* *
*

Les difficultés rencontrées entre deux Etats, au sein de l'Union européenne, prolongent la longue histoire des antagonismes entre les intérêts flamands du port d'Anvers et ceux du port de Rotterdam, rendus difficiles à résoudre par le dessin de la frontière entre Belgique et Pays-Bas, qui contraint Anvers à traverser le territoire des Pays-Bas pour accéder à la mer, contrainte frontalière qui s'impose depuis des siècles (7).

(6) Lydie GOELDNER-GIANELLA, «Dépoldériser en Europe occidentale», *Annales de Géographie*, 2007, pp. 339-360.

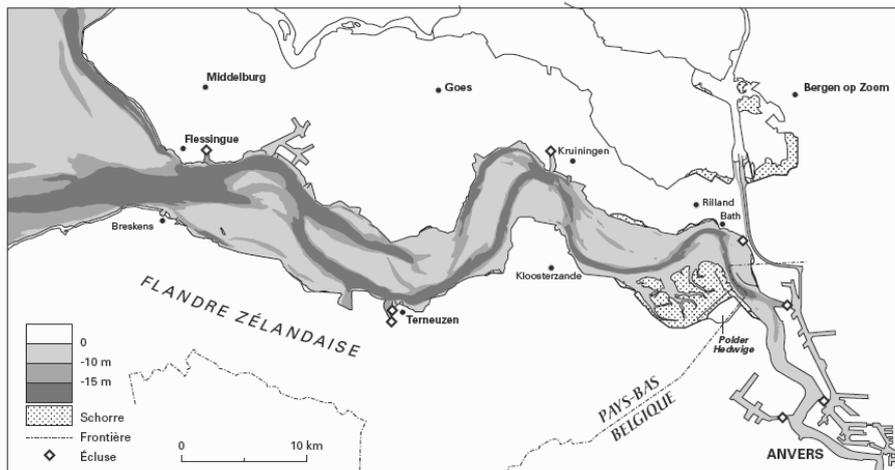
(7) Albert DEMANGEON, *Annales de Géographie*, 1918, pp. 307-339.

Le programme actuel tient compte de la nécessaire concertation entre trois objectifs qui s'affrontent dans l'estuaire de l'Escaut occidental : le développement économique du port d'Anvers, qui doit pouvoir recevoir de façon permanente des porte-conteneurs à grand tirant d'eau; le renforcement de la sécurité des riverains de l'estuaire soumis à la marée, aux tempêtes et à l'élévation du niveau de la mer; la préservation des richesses naturelles de ce milieu humide, où les faunes et flores sauvages doivent être protégées. Au premier de ces objectifs s'opposent les intérêts du port de Rotterdam, qui ne souhaite pas l'essor de son concurrent Anvers et en tout cas espère le retarder. La dépoldérisation, qui est justifiée par les deux autres objectifs, a l'inconvénient de heurter l'attachement ancestral des Zélandais aux conquêtes sur la mer et à leur préservation.

ANNEXES

FIGURE 1

L'estuaire de l'Escaut occidental

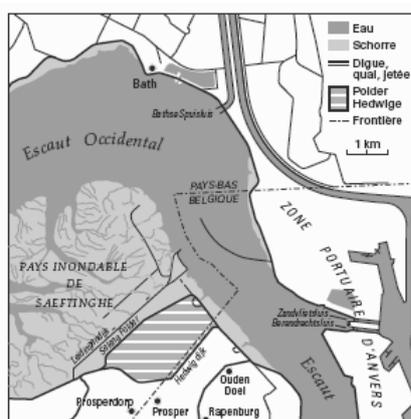


Notes : les profondeurs sont exprimées par rapport au niveau NAP (*Normaal Amsterdams Peil*), qui correspond au niveau moyen de la mer.

Le système naturel de chenaux de flot et de jusant a été modifié par de fréquents dragages. Les travaux de dragage envisagés consistent à approfondir le chenal de navigation en une dizaine d'endroits, pour permettre la navigation, même à marée basse, de navires de 13,10 mètres de tirant d'eau jusqu'à Anvers. Les produits des dragages seront déversés non pas en mer, mais dans des sites particuliers de l'Escaut occidental, où ils préserveront le maintien de formes qui tendent actuellement à évoluer défavorablement.

FIGURE 2

Le «pays inondable de Saeftinghe» et le polder Hedwige,
sur la rive gauche de l'Escaut occidental



Les vastes étendues de schorre du pays inondable de Saeftinghe constituent une réserve naturelle.

L'ouverture à la mer du polder Hedwige est l'objet du conflit qui oppose la Flandre et les Pays-Bas. Ce polder, qui s'étend sur 320 ha, présente une étroite bande de 30 ha appartenant à la Belgique. Les propriétaires de la partie belge ont été expropriés et les peupliers abattus avant que les Pays-Bas n'aient pris une décision pour la partie néerlandaise du polder.