

Bilan de la mission de conseil

—
Mission décidée au titre de l'article L 121-1

Mission de conseil pour un
débat d'ensemble sur la
zone de Fos-sur-Mer

Etienne BALLAN
Audrey RICHARD-FERROUDJI
Ginette VASTEL

-
Date de remise du bilan, le 13 février 2024



Table des matières

La mission de conseil et appui méthodologique	4
Garantir le droit à l'information et à la participation	4
Le rôle des garant.e.s dans les missions de conseil L121-1	4
Fiche de synthèse du bilan de la mission de conseil et appui	5
Demandeur de la mission de conseil au sens du L121-1	5
Objet de la demande de conseil	5
Objectifs du programme ou projet pour lequel on sollicite une mission de conseil	5
Les principaux éléments de la mission de conseil	5
Les préconisations issues de la mission de conseil	5
Contexte de la mission	7
L'objet de la sollicitation de la CNDP pour une mission de conseil	7
Décision de la CNDP	7
Le travail des garant.e.s	7
Préconisations et conseils des garant.e.s sur l'information et la participation du public	8
Quelles attentes pour un débat territorial, au regard des concertations précédentes et courantes sur le territoire ?	8
Quel cadre de débat proposé par la loi industrie verte ?	10
Quelles modalités de saisine de la CNDP pour un débat territorial ?	12
Quelle(s) personne(s) publique(s) porteuse(s) ?	13
Quelle définition du « <i>territoire délimité et homogène</i> » et de sa vocation ?	14
Quels projets inclure dans le débat territorial ?	16
Quelle structuration pour le dossier de saisine ?	18
Annexe 1 : Lettre de mission des garant.es	21
Annexe 2 : Note de clarification par la CNDP de l'article L. 121-8-2 CE et de sa mise en œuvre dans un débat/concertation global.e territorial.e	23
Annexe 3 : Concertations en cours ou passées dans la zone de Fos	27
Annexe 4 : Six schémas de raisonnement sur le projet de liaison routière Fos-Salon - Compte-rendu du débat public, p. 108	30

La mission de conseil et appui méthodologique

Le présent rapport est rédigé par les garant.e.s de la mission de conseil et appui méthodologique. Il est communiqué par les garant.e.s dans sa version finale le 13 février 2024 sous format PDF non modifiable au demandeur de la mission de conseil. Il est publié sur le site de la Commission nationale du débat public.

Garantir le droit à l'information et à la participation

Toute personne a le droit, dans les conditions et les limites définies par la loi, d'accéder aux informations relatives à l'environnement détenues par les autorités publiques, et de participer à l'élaboration des décisions publiques ayant une incidence sur l'environnement » - Article 7 de la charte de l'environnement.

La Commission nationale du débat public est l'autorité indépendante chargée de garantir le respect du droit individuel à l'information et à la participation sur les projets ou les politiques qui ont un impact sur l'environnement. Il s'agit d'un droit constitutionnel, qui est conféré à chacune et à chacun.

Afin de veiller au respect de ces droits, la CNDP nomme des tiers garant.e.s neutres, qui ont pour rôle de garantir au nom de l'institution la qualité des démarches de concertation mises en œuvre par les porteurs de projet.

Le rôle des garant.e.s dans les missions de conseil L121-1

Un.e garant.e est une personne inscrite sur la liste nationale des garant.e.s, neutre et indépendante, nommée par la CNDP pour garantir une concertation, c'est-à-dire pour garantir le droit à l'information et le droit à la participation selon le Code de l'Environnement, ou pour accomplir une mission de conseil et appui méthodologique, conformément à art. L121-1 du Code de l'Environnement. L'absence de conflit d'intérêt est un prérequis indispensable à la désignation d'un.e garant.e. Pour chaque mission de conseil et appui, la CNDP mandate un.e ou plusieurs garant.e.s pour apporter des préconisations sur toute question relative à la participation du public au nom de l'institution et dans le respect de ses principes. A l'issue de la mission de conseil, les garant.e.s rédigent un rapport qui est transmis à la CNDP et au demandeur de la mission de conseil.

Fiche de synthèse du bilan de la mission de conseil et appui

Demandeur de la mission de conseil au sens du L121-1

Préfecture des Bouches-du-Rhône.

Objet de la demande de conseil

La « mise en place d'un débat d'ensemble ouvert au grand public » dans le prolongement du « Laboratoire territorial industrie Fos Berre ».

Objectifs du programme ou projet pour lequel on sollicite une mission de conseil

Cette mission s'inscrit dans le contexte de promulgation de la loi industrie verte le 23 octobre 2023, qui vise à favoriser l'installation de nouvelles activités pour réindustrialiser la France, à décarboner les industries existantes et développer de nouvelles industries vertes, dans une optique de décarbonation de l'économie. Cette loi offre un nouveau cadre de saisine de la CNDP en introduisant la possibilité d'un débat public ou d'une concertation globale intéressant un « territoire délimité et homogène ». Nous utiliserons le terme générique de "débat territorial" dans la suite du document, qui peut donc recouvrir ces deux procédures distinctes : le débat public ou la concertation avec garants, selon la décision qui sera prise par la CNDP lorsqu'elle sera saisie.

Les principaux éléments de la mission de conseil

La mission, telle qu'elle s'est déroulée, a consisté à conduire des entretiens avec des acteurs du territoire, à participer à plusieurs réunions de concertation en cours sur le territoire, et à tenir plusieurs réunions avec le demandeur et les services des collectivités concernées.

La mission de conseil s'est concentrée sur la préparation de la saisine pour un éventuel débat territorial, ses modalités, son contenu, et les personnes publiques qui pourraient la porter. Elle aboutit notamment à une proposition de plan pour le dossier de saisine à l'attention des personnes publiques porteuses. Un travail complémentaire a été nécessaire auprès de la CNDP afin de clarifier l'interprétation du dispositif juridique dans lequel cette saisine s'inscrit.

Les préconisations issues de la mission de conseil

Les principales recommandations des garant.es sont les suivantes :

- Se fondant sur les enseignements des concertations passées, les garant.e.s recommandent que le préfet des Bouches du Rhône affirme son intention de saisir la CNDP en vue d'un débat territorial. Cela répondrait aux attentes, exprimées de manière récurrente, d'inscrire les projets débattus dans une vision collective du territoire et de son avenir. Ces attentes appuient la recommandation d'organisation d'un débat territorial, quel que soit le nombre de projets relevant du I de l'article L121-8 effectivement intégrés au débat.

- Les garant.e.s constatent en outre une riche dynamique de concertation entre les parties prenantes et identifient l'enjeu d'une inclusion d'un public plus large et éloigné des espaces de décision. Il et elles recommandent pour cela la mise en œuvre d'une plus grande variété de modalités participatives.
- Le cadre de débat proposé par la loi industrie verte étant nouveau, méconnu et suscitant des interrogations, les garant.es recommandent une information des personnes publiques concernées par une éventuelle saisine, ainsi que des porteurs de projet entrant dans le champ du I de l'article L121-8 identifiés, cela sur la base de la note de clarification de la CNDP (annexe 2).
- La saisine de la CNDP pour un débat territorial pourrait être portée par trois personnes publiques de façon conjointe à savoir la préfecture des Bouches du Rhône, le Grand Port Maritime de Marseille et la Métropole Aix Marseille Provence, en s'appuyant sur une "équipe projet", instance de travail informelle comprenant les différentes collectivités et acteurs publics pour contribuer à la saisine. La CNDP et notamment le délégué régional PACA se tiennent à leur disposition pour informer plus en détail cette équipe projet des attendus et du déroulement d'un débat public ou d'une concertation préalable.
- Une définition claire des critères d'homogénéité du territoire est nécessaire pour définir le périmètre du débat et pouvoir instruire les saisines ultérieures. Considérant cette exigence, les questions portées par le public dans les concertations précédentes et les ressources d'information territoriale, les garant.e.s recommandent que le débat territorial porte sur le bassin de vie et d'activités de l'Ouest Etang de Berre, éventuellement élargi à quelques communes adjacentes, incluant l'ensemble des communes accueillant des implantations industrielles, les activités logistiques liées et les zones urbaines attenantes.
- Une définition claire de la vocation doit être proposée par la(es) personne(s) publique(s) et clairement décrite et motivée dans le dossier de saisine. Elle est nécessaire pour permettre l'instruction des saisines ultérieures. Elle devrait être débattue, puis amendée ou modifiée à l'issue du débat territorial.
- Pour assurer une bonne information du public, la saisine, et plus tard le débat territorial, devraient considérer l'ensemble des projets du territoire. Ces projets pourraient être présentés selon deux listes : une liste principale des projets relevant du I de l'article L121-8 qui n'ont pas encore fait l'objet d'une participation amont, et une liste complémentaire comprenant l'ensemble des autres projets industriels et d'aménagement contribuant à la vocation du territoire;
- En complément des informations attendues de manière réglementaire sur les projets de la première liste, le dossier de saisine devrait inclure des informations minimales sur les projets de la deuxième liste, permettant de situer les projets industriels dans leur contexte et d'identifier les potentiels impacts cumulés.

Contexte de la mission

L'objet de la sollicitation de la CNDP pour une mission de conseil

L'objectif de la mission était de formuler des préconisations et des propositions concernant la préparation de la saisine du débat global visant à permettre au public d'être informé et de se prononcer sur les projets de réindustrialisation et liés à la décarbonation « sur un même territoire délimité ou homogène ».

Elle s'inscrit dans le contexte de promulgation de la loi industrie verte le 23 octobre 2023 qui vise à favoriser l'installation de nouvelles activités pour réindustrialiser la France, à décarboner des industries existantes et développer de nouvelles industries vertes, dans une optique de décarbonation de l'économie. Cet loi offre un nouveau cadre de saisine de la CNDP en introduisant plusieurs notions nouvelles dont celle débat public global ou de concertation « globale » intéressant un « territoire délimité et homogène », d'où le terme de "débat territorial" employé dans ce document.

« Art. L. 121-8-2. – Lorsque plusieurs projets d'aménagement ou d'équipement susceptibles de relever du I de l'article L. 121-8 sont envisagés sur un même territoire délimité et homogène au cours des huit années à venir, il peut être organisé, à la demande d'une personne publique, un débat public global ou une concertation préalable globale, dans les conditions prévues au présent chapitre, pour l'ensemble de ces projets. »

Décision de la CNDP

En réponse à la demande du préfet des Bouches-du-Rhône, la CNDP, lors de sa séance plénière du 26 juillet 2023, a désigné Etienne BALLAN, Audrey RICHARD-FERROUDJI et Ginette VASTEL garant.e.s de cette mission de suivi et de conseil méthodologique.

Le travail des garant.e.s

Chaque tiers garant.e est lié.e à la CNDP par une lettre de mission rendue publique qui leur présente leur rôle ainsi que les attentes de la CNDP vis-à-vis du responsable du projet. Les attentes précises pour cette mission ont été formulées dans [la lettre de mission des garant.e.s](#) (annexe 1).

Dans le périmètre de leur mission, les garants ont échangé avec des acteurs du territoire et observé le déroulement des dispositifs participatifs déjà en place sur la zone de Fos sur les projets industriels en cours de concertation en participant à différentes réunions (cf. tableau ci-dessous). Audrey Richard-Ferroujji était également garante de la concertation préalable du projet GravitHy et de la concertation continue sur le projet de liaison routière Fos-Salon. Un suivi de la presse a également été fait.

La mission de conseil s'est concentrée sur la préparation de la saisine pour un éventuel débat global, ses modalités, son contenu et les personnes publiques qui pourraient la porter. Elle aboutit notamment à une proposition de plan pour le dossier de saisine à l'attention des personnes publiques porteuses. Un travail complémentaire a été nécessaire avec la CNDP afin de clarifier l'interprétation du dispositif juridique dans lequel cette saisine s'inscrit.

07/09/23	Réunion du Lab'
12/09/23	Réunion d'ouverture de la concertation du projet CARBON
27/09/23	Réunion organisée par le sous-préfet en présence d'agents de la DREAL, de la DDTM et de la Métropole, du GPMM de la DREETS
12/10/23	Réunion publique sur l'insertion du projet CARBON dans le territoire
19/10/23	Réunion de synthèse de la concertation du projet CARBON
31/10/23	Réunion organisée par le sous préfet en distanciel
10/11/23	Réunion organisée par le sous-préfet en présence d'agents de la DREAL, de la DDTM et de la Métropole, du GPMM de la DREETS – diffusion du diaporama
2023-2024	Réunions publiques de la concertation sur le projet GravitHy dont deux réunions communes avec la concertation de H2V, rencontre de proximité sur le marché de Fos, visite de site, rencontre à la maison des syndicats, émission radio Fossa FM et forum des métiers avec des collégiens à Port de Bouc.

Préconisations et conseils des garant.e.s sur l'information et la participation du public

Quelles attentes pour un débat territorial, au regard des concertations précédentes et courantes sur le territoire ?

Le territoire bénéficie d'une **histoire riche en termes de concertation (voir annexe 3)**. Au-delà des concertations ou débats publics sur des projets et programmes, des concertations continues ont été mises en œuvre, dont OAZIP (2021-2022), Réponses (2018-auj.) ou le Laboratoire territorial industrie Fos-Berre (2023-auj.). Des enseignements peuvent être tirés de ces expériences, en s'appuyant sur les comptes-rendus et bilans produits.

Les garant.e.s ont identifié dans les concertations passées des **attentes du public pour débattre des différentes "visions" du territoire et de son "avenir" avant de décider des projets**. Par exemple, lors d'un entretien de préparation du débat public sur la liaison routière Fos-Salon en 2019, une personne soulignait : « *Cela pose les questions de l'avenir du territoire* »¹. Pour une autre personne, le sujet du débat n'était pas une route mais un territoire. Le panel de citoyen.ne.s tiré au sort lors du débat public a de même exprimé dans son avis l'attente d'*"un suivi du projet dans une approche globale du territoire"*. Pour le panel, *"il est regrettable que l'on ne parle que d'un bout du tracé, donc avec une vision sectorisée, et que l'on n'ait pas une vision de l'ensemble du territoire et des impacts généraux."*² Une telle mise en perspective prospective et globale du projet a été régulièrement appelée au cours du débat. Cela s'est accompagné de demandes, d'une part de **mise en cohérence des politiques**

¹ Page 23 du compte-rendu du débat <https://www.debatpublic.fr/liaison-routiere-entre-fos-sur-mer-et-salon-de-provence-454>

² Page 7 <https://fos-salon.debatpublic.fr/images/documents/cahiersdacteurs/LFS-CA-atelier-citoyen.pdf>

publiques, entre les politiques routières et celles visant à l'amélioration de la santé des habitants, de l'économie et de l'emploi, à la préservation de l'environnement, du climat, des ressources en eau et de l'agriculture, et d'autre part de considérer les **impacts cumulés des différents projets** envisagés à l'échelle des territoires³. Le compte-rendu du débat avait ainsi identifié six schémas de raisonnement sur le projet qui interrogeaient le partage d'une vision d'avenir pour le territoire (Annexe 4). Les demandes vis-à-vis de la cohérence des politiques publiques et de la prise en compte des impacts cumulés ont été réaffirmées lors de la concertation continue sur ce projet de liaison routière, avec une insistance accrue en 2023 en lien avec l'arrivée des nouveaux projets de réindustrialisation et de décarbonation⁴ puis dans le cadre des concertations sur les 3 projets industriels CARBON⁵, H2V⁶ et GravitHy⁷. Les problèmes de mobilités ont ainsi été largement abordés dans ces débats, dont les enjeux routiers déjà mis en débat lors d'une réunion spécifique du débat public Fos 2XL. Concernant l'insertion territoriale des projets, les échanges ont également porté sur : le logement, la formation et l'emploi et plus largement sur tous les services (hôpital, école, crèche, inspection du travail, médecine du travail, etc.). D'autres sujets ont été portés au débat : la santé et la préservation du cadre de vie, la satisfaction des besoins en électricité, la préservation du milieu naturel dont la mise en oeuvre de la séquence ERC (Eviter Réduire Compenser), l'adaptation au changement climatique dont l'objectif de ZAN (Zéro Artificialisation Nette), la protection des ressources en eau ou les risques industriels. Pour garantir la bonne information du public, des informations sur les impacts cumulés des trois projets ont été rassemblées par les garant.e.s des trois concertations sur les projets industriels et mise à disposition sur le site de la CNDP⁸.

Des enseignements peuvent également être tirés des concertations précédentes concernant les modalités de participation. Les deux réunions thématiques communes aux concertations des projets H2V et GravitHy ont montré **la possibilité et la pertinence de réunions thématiques communes à plusieurs projets** telles que celles qui pourraient prendre place dans un débat territorial. La tenue de ces réunions communes répondait également en partie aux difficultés exprimées par les participant.e.s face à la multiplication des réunions de concertation sur le territoire et la capacité des participant.e.s à suivre le rythme des réunions. Les concertations sur les projets industriels ont en outre renforcé le constat d'une **participation aux réunions publiques principalement du fait de parties prenantes** (institutionnels, professionnels et associatifs) et la nécessité de mettre en oeuvre différents formats de participation pour garantir la participation de tous et toutes. Les rencontres de proximité et auprès d'instances ont permis d'atteindre un public plus large et d'enrichir la concertation par une diversité de points de vue par exemple dans le cas de GravitHy: sur les marchés, près d'une gare, avec des jeunes, auprès du SPPI, d'auditeur.rice.s de FOSSA FM ou encore lors de la rencontre à la maison des syndicats.

³ Dans la suite du débat, un comité multimodal a été mis en place par le préfet. En outre, le débat avait attiré l'attention sur les limites dans la séquence ERC (Eviter Réduire Compenser) des compensations possibles à l'artificialisation des sols dans le territoire de l'ouest de l'étang de Berre, qui rendaient la question du cumul des impacts des différents projets d'aménagement particulièrement sensible et demandent une réponse globale à l'échelle du territoire. Ceci a conduit à la mise en oeuvre d'une approche territoriale de la séquence Eviter Réduire Compenser, à l'échelle de la plaine de la Crau, présentée par la DREAL à l'occasion de la réunion thématique sur les milieux naturels de la concertation sur le projet GravitHy.

⁴ <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2023-11/Rapport-2-Garant.es-ConcertationContinueLFS.pdf>

⁵ <https://www.debatpublic.fr/projet-carbon-de-giga-usine-de-panneaux-photovoltaïques-fos-sur-mer-4222>

⁶ <https://www.debatpublic.fr/usine-de-production-dhydrogene-bas-carbone-et-de-e-methanol-fos-sur-mer-et-son-raccordement-4334>

⁷ <https://www.debatpublic.fr/decarbonation-des-acieries-sur-la-zone-industrielle-du-port-de-fos-sur-mer-gravity-4335>

⁸ <https://www.debatpublic.fr/coordination-des-concertations-carbon-h2v-gravity-4495>

Les dernières concertations ont conduit à renouveler la recommandation **d’aller vers un plus large public par la mise en œuvre d’une variété de modalités**. Il s’agit d’aller à la rencontre des publics éloignés des espaces de décisions. Le dispositif Réponses œuvre à un tel élargissement depuis 2018 dans la zone de Fos, cela sur un sujet spécifique, celui de la santé environnementale. Le dispositif inclut une variété de modalités : Escape game, atelier débat, visites, Kfé Réponse, etc. Il inclut également un panel citoyen constitué d’habitants et d’usagers, mobilisé trois fois par an pour formuler des avis sur les étapes clés du dispositif et remonter des informations du terrain⁹. Avec une perspective plus globale, la concertation OAZIP¹⁰, en 2021-2022, a impliqué largement les parties prenantes pour partager des visions prospectives globales du territoire, mais sans modalité à l’attention d’un public plus large. Elle a été suivie en 2023 par la création Laboratoire territorial industrie Fos-Berre qui vise “une réflexion commune pour définir une vision claire et stratégique du territoire à l’horizon 2040”, cela à l’échelle de l’arrondissement de Istres¹¹. Il propose d’impliquer dans le débat un panel de citoyen.e.s volontaires, au-delà des parties prenantes. Dans la continuité de ces démarches, un débat territorial permettrait d’impliquer un public plus large pour débattre de manière pluraliste de l’avenir du territoire dans le contexte de multiplication des projets de réindustrialisation.

Recommandations :

Se fondant sur les enseignements des concertations passées, les garant.e.s recommandent que le préfet des Bouches du Rhône affirme son intention de saisir la CNDP en vue d’un débat territorial. Cela répondrait aux attentes, exprimées de manière récurrente, d’inscrire les projets débattus dans une vision collective du territoire et de son avenir. Ces attentes appuient la recommandation d’organisation d’un débat territorial, quel que soit le nombre de projets relevant du I de l’article L121-8 effectivement intégrés au débat.

Les garant.e.s constatent en outre une riche dynamique de concertation entre les parties prenantes et identifient l’enjeu d’une inclusion d’un public plus large et éloigné des espaces de décision. Il et elles recommandent pour cela la mise en œuvre d’une plus grande variété de modalités participatives.

Quel cadre de débat proposé par la loi industrie verte ?

La loi industrie verte du 23 octobre 2023 offre un nouveau cadre de saisine de la CNDP.

Article L. 121-8-2

Lorsque plusieurs projets d’aménagement ou d’équipement susceptibles de relever du I de l’article L. 121-8 sont envisagés sur un même territoire délimité et homogène au cours des huit années à venir, il peut être organisé, à la demande d’une personne publique, un débat public global ou une concertation préalable globale, dans les conditions prévues au présent chapitre, pour l’ensemble de ces projets. Par dérogation au second alinéa du même I, la Commission nationale du débat public est saisie de cette demande par cette personne publique. Celle-ci lui transmet le dossier mentionné audit I, qu’elle a reçu préalablement du maître d’ouvrage pour chaque projet, ou qu’elle élabore elle-même pour les projets dont le maître d’ouvrage n’est pas encore connu. Dans ce dernier cas, le délai de trois mois mentionné au premier alinéa de l’article L. 121-13 court à compter de la date à laquelle ce maître d’ouvrage est connu.

⁹ www.dispositif-reponses.org

¹⁰ www.marseille-port.fr/oazip-2040

¹¹ <https://www.inlab-fosberre.fr/>

Lorsqu'un débat public global ou une concertation préalable globale a eu lieu pour un ensemble de projets envisagés sur un territoire délimité et homogène, ces projets, ainsi que ceux envisagés ultérieurement sur le même territoire et cohérents avec sa vocation, sont dispensés de débat public propre ou de concertation préalable propre si leur mise en œuvre débute au cours des huit années suivant la fin de ce débat public global ou de cette concertation globale.

La Commission nationale du débat public, saisie dans les conditions prévues à l'article L. 121-8, peut toutefois décider, si elle l'estime nécessaire pour certains des projets mentionnés au deuxième alinéa du présent article, d'organiser un tel débat ou une telle concertation. Elle motive sa décision.

La mission de conseil a conduit à identifier un certain nombre de questions qui se posaient pour la mise en œuvre pratique des dispositions de la loi industrie verte dans la zone de Fos. Les garants ont constaté des interprétations divergentes de l'article L121-8-2 du code de l'environnement. En particulier, le principe de "dispense" de débat public ou de concertation propre avait pu être compris comme une dispense d'obligation de saisine de la CNDP pour les porteurs de projets.

Ces questions ont motivé la production par la CNDP d'une note de clarification sur la compréhension des dispositions de l'art L.121-8-2 du code de l'environnement (annexe 2) qui contient ses recommandations pour les maîtres d'ouvrage et autorités publiques susceptibles d'utiliser ces dispositions, notamment :

- Le débat territorial ne dispense pas d'une saisine individuelle de la CNDP par les porteurs de projet. **La saisine individuelle de la CNDP reste obligatoire pour le porteur de projet** dans le champ du I de l'article L.121-8 même si son projet est intégré dans la liste du débat territorial. Il est ainsi recommandé que les porteurs des projets intégrés à la liste des projets du débat territorial saisissent individuellement la CNDP au titre du I de l'article L.121-8 **de façon concomitante**. Les éléments qu'ils fourniraient pour cette saisine individuelle et pour la saisine pour le débat territorial seraient sensiblement les mêmes.
- **Reddition des comptes** : le passage par le débat territorial ne déresponsabilise pas le porteur de projet : il doit assurer un niveau de préparation et des réponses aux questions du public équivalent à celui d'un débat ou d'une concertation individuelle et il reste tenu de répondre aux questions du public et d'indiquer la façon dont il prend en compte ses commentaires.
- Le débat territorial pourra être **articulé avec les autres concertations en cours sur le territoire**: concertations continues sur les projets ayant déjà fait l'objet d'un débat public ou d'une concertation préalable ou les concertations sur les projets et programmes ayant saisi la CNDP de manière facultative et individuelle de façon concomitante.

Recommandation :

Le cadre de débat proposé par la loi industrie verte étant nouveau, méconnu et suscitant des interrogations, les garants recommandent une information des personnes publiques concernées par une éventuelle saisine, ainsi que des porteurs de projet entrant dans le champ de l'article L121-8 identifiés, cela sur la base de la note de clarification de la CNDP (annexe 2).

Quelles modalités de saisine de la CNDP pour un débat territorial ?

La saisine est la première étape d'un débat public ou d'une concertation préalable. C'est donc également la première étape d'un débat/d'une concertation territoriale.e.

Toute saisine de la CNDP est accompagnée d'un dossier de préparation couramment appelé "dossier de saisine". Ce n'est pas le dossier qui sera soumis à la participation du public. Ce dossier de saisine est confidentiel et ne peut être rendu public (avis CADA n° 20205251 du 10 déc. 2020).

La loi Industrie verte précise des attentes vis-à-vis de la saisine pour un débat global :

Art. L. 121-8-2. « Celle-ci lui transmet le dossier mentionné audit l¹², qu'elle a reçu préalablement du maître d'ouvrage pour chaque projet, ou qu'elle élabore elle-même pour les projets dont le maître d'ouvrage n'est pas encore connu. Dans ce dernier cas, le délai de trois mois mentionné au premier alinéa de l'article L. 121-13 court à compter de la date à laquelle ce maître d'ouvrage est connu. »

Pour répondre à ces exigences, la saisine s'appuie sur plusieurs pièces en suivant les pratiques de la CNDP¹³ :

→ **Un courrier de saisine adressé au Président de la CNDP** par la ou les personne(s) morale(s) : la date de réception du courrier ouvre le **délaï de 2 mois durant lequel la CNDP doit se prononcer sur la saisine**. Dans les faits, les décisions de la CNDP sont rendues bien avant le délai maximum de deux mois et très souvent dans les trois semaines suivant le dépôt de la saisine. Les schémas ci-après suivants intègrent le temps de préparation de la saisine du côté du porteur de projet.

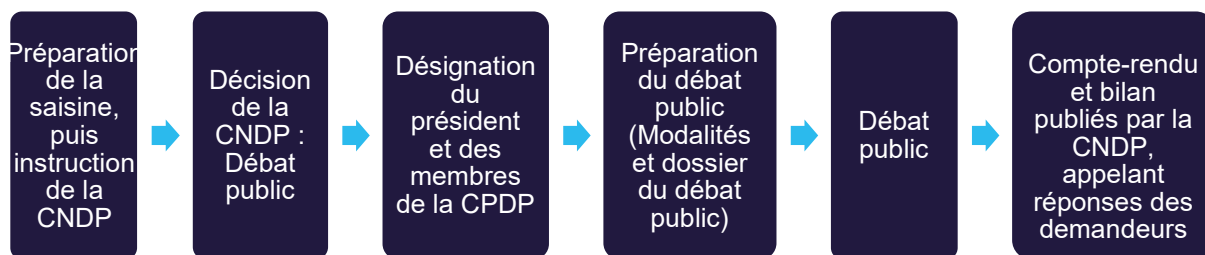
→ **Un dossier de saisine** qui inclut les dossiers transmis par les maîtres d'ouvrage de chaque projet et les pièces que la personne publique élabore elle-même soit **les dossiers pour les projets dont le maître d'ouvrage n'est pas connu** et un **document principal**. Un plan du dossier est proposé en dernière partie du présent bilan.

Il est recommandé de **limiter le dossier en longueur**. Usuellement, la longueur du dossier pour un projet est de 10-20 pages. Le document principal (cf. 2.1 ci-dessous) qui présente le contexte territorial pourrait faire autour de 20 pages, accompagné d'un document complémentaire (2.2) qui présente les projets, avec une dizaine de pages pour chaque projet inclus dans la saisine.

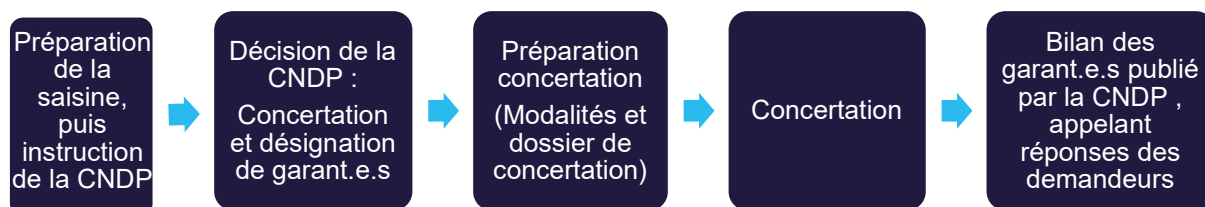
Une fois la saisine reçue par la CNDP, et si elle est recevable, la CNDP pourra décider de ne pas organiser de participation, d'organiser un débat public, ou d'organiser une concertation préalable avec garants. Les étapes de ces deux démarches sont indiqués ci-dessous :

¹² L121-8-1 « Pour ces projets, le ou les maîtres d'ouvrage adressent à la commission un dossier qui décrit les objectifs et les principales caractéristiques du projet entendu au sens de l'article L. 122-1, ainsi que des équipements qui sont créés ou aménagés en vue de sa desserte. Il présente également ses enjeux socio-économiques, son coût estimatif, l'identification des impacts significatifs sur l'environnement ou l'aménagement du territoire, une description des différentes solutions alternatives, y compris l'absence de mise en œuvre du projet. »

¹³ Pour plus de détails, voir les fiches 7 et 9 élaborées par la CNDP cf : <https://www.debatpublic.fr/nous-saisir-735>



Etapes d'un débat public



Etapes d'une concertation préalable

Quelle(s) personne(s) publique(s) porteuse(s) ?

L'art. L. 121-8-2 du code de l'environnement ouvre la possibilité qu'un débat/une concertation territorial.e soit organisé, à la demande d'une personne publique qui saisiserait la CNDP. La CNDP est attentive à la **cohérence entre les auteurs d'une saisine et le fond d'un dossier**, soit dans le cas d'un débat territorial la vocation proposée pour un territoire et les projets associés. Le périmètre de responsabilité de la ou des personne(s) publique(s) ne doit pas nécessairement correspondre à celui du territoire défini, mais l'inclure totalement ou en partie. Ainsi concernant la réindustrialisation de la zone de Fos et son insertion sur le territoire, **la préfecture des Bouches du Rhône** paraît logiquement la personne publique qui devrait saisir en priorité la CNDP, au regard de l'ensemble des choix structurants qu'elle porte et par la conduite de l'action publique au nom de l'Etat.

Au vu de la quantité de projets, et de leurs interactions avec le territoire, nous préconisons que l'ensemble des projets industriels et portuaires connexes soient concernés, ainsi que l'ensemble des projets qui concourent à l'accueil de ces projets industriels (voir plus loin 5.6). De ce point de vue, deux organisations paraissent détenir un rôle clé dans l'accueil et l'insertion des projets industriels dans la zone de Fos :

- le **Grand Port Maritime de Marseille (GPMM)**, qui accueillera sur son foncier la plupart des projets industriels, et dont la vocation et les services industrialo-portuaires sont fondamentaux pour l'installation de nouveaux projets
- la **Métropole Aix Marseille Provence (AMP)**, collectivité territoriale de plus petite échelle qui intègre l'ensemble de la zone de Fos et qui assume des compétences pour la structuration des services urbains, de la mobilité, la planification des logements et des équipements, et pour l'aménagement du territoire.

Ce co-portage par l'Etat, le GPMM et la Métropole nous paraît être **une piste opportune et souhaitable** au regard de la complémentarité fonctionnelle, foncière et stratégique entre les projets industriels, la plateforme portuaire et le contexte urbain dans son ensemble. D'autres acteurs publics sont également concernés, et même si ils ne portent pas directement la saisine, ils devraient trouver une place dans le débat et pouvoir y contribuer. Il s'agit en

particulier des communes situées sur le territoire, du Département des Bouches-du-Rhône et de la Région Provence Alpes Côte d'Azur.

Un tel co-portage n'entraîne cependant aucune obligation de décision commune ou d'accord obligatoire entre ces trois acteurs. Ils conservent dans le débat, et surtout dans les décisions qui suivront, chacun toute son autonomie. Ainsi, en cas de co-portage, le **dossier de saisine et la vocation proposée pour la zone devraient être communs**. A l'issue du débat, la(les) décision(s) publiées ne devra(ont) pas nécessairement constituer un texte commun mais la reddition des comptes pourra compiler **plusieurs décisions portées chacune par une autorité publique dans son champ de compétences**.

Concernant le **financement du débat ou de la concertation**, d'autres acteurs que les personnes publiques porteuses peuvent être impliquées et en particulier les porteurs de projets au regard des coûts des projets et de leurs impacts à mettre en débat.

La **constitution d'une équipe projet** (habituelle dans le cas d'une co-saisine) est recommandée pour veiller à la préparation du dossier de saisine puis du dossier du débat, des interventions et réponses lors du débat et enfin de la reddition des comptes. Cette équipe devrait rassembler des compétences plurielles pour traiter de l'ensemble des projets et enjeux.

Recommandation :

La saisine de la CNDP pour un débat territorial pourrait être portée par trois personnes publiques de façon conjointe à savoir la préfecture des Bouches du Rhône, le Grand Port Maritime de Marseille et la Métropole Aix Marseille Provence, en s'appuyant sur une "équipe projet", instance de travail informelle comprenant les différentes collectivités et acteurs publics pour contribuer à la saisine. La CNDP et notamment le délégué régional PACA se tiennent à leur disposition pour informer plus en détail cette équipe projet des attendus et du déroulement d'un débat public ou d'une concertation préalable.

Quelle définition du « territoire délimité et homogène » et de sa vocation ?

Le débat public global doit porter selon la loi sur un « *territoire délimité et homogène* ». En outre, l'instruction des projets envisagés dans les 8 ans qui suivent considèrera leur cohérence avec la vocation du territoire. Aussi, **les critères d'homogénéité du territoire et sa vocation doivent être définis** de manière suffisamment claire pour permettre l'instruction des saisines ultérieures. La définition des limites du territoire et de la vocation conditionne la liste des projets soumis au débat global et le traitement des saisines sur les projets dans la période de 8 ans faisant suite au débat. La loi industrie verte ne définit pas précisément ce qu'est l'industrie verte. Chaque territoire peut donc expliciter sa propre définition.

Une définition de la vocation doit donc être proposée par la(es) personne(s) publique(s) et clairement décrite et motivée dans le dossier. Elle devra être débattue, puis amendée ou modifiée à l'issue du débat.

La définition des critères d'homogénéité et de la vocation peut **s'appuyer sur celles d'autres schémas de planification**, à portée réglementaire, tel que le SRADDET (Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires), ou sans portée réglementaire, tel que France 2030. Le SCoT Aix Marseille Métropole (Schéma de Cohérence

Territoriale) définit des « territoires à enjeux » transversaux et spécifiques. Des études et données ont été produites dans le cadre de ces démarches. Elles pourraient être mobilisées.

Plusieurs scénarios de délimitation du territoire homogène sont possibles autour de Fos-sur-Mer. Certains nous ont été proposés ou ont été discutés par les personnes rencontrées au cours de la mission. Historiquement, une vocation industrielle avait été assignée à la zone de Fos-sur-mer. Cinquante ans plus tard, cette vocation est réaffirmée par France 2030 et la labellisation de la ZIbaC (Zone Industrielle bas Carbone). Le périmètre pourrait ainsi être celui de la **ZIP (Zone Industriale-Portuaire)** ou celui de la **ZIBaC** ; un tel périmètre serait homogène du point de vue du type d'activités accueillies (industrielle et portuaire) et vis à vis d'une vocation d'industrialisation verte. Cependant, une telle délimitation exclut les **zones d'impact de la réindustrialisation** et les lieux des projets liés à la réindustrialisation, c'est-à-dire parties prenantes de la vocation de réindustrialisation. Lors des concertations préalables sur les projets industriels CARBON, H2V et GravitHy, des personnes du public ont mis en avant la nécessité de **conditionner la réindustrialisation à la possibilité de son accueil par le territoire, c'est-à-dire selon un raisonnement en termes de bassin de vie**.

En outre, la ZIBaC rassemble des territoires dont les enjeux et les formes d'industrialisation diffèrent. Ainsi, les enjeux pour Fos-Berre et pour Gardanne nous ont été présentés comme très différents d'un point de vue industriel comme du cadre de vie. Un débat sur l'ensemble pourrait favoriser un regard transversal. Mais une alternative serait la conduite de débats territoriaux indépendants sur les bassins de vie de **Gardanne** et sur celui de **Manosque**. De même, des territoires plus étendus tels que le **Département et la Région**, qui ont été évoqués, ne pourraient être considérés comme homogènes. Enfin, pour le public, la vocation industrielle est liée à l'activité portuaire et indirectement aux activités logistiques qui continuent à se développer sur le territoire.

Les enjeux du territoire pourraient inclure : les milieux naturels, les pollutions, la santé, l'eau potable et brute, l'électricité et l'énergie, les mobilités, les logements, les loisirs, l'emploi et la formation, et plus largement l'ensemble des services publics de la zone. Les recommandations sur les enjeux à considérer seront à préciser, selon la délimitation du territoire choisie.

La section du dossier de saisine qui présenterait le territoire pourrait mobiliser différentes cartes pour caractériser le territoire ou définir la vocation en identifiant des zones dédiées à certaines activités. **L'accessibilité du foncier** est un enjeu important autour de Fos. Ainsi, une recommandation formulée par les garants à l'issue de la concertation sur le projet CARBON, est « en vue d'un éventuel débat public global sur la zone industrialo-portuaire de Fos-sur-Mer, de préparer un inventaire des **friches industrielles** de l'arrondissement d'Istres précisant les conditions de leur disponibilité foncière et technique (dépollution). » Cet inventaire pourrait contribuer au dossier de débat.

Enfin, il convient de préciser que **la délimitation du territoire ne limite pas la participation**. Toute personne, y compris hors du territoire, peut participer. Il est également tout à fait possible que des temps de débats prennent place sur d'autres communes que celles du territoire. Le périmètre du débat, à ne pas confondre avec le périmètre du territoire homogène, sera défini par la CPDP (Commission Particulière du Débat Public) qui l'organisera ou lors de la définition des modalités d'une concertation par les garants.

Recommandations :

Une définition claire des critères d'homogénéité du territoire est nécessaire pour définir le périmètre du débat et pouvoir instruire les saisines ultérieures. Considérant cette exigence, les questions portées par le public dans les concertations précédentes et les ressources d'information territoriale, les garant.e.s recommandent que le débat territorial porte sur le bassin de vie et d'activités de l'Ouest Etang de Berre, éventuellement élargi à quelques communes adjacentes, incluant l'ensemble des communes accueillant des implantations industrielles, les activités logistiques liées et les zones urbaines attenantes.

Une définition claire de la vocation doit être proposée par la(es) personne(s) publique(s) et clairement décrite et motivée dans le dossier de saisine. Elle est nécessaire pour permettre l'instruction des saisines ultérieures. Elle devrait être débattue, puis amendée ou modifiée à l'issue du débat territorial.

Quels projets inclure dans le débat territorial ?

Les projets relevant du champ du I de l'article L121-8 sont au cœur du débat territorial et peuvent être intégrés à la saisine. La loi ne statue pas en revanche sur la place des autres projets industriels ou d'aménagement qui auraient un impact sur l'environnement sur le même territoire. On distinguera ici ces différentes catégories de projet.

Les projets relevant du I de l'article L 121-8 :

Ces projets sont décrits avec précision dans le dossier de saisine détaillé (cf. 2.2.), et peuvent bénéficier d'une dispense de débat public ou de concertation propre s'ils sont débattus dans le cadre du débat territorial. En théorie, **tous les projets dans le champ du I de l'article L.121-8 peuvent être inclus dans la saisine**. Cependant, la CNDP estime que si elle a été saisie pour un projet individuellement, celui-ci ne peut plus être intégré ensuite au débat territorial. Elle recommande donc que les porteurs de projet saisissent individuellement la CNDP en même temps que la personne publique la saisit pour le débat territorial. Cette concomitance permettant à la CNDP de vérifier que le projet sera bien débattu dans un cadre collectif et pourra être exonéré alors facilement et clairement d'une participation préalable au titre de sa saisine individuelle.

Dans le cas contraire, si le projet a déjà fait l'objet d'une procédure de participation amont et qu'une concertation continue est en cours, elle pourra être articulée avec le débat territorial, selon une modalité à définir entre les deux procédures.

A date d'un débat global, **les projets inscrits dans la saisine par la personne publique disposeront d'un niveau de maturité et de connaissance différents**. La CNDP a conscience qu'au moment de la saisine certaines caractéristiques des projets ne sont pas encore fixées ou connues des maîtres d'ouvrage et que certains projets n'auront pas de maître d'ouvrage (potentiellement par exemple les projets mobilisant les technologies CCUS (Captage, stockage, utilisation du CO₂). Quel que soit le projet, il est recommandé de saisir la CNDP le plus en amont possible, sans attendre la finalisation des études de détail et d'informer la Commission des calendriers prévisionnels d'études et des raisons amenant à ces calendriers. Il s'agit donc ici d'inclure les projets dans le débat de territoire, le plus en amont possible.

Le débat territorial doit permettre de **débattre de la vocation mais aussi de chaque projet relevant du I de l'article L121-8 inclus dans la saisine** et n'ayant pas fait l'objet d'une participation amont. Il sera nécessaire d'envisager des moments de débat dédiés et spécifiques à chaque projet tout en les situant dans une vision d'ensemble. L'objet et l'étendue du débat devrait rester clair pour les citoyens.

Les autres projets industriels soumis à évaluation environnementale

Pour les autres projets industriels soumis à évaluation environnementale, hors du champ du I de l'article L121-8, la CNDP recommande également qu'ils soient **impliqués dans le débat territorial** à travers une articulation entre les procédures. Elle indique (annexe 2) que « les projets relevant du II de l'article L.121-8 et d'une concertation facultative CNDP (L.121-17) sont incités à placer leur concertation sous l'égide de la CNDP de façon concomitante à la saisine par la personne publique pour un débat/concertation territoriale. La CNDP pourrait alors mettre en place une concertation articulée avec le débat/concertation territoriale, ce qui crée une synergie positive pour le public (et pour le projet, en termes de dispositif mutualisé). Même recommandation pour les projets dans le champ des concertations du code de l'urbanisme en respectant les règles d'articulation de ces concertations avec celles du code de l'environnement. »

Les autres projets qui contribuent à la vocation industrielle du territoire

Au cours de l'étude de contexte, des projets ont été cités et la pertinence de leur inclusion dans la saisine questionnée : dérivation du rejet d'EDF à Saint-Chamas, SAGE pour la nappe de Crau, 3ème four de l'incinérateur de Fos, Nouvelle ligne 400KV RTE, projet de réacteur nucléaire, développement du pôle aéronautique de la base aérienne d'Istres, atterrissage des câbles de raccordement des projets de parcs éoliens flottants en Méditerranée, projet Fos 4XL, etc. Les projets routiers sont également fortement débattus : contournement de Martigues - Port de bouc, liaison Fos Salon, voies internes de la ZIP, RD268, etc. Ces projets sont, dans la majorité des cas, directement liés à la capacité du territoire à accueillir les nouveaux projets industriels, que ce soit d'un point de vue technique (amener l'électricité nécessaire), ou urbain (loger le personnel et lui fournir les services publics, améliorer la mobilité des marchandises et des personnes). Ces projets doivent être au minimum listés au moment de la saisine, et faire l'objet d'informations de contexte plus détaillées dans le dossier du maître d'ouvrage.

Les modalités de l'articulation

Pour l'ensemble des projets évoqués plus haut qui ne peuvent pour des raisons de droit et/ou de calendrier être au cœur de la saisine, **une articulation est possible entre le débat territorial et les concertations en cours sur le territoire**, par exemple avec des réunions communes. Il peut s'agir de concertations continues¹⁴ pour les projets qui ont déjà bénéficié d'une concertation préalable ou d'un débat public tel le projet de liaison routière Fos-Salon, le projet CARBON, H2V et GravitHy. Pour certains projets, les enjeux majeurs posés pour le territoire (p. ex. 3ème incinérateur) ou les spécificités réglementaires en termes de concertation (p.ex. Nouvelle ligne 400kV), invitent à une saisine autonome pour bénéficier d'un

¹⁴ Il s'agit d'une phase d'information et de participation du public qui débute à la fin de la participation préalable (débat public ou concertation) et se termine à l'ouverture de l'enquête publique, qui précède l'approbation du plan ou l'autorisation administrative du projet par l'autorité administrative compétente. Cf le guide sur la continuité de la participation des publics publié par la CNDP et la CNCE (Compagnie nationale des commissaires enquêteurs): <https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2023-01/CNDP-CNCE-A4-VF.pdf>

débat public ou d'une concertation propre sur le territoire concerné par le projet. La concertation sur le projet de nouvelle ligne 400kV est programmée au printemps 2024.

La détermination des **impacts cumulés** des projets pourrait passer par l'élaboration d'un **questionnaire commun aux différents projets** et rempli par chaque maître d'ouvrage afin de recueillir des informations de même format. Ceci a été mis en œuvre pour les trois projets industriels par les garants avec une [publication des informations sur le site de la CNDP](#). Les impacts cumulés devraient également tenir compte de ceux des projets qui ne sont pas soumis à une saisine et en particulier des projets qui auront bénéficié d'une concertation préalable ou d'un débat public (par exemple : CARBON, H2V, GravitHy, Liaison routière Fos-Salon).

Recommandations :

Pour assurer une bonne information du public, la saisine, et plus tard le débat territorial, devraient considérer l'ensemble des projets du territoire. Ces projets pourraient être présentés selon deux listes : une liste principale des projets relevant du I de l'article L121-8 qui n'ont pas encore fait l'objet d'une participation amont, et une liste complémentaire comprenant l'ensemble des autres projets industriels et d'aménagement contribuant à la vocation du territoire;

En complément des informations attendues de manière réglementaire sur les projets de la première liste, le dossier de saisine devrait inclure des informations minimales sur les projets de la deuxième liste, permettant de situer les projets industriels dans leur contexte et d'identifier les potentiels impacts cumulés.

Quelle structuration pour le dossier de saisine ?

Dans cette section, et en suivant à la fois les textes, la pratique et les différentes recommandations de la présente mission, les garant.es proposent une trame de dossier de saisine, à destination des personnes publiques qui seront amenées à saisir la CNDP.

Document principal préparé par la ou les personne(s) publique(s) :

A. Présentation du/des **personne.s publique.s porteuse.s**

B. Contexte, périmètre et enjeux du territoire

Cette partie du dossier revêt une importance particulière au regard des termes de la loi précisant un "territoire délimité et homogène". Les éléments suivants devraient ainsi être précisés :

- **Définition du périmètre du territoire homogène** (spécification des critères)
- **Caractéristiques** pertinentes du territoire (socio-économiques, politiques, physiques, etc.)
- **Enjeux** spécifiques du territoire
- **Historique du développement industriel et urbain**
- **Proposition d'une définition de la vocation du territoire**

C. Démarches de concertation passées, engagées et/ou envisagées liées au territoire

D. Présentation des projets du territoire

- **Liste principale** : Tableau récapitulatif des **projets susceptibles de relever du I de l'article L121-8, situés dans le territoire délimité et homogène, participant à sa vocation et n'ayant pas fait l'objet d'une participation amont** :

Le tableau inclut : le thème concerné, le nom et le maître d'ouvrage si connu, l'objectif principal, l'échéance de mise en œuvre envisagée, les impacts principaux, le coût, les études déjà disponibles et état de leur avancement

NB : Ces projets sont décrits en détail en fin du dossier de saisine (voir G.).

- **Liste complémentaire** : **Tableau récapitulatif des autres projets connus et concourant à la vocation du territoire, soit** :
 - o les projets d'aménagement ou d'équipement susceptibles de relever du I de l'article L121-8, situés dans le territoire homogène et participant à sa vocation, ayant fait ou faisant l'objet d'une participation amont.
 - o les autres projets industriels soumis à évaluation environnementale, ayant fait ou non l'objet d'une participation amont
 - o les autres projets, de toute nature, accompagnant le développement industriel du territoire homogène, situé à l'intérieur ou dans le bassin de vie correspondant, ayant fait ou non l'objet d'une participation amont.

Ce tableau inclut : le thème concerné, le nom du projet, le maître d'ouvrage, l'objectif principal, les impacts principaux, le coût, l'état d'avancement et les processus de participation amont qu'ils ont suivi, et enfin l'échéance de mise en œuvre envisagée

- **Carte** : localisation des projets sur le territoire ;
- **Calendrier global** avec les échéances de mise en service envisagées des projets

E. Impacts cumulés prévisibles et/ou envisagés de l'ensemble des projets sur l'aménagement du territoire et sur l'environnement et impacts socio-économiques (création d'emplois directs et indirects, retombées locales et nationales, etc.) sur la base des impacts identifiés pour chacun des projets et de l'identification des autres projets attendus sur le territoire mais ayant déjà été soumis à concertation ou débat public.

F. Description des différentes **solutions alternatives, y compris de l'absence de mise en œuvre de projets sur le territoire.**

La phase de participation doit permettre de **débattre de l'opportunité de la vocation proposée pour le territoire** et des orientations proposées, conformément à la loi. Il est donc indispensable de tenter de décrire l'option zéro dans le dossier de saisine, c'est-à-dire les conséquences de l'absence de mise en œuvre. Il s'agit également de décrire des alternatives, par exemple d'autres options de développement économique ou d'aménagement du territoire. Le dossier de saisine doit décrire rapidement la vision des porteurs sur **l'avenir du territoire et des visions alternatives possibles et/ou connues.**

Le débat territorial engage le ou les porteurs et le public dans une **démarche prospective participative**. Le ou les porteurs devraient ensuite présenter différents scénarios dans le dossier du débat.

G. Document complémentaire décrivant en détail les projets susceptibles de relever du I de l'article L.1218

Pour chacun des projets d'aménagement ou d'équipement susceptibles de relever du I de l'article L. 121-8, inscrits dans la vocation et n'ayant pas fait l'objet d'une participation amont, cette section doit comporter les éléments suivants conformément aux instructions de dossiers de saisines d'un projet L121-8, à l'exception de la demande de présentation du contexte territorial¹⁵ :

- Présentation du ou **des maître(s) d'ouvrage**
- **Objectifs** du projet
- **Caractéristiques** physiques et techniques - Insertion dans le territoire et travaux d'aménagement (desserte, raccordement, etc.) ; tout support cartographique est bienvenu dans cette section.
- **Impacts** prévisibles et/ou envisagés sur **l'aménagement du territoire** et sur **l'environnement** et **impacts socio-économiques** (création d'emplois directs et indirects, retombées locales et nationales, etc.).
Mettre en évidence la zone d'influence géographique et fonctionnelle du projet et ses différences éventuelles vis-à-vis de celle du territoire du débat
- Description des différentes **solutions alternatives**, y compris de **l'absence de mise en œuvre** du projet ("option zéro").
- **Etat d'avancement** de l'élaboration du projet, des études en cours et/ou à venir
- **Coût global** estimatif et **sources de financement**.
- **Calendrier** du projet : date de dépôt du dossier de demande d'autorisation environnementale, date d'enquête publique et date de mise en service
- **Niveau de connaissance publique du projet, plan ou programme** à différentes échelles et **démarches de concertation** déjà engagées et/ou envisagées

A noter : ces mêmes éléments seront constitutifs de la saisine individuelle concomitante par les porteurs de projet,

¹⁵ Pour plus de détails, voir les *fiches 7 et 9 élaborées par la CNDP* cf : <https://www.debatpublic.fr/nous-saisir-735>

Annexe 1 : Lettre de mission des garant.es



Le président

Paris, le 11 septembre 2023

Mesdames, Monsieur,

Lors de la séance plénière du 26 juillet 2023, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désigné.e.s pour une mission de conseil au préfet des Bouches-du-Rhône suite à sa sollicitation pour déterminer les modalités et la *« mise en place d'un débat d'ensemble ouvert au grand public »* dans le prolongement du *« Laboratoire territorial industrie Fos Berre »*.

L'intervention de la CNDP sur cette procédure a été décidée en application de l'article L.121-1 du code de l'environnement qui dispose que la CNDP peut être saisie d'une mission de conseil visant à *« émettre tous avis et recommandations à caractère général ou méthodologique de nature à favoriser et développer la participation du public »*. Compte tenu de la saisine du préfet des Bouches-du-Rhône, les membres de la Commission ont décidé de vous confier cette mission. Par cette lettre, la CNDP précise le périmètre de cette mission, que je vous remercie d'avoir acceptée, afin de vous aider dans l'exercice de vos fonctions.

Rappel du contexte et demande du préfet des Bouches-du-Rhône

L'objectif de la mission est de formuler des préconisations et des propositions concernant la mise en place d'un débat d'ensemble visant à permettre au public d'être informé et de se prononcer sur les projets de réindustrialisation et liés à la décarbonation *« sur un même territoire délimité ou homogène »*. L'élaboration de ce dispositif participatif permettrait de préfigurer un futur débat/concertation de zone, tel que l'envisage le projet de loi industrie verte dans sa version actuelle en identifiant les enjeux communs liés à l'émergence des projets industriels sur ce territoire. Depuis plusieurs mois en effet, différents projets sont envisagés sur le territoire.

Pour coordonner leur arrivée de manière concertée avec les acteurs du territoire, une démarche a été initiée par la sous-préfecture d'Istres visant à identifier une vision commune et partagée pour le développement industriel du territoire de manière à prendre en compte les enjeux environnementaux et sanitaires, énergétiques, sociaux et d'aménagement.

Votre mission de conseil pourra donc s'appuyer fructueusement sur les travaux déjà menés par le *« Laboratoire territorial industrie Fos Berre »* composé aujourd'hui des acteurs et des parties prenantes du territoire.

Une mission de conseil visant la formulation de préconisations à caractère méthodologique

Votre mission visera à accompagner le préfet dans la réflexion et dans la mise en place du débat d'ensemble en formulant toute préconisation ayant trait à l'information et à la participation.

Votre mission de conseil et accompagnement se fonde sur les valeurs et principes de la CNDP, notamment les principes d'indépendance, de neutralité, de transparence, d'égalité de traitement, d'argumentation et d'inclusion.

Le périmètre de votre mission, que vous exercerez en toute indépendance et neutralité, comprend :

- la participation au comité de pilotage du Laboratoire territorial;
- l'observation du déroulement des dispositifs participatifs déjà en place sur la zone de Fos sur les projets industriels en cours de concertation ;
- tout entretien ou rencontre avec les acteurs et membres du public que vous jugerez nécessaire à la bonne compréhension du contexte et des enjeux ;
- la formulation de préconisations portant sur le périmètre adapté pour l'organisation et le « portage » du futur débat de zone ;
- la formulation de préconisations méthodologiques dans le respect des principes et des valeurs de la CNDP ;
- la production d'un bilan d'étape de votre mission lors de la publication de la loi industrie verte, qui sera rendu public ;
- la rédaction d'un bilan final de vos préconisations méthodologiques sur la mise en place d'un débat d'ensemble, qui sera rendu public.

Votre rôle en tant que garant.e.s CNDP doit être porté à la connaissance des acteurs du territoire.

Je vous invite en outre à prêter attention aux messages qui sont délivrés publiquement à propos de votre mission particulière : il vous revient d'en assurer l'honnêteté et la véracité autant que possible.

Vous remerciant pour votre engagement, je vous prie d'agréer, Mesdames, Monsieur, l'expression de ma considération distinguée.

Le Président



Signature numérique de Marc
PAPINUTTI marc.papinutti
Date : 2023.09.12 12:31:59
+02'00'

Marc PAPINUTTI

Monsieur Etienne BALLAN
Madame Audrey RICHARD-FERROUDJI
Madame Ginette VASTEL
Mission de conseil - Débat d'ensemble sur la zone de Fos-sur-Mer

la commission nationale du débat public
244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France - T. +33 1 40 81 12 63 - marc.papinutti@debatpublic.fr
debatpublic.fr

Annexe 2 : Note de clarification par la CNDP de l'article L. 121-8-2 CE et de sa mise en œuvre dans un débat/concertation global.e territorial.e

La mission de conseil en cours par 3 garantes et garants de la CNDP désignés le 26 juillet 2023 en vue de préparer la saisine de la personne publique pour un débat/concertation territorial.e sur la zone de FOS a signalé un certain nombre de questions qui se posent pour la mise en œuvre pratique des dispositions de cet article.

Sur cette base, **cette note de la CNDP clarifie certains points de compréhension des dispositions de l'art L.121-8-2 du code de l'environnement et édicte des recommandations pour les maîtres d'ouvrage et autorités publiques susceptibles d'utiliser ces dispositions.**

Article L. 121-8-2

Lorsque plusieurs projets d'aménagement ou d'équipement susceptibles de relever du I de l'article L. 121-8 sont envisagés sur un même territoire délimité et homogène au cours des huit années à venir, il peut être organisé, à la demande d'une personne publique, un débat public global ou une concertation préalable globale, dans les conditions prévues au présent chapitre, pour l'ensemble de ces projets. Par dérogation au second alinéa du même I, la Commission nationale du débat public est saisie de cette demande par cette personne publique. Celle-ci lui transmet le dossier mentionné audit I, qu'elle a reçu préalablement du maître d'ouvrage pour chaque projet, ou qu'elle élabore elle-même pour les projets dont le maître d'ouvrage n'est pas encore connu. Dans ce dernier cas, le délai de trois mois mentionné au premier alinéa de l'article L. 121-13 court à compter de la date à laquelle ce maître d'ouvrage est connu.

Lorsqu'un débat public global ou une concertation préalable globale a eu lieu pour un ensemble de projets envisagés sur un territoire délimité et homogène, ces projets, ainsi que ceux envisagés ultérieurement sur le même territoire et cohérents avec sa vocation, sont dispensés de débat public propre ou de concertation préalable propre si leur mise en œuvre débute au cours des huit années suivant la fin de ce débat public global ou de cette concertation globale.

La Commission nationale du débat public, saisie dans les conditions prévues à l'article L. 121-8, peut toutefois décider, si elle l'estime nécessaire pour certains des projets mentionnés au deuxième alinéa du présent article, d'organiser un tel débat ou une telle concertation. Elle motive sa décision.

1. Le débat/concertation territorial.e ne dispense pas d'une saisine individuelle de la CNDP par les porteurs de projet. La saisine individuelle de la CNDP reste obligatoire pour le porteur de projet dans le champ du I de l'article L.121-8 même si son projet est intégré dans la liste du débat/concertation territorial.e.

⇒ La CNDP, saisie individuellement par le porteur de projet dans le cadre du I de l'art L.121-8 CE, décidera si la dispense de relance du débat/concertation territorial.e s'applique ou si un débat/concertation territorial.e propre au projet s'impose.

2. Les dispositions de l'article L.121-8-2 ne permettent pas de prioriser l'ordre des deux saisines (saisine territoriale par une personne publique et saisine individuelle au titre du I de l'art L.121-8). La CNDP édicte toutefois des recommandations aux porteurs de projets et à la personne publique sur l'ordre des saisines : **3 cas sont possibles** :

1. Cas d'un porteur de projet qui a déjà saisi individuellement la CNDP car il est dans le champ du I de l'article L.121-8 : la personne publique ne peut plus porter ce projet par la suite dans la liste des projets du débat/concertation territorial.e. En effet, dès que la CNDP a validé la recevabilité d'une saisine individuelle pour des projets susceptibles de relever du I de l'article L.121-8 et qu'elle est donc valablement saisie, les projets ne relèvent plus de cet article (la saisine a été faite).

2. Cas d'un porteur de projet qui a d'abord été intégré dans un débat/concertation territorial.e (c'est le cas le plus logique au regard de la loi), devrait par la suite être exonéré de relance d'un débat/concertation propre à son projet par la CNDP lorsqu'il la saisit individuellement au titre de l'art L.121-8, sinon la CNDP motive sa décision de ne pas l'exonérer.

3. Cas d'un porteur de projet qui saisit la CNDP pendant le débat/concertation territorial.e (très faible probabilité d'occurrence) : ce ne sera pas l'intérêt des porteurs de projet et pas non plus de la CNDP. La CNDP pourra, comme pour le cas précédent estimer que le débat territorial est suffisant ou pas.

Recommandation de la CNDP : les porteurs des projets intégrés à la liste des projets du débat/concertation territorial.e saisissent individuellement la CNDP au titre de l'article L.121-8 de façon **concomitante**.

Recommandation de la CNDP : après la saisine territoriale, dès lors que le document d'information du public pour lancer le débat/concertation territorial.e (« Dossier du maître d'ouvrage (DMO)») est rendu public, le calendrier et les modalités du débat/concertation sont décidées par la CNDP (cf III art R.121-7 ou R.121-8), il semble en pratique trop tard pour intégrer de nouveaux projets. **Les projets dans le champ du I de l'article L.121-8 ne peuvent en pratique plus que saisir la CNDP individuellement.** Il est rappelé (art L.121-8-2) qu'une fois le débat/concertation de territoire terminé.e, les projets dans le champ du I de l'article L.121-8 envisagés ultérieurement sur le même territoire et cohérents avec sa vocation, bénéficient du principe général de dispense de débat public propre ou de concertation préalable propre si leur mise en œuvre débute au cours des huit années suivant la fin de ce débat public global ou de cette concertation globale. Les projets qui apparaissent entre la validation du DMO et la fin du débat/concertation de territoire peuvent soit attendre la fin du débat pour saisir individuellement la CNDP, soit saisir individuellement la CNDP sans attendre. Les porteurs de projets qui attendront la fin du débat pour saisir la CNDP pourront intégrer les enseignements du débat dans leur saisine individuelle. Les avantages pour le porteur de projet de cette concomitance des saisines : elle allège ses obligations organisationnelles (la responsabilité de la saisine porte sur la personne publique, la présentation contextuelle du territoire est assurée par la personne publique qui saisit et le porteur de projet qui saisit individuellement n'a plus qu'à la reprendre de façon identique dans sa saisine individuelle, le porteur de projet supportera une partie plus faible des coûts du débat mutualisé, etc).

Néanmoins, le passage par le débat/concertation territorial.e ne déresponsabilise pas le porteur de projet : il doit assurer un niveau de préparation et des réponses aux questions du public équivalent à celui d'un débat/concertation individuel.e et il reste tenu de répondre aux questions du public et d'indiquer la façon dont il prend en compte ses commentaires (reddition des comptes).

3. Articulation avec les projets relevant des concertations du II de l'article L.121-8, avec les concertations facultatives CNDP (L.121-17), ou les concertations du code de l'urbanisme : selon l'article L.121-8-2, rien ne permet à la personne publique de les placer dans la liste des projets soumis à débat/concertation territorial.e.

Recommandation de la CNDP : les projets relevant du II de l'article L.121-8 et d'une concertation facultative CNDP (L.121-17) sont incités à placer leur concertation sous l'égide de la CNDP de façon concomitante à la saisine par la personne publique pour un débat/concertation territorial.e. La CNDP pourrait alors mettre en place une concertation articulée avec le débat/concertation territorial.e, ce qui crée une synergie positive pour le public (et pour le projet, en termes de dispositif mutualisé). Même recommandation pour les projets dans le champ des concertations du code de l'urbanisme en respectant les règles d'articulation de ces concertations avec celles du code de l'environnement.

4. Sur la composition du dossier de saisine

Présentation concrète préconisée du dossier de saisine. Cette saisine contient :

- Un tableau récapitulatif des projets susceptibles de relever du I de l'article L121-8 situés dans le territoire homogène, participant à sa vocation (c'est la « liste 1 » des projets que la personne publique met au débat/concertation de territoire).

- Un document complémentaire décrivant en détail chacun des projets joint au document principal pour donner l'information nécessaire pour l'instruction.

La « vocation » :

Le texte de l'article L. 121-8-2 prévoit que :

« [...] ces projets, ainsi que ceux envisagés ultérieurement sur le même territoire et cohérents avec sa vocation, sont dispensés de débat public propre ou de concertation préalable propre si leur mise en œuvre débute au cours des huit années suivant la fin de ce débat public global ou de cette concertation globale. »

La recommandation CNDP : Conseiller à la personne publique à l'initiative du débat/concertation territorial.e de définir une vocation commune pour les projets qu'elle intègre dans le débat/concertation, car la dispense de relance de participation pour les futurs porteurs de projet implique que la vocation soit commune.

Point d'attention: L'article L. 121-8-2 a été introduit par la loi relative à l'industrie verte mais le texte de l'article ne fait pas référence à une vocation industrielle contrairement à certaines affirmations. La vocation pourra donc être une vocation industrielle ou une vocation d'une autre nature. Il n'y a pas de restriction à la notion de vocation.

La note des garants de la mission de conseil de FOS préconise également en complément (voir pages 5 et 6) un tableau qui liste (liste 2) tous les projets connus d'équipement et d'aménagement qui participent à la vocation du territoire, les projets relevant du I de l'article L. 121-8, et les projets qui ont déjà fait l'objet d'une participation du public (débat public, concertation préalable, concertation continue L.121-14 ou L.121-16-2 sans pour autant avoir déjà atteint le stade du dépôt de demande d'autorisation administrative. Il en est de même pour les projets dont la concertation relève du code urbanisme. Rappel : tous ces projets peuvent également (cf recommandation supra de la CNDP) demander un garant CNDP de

façon concomitante ou en s'associant volontairement à la concertation/débat de territoire qu'ils aient fait ou non l'objet d'une participation amont. Cela est important pour traiter les effets cumulés (environnement, santé, emploi/formation, les aménagements publics, ...)

Recommandation CNDP : Inciter la personne publique à présenter les projets, hors champ de l'article L. 121-8-2 qu'elle considère comme pertinents à porter à la connaissance du public dans le cadre de la présentation du contexte du dossier de saisine compte-tenu de la vocation du territoire, des enjeux et des impacts potentiellement cumulés. Cette liste 2 est extrêmement pertinente [mais **elle ne peut pas être imposée**].

Annexe 3 : Concertations en cours ou passées dans la zone de Fos

	Quand ?	Objet/domaine principal	Instance organisatrice	Commentaires
Débat public sur le DSF Méditerranée	En cours	Mer et littoral	CNDP	Mise à jour des documents stratégiques de façade (DSF) et cartographie de l'éolien en mer https://www.debatpublic.fr/mise-jour-des-documents-strategiques-de-facade-dsf-et-cartographie-de-leolien-en-mer-4124
Projet GravitHy	Nov 23 - Janv 24	Projet industriel	GravitHy avec garant.e.s CNDP	www.concertation-gravithy.fr
Projet H2V	Sept-oct 2023	Projet industriel	H2V avec garants CNDP	www.concertation-h2v-marseille-fos.fr
Projet CARBON	Oct-déc 2023	Projet industriel	CARBONavec garants CNDP	www.concertation-carbon-solar.com
Laboratoire territorial industrie Fos-Berre	Depuis 2023	Développement de la ZIP	Préfecture des Bouches-du-Rhône	Lancé en mars 2023, instance de concertation visant à réunir les services de l'État, les collectivités territoriales, les acteurs industriels, les associations et les populations (via un panel de 30 citoyens recrutés sur volontariat) pour co-construire une vision stratégique des choix industriels. https://www.inlab-fosberre.fr/
Concertation continue Réponses	Depuis 2018	Pollution santé	SPPPI	Le dispositif RÉPONSES recueille les attentes et préoccupations des habitants du pourtour de l'étang de Berre en matière de santé environnementale, et plus particulièrement de qualité de l'air, afin d'y apporter des réponses concrètes.
Débat Public puis Concertation continue sur le projet la liaison routière Fos-Salon	Depuis 2020	Mobilités	CNDP puis DREAL PACA avec garant.e.s CNDP	https://fos-salon.debatpublic.fr/ https://www.liaison-fos-salon.com/
Concertation pour faire émerger un SAGE sur la Crau	Depuis 2021	Eau	SYM CRAU	Concertation des parties prenantes pour l'élaboration du SAGE. Par ailleurs, actions du SYMCrau pour l'Information et la sensibilisations sur les enjeux liés à la nappe dont financement Projet « Eau et Participation Citoyenne » en 2020 AERMC https://www.symcrau.com/les-outils-de-gestion/le-sage/

Concertation sur le SCOT de la Métropole	Depuis 2016	Aménagement du territoire	Métropole Aix Marseille Provence	Registre numérique ouvert jusqu'en mars 2024 https://ampmetropole.fr/missions/amenagement-du-territoire-et-urbanisme/planification-et-urbanisme/le-schema-de-coherence-territoriale-scot/
Debat Public EOS puis concertation continue	2021	Energies	CNDP	https://eos.debatpublic.fr/
OAZIP	2021-2022	Développement de la ZIP	GPMM	Orientation d'aménagement de la zone industrialo-portuaire de Fos à l'horizon 2040 avec une implication large des parties prenantes dans des tables rondes thématiques et le recueil de contributions https://www.marseille-port.fr/oazip-2040
Consultation publique plateforme Distriport	2019	Développement de la ZIP – activités logistiques		Consultation publique sur l'Aménagement de la plateforme Distriport sur le môle Graveleau dédiée aux activités logistiques de Port-Saint-Louis-du-Rhône
Concertation préalable sur l'Extension de Clésud	2019	Développement de la ZIP – activités logistiques		Extension d'un parc logistique
Concertation publique sur le PDU de la Métropole	2018-2019	Mobilités	Métropole	PDU (Plan de déplacement Urbain) de la Métropole Aix Marseille Provence https://ampmetropole.fr/missions/mobilite/une-mobilite-de-projets-davenir/le-plan-de-mobilite/
Concertation préalable puis continue - Parc pilote d'éoliennes flottantes "Provence Grand Large"	2017	Energies	Parc éolien offshore de Provence Grand Large, filiale d'EDF Energies Nouvelles – garantie CNDP	Concertation préalable sur le projet de parc pilote d'éoliennes flottantes "Provence Grand Large" au large du golfe de Fos https://www.archives.debatpublic.fr/projet-parc-pilote-deoliennes-flottantes-provence-grand-large-au-large-du-golfe-fos
Concertation pour l'élaboration du SRADDET	2016-2017	Aménagement du territoire	Région	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires Consulter
Concertation Continue sur les bassins Ouest	Depuis 2012	Développement de la ZIP	GPMM	26 signataires associations collectivités, entreprises 6 https://www.marseille-port.fr/la-concertation-continue

Débats publics Fos FASTER et Fos Tonkin	2011	Développement de la ZIP	CNDP	2 débats en parallèle, thèmes transversaux : la politique énergétique et la stratégie du Grand Port Maritime de Marseille (GPMM) ; les risques industriels et les impacts sur l'air, la mer et la santé ; le développement économique https://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-fos-faster/ https://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-fos-tonkin/
Débat Public Fos 2XL	2004	Développement de la ZIP	CNDP	Projet de développer la capacité des terminaux à conteneurs du bassin ouest du port. Réunions thématiques sur les enjeux : environnementaux dont pollution, aménagements routiers, modes de transport, développement économique et emplois dont formation. https://cpdp.debatpublic.fr/cpdp-fos2xl/index-2.html
CCDD - Comité consultatif du développement durable	2003 - 2004	Développement de la ZIP	GPMM	Instance qui était composée d'une soixantaine de personnes : représentants d'associations, des collectivités territoriales, de l'État, des syndicats et des entreprises.
Concertations sur des projets routiers	Depuis 2010	Mobilités	Maîtres d'ouvrage de chaque projet	2021 – concertation sur le contournement autoroutier d'Arles https://www.contournementarles.com/ suite à concertation continue de 2012 à 2019 https://www.paca.developpement-durable.gouv.fr/la-concertation-continue-depuis-2012-r1297.html 2019 - Concertation sur la RD 268 - Fos-sur-Mer, Port-Saint-Louis-du-Rhône. Aménagement à 2 x 2 voies entre La Fossette et Mât de Ricca https://www.departement13.fr/uploads/delibs/P0YW7.pdf Projet initialement annoncé pour être finalisé en 2020 2017 - Concertation sur le contournement de Salon-de-Provence par le Talagard 2017 - Concertation sur la construction d'un pont sur le Rhône à Barcarin à Port-Saint-Louis-du-Rhône Consulter 2016 - Concertation sur le Barreau de Sulauze (RD569n - Aménagement d'un barreau de liaison entre la RN1569 et la RD569n au sud de Miramas) Consulter 2012- Concertations sur le projet de contournement Martigues Port de bouc

Annexe 4 : Six schémas de raisonnement sur le projet de liaison routière Fos-Salon - Compte-rendu du débat public, p. 108

