

Avis et recommandations établis dans le cadre d'une
mission de conseil au titre de l'article L. 121-1

Mission de conseil pour la préparation d'un débat d'ensemble à Dunkerque

Anne-Marie ROYAL
Régis GUYOT
Jacques ROUDIER
désignés par la CNDP

15 novembre 2024



commission
nationale du
débat public



Sommaire

Avant-propos.....	5
1 Synthèse	6
1.1 Le demandeur de la mission de conseil méthodologique au titre de l'article L.121-1	6
1.2 L'objet de la demande de conseil	6
1.3 Le cadre général de la mission	6
1.4 Les principaux éléments établis au terme de la mission	6
2 Introduction.....	9
2.1 L'origine et l'objet de la mission à caractère méthodologique	9
2.2 Le rôle des missionnaires	9
3 Le cadre général de la mission	10
3.1 Le cadre juridique d'un débat public global	10
3.2 La situation à Dunkerque	13
3.3 Le besoin d'un débat territorial.....	17
3.4 Le cas particulier de la paire d'EPR2 de Gravelines : la procédure Grand chantier .	20
4 Les éléments à inclure dans le dossier de saisine pour un débat global au sens de l'article L. 121-8-2	22
4.1 Les demandeurs, signataires de la saisine	22
4.2 Les projets objets du débat et la vocation du territoire qui en résulte	23
4.3 Le périmètre géographique impacté par les projets	26
4.4 Les enjeux identifiés	27
4.5 Les parties prenantes à associer	28
4.5.1 Les acteurs du territoire.....	28
4.5.2 Les porteurs de projets	29
4.6 Les efforts prévus vis-à-vis de certains publics cibles	29
4.7 Le calendrier envisagé.....	30
4.8 Le financement du débat ou de la concertation.....	30
4.9 Annexe : données sur les projets.....	30
4.9.1 Les projets de la liste principale	30
4.9.2 Les projets de la liste complémentaire	31
5 Une solution de substitution si besoin.....	32
5.1 Une concertation avec garants désignés par la CNDP au titre de l'article L. 121-1 ..	32
5.2 Le dossier de saisine correspondant	32

6 Une recommandation complémentaire aux auteurs de la saisine	33
Liste des annexes	34
Annexe 1. Décision de la CNDP	35
Annexe 2. Lettre de saisine du Préfet du Nord	36
Annexe 3. Lettre de mission des missionnaires désignés par la CNDP	37
Annexe 4. Note CNDP de clarification et de mise en œuvre de l'article L.121-8-2.....	39
Annexe 5. Liste des contacts pris par les missionnaires	43
Annexe 6. Glossaire	44

Avant-propos

Le présent avis, établi au terme de différents contacts, est rédigé par les personnes désignées par la Commission nationale du débat public (CNDP) pour une mission de conseil méthodologique sur la préparation d'une saisine au titre de l'article L.121-8-2 en vue d'un débat public global ou d'une concertation préalable globale sur les projets du territoire du dunkerquois, dans le domaine de la transition énergétique.

Il a été transmis par les auteurs dans sa version finale le 15 novembre 2024 sous format PDF non modifiable au préfet du Nord, qui avait sollicité cette mission.

Cet avis a été communiqué simultanément à la Commission nationale du débat public, qui l'a mis en ligne sur son site.

1 Synthèse

1.1 Le demandeur de la mission de conseil méthodologique au titre de l'article L.121-1

Préfet du Nord

1.2 L'objet de la demande de conseil

La « préparation d'une saisine au titre de l'article L.121-8-2 en vue d'un débat public global ou d'une concertation préalable globale sur les projets du territoire du dunkerquois, dans le domaine de la transition énergétique. »

1.3 Le cadre général de la mission

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 ».

1.4 Les principaux éléments établis au terme de la mission

- * L'utilité, voire l'impérieuse nécessité, d'établir un projet stratégique de territoire pour réussir les développements liés aux nombreux projets industriels qui viennent s'implanter dans la zone industrialo-portuaire de Dunkerque paraissent clairement établies. Il s'agit en effet de permettre au territoire de répondre aux besoins engendrés par l'accroissement de population lié aux créations d'emplois, avec toutes les attentes en équipements et en services qui s'y attachent, ainsi qu'à l'accroissement des flux de marchandises. Les participants des concertations publiques qui ont déjà eu lieu sur certains des projets ont du reste exprimé des préoccupations fortes sur les perspectives d'évolution de leur cadre de vie.
- * L'élaboration de ce projet stratégique requiert l'implication de nombreux acteurs du territoire mais aussi des habitantes et des habitants qui doivent pouvoir s'informer sur ce qui est envisagé pour l'organisation de leur territoire dans le nouveau contexte créé par la réindustrialisation, poser des questions, recevoir des réponses, donner des avis et faire des suggestions.
- * L'article L. 121-8-2 du code de l'environnement, en permettant l'examen simultané de plusieurs projets d'aménagement ou d'équipement, ouvre la possibilité que les échanges avec le public portent véritablement sur des effets cumulés sur le territoire, quelle que soit la forme retenue par la CNDP entre débat public global ou concertation publique globale.

- * Il apparaît donc aux missionnaires que le nouvel article L. 121-8-2 du code de l'environnement constitue le cadre pertinent, sous forme d'un débat public ou d'une concertation publique sous l'égide de la CNDP, pour permettre aux habitantes et aux habitants d'avoir, dans le cadre d'un débat public ou d'une concertation publique sous l'égide de la CNDP, les échanges d'informations et d'avis qu'ils attendent sur le projet territorial mentionné précédemment, dès lors que les conditions d'application de cet article sont réunies, et notamment que sont définis une liste de projets soumis à un débat ou une concertation d'ensemble ainsi qu'un territoire délimité et homogène dont la vocation aura été énoncée.
- * Le document de saisine pour un éventuel débat de territoire devra s'attacher à mettre en évidence, en les justifiant, les éléments mentionnés au-dessus. Il est proposé qu'il s'organise selon la trame suivante :
 - L'objet du débat ou de la concertation d'ensemble : projets directement concernés (liste principale) ; périmètre d'implantation ; autres projets à prendre en compte (liste complémentaire) ;
 - Les porteurs de la concertation, signataires de la saisine, en plus de l'Etat ;
 - Les enjeux identifiés a priori ;
 - Le territoire concerné et la vocation retenue ;
 - Les parties prenantes associées à la démarche et la gouvernance du dispositif de concertation ;
 - Les efforts prévus vis-à-vis de certains publics cibles ;
 - le calendrier envisagé ;
 - Le financement ;
 - Une annexe avec une fiche par projet, qu'il soit dans la liste principale ou dans la liste complémentaire.
- * Dans le contexte particulier du territoire dunkerquois, la question se pose de l'articulation d'une concertation sur un projet territorial avec d'autres débats ou concertations susceptibles de se dérouler en même temps, en particulier le débat public sur la construction d'une paire d'EPR2 à Gravelines qui se tiendra du 17 septembre 2024 au 17 janvier 2025. Cette opération a, notamment durant la période de chantier, des impacts comparables, en termes d'emplois créés, aux autres projets industriels. Il est donc prévisible que, pour le public, la construction de la paire d'EPR fasse partie des enjeux à traiter dans le projet de territoire et que les impacts sur le territoire de cette construction soient abordés dans le débat public. Aussi est-il nécessaire que les diverses procédures d'échanges avec le public soient coordonnées dans leurs modalités et dans leur calendrier pour assurer une cohérence et une lisibilité des démarches vis-à-vis du public.

- * Les missionnaires ont estimé nécessaire, au vu du contexte territorial, d'envisager le cas où l'application de l'article L. 121-8-2 pour la tenue d'un débat global se révélerait juridiquement infondée, ceci tout particulièrement en raison de la difficulté à constituer une liste de projets qui n'aient pas eu ou pour lesquels il ne soit pas prévu un débat public ou une concertation publique. Ils considèrent que dans ce cas, une formule de repli pourrait être envisageable qui offrirait aussi des garanties de respect des principes du débat public portés par la CNDP : la personne publique qui le souhaiterait pourrait alors proposer d'organiser une concertation publique sur le projet territorial, pour laquelle elle solliciterait l'appui méthodologique de la CNDP sur la base de l'article L. 121-1 du code de l'environnement. L'accompagnement de cette concertation par des personnes désignées par la CNDP sur la liste des garants et leur apport méthodologique, seraient un gage donné au public sur la qualité et la transparence de la démarche, avec une attention particulière à l'inclusion de tous les acteurs et à la complétude du périmètre géographique considéré.
- * Enfin les missionnaires attirent l'attention des auteurs de la saisine, si elle est décidée, sur la nécessité de constituer une équipe assez nombreuse et de qualité et de réunir des moyens financiers suffisants pour assurer le succès du dialogue avec le public, quelle qu'en soit la forme.

2 Introduction

2.1 L'origine et l'objet de la mission à caractère méthodologique

Par lettre du 10 octobre 2023¹, le Préfet de la Région des Hauts de France, Préfet du Nord a saisi le Président de la Commission nationale du débat public (CNDP) d'une demande de mission de conseil en vue de l'organisation d'un débat avec le grand public qui contribue à la construction d'une vision commune, intégrée et partagée entre tous les acteurs du territoire, pour répondre à l'ensemble des enjeux indirects communs que soulèvent les projets industriels du dunkerquois dans le domaine de transition énergétique.

En réponse à cette sollicitation, la CNDP, lors de sa séance du 8 novembre 2023, a désigné Mme Anne-Marie ROYAL, M. Régis GUYOT et M. Jacques ROUDIER pour mener à bien une mission de conseil relevant de l'article L.121-1 du Code de l'environnement. Cette mission porte sur la préparation d'une saisine au titre de l'article L.121-8-2 en vue d'un débat public global ou d'une concertation préalable globale sur les projets du territoire du dunkerquois dans le domaine de la transition énergétique².

Leur désignation a été accompagnée d'une lettre de mission³ signée par le Président de la CNDP précisant le contexte et les résultats de leur mission, à caractère méthodologique.

Le présent document présente les éléments d'analyse et les recommandations qu'ils ont établis au terme de leur mission. Il est rendu public sur le site de la CNDP.

2.2 Le rôle des missionnaires

Les missionnaires sont des personnes neutres et indépendantes, nommées par la CNDP parmi les personnes inscrites sur la liste nationale des garantes et des garants.

Dans le cas d'une mission de conseil et d'appui méthodologiques, conformément à l'article L.121-1 du Code de l'environnement, elles apportent 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 cette mission, les missionnaires rédigent un bilan qui est transmis à la CNDP et au demandeur de la mission de conseil.

Les missionnaires ont eu des échanges avec les Préfets du Nord successifs, celui qui avait demandé la mission de conseil ayant été muté au mois de janvier 2024 et son successeur ayant pris ses fonctions début février. Ils ont aussi rencontré les services de l'Etat et les représentants de certaines des collectivités territoriales les plus directement concernées ainsi que des responsables du monde industriel et socio-professionnel. La liste de ces rencontres figure en annexe 5.

Ce sont les délais pris dans les échanges des missionnaires avec le nouveau Préfet et ses collaborateurs, du fait notamment des périodes électorales européenne puis législative, qui ont retardé la finalisation du présent avis.

¹ Voir annexe 2

² Voir annexe 1 ou https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2023-11/DECISION_2023_141_DIALOGUE_DUNKERQUE_1%20Sign%C3%A9.pdf

³ Voir annexe 3 ou https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2023-11/LM_CONSEIL_DUNKERQUE%20sign%C3%A9.pdf

3 Le cadre général de la mission

3.1 Le cadre juridique d'un débat public global

La loi n° 2023-973 relative à l'industrie verte a été promulguée le 23 octobre 2023. Elle a pour objectif général de favoriser l'installation de nouvelles activités pour réindustrialiser la France : il s'agit à la fois de décarboner des industries existantes et développer de nouvelles industries vertes, dans une optique de décarbonation de l'économie.

La loi introduit plusieurs notions nouvelles qui viennent modifier le dispositif de participation du public à la décision. Elle crée un nouvel article du code de l'environnement, l'article L. 121-8-2, qui offre la possibilité d'un débat public global ou d'une concertation préalable globale.

Article L. 121-8-2 du Code de l'environnement

« 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. »

Cette disposition, comme l'indique l'exposé des motifs du projet de loi, permet de « mutualiser, lorsqu'elle est requise, la concertation amont de projets » et, ainsi, de « présenter au public une vision d'ensemble sur les projets envisagés sur la zone au lieu de réaliser des concertations préalables successives projet par projet sans vision consolidée » et de donner au public l'opportunité « d'être consulté via une concertation préalable globale ou un débat public global portant sur l'ensemble des projets envisagés ou attendus et sur leur insertion dans le territoire. »

La rédaction de l'article L. 121-8-2 fait apparaître trois éléments nécessaires pour sa mise en œuvre :

- Une liste de projets d'aménagement ou d'équipement prévus et susceptibles de relever, par leur nature et leur ampleur, du I de l'article L. 121-8⁴ ;
- Une personne publique maître d'ouvrage ;
- Un périmètre homogène et délimité.

Bien évidemment, ce périmètre « homogène et délimité », qui est le périmètre d'implantation des projets envisagés et de ceux qui, intervenant postérieurement dans les huit années, pourraient être dispensés de débat public propre ou de concertation préalable propre, dès lors qu'ils sont cohérents avec la vocation donnée au territoire, est distinct de la zone, beaucoup plus vaste, dans laquelle les projets sont susceptibles d'avoir des impacts : cette dernière zone est d'autant plus étendue que les projets sont plus nombreux et de plus grande envergure.

La CNDP a établi une note de clarification de cet article et de sa mise en œuvre⁵, qui donne des recommandations pour les maîtres d'ouvrage et autorités publiques susceptibles d'utiliser ses dispositions, recommandations que les missionnaires ont prises en compte dans le présent document.

Les modalités d'application de cette disposition ont été précisées par le décret en Conseil d'Etat du 6 juillet 2024 portant diverses dispositions d'application de la loi industrie verte et de simplification en matière d'environnement⁶, et en particulier dans son article premier qui introduit un article R. 121-3-2 dans le Code de l'environnement.

Article R. 121-3-2 du Code de l'environnement

« I. - Lorsque la Commission nationale du débat public est saisie par une personne publique d'une demande de débat public global ou de concertation préalable globale en application de l'article L. 121-8-2, cette saisine s'effectue selon les modalités suivantes :

« 1° Le dossier de saisine transmis à la Commission nationale du débat public, comportant pour chaque projet les éléments prévus au second alinéa du I de l'article L. 121-8, précise le périmètre et la vocation du territoire considéré ;

« 2° La Commission nationale du débat public transmet sa décision sur la suite réservée à cette saisine à la personne publique ayant fait la demande ainsi qu'aux maîtres d'ouvrages connus à ce stade ;

⁴ Article L. 121.8 du code de l'environnement : « I.-La Commission nationale du débat public est saisie de tous les projets d'aménagement ou d'équipement qui, par leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel, tel qu'il peut être évalué lors de la phase d'élaboration, répondent à des critères ou excèdent des seuils fixés par décret en Conseil d'Etat.

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. Lorsqu'un projet relève de plusieurs maîtres d'ouvrage, la commission est saisie conjointement par ceux-ci

⁵ Voir annexe 4

⁶ Voir décret n° 2024-742 <https://www.legifrance.gouv.fr/jorf/id/JORFTEXT000049893436>

« 3° La Commission nationale du débat public peut décider que certains des projets présentés dans le dossier de saisine, à raison de leur caractère prématuré ou insuffisamment précis, soient retirés et soumis à une saisine ultérieure dans les conditions prévues au I de l'article L. 121-8. Dans ce cas, la Commission nationale du débat public motive ce choix auprès de la personne publique à l'origine de la saisine et des maîtres d'ouvrages concernés ;

« 4° Pour les projets autres que ceux mentionnés au 3°, la saisine de la Commission nationale de débat public par la personne publique vaut également saisine au titre du troisième alinéa de l'article L. 121-8-2. Dans ce cadre, la Commission nationale du débat public peut, par décision motivée, décider l'organisation d'un débat public propre ou d'une concertation préalable propre à un ou plusieurs de ces projets si elle l'estime nécessaire.

« II. - La personne publique mentionnée au I est :

« 1° Une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales si la saisine concerne exclusivement des projets d'aménagement portés par cette collectivité ou ce groupement ;

« 2° Le représentant de l'Etat dans le département dans les autres cas.

« La Commission nationale du débat public peut également être saisie conjointement par commun accord entre le représentant de l'Etat dans le département et une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales.

« III. - Pour l'application du troisième alinéa de l'article L. 121-8-2 aux projets envisagés ultérieurement sur le même territoire, cohérents avec sa vocation et relevant du I de l'article L. 121-8 :

« 1° La Commission nationale du débat public est saisie dans les conditions prévues au I de l'article L. 121-8. Le dossier de saisine mentionne la tenue du débat public global ou de la concertation préalable globale ;

« 2° Lorsqu'elle estime nécessaire d'organiser un débat public propre ou une concertation préalable propre pour ces projets, la Commission nationale du débat public rend sa décision dans les conditions prévues à l'article R. 121-6. Elle la transmet également à la personne publique mentionnée au II.

« IV. - Pour l'organisation du débat public global ou de la concertation préalable globale, les dispositions des articles R. 121-7, R. 121-8 et R. 121-10 sont applicables sous réserve des dispositions suivantes :

« 1° La personne publique mentionnée au II du présent article élabore, après avoir consulté les maîtres d'ouvrage pour les parties qui les concernent :

« a) Le document de synthèse, mentionné au premier alinéa du II de l'article R. 121-7, portant sur l'ensemble des projets faisant l'objet du débat public global ;

« b) Le dossier soumis au débat, mentionné au deuxième alinéa du II du même article, à partir des dossiers transmis par les maîtres d'ouvrage en application du premier alinéa de l'article L. 121-8-2 ;

« 2° Elle peut proposer les modalités d'organisation et le calendrier du débat mentionnés au troisième alinéa du II de l'article R. 121-7, après avoir consulté les maîtres d'ouvrages concernés ;

« 3° Elle est consultée par la Commission nationale du débat public au titre du premier alinéa de l'article R. 121-8 ;

« 4° Elle transmet à la Commission nationale du débat public la proposition de calendrier de la concertation mentionné au deuxième alinéa de l'article R. 121-8 ainsi que le dossier de concertation, après avoir consulté les maîtres d'ouvrages concernés ;

« 5° Le compte rendu et le bilan du débat public global ou de la concertation préalable globale sont joints par le maître d'ouvrage au dossier d'enquête publique, de participation par voie électronique prévue à l'article L. 123-19 ou de la consultation du public prévue à l'article L. 181-10-1 :

« a) Pour les projets ayant fait l'objet du débat public global ou de la concertation globale ;

« b) Pour les projets envisagés ultérieurement sur le même territoire, cohérents avec sa vocation et n'ayant pas fait l'objet d'une décision de la Commission nationale du débat public d'organiser un débat public propre ou une concertation propre.»

3.2 La situation à Dunkerque

Historiquement, une vocation industrielle avait été assignée à la zone portuaire de Dunkerque, qui a connu des développements significatifs durant les années 60/70 avec des implantations industrielles importantes : Usinor Dunkerque en 1963 pour répondre aux besoins de la « sidérurgie sur l'eau » ; Usinor Mardyck sur Grande-Synthe en 1973 ; raffinerie des Flandres en 1974 ... La période de désindustrialisation intervenue ultérieurement s'est traduite par la montée du chômage et un certain déclin démographique.

Soixante ans plus tard, un renouveau industriel fort se manifeste, qui est la reconnaissance du potentiel du territoire dunkerquois et de sa population. La labellisation de la zone par France 2030 comme Zone Industrielle bas Carbone (ZlbaC) en est l'illustration.

La zone industrialo-portuaire de Dunkerque a ainsi été choisie, ces dernières années, comme zone d'implantation d'un nombre important de projets industriels, qui représentent, selon les estimations de l'agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR) la création d'un peu plus de 22 000 emplois directs et de plus de 11 000 emplois indirects ou induits d'ici 2033.

EDF projette également de construire, durant la période 2027-2037⁷, une tranche de deux EPR2 sur son site de Gravelines : 9000 emplois directs et indirects sont prévus sur le chantier, qui sont des emplois non permanents mais de longue durée, la construction s'étalant sur une dizaine d'années, puis 1 000 emplois pérennes chez EDF et autant chez ses partenaires industriels durant la période d'exploitation⁸. De ce fait, le nombre d'emplois créés retomberait à 17 000 à l'horizon 2040.

En fonction de leur taille, ces projets ont fait ou vont faire l'objet de concertations préalables sous l'égide de la CNDP : le tableau qui suit rappelle les projets soumis à la CNDP sur la période récente⁹ :

Projet	Etat de la concertation
Usine de production d'hydrogène à Loon Plage "H2V 59"	* Concertation préalable terminée (bilan 01/2020)
	* Concertation continue terminée (bilan 30/07/2021)
Production d'aciers électriques à Mardyck dans le Nord (Arcelor Mittal)	* Concertation préalable terminée (bilan 17/10/2022)
	* Concertation continue terminée (bilan 8/03/2023)
Construction d'une usine "Verkor" de batteries électriques	* Concertation préalable terminée (bilan 22/08/2022)
	* Concertation continue terminée (bilan 18/07/2023)
Construction d'un parc éolien en mer au large de Dunkerque et de son raccordement électrique	* Débat public terminé (2020)
	* Concertation continue terminée (bilan 15/11/2023)
Projet de production d'acier à basse émission de CO ₂ sur le site de Dunkerque	* Concertation préalable terminée (bilan 16/03/2023)
	* Concertation continue en cours (décision CNDP du 7/06/2023)
Projets D'Artagnan, Programme K6 Phase 2 et CalCC (Cap décarbonation - réseaux CO ₂)	* Concertation préalable terminée (bilan 21/08/2023)
	* Concertation continue en cours (décision CNDP 4/10/2023)

⁷ Y compris les travaux préparatoires prévus entre 2027 et 2029

Les emplois liés aux EPR sont inclus dans les chiffres de l'AGUR cités précédemment

⁹ Les informations et documents correspondants sont disponibles sur le site de la CNDP https://www.debatpublic.fr/les-projets-en-debat-170?field_status_term%5B23%5D=23&op=Filterer%20les%20r%C3%A9sultats

Projet	Etat de la concertation
Construction d'une usine « Gigafactory » de batteries solides pour voitures électriques (PROLOGIUM)	* Concertation préalable terminée (bilan 12/12/2023) * Concertation continue terminée (bilan 30/08/2024)
Construction d'usines de composants pour batteries électriques et de recyclage de batteries pour véhicules électriques sur le Grand port maritime de Dunkerque (ORANO-XTC)	Concertation préalable terminée (bilan 30/04/2024) Concertation continue en cours (décision CNDP 3/07/2024)
Projet ReLieVe d'usine de recyclage de batteries électriques à Dunkerque	Concertation préalable terminée (bilan 21/05/2024) Concertation continue en cours (décision CNDP 24/07/2024) Projet suspendu par le Maitre d'ouvrage
Construction d'une paire d'EPR2 sur le site de Gravelines	Débat public du 17 septembre 2024 au 17 janvier 2025 (décisions CNDP 10/01/2024 et du 3/07/2024)
Extension de l'usine de production de batteries lithium-ion "VERKOR 2 et 3" à Dunkerque	Concertation préalable (décision CNDP (6/11/2024)



- | | | |
|--------------------------------|--|--------------------------------|
| 1 Clarebout Potatoes (2023) | 6 Grain de Sail (2025) | 10 Orano XTC New Energy (2026) |
| 2 SNF FLOCRYL (2023) | 7 Verkor (2025) | 11 ProLogium (2026) |
| 3 Hydrometal (2024) | 8 Dunkerque Logistique International (2025-2032) | 12 EMD - RTE (2027) |
| 4 ArcelorMittal Mardyck (2025) | 9 H2V (2026) | 13 CNPE Gravelines (2028-2038) |
| 5 Bâtilin (2025) | | |

(Source : Euraénergie – nov. 2023)¹⁰

Le territoire a donc vu de nombreuses concertations sous l'égide de la CNDP se succéder, voire se chevaucher ces dernières années, avec un certain risque de saturation. Cependant, des enseignements peuvent en être tirés et des ressources mobilisées. A ces occasions, les acteurs du territoire ont largement présenté les démarches collectives entreprises pour l'accueil des entreprises (groupes de travail logements, mobilité, emploi et formation...).

Il convient d'y ajouter les concertations pour les projets d'aménagement du réseau électrique haute tension portés par RTE, selon les procédures propres définies par la circulaire du 9 septembre 2002 relative au développement des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité, dite « circulaire Fontaine »¹¹.

¹⁰ Une version interactivité actualisée de cette carte est accessible à <https://dunkerquelenergiecreative.fr/20-000-emplois-dans-le-dunkerquois/>

¹¹ Voir <https://www.legifrance.gouv.fr/download/pdf/circ?id=26580>

Plus généralement, la pratique de sollicitation du public est mise en œuvre à d'autres occasions, en premier lieu par la Communauté urbaine de Dunkerque (CUD). Une plateforme participative numérique¹² est ouverte à l'ensemble de la population de l'agglomération pour favoriser l'expression directe. Des enquêtes et des sondages (3000 contributions) ont fait apparaître les préoccupations majeures de la population : emploi-santé-environnement. L'élaboration du Plan local d'urbanisme intercommunal Habitat et Déplacements (PLUIHD) a représenté un large temps de participation du public et de contribution à la construction du document d'urbanisme, via l'utilisation d'un outil numérique interactif (CARTICIPE).

Par ailleurs, le groupement d'intérêt public (GIP) Euraénergie anime un collectif d'industriels pour la co-construction du projet « DKarbonation » ; il assure aussi l'information et la sensibilisation sur la transition énergétique et crée des lieux innovants d'expression pour la population, en particulier les jeunes, avec des événements comme « le Village du futur » ou « la Fabuleuse factory ». Il a été récemment fusionné avec Dunkerque Promotion, sous l'appellation Ecosystème D.

3.3 Le besoin d'un débat territorial

Le cumul des implantations industrielles nouvelles, créent d'abord des inquiétudes sur le cumul des risques industriels, liés à des usines classées Seveso ; ainsi que la disponibilité des ressources notamment en eau et en énergie dont elles auront besoin. Mais la création attendue de plus de 30 000 emplois nouveaux, peut aussi être à l'origine de problèmes cumulés de disponibilité de la main-d'œuvre, d'accès aux ressources, de capacités des services publics, de logements et de mobilités.

Tous ces sujets ont déjà donné lieu à beaucoup de questions et d'avis de la part des participants aux concertations projet par projet mentionnées dans le tableau précédent, qu'il s'agisse des concertations préalables comme des concertation continues et ces participants identifient bien le besoin d'une approche globale et intégrante des éléments de chaque projet.

Les propos tenus par les participants lors de la concertation Prologium sont révélateurs¹³ : « *Je rebondis sur la question d'une concertation globale, vu la multiplication des projets sur le territoire qui ont des séquences de concertation très diverses .../... On constate que la planification de chacun de ces projets aura un impact sur le Dunkerquois et bien au-delà. Quid de la planification à court/moyen/long terme, pour qu'on considère ces projets comme des opportunités et non comme un handicap pour les années à venir ?* » ; *on a plusieurs concertations préalables et continues, mais aussi des situations d'effets d'annonce. On a mis en exergue un décalage grandissant avec le nécessaire débat territorial qui intégrerait la population puisque cette succession de projets a des conséquences sur des décennies* »

Dans ce même débat, un participant a déclaré, à propos des circulations routières, : « *Il faut vraiment une réflexion d'ensemble sur le territoire et non pas « par usine ». Est-ce que, justement, il y aura une concertation globale entre les entreprises pour pouvoir étaler les flux ?* » et un autre « *Les débats ont mis en exergue le fait que l'industrialisation du Dunkerquois génère des défis qui débordent largement le Dunkerquois. Ces défis concernent principalement l'emploi et l'accueil de familles extérieures au territoire, le logement, la mobilité et les équipements publics. Le Calaisis, l'Audomarois, voire le Boulonnais sont, au premier chef, concernés.* »

¹² [Changer la vie ensemble \(changer-la-vie-ensemble.com\)](https://www.changer-la-vie-ensemble.com)

¹³ Voir bilan des garants (https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2023-12/Bilan%20Prologium_VF.pdf) pages 31, 36 et 37

Dès mai 2023, le Président de l'association « Virage Energie », dans un courrier au Préfet de région, faisait le constat que « *l'absence d'une approche globale ne permet pas d'appréhender réellement les effets cumulatifs (des projets) dans l'agglomération dunkerquoise ainsi que leurs conséquences (habitat, agriculture, transport,) sur les territoires environnants* », et considérait comme nécessaire « *la tenue de temps de débats larges interrogeant la cohérence d'ensemble des projets présents et en devenir ainsi que leurs effets sur l'aménagement du territoire dunkerquois et au-delà.* »

Plus récemment, les acteurs locaux ont exprimé la même préoccupation lors de la préparation de la concertation Orano XTC News Energy : « *la nécessité de subordonner la réindustrialisation à la possibilité de son accueil par le territoire, c'est-à-dire selon un raisonnement en termes de bassin de vie* ». Et dans le bilan des garants en avril 2024 apparaît à nouveau le besoin d'aborder « *La question d'une concertation globale sur le territoire pour débattre des effets cumulés de toutes les installations industrielles actuellement en projet, déjà évoquée dans les concertations précédentes relatives à d'autres projets industriels, a également été posée, notamment au sujet de la gestion et du partage de la ressource en eau...* »

De même, dans le cadre de la concertation sur le projet ReLieVe d'usine de recyclage de batteries électriques, qui a eu lieu au première semestre 2024, des inquiétudes sur les effets cumulatifs ont été exprimées : « *Et pourquoi n'entend-t'on jamais ce raisonnement : nouvelle usine égal nouveaux ouvriers, égaux nouveaux logements, égal nouvelles voitures, égal nouveaux camions de livraison, égal nouvelles pollutions visuelle, sonore, olfactive* ». Un participant a fait observer : « *On est dans le Dunkerquois, une région où la pollution de l'air est parmi les pires de la région. Attention ! On n'est pas dans une zone sans habitants. Donc la concentration d'usines générant des impacts environnementaux, jusqu'à quand cela va durer ?* ». Un autre a posé la question : « *C'est bien de parler des impacts sur le Dunkerquois, est-ce qu'on n'a pas atteint un seuil de saturation ? Il nous faudra, à un moment donné, se poser sur le Dunkerquois la question du cumul des impacts.* »

Les enjeux cités ne sont pas seulement des enjeux environnementaux, comme la pollution et les atteintes aux milieux naturels, mais aussi des problèmes de ressources, par exemple en eau potable ou industrielle et en électricité, hydrogène... et plus encore des enjeux sociétaux et collectifs en matière d'emploi et de formation, de santé, de logements et de mobilités, d'éducation ou de loisirs.

A l'évidence cet afflux massif d'activités industrielles nouvelles ne peut se mettre en œuvre de façon satisfaisante sans des modifications substantielles de l'organisation sur un territoire assez vaste, tant durant la période des chantiers de construction que durant la période de fonctionnement qui suivra. Les autorités publiques appellent à une action collective forte autour d'un **plan stratégique d'adaptation du territoire** à cette donne nouvelle, plan qui commence à être identifié sous le vocable « Dunkerque 2030 ». La nécessité de mettre le territoire en état de réussir le virage qu'il s'apprête à vivre paraît à beaucoup d'interlocuteurs d'autant plus forte que ce territoire sort d'une période de déclin démographique significatif et d'un déficit d'attractivité manifeste.

La préfecture du Nord a enclenché la démarche d'élaboration en mettant en place cinq groupes de travail, auxquels sont invités les représentants des collectivités territoriales, des groupements professionnels et syndicaux et des services de l'Etat sur les thèmes suivants : emploi, logement, mobilité, attractivité et eau ; les deux premiers se sont déjà réunis une fois mais la poursuite des réunions a été temporairement suspendue en raison du changement de Préfet.

Les collectivités locales ont également pris un certain d'initiatives propres.

La Communauté urbaine de Dunkerque (CUD), considérant que les transformations en cours permettent pour la première fois depuis 2000 de stabiliser puis d'inverser la tendance démographique de son territoire, souhaite construire un projet de territoire économique, social, environnemental et citoyen pour améliorer la qualité de vie sur le dunkerquois. Dans ce but, elle a lancé cet été une consultation sur son site internet intitulée « 200 000 habitants - 200 000 gagnants »¹⁴ dont les résultats seront communiqués en fin 2024.

La Région et les membres du Pôle métropolitain de la côte d'opale (PMCO)¹⁵ ont signé le 20 juin 2024 un courrier de candidature à une déclinaison de schéma express régional métropolitain (SERM) à l'échelle de la côte d'Opale : le projet présente une déclinaison d'actions sur un territoire vaste pour améliorer l'offre de transports collectifs en particulier.

Il est clair que les industriels porteurs des différents projets ne sont pas impliqués avec la même intensité sur ces différents enjeux, même s'ils expriment déjà une préoccupation collective en matière d'organisation et de planification des différents chantiers de construction, préoccupation qui porte sur le potentiel d'entreprises en capacité de construire leurs installations, sur la concurrence qui va en résulter sur certains emplois et sur les disponibilités en infrastructures.

Les recrutements sont de leur responsabilité. La disponibilité des compétences les préoccupe donc beaucoup et ils sont prêts à s'investir dans l'effort de formation. Ils sont évidemment attentifs aux questions d'accès aux ressources (énergie, eau...) nécessaires pour leurs usines mais c'est une question qui a été traitée avant le choix du site, même si des aménagements restent à faire en même temps que la construction de leurs usines.

Ils sont également mobilisés sur les questions de sécurité industrielle. Ceci n'empêche pas que la juxtaposition de trois nouvelles usines classées Seveso seuil haut à côté de deux EPR soit source d'inquiétudes dans le public.

Leur implication sur les autres aspects (logement des salariés, mobilités, disponibilité des équipements publics ...) n'est pas aussi directe, même s'ils sont conscients qu'ils constituent autant de facteurs d'attractivité pour attirer la main d'œuvre. Une nuance doit toutefois être apportée sur la question des mobilités, dans la mesure où ils devront établir un Plan de mobilité employeur, qui pourra du reste avoir une dimension interentreprise. Au-delà de ces obligations légales, le choix d'aménagement fait par la Communauté urbaine de Dunkerque pour des « usines zéro parking » suscite des interrogations partagées, compte tenu de ses implications en termes de réorganisation des transports collectifs et de modification des comportements individuels.

¹⁴ Voir <https://www.changer-la-vie-ensemble.com/200000-gagnants#>

¹⁵ Le PMCO réunit la Communauté urbaine de Dunkerque et dix autres intercommunalités

Globalement, l'élaboration et la réussite d'un plan territorial impliquent nécessairement une phase préalable d'information et de dialogue avec les habitantes et les habitants, qui seront tous concernés dans leur cadre de vie et l'organisation de leurs activités. Un débat global ou une concertation globale devrait donc traiter de la mise en cohérence de l'organisation du territoire avec les projets industriels en cours ou annoncés.

L'article L. 121-8-2 du code de l'environnement, en permettant l'examen simultané de plusieurs projets d'aménagement ou d'équipement, ouvre la possibilité que les échanges avec le public portent véritablement sur des effets cumulés sur le territoire, quelle que soit la forme retenue par la CNDP entre débat public global ou concertation publique globale.

Il apparaît donc aux missionnaires que le nouvel article du code de l'environnement constitue un cadre pertinent pour permettre d'avoir avec les habitantes et les habitants les échanges d'informations et d'avis qu'ils attendent sur le projet territorial mentionné précédemment, sous réserve que les conditions d'application de cet article soient réunies.

3.4 Le cas particulier de la paire d'EPR2 de Gravelines : la procédure Grand chantier

La procédure « Grand chantier » a été élaborée progressivement par l'Etat dans les années 75 pour accompagner les chantiers de construction du parc de centrales nucléaires. Elle a, plus récemment, été mobilisée pour la construction des grands tunnels - tunnel transmanche et tunnel Lyon-Turin - ou la réalisation du canal Seine-Nord Europe.

Il s'agit d'un dispositif exceptionnel visant à accompagner la réalisation des grands projets d'infrastructure en mobilisant le tissu économique et les compétences des territoires pour leur permettre de répondre aux besoins nouveaux que ces grands chantiers font naître.

Grâce à une approche partenariale, impliquant en particulier les collectivités locales au côté de l'Etat, cette procédure permet la bonne intégration des chantiers les plus ambitieux dans les bassins de vie qui les accueillent. Des fonds spécifiques y sont affectés, dont une contribution du maître d'ouvrage du projet, en plus des ressources publiques nationales et territoriales.

La construction de la paire d'EPR2 à Gravelines bénéficiera de la procédure Grand chantier, comme cela a été le cas pour l'EPR de Flamanville et va l'être pour la paire d'EPR2 de Penly, même si l'Etat ne l'a pas encore mise en place. Le Pôle métropolitain de la Côte d'Opale (PMCO) s'est d'ores et déjà porté volontaire pour assurer une fonction d'animation du plan d'actions territorial¹⁶.

La liste des groupes de travail créés pour Penly montre les sujets abordés dans le cadre de la procédure « Grand chantier » pour des EPR :

- Aménagements des infrastructures
- Logement

¹⁶ Voir compte rendu du Comité syndical du 12 janvier 2024 <http://www.pm-cote-opale.fr/wp-content/uploads/2024/02/COMPTE-RENDU-CS-12.01.2024.pdf>

- Emploi et formation
- Sécurité
- Santé
- Développement économique local.

Ainsi, les enjeux territoriaux de la construction de la paire d'EPR2 sont les mêmes que ceux mentionnés précédemment, liés aux développements industriels en cours dans la zone, bien qu'ils soient traités dans un cadre institutionnel et financier particulier.

Le dispositif « Grand chantier », piloté par l'Etat, associe largement collectivités locales, acteurs économiques et organisations syndicales mais il ne comporte aucun volet de participation ni de consultation publiques.

Les questions qui y sont traitées sont autant de questions susceptibles d'être posées par le public lors du débat public sur les EPR de Gravelines, prévu au second semestre 2024.

4 Les éléments à inclure dans le dossier de saisine pour un débat global au sens de l'article L. 121-8-2

Le dossier de saisine est le document produit par le porteur de projet pour permettre à la CNDP de statuer sur le fait que le projet entre dans son champ de compétence et définir les modalités de son intervention sur le projet en matière de participation publique.

Le dossier de saisine est distinct du dossier du débat ou de la concertation qui sera soumis à la participation du public. Il est confidentiel et n'a pas à être rendu public (avis CADA n° 20205251 du 10 déc. 2020).

Dans le cadre des pratiques habituelles de la CNDP¹⁷, la saisine s'appuie sur plusieurs pièces :

- 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 délai de 2 mois durant lequel la CNDP doit se prononcer sur la saisine ;
- Un dossier de saisine objet de la présente mission.

Il est recommandé de limiter le dossier en longueur. Usuellement, la longueur du dossier pour un projet est de 10-20 pages.

Le dossier de saisine, qui témoigne de l'état de la réflexion au moment de sa rédaction, doit apporter un maximum de justifications aux propositions qu'il contient et qui orienteront le futur débat.

Les missionnaires proposent que le dossier de saisine objet de leur mission de conseil méthodologique, soit constitué d'un document principal d'une trentaine de pages, organisé autour des huit rubriques explicitées ci-dessous et complété par une annexe décrivant plus en détail les projets d'aménagement ou d'équipement du territoire, avec cinq ou six pages pour chacun.

4.1 Les demandeurs, signataires de la saisine

Tel qu'est rédigé l'article L. 121-8-2, la demande de tenue d'un débat public global ou d'une concertation préalable globale doit être portée par une personne publique.

Si les projets mentionnés dans la saisine sont tous situés sur le territoire de la Communauté urbaine de Dunkerque, cette dernière pourrait être la personne publique saisissant la CNDP d'une demande de débat global.

Cependant, compte tenu de la nature des enjeux à aborder et de l'étendue géographique qu'ils concernent (voir 4.3), les missionnaires recommandent qu'il soit fait utilisation des dispositions du troisième alinéa du II du décret précité, c'est-à-dire que la saisine soit faite « conjointement par commun accord entre le représentant de l'Etat dans le département et une collectivité territoriale ou un groupement de collectivités territoriales ». La désignation des collectivités associées à la saisine devrait tenir compte de considérations géographiques, des compétences de ces collectivités par rapport aux thèmes à aborder et de leur appétence à contribuer à la démarche.

¹⁷ Pour plus de détails, voir le I de l'article L. 121-8 du code de l'environnement (https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000036671255) ainsi que les fiches 7 et 9 élaborées par la CNDP (<https://www.debatpublic.fr/nous-saisir-735>)

La Région des Hauts de France d'une part, la Communauté urbaine de Dunkerque d'autre part, ont été mentionnés comme essentielles, même si le périmètre géographique de la seconde est plus restreint que le territoire concerné.

Pour des raisons liées au périmètre géographique à donner au débat (voir 0), la liste des collectivités territoriales à associer est plus large, comme le montre la carte des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) ci-dessous.



Sont en particulier concernées la communauté d'agglomération Grand Calais Terres & Mers, celle du Pays de Saint-Omer et celle Cœur de Flandre¹⁸ ainsi que, par continuité, la communauté de communes des Hauts de Flandres et celle de la région d'Audruicq ainsi que celles du Pays d'Opale et du Pays de Limbres.

De même, la question de la place dans la saisine du Grand Port maritime de Dunkerque (GPMD) doit être traitée, compte tenu de la complémentarité fonctionnelle, foncière et stratégique entre les projets industriels et la plateforme portuaire dans son ensemble dont il a la responsabilité.

En tout état de cause, la CNDP sera attentive à la cohérence entre les auteurs de la saisine et les autres éléments du dossier de saisine.

4.2 Les projets objets du débat et la vocation du territoire qui en résulte

La détermination des projets objets du débat global et du territoire d'implantation constitue une partie essentielle du dossier de saisine.

¹⁸ Née le 1^{er} janvier 2024 de la transformation de la communauté de communes Flandre intérieure

Les auteurs de la saisine doivent constituer une liste de projets d'aménagement ou d'équipement (**liste principale**) qui sont susceptibles de relever du I de l'article L. 121-8 : les critères correspondants sont « leur nature, leurs caractéristiques techniques ou leur coût prévisionnel », selon une grille fixée par voie réglementaire¹⁹.

La loi permet de faire figurer sur cette liste des projets dont le maître d'ouvrage est connu mais aussi des projets dont le maître d'ouvrage ne l'est pas encore. Dans le premier cas, le dossier présentant le projet est établi par le maître d'ouvrage²⁰ ; dans le second cas, la présentation du projet est établie par les autorités publiques à l'origine de la saisine. Cette liste de projet fera l'objet d'un examen par la CNDP, notamment pour apprécier si ces projets ont un degré de maturité suffisant pour figurer dans le débat global ou la concertation globale.

Par ailleurs, comme le souligne la note d'interprétation produite par la CNDP, les projets inscrits sur la liste principale ne doivent pas avoir donné lieu à une saisine individuelle antérieure de la CNDP.

Des informations recueillies au cours de la mission, il ressort que pourraient figurer sur la liste principale un projet d'usine de production d'hydrogène (H2V tranche 2), un projet d'usine de production de carburant ultra-bas carbone (projet Reuze) et, dans des conditions moins définies, un autre projet d'usine de production d'hydrogène.

En même temps que les projets objets du débat, le dossier de saisine doit proposer le **territoire délimité et homogène** sur lequel ils se situent et qui sera aussi le territoire dans lequel les projets qui s'implanteraient ultérieurement, dans un délai de huit ans, et seraient conformes à la vocation de ce territoire, pourraient être dispensés de débat public préalable ou de concertation publique préalable.

Le dossier de saisine devra donc précisément décrire et motiver à la fois **une délimitation géographique et une définition de la vocation**. Ces éléments seront de toute façon débattus et, le cas échéant, amendés ou modifiés à l'issue du débat. Ils pourront être éclairés par les débats antérieurs qui auraient eu lieu et dont le dossier devra faire état.

La définition des critères d'homogénéité et de vocation peut s'appuyer sur les éléments de zonage que comportent d'autres schémas de planification, tels que le Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et les Schémas de cohérence territoriale (SCoT)²¹, ou sans portée réglementaire, telle la labellisation de la ZIbaC (Zone Industrielle bas Carbone) par France 2030.

Les missionnaires considèrent que le **territoire de référence** pourrait correspondre à la zone industrialo-portuaire gérée par le Grand port maritime de Dunkerque, complétée si besoin par des terrains à vocation industrielle proches mais hors maîtrise du GPMD.

La **vocation** donnée à ce territoire pourrait être celle pour laquelle il a été labellisé par France 2030 comme « zone industrielle bas-carbone » : accueillir des industries dont les productions contribuent à la décarbonation du pays tout en étant elles-mêmes fortement décarbonées.

¹⁹ Voir article R. 121-2 https://www.legifrance.gouv.fr/codes/article_lc/LEGIARTI000043940007

²⁰ La note de clarification établie par la CNDP recommande que le maître d'ouvrage saisisse individuellement la CNDP au titre de l'article L.121-8 de façon concomitante.

²¹ Il existe, dans le département du Nord, un SCoT de Flandres-Dunkerque qui couvre à la fois le territoire de la CUD et celui de la communauté de communes des Hauts de Flandres et un SCoT de Flandre intérieure et, dans la Pas-de-Calais, un SCoT du Calaisis et un SCoT de la région de Saint-Omer

Les critères d'homogénéité du territoire et la définition de sa vocation doivent être arrêtés de façon suffisamment précise pour permettre une instruction sereine des saisines liées à des projets qui apparaîtraient ultérieurement, dans le délai de huit ans qui est mentionné à l'article L. 121-8-2.

Le débat global ou la concertation globale est aussi l'occasion de **débattre de façon systématique des effets cumulés** des projets objets du débat mais aussi des autres projets prévus dans la zone, et en particulier ceux objets d'un débat ou d'une concertation individuelle au titre de l'article L. 121-8. Cette prise en compte peut et doit constituer un apport très positif de la consultation du public dans le cadre d'un débat ou d'une concertation globale. Il sera important de faire partager cette appréciation par le public pour l'amener à se mobiliser en plus grand nombre.

Dans ce but, le dossier de saisine devra faire apparaître une **liste complémentaire** des projets que les auteurs de la saisine proposent de prendre en considération. Le champ correspondant peut être assez vaste et la CNDP, dans sa note de clarification, a incité les auteurs de la saisine à définir largement les projets inclus dans le débat d'ensemble et ne relevant pas directement de l'article L. 121-8-2. Sont ainsi potentiellement éligibles 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 ceux qui ont déjà fait l'objet d'une participation du public (débat public, concertation préalable, concertation continue des articles 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 de l'urbanisme.

Ce ne sont pas seulement des projets industriels qui doivent être considérés mais aussi des projets de nature assez diverse (lignes électriques, aménagements routiers ou de transports collectifs, aménagements de gestion ou de traitement des eaux ou des déchets ...) susceptibles d'influer sur 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).

Ainsi, le débat global ou la concertation d'ensemble, dont l'objet et l'étendue devront pouvoir être clairement perçus par le public, sera amené à concilier, de façon équilibrée, une approche globale étendue aux projets des deux listes et une approche individuelle pour les projets de la liste principale.

Dans un débat global ou dans une concertation préalable globale, la question de l'opportunité des projets et l'existence de solutions alternatives doivent en outre être examinées comme elles le sont dans un débat ou une concertation préalable sur un projet unique.

Plus largement, le débat global engage le ou les porteurs et le public dans une démarche prospective participative. La phase de participation doit permettre de débattre de l'opportunité de la vocation définie pour le territoire et des orientations proposées, conformément à la loi. Il est donc indispensable de tenter de décrire l'option zéro dès le dossier de saisine, c'est-à-dire les conséquences de l'absence de mise en œuvre ainsi que des visions alternatives, par exemple d'autres options de développement économique ou d'aménagement du territoire sous forme de scénarios.

4.3 Le périmètre géographique impacté par les projets

Il est clair que le bassin de vie et de recrutement des personnels liés aux projets industriels qui vont s'implanter dépasseront largement le territoire d'implantation de ces projets et même le périmètre de la CUD.

Déjà actuellement, une part significative des personnels travaillant à la centrale EDF de Gravelines résident dans le Calaisis et une part significative des personnels travaillant à l'usine ArcelorMittal résident à l'intérieur des terres, dans les Flandres.

La note intitulée « Boom de l'emploi à Dunkerque : quels enjeux pour un territoire en déclin démographique ? » que l'INSEE des Hauts de France a établie avec l'AGUR et a publiée en mars 2024²², fait apparaître l'importance actuelle des flux de navetteurs entre le territoire du SCoT de Flandres-Dunkerque²³ et les zones environnantes, y compris le Pays de Calais et même la Métropole de Lille ; l'étude met aussi clairement en évidence que l'impact des implantations industrielles projetées sur la population résidant dans ce SCoT dépend fortement de la part prise dans les emplois créés soit par les habitants en situation de chômage, soit par des navetteurs.

Il importe donc que le dossier de saisine indique et justifie le périmètre géographique qu'il est proposé de prendre en compte dans la structuration du débat ou de la concertation, au regard des thèmes qu'il est prévu d'aborder.

L'avis généralement exprimé est que le périmètre potentiellement impacté par les projets industriels du Dunkerquois constitue une bande qui suit le littoral de Calais à la frontière belge et s'étend sur une cinquantaine de kilomètres à l'intérieur des terres, pour inclure notamment les agglomérations d'Hazebrouck et de Saint-Omer.

²² Voir <https://piver-hauts-de-france.org/?study=boom-de-lemploi-a-dunkerque-quels-enjeux-pour-un-territoire-en-declin-demographique>

²³ Voir note 21



La question peut également se poser d'inclure le Boulonnais dans le périmètre considéré, voire la totalité du territoire du PMCO.

Cette réflexion sur le périmètre géographique significativement concerné par les projets ne préjuge pas du périmètre du débat qui sera, le moment venu, arrêté par la commission particulière qui organisera le débat public ou lors de la définition des modalités d'une concertation. Elle ne limite pas, non plus, la participation du public : toute personne, y compris hors du territoire, peut participer.

4.4 Les enjeux identifiés

L'identification des enjeux doit intégrer les éléments apparus dans les débats publics ou les concertations sur les différents projets envisagés sur le territoire.

Sans prétendre être exhaustifs ni établir un ordre de classement, les missionnaires ont noté les éléments suivants :

- les impacts sur les milieux naturels et les espèces, avec une attention particulière sur les besoins en zones naturelles de compensation ;
- les impacts en termes d'emplois - volume et qualification – et la mobilisation du tissu d'enseignement et de formation, à tous niveaux, pour y répondre ;
- les besoins des implantations nouvelles en ressources fournies par les réseaux (eau potable ou industrielle, électricité, chaleur ...) ;
- les impacts sur la sécurité industrielle d'une zone où le nombre d'usines classées Seveso seuil haut et d'installations nucléaires va s'accroître dans un périmètre restreint et partiellement habité ;
- les impacts sur les activités industrielles et plus largement économiques locales, correspondant à un effet d'entraînement déclenché par les projets d'implantations nouvelles ;

- les besoins de logements liés à un accroissement de population attendu, en distinguant ceux qui sont pérennes et ceux, plus temporaires, liés aux périodes de chantiers ;
- les impacts sur le système de mobilité des personnes et des marchandises, y compris les réseaux d'infrastructures, étant noté que mobilités et localisation des logements sont en interaction ;
- les enjeux liés au respect de l'objectif de zéro artificialisation nette des sols, y compris par une utilisation des friches industrielles ;

les impacts sur la disponibilité des services collectifs de toute nature : services de santé ; services éducatifs, y compris l'accueil de la petite enfance ; services commerciaux ; équipements sportifs et de loisirs ...

4.5 Les parties prenantes à associer

4.5.1 Les acteurs du territoire

L'élargissement du débat pour ne pas s'intéresser aux seuls projets de la liste principale mais aussi prendre en considération le cumul des effets et des besoins nés de la réalisation des projets de la liste principale et de la liste complémentaire, implique de faire participer aux travaux, en plus du groupe de collectivités locales qui constituent, au côté de l'Etat, la co-maîtrise d'ouvrage, un assez grand nombre d'acteurs publics et privés qui ont des interventions majeures sur le territoire en termes d'aménagement et de développement, qu'elles soient opérationnelles ou financières.

Il importe que les auteurs du dossier de saisine donnent dès ce stade des indications sur les acteurs qu'ils prévoient de mobiliser, notamment en cohérence avec les impacts identifiés et mentionnés au-dessus, et comment ils prévoient de le faire.

La question se pose d'abord pour le GPMD ou les collectivités locales citées précédemment (voir 0) si elles ne sont pas membres des auteurs de la saisine.

Parmi les interlocuteurs à envisager, on peut également mentionner à titre d'exemples : France Travail pour les problèmes d'emploi, les opérateurs immobiliers pour le logement, les autorités organisatrices de mobilités pour les transports, les syndicats des eaux pour les ressources en eau industrielle et en eau potable, l'Agence régionale de santé pour les problèmes de soins et les opérateurs structurants du réseau de formation générale et professionnelle.

Une attention particulière est à accorder, au-delà des porteurs des projets, aux institutions représentatives des milieux économiques locaux, qui sont des bons relais pour l'implication des entreprises du territoire dans les activités des nouveaux implantés, ainsi qu'aux représentants du monde agricole, en particulier la SAFER, pour les compensations foncières.

La mobilisation des structures de prospective, d'aménagement et de suivi des projets sur le territoire peut aussi fournir des ressources significatives, qu'il s'agisse du Pôle métropolitain de la Côte d'Opale (PMCO), des agences d'urbanisme, dont l'AGUR, du Secrétariat permanent pour la prévention des pollutions industrielles (S3PI), du GIP Euraénergie ou de Dunkerque Promotion.

Enfin, les organisations syndicales sont attentives aux questions de sécurité, de santé et de conditions de travail, qui ont une dimension commune aux différents projets, en particulier sur les chantiers de construction.

4.5.2 Les porteurs de projets

Dans le débat global ou la concertation globale, les porteurs de projets industriels sont potentiellement nombreux, qu'ils figurent sur la liste principale des projets objets de la consultation publique ou sur la liste complémentaire.

Leur participation active à la concertation globale ou au débat global est une condition nécessaire à leur bon déroulement, aux côtés des maîtres d'ouvrage. Il est donc attendu de ces derniers qu'ils précisent comment ils prévoient de les associer, en particulier dans le déroulement du dialogue avec le public.

Faire en sorte que le public ne soit pas perdu dans une simultanéité mal organisée entre débat ou concertation d'ensemble et les débats publics, les concertations préalables ou les concertations continues en cours sur les projets de la liste complémentaire pris individuellement constitue un défi qui devra être traité en amont, d'autant plus qu'il n'est pas acceptable de retarder les projets individuels ni le déroulement de leurs procédures administratives.

Sur ce point, une attention particulière devra être portée à l'articulation avec le débat public pour la construction de la paire d'EPR2 de Gravelines, comme l'a indiqué la CNDP lors de sa délibération sur la mise en place de ce débat²⁴. Pour leur part, EDF et RTE, dans leur dossier de saisine de la CNDP sur le projet, ont marqué leur volonté de prendre « toute leur part dans le débat global à partir des données qu'ils auront à la date de ce débat. ». Les enjeux territoriaux relevés précédemment, ou au moins une partie d'entre eux, relèveront pour le projet EPR de Gravelines de la procédure Grand chantier mise en place. Sous réserve d'une bonne articulation, le débat ou la concertation d'ensemble devront permettre d'informer les habitants du territoire des mesures envisagées dans le cadre de la procédure Grand chantier et de recueillir leurs avis et observations. Cette bonne articulation pourrait être d'autant plus facile à mettre en œuvre que la Préfecture du Nord assurera une co-maîtrise d'ouvrage des deux démarches.

4.6 Les efforts prévus vis-à-vis de certains publics cibles

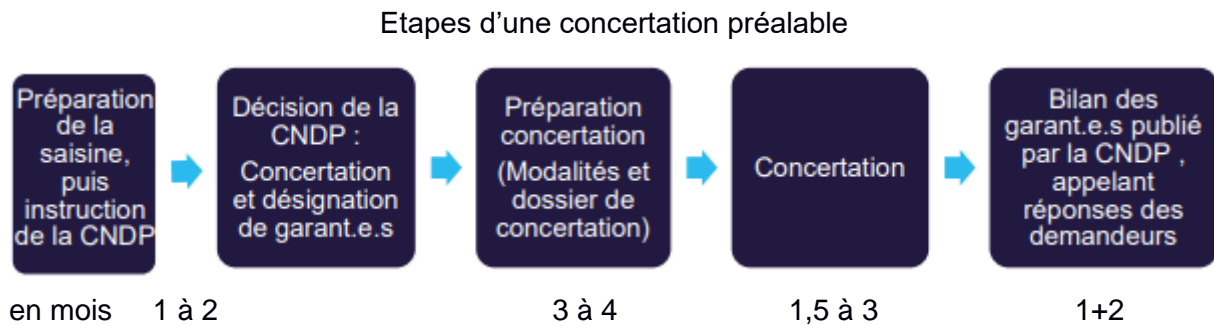
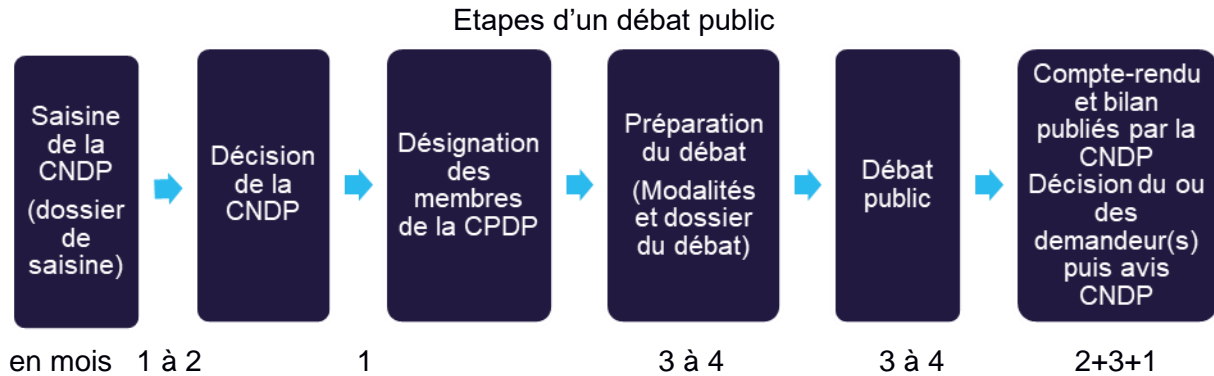
Essayer d'attirer les publics les plus éloignés de la démocratie participative pour qu'ils s'impliquent dans un débat public ou une concertation publique est un enjeu permanent.

Il serait intéressant que les porteurs de la saisine fassent part dans leur dossier de leurs réflexions sur cette question, en expliquant quels sont, de leurs points de vue, les publics à cibler, compte tenu à la fois de leur connaissance des populations du territoire et des enjeux que les débats vont aborder ainsi que les méthodes de mobilisation et de prise en compte de cette participation populaire qu'ils préconisent pour enrichir les démarches existantes.

²⁴ Voir l'avis de la CNDP du 10 janvier 2024 https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-01/AVIS_2024_13_EPR_GRAVELINES_2%20Sign%C3%A9%20MP_0.pdf et la décision du même jour https://www.debatpublic.fr/sites/default/files/2024-02/DECISION_2024_2_GRAVELINES_1%20Sign%C3%A9%20MP.pdf

4.7 Le calendrier envisagé

Les missionnaires rappellent la séquence standard de mise en œuvre d'un débat public ou d'une concertation publique préalable, entre la saisine de la CNDP et la décision des demandeurs sur la suite qu'ils donnent à leur projet à la lumière du débat :



Par rapport à ces calendriers théoriques, le dossier de saisine devra comporter des indications sur le calendrier que les auteurs de la saisine envisagent d'adopter, étant rappelé que les modalités d'un débat relèvent de la commission particulière et sont soumises à l'approbation de la CNDP.

4.8 Le financement du débat ou de la concertation

Le financement du débat ou de la concertation objet de la saisine est un point important que le dossier de saisine doit traiter. Devraient notamment être définies les conditions et les modalités selon lesquelles d'autres acteurs que les personnes publiques porteuses seront mis à contribution, en particulier les porteurs de projets lorsqu'ils sont identifiés.

4.9 Annexe : données sur les projets

Cette annexe comportera une fiche par projet avec les éléments mentionnés ci-dessous. Une carte d'ensemble permettant leur localisation serait bienvenue.

4.9.1 Les projets de la liste principale

Cette section doit comporter pour chacun des projets les éléments suivants, conformément aux instructions de dossiers de saisines d'un projet L121-8 :

- Présentation du ou des maître(s) d'ouvrage (s'il est connu)
- Objectifs du projet et cohérence avec la vocation du territoire

- 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 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

4.9.2 Les projets de la liste complémentaire

Sont concernés à la fois des projets relevant du I de l'article L. 121-8 pour lesquels la CNDP a déjà été saisie et des projets n'en relevant pas.

Cette section doit comporter une fiche par projet avec :

- Présentation du ou des maître(s) d'ouvrage
- Objectifs du projet et lien avec la vocation du territoire
- Caractéristiques
- Coût
- Etat d'avancement et calendrier prévisionnel (participation amont, évaluation environnementale, enquête publique, DUP, etc.) Eléments saillants des bilans des concertations ou débats publics terminés, le cas échéant
- 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.) et se cumulant potentiellement avec ceux d'autres projets.

5 Une solution de substitution si besoin

5.1 Une concertation avec garants désignés par la CNDP au titre de l'article L. 121-1

Le cadre nouveau fourni par l'article L. 121-8-2 est à l'évidence aujourd'hui le cadre le plus adapté pour l'organisation d'un débat territorial, qu'il s'agisse d'un débat public ou d'une concertation publique selon la forme qui sera retenue par la CNDP à la suite de sa saisine. Au cas où la mise en œuvre de l'article L. 121-8-2 s'avérerait inadaptée juridiquement, tout particulièrement du fait de la difficulté de constituer la liste principale des projets faisant l'objet du débat global ou de la concertation globale, le besoin d'une approche globale de l'évolution du territoire, d'une organisation coordonnée et partagée de cette évolution et de son élaboration de façon participative avec les citoyennes et les citoyens devrait en tout état de cause être satisfait dans l'intérêt de la population.

Le schéma stratégique qui a été évoqué précédemment et qui pourrait en résulter ne rentre pas dans les catégories de plans, de programmes ou de projets relevant de la compétence de la CNDP.

Pour autant, le respect des principes de la CNDP dans la mise en œuvre d'une concertation avec le public est important. Un accompagnement de la CNDP apporte un regard extérieur neutre et indépendant qui veille à :

- La transparence et la complétude de l'information ;
- La restitution systématique des échanges ;
- La diversification des outils de concertation mis en œuvre ;
- Des efforts pour toucher des publics variés et notamment ceux les plus éloignés traditionnellement du débat public : le contexte rend ce point particulièrement important en direction des jeunes ou de celles et ceux en recherche d'emploi.

Aussi, si l'application de l'article L. 121-8-2 devait se révéler impraticable, il serait suggéré que soit au moins demandée à la CNDP une mission d'appui méthodologique général à une concertation, au titre de l'article L 121.1 du code de l'environnement.

5.2 Le dossier de saisine correspondant

La structure du dossier de saisine ne serait pas, dans ce cadre, très différente de celle préconisée dans le chapitre précédent.

L'objet de la saisine (voir 0) pourrait porter sur « **l'élaboration d'un projet stratégique de territoire en liaison avec les projets d'implantations industrielles prévues sur la zone de Dunkerque** » et il n'y aurait qu'une seule liste de projets, comportant à la fois ceux devant figurer sur la liste principale et ceux de la liste complémentaire.

6 Une recommandation complémentaire aux auteurs de la saisine

Un débat global ou une concertation globale représente un travail important en raison des enjeux variés interpellant tous les habitants du territoire, du périmètre géographique vaste et des acteurs multiples. D'où l'importance pour les porteurs de la démarche de constituer dès l'origine en leur sein une équipe dédiée, dans un format « d'équipe projet », qui soit assez nombreuse, solide, dotée de compétences plurielles et qui dispose de suffisamment de temps à consacrer à la démarche. Il convient également que cette équipe dispose de moyens financiers correctement dimensionnés, étant rappelé que le coût actuel d'un débat public est rarement inférieur à 1 M€. La mise en place de cette équipe gagnerait à être engagée à l'occasion de la préparation du dossier de saisine ; elle pourrait utilement engager un recensement des études récentes ou en cours pouvant contribuer au futur débat territorial.

Dans un débat public, la charge de travail est certes répartie entre la commission particulière et les porteurs. Si la première assure l'organisation des événements, l'essentiel de la communication, la gestion de la plateforme numérique du débat ou la restitution des échanges, il revient aux seconds de produire le dossier du maître d'ouvrage, de participer activement aux événements, de répondre aux questions posées, soit en séances, soit par voie numérique. Dans une concertation, c'est l'ensemble des tâches qui est assuré par les porteurs de la concertation.

Il paraît également important pour les entités publiques porteuses du débat de déterminer suffisamment en amont si elles prévoient d'avoir recours à une assistance extérieure à maîtrise d'ouvrage, compte tenu des délais que leur imposent les procédures de la commande publique.

Liste des annexes

Annexe 1. Décision de la CNDP

Annexe 2. Lettre de saisine du Préfet du Nord

Annexe 3. Lettre de mission des missionnaires désignés par la CNDP

Annexe 4. Note CNDP de clarification et de mise en œuvre de l'article L.121-8-2

Annexe 5. Liste des contacts pris par les missionnaires

Annexe 6. Glossaire

Annexe 1. Décision de la CNDP

RÉPUBLIQUE FRANÇAISE
Commission nationale
du débat public

Décision n° 2023 / 141 / DIALOGUE DUNKERQUE / 1 du 8 novembre 2023 relative à la préparation du dialogue de territoire sur le Dunkerquois (59)

La Commission nationale du débat public,

Vu le code de l'environnement en ses articles L.121-1 et suivants notamment l'article L.121-8-2 ;
Vu le courrier du 10 octobre 2023 de M. Georges-François LECLERC, préfet de la région des Hauts-de-France, sollicitant une mission de conseil relative à la préparation d'un futur débat d'ensemble sur les projets industriels du Dunkerquois dans le domaine de la transition énergétique ;

Après en avoir délibéré,

Décide :

Article 1er

M. Régis GUYOT, Mme Anne-Marie ROYAL et M. Jacques ROUDIER sont chargés de délivrer le conseil pour la préparation d'une saisine au titre de l'article L.121-8-2 en vue d'un débat public global ou d'une concertation préalable globale sur les projets du territoire du dunkerquois, dans le domaine de la transition énergétique.

Article 2

A l'issue de leur mission, M. Régis GUYOT, Mme Anne-Marie ROYAL et M. Jacques ROUDIER produiront un bilan de la mission de conseil.

Article 3

La présente décision sera publiée au *Journal officiel* de la République française.

Fait le 8 novembre 2023

Le président
M. Papinutti

Annexe 2. Lettre de saisine du Préfet du Nord



Le Préfet

Lille, le 1 0 OCT. 2023

Monsieur le Président,

Le complexe industrialo-portuaire de Dunkerque est à l'avant-poste du développement économique et industriel de la région Hauts-de-France. En effet, dans la décennie à venir, Dunkerque va accueillir des projets économiques sans précédent et va inscrire le Nord et le Pas-de-Calais comme modèles dans le domaine de la transition énergétique. Ces projets vont concerner la décarbonation de l'industrie, l'implantation de toute une filière autour des batteries électriques, la production d'énergie nucléaire ou renouvelable et la production d'hydrogène dit vert. Ces projets doivent permettre d'assurer la souveraineté et la compétitivité industrielle de la France tout en contribuant à l'atteinte de l'objectif de neutralité carbone.

Le nombre, l'ampleur et la concomitance de ces projets nécessitent que leurs conditions de réussite et leurs enjeux indirects communs, que ce soit la stratégie d'alimentation en eau industrielle et potable, la capacité et le raccordement électriques, la mobilité des salariés, l'organisation des flux de marchandises, l'adéquation de l'offre de formation initiale et continue ou l'adéquation de l'offre de logements, fassent l'objet d'une vision commune, intégrée et partagée par l'ensemble des acteurs du territoire.

Je souhaite donc qu'un débat d'ensemble sur les projets industriels du dunkerquois dans le domaine de la transition énergétique, ouvert au grand public, puisse se tenir au cours de l'année 2024. Le calendrier de ce débat devra être indépendant du calendrier des concertations propre à chaque projet, il ne devra en particulier pas en constituer un préalable et les concertations devront pouvoir se tenir de manière concomitante le cas échéant. Ce débat devra se limiter aux effets indirects des projets, il ne devra donc pas avoir pour objet de remettre en cause les concertations déjà réalisées et les projets dont les autorisations sont en cours d'instruction.

Je vous propose que nous puissions définir ensemble le cadre de cette expérimentation, dans le cadre d'une mission de conseil que diligenterait la Commission nationale du débat public.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.


Georges-François LECLERC

Monsieur Marc PAPINUTTI
Président de la commission nationale du débat public
244 Boulevard Saint Germain
75007 Paris

12-14, rue Jean sans Peur - CS 20003 - 59 039 LILLE Cedex
Tél. : 03 20 30 59 59 - Fax : 03 20 57 08 02
Horaires d'ouverture et modalités d'accueil sur : www.hauts-de-france.gouv.fr
Suivez-nous sur : facebook.com/prefetnord - twitter.com/prefet59 - linkedin.com/company/prefethdf/

Annexe 3. Lettre de mission des missionnaires désignés par la CNDP



Le président

Paris, le 20 novembre 2023

Madame, Messieurs,

Lors de la séance plénière du 8 novembre 2023, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désigné.e.s pour une mission de conseil au préfet des Hauts-de-France qui fait suite à sa sollicitation en vue d'organiser un débat d'ensemble sur les projets industriels du dunkerquois dans le domaine de la transition énergétique au cours de l'année 2024.

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 Hauts-de-France, 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 Hauts-de-France

Depuis plusieurs mois, différents projets concernant la décarbonation de l'industrie, l'implantation de toute une filière autour des batteries électriques, la production d'énergie nucléaire ou renouvelable et la production d'hydrogène dit « vert » sont envisagés sur le territoire du Dunkerquois.

La volonté du préfet est de mettre en place un débat d'ensemble pour permettre au public d'être informé et de se prononcer sur les projets de réindustrialisation, liés à la décarbonation « *sur un même territoire délimité et homogène* » tel que le permet la loi n° 2023-973 du 23 octobre 2023 relative à l'industrie verte (article L. 121-8-2 du code de l'environnement).

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 permettant au public de se prononcer sur les problématiques d'ensemble du territoire, dans un contexte d'urgence de projets nombreux, significatifs et présentant des enjeux communs.

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 :

- l'observation du déroulement des dispositifs participatifs déjà en place sur la zone du Dunkerquois 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 géographique et le « portage » adapté pour l'organisation du futur « débat public global » ou de la future « concertation préalable globale » ;
- la formulation de préconisations méthodologiques concernant les modalités et le contenu de la saisine de la CNDP (quelle(s) autorité(s) publique(s) saisit ou saisissent ? Quels sont les projets qui relèvent du périmètre des projets industriels du dunkerquois dans le domaine de la transition énergétique ? Quel est le stade de « maturité » des projets qui peuvent être inclus dans la saisine ? Quels sont les sujets et les enjeux qui doivent figurer dans le dossier de saisine et quels acteurs doivent y contribuer ?) ;
- la formulation de préconisations méthodologiques concernant la mise en œuvre du dispositif participatif et la prise en charge des coûts qui en découlent ;

Vous rédigerez un bilan 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, Madame, Messieurs, l'expression de ma considération distinguée.

Marc PAPINUTTI

Madame Anne-Marie ROYAL
Monsieur Régis GUYOT
Monsieur Jacques ROUDIER
Mission de conseil – Débat d'ensemble sur la zone de Dunkerque

—

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



Débat/concertation global.e territorial.e prévu.e l'article L. 121-8-2 CE

Note de clarification de cet article et de sa mise en œuvre

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.**

-
- 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 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 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



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 territoriale.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 territoriale.e. La CNDP pourrait alors mettre en place une concertation articulée avec le débat/concertation territoriale.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 territoriale.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**].

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.



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 territoriale.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 territoriale.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 territoriale.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 terminée.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 territoriale.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.le 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).

Annexe 5. Liste des contacts pris par les missionnaires

Les missionnaires ont rencontré les personnes suivantes (par ordre chronologique) :

- * Franck MERELLE, Directeur général, Jean-François VEREECKE, Directeur général adjoint Observation, prospective, économie et Isabelle RICHARD Planification, stratégies territoriales à l'Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque (AGUR)
- * Maurice GEORGE, Président du Directoire du grand port maritime de Dunkerque
- * Laurent PIDOUX, Directeur général des services de la Communauté urbaine de Dunkerque
- * Paulo-Serge LOPES, Président de Virage énergie (association qui a écrit le 23 mai 2023 au Préfet de Région pour « la mise en débat de la Cohérence d'ensemble des projets d'implantations industrielles dans la région dunkerquoise »)
- * Georges-François LECLERC, Préfet de la Région Hauts de France, accompagné de Fabienne DECOTTIGNIES, Secrétaire générale de la Préfecture du Nord, et de Isabelle LIBERKOWSKI, Directrice départementale adjointe des territoires et de la mer du Nord, déléguée à la mer et au littoral
- * Bertrand RINGOT, Maire de Gravelines
- * Thierry FLAMENT, Chef d'établissement du site ArcelorMittal, membre du bureau de la CCI Littoral Hauts-de-France
- * Philippe VERBEKE, chargé des affaires industrielles à l'Union locale CGT Dunkerque
- * François-Xavier BIEUVILLE, Sous-préfet de Dunkerque
- * Céline LERICQUE, Directrice du développement économique durable, Pôle métropolitain de la Côte d'Opale
- * Franck GONSSE, Secrétaire général de la Coordination nationale des travailleurs portuaires et assimilés – CFDT
- * Marie-Paule HOCQUET, Présidente de la CLCV Union locale Flandre Maritime
- * Hubert BOURGOIS, Directeur général délégué, et Jean-Baptiste MADOUX, Chef du service départemental du Nord, de la SAFER Hauts de France
- * Bertrand GAUME, Préfet de la Région Hauts de France,

Par ailleurs, les missionnaires ont eu des échanges avec leurs collègues garantes et garants intervenant sur les concertations faites sur le dunkerquois sous l'égide de la CNDP.

Annexe 6. Glossaire

Acronyme	Signification
AGUR	Agence d'urbanisme et de développement de la région Flandre-Dunkerque
CNDP	Commission nationale du débat public
CPDP	Commission particulière du débat public
CUD	Communauté urbaine de Dunkerque
EPCI	Etablissement public de coopération intercommunale
GIP	Groupement d'intérêt public
GPMD	Grand port maritime de Dunkerque
PLUIHD	Plan local d'urbanisme intercommunal Habitat et Déplacements
PMCO	Pôle métropolitain de la Côte d'Opale
SAFER	Société d'aménagement foncier et d'établissement rural
SCoT	Schéma de cohérence territoriale
SRADETT	Schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires
ZIbaC	Zone industrielle bas carbone

