

TROISIÈME SECTION

UNE ÉTUDE SUR UNE INFRASTRUCTURE INDUSTRIELLE : LA CONCERTATION INFORMELLE POUR LE PROJET DE TERMINAL METHANIER DE DUNKERQUE

Ce troisième cas d'étude se propose d'analyser la concertation mise en place pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque. Il convient avant tout de rappeler quelques éléments de contexte afin de comprendre dans quelles dynamiques s'inscrit le processus. Le développement de la filière du gaz naturel liquéfié (GNL) constitue l'un des volets du quatrième axe de la politique énergétique française visant à « *assurer des moyens de transport et de stockage de l'énergie adaptés aux besoins* »⁷⁷. Cette politique énergétique mais aussi l'ouverture du marché de l'énergie à l'échelle européenne ont créé de véritables fenêtres d'opportunité en termes d'investissement, notamment en matière de construction de terminaux méthaniers.

En 2007 se sont tenus de façon concomitante 3 Débats publics relatifs aux projets de terminaux méthaniers de Verdon-sur-Mer (Estuaire de la Gironde), d'Antifer (Haute-Normandie) et de Dunkerque (Nord). Aujourd'hui, aucune décision d'investissement définitive n'a été prise concernant ces trois projets et chacun a suivi une trajectoire spécifique.

Le projet de Dunkerque apparaît le plus proche de la concrétisation. Quand bien même le projet a pris du retard eu égard au calendrier initial qui prévoyait une mise en service en 2012, la préfecture de Lille a délivré deux autorisations concernant d'une part les travaux et d'autre part l'exploitation. En outre, le projet de Dunkerque est le premier à avoir sollicité une demande d'exemption d'accès régulé au tiers⁷⁸, obtenue en février 2010. Ne reste plus que la décision du maître d'ouvrage après clôture de ses démarches commerciales.

I. UN PROJET INDUSTRIEL À LA RENCONTRE D'UN TERRITOIRE SPÉCIFIQUE

Le choix du site dunkerquois répond à la volonté d'EDF de desservir ses clients du nord de l'Europe (nord de la France, Allemagne, Benelux et Grande-Bretagne) avec du gaz en provenance d'Amérique centrale ou du Moyen-Orient, (Qatar, Yémen) notamment. Le coût du projet est estimé autour d'un milliard d'euros d'investissement décomposé ainsi : 700 millions pour EDF, 70 millions pour le Port⁷⁹ et 300 millions pour GRTgaz.

A. Les enjeux de l'implantation du terminal méthanier

Une surface de 50 hectares est prévue pour pouvoir accueillir l'ensemble des équipements du terminal, un poste de réception pour l'accueil des méthaniers ;

- un système de déchargement du GNL ;
- trois réservoirs de stockage du GNL de 190 000 m³ chacun ;
- une unité de regazéification ;
- une prise d'eau de mer ;
- un raccordement en sortie de site au réseau de transport.

La capacité de regazéification de l'infrastructure serait de 10 à 13 milliards de m³, soit 10 à 15% de la consommation française, une telle installation pouvant fournir 1/8ème des approvisionnements du groupe.

Sur le plan technique, le processus du GNL prévoit la mise en synergie du terminal avec la centrale nucléaire de Gravelines (dont les eaux chaudes rejetées pourraient être utilisées dans la phase de regazéification du GNL) et sur la récupération du froid généré par le terminal.

Concernant la localisation, le dossier de la maîtrise d'ouvrage (Port et EDF) présenté lors du Débat public met en balance deux sites terrestres, celui des Huttes, sur la commune de Gravelines et celui du Clipon, sur la commune de Loon-Plage, qui est privilégié par la maîtrise d'ouvrage.

Les externalités (positives ou négatives) attendues de ce terminal méthanier concernent :

- les recettes fiscales : les taxes professionnelle et foncière généreraient 20 millions d'euros pour les collectivités territoriales ;
- l'augmentation du trafic maritime : 4 à 5 millions de tonnes par an représenteraient pour le port une augmentation du chiffre d'affaires de 6 millions d'euros ;

- l'emploi : l'exploitation de ce terminal générerait 60 emplois directs et 100 emplois indirects, le chantier 1 200 emplois (700 personnes sur 3 ans) ;
- l'activité économique : la phase de construction générerait des appels d'offre à l'attention des entreprises spécialisées mais aussi locales pour la sous-traitance, des retombées indirectes sont également attendues (filière hôtelière) ;
- les usages sociaux du site : malgré la réglementation SEVESO⁸⁰, les plages du Braek et du Clipon font l'objet d'une appropriation de la population et d'utilisateurs spécifiques (kitesurf, véliplanchistes...) qui demeure tolérée par les autorités ;
- la sécurité industrielle et maritime : le terminal pose les questions de la proximité de la centrale nucléaire et des autres sites SEVESO mais aussi de l'organisation du trafic maritime ;
- l'environnement : le site du Clipon étant classé Zone naturelle d'intérêt écologique, faunistique et floristique (ZNIEFF) et des projets Natura 2000 étant envisagés.

B. Les objets mis en discussion par la maîtrise d'ouvrage

Lors des différentes phases de débat, de dialogue et de concertation, la maîtrise d'ouvrage met en discussion plusieurs objets.

En premier lieu, le Débat public a porté sur l'opportunité du projet, ses caractéristiques et son site d'implantation. Plus précisément, les trois réunions thématiques ont mis en avant les enjeux suivants :

- « *L'aménagement du territoire, le contexte économique et la politique Energie* » ;
- « *L'environnement, le cadre de vie et les usages* » ;
- « *Les risques et responsabilités, la sûreté et la sécurité* ».

En outre, deux sites d'implantation ont été soumis à la discussion.

Par la suite, après la décision de poursuivre le projet par la maîtrise d'ouvrage, les phases facultatives de concertation ont limité et approfondi la discussion sur l'accompagnement environnemental et socio-économique du projet.

C. Un territoire d'accueil d'infrastructures industrielles et de pratiques de la concertation

Territoire historique d'accueil d'infrastructures industrielles, l'agglomération de Dunkerque compte 13 sites SEVESO et est dotée de multiples instances et outils de consultation et de concertation :

- le Centre de recherche sur l’environnement industriel de Dunkerque (CREID) coordonnant la recherche de différents laboratoires et facilitant le dialogue avec les PME et PMI ;
- le Schéma environnement industriel (SEI), charte volontaire issue d’une concertation entre les parties prenantes au niveau local, qui définit une stratégie de développement industriel et qui constitue un cahier des charges que toute implantation ou extension industrielle doit respecter ;
- le SPPPI, issu d’une démarche volontaire et créé en juillet 1990 par arrêté préfectoral ;
- la charte de gestion des déchets mise en place par la Communauté Urbaine de Dunkerque (CUD) en 2005 ;
- la Commission locale d’information (CLI)⁸¹ de la centrale de Gravelines ;
- le CLIC⁸² du littoral.

Entre outre, le département a accueilli trois réunions publiques dans le cadre de débats à dimension nationale :

- le 19 décembre 2005 dans le cadre du débat public relatif à la gestion des déchets radioactifs ;
- le 30 janvier 2006 dans le cadre du débat public relatif à la construction à Flamanville (Manche) d’une centrale électronucléaire « tête de série EPR » ;
- le 15 octobre 2007 à Arras, dans le cadre des réunions interrégionales du Grenelle de l’environnement.

Quand bien même le débat public consacré au projet constitue le premier débat réellement « *dunkerquo-dunkerquois* », l’ensemble de la concertation liée au projet implique des acteurs expérimentés en matière de dialogue.

Si dans le cadre de cette étude, il est impossible de retracer exhaustivement le parcours d’implication des différents acteurs dans ces différents espaces de dialogue, force est de constater que certains interlocuteurs associatifs que nous avons rencontrés sont investis dans des espaces tels que la CLI ou encore le Comité d’hygiène, de sécurité et des conditions de travail (CHSCT) d’une entreprise. L’analyse fine des structures de concertation du dunkerquois menée par Irénée ZWARTARBOOK⁸³ laisse apparaître un « sentiment de découragement ». Néanmoins aux critiques émises par les acteurs (rôle consultatif, technicité, dissymétrie des intervenants, etc.), l’analyse relève que ces structures restent appréciées. Aussi dans le cadre de cette étude, un représentant associatif a pu évoquer l’expérience positive que constitue la concertation dans le cadre de la CLI de la centrale nucléaire de Gravelines. La possibilité de participer aux visites de contrôle des installations qui permet d’ajouter des observations au rapport de l’expert est particulièrement appréciée.

II. DES « HABITUÉS » DU DIALOGUE ET DE LA CONCERTATION

L'histoire particulière du territoire apparaît comme un thème fortement mobilisé par les acteurs, que ce soit en faveur ou à l'encontre du projet. Aussi, la « *vocation industrielle* » de Dunkerque est loin de faire consensus. Y est opposé l'argument inverse d'une accumulation de l'industrie lourde devenue intolérable. Néanmoins **dans l'ensemble, les acteurs, industriels et associatifs, ont déjà été conduits à participer à des dispositifs de dialogue et de concertation.**

A. Un portage de projet au pluriel

Le portage de projet est pluriel et réunit 3 acteurs en charge des différentes opérations liées au terminal :

- le Port pour la plate-forme d'accueil du terminal et les aménagements portuaires ;
- EDF, à travers sa filiale Dunkerque LNG, pour la construction et l'exploitation du terminal ;
- GRTgaz, pour le raccordement au réseau de transport de gaz naturel. Cette opération s'inscrit cependant dans un projet plus large : « *les Hauts de France II* » et dont les enjeux dépassent le strict cadre du terminal de Dunkerque.

Pour chacun de ces acteurs, le lien au territoire constitue un enjeu important. Si EDF est déjà présent sur le Dunkerquois à travers la centrale de Gravelines, la création du terminal, à travers sa filiale dédiée, s'inscrit dans une problématique d'implantation impliquant la création d'un lien spécifique entre l'infrastructure et le territoire d'accueil.

B. Le soutien des collectivités territoriales

A l'heure du Débat public, en fin d'année 2007 (voir le schéma chronologique *infra*), **les collectivités territoriales apportent, dans l'ensemble, leur soutien au projet de terminal méthanier.** Département du Nord et CUD étayent dans leurs cahiers d'acteur ce soutien avec une argumentation liant principalement les registres de l'économie et du social. Aux retombées en termes d'emplois directs et indirects et d'activité économique s'ajoute l'argument budgétaire. Les recettes fiscales générées permettraient notamment aux collectivités de réinvestir dans des actions de développement durable. Les collectivités pourraient ainsi participer aux compensations des externalités négatives (pollutions, nuisances, risques) produites par les infrastructures qu'elles accueillent.

A l'annonce de la possible suppression de la taxe professionnelle le 5 février 2009, ce soutien apparaît fragilisé. La taxe professionnelle unique représente en effet environ 2/3 des recettes de la CUD.

Néanmoins, au moment où les modalités précises de compensation sont encore incertaines⁸⁴, la remise en question du soutien au projet, s'avère d'intensité variable et n'apparaît ni unanime, ni durable. C'est à Grande-Synthe qu'on assiste à un basculement plus profond lors du conseil municipal du 14 octobre 2009 durant lequel les conseillers se prononcent unanimement contre le projet. Pour le seul maire alors opposé au projet, la suppression de la taxe professionnelle serait significative : « *le dernier lien unissant les entreprises et leur territoire sera rompu* »⁸⁵. Néanmoins dans l'ensemble, les liens apparaissent suffisamment consolidés pour ne pas remettre en cause le soutien des collectivités, notamment celui de la CUD.

Cet épisode de la controverse interroge sur les relations à venir entre les porteurs de projet et les territoires et sur une éventuelle reconfiguration des liens entre élus et entreprises.

C. Le soutien indéfectible des acteurs économiques

Les acteurs économiques soutiennent le projet de terminal méthanier dans la mesure où il représente pour eux un apport en emplois et en activité : sous-traitance, mais également activité induite par les travaux (hébergement et restauration) ainsi que de nouvelles opportunités et nouveaux projets reposant sur une logique de développement de filière à l'instar de la filière du froid.

Ainsi ce sont deux types d'acteurs économiques qui se mobilisent pour soutenir le projet : les organismes ayant vocation à représenter les entreprises du territoire (Dunkerque Promotion, la Chambre de Commerce et d'Industrie de Dunkerque et l'Union Maritime et Commerciale) et un organisme ayant vocation à représenter les salariés du port (Chambre Syndicale des Ouvriers du Port Mensuels et Intermittents).

D. Entre défense de l'environnement et défense d'usage(s)

L'ensemble des associations et clubs utilise le levier de l'expertise pour faire valoir leur point de vue. On peut distinguer **deux types de préoccupations émergent de la société civile organisée** : la défense de l'environnement et la défense d'usage(s). Certains organismes lient les deux problématiques à travers le thème du risque (impact des technologies, pollutions).

1. Défense de l'environnement

Parmi les défenseurs de l'environnement, ont été identifiés à partir des cahiers d'acteurs :
 – l'Association de défense de l'environnement et du littoral de Flandres-Artois (ADELFA) ;
 – le Groupe ornithologique et naturaliste du Nord/Pas-de-Calais (GON.) ;

- les Verts de la région dunkerquoise et de la région Nord Pas-de-Calais ;
- le Mouvement national de lutte pour l’environnement 59/62 (MNLE) ;
- *Surfrider Foundation Europe* ;
- l’association « Le Clipon » ;
- l’Union locale Flandre maritime de l’association Consommation, logement et cadre de vie (CLCV).

La diversité des acteurs fait apparaître une fragmentation de la préoccupation environnementale. Sur le plan thématique, ces différentes associations apparaissent spécialisées : les unes, naturalistes, sont dédiées à la défense de la faune (GON), des oiseaux (le Clipon) ou encore du littoral (*Surfrider Foundation*) tandis que les autres ont une vocation plus généraliste et prennent en compte davantage la dimension humaine (les Verts, le MNLE). Ainsi le GON s’applique-t-il à défendre la sterne naine tandis que l’ADELFA ou la CLCV se préoccupent des conséquences du terminal sur les populations, sur l’humain. Cette segmentation est dépassée au sein de l’ADELFA qui regroupe de manière pérenne une trentaine d’associations environnementales du territoire.

L’ensemble de ces acteurs développe une contre-expertise au sein de laquelle l’inventaire écologique occupe une place particulièrement importante. Le GON opposera ainsi sa propre connaissance à l’étude sur la biodiversité faite par un cabinet sous-traitant. Par ailleurs *Surfrider Foundation Europe* dispose de laboratoires lui permettant de produire ses propres analyses en matière de qualité des eaux notamment.

2. Défense d’usages

Parmi les organismes ayant présenté des cahiers d’acteurs, six d’entre eux peuvent être qualifiés de défenseurs d’usages :

- la CLCV, pour laquelle la défense de l’usage est généraliste (usage du territoire par les populations, notion de cadre de vie) ;
- *Surfrider Foundation Europe* ;
- le *Dunkerque Flysurfing Club* (DFC) ;
- *Waves 59* ;
- la Fédération des chasseurs du Nord
- l’Association des pêcheurs du littoral dunkerquois (APLD).

En dehors de la CLCV dont les préoccupations concernent l’ensemble de la population (mise en évidence d’une inégalité pour les populations affectées par la présence de l’industrie lourde), **le positionnement des défenseurs d’usage est très spécifique.** En effet, même s’ils développent souvent une argumentation faisant appel à d’autres préoccupations (essentiellement sur le plan environnemental), **leur principal objectif est de défendre une pratique** qui se développe au Clipon.

Ces acteurs développent également une expertise spécifique, cependant cette dernière tend moins à s'opposer à l'expertise produite par les porteurs de projet qu'à ajouter leur thème à l'agenda de la discussion. Cette « expertise d'usage » vise à défendre une particularité ou une spécificité sans prise de position *a priori* sur le projet. Elle ne vise pas à former un jugement à son propos mais davantage à l'envisager sur le plan des conséquences sur la pratique ou le domaine défendu. Le DFC s'inscrit dans cette démarche dans l'objectif d'obtenir la garantie de la continuité de sa pratique sportive.

Pour les acteurs à cheval entre la défense d'usage et celle de l'environnement (ADELFA, CLCV, *Surfrider Foundation*⁸⁶), l'objectif est davantage de remettre en cause le projet avec une stratégie de décloisonnement (mise en réseau, accumulation d'expertise, montée en généralité...) et de prise de position sur le projet en tant que tel. : « *Pour le Collectif Sauvons le Clipon, les arguments ne manquent pas pour que ce projet soit rejeté* »⁸⁷.



L'objet social des organisations et leur champ d'activité ne détermine pas a priori le positionnement des acteurs. Le site « *funandkite.com* »⁸⁸ utilisé par les sportifs de plusieurs disciplines de glisse (kitesurf et windsurf) témoigne de cette oscillation entre la tentative de rejoindre un mouvement écologique ou de se concentrer sur la défense de la pratique sportive. En effet, les échanges reflètent une différence d'appréciation sur le projet et sur la stratégie à adopter. Tandis que certains défendent la recherche d'un « plan B », à savoir la négociation de compensations pour permettre la poursuite de la pratique (y compris en « *refabriqu[ant] le Clipon* »), d'autres s'interrogent sur la possibilité de donner une dimension écologique à leur positionnement (« *sport écolo* »). La réduction à la défense de la pratique apparaît pour certains peu opportun : « Faut pas dire qu'il y ait pas le projet car TU navigues là [...] C'est freiner/gêner/interdire quelque chose par rapport à un intérêt personnel »⁸⁹.

En définitive, le positionnement des différentes organisations semble dépendre d'un travail interne (parfois non consensuel) fait par les membres de l'organisation auprès de leur base mais aussi d'autres déterminants :

- le champ d'expertise propre à l'objet social de l'organisation ;
- le réseau ;
- la négociabilité des revendications.

Ainsi, le GON, malgré une expertise particulièrement pointue sur la biodiversité du Clipon, ne peut adopter un point de vue expert sur l'aspect technique du terminal quand bien même l'association regroupe des personnes opposées au projet, à titre individuel et « *citoyen* ».

Ensuite, le réseau constitue une ressource permettant de jouer sur la nature du positionnement. Avec la création du collectif « Sauvons le Clipon » les défenseurs de l'environnement articulent les champs d'expertise segmentés et dépassent le clivage entre la défense d'un usage particulier et la défense d'une cause généraliste prenant corps dans l'argumentaire environnemental.

Enfin, la négociabilité des revendications constitue une variable particulièrement déterminante. Ainsi l'exclusion de l'alternative offshore⁹⁰ incite l'ADELFA à s'ancrer dans l'opposition. A l'inverse le GON sort du champ de la critique frontale dans la mesure où ses revendications spécifiques ont été satisfaites par la modification du plan de masse.

III. LE DÉPASSEMENT DU CADRE OBLIGATOIRE DE LA CONCERTATION

Si le coût du Débat public est d'environ un million d'euros pour le maître d'ouvrage, celui de la concertation facultative menée par Dunkerque LNG est difficile à chiffrer. Toutefois il est possible d'identifier les ressources qui ont été nécessaires à sa mise en place : une personne à temps plein chargée de communication, un local à Dunkerque (situé près du Port), l'organisation des réunions auxquelles sont amenées à participer d'autres personnes du groupe.

Le pilotage de la concertation est confronté à la question de la pluralité de la maîtrise d'ouvrage. Si la manière dont a été organisé le débat semble avoir structuré la répartition des rôles, les spécificités de chacun des porteurs de projet (relations avec le territoire, opération concernée) les conduisent à prendre en charge plus particulièrement certaines phases ou certains acteurs. Ainsi la concertation liée à la définition des mesures environnementales est davantage portée par le Port dans la mesure où il prend en charge la construction de la plate-forme accueillant l'infrastructure, tandis que Dunkerque LNG est davantage présente sur l'accompagnement socio-économique du projet.

Plus précisément, **la concertation menée dans le cadre du projet de terminal méthanier comporte plusieurs phases, lesquelles ne sont pas strictement séparées, certaines pouvant se chevaucher. De façon schématique on peut distinguer la concertation obligatoire et la concertation proactive ou facultative.**

FOCUS

LE POINT SUR LA DÉMARCHÉ DE GRTGAZ

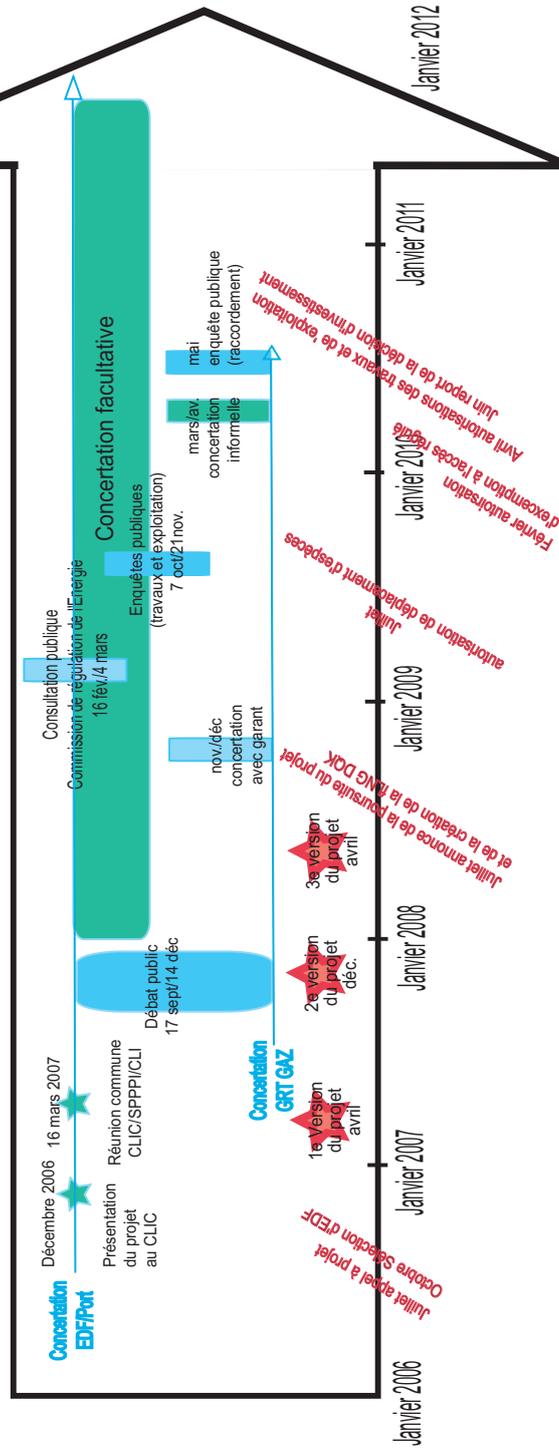
Le projet de GRTgaz intitulé « *Artère des Hauts de France II* » comporte deux opérations : le raccordement du terminal méthanier de Dunkerque au réseau de transport de gaz naturel qui se traduit par une canalisation entre le terminal de Dunkerque et le réseau à Pitgam (Nord) et le renforcement du réseau avec une canalisation entre Pitgam et Cuvilly (Oise).

- ➔ Concertation recommandée par la CNDP du 17 novembre au 9 décembre 2008
17 réunions réparties le long du tracé projeté entre Loon-Plage et Cuvilly
- ➔ Consultation administrative
- ➔ Concertation facultative
- 2^e vague de réunions de concertation du 29 mars et le 15 avril 2010
- ➔ Enquête publique (close le 15 juillet 2010)

Sur le plan méthodologique, GRTgaz a mis en place des réunions publiques mais aussi un comité technique dédié au déroulement des travaux.

Un état des lieux a permis d'identifier les problèmes rencontrés par le passé et la spécification du déroulement des futurs travaux. Après identification des problèmes, une méthodologie de conduite des travaux a été construite de façon à ne pas abîmer les terrains et à garantir aux exploitants une meilleure chance de retrouver des terres productives. Des contraintes nouvelles quant au déroulement des travaux ont ainsi été élaborées. La solution retenue impose des zones plus grandes de travaux (« *zone de travail* ») et des précautions supplémentaires afin de ne pas mélanger la terre végétale, productive, avec la terre de déblais. ■

Vers la concrétisation du projet de terminal méthanier de Dunkerque Etapes obligatoires et facultatives d'inclusion décisionnelle



Légende

- Les étapes vers la concrétisation du projet
- Les phases obligatoires d'inclusion décisionnelle
- La continuité de l'inclusion décisionnelle facultative

Note : le terme « inclusion décisionnelle » nous permet d'englober l'ensemble des démarches ayant pour dénominateur commun l'intégration d'acteurs non décideurs à un processus de décision, quelle que soit l'intensité de leur participation, l'objet mis en discussion et leur poids dans la décision.

A. Les étapes obligatoires de la concertation

1. Le Débat public avec commission particulière du débat public

Considérant la croissance de la part du gaz dans la consommation énergétique de la France au cours des dernières années, les orientations de la politique énergétique française, l'importance des enjeux économiques et sociaux du projet à l'échelle nationale (diversification des sources d'énergie et des opérateurs) comme à l'échelle locale (pour l'activité du Port de Dunkerque), la diversité et l'importance des impacts possibles sur l'environnement, la CNDP a décidé l'organisation d'un Débat public pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque⁹¹. Il s'est tenu entre le 17 septembre et le 14 décembre 2007.

De plus, un lien est créé entre les 3 Débats publics relatifs aux terminaux méthaniers de sorte que les 3 CPDP aient un membre commun. Le même lien est créé avec le projet de « *Hauts de France II* » de GRTgaz pour lequel la CNDP a recommandé une concertation⁹². En outre, durant le Débat Public, la présence de GRTgaz est assurée afin que le public puisse poser des questions et recueillir les réponses quant à la partie raccordement du projet.

2. Les enquêtes publiques déjà réalisées

Trois enquêtes publiques se sont déroulées autour du projet de terminal méthanier. Les deux premières sont strictement liées au terminal. L'une concerne la demande d'autorisation des travaux d'aménagement de la plate-forme d'accueil déposée par le Port, tandis que la seconde fait suite à la demande d'autorisation d'exploitation. Elles ont été organisées de manière simultanée entre le 7 octobre et le 21 novembre 2009, la durée initiale ayant été prolongée de 15 jours. La 3ème concerne GRTgaz.

L'arrêté préfectoral du 4 septembre 2009 prévoit une commission d'enquête composée de 5 membres titulaires. Lors de cette enquête une réunion publique est organisée à Loon-Plage le 7 octobre 2009 à la demande du maire. Des permanences se tiendront à Dunkerque, Mardyck, Pitgam, Grande-Synthe et Gravelines.

Les conclusions de la commission d'enquête du 27 janvier 2010 émettent un avis favorable pour les deux autorisations demandées. L'avis favorable relatif à la demande d'autorisation d'aménager une plateforme d'accueil est assorti d'une réserve et de 7 recommandations, tandis que l'avis relatif à la demande d'autorisation d'exploitation est assorti de 4 réserves et de 12 recommandations.

Phase obligatoire de consultation, l'enquête publique et sa préparation sont des phases particulièrement importantes pour la validation du projet. La maîtrise d'ouvrage a consacré deux ans à la constitution du dossier d'enquête publique qui a fait l'objet d'im-

portantes interactions avec les services de l'Etat concernés. En outre, le dossier est nourri des éléments issus de la concertation.

B. Une démarche de concertation approfondie au-delà des obligations

1. Tout au long du projet, l'implication des structures de concertation déjà existantes

L'implication dans les structures pérennes de concertation constitue l'amorce de la démarche de concertation. Le projet est dans un premier temps présenté au CLIC en décembre 2006 avant d'être présenté lors d'une réunion commune CLIC, SPPI et CLI le 16 mars 2007.

Par la suite, plusieurs rencontres avec ces structures ponctueront la concertation : présentation de résultats d'études lors d'une réunion non spécifique du SPPPI le 5 mai 2009 ; conclusions des études de risque concernant la faune et la flore en SPPPI le 18 juin 2008 ; état d'avancement du projet lors de la réunion en SPPPI le 17 avril 2009. En novembre 2009, la CLI de Gravelines rend son avis à propos de l'implantation d'un terminal dans le voisinage de la centrale nucléaire.

Ainsi, hormis pendant la phase du Débat public (durant laquelle le débat constitue le seul mode de communication sur le projet), les instances pérennes de concertation du territoire sont investies.

2. Le suivi des mesures compensatoires environnementales

Deux comités ont été mis en place afin d'assurer le suivi du projet : un comité de suivi du programme d'accompagnement et un comité de suivi des mesures environnementales. Le premier, relatif au programme d'accompagnement, ne s'est tenu qu'une seule fois. Créé à la demande du sous-préfet, ce comité est composé de la maîtrise d'ouvrage, des services extérieurs de l'Etat, des collectivités territoriales, de la CCI (Chambre de Commerce et d'Industrie) de Dunkerque et du Service départemental d'incendie et de secours (SDIS), des bailleurs sociaux ainsi que de l'ADELFA en tant qu'observateur.

Quant au second comité, il s'est tenu plus fréquemment. Cette phase de concertation est amorcée sur proposition du sous-préfet et concerne le suivi des mesures compensatoires mentionné dans l'arrêté préfectoral du 31 juillet 2009 autorisant destruction et déplacement d'espèces protégées par le Port⁹³. Il s'agit de mesures environnementales. Ce comité de pilotage réunit la maîtrise d'ouvrage, les services extérieurs de l'Etat, les collectivités territoriales, les associations et s'assure du respect des mesures prévues dans l'arrêté.

Ce comité de suivi est appuyé par un « comité d'experts environnementaux » formé à l'issue du Débat public sous l'impulsion du Port. Il constitue, en quelque sorte, un groupe tech-

nique sur lequel s'appuie le comité de suivi, plus stratégique.

Le « comité d'experts environnementaux » s'est réuni 6 fois entre début 2008 et juillet 2010 : le 19 février, le 1er mars et le 19 mai 2008, le 7 mai et le 4 septembre 2009 et le 3 juin 2010. Quant au comité de suivi, il s'est réuni régulièrement : le 24 juillet 2008, le 8 octobre 2009, le 20 avril 2010 et le 24 novembre 2010.

3. La concertation facultative pour les mesures d'accompagnement économique et social

En outre des réunions multilatérales et bilatérales sont organisées par Dunkerque LNG. Cette concertation facultative concerne davantage les mesures d'accompagnement de nature socio-économique.

Pour cette partie Dunkerque LNG se positionne davantage en tant qu'associé ou membre du tour de table et non en tant que pilote de la concertation. En effet, les problématiques traitées dans ce cadre dépassent le strict horizon du projet : réflexion sur la « filière froid », sur le logement, l'emploi...



La pluralité du portage de projet fait apparaître des visions différentes de la concertation. Si chaque opérateur fait preuve de proactivité dans sa pratique, tous n'associent pas le terme de « concertation » aux mêmes démarches.

Ainsi peut-on distinguer 3 façons d'appréhender la concertation :

- une méthode mettant l'accent sur l'information et la communication ;
- une méthode prolongeant le modèle du Débat public ;
- une méthode englobant dans le terme « concertation » l'ensemble des interrelations avec les parties prenantes.

FOCUS

LE POINT SUR L'EXPERTISE

Au processus de concertation se juxtapose celui de l'expertise. Elle est menée par les maîtres d'ouvrage et les services de l'Etat mais aussi les instances pérennes du territoire, notamment le Conseil départemental des risques sanitaires et technologiques (CODERST). Cette assemblée départementale de concertation et de conseil pour la prise de décision du préfet, a émis un avis favorable le 16 mars 2010. Sur le plan environnemental, le Conseil scientifique régional du patrimoine naturel (CSRPN) est également consulté ainsi que le Conseil national de protection de la nature (CNPN).

L'Autorité de sécurité nucléaire (ASN) a émis également un avis dans la mesure où la proximité de la centrale de Gravelines constitue une problématique importante de l'implantation du terminal.

La maîtrise d'ouvrage produit également sa propre expertise. Dunkerque LNG missionne ainsi des cabinets d'études sur des problématiques spécifiques et notamment sur l'étude de la solution offshore (le cabinet Bearthing Point) et de la biodiversité (cabinet Biotopie Greet) ; le Port, le cabinet TBM.

Enfin, les parties prenantes développent deux types d'expertise : une contre-expertise qui vise à contrer ou affiner l'expertise conduite par la maîtrise d'ouvrage et/ou par les services de l'Etat et une « *expertise d'usage* » visant à ajouter sur l'agenda de nouveaux thèmes.

Un impact notable de la concertation apparaît dans la confrontation de ces différents types d'expertise. Ce processus participe à la co-définition de la solution d'implantation. ■

	Débat public	Suivi des mesures compensatoires	Concertation informelle
Cadre obligatoire	4 avril 2007 décision de la CNDP d'organiser un débat public sous l'égide d'une CPDP	Arrêté de la préfecture du Nord portant dérogation au titre de l'article L4111-2 CE du 31 juillet 2009	Aucun
Objet	Opportunité, caractéristique et site d'implantation du projet	Mesures environnementales	Mesures économiques et sociales
Destinataires	Grand public et parties prenantes	Parties prenantes	Parties prenantes
Organisateur externe	CPDP	Pilotage par le préfet coordonnateur	Aucun
Dispositif	<p>9 réunions publiques dont :</p> <ul style="list-style-type: none"> • une réunion d'ouverture généraliste • une réunion de clôture généraliste • 3 réunions thématiques : <ul style="list-style-type: none"> - L'aménagement du territoire, le contexte économique et la politique Energie ; - L'environnement, le cadre de vie et les usages ; - Les risques et responsabilités, la sûreté et la sécurité • 4 « réunions locales multi-thèmes » <p>Réunions bilatérales entre la CPDP et les acteurs locaux</p>	<p>Un comité de suivi « pilote »</p> <p>Un comité d'experts environnementaux « technique »</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Réunions multilatérales dans les instances pérennes de concertation (CLIC, SPPPI) • Réunions multilatérales en dehors de tout cadre spécifique • Réunions bilatérales
Décision	2 juillet 2008 : envoi de la réponse conjointe des maîtres d'ouvrage au président de la CNDP faisant état de leur décision conjointe de poursuivre le projet sur le site du Clipon	<ul style="list-style-type: none"> • Modification des caractéristiques du projet : nouveau plan de masse réduisant l'impact sur la biodiversité • Conventions sous condition de décision d'investissement Ex. : convention d'accès au site • Partenariats indépendants de la concrétisation du projet Ex. : suivi du trait de côte et étude sur l'envoie des sables 	<ul style="list-style-type: none"> • Conventions sous condition de décision d'investissement Ex. : sécurisation de la pratique du <i>kitesurf</i> sur un site alternatif Ex. : clause sociale dans les contrats • Partenariats indépendants de la concrétisation du projet décision d'investissement Ex. : programme INNOCOLD

IV. LES EFFETS DE LA CONCERTATION...

Si les opinions des individus restent stables, les postures et stratégies des organisations varient. Après et avant la concertation, l'opinion des acteurs apparaît particulièrement constante. La concertation semble même avoir stabilisé les opinions, du moins à titre individuel. En effet plusieurs interlocuteurs estiment que la concertation leur a même permis de mûrir leur opinion. **Par ailleurs, la concertation produit des effets sur le projet en tant que tel.**

A. ... sur la posture des acteurs

La concertation structure le jeu d'acteurs. Ces acteurs s'approprient de façon différente ces espaces.

1. L'appropriation critique de la concertation par les opposants

L'investissement particulièrement significatif de la part des opposants au projet dans les dispositifs de concertation ne peut s'appréhender isolément. En effet, leur participation s'inscrit dans un répertoire d'actions très riche où s'articulent :

- une implication très forte dans l'ensemble des dispositifs de concertation, notamment les dispositifs obligatoires (rédaction de cahiers d'acteurs, intervention lors des réunions publiques, inscriptions sur les registres de l'enquête publique, appel à participation⁹⁴...).
- La concertation facultative destinée à la discussion de l'accompagnement du projet et non plus à son opportunité est de fait moins investie ;
- des publications à travers les supports traditionnels de communication (revue « Grains de sel » de l'ADELFA) ou à travers l'utilisation des technologies de l'information et de la communication : création d'un site Internet dédié⁹⁵, de page sur *Facebook*⁹⁶, mise en ligne de vidéos⁹⁷, d'interventions sur les blogs non spécialisés.
- des manifestations notamment l'organisation d'un événement symbolique avec l'enterrement de la plage du Clipon ;
- une pétition⁹⁸;
- le recours en justice (l'ADELFA a fait part publiquement de son intention de recourir au tribunal administratif, tandis que le gardien de côte de la Surfrider Foundation Europe a fait part lors de l'entretien que pouvait être envisagée un recours en justice s'appuyant sur la réglementation environnementale européenne). A ce jour aucun recours n'a été déposé.

Dans ce répertoire d'action, le recours en justice constitue la modalité jugée comme la plus impactante sur le déroulement de l'action. Le recours devant le tribunal administratif étant susceptible de remettre en cause la concrétisation du projet. **La participation**

aux dispositifs de concertation est davantage utilisée comme une tribune permettant de déployer un point de vue et des arguments et ainsi de dévoiler de manière anticipée les retombées négatives du terminal : « *On ne pourra pas dire qu'on n'avait pas prévu* »⁹⁹.

Plus encore, **la multiplication et l'institutionnalisation des démarches de concertation procurent un nouveau levier pour la critique qui engage alors un « débat sur le débat »** en développant les thèmes suivants¹⁰⁰ :

- le non respect de la procédure : retard du bilan de la CNDP ;
- l'absence d'alternative au moment du Débat public ;
- le rythme jugé accéléré de l'expertise, des autorisations ou des calendriers non ajustés (avis de l'ASN non joint au dossier de l'enquête publique) ;
- le défaut de communication de documents par la maîtrise d'ouvrage lors de l'enquête publique ;
- le manque de médiatisation sur les dispositifs de concertation ;
- le statut d'observateur au sein du comité de suivi ;
- le découpage du programme ou le « *saucissonnage* »¹⁰¹ du projet lors de l'enquête publique ;
- la faible argumentation de la maîtrise d'ouvrage quant à l'alternative offshore ;
- le manque de neutralité de la CPDP, perçue comme favorable au projet (certaines parties prenantes ont notamment pu exprimer une attente vis-à-vis de la CPDP en matière de stratégie : elles auraient souhaité qu'on leur conseille de démultiplier les cahiers d'acteurs pour accroître leur visibilité plutôt que de les laisser publier un cahier commun) ;
- le manque de transparence sur les études d'impact ;
- le nombre faible de réunions consacrées au terminal méthanier au SPPPI ;
- la courte durée de l'enquête publique (un mois et demi) ne permettant pas de consulter tous les documents du dossier ;
- la mise à l'écart d'acteurs (Association de défense de l'environnement du littoral est - ADELE) ;
- l'absence d'expertise indépendante ;
- l'absence du « citoyen ordinaire », du « *Dunkerquois* ».

L'ADELFA a ainsi annoncé en avril 2010 qu'elle envisageait de présenter un recours en justice en s'appuyant sur l'argument du « *saucissonnage* » du projet, décomposé entre d'une part le terminal et d'autre part la canalisation.

2. Le passage à la négociation de certaines parties prenantes

La prise de contact et la négociation se développent dans les coulisses du Débat public (l'« *après-réunion* », les échanges « *informels* ») et davantage encore par le biais de la partie facultative de la concertation (réunions bilatérales et multilatérales organisées par les porteurs de projet).

Plusieurs organisations ont en effet adopté une stratégie de négociation caractérisée par une argumentation centrée sur le champ de compétences de l'organisation. Les *kitesurfers* visent ainsi à obtenir des moyens de faire perdurer leur pratique tandis que le GON tend à améliorer l'expertise du champ naturaliste et à réduire l'impact de l'infrastructure sur la faune présente sur le site du Clipon. Par ailleurs, les acteurs soutenant le projet ont pu également adopter une stratégie de négociation dans une logique de demande de compensations ou de contreparties.

La concertation informelle peut alors constituer un espace de construction de partenariats, de conventions et de protocoles tels que :

- le protocole de partenariat « *construction et exploitation du terminal méthanier _ Territoire de la Communauté Urbaine de Dunkerque* » du 2 octobre 2008 entre Dunkerque LNG et la Maison de l'emploi (MDE) ;
- la convention entre Dunkerque LNG et l'Université du Littoral Côte d'Opale (ULCO) pour « *développer des sujets de recherche en lien avec les activités du terminal* » du 18 juin 2008 ;
- la convention pour la réalisation d'une étude de faisabilité « *filière froid* » entre la CUD et Dunkerque LNG et plusieurs sociétés du 8 juin 2009 ;
- la convention de partenariat entre la CCI de Dunkerque et Dunkerque LNG pour la « *promotion et l'accompagnement du projet de construction d'un terminal méthanier au profit du territoire dunkerquois* » du 21 avril 2009 ;
- la convention d'accès au site du Clipon entre le Port, Dunkerque LNG et 5 associations naturalistes du 4 juin 2010.

3. Chez le maître d'ouvrage, la remise en cause des certitudes techniques

Le débat public a permis d'amorcer ce qui a pu être qualifié par la maîtrise d'ouvrage de « **révolution culturelle** » en interne. En effet, il invite la maîtrise d'ouvrage à s'interroger rétroactivement sur le projet, à justifier davantage les préconisations des ingénieurs. Plus précisément, il a suscité la prolongation et l'approfondissement des études relatives à l'impact du terminal sur la biodiversité ou encore sur les risques. Les choix techniques ou d'implantation doivent être davantage argumentés et justifiés.

De plus, le maître d'ouvrage a dû, sur recommandation de la CPDP, revoir sa façon de présenter le projet en proposant au débat une deuxième alternative de site d'implantation (le site des Huttes).

B. ... sur la décision

Sur le plan de l'opportunité du projet, il est extrêmement difficile d'évaluer l'impact de la concertation. En revanche, **la concertation a indéniablement joué sur les caractéristiques du projet**. Si le site privilégié par le maître d'ouvrage n'a pas été remis en cause, **le projet présenté à l'heure du Débat public a connu de nombreuses modifications tant sur le plan matériel que sur les aspects environnementaux et sociaux-économiques**.

1. Des plans revisités

Le projet de terminal méthanier a connu trois versions successives. A la première version présentée lors du Débat public ont succédé un « projet Clipon bis » en décembre 2007 et un « projet *Clipon ter* » en avril 2008.

Le plan de masse de l'infrastructure a été modifié après le Débat public et suite aux discussions qui ont continué avec les associations.

Les modifications successives ont été envisagées dans le but de préserver l'écosystème dunaire : déplacement des installations vers l'ouest et les délimitations des contours de l'installation. Cette solution technique plus complexe et génératrice d'un surcoût a été définie pour réduire l'impact sur la biodiversité mais aussi pour laisser un accès libre à la plage.

2. Les mesures compensatoires environnementales

Par arrêté du 31 juillet 2009, le préfet du Nord autorise le Port à déplacer des espèces protégées dans le cadre de l'aménagement du terminal méthanier par dérogation¹⁰². L'autorisation, qui concerne une espèce de lézard vivipare et 7 plantes répertoriées dont la sagine noueuse et la gnaphale jaunâtre, est assortie de « *mesures d'atténuation, compensatoires et d'accompagnement* ».

Plus précisément l'arrêté prévoit :

➤ Des mesures d'évitement et d'atténuation :

- * Emprise évitant toute atteinte à l'intégrité du banc sablo-graveleux ;
- * Adaptation du chantier pour permettre l'installation de la colonie des Sternes naines.

➤ Des mesures compensatoires :

- * Protection foncière et gestion conservatoire pérennes du site « triangle de la centrale », du site dunaire à l'est du Clipon ;
- * Protection du secteur situé à proximité de la Capitainerie.

➤ Des mesures d'accompagnement :

- * Comité de suivi présidé par le sous-préfet de Dunkerque ;
- * Schéma directeur du patrimoine naturel pour le Port;
- * Suivi scientifique (suivi des espèces et de l'écosystème marin volet hydrogéo morphologique) ;
- * Aménagement écologique des espaces non bâtis du terminal ;
- * Continuité du cordon dunaire ;
- * Accès des ornithologues et naturalistes scientifiques et associatifs ;
- * Création de deux bassins salés à l'est du Clipon et de zones humides.

Certaines de ces mesures compensatoires ont été à la source de partenariats. Ainsi un partenariat est établi entre l'ULCO et le Port pour le suivi scientifique du littoral (étude du trait de côte). Ce projet débute dès décembre 2009 avec la prise en charge d'une thèse de 3 ans sur l'envol des sables des zones dunaires à travers le suivi régulier des plages du Break et du Clipon. De plus, le Port se dote d'un programme de gestion de sa façade maritime pour ralentir l'érosion et lutter contre l'élévation du niveau de l'eau. Le Port, Dunkerque LNG et 5 associations (Le Clipon, le GON, la Société botanique du Nord de la France, l'Office national de la chasse et de la faune sauvage et la Fédération départementale des chasseurs) signent une convention permettant à ces organisations d'accéder au chantier afin de poursuivre leurs observations des espèces animales et végétales et d'évaluer l'impact des travaux et de l'installation sur ces dernières.

Au-delà des mesures fixées par arrêté préfectoral, le projet s'est vu enrichi d'engagements résultants des échanges avec les différents acteurs à travers notamment la création d'une « *Maison de la nature et de l'énergie* » à Loon-Plage (en lien avec la CUD).

3. Des mesures d'accompagnement socio-économiques

Sur le plan de l'accompagnement socio-économique du projet, la concertation a permis de dégager plusieurs axes.

➤ En matière d'usages et de loisirs

Comme évoqué précédemment, la modification du plan de masse a pris en compte les usages sociaux du site. En outre, la pérennité de la pratique du kitesurf est garantie en cas de réalisation du projet. En effet, le DFC a obtenu, sous condition de réalisation du projet, le financement de la sécurisation de la navigation sur la plage de Lef-frinckoucke. Après avoir écarté certaines solutions telles que l'aménagement d'un plan d'eau intérieur et la construction d'une jetée parallèle à celle du Clipon, les kitesurfers ont présenté un projet concret à EDF (achat d'un Zodiac, d'un 4X4, financement de permis bateau, minibus).

En outre, toujours sous condition de réalisation du projet, EDF entend participer financièrement à la création d'un plan d'eau de loisirs à Saint-George-sur-l'Aa.

➤ **En matière d'emploi**

Le protocole liant Dunkerque LNG et la MDE définit les modalités de la mise en place d'un « dispositif d'accompagnement recrutement, formation, emploi ». Cette convention témoigne d'une convergence des acteurs territoriaux, soucieux de capter les retombées en termes d'emploi pour les populations locales et de la maîtrise d'ouvrage en attente d'une adéquation optimum à ses besoins au vu du risque de tension sur certains métiers.

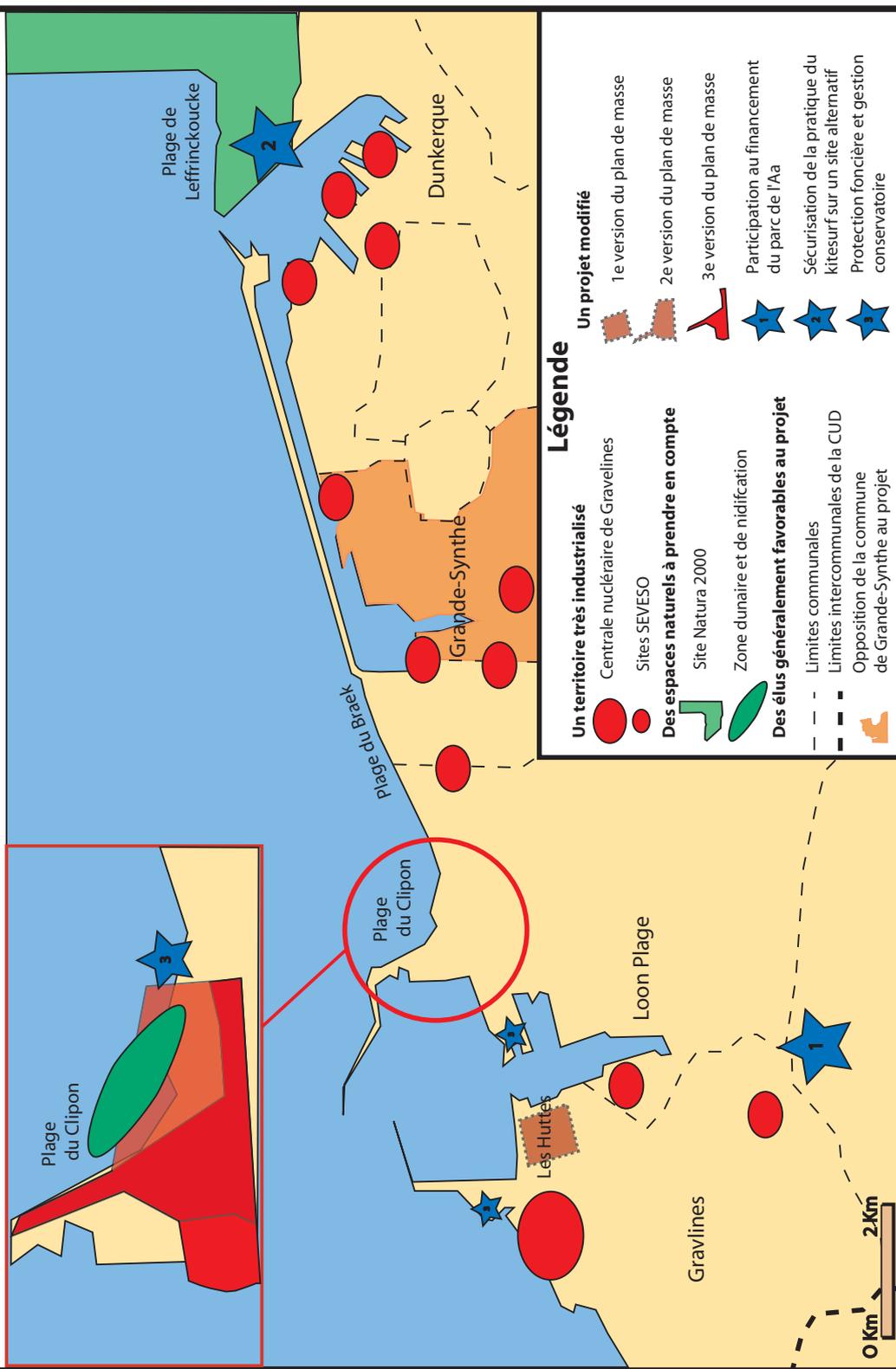
Concrètement la convention prévoit notamment :

- l'élaboration d'un plan de formation complet couvrant l'ensemble des besoins du chantier notamment sur les métiers « *en tension* » sur le dunkerquois ;
- la mise en place d'un dispositif par la MDE (antenne dédiée) ;
- l'inscription d'une clause d'insertion dans les appels d'offres lancées par Dunkerque LNG afin que les emplois puissent aussi être proposés aux populations les plus démunies ;
- le cofinancement d'actions de formation.

➤ **En matière d'activité économique**

Plusieurs partenariats émergent à la suite de la concertation. Il s'agit soit d'initiatives vouées à faciliter l'interface entre donneurs d'ordre et sous-traitance (création d'un hub industriel) ou encore de programmes de recherche. Ainsi le 18 juin 2008 une convention de recherche entre Dunkerque LNG et l'ULCO met en place un partenariat avec 2 programmes en lien avec les activités du terminal qui portent sur la « *valorisation du méthane en hydrogène par reformage catalytique* » et le « *vieillissement des matériaux soumis à des cycles de froid/chaud* ». Le programme INNOCOLD (filiale froid) relève également de cette concertation facultative.

Vers une solution d'implantation pour un terminal méthanier à Dunkerque



POUR CONCLURE : DE L'INTERET DE TERRITORIALISER UN PROJET

Cette troisième étude de cas a révélé le caractère polymorphe de l'opposition liée au projet de terminal méthanier de Dunkerque.

En effet, le conflit « *fondé sur les incertitudes* » est bien présent à travers la **mobilisation des associations dont la vocation est de défendre le cadre de vie ou l'environnement, mais aussi des organisations dédiées à des usages spécifiques** du site d'implantation. L'ensemble de ces acteurs argumentent en effet sur les conséquences qu'engendrerait l'implantation d'un terminal méthanier. « *Pourquoi le dunkerquois serait-il LE site de la région Nord-Pas de Calais destiné à faire face aux risques majeurs d'accidents et de pollutions ??* »¹⁰³. Cette interrogation témoigne du sentiment d'injustice suscité par le projet. Signalons qu'à l'heure du Débat public, de nombreux acteurs manifestent des inquiétudes sans qu'il s'agisse d'une opposition radicale, notamment lorsqu'ils témoignent de leur préférence (ou du moins d'une moindre gêne) pour l'un ou l'autre des sites envisagés, en proposant des solutions alternatives (*offshore*) ou en construisant un espace de négociation (demande de mesures particulières).

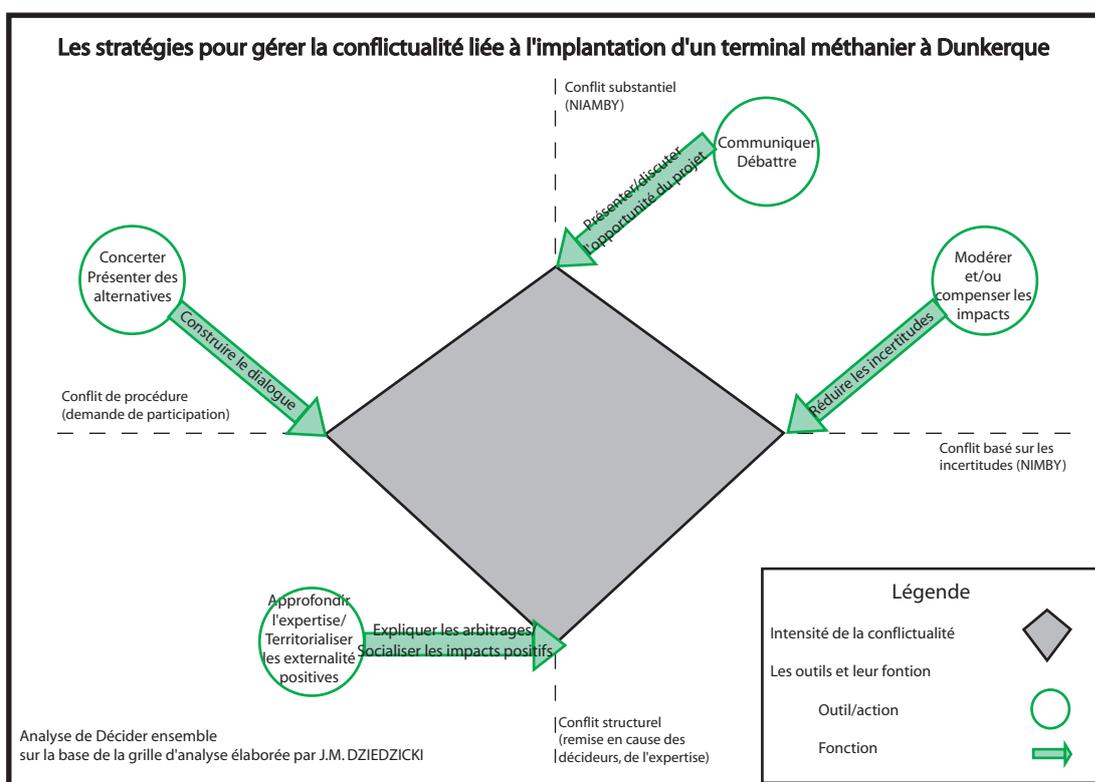
Néanmoins, ce conflit ne se réduit pas au registre NIMBY. Plusieurs argumentaires relèvent du conflit « *substantiel* », comme en témoigne **le travail de montée en généralité** effectué par *Surfrider Foundation* ou **la mise en discussion de l'opportunité du développement de la filière gazière** (« *En matière énergétique chez nous, c'est encore et toujours la fuite en avant* »¹⁰⁴). D'autres s'inscrivent pleinement dans le registre « *structurel* » du conflit à travers **la dénonciation du choix de Dunkerque comme site d'implantation, qui entérine les inégalités entre territoires** quant à leur exposition aux risques industriel et sanitaire ou en remettant en cause l'expertise des porteurs de projet notamment sur le privilège accordée à la solution terrestre au détriment de la solution *offshore*.

Enfin, au sortir du Débat public, certains opposants développeront largement le registre du « *conflit de procédure* », comme en témoigne **la « Chronique d'une autorisation annoncée » de l'ADELFA**¹⁰⁵ **qui décortique de façon très critique le processus décisionnel lié au projet.**

Evidemment cette distinction est analytique, chaque acteur pouvant articuler plusieurs de ces registres. Néanmoins, cette approche rend compte des différents niveaux de conflictualité que doit gérer la maîtrise d'ouvrage, ce qu'elle fait à l'aide de différents dispositifs, qu'ils soient obligatoires ou informels.

Plus précisément, on peut identifier **plusieurs pratiques orientées vers la gestion de ces registres de conflictualité** :

- **le ménagement d’alternatives** à travers la proposition de deux sites d’implantation peut être considéré comme un outil destiné à gérer le conflit de procédure, en évitant de présenter une solution unique et unilatérale au public ;
- **la concertation** répond également aux revendications procédurales, que ce soit à travers les dispositifs obligatoires (Débat public, enquête publique) mais surtout à travers la mise en place d’une concertation facultative (comité de suivi, groupes de travail mais aussi relations bilatérales) ;
- **l’approfondissement de l’expertise** permet de justifier davantage la solution retenue et permet de gérer le conflit « *structurel* » en rendant plus visibles les raisons, techniques et financières, pour lesquelles la solution offshore a été écartée ;
- **la mise en place d’une politique de compensation** offre un levier pour gérer le conflit « *fondé sur les incertitudes* » ;
- **la communication et la mise en débat du projet** peuvent être appréhendées comme un outil de gestion du conflit « *substantiel* ».



Difficile alors d'évaluer l'impact de la concertation sur la décision en tant que telle. Néanmoins, il apparaît important dans la mesure **où de nombreuses caractéristiques du projet ont été modifiées** et où les mesures d'accompagnement économique et social ont fait l'objet d'une co-définition. Plus encore, il est intéressant de constater que **certaines de ces mesures dépassent le strict cadre du projet.**

La concertation, qu'elle soit liée à des obligations ou menée indépendamment de contraintes légales et/ou réglementaires, engage un processus qui amène à discuter les implications du projet avec les parties prenantes concernées. Les mesures compensatoires environnementales elles-mêmes impliquent la mise en discussion de nouveaux sujets. Ainsi, l'acquisition du foncier nécessaire à la réalisation des espaces dédiés à la biodiversité a fait apparaître de nouveaux acteurs à intégrer au dialogue : les propriétaires de terrains concernés et la profession agricole.

Il apparaît difficile à la concertation sur projet de résoudre les questions de l'opportunité globale. En effet, le périmètre de la concertation correspond au territoire d'implantation de l'infrastructure et non au « *périmètre de la controverse* », bien plus large, de la politique énergétique française et européenne.

Les apports restent cependant importants, la concertation sur projet se révélant dans le cas du terminal de Dunkerque **un outil de co-définition d'une solution d'implantation.** Le dialogue et les échanges, notamment à travers la confrontation d'expertise, permettent d'articuler le projet à un territoire et d'intégrer des préoccupations et les compétences des différents acteurs¹⁰⁶.

Les apports de la démarche de la maîtrise d'ouvrage sont multiples :

- réduction des incertitudes tant sur les enjeux liés au projet que sur le positionnement et stratégie des acteurs ;
- évolution des postures tant de la part de la maîtrise d'ouvrage que de la part des parties prenantes ;
- complémentarité et coordination des expertises ;
- co-définition d'une solution d'implantation à travers la modification de certaines caractéristiques du projet (plan de masse) et les différentes mesures d'accompagnement du projet ;
- incitation à engager une démarche de dialogue et de partenariat au-delà du strict horizon du projet (programmes de recherche notamment).

Les réussites de cette démarche tiennent en partie à des éléments contextuels spécifiques ne pouvant faire l'objet d'une transposition pure et simple. En effet, la tradition de dialogue et de participation de certaines parties prenantes sur le dunkerquois semble favoriser des échanges constructifs.

Néanmoins, ce facteur facilitant ne saurait déterminer à lui-seul la réussite de la démarche. Aussi les pratiques spécifiques développées par la maîtrise d'ouvrage constituent-elles également un atout indéniable :

- la conception d'une concertation sur le long court, en amont et en aval du Débat public ;
- un phasage permettant l'alternance de phases de discussion et de négociation ;
- la volonté des maîtres d'ouvrage d'inscrire le programme d'accompagnement dans une logique de territoire, impliquant les autres acteurs, plutôt que dans une logique liée au seul projet industriel.

La démarche se heurte cependant à certaines difficultés :

- la mise en discussion de l'opportunité du projet tout au long de la démarche ;
- la mise en discussion de l'organisation du débat en tant que tel ;
- la question de la limite de la démarche de compensation qui peut constituer théoriquement un processus infini puisqu'il impacte de nouveaux acteurs à chaque nouvelle décision.

Ici, la concertation s'inscrit dans une démarche plus large de responsabilité sociétale des entreprises qui articule l'inclusion des acteurs à la gestion des externalités négatives mais aussi positives. En cas de confirmation de la décision d'investissement, Dunkerque LNG pourrait solliciter une certification de la norme ISO 26 000. Approuvée récemment, la nouvelle norme, publiée le 1er novembre 2010, met en exergue l'importance du dialogue entre l'organisation et les parties prenantes.

CONCLUSION INTERMEDIAIRE DE LA DEUXIÈME PARTIE

CONCERTER OU CODEFINIR UNE SOLUTION

À travers l'étude de trois cas portant sur l'implantation des parcs éoliens terrestres et maritimes, le projet de LGV Poitiers-Limoges et le projet de terminal méthanier de Dunkerque, nous avons pu observer que **les conflits liés à l'implantation d'infrastructures industrielles ou de transport suscitent une opposition de caractère polymorphe** - que nous avons tenté ici de caractériser - et que **les porteurs de projet ont mis en place des démarches diversifiées pour gérer ces différentes tensions.**

On observe ainsi que, **pour chacun des projets, certaines dimensions de la conflictualité se sont atténuées et d'autres se sont déplacées :**

Dans le cas des projets éoliens, en l'absence de démarche d'information et de concertation approfondie, les riverains dont la mobilisation est en premier ressort de l'ordre de l'inquiétude s'allient avec les opposants les plus radicaux, opposés à l'éolien industriel en tant que tel. En revanche, lorsque sont mis en place des mécanismes d'élargissement du périmètre des compensations ou de territorialisation du projet (via la redéfinition du modèle financier faisant intervenir la participation citoyenne ou des collectivités locales), le conflit structurel semble pouvoir se résorber ;

Concernant le projet de LGV Poitiers-Limoges, la « *concertation territoriale* » apparaît pertinente pour gérer les registres procédural et structurel du conflit. En effet, l'expertise collective permet, d'une part, de rendre transparent le processus de définition progressive du tracé en travaillant à livre ouvert et, d'autre part, d'intégrer les préoccupations spécifiques des parties prenantes et non plus seulement le regard technique du porteur de projet. En revanche, le conflit fondé sur les incertitudes apparaît renforcé dans la mesure où au fur et à mesure que le projet se précise, les personnes potentiellement impactées se mobilisent. Néanmoins, ce registre d'opposition est géré à travers une concertation locale destinée à prendre en charge ses préoccupations (ajustement du tracé, mesures de protection...);

Enfin la « *concertation informelle* » menée pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque a permis de réduire le conflit fondé sur les incertitudes. La mise en place de relations bilatérales et multilatérales avec les parties prenantes a permis en effet de construire un espace de négociation débouchant sur l'adoption de mesures compensatoires sur le

plan environnemental et de mesures d'accompagnement socio-économiques. Au-delà de la compensation destinée à des usages particuliers, la territorialisation des externalités positives du projet (engagement pour favoriser l'emploi des demandeurs sur le territoire, intégration des préoccupations en terme de développement économique du dunkerquois avec la réflexion sur la filière froid, etc.) participe de la réduction du conflit structurel. Néanmoins, on observe que les acteurs n'ayant pas intégré l'espace de négociation adoptent des positions d'autant plus radicales, plus particulièrement sur le plan procédural.

Le tableau suivant récapitule pour chacun des cas étudiés l'évolution de la conflictualité au regard des différents registres de l'opposition et une évaluation des effets de la concertation sur le projet en tant que tel.



Les impacts de la concertation

	Les différentes stratégies de concertation pour l'implantation de parcs éoliens terrestres et maritimes	La « concertation territoriale » et locale pour le projet de Ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges	La « concertation informelle » pour le projet de terminal méthanier de Dunkerque
Effets sur les acteurs Evolution de la conflictualité	Conflit substantiel (« Ni ici, ni ailleurs ! »)	Constant Atténué par la continuité des discussions sur l'opportunité et les enjeux du projet	Constant dans les argumentaires de certaines associations de défense de l'environnement et du cadre de vie
	Conflit structurel (référence à l'intérêt général)	Renforcé dans le cas des démarches informatives Atténué dans les cas où le modèle financier est repensé : élargissement du périmètre de la compensation et territorialisation du projet	Limité à certaines associations de défense de l'environnement et du cadre de vie du fait de la territorialisation du projet (engagement pour l'emploi des demandeurs locaux du territoire, partenariat dans le cadre de nouveaux projets économiques)
Effets sur le projet	Conflit basé sur les incertitudes (« Pas de ça chez moi ! »)	Atténué dans les cas où l'implantation des mâts est modifié au regard des préoccupations paysagères des acteurs locaux ou/et dans les cas où le périmètre de la compensation est élargi	Atténué par la construction d'un espace de négociation (modifications apportées au plan de masse au regard des préoccupations environnementales des parties prenantes et des compensations pour la préservation des usages du site)
	Conflit de procédure (transparence et participation)	Renforcé en l'absence de réponses aux revendications d'ordre participatif Atténué dans les cas où un effort d'information et de transparence est fourni Emergence de conflits ex-post évitée par la concertation entre acteurs qui contraignent à la cohérence les différents protagonistes et favorise le continuum de la gouvernance des projets	Durcissement limité à certaines associations de défense de l'environnement et du cadre de vie
		Atténué par l'effort d'information et de transparence	Solution partagée : modification du plan masse, insertion dans un projet de territoire, compensations environnementales et sociales

Dans les 3 cas présentés, on ne peut qualifier de co-construction du projet le processus engagé dans la mesure où la question de l'opportunité de réaliser le projet reste du ressort des décideurs. Néanmoins on peut le qualifier de co-définition d'une solution d'implantation puisqu'on constate que les différentes parties prenantes peuvent moduler les conditions d'insertion du projet dans un territoire.

La mise en perspective de ces trois études de cas permet de montrer que **le maître d'ouvrage peut s'adapter aux différentes catégories de conflits dont l'intensité est susceptible d'évoluer dans le temps en utilisant des démarches adaptées.**

➤ **L'information et la communication** constituent des outils pour gérer le conflit substantiel et/ou le conflit de procédure. Orientées vers la valorisation du projet et la justification de son opportunité, ces démarches visent à gérer le conflit substantiel. Tournees vers la transparence, elles permettent de répondre également aux revendications procédurales en informant sur le projet et le processus décisionnel.

➤ **La concertation** impliquant un lien à la décision et la motivation de la décision permet de gérer le conflit de procédure. Cette démarche est d'autant plus pertinente lorsque le dispositif est encadré par une Charte amendée par les parties prenantes et un garant, c'est-à-dire un tiers dédié au suivi du processus. Ce lien peut être rendu tangible de différentes façons :

- o La modification du projet au regard des préoccupations des parties prenantes (en faisant évoluer le plan d'implantation par exemple ou en modifiant le site d'implantation) permet de gérer le conflit lié aux incertitudes en définissant le site le moins impactant au regard des parties prenantes ;
- o La compensation des externalités négatives permet aussi de gérer l'opposition basée sur les incertitudes mais cela peut aller plus loin lorsque son périmètre est élargi. En effet, ce faisant, c'est aussi le registre structurel du conflit qui est géré, plus particulièrement lorsque ces compensations sont définies sur une base collective et non plus strictement individuelle ;
- o La territorialisation du projet est un autre moyen pour gérer le conflit structurel en modulant le modèle financier avec un investissement citoyen ou en provenance des collectivités territoriales ou en inscrivant le projet dans un objectif de développement économique du territoire d'implantation. Il s'agit de rééquilibrer la répartition entre ceux qui bénéficient du projet et ceux qui en supportent les impacts. Cela peut permettre de réduire le sentiment d'injustice.
- o L'expertise pluraliste permet elle-aussi de gérer le conflit structurel mais aussi le conflit de procédure. En effet, elle concourt à rendre le processus transparent et permet de croiser les différentes expertises pour partager le regard technique et se nourrir des autres expertises développées par les parties prenantes. La co-production de l'expertise avec les parties prenantes approfondit cette logique.

En définitive, si la concertation ne garantit en rien l'absence de blocage, elle réduit en revanche l'incertitude tant sur le plan de l'identification des acteurs, de leur positionnement et de leur posture que sur le plan de la connaissance des externalités (positives et négatives) saillantes pour le territoire (biodiversité, risque, emploi...). Elle constitue ainsi un outil pertinent pour rendre efficient le « principe de précaution » dans un contexte où depuis 2005, la Charte de l'environnement, annexée à la Constitution, stipule, en son article 3, que « toute personne doit, dans les conditions définies par la loi, prévenir les atteintes qu'elle est susceptible de porter à l'environnement ou, à défaut, en limiter les conséquences »¹⁰⁷. ■

