

cndp
Commission nationale
du débat public

Bilan

du débat public
terminal méthanier
à Dunkerque

17 septembre - 14 décembre 2007

établi par le Président
de la Commission nationale
du débat public

18 avril 2008

PROJET DE TERMINAL METHANIER A DUNKERQUE.

BILAN ETABLI PAR LE PRESIDENT DE LA COMMISSION NATIONALE DU DEBAT PUBLIC.

Trois débats relatifs aux projets de terminaux méthaniers de Dunkerque, du Verdon-sur-Mer et d'Antifer se sont déroulés au cours des quatre derniers mois de 2007 dans un contexte marqué pour le domaine de l'énergie notamment par :

- le Grenelle de l'environnement,
- la Conférence des Nations Unies sur le climat à Bali,
- les travaux du Centre d'Analyse Stratégique sur le thème des perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050,
- les projets de la Commission européenne pour renforcer la concurrence dans l'énergie et tenter de définir une politique régionale autour de la mer Noire, zone traversée par des voies d'acheminement essentielles des ressources énergétiques,
- la tendance de beaucoup d'états (Russie, Venezuela, ...) de faire de l'énergie un symbole du patriotisme,
- la multiplication des projets de terminaux GNL dans le monde : 53 existants en fin 2006, 13 en construction, 71 en projet.

C'est dans ce contexte que la politique européenne et française de l'énergie a été présentée.

I - LE CONTEXTE DU DÉBAT : LA POLITIQUE FRANÇAISE ET EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE.

■ La recherche d'une diversification des approvisionnements.

Ainsi que l'a exposé la représentante de la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) sollicitée dans le cadre des trois débats, la politique énergétique française, définie par la loi de programmation du 13 juillet 2005, appelle la mise en œuvre de quatre grands axes de développement : la maîtrise de la demande énergétique de notre pays ; la diversification de notre politique énergétique ; le développement de la recherche ; l'adéquation des infrastructures essentielles tant en termes de transport et de stockage.

Les projets de terminaux méthaniers actuellement envisagés s'inscrivent dans la ligne de ce dernier aspect de la politique visant à assurer notre sécurité d'approvisionnement et donc l'indépendance énergétique de notre pays.

Si l'électricité nucléaire représente 40% de notre *mix* énergétique (complétée pour une part par de l'hydraulique à hauteur de 10%), celle des énergies fossiles est bien plus modeste: le pétrole constitue 33% de notre bouquet énergétique et le gaz naturel n'en représente plus que 15%. Or la France compte à peine 0,01% des réserves mondiales en gaz et en pétrole et importe actuellement 98% de son gaz.

Pour faire face à cette situation, notre pays a développé, depuis le premier choc pétrolier, une politique de diversification de ses approvisionnements lui permettant d'élargir son portefeuille. Ce souci de diversification est devenu un enjeu européen car les productions européennes propres, en Mer du Nord ou aux Pays-Bas, diminueront dans les prochaines années. En conséquence, la dépendance énergétique de l'Union Européenne vis-à-vis des pays tiers et principalement de la Russie va considérablement s'accroître d'ici 2030, conduisant à la recherche de sources d'approvisionnement plus lointaines.

La part du GNL dans notre approvisionnement augmente de façon régulière depuis ces dernières années. Diverses raisons expliquent cette évolution : les techniques d'exploration et de production ont enregistré de nombreux progrès ; les ressources gazières sont de plus en plus éloignées de nos marchés ce qui obère la rentabilité économique du transport par gazoduc ; les techniques de liquéfaction se sont largement améliorées. On estime que les coûts de l'ensemble de la chaîne GNL ont été réduits de moitié depuis dix ans.

■ La recherche d'une diversification des approvisionnements.

Les directives européennes visant à l'ouverture des marchés de l'électricité (1996 et 2003) puis du gaz (1998 et 2003) ont été transposées en droit français avec pour effet l'ouverture des marchés pour les professionnels depuis le 1^{er} juillet 2004 et pour les particuliers depuis le 1^{er} juillet 2007. Par ailleurs, la loi du 9 août 2004 s'est traduite par la transformation en sociétés de Gaz de France et d'Electricité de France.

Le paysage industriel français s'est donc modifié, mettant fin notamment aux différents monopoles. Plus de 50 nouveaux fournisseurs d'énergie sont apparus depuis 2004. C'est dans ce cadre que l'on voit émerger les projets de terminaux méthaniers ayant fait l'objet des débats publics de fin 2007.

Par ailleurs, les actuels sites français de stockage souterrains de gaz sont inégalement répartis sur le territoire français et ne peuvent faire face qu'à environ 25% de la consommation nationale. S'il existe aujourd'hui deux terminaux GNL, à Montoir de Bretagne et à Fos-sur-Mer, ils sont actuellement pratiquement utilisés au maximum de leur capacité.

Pour la Direction générale de l'énergie et des matières premières, les perspectives de projets de terminaux méthaniers sont donc un moyen d'augmenter de manière importantes les capacités de regazéification permettant la poursuite de la politique de diversification des sources d'approvisionnement en GNL qui représente d'ores et déjà 30% de la consommation nationale de gaz.

Soulignons que les travaux intervenant sur le site portuaire, à Dunkerque comme à Antifer et au Verdon-sur-Mer, figurent sur la liste des "opérations d'intérêt national" arrêtée dès 1983 et reprise dans l'article R .121-4-1 du code de l'urbanisme.

II - LE DÉROULEMENT DU DÉBAT.

Courant 2006, le Port Autonome de Dunkerque a lancé un appel d'offres pour la réalisation d'un terminal méthanier sur la zone industrielle portuaire. Au vu des cinq réponses reçues, son conseil d'administration s'est prononcé en faveur de celle d'EDF.

En mars 2007, les deux maîtres d'ouvrage du projet, le Port Autonome de Dunkerque et Electricité de France ont saisi la Commission nationale du débat public.

Réunie le 4 avril 2007, la CNDP a décidé d'organiser elle-même un débat public en précisant que le dossier du débat ne serait considéré comme complet que s'il comportait des indications suffisamment précises sur :

- les usages actuels du site du Clipon,
- les dangers et les impacts sur l'environnement de l'activité envisagée,
- les hypothèses de raccordement au réseau de transport de gaz.

Le 2 mai, elle a confié la présidence de la commission particulière à Monsieur Pierre-Frédéric Ténier-Buchot et, sur sa proposition, en a complété le 6 juin la composition par les nominations des membres, à savoir Mmes Camille Saïssset et Aline Yasmine et M. Claude Hanoteau.

Conformément à sa décision d'assurer une coordination entre les trois débats dont elle a été saisie sur des projets de terminaux méthaniers, elle a également nommé M. Gustave Defrance membre de cette commission.

Dès sa nomination, la CPDP s'est attachée à ce que le Port Autonome de Dunkerque et EDF-Direction gaz complètent leur dossier conformément aux décisions de la Commission nationale.

Le 25 juillet 2007, au vu du dossier de présentation du projet élaboré par le PAD et EDF, et sur proposition de la CPDP, elle a considéré le dossier comme suffisamment complet pour pouvoir lancer le débat et en a fixé les dates de déroulement du 17 septembre au 14 décembre 2007.

Elle a en même temps décidé, au cas où la décision serait prise de construire le terminal, qu'une concertation placée sous l'égide de M. Pierre-Frédéric Ténière-Buchot serait conduite par le maître d'ouvrage potentiel du gazoduc, GRT-gaz. En conséquence, GRT-gaz a, sur demande de la commission particulière, produit un dossier complémentaire sur le projet de gazoduc, document distribué en cours de débat.

La phase de préparation du débat a été marquée par de nombreux contacts entre la commission particulière et les acteurs (élus, représentants de l'Etat et des administrations, instances d'information et de concertation, associations, organismes professionnels et syndicaux) et par la mise au point des outils d'information et d'expression : site Internet, calendrier des réunions publiques, cahiers d'acteurs, lettre du débat.

■ Le projet de terminal méthanier à Dunkerque.

Le Port Autonome de Dunkerque et EDF-Direction gaz ont proposé à la discussion le projet de création d'un terminal méthanier comprenant :

- un poste de réception de navires,
- trois réservoirs de stockage, d'une hauteur maximale d'environ 50 mètres,
- une unité de regazéification, sachant qu'il n'est pas envisagé d'utiliser pour l'instant de réchauffage additionnel mais uniquement l'eau tiède de la centrale nucléaire de Gravelines, technique qui permettrait des rejets d'eau à une température équivalente à celle qui a été prélevée à l'origine.

Le terminal, d'une capacité de regazéification de gaz de l'ordre de 6 à 10 milliards de mètres cubes, représenterait 10 à 15 % de la consommation française. La deuxième phase serait quant à elle d'une capacité de 12 à 16 milliards de mètres cubes.

L'investissement est de l'ordre de 700 millions d'euros pour EDF qui se charge de la construction du terminal, de l'équipement des appontements et de l'ordre de 50 à 70 millions d'euros pour le Port Autonome de Dunkerque qui se charge de la partie maritime et de la mise à disposition de la plate-forme. S'ajouterait une conduite de transport du gaz de 320 millions d'euros.

Le terminal générerait en phase d'exploitation environ 150 emplois, 50 au sein de la société d'exploitation du terminal et environ une centaine d'emplois indirects, notamment dans les activités de maintenance.

Les travaux de construction, d'une durée de 3 années, débuteraient en 2009 et mobiliseraient selon EDF jusqu'à 1 200 personnes.

Deux sites pourraient techniquement accueillir ce projet, celui des Huttes et celui du Clipon, ce dernier ayant la préférence du maître d'ouvrage (notamment en fonction de critères de sécurité maritime et de sécurité terrestre), même si la réalisation d'un tunnel de 4 km entre la centrale de Gravelines (en vue d'en récupérer les eaux tièdes) et le terminal induit un coût plus important que dans le cas des Huttes, pour lequel un tunnel de 1,5 km suffirait.

Peu d'échanges ont abordé la question de la surcapacité de stockage résultant de l'existence de deux terminaux sur la façade méditerranéenne et des trois projets en cours de débat fin 2007. Toutefois, certains parmi le public se sont élevés contre le fait qu' "à Dunkerque, on en a sans doute accepté déjà trop" ; d'autres, et avant tout les personnes se prononçant au nom des associations, ont exprimé leurs doutes quant aux distances de sécurité et sont restés sceptiques quant à la nécessité d'un nouveau terminal. Elles se sont interrogées s'il ne convenait pas de réserver l'investissement plutôt au développement des énergies renouvelables, autant créatrices d'emplois, qu'à celui de terminaux méthaniers qui participent à "la fuite en avant dans l'émission de gaz à effet de serre". C'est également le sentiment des Verts du Nord-Pas de Calais pour lesquels les projets au Verdon-sur-Mer, à Antifer et à Dunkerque ne s'inscrivent pas dans la logique d'un développement durable.

Des inquiétudes se sont fait également jour sur la possibilité de continuer à fréquenter à terme la plage du Clipon, ce qui a conduit par exemple une association, ADELFA, à se prononcer pour un projet *offshore*. Cette proposition a conduit le maître d'ouvrage à préciser les caractéristiques de ces types de terminaux et à répondre aux interventions de l'auditoire prenant pour exemple des équipements de ce type installés à l'étranger. Les conditions climatiques, conditions de marée, conditions régnant sur le marché du gaz, les coûts excessifs d'un tel projet ont conduit EDF à abandonner une solution de cette nature.

A l'opposé, d'autres ont soutenu vivement le projet comme la Communauté urbaine de Dunkerque ou l'association Dunkerque Promotion. Le Conseil Général du Nord a également apporté son soutien à une telle implantation, considérant que ce projet correspond à la vocation industrielle de la région.

■ L'opportunité du projet.

A Dunkerque, l'argument de la création d'emplois a revêtu indéniablement beaucoup d'importance. Les représentants associatifs ont posé de nombreuses questions à ce sujet (répartition des emplois, embauches sur place) et s'inquiètent de savoir "à qui cela rapporte et combien". Les maîtres d'ouvrage ont répondu que les taxes (professionnelles et foncières) se monteraient à environ 20 millions d'euros. Pour le Port Autonome de Dunkerque, les recettes composées de droits de port sur les navires mais également de recettes domaniales sur l'implantation évolueraient selon le niveau de trafic entre 6,5 et 10,5 millions d'euros.

■ Environnement et santé

Les questions de sécurité et d'environnement ont été souvent soulevées. Bien que les études de diagnostic et d'incidence n'en soient qu'à leurs prémices, ce que regrettent certaines personnes, des informations ont été fournies par les maîtres d'ouvrage sur l'attention qu'ils porteront à la protection de la biodiversité (le projet empièterait de 40 hectares sur les 700 hectares de la ZNIEFF du Clipon) et sur l'évolution prévisible du trait de côte.

Ces informations n'ont pas suffi à convaincre le Groupe Ornithologique et Naturaliste du Nord Pas-de-Calais qui, en raison de la présence de nombreuses espèces (sternes naines, grands gravelots, sphynx de l'Euphorbe, etc.) et d'une fréquentation du site par une population variée (pêcheurs, chasseurs, promeneurs, sportifs, ornithologues), affirme qu'il n'est pas question de construire un port méthanier à l'emplacement du Clipon. Si ce projet devait se faire, il conviendrait plutôt d'envisager le site des Huttes, proche de la centrale de Gravelines.

La sensibilité de cette partie de la côte, en cours de reconstitution naturelle, a été soulignée par la DIREN. Elle appelle sans doute une vigilance particulière. Une intervention très détaillée du bureau d'études Biotopie a fait clairement apparaître la richesse écologique des deux sites, notamment celui du Clipon.

Si les aspects terrestres ont été largement évoqués, les aspects maritimes le furent tout autant. A la demande du Port Autonome de Dunkerque, la société SOGREA se livre actuellement à des simulations d'évolution du trait de côte, les premiers résultats montrant qu'en la matière l'impact du projet serait limité à la digue de Ruytingen et à l'avant-port Est.

Les maîtres d'ouvrage ont parallèlement souligné qu'ils engageront une démarche de haute qualité environnementale (HQE) afin de garantir un impact minimal des bâtiments en termes environnementaux. Ils garantiront l'accès à la mer pour les professionnels de la pêche, réduiront les émissions atmosphériques (de méthane, qui sera collecté, de CO₂ du fait de l'utilisation de l'eau de rejet de la centrale de Gravelines pour les opérations de regazéification). Ils maîtriseront les rejets d'eaux usées et étudieront des mesures compensatoires ou d'accompagnement pouvant être apportées dans le cadre du projet. Si des propos de cette nature ont été bien accueillis à Dunkerque, il n'en reste pas moins que le public reste en attente de données scientifiques précises.

Plus radicalement, les problèmes de santé rencontrés par la population nordiste ont été soulignés. Du fait de l'existence à Dunkerque de 13 sites Seveso et d'une centrale électronucléaire, l'association Consommation, Logement et Cadre de Vie s'oppose avec force à tout projet.

Les adeptes de *kitesurf*, discipline largement pratiquée au Clipon, émettent diverses inquiétudes en matière de sécurité, de protection du littoral, de pollution des eaux de baignade et de disponibilité de la plage. Une position de dialogue avec les maîtres d'ouvrage, ne serait toutefois pas à exclure. Se prononçant vers la fin du débat, la Surfrider Foundation Europe, association de protection et de mise en valeur de l'océan, des vagues et du littoral, s'est déclarée contre le projet.

■ Les risques.

La maîtrise d'ouvrage a passé en revue les risques associés à l'implantation éventuelle du terminal : feu de flaque avec une zone de 275 mètres d'effets thermiques, feu de nuage avec une zone de 510 à 890 mètres selon l'ampleur de la rupture des bras de déchargement, rupture complète de la canalisation basse pression avec des effets sur 725 mètres. Ces éventualités feront l'objet de l'étude de danger destinée à mettre en évidence les barrières à prévoir pour éviter ce genre d'accidents. De même sont présentées les procédures et techniques de construction et de sécurisation envisagées. A ceci s'ajoutent d'autres dangers potentiels : cryogénie, *roll-over*, transition rapide de phase, nuage de gaz... Les discussions et les questions sur ce thème ont été nombreuses et sont entrées dans des détails prouvant à la fois l'intérêt et les connaissances de l'auditoire. L'inquiétude n'a probablement pas été complètement levée. La catastrophe d'AZF à Toulouse est bien présente dans de nombreux esprits et il y a été fait fréquemment référence, bien que le maître d'ouvrage signale que sur les 53 terminaux actuellement en exploitation dans le monde il n'y a pas eu jusqu'à présent à déplorer d'incidents ayant dépassé les limites des sites.

Selon la maîtrise d'ouvrage, l'effet d'un accident serait limité à 500, 700 mètres du terminal, distance bien inférieure à celle à laquelle se trouve par exemple la centrale de Gravelines (environ 3,3 km, de clôture à clôture).

La sécurité en mer a bien évidemment été abordée : cercle d'évitage, respect des règles de sécurité par les méthaniers, risque de pénalisation du trafic portuaire pendant les évolutions de ces derniers, risque d'échouement et de collision, etc. Ces mesures seront proposées à la validation de la préfecture maritime. Les accidents survenus dans le monde ces dernières années (17 selon les maîtres d'ouvrage) ont été évoqués.

De manière générale, il semble que les préoccupations en matière de sécurité ont pris progressivement de l'ampleur au fil du débat. Dans l'hypothèse où les maîtres d'ouvrage décideraient de donner suite à leur projet, il paraîtrait indiqué qu'ils travaillent immédiatement en étroite collaboration avec les interlocuteurs qui ont émergé lors du débat, en vue d'apporter des réponses précises à cette question fondamentale.

■ Le gazoduc.

Si le projet de terminal voit le jour, il reviendra à GRT Gaz de construire un gazoduc de 900 millimètres de diamètre, rejoignant le réseau de transport de gaz à Pitgam, soit à environ 18 km, puis au-delà, venant renforcer le réseau existant grâce à une conduite de 173 km jusqu'à Cuvilly (Oise). Les tracés ne sont pas encore définis, les études d'impact et de sécurité devant permettre de les cerner et de déposer, après une phase de concertation, le dossier de demande d'autorisation auprès de l'administration avant ouverture de l'enquête publique.

Durant le débat public, divers intervenants se sont exprimés pour s'inquiéter des conditions dans lesquelles les travaux seraient réalisés, en insistant sur la remise en état des terres, notamment agricoles, traversées par la canalisation et les éventuelles mesures compensatoires prévues.

Quel bilan peut-on tirer de ce débat ?

La Commission particulière a constaté qu'au sein du public ayant participé aux réunions existait un discours diffus suivant lequel on se passerait bien de tout nouvel établissement industriel sur un territoire qui compte déjà un nombre impressionnant de sites Seveso, lesquels affectent à des degrés divers le cadre de vie.

Néanmoins, ce discours paraît concurrencé par un autre qui met en exergue le taux de chômage important qui sévit sur le territoire et qui voit ce projet comme un facteur de création d'emplois et de croissance économique.

L'acceptabilité du projet d'un port méthanier paraît alors, sous cet angle, forte. Ses partisans l'assortissent cependant de conditions diverses, voulant être assurés que, si ce projet se réalise, il y aurait des retombées positives sur la vie économique et que toutes les précautions seraient prises pour qu'il ne dégrade pas encore plus leur cadre de vie et leur santé.

S'ils souhaitent prendre cette décision, les maîtres d'ouvrage semblent pouvoir poursuivre leur projet en le soumettant à la procédure administrative des enquêtes publiques. Ils devraient cependant s'efforcer de s'engager préalablement aux conditions qui suivent et qui portent sur le choix d'un site, des mesures d'accompagnement, la prévention des risques et l'établissement d'une expertise pluraliste.

■ Le choix du site.

D'après les maîtres d'ouvrage, le site du Clipon satisfait les conditions nécessaires pour l'implantation du terminal sous l'angle de la sécurité maritime et terrestre. Compte tenu des inquiétudes du public, il serait cependant nécessaire que les études de risques soient diffusées le plus tôt possible et soumises à une large discussion. Le Clipon constitue un espace naturel très riche, où vivent des espèces végétales et animales remarquables, et certains spécialistes craignent que les travaux portent atteinte à leur présence. Sur ce point, le public reste donc en attente de données scientifiques précises. En outre, lieu de vie et de loisirs, beaucoup condamnent totalement l'implantation du terminal à cet endroit. Certains sont cependant prêts à rechercher avec les maîtres d'ouvrage des moyens de préserver la coexistence des activités ou à rechercher des accompagnements à de tels bouleversements. Le public reste quant à lui en attente de précisions sur l'accessibilité au site et sur l'accompagnement du projet.

Le site des Huttes abrite moins d'espèces remarquables et ne bénéficie pas de la même connotation affective. Déjà concerné par de nombreuses installations industrielles, il semblerait plus adapté à l'implantation du terminal, d'autant plus que le coût du projet serait moindre pour les maîtres d'ouvrage. Toutefois, cette localisation perturberait davantage les activités maritimes et aurait davantage de conséquences sur la sécurité terrestre, compte tenu de la proximité d'autres activités industrielles et d'agglomérations urbaines. Il faudrait valider la possibilité de la présence d'un port méthanier sur ce site et présenter au plus vite les résultats des études.

Présentée par l'ADELFA, la solution *offshore* limiterait les risques et impacts sur le cadre de vie, mais semble incompatible avec les objectifs des maîtres d'ouvrage.

■ Des mesures d'accompagnement.

Des mesures d'accompagnement pourraient être examinées par les maîtres d'ouvrage :

- sur le plan environnemental, en lien avec les associations de protection de la nature et d'observation des espèces, la reconstitution d'un milieu propice à la préservation des espèces,
- sur le plan économique, dans la mesure du possible, favoriser la main d'œuvre et les entreprises locales dans leurs procédures de recrutement ; réinvestir localement les recettes fiscales dans les projets écologiques ou liés au développement durable ; favoriser sur le territoire dunkerquois un accès au gaz développé avec des tarifs préférentiels,
- en matière d'activités de loisirs, préserver des espaces de détente et de promenades, identifier des lieux pour la chasse et la pêche, créer un plan d'eau intérieur ou construire une nouvelle digue seraient à envisager,
- pour la canalisation de gaz, il importe de prendre en compte la valeur des maisons et des terres, les effets sur les activités commerciales ou agricoles, les gênes occasionnées, notamment olfactives. Les questions liées au transport du gaz feront toutefois l'objet d'une concertation complémentaire si la construction du terminal était décidée.

■ La prévention des risques.

Le débat a conduit, à partir d'expressions de crainte, de peur, d'interrogations, de données techniques, scientifiques, réglementaires à prendre en compte des risques de plusieurs origines : risques maritimes, risques technologiques liés au terminal, risques liés au gazoduc.

L'étude de danger n'étant pas disponible à ce stade du projet, les réponses de la maîtrise d'ouvrage et de la DRIRE aux questions relatives aux zones d'effet d'un accident et à un possible "effet domino" sont apparues insuffisantes au public qui s'est par ailleurs intéressé au plan de prévention des risques technologiques en voie de prescription sur la zone. Il est par ailleurs apparu que le plan particulier d'intervention devrait préciser les modalités d'accès des secours au terminal.

■ Une expertise pluraliste.

Durant le débat public, la Commission particulière s'est efforcée de rendre les échanges accessibles au plus grand nombre, notamment en répartissant les réunions sur l'ensemble du Dunkerquois et en encourageant les différentes parties prenantes à rédiger des cahiers d'acteurs. Face aux experts, le public aura su faire entendre ses préoccupations et parfois développer des explications d'une grande technicité.

Dans l'hypothèse où ce projet serait poursuivi, j'espère donc qu'au-delà du débat la concertation se poursuivra dans les différentes instances locales, que les maîtres d'ouvrage associeront certains relais pour diffuser les résultats acquis et enregistrer les questions émergentes.

Philippe DESLANDES





Commission nationale du débat public
6, rue du Général Camou - 75007 Paris
Tél. : 01 42 19 20 26 - Fax : 01 42 19 17 90
www.debatpublic.fr - email : contact@debatpublic.fr