

cndp
Commission
nationale
du débat public

Bilan

du débat public terminal méthanier d'Antifer

14 septembre - 14 décembre 2007

établi par le Président
de la Commission nationale
du débat public

18 avril 2008

Projet de terminal méthanier d'Antifer (Commune de Saint-Jouin-Bruneval)

Bilan établi par le Président de la Commission nationale du débat public

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

- 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 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.

Un paysage industriel profondément renouvelé

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 importante 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 Antifer comme à Dunkerque 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 débat

Il importait en ouvrant le débat public consacré au projet de terminal méthanier à Antifer d'être conscient de quelques éléments de contexte.

Rappelons d'abord que voici dix ans s'est déroulé au Havre le premier débat public organisé par la Commission Nationale du Débat Public (CNDP). Ce débat « Port 2000 » concernait le projet de réalisation d'un port en eau profonde ; fin 2007, on a débattu d'un investissement à réaliser sur le site portuaire d'Antifer, relevant du Port Autonome du Havre. Ces deux événements manifestent la place qu'occupent continûment les activités portuaires dans l'économie locale et régionale.

Le projet soumis par le président de Gaz de Normandie le 6 avril 2007 et sur lequel la CNDP s'est prononcée le 2 mai, en confiant l'animation du débat à une CPDP se définit ainsi : « créer dans l'enceinte du port d'Antifer les équipements nécessaires à la réception et au déchargement des navires transportant du gaz naturel liquéfié (GNL), au stockage temporaire du produit sous forme liquide, à sa regazéification par réchauffage et à l'expédition du gaz naturel sur le réseau national de transport à haute pression, géré par GRTgaz ».

La Commission nationale a décidé l'organisation de ce débat pour deux raisons principales :

- la croissance de la part du gaz dans la consommation énergétique de la France au cours des dernières années et les orientations de la politique énergétique française ;
- la diversité et l'importance des impacts possibles sur l'environnement.

Elle a parallèlement précisé que le dossier du débat ne serait considéré comme complet que s'il comportait des indications suffisamment précises sur les usages actuels du site d'Antifer, les dangers de l'activité envisagée, ses impacts sur l'environnement et les hypothèses de raccordement au réseau de transport de gaz.

La composition de la Commission particulière, dont M. Alain Ohrel a été nommé président le 2 mai 2007, a été complétée le 6 juin par les nominations de Mme Marie-Bénédicte Aguila, M. Bernard Féry et M. Xavier Noël du Payrat. La CNDP a également prolongé sa décision du 4 avril d'assurer une étroite coordination entre les trois débats « méthaniers » en désignant comme membre de cette CPDP M. Gustave Defrance, déjà membre des deux autres commissions particulières.

Le 25 juillet, la CNDP a jugé le dossier du maître d'ouvrage suffisamment complet pour être soumis à un débat public fixé du 14 septembre au 14 décembre 2007 et en a acté les modalités d'organisation.

Le projet de terminal méthanier d'Antifer

Cette installation Seveso, portée par la société privée Gaz de Normandie, d'un coût prévisionnel de 500 à 600 millions d'euros et d'une capacité d'expédition annuelle de 9 milliards de m³ de gaz naturel serait construite sur un terrain d'environ 24 hectares et comprendrait :

- un poste de déchargement aménagé pour accueillir des navires méthaniers de nouvelle génération,
- deux ou trois réservoirs, chacun d'une capacité comprise entre 150 000 et 200 000 m³,
- un système de regazéification, dimensionné en fonction de la capacité annuelle d'expédition.

Deux variantes d'implantation, situées sur la commune de Saint-Jouin-Bruneval (site d'Antifer) ont été soumises à débat :

- La première prévoyait que les réservoirs seraient construits sur la plate-forme existante. Une partie des équipements de regazéification serait édifiée sur une plate-forme remblayée sur la mer, immédiatement au nord du port de service,
- Dans la seconde, les réservoirs seraient placés sur cette plate-forme remblayée et l'ensemble des équipements de regazéification prendraient place sur la plate-forme existante.

Gaz de Normandie opterait pour des réservoirs à intégrité totale avec un mur de protection en béton précontraint et un toit en béton armé, qui est – selon le maître d'ouvrage – la technologie la plus sûre. Pour le système de regazéification, l'eau de mer serait utilisée pour réchauffer le gaz naturel liquéfié (GNL), ce qui évite de brûler du gaz, et donc de produire du CO₂.

La préparation du débat

Conçu pour être à la hauteur des enjeux et, en dépit des conditions de son déroulement quelquefois difficiles, le débat a permis une véritable exploration de tous les aspects du projet au regard de la situation locale.

La commission étant constituée pour répondre aux exigences prévisibles du débat, elle a dès le départ tissé de nombreux contacts ; plus de cinquante entretiens ou visites ont concerné plus de 100 personnes (élus locaux – communaux, départementaux, régionaux –, et nationaux, milieux économiques, responsables administratifs et associatifs). Ces contacts ont apporté d'utiles informations à la fois sur ce que chacun attendait du débat – y compris avec des indications sur le périmètre géographique pertinent ou même le lieu des réunions – et sur sa perception du sujet. Parallèlement, la CPDP a suivi l'élaboration du dossier du maître d'ouvrage en veillant à ce que ce document réponde clairement à la logique du « pourquoi » et du « comment » appliquée à ce projet.

Par ailleurs, 10 réunions publiques, dont 7 « thématiques », ont été conçues afin que les enjeux soient clairement et objectivement présentés pour permettre des réactions dûment informées. Les réunions thématiques ont abordé les sujets suivants :

- les problématiques de l'énergie ;
- des orientations de la directive territoriale d'aménagement aux documents d'urbanisme ;
- mesure et nature du risque (2 réunions) ;
- le tourisme et la pêche de plaisance ;
- la pose des gazoducs ;
- l'insertion dans l'environnement.

Les deux réunions de lancement (au Havre et à Fécamp) et la réunion de clôture ont visé à ce que s'instaure un dialogue entre démocratie représentative et démocratie participative, les exécutifs locaux étant spécialement invités à intervenir et à entendre les réactions du public à leurs positions.

Il faut admettre cependant que le déroulement effectif a comporté bien des difficultés spécifiques.

Des conditions difficiles de déroulement

La concertation qui avait précédé l'ouverture du débat public a conduit plusieurs de ses acteurs à défendre d'emblée des positions qu'ils n'ont ensuite jamais voulu abandonner, s'employant plutôt à les fortifier. Ainsi en a-t-il été des deux associations qui venaient d'être constituées et ont organisé d'emblée l'opposition au maître d'ouvrage : « association pour la préservation et la valorisation de la Valleuse de Bruneval » et « association Saint-Jouin-Bruneval Développement Durable ».

Pour les Verts de Haute-Normandie, comme pour d'autres, l'extension prévue des terminaux méthaniers français et la multiplication des projets génèreraient une surcapacité de stockage sur le territoire national ; est de plus dénoncée l'incompatibilité de cette politique avec les engagements européens, nationaux et régionaux relatifs à la lutte contre le réchauffement climatique.

La simultanéité avec les deux autres débats « méthaniers » a été l'occasion pour certains débatteurs de rejeter loin de chez eux la « menace » d'un tel investissement. Mais il faut surtout constater que la proximité des élections municipales et cantonales n'est pas restée sans effet sur le débat. Il a fallu resserrer au maximum le délai entre la saisine de la CNDP par le maître d'ouvrage et le lancement du débat pour que sa clôture demeure à distance raisonnable de l'ouverture de la campagne électorale.

De surcroît, le doute subsiste chez certains que la concurrence dans le domaine gazier se traduise par une baisse des prix ; cette suspicion semble liée au fait que le maître d'ouvrage est ici une société privée, ce qui a incité le public à s'intéresser à l'actionnariat de Gaz de Normandie (Poweo en est le principal actionnaire à hauteur de 34 %), et à penser que le gaz sera en réalité largement exporté, à des fins purement financières.

Surtout, le fait que le maître d'ouvrage ait été désigné sur appel d'offre de la part du Port Autonome du Havre pour réaliser un projet relevant de sa politique de développement portuaire a conféré à ce dernier aux yeux de beaucoup la qualité d'une sorte de co-maître d'ouvrage. Or précisément du fait du port pétrolier d'Antifer, bien des griefs ont trouvé là à s'exprimer sans retenue à l'encontre du Port Autonome accusé de n'avoir pas tenu tous ses engagements, notamment quant à la protection contre la mer ou en matière de travaux au débouché de la valleuse par exemple.

La radicalisation des positions acquises

Dès la première réunion, des positions sont affirmées dont la vigoureuse expression dépasse les « perceptions synthétiques » du projet que les réunions de lancement invitaient à exposer, avant d'en venir aux analyses des réunions thématiques. Après les deux premières réunions de lancement, le classement suivant est possible.

D'un côté, ceux qui se déclarent en faveur du projet : la ville du Havre, assurant qu'elle sera extrêmement attentive à l'insertion des installations dans le paysage ; la Communauté de communes de Criquetot l'Esneval, au nom avant tout de la création d'emplois ; les CCI du Havre et de Fécamp favorables à une diversification des activités portuaires havraises. Le député de la circonscription concernée, qui apporte aussi son appui au projet, exprimera plus tard le souci que lui inspirent les exigences de la sécurité et exposera dans une question orale à Mme la Secrétaire d'Etat à l'écologie les insuffisances que lui semble comporter l'articulation de la procédure d'instruction par l'Etat des risques industriels avec la procédure du débat public.

D'un autre côté, ceux qui émettent des « réserves » : le Conseil Régional de Haute-Normandie qui semble – à la différence du Conseil Economique et Social Régional – douter de l'opportunité du projet dans la stratégie nationale de diversification de l'énergie, même si ce point de vue n'a jamais fait l'objet d'un exposé écrit ; le Conseil Général de Seine-Maritime, inquiet des conséquences sur les sites naturels et la vie quotidienne des Seinomarins ; la ville de Fécamp, pour laquelle ce territoire a une vocation touristique et non industrielle comme l'ont la vallée de la Seine ou le port du Havre.

Enfin, constituent un groupe distinct ceux qui se prononcent « contre » le terminal méthanier : un député du Havre pour lequel ce projet avant tout financier « transforme la France en vaste zone méthanière » et venant s'ajouter, sur la zone havraise, à une quinzaine de sites Seveso ; les élus Verts de la Région, se prononçant en faveur d'un développement des énergies renouvelables ; Écologie pour le Havre et les associations de défense qui démontreront une assiduité sans faille tout au long du débat.

Un attachement fort au territoire

Nombreux ont été les membres des divers auditoires à partager le sentiment exprimé avec passion par la vice-présidente du syndicat mixte du pays des Hautes Falaises que la richesse historique, culturelle et paysagère de leur territoire est incompatible avec l'implantation du terminal. En d'autres termes : oui au tourisme (générateur d'emplois et de chiffre d'affaires pour la Seine-Maritime) éventuellement favorisé par un projet de port de plaisance soutenu par certains élus ; non au terminal. En outre, la pérennité de la plage de Saint-Jouin-Bruneval s'avère importante pour la satisfaction des loisirs nautiques.

La polarisation autour du risque

Dès le début des échanges, les représentants des associations ont pointé les insuffisances du dossier notamment à l'égard des questions de dangerosité.

La sécurité et le danger sont naturellement au cœur des préoccupations des riverains. Mais c'est un fait que les procédures applicables à l'instruction par l'Etat de dossiers de cette nature, préalable à l'autorisation préfectorale d'exploitation, conduisent les maîtres d'ouvrage à ne produire « les études de danger » proprement dites qu'au stade de la demande d'autorisation et sous le contrôle de la DRIRE, en l'occurrence après le débat. C'est alors et alors seulement que sont définies les prescriptions auxquelles devra se soumettre le maître d'ouvrage et que sont arrêtés notamment les périmètres de protection. En conséquence, l'absence au moment du débat de renseignements pointus sur des sujets aussi préoccupants pour la population que les modalités de protection contre les risques potentiels ne permet pas aux acteurs d'obtenir toutes les réponses souhaitées.

A diverses reprises, ces insuffisances ont également été portées au débit de la Commission nationale coupable selon des intervenants d'avoir considéré ce dossier suffisamment complet pour lancer le débat. L'ensemble de ces interpellations traduit plus sûrement un climat d'hostilité déclaré à l'égard du projet que le souci d'en améliorer les bases de discussion.

Dans le cas d'espèce, la Commission nationale avait, comme nous l'avons mentionné, jugé que le dossier devait fournir des éléments d'information sur divers sujets. Elle a considéré le 25 juillet que tel avait été le cas, puisqu'elle l'a considéré suffisamment complet pour permettre le lancement du débat. Toutefois, à la demande de la CPDP, le maître d'ouvrage a accepté de produire un dossier complémentaire sur la maîtrise des risques. Ce dossier complémentaire comporte une analyse détaillée des notions distinctes de danger et de risque en précisant bien que les « études de danger » ont pour objet d'éviter les risques pour les riverains, en concevant l'installation de telle sorte qu'ils ne soient pas exposés aux dangers présents dans l'installation. Ceux-ci, et leurs limites, sont présentés dans le document, qu'ils soient liés à la basse température, au caractère inflammable du gaz naturel, à l'explosion d'un mélange air-gaz en milieu confiné ou à une vaporisation brutale au contact de l'eau. Mais la question notamment des distances avec les habitations et le groupe scolaire (sans oublier les conditions de son évacuation) et l'incertitude des effets liés à la proximité d'une falaise restent particulièrement présentes à l'esprit de nombre de riverains.

S'il est vrai que les réunions thématiques ont permis d'aborder l'ensemble des aspects du projet et ont suscité de nombreuses réactions exprimées par le jeu des questions-réponses, le recours à Internet ou l'abondante production de cahiers d'acteurs, force est de constater que, quel qu'ait été le sujet à l'ordre du jour, le temps de l'échange avec le public a été occupé de plus en plus par un seul sujet, le risque. Si, comme on l'a dit, le maître d'ouvrage avait été amené à compléter son information initiale à ce sujet, celle-ci n'a pu apaiser les inquiétudes. Du moins la certitude que le maître d'ouvrage se conformerait aux prescriptions qui lui seraient notifiées aurait-elle dû apporter la garantie voulue. Mais cela relevait d'une confiance qui n'est pas venue. A vrai dire, l'expression d'un certain sentiment d'insécurité a fini par l'emporter sur la recherche objective des conditions de la sécurité. Cette référence au « sentiment » d'insécurité suggère la tonalité quelque peu passionnelle qu'a pu prendre le débat public.

Quel bilan peut-on tirer de ce débat ?

Les instruments d'information abondants et ouverts sur tous les aspects de la question ont permis une véritable exploration de la controverse propre à donner un éclairage utile à la décision du maître d'ouvrage. Même si les échanges n'ont pas permis aux positions antagonistes affichées dès le départ de se rapprocher quelque peu, le débat a quand même eu lieu. Les chiffres en témoignent : 35 heures de débat, plus de 3 000 personnes dans les réunions publiques, un site Internet visité à 5 200 reprises, 430 questions écrites, 15 contributions et 21 cahiers d'acteurs.

Le débat a permis à ceux qui le souhaitent de s'informer : 160 000 exemplaires du dépliant de présentation du projet ; 4 000 exemplaires du dossier du maître d'ouvrage ; 170 000 exemplaires de la synthèse du dossier, 2 journaux du débat ; plus de 250 articles de presse. Il a également servi à ce que s'expriment largement et librement les craintes, les attentes et les critiques. Le souhait que cette région se développe en misant sur le tourisme a été clairement exposé et ardemment défendu. Le débat a permis au maître d'ouvrage de toucher du doigt la réalité sociale et économique de cette région.

Si les enjeux essentiels tenant à l'économie nationale et européenne, qui sont rappelés au début de ce bilan et qui, sans les exclure, débordent le cercle des riverains, rencontrent une certaine adhésion, l'opposition au projet est trop évidente pour être contestée. Si le maître d'ouvrage envisage de donner suite à son projet, l'indispensable participation à sa mise en œuvre ne pourra venir que d'une suffisante nouveauté dans sa présentation concernant pour l'essentiel son implantation. Déjà le maître d'ouvrage a démontré son ouverture en ce sens en affirmant qu'il tenait au maintien de la plage et de ses accès.

L'implantation du terminal

Le lieu précis d'implantation du terminal a constitué un enjeu central du débat. Gaz de Normandie s'est engagé à étudier de manière approfondie les diverses hypothèses et à en retenir une pour la demande d'autorisation éventuelle : les deux variantes initialement proposées, l'implantation du terminal en bout de digue, une solution d'implantation intermédiaire. Il s'est engagé à ce que le projet susceptible d'être retenu pour l'obtention de l'autorisation tienne compte de l'impact sur le milieu naturel et de la nécessaire compatibilité avec les activités touristiques, fruits des efforts des collectivités.

La prise en compte des risques

Le maître d'ouvrage a rappelé que la maîtrise des risques industriels est la première condition de réalisation du projet et que son projet ne pourra être mis en œuvre qu'une fois accordées les autorisations administratives en matière de protection de la sécurité, de la santé et de l'environnement. Il s'est engagé à ce que l'étude de danger montre que les dangers liés au GNL sont maîtrisés afin d'éviter tout risque pour les personnes se trouvant à proximité – habitants et utilisateurs de la plage de Saint-Jouin-Bruneval. Une attention toute particulière devra être portée aux éventuels effets de la présence de la falaise.

L'accès à la plage et l'aménagement du site

Cette question a fortement retenu l'attention des populations avoisinantes. L'accès à la plage et son usage doivent, comme Gaz de Normandie s'y est engagé, être pérennisés. Il convient de préciser dans quelles conditions pourra être assurée la compatibilité entre activités nautiques et de loisirs d'une part et activités industrielles de l'autre.

Le maître d'ouvrage a entendu le souhait d'un projet d'aménagement global du site d'Antifer. Au cas où serait donnée suite au projet, il s'est déclaré ouvert en vue d'étudier l'ensemble des usages actuels et envisageables de ce site avec les acteurs concernés. En complément, le maître d'ouvrage, comme il s'y est engagé, devra approfondir avec les acteurs concernés les retombées économiques du projet en particulier en termes d'emploi local et de formation.

Je ne peux que souhaiter, dans la mesure où le maître d'ouvrage donne suite à son projet, que la concertation la plus ouverte soit menée avec la participation de tous sur les préoccupations et inquiétudes exprimées lors du débat.

Rulandes

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
Email : contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr