

BILAN DÉBAT PUBLIC

Nouveau bassin portuaire CAP 2020 Grand Port Maritime de Dunkerque (GPMD)

18 SEPTEMBRE - 22 DÉCEMBRE 2017

dressé par le président
de la Commission nationale
du débat public

LE 22 FÉVRIER 2018

BILAN DÉBAT PUBLIC

CAP 2020 Grand Port Maritime de Dunkerque

18 SEPTEMBRE - 22 DÉCEMBRE 2017

SOMMAIRE

| | |
|---|----|
| INTRODUCTION | 4 |
| LE PROJET SOUMIS À DÉBAT | 6 |
| La solution “Atlantique” : le choix du maître d’ouvrage | 6 |
| LA STRATÉGIE DU PROJET, LARGEMENT SOUTENUE, SOULÈVE NÉANMOINS DES QUESTIONS | 7 |
| Concurrence ou complémentarité entre les ports français ? | 7 |
| Faut-il accorder la priorité à l’accueil des plus grands navires porte-conteneurs ? | 8 |
| L’objectif de reconquête de l’hinterland est-il réaliste ? | 8 |
| Un projet au service de l’industrie dunkerquoise ? | 8 |
| Un investissement rentable ou surdimensionné ? | 9 |
| DEUX CONDITIONS MAJEURES POUR LA RÉUSSITE DU PROJET : INNOVATION DIGITALE ET REPORT MODAL | 10 |
| L’innovation numérique est apparu incontournable pour l’optimisation de la chaîne logistique | 10 |
| Inscrire le report modal dans la durée | 11 |
| UNE PRIORITÉ: MIEUX ÉVALUER LES IMPACTS | 12 |
| La hausse du trafic routier est au cœur des préoccupations | 12 |
| Des précisions attendues sur le volet environnemental | 12 |
| Assurer l’emploi et la formation des habitants du territoire | 13 |
| LE SOUHAIT D’UN NOUVEAU PROJET DE TERRITOIRE | 13 |
| LE DÉROULEMENT DU DÉBAT | 14 |
| Un engagement fort des acteurs locaux en faveur du débat | 14 |
| CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS | 15 |

INTRODUCTION

Saisie le 28 octobre 2016 par le Grand Port Maritime de Dunkerque (GPMD)¹, d'un projet de développement du bassin portuaire accueillant les navires porte-conteneurs, baptisé "CAP 2020", la Commission nationale du débat public (CNDP) a décidé le 7 décembre 2016 d'organiser elle-même un débat public et d'en confier l'animation à une commission particulière.

La Commission a en effet considéré que :

- le projet est d'intérêt national ;
- les enjeux socio-économiques qui s'y attachent sont importants pour le développement du trafic conteneur ;
- quelle que soit la solution envisagée, les impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire sont significatifs.

Le 4 janvier 2017, la CNDP a désigné Monsieur Jacques ARCHIMBAUD, président de la commission particulière du débat public (CPDP).

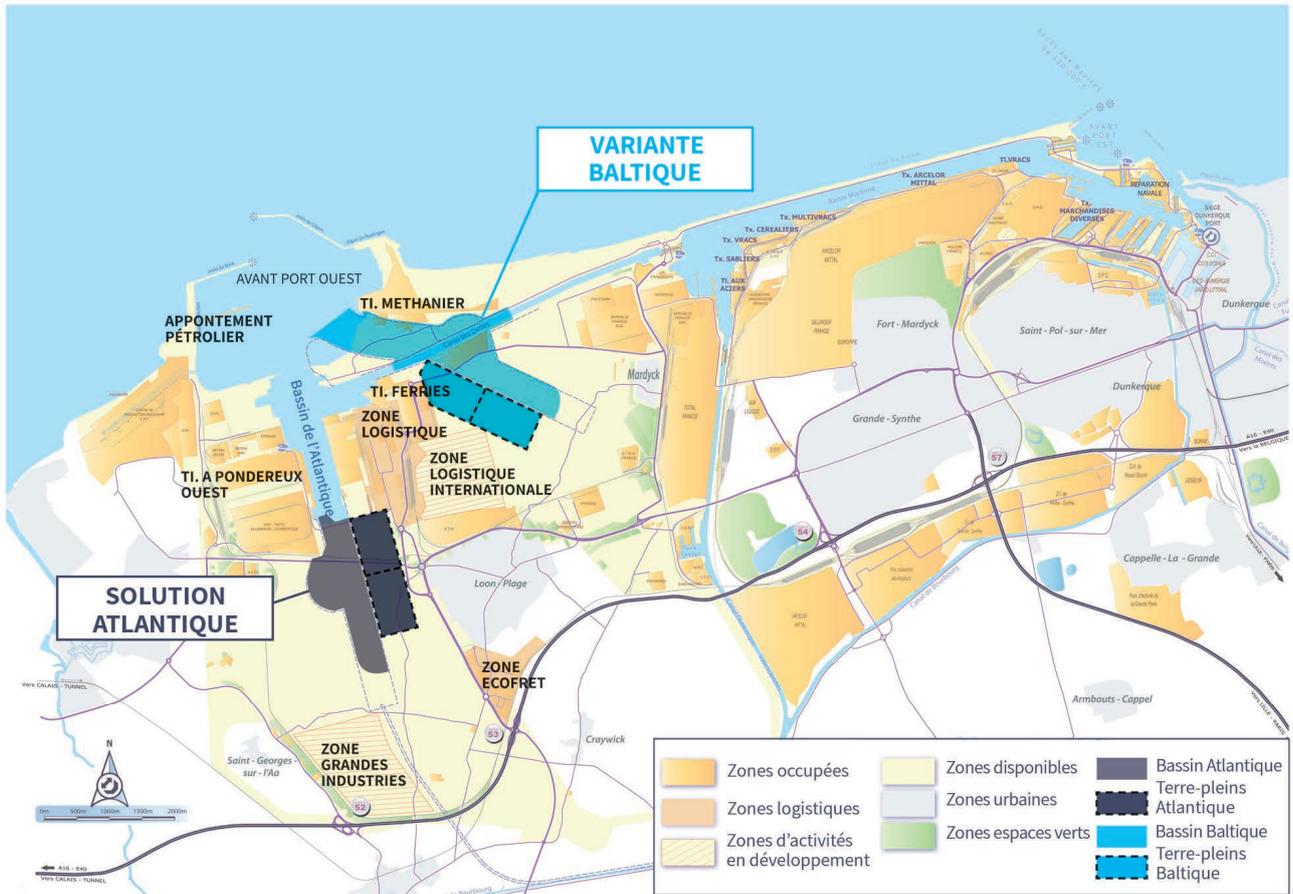
Sur proposition de ce dernier, elle a, le 5 avril 2017, désigné en tant que membres de la CPDP : M^{me} Marie-Claire EUSTACHE, M^{me} Isabelle HAREL-DUTIROU, M. Jérôme LAURENT, M. Philippe MARLAND, M. Jim SCHEERS, M^{me} Barbara SERRANO, M^{me} Dominique SIMON.

Le 26 juillet 2017, elle a considéré le dossier du maître d'ouvrage comme suffisamment complet pour être soumis au débat public. Le 6 septembre 2017, la CNDP a fixé le calendrier du débat entre le 18 septembre 2017 et le 22 décembre 2017, et en a approuvé les modalités d'organisation.

¹ Établissement public géré comme un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC), sous la tutelle de la Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, sous l'autorité du ministre de la Transition écologique et solidaire.

PROJET CAP 2020

Schéma de principe de la solution Atlantique et de la variante Baltique (source : Dunkerque Port)



LE PROJET SOUMIS À DÉBAT

Le projet CAP 2020 de nouveau bassin maritime à Dunkerque vise à développer, d'une part, les capacités d'accueil des navires porte-conteneurs et, d'autre part, les infrastructures de traitement des conteneurs. Aujourd'hui, le port peut accueillir un grand navire porte-conteneur. Les travaux d'extension en cours sur le quai de Flandres permettront d'en accueillir un deuxième d'ici la fin de l'année. L'objectif de CAP 2020 est de pouvoir accueillir quatre grands navires porte-conteneurs en plus.

Le projet repose sur un choix stratégique porté par le Grand Port Maritime de Dunkerque (GPMD). Il matérialise une volonté ancienne d'agrandissement comme en témoigne la mobilisation des acteurs économiques et portuaires pendant le débat public.

Troisième port de France, le GPMD est situé à 90 minutes de la "Nothorn range", la Rangée Nord² qui s'étend du Havre à Hambourg. S'il se caractérise par une grande diversité de produits traités (vrac liquide, vrac solide, conteneurs, roulier³), le port est traditionnellement spécialisé sur les ressources en énergie, et plus généralement sur la filière du vrac sec. La filière conteneur se développe fortement : le trafic de conteneurs devrait, selon les prévisions du GPMD, doubler d'ici 2030 dans la Rangée Nord. Pour le maître d'ouvrage, le développement de la filière conteneur constitue une opportunité d'investissement à long terme.

Le projet CAP 2020 s'inscrit dans les objectifs fixés par l'Union européenne en matière de développement des interconnexions avec le réseau transeuropéen de transport (programme RTE-T)⁴. Le GPMD dispose par ailleurs de 3 000 hectares de terrain aménageable en accord avec les schémas locaux d'urbanisme et de protection de l'environnement. L'ambition du maître d'ouvrage est de faire de CAP 2020 un projet de territoire visant à étendre l'hinterland⁵ dunkerquois dans la région des Hauts-de-France et au-delà vers le Grand Est. Il s'agit d'un des principaux projets de développement de la région qui s'appuie notamment sur l'alliance des ports des Hauts-de-France, Norlink Ports.

Ce projet intervient dans un contexte marqué par un taux de chômage élevé dans le Dunkerquois, dû à une forte désindustrialisation. Selon les estimations du maître d'ouvrage, il devrait permettre de créer 16 000 emplois pérennes directs ou indirects. Le port est moins qu'auparavant au cœur du quotidien des dunkerquois. De ce fait, les citoyens avaient une connaissance assez sommaire du projet au lancement du débat.

La solution "Atlantique" : le choix du maître d'ouvrage

Deux options ont été étudiées dans le cadre de ce projet. Si le choix du GPMD s'est porté dès 2016 sur la solution "Atlantique", la variante "Baltique" a néanmoins été soumise au débat. La solution Atlantique prévoit la réalisation d'un nouveau bassin pour la filière conteneur au Port Ouest, de 2 000 mètres de quai et de terre-plein supplémentaires et de 350 hectares (ha) de zones logistiques.

La variante Baltique, localisée à l'est du port, prévoit l'aménagement d'un nouveau chenal et d'un nouveau bassin. Le coût du projet est estimé à 689 millions d'euros pour la solution Atlantique, et à 829 millions d'euros dans sa variante Baltique.

Le maître d'ouvrage a affiché clairement sa préférence pour la solution Atlantique. L'exposé de l'option Baltique aurait pu être plus équilibré.

² La "Northern Range" est la deuxième façade maritime du monde. Elle accueille la moitié du trafic portuaire de l'Union européenne et dispose d'un riche hinterland.

³ Navire de charge dont les marchandises sont manutentionnées par roulage en utilisant des camions et remorques, qui demeurent à bord pendant la traversée.

⁴ Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) vise à concrétiser deux grands objectifs de l'Union européenne (UE) – le bon fonctionnement du marché intérieur et le renforcement de la cohésion économique et sociale – par la concrétisation d'un éventail d'objectifs spécifiques aux transports, à la mobilité et au trafic.

⁵ L'hinterland désigne la zone d'influence et d'attraction économique d'un port.

La solution Atlantique aurait plus d'impact pour les habitants des communes de Gravelines et de Loon-Plage. Elle bénéficierait moins à la filière vrac et aux usines d'Arcelor Mittal qui se situent à proximité de la variante Baltique. L'industriel, pourvoyeur de 6 000 emplois, a néanmoins apporté son soutien à la solution Atlantique aux motifs qu'elle est "plus responsable économiquement" et qu'elle ne sacrifie pas ses perspectives d'avenir. Moins onéreuse, moins impactante pour l'environnement mais aussi plus accessible techniquement, la variante Atlantique a suscité l'approbation de l'ensemble des acteurs favorables au projet⁶. Les associations de protection de l'environnement ont souligné que le projet Baltique est "de loin, celui dont l'impact serait le plus néfaste pour la biodiversité"⁷. Elles ne donnent pas un blanc-seing à la solution Atlantique pour autant, car elle est elle-même porteuse d'enjeux écologiques importants. Enfin, certains mettent en garde contre le risque d'hypothéquer prématurément l'avenir du vrac. La solution Baltique lui serait, disent-ils, plus favorable.

LA STRATÉGIE DU PROJET, LARGEMENT SOUTENUE, SOULÈVE NÉANMOINS DES QUESTIONS

Il ressort du débat public que le choix stratégique du port, le développement de la filière conteneur, est largement soutenu par les acteurs économiques du territoire et les collectivités territoriales, et accepté par le public. Cette stratégie a suscité un grand nombre de questions et d'avis ouvrant des débats plus larges. Les opposants se sont également fait entendre.

"L'heure est à la décroissance", lance un participant. Certains rejettent la mondialisation, dont le transport par conteneurs est l'un des piliers. Ils s'opposent au modèle de société qui lui est associé. Les politiques de développement devraient, selon eux, favoriser les circuits courts, la relocalisation des activités et plus largement la lutte contre le dérèglement climatique. "Je ne peux pas faire le débat de la mondialisation... Ce n'est pas ce qui m'a été demandé" a répondu le maître d'ouvrage. Une partie du public a néanmoins soulevé une question de fond qui dépasse le projet lui-même : quel modèle de société? Quel choix de civilisation?

Concurrence ou complémentarité entre les ports français?

Cette question apparaît sous-jacente au débat. Deux oppositions catégoriques au projet viennent d'acteurs économiques de Normandie et d'Île-de-France : Paris Seine Normandie et Logistique Seine Normandie. Selon eux, le projet CAP 2020 est en concurrence directe avec la stratégie du groupement d'intérêt économique HAROPA⁸, qui réunit les ports de Paris, Rouen et Le Havre. Ces acteurs demandent la mise en place d'un schéma de gouvernance qui associe l'État, les collectivités territoriales et les acteurs privés.

Les experts qui se sont exprimés ont insisté sur la situation de très forte concurrence entre les ports à l'échelle des territoires mais aussi au niveau national, rappelant qu'aucun d'entre eux n'a l'exclusivité de son hinterland.

Il n'en demeure pas moins que pour certains participants, le projet pourrait affaiblir Le Havre plus qu'il ne servirait Dunkerque, et deviendrait dommageable aux intérêts français dans leur ensemble.

En cas de poursuite du projet CAP 2020, il semble nécessaire que l'État apporte une clarification aux acteurs du secteur sur les conditions de complémentarité entre ces différents projets.

⁶ Notamment Dunkerque LNG (terminal méthanier de gaz liquéfié), l'Association des consignataires et agents maritimes, l'Union Maritime et Commerciale (UMC), la Chambre de Commerce et d'Industrie Littoral Hauts-de-France.

⁷ Cahier d'acteur n°24, association Le Clipon.

⁸ Créé en 2012, HAROPA a pour objectif de former un système portuaire de dimension européenne dans le domaine de l'industrie, de la logistique et du tourisme.

Faut-il accorder la priorité à l'accueil des plus grands navires porte-conteneurs ?

Cette priorité a fait consensus auprès des acteurs économiques comme en attestent les cahiers d'acteurs. En réalisant un bassin en mesure d'accueillir les plus gros porte-conteneurs à 16.5 m de tirant d'eau⁹, le projet CAP 2020 permettrait au GPMD de ne pas limiter ses activités aux feedering¹⁰.

Les interventions pendant le débat ont rappelé l'interaction entre transport maritime et mondialisation. En 1950, un peu plus de 500 millions de tonnes de marchandises par an transitaient par voie maritime. Aujourd'hui, plus de 10 milliards de tonnes sont transportées chaque année grâce à une massification toujours plus intense. Les armateurs se regroupent dans des alliances de moins en moins nombreuses et recourent à des navires de plus en plus grands. Pour beaucoup d'acteurs, cette stratégie favorise le choix des grands ports du Benelux, au détriment de Dunkerque et du Havre. Le point de vue des armateurs, grands absents des échanges, aurait enrichi le débat public.

Certains experts ont apporté un éclairage différent. Ils distinguent les grands ports qui sont des portes d'entrées continentales, comme Rotterdam et Anvers, des autres ports comme Dunkerque. Plutôt que de vouloir concurrencer les grands ports, ils recommandent de développer l'activité de transbordement pour devenir un "grand port de feeder". Tous mettent l'accent sur la logistique numérique et la notion de "port intelligent" ou "port connecté". Dans sa décision qui fera suite au débat, le maître d'ouvrage devra justifier le choix de ne pas axer le développement du port de Dunkerque sur la "spécialisation intelligente" et sur les activités de feedering générées par la filière conteneur.

L'objectif de reconquête de l'hinterland est-il réaliste ?

En optimisant son hinterland, le port pourrait augmenter ses capacités de traitement de conteneurs tout en dynamisant le tissu industriel local dans une logique d'économie circulaire. Tous les participants ont reconnu que les réserves foncières dont dispose le GPMD sont un atout majeur pour le projet.

Les qualités des connexions multimodales entre le port et son hinterland ont néanmoins fait débat. Autoroutes saturées, voies ferroviaires et canaux vétustes, faiblesse des services associés : les participants ont insisté sur les investissements à prévoir et leur coût pour les territoires.

La qualité de service et la politique commerciale sont des enjeux essentiels dans le cadre de la reconquête de l'hinterland. Fluidité des marchandises, capacité d'accueil et de stockage, optimisation de la chaîne logistique: la qualité de service offerte par le port pour attirer de nouveaux clients a été au cœur des débats. Dans un contexte d'évolution technologique et de forte concurrence dans la Rangée Nord, l'enjeu est majeur, d'autant que la puissance commerciale des ports du Benelux fait référence. "Laboratoire de la politique portuaire nationale" selon la ville de Dunkerque¹¹, les atouts du port ont été mis en avant, en particulier la fiabilité, le développement de spécialisations marchandises et de politiques innovantes. Toutefois, les acteurs portuaires et économiques ont rappelé que le projet CAP 2020 doit s'accompagner d'un vaste programme en faveur de la diversification et de la qualité de services.

Un projet au service de l'industrie dunkerquoise ?

La forte présence de l'industrie, souhaitée et entretenue à la fois par les acteurs industriels et par la majorité des citoyens, constitue une importante caractéristique du territoire.

⁹ Aujourd'hui en Europe, seuls les ports de Rotterdam et Felixstow peuvent accueillir cette catégorie de navires.

¹⁰ Transbordement entre grands navires de ligne, qui font escale dans un nombre limité de ports, et plus petits navires qui acheminent les marchandises vers des ports de plus petite taille que les armateurs ne desservent pas en ligne directe.

¹¹ Cahier d'acteur n°43.

Dans un contexte de crise depuis les années 2000, la priorité est le développement économique et le maintien de l'emploi. Les secteurs d'activité en perte d'emplois au niveau national sont majoritaires sur le territoire: fabrication de produits métalliques, sidérurgie, industrie chimique, activités pétrolières. L'annonce de la fermeture de la raffinerie des Flandres en 2009 a été vécue comme un traumatisme. La fragilité de cet écosystème est ancienne. Déjà en 1975, pendant un colloque sur les mutations économiques de la région, les chercheurs du CRSH¹² s'interrogeaient: "Dunkerque, un colosse aux pieds d'argile?". Cette expression a été reprise par le directeur de l'observatoire de l'AGUR¹³ au cours du débat. Deux indicateurs ont été mis en avant: 1 % des entreprises implantées localement concentre 44 % des emplois, 44,7 % des salariés sont employés par des groupes étrangers faisant peser un risque de délocalisation. À cela s'ajoute un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale.

"Les conteneurs sont-ils réellement une filière d'avenir ?" s'interroge un citoyen¹⁴. Aujourd'hui, les activités au service de l'industrie locale sont majoritairement celles du vrac solide et du roulier. Pour le maître d'ouvrage et les acteurs économiques, c'est une forme de fragilité.

Depuis l'inauguration du terminal méthanier de Dunkerque en janvier 2017, le port développe la filière du vrac liquide. Le projet CAP 2020 permettrait de renforcer l'activité conteneur. Plus largement, il serait l'aboutissement de la stratégie de diversification des trafics chère au GPMD. Le renforcement des filières vrac et conteneur, loin de se concurrencer, permettraient de soutenir l'industrie du Nord de la France.

Le GPMD a également pour objectif de capter une part de marché qui lui échappe aujourd'hui, notamment celle des sites industriels du territoire qui travaillent avec d'autres ports. C'est le cas de l'usine BASF¹⁵ et, pour partie, de l'activité export des usines Arcelor de Dunkerque et Montataire. Favorables au projet, ces acteurs ont néanmoins insisté sur trois mesures qui conditionnent leur collaboration avec le port: la mise en œuvre du report multimodal en particulier sur le plan ferroviaire, le développement des zones de stockage, enfin le transport rapide et flexible des petits volumes.

Un investissement rentable ou surdimensionné ?

La justification de l'investissement repose sur les perspectives de croissance du trafic de conteneurs au niveau mondial. Lors de l'audition du 7 novembre, un expert de l'IFFSTAR¹⁶ a mis en garde le maître d'ouvrage sur les risques de surdimensionnement du projet. Certains signes devraient inciter à une certaine prudence : ralentissement économique en Asie orientale, vieillissement de la population en Europe, tendances isolationnistes aux États-Unis, terminaux en surcapacités comme ceux de la Rangée Nord avec 60 millions d'EVP¹⁷ disponibles pour un trafic de 35 millions. Pour les associations de défense de l'environnement, le projet est également surdimensionné au regard des impacts sur l'environnement et le cadre de vie.

Le maître d'ouvrage indique qu'il s'est fondé sur des prévisions "plutôt prudentielles" en comparaison de cinq autres études réalisées entre 2009 et 2014. Or, les prévisions présentées en annexe du dossier du maître d'ouvrage¹⁸ révèlent que celles retenues par le GPMD, à travers le cabinet SYSTRA, sont supérieures à celle des trois études les plus récentes et inférieures aux deux études les plus anciennes parues en 2009 et 2010¹⁹.

Par ailleurs, le projet "CAP 2020" repose sur un phasage en deux temps. Si la réalisation des travaux de la première phase confirme les projections de développement, alors la seconde phase de travaux sera enclenchée. L'ensemble des participants au débat a salué cette initiative.

¹² Conseil de recherches en sciences humaines.

¹³ Audition de l'AGUR, l'agence d'urbanisme Flandre-Dunkerque, le 24 octobre 2017.

¹⁴ Question n°27.

¹⁵ Groupe leader du secteur de la chimie.

¹⁶ L'Institut français des sciences et technologies des transports, de l'aménagement et des réseaux.

¹⁷ "Équivalent vingt pieds".

¹⁸ Dossier du maître d'ouvrage, annexes page 37.

¹⁹ Des dates qui ne permettent pas de prendre en compte les retombées de la crise de 2008.

De façon générale, les résultats des calculs de rentabilité financière du projet ont été peu contestés pendant le débat.

Dans le dossier du maître d'ouvrage, le GPMD présente les données suivantes: une rentabilité socio-économique (TRI) de 10 %, supérieure au taux de 4 % préconisé par l'État sur ce type de projet, une valeur actuelle nette (VAN) de plus de 1 milliards d'euros, un équilibre socio-économique atteint en moins de 20 ans²⁰.

Quelques questions ont porté sur les coûts et le financement. "Qui va payer?" s'interrogent plusieurs citoyens. Certains se demandent également si l'ensemble des coûts associés au projet ont été pris en compte, notamment ceux qui relèveraient d'autres maîtres d'ouvrage (voies ferrées, routes, voies navigables). Le GPMD a rappelé que sa part d'investissement concerne les travaux d'infrastructures et de bassin. Les investissements pour les équipements des terminaux et des superstructures sont pris en charge par ses exploitants privés. En plus de la mobilisation de ses fonds propres, le GPMD pourrait bénéficier de financements de l'État et des collectivités et de fonds européens.

Au-delà du projet industriel qui permettrait de créer des emplois et profiterait à l'économie du Nord de la France, le GPMD a souligné que la création de valeur ajoutée du projet se traduirait par des recettes fiscales importantes pour les collectivités²¹ rappelant que le terminal méthanier a rapporté plus de 4 millions d'euros de taxes foncières en 2017.

DEUX CONDITIONS MAJEURES POUR LA RÉUSSITE DU PROJET : INNOVATION DIGITALE ET REPORT MODAL

L'innovation numérique est apparue incontournable pour l'optimisation de la chaîne logistique

"Les investissements privés prennent en compte les développements en matière de digitalisation et d'offre de service. Comment le port de Dunkerque réfléchit-il à ces sujets?", "Quel sera le port de demain ?"... Les acteurs portuaires et de nombreux participants ont insisté sur l'indispensable prise en compte des évolutions technologiques ; d'une part dans le domaine portuaire et d'autre part dans celui de la logistique.

Libération et exploitation des données, automatisation, robotisation ou encore conteneurs connectés : ces évolutions constituent à la fois une opportunité et une condition de réussite essentielle du projet. Les acteurs économiques ont mis l'accent sur ces enjeux, aussi bien dans leurs cahiers d'acteurs que pendant les rencontres publiques.

Temps fort du débat, les focus groupes ont permis de réunir et d'auditionner les acteurs du numérique et de la logistique. "Il y a une collection d'opportunités (...) qu'il faut tout simplement saisir" a souligné le directeur du Pôle d'excellence Euralogistic pendant son audition²². Düsseldorf, Hambourg, Rotterdam, qualifiés de "ports intelligents" ou "ports connectés" ont été cités en exemple. Les échanges ont ouvert un nouveau débat sur l'innovation en matière de services et de technologies.

Il apparaît que l'ensemble des industriels doit y être associés pour réfléchir notamment aux enjeux de circulation, d'économie circulaire, de gestion des risques, d'emplois et de formation.

²⁰ Page 67 du Dossier du maître d'ouvrage.

²¹ Avec notamment la contribution économique territoriale et la taxe sur le foncier des entreprises.

²² Audition du 24 octobre 2017.

S'agissant des nouvelles technologies sur les terminaux à conteneurs, la réponse viendra des opérateurs. Si le projet est maintenu, le GPMD a précisé qu'il travaillera sur ces questions avec le Conseil de développement du Port. Pour les innovations relatives à la circulation des informations et des marchandises, l'accent a été mis sur l'amélioration du suivi en temps réel de la localisation des conteneurs. L'usage de nouveaux conteneurs "clipsables", connectés et modulables, est également préconisé. Pendant les focus groupes, les échanges ont porté de façon plus large sur la mise en œuvre de "l'Internet physique". L'idée, lancée par plusieurs chercheurs, est d'appliquer les principes, protocoles et architectures du réseau Internet, non pas à des flux d'information, mais à des flux physiques.

Plus globalement, c'est la nécessité de mettre en place une stratégie territoriale digitale qui ressort des échanges. L'arrière-pensée commerciale, les instituts d'innovations et de recherches, la société civile, les entreprises et les start-up : tous doivent être mobilisés dans le cadre d'une réflexion partagée. Les acteurs économiques et portuaires ont invité le maître d'ouvrage à s'inspirer de démarches existantes : les États généraux de l'emploi ou encore les Instituts de recherche sur lesquels se sont appuyés les ports d'Anvers et de Rotterdam. Des démarches ont été lancées (groupe de travail et ateliers d'innovation); elles devront être renforcées en cas de poursuite du projet.

Le GPMD a souligné qu'il existe déjà une offre digitale à Dunkerque. Conscient des enjeux, il présente CAP 2020 à la fois comme un projet d'infrastructure et de service. Le maître d'ouvrage compte également sur l'innovation et la recherche en matière de transports routiers et plus globalement de réduction de l'impact carbone.

Inscrire le report modal dans la durée

Les capacités de report modal du projet ont fait l'objet de nombreuses questions et de discussions très vives. Le projet constituerait, selon le maître d'ouvrage, "une opportunité pour renforcer l'offre de multimodalité et permettrait de faire passer la part routière de 80% à 49% à l'échéance 2035, principalement au profit du mode ferroviaire"²³.

Des doutes ont été exprimés pendant le débat : d'une part, sur les capacités effectives de report, et, d'autre part, sur l'état des infrastructures ferroviaires existantes. Les participants sont sceptiques quant à la réalité d'un transfert du flux routier vers le ferroviaire et le fluvial. Leurs craintes se nourrissent notamment de l'exigence de remise à niveau des infrastructures concernées. Certains acteurs, comme l'Union Maritime et Commerciale (UMC) et la Chambre de Commerce et d'Industrie Littoral Hauts-de-France, se veulent plus rassurants. Ils estiment que l'offre multimodale est variée, solide, et pourra être optimisée.

Les citoyens attendent vivement un investissement fort de tous les acteurs, notamment l'État et les autorités locales, sur des sujets qui dépassent largement l'extension des quais.

À ce titre, la CPDP a émis deux propositions :

- La publication d'un document écrit précisant l'état des infrastructures et des services ferroviaires existants. Il pourrait ainsi répondre aux objectifs de report modal fixés par le projet.
- La conduite d'une expertise indépendante pour vérifier si les infrastructures fluviales, en priorité sur le domaine portuaire, permettent de répondre aux objectifs de report modal.

²³ Dossier du maître d'ouvrage, page 75.

UNE PRIORITÉ: MIEUX ÉVALUER LES IMPACTS

La hausse du trafic routier est au cœur des préoccupations

1 100 poids lourds supplémentaires par jour et par sens sont annoncés par le Grand Port Maritime de Dunkerque. Les habitants se sont montrés d'autant plus inquiets que les infrastructures actuelles sont déjà perçues comme très congestionnées et accidentogènes, en particulier sur les autoroutes A16 et A25. "Est-ce que le projet aura des impacts sur la circulation car aujourd'hui, je n'ose plus rentrer en cœur de ville [Dunkerque] en raison de la densité de circulation ?" interroge une citoyenne²⁴. Des incertitudes ont été relevées sur les estimations d'augmentation du trafic. Selon les estimations du maître d'ouvrage, l'augmentation du trafic routier à horizon 2035 ne représenterait pas plus de 2% du trafic de référence. Le chiffre a été contesté par certains acteurs qui y ont vu "une manipulation pour masquer la réalité, à savoir la multiplication par cinq du nombre de camions sur nos routes"²⁵. La DREAL²⁶, auditionnée en qualité d'expert, s'est déclarée incapable de fournir un chiffre précis.

Pour limiter les conséquences du trafic routier, le GPMD propose de répartir les flux 7j/7, 24h/24 ; une proposition retenue, selon lui, par les gestionnaires de réseaux.

Des précisions attendues sur le volet environnemental

D'après le maître d'ouvrage, soutenu par le milieu portuaire et divers acteurs économiques²⁷, le projet serait respectueux de l'environnement car il permettrait de concrétiser le Schéma Directeur du Patrimoine Naturel (SDPN), qui "vise à mener une politique responsable d'aménageur et de gestionnaire de milieux naturels, tout en améliorant et en partageant la connaissance des milieux naturels". Cet enthousiasme n'est toutefois pas partagé par les acteurs de l'environnement, les villes de Gravelines et de Grande-Synthe, et certains riverains. Ils rappellent que le projet n'est pas pris en compte dans le Plan Climat Air Energie Territorial²⁸.

Ils mettent aussi en garde contre les nuisances sonores et les risques pour la santé liés à la hausse du trafic routier et maritime (augmentation des gaz à effet de serre). Ils craignent enfin que les risques environnementaux soient sous-évalués, en particulier les effets potentiels du projet sur le patrimoine, la biodiversité et la ressource en eau.

Il y a de fortes attentes sur les mesures pour limiter les risques occasionnés par les travaux et l'exploitation du site sur la qualité de l'eau côtière. Des précisions sont également demandées sur la prévention et le traitement d'éventuels accidents liés au transport par conteneurs de substances dangereuses ou incertaines.

Les acteurs associatifs ont néanmoins reconnu que le dossier du maître d'ouvrage contenait des informations utiles, à partir desquelles le Schéma Directeur du Patrimoine Naturel a été dressé. Ils souhaitent désormais participer à la rédaction des mesures compensatoires (ERC "Éviter, réduire, compenser") afin de les rendre plus ambitieuses.

²⁴ Question n°28.

²⁵ Cahier d'acteur de l'union locale CGT de Dunkerque.

²⁶ Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement.

²⁷ Notamment l'UMC, Propeller Club, MEDEF, Conforama.

²⁸ Projet territorial de développement durable dont la finalité est la lutte contre le changement climatique et l'adaptation du territoire.

Assurer l'emploi et la formation des habitants du territoire

L'emploi est un sujet capital dans la région. Le projet du port a globalement été perçu comme une chance, à tel point que des riverains considèrent qu' "à partir du moment où il existe des emplois à la clef, pas de problème, le reste est accessoire"²⁹. L'industrie demeure presque indissociable des emplois dans les consciences collectives. Des demandes de précision ont été formulées autour des promesses de 16 000 nouveaux postes. Le GPMD a répondu à ces interrogations en indiquant que les estimations provenaient également d'une série d'études réalisées par la CCI.

Les professionnels se sont montrés soucieux de la qualité et de l'attractivité des postes à pourvoir. La manutention et la logistique connaissent des taux d'accidents et de maladies professionnelles plus élevés que la moyenne des autres secteurs. Pour redonner de l'attractivité aux postes, plusieurs acteurs³⁰ ont insisté sur l'importance de la formation et des possibilités d'évolution de carrière. "Les voitures, les trains et même les bus roulent déjà sans chauffeur aujourd'hui. Demain y aura-t-il encore des dockers, des grutiers [...] dans les entrepôts ?"³¹ Compte tenu de la tendance à l'automatisation du marché, certains s'interrogent sur la fiabilité des projections d'emplois à horizon 2030. Une crainte a également été exprimée : l'arrivée de travailleurs détachés qui feraient concurrence aux travailleurs locaux.

Des propositions ont été faites en matière de formation, notamment la réalisation d'une étude comparative avec d'autres ports européens et la production d'un catalogue des métiers portuaires et des formations afférentes.

LE SOUHAIT D'UN NOUVEAU PROJET DE TERRITOIRE

En prévoyant d'intensifier le déploiement d'activités dans la partie ouest du port, le projet s'inscrit dans la continuité du glissement historique et géographique depuis l'est. Certains habitants de Dunkerque regrettent que le port délaisse la partie est dite "historique".

Les habitants ont manifesté un attachement émotionnel au port pendant le débat. Le GPMD a rappelé qu'il prévoit la création d'un "Port-Center", un espace culturel visant à renouer des liens entre les habitants et le port. Le débat a montré la nécessité d'intégrer le développement portuaire à une réflexion plus vaste, intégrant le territoire tout entier.

Une mise en cohérence des documents de planification est également nécessaire. Les acteurs du territoire se sont mobilisés pendant le débat, notamment à travers les cahiers d'acteurs, pour lancer une réflexion commune sur le développement du territoire, la mobilité et l'attractivité résidentielle de ces communes. Une réflexion pourrait être lancée rapidement en lien avec le Schéma de cohérence territoriale (ScoT) et le PLUi³².

Les riverains du projet, en particulier ceux de Loon-Plage et Gravelines, s'interrogent sur la réorganisation du territoire et les impacts sur leur mode de vie. Ils craignent que le projet engendre ou accentue une coupure territoriale, matérialisée par le projet de déviation de la D601 au Sud. Selon certains d'entre eux, cet étalement portuaire serait source d' "enclavement". Les habitants des communes de Gravelines, Grande-Synthe, Mardyck et Loon-Plage sont également très attachés à l'accès à la mer et redoutent une réduction de l'espace littoral. Les différentes associations liées à la pratique des loisirs de bord de mer³³ réclament des compensations.

²⁹ Débat mobile à Dunkerque le 28 octobre 2017.

³⁰ Notamment un sociologue du travail à l'université de Marne-La-Vallée, lors de son audition.

³¹ Cahier d'acteur de la ville de Grande Synthe.

³² Plan local d'urbanisme intercommunal.

³³ Plaisance, pêche, chasse, motocross, ballades à pied, etc.

La question de l'impact paysager a également été sensible pendant le débat. La pollution visuelle induite par l'avancée profonde de navires de grande hauteur dans le territoire pourrait avoir des conséquences négatives sur la valeur du foncier.

Les espaces agricoles dans l'emprise du port occupent environ 1 700 hectares de terres exploitées sous forme de convention d'occupations annuelles. La Chambre d'agriculture a alerté le GPMD sur l'impact économique qu'aurait ce projet.

LE DÉROULEMENT DU DÉBAT

Un engagement fort des acteurs locaux en faveur du débat

Le débat public a débuté dans un contexte peu favorable à la mobilisation des citoyens. Au bilan mitigé d'un précédent débat public sur ce territoire³⁴ s'ajoutait une certaine méconnaissance du projet par les citoyens. Des travaux avaient lieu sur le port pendant toute la durée du débat, entraînant une incompréhension sur l'état d'avancement du projet CAP 2020. La CPDP est néanmoins parvenue à intéresser les citoyens au projet du port en diversifiant ses méthodes. De leur côté, le GPMD et les différents acteurs du territoire se sont considérablement impliqués dans le débat : présence aux rencontres publiques, rédaction de cahiers d'acteurs, relais pour la communication du débat, etc. En revanche, la CPDP souligne la participation plus faible des armateurs, ainsi que des services de l'État, de la région et du département.

Une journée préparatoire du débat réunissant 200 personnes a été organisée. Dans la même logique, une centaine de personnes a été auditionnée par la commission afin de recueillir le point de vue de tous les acteurs majeurs du territoire, mais également de n'omettre aucun des enjeux du projet.

Quatre réunions publiques ont eu lieu. La CPDP a tenu à diversifier les formes de réunions en organisant 25 débats mobiles afin d'impliquer davantage de personnes, y compris issues de groupes sociaux habituellement éloignés des réunions publiques. Plus de 2 500 avis sur le projet ont été récoltés par ce biais. En utilisant, au cours des débats mobiles, une carte géante du port présentant le projet, la commission a permis aux citoyens de mieux se projeter. Cette méthode a rencontré un succès notable et a contribué à susciter l'intérêt des citoyens pour le débat.

De nombreuses réunions plus ciblées ont été organisées. Les jeunes ont bénéficié de trois réunions dédiées : un premier débat organisé à l'Université Littoral-Côte-d'Opale (ULCO) à Dunkerque, un deuxième événement mobilisant 25 volontaires en service civique auprès d'Unis-Cité Dunkerque ; enfin un débat avec les jeunes de la Mission locale des rives de l'Aa et de la Colme. Des focus groupes ont également eu lieu, rassemblant successivement acteurs portuaires, entreprises de l'hinterland, industries du port, syndicats de salariés, associations de protection de l'environnement, entreprises du Dunkerquois, acteurs du numérique, usagers du littoral et agriculteurs du Dunkerquois. La CPDP a auditionné une vingtaine d'experts, dont elle a filmé et mis en ligne les contributions, afin que les citoyens et le maître d'ouvrage y aient accès.

La CPDP a recueilli 1 272 réponses au questionnaire relatif au projet qu'elle a diffusé pendant le débat. Les réponses ont été recueillies en grande majorité pendant les débats mobiles ; elles reflètent globalement les conclusions du débat. Il en ressort qu'une très nette majorité des répondants approuvent le projet et son orientation stratégique, c'est-à-dire le développement de la filière conteneur. Cette adhésion s'accompagne néanmoins de réserves sur les prévisions de trafic du port et, plus encore, sur les prévisions d'emplois. Les impacts du projet sur l'environnement soulèvent des inquiétudes.

³⁴ Débat public sur le projet de construction d'un terminal méthanier à Dunkerque organisé de septembre à décembre 2007.

Dans l'ensemble, les citoyens se sont montrés satisfaits du déroulement du débat et des méthodes utilisées, notamment les réunions organisées sous la forme du "parlement anglais"³⁵ qui ont facilité la prise de parole et les échanges.

Rappelons que le bilan de la participation fait état de 2 200 participants aux 71 rencontres publiques, 6 050 visiteurs uniques sur le site Internet, 200 avis et 103 questions posées sur la plateforme participative, 54 cahiers d'acteurs, 14 contributions, 253 abonnés Facebook et 201 followers sur Twitter.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Les échanges se sont globalement déroulés sans difficulté et tous les enjeux du projet ont été abordés. Le débat n'a pas conduit à une remise en question des caractéristiques du projet mais il a été propositionnel en matière de gouvernance.

Les enjeux globaux ont été largement débattus : transport maritime, marché du conteneur, emploi et formation, avenir de l'industrie, ou encore connexions intermodales. Les conséquences du projet sur le quotidien des citoyens ont été au cœur des échanges : cadre de vie, environnement, circulation routière dans l'agglomération, possibles nuisances pour les riverains, agriculture locale ou encore accès au littoral.

Au terme de ce débat, la CPDP a formulé trois principales recommandations auxquelles je souhaite m'associer, dans l'hypothèse de la poursuite du projet :

- La prise en compte des propositions issues du débat public. Le GPMD aurait tout intérêt à intégrer ces propositions aux orientations stratégiques du projet "CAP 2020". Pendant les assises de la marine en novembre dernier, le premier ministre a déclaré que "Dunkerque (...) doit devenir notre tête de pont sur l'axe Nord, en se coordonnant, bien sûr, avec les ports proches". Dans un contexte de forte compétition mondiale, un niveau de services portuaires et logistiques de très haut niveau est essentiel.
- La mise à disposition d'un lieu d'échange et de dialogue avec la population. Les habitants attendent d'être associés à chaque étape de l'élaboration du projet, d'autant qu'il touche à tous les aspects de leur vie quotidienne.
- Enfin, la fédération des grands acteurs locaux et régionaux pour accompagner et promouvoir le projet. Un projet de cette importance interroge le modèle de développement du territoire. Il impose la mobilisation des acteurs dans son ensemble sous l'égide du préfet de région, de la région Hauts-de-France et de la Communauté urbaine de Dunkerque.

Ce bilan sera rendu public avant la fin du délai de deux mois suivant la clôture du débat. Le maître d'ouvrage disposera alors de trois mois pour arrêter, expliciter et rendre publique sa décision quant au principe et aux conditions de la poursuite éventuelle du projet.



Christian Leyrit
Président de la Commission
nationale du débat public

³⁵ Format de la chambre des communes : les membres de la CPDP se trouvent au centre de la pièce et non sur une estrade.



244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France
Tél. 01 44 49 85 60 - Fax : 01 44 49 85 61
contact@debatpublic.fr
www.debatpublic.fr