

Messieurs,

Lors de sa séance plénière du 3 février 2021, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désignés garants du processus de concertation préalable pour les divers projets qui concourent à la reconversion de la raffinerie de Grandpuits (77) porté par le groupe Total via sa filiale Total Raffinage France.

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général sur ce projet aux forts enjeux environnementaux et socio-économiques et je souhaite vous préciser les attentes de la CNDP pour celle-ci.

La concertation préalable pour ces projets a été décidée en application de deux articles différents étant donnés les saisines adressées par le maître d'ouvrage « MO » :

- D'une part, en application de l'article L.121-17 du Code de l'environnement pour le projet d'unité de fabrication d'huile de pyrolyse (« Pyrolyse »). Comme le précise cet article, « *le maître d'ouvrage du projet peut prendre l'initiative d'organiser une concertation préalable, soit selon des modalités qu'ils fixent librement, soit en choisissant de recourir à celles définies à l'article L.121-16-1. Dans les deux cas, la concertation préalable respecte les conditions fixées à l'article L.121-16.* » ;
- D'autre part, en application de l'article L.121-8 du Code de l'environnement pour le projet composé d'une unité de fabrication d'acide polylactique (« PLA ») et d'une unité de fabrication de biocarburant (« Biojet »), dont le fonctionnement nécessite la création d'une unité de fabrication d'hydrogène (« SMR »)<sup>1</sup>. Comme le précise l'article suivant L.121-9, « *lorsque la CNDP estime qu'un débat public n'est pas nécessaire, elle peut décider de l'organisation d'une concertation préalable. Elle en définit les modalités, en confie l'organisation au maître d'ouvrage et désigne un garant* ».

Votre mission de garantie est donc double, car il y a bien deux procédures au sens du code. Pour autant, je vous invite autant que faire se peut à réfléchir à la meilleure articulation des concertations et à une mutualisation de l'information produite et des rencontres organisées. En effet, il est illusoire d'imaginer pouvoir rendre intelligible deux procédures de participation totalement distinctes sur des objets et avec des publics si proches, dès lors que les projets concourent *in fine* au même objectif de reconversion du site de TOTAL Grandpuits. La cohérence aux yeux du public doit être le maître-mot de votre mission.

---

<sup>1</sup> L'ensemble de cette partie du projet relève de la catégorie 11 « Equipements industriels » de l'article R.121-2 du Code l'environnement

Jean-Luc RENAUD et Jacques ROUDIER

Garants de la concertation préalable

Projet de reconversion de la raffinerie de Grandpuits : Pyrolyse, PLA et Biojet + SMR (77)

### ***Rappel des objectifs de la concertation préalable***

Le champ de la concertation est particulièrement large. Il est important que l'ensemble des parties prenantes ait connaissance des dispositions légales. L'article L121-15-1 du Code de l'environnement précise bien que la concertation préalable permet de débattre :

- De l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques du projet ;
- Des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du territoire ;
- Des solutions alternatives, y compris pour un projet, de l'absence de mise en œuvre ;
- Des modalités d'information et de participation du public après concertation préalable.

Au regard du dossier de saisine et de son instruction, la concertation du grand public sur ces projets doit permettre de répondre aux questions suivantes :

- la compréhension des nouveaux projets portés par Total, ainsi que l'existence de deux procédures parallèles garanties par la CNDP exigeront un temps certain d'appropriation par les publics. Le calendrier envisagé par le MO est particulièrement serré puisqu'il souhaiterait que la concertation pour le projet Pyrolyse puisse être achevée d'ici l'été 2021. Dans ce contexte, il serait nécessaire que vous puissiez identifier des modalités permettant des passerelles, voire une coordination entre ces concertations.
- Le projet de reconversion est local en première analyse, et la conflictualité qui s'exprime actuellement semble concerner avant toute chose la pérennité des emplois et de l'activité. Pour autant, les débats environnementaux emportés par les biocarburants et les plastiques recyclés ou biosourcés s'inscrivent dans des controverses nationales qui se sont par exemple exprimées à l'occasion du débat sur la programmation pluriannuelle de l'énergie (PPE). Il est donc nécessaire que la participation permette non seulement d'accueillir tous les avis des syndicats professionnels et des acteurs locaux, mais puisse aussi ouvrir des espaces de dialogue sur la politique stratégique à plus long terme du groupe, ou sur l'opportunité de développer ces produits. Pour cela, je vous recommande de faire appel à des expertises diverses. Vous pouvez vous inspirer de la démarche réalisée par les garants sur la concertation qui va prochainement s'engager sur le projet « Gigafactory » d'usines de batteries électriques à Douvrin, porté par Peugeot et Total-Saft.
- Le MO entretient de nombreuses relations partenariales sur le territoire : il est important que l'information soit sincère et transparente quant à tous les sujets que les publics souhaiteraient voir aborder ; il est également important de fournir des efforts de mobilisation identiques pour tous les publics qui se sentiraient concernés par le projet, de façon à ce qu'il ne soit pas uniquement débattu entre parties prenantes, sachant que le contexte local peut amener à privilégier certains sujets par rapport à d'autres. Pour cela, une pédagogie efficace auprès du MO pourra s'avérer nécessaire.

Au regard de ces questions et des autres qui pourraient se poser, cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions, notamment en rappelant à vos interlocuteurs ces exigences légales, dans la préparation et la définition des modalités de concertation, dans son organisation et sa conduite confiées au MO sous votre garantie, dans vos relations avec la CNDP. Naturellement, il vous appartient de déterminer en collaboration avec le MO les modalités d'association du public. Cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions.

### ***Définition des modalités et du périmètre de la concertation préalable***

Dans le cadre de l'article L.121-17 du Code de l'environnement (projet Pyrolyse), la définition des

modalités de concertation revient au seul maître d'ouvrage. La CNDP ne peut légalement les valider, néanmoins vous devez rendre publiques vos préconisations et leur prise en compte par le maître d'ouvrage. Votre rôle n'est cependant pas réduit à celui d'observateurs du dispositif de concertation. **Vous êtes prescripteurs des modalités de la concertation** : charge au maître d'ouvrage (MO) de suivre vos prescriptions ou non. Vous n'êtes pas responsable des choix du maître d'ouvrage mais de la qualité de vos prescriptions et de la transparence sur leur prise en compte.

En revanche, dans le cadre des articles L.121-8 et R.121-8 du Code de l'environnement (projet des unités de production Biojet, SMR et PLA), **la définition du dossier, des modalités, du périmètre et du calendrier de la concertation revient à la CNDP**. L'organisation pratique de la concertation revient, elle, au MO. L'une de vos missions principales est donc de définir avec le MO ces éléments pour qu'ils répondent bien aux objectifs fixés par le Code de l'environnement. Ces propositions seront ensuite soumises à l'approbation de la CNDP, lors de sa séance plénière mensuelle.

Dans les deux cas, votre analyse précise du contexte, de la nature des enjeux et des publics spécifiques vous sera d'une grande aide. Il est important que vous puissiez aller à la rencontre de tous les acteurs concernés (notamment salariés actuels, syndicats professionnels, associations environnementales, collectivités territoriales et communes, services de l'Etat, riverains, chercheurs, acteurs institutionnels de la collecte, etc.) afin d'identifier avec précision les thématiques et les enjeux qu'il apparaît souhaitable de soumettre à la concertation. Il en va de la mobilisation du public aux rencontres de la concertation, gage de richesse dans les arguments échangés autour du projet. C'est pourquoi, prendre le temps de cette étude est fondamental, et je vous laisse le soin de le faire entendre aux acteurs du territoire.

Il s'agira manifestement de définir avec précision l'articulation entre :

- une approche territoriale :

- Le site pour les travaux qui s'y feraient d'une part,
- Les communes concernées directement ou indirectement par le projet et ses impacts d'autre part ;

- et une approche thématique, intégrant par exemple :

- Les enjeux environnementaux et socio-économique directement liés au projet,
- Les orientations qu'il suppose en termes de transition écologique et la soutenabilité environnementale à plus grande échelle,
- La stratégie du groupe à moyen-long terme.

Puis, à partir de l'analyse précise du contexte, de la nature des enjeux et des publics spécifiques, vous définirez (prescrirez, dans le cas du projet Pyrolyse) les modalités de concertation, naturellement en collaboration avec la CNDP et le MO. Vous accompagnerez également le MO dans la rédaction du dossier de concertation qui servira de base à l'information mise à disposition du public et contiendra la présentation des modalités de la participation.

Vous serez invités à réaliser une synthèse de votre étude de contexte et de l'ensemble des échanges pour expliciter votre démarche, la méthodologie de la concertation et son organisation. Cette synthèse sera présentée à l'équipe de la CNDP, avant que le dossier et les modalités de la concertation ne soient soumis à l'approbation du collège de la CNDP. Cette phase de validation n'est pas nécessaire pour le projet Pyrolyse, même si je vous propose de réfléchir à la meilleure articulation des modalités.

Il est important que vous puissiez amener le MO à réunir les moyens budgétaires et les ressources humaines nécessaires au bon déroulement de cette concertation. En votre qualité de garants, il vous appartiendra ensuite de veiller tout au long du dispositif à la bonne mise en œuvre organisationnelle de la concertation déléguée au MO.

Par ailleurs, selon les dispositions de l'article L.121-16 du Code de l'environnement, le public doit être informé des modalités et de la durée de la concertation par voie dématérialisée et par voie d'affichage

sur le ou les lieu(x) concerné(s) par la concertation au minimum 15 jours avant le début de cette dernière. Il vous appartient de veiller à la pertinence du choix des lieux et espaces de publication, à leur éventuelle démultiplication et publication locale, afin que le public le plus large soit clairement informé de la démarche de concertation. J'insiste ici sur le fait que **les dispositions légales sont un socle minimal à respecter mais qu'il est bon de dépasser en vue d'une meilleure diffusion de l'information.**

### ***Conclusions de la concertation préalable***

Il s'agit enfin d'élaborer votre **bilan**, dans le mois suivant la fin de la concertation préalable, présentant la façon dont elle s'est déroulée. Ce bilan, dont un canevas vous est transmis par la CNDP, comporte une synthèse des observations et propositions présentées, la méthodologie retenue pour mener la concertation, votre appréciation indépendante sur la qualité de la participation menée par le MO et, le cas échéant, mentionne les évolutions du projet qui résultent de ce processus. **Il met l'accent sur la manière dont le MO a pris en compte – ou non – vos prescriptions.** Ce bilan, après avoir fait l'objet d'un échange avec l'équipe de la CNDP, est transmis au MO qui le publie sans délai sur son site ou, s'il n'en dispose pas, sur celui des préfectures concernées par son projet, plan ou programme (art. R.121-23 CE). Ce bilan est joint au dossier d'enquête publique.

La concertation s'achève avec la **transmission à la CNDP de la réponse faite par le MO aux recommandations contenues dans votre bilan**, dans les deux mois suivants (art. R.121-24 CE). Cette réponse écrite à la forme libre doit être transmise à la CNDP, aux services de l'Etat et publiée sur le site internet du MO. Il vous est ensuite demandé de transmettre à la CNDP  **votre analyse quant à la complétude et la qualité de ces réponses** au regard de vos demandes de précisions et recommandations : sont-elles assez précises ? Permettent-elles aux publics ayant participé d'évaluer l'utilité de leur participation et l'aboutissement de leurs arguments ? Permettent-elles à tou.te.s de se faire une idée sur les prochaines échéances ? Un tableau à annexer à la décision vous sera proposé pour faciliter l'analyse.

Que ce soit pour le bilan ou pour la réponse du MO, il est là aussi nécessaire de trouver un moyen terme entre la logique juridique qui voudrait séparer parfaitement les deux procédures de concertations et la logique participative qui appelle à des échanges cohérents entre le MO et les participants.

Dans tous les cas, je vous demande d'informer le MO du fait que, dans le cadre de l'article L.121-14 du code de l'environnement, **la CNDP désignera un.e garant.e pour garantir la bonne information et participation du public entre la réponse à votre bilan et l'ouverture de l'enquête publique, en ce qui concerne les projets Biojet, SMR et PLA.** Cette nouvelle phase de participation continue se fondera pour partie sur vos recommandations, les engagements du MO et l'avis que la CNDP aura rendu sur la qualité de ces engagements.

La responsabilité de garants de la concertation relative au projet de reconversion de la centrale de Grandpuits est donc majeure. La CNDP vous confie une mission de prescripteur à l'égard du maître d'ouvrage et des parties prenantes afin de veiller aux principes fondamentaux de la participation, dont les principes propres à la CNDP : indépendance, neutralité, transparence, égalité de traitement, argumentation et inclusion.


Nous ne parlons donc pas là de deux simples procédures, mais bien d'**une démarche démocratique encadrée par la loi**, dont le respect est sous votre garantie, au nom de la CNDP. Pour tout cela, la CNDP vous indemnise et vous défraie selon des montants fixés dans l'arrêté du 29 juillet 2019. La charge de l'organisation matérielle de la concertation revient au MO.

**Relations avec la CNDP :**

Il est nécessaire que nous puissions conserver un contact étroit afin que vous nous teniez informés régulièrement du bon déroulement de la concertation (qualité du dossier, définition des modalités de concertation, qualité des réponses apportées, sujets principaux et points de conflit potentiel). Le bureau se tient à votre disposition, notamment en cas de difficulté particulière liée à la concertation.

Enfin, de manière à vous permettre la meilleure prise en main de votre mission, votre présence est requise à une journée d'échanges avec la CNDP et d'autres garant.e.s. Cette journée sera l'occasion d'aborder dans le détail les différentes étapes de la concertation que vous allez garantir, et bien sûr, de nous poser toutes vos questions. Nous reviendrons vers vous dans les jours suivants.

Vous remerciant encore pour votre engagement au service de l'intérêt général, je vous prie de croire, Messieurs, en l'assurance de ma considération distinguée.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Jouanno.', with a long horizontal flourish underneath.

Chantal JOUANNO