

LA PRESIDENTE

Paris, le 4 février 2020

à

Monsieur Laurent PAVARD

**Objet : Lettre de mission Commission particulière du débat public – Projet de parc éolien en mer de Bretagne au large du Morbihan et son raccordement électrique**

Monsieur, *Cheer Laurent,*

Lors de sa séance plénière du 4 décembre 2019, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désigné président de la commission particulière du débat public (CPDP) sur le projet de parc éolien en mer au large du Morbihan et son raccordement électrique.

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

Le débat public pour ce projet a été décidé en application de l'article L.121-9 du Code de l'environnement qui dispose que « *la commission apprécie, pour chaque projet, plan ou programme si le débat public doit être organisé, en fonction de son incidence territoriale, des enjeux socio-économiques qui s'y attachent et de ses impacts sur l'environnement ou l'aménagement du territoire. Si la CNDP estime qu'un débat public est nécessaire, elle l'organise et en confie l'animation à une commission particulière qu'elle constitue* ».

Cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions, et dans vos relations avec la CNDP, le Maître d'ouvrage (ci-après « MO ») et l'ensemble des acteurs du territoire. Elle est également adressée aux membres de votre Commission particulière du débat public (ci-après « CPDP »).

.../...

M Laurent PAVARD  
Président de la CPDP  
Projet de parc éolien en mer au large de Dunkerque et son raccordement électrique  
Copie aux membres CPDP : Karine BESSES, Jean-Pierre BOMPARD, Jérôme LAURENT, Michèle PHILIPPE

## **1. Rappel des objectifs du débat public et principes généraux de votre mission**

Comme vous le savez, un débat public s'inscrit dans le cadre d'une chaîne de décisions et de procédures et a pour vocation de :

- débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques du projet,
- informer le public de manière objective et intelligible,
- débattre des enjeux socio-économiques qui s'y attachent ainsi que de leurs impacts significatifs sur l'environnement et l'aménagement du ou des territoire(s),
- débattre de solutions alternatives, y compris pour un projet, de son absence de mise en œuvre,
- débattre des modalités d'information et de participation du public après le débat, au cas où le MO déciderait de la poursuite du projet.

Vous présiderez donc une commission de 4 membres que vous proposerez à la CNDP à compter du premier mois suivant votre désignation. Elle aura pour mission principale d'animer le débat sur ce projet de grande ampleur, après en avoir co-défini avec la CNDP le calendrier, les modalités et la stratégie de communication. Pour cela, comme vous le savez, une phase de préparation approfondie, d'un minimum de 4 mois, est à prévoir : une note d'indications plus pratiques vous sera adressée dans les jours à venir. En tant que président de la CPDP, il vous reviendra également d'élaborer un compte-rendu fidèle du déroulement du débat explicitant les enseignements qui en découlent et les recommandations faites au MO sur les suites à y donner.

Tout au long de votre mission, vous veillerez au respect par votre commission des principes portés par la CNDP et appliqués à l'ensemble des participants afin de garantir le droit à l'information et à la participation du public :

- Indépendance : la CPDP travaille librement et n'est sous l'autorité d'aucun acteur en particulier, y compris du porteur de projet, des élus locaux ou des représentants de l'État ;
- Neutralité : la CPDP ne se prononce pas sur le fond du projet ;
- Équivalence : tous les participants, porteur du projet compris, sont traités de la même manière et avec la même équité dans le cadre du débat ;
- Transparence : la CPDP s'assure que l'ensemble des informations et études disponibles sur le sujet concerné sont mises à disposition du public, et qu'aucun avis exposé dans le respect des modalités du débat n'est écarté ;
- Argumentation : c'est la qualité et non la quantité des arguments échangés qui permet de faire vivre le débat.

Vous serez appuyé techniquement au quotidien par un secrétariat général que vous recruterez et avec lequel vous travaillerez étroitement. Sa fonction principale est de piloter opérationnellement l'ensemble du processus (calendrier, coordination des opérations, gestion financière, gestion des relations externes, suivi et certification des prestations auxquelles la CPDP aura recours, encadrement d'éventuels adjoints, etc.). Il peut également – si vous le souhaitez – vous conseiller sur les stratégies à adopter relatives au bon déroulement du débat.

L'ensemble des membres de la CPDP sont indemnisés par la CNDP, mais les dépenses relatives à l'organisation matérielle du débat sont à la charge du MO. Le montant prévisionnel du débat est négocié entre la CNDP et le MO, et fait l'objet d'une convention financière ; les dépenses relatives au débat sont ainsi ordonnancées par la CNDP.

## **2. Préparation du débat**

La phase de préparation doit porter une attention particulière à trois étapes majeures :

**L'analyse du contexte et l'identification des enjeux** : Il est important et nécessaire que la CPDP réalise

un travail préparatoire approfondi afin de comprendre le contexte spatial, social et politique d'insertion du projet. Ce travail est indispensable pour concevoir le dispositif de participation du public le plus adapté afin de garantir que tous les publics concernés par ce projet en soient pleinement informés et disposent de modalités de participation adaptées. La rencontre de tous les acteurs concernés (notamment, pêcheurs et autres usagers de la mer, acteurs industriels et économiques, associations et habitants des zones concernées) est indispensable afin de déterminer avec précision les enjeux du débat, ainsi que son périmètre thématique et géographique. En effet, ce projet de parc éolien offshore pose de nombreuses questions dans la mesure où son cadre légal peut paraître peu favorable à l'ouverture du débat au grand public :

- L'ACCES DU PUBLIC A L'INFORMATION

Les porteurs du projet que sont la Région Bretagne et la Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) mettent en avant le travail de concertation et de négociation entrepris en amont avec les différentes parties prenantes ainsi qu'avec la Région Pays de la Loire. Celui-ci aurait permis d'emporter l'adhésion au projet des acteurs locaux, notamment des professionnels de la pêche, du moins pour ce qui concerne la Bretagne. Cependant, le public n'a jusqu'ici pas été pleinement informé du projet, ni associé à son élaboration. Il reviendra donc à votre CPDP de se faire sa propre appréciation du contexte socio-politique local et au-delà des parties prenantes de pleinement ouvrir le débat au public, en particulier aux personnes éloignées des instances décisionnaires. Le débat public est là pour donner une place privilégiée au grand public <sup>1</sup> dans un contexte d'asymétrie d'accès à l'information. Cela passe également par une place importante laissée aux discussions sur l'opportunité du projet.

- L'OPPORTUNITE DU PROJET

Contrairement à ce que laisse entendre le dossier de saisine du MO, l'objectif de la participation du public n'est pas seulement de confirmer la faisabilité du projet ou d'en préciser les contours mais aussi de questionner l'opportunité même de sa réalisation, voire de la politique publique qui justifie sa conception. Par ailleurs, le projet d'éolien au large du Morbihan s'inscrit dans un contexte juridique (loi ESSOC et L.121-1-8 du CE) similaire à celui au large de la Normandie, laissant une grande marge de manœuvre au public. L'expérience normande nous a permis d'observer que trop de parties prenantes considèrent à tort que le débat public ne doit pas interroger l'opportunité de l'éolien en mer dans la zone considérée.

Dans un esprit de transparence, il apparaît important que le MO clarifie, en amont et à tous, les objectifs de ce débat, le contexte dans lequel il s'inscrit ainsi que les issues que les participants peuvent en attendre. La Commission nationale a bien noté que l'approbation par arrêté inter-préfectoral du 24 septembre 2019 des deux premières parties du document stratégique de façade NAMO ainsi que la prochaine approbation de la programmation pluriannuelle de l'énergie constituaient des éléments d'opportunité justifiant sa saisine sur ce projet. Elle a néanmoins considéré que plusieurs points méritent des clarifications avant l'ouverture du débat : le nombre de zones envisagées, les puissances prévues, la localisation des zones de raccordement. Concernant l'option zéro (c'est-à-dire la non réalisation du projet), il vous appartient de déterminer par quels moyens vous pourrez éclairer le public sur les conditions juridiques et financières d'un abandon du projet, et ses conséquences pour l'ensemble des parties prenantes. Le projet n'ayant pas été attribué et ses caractéristiques n'ayant pas été précisément définies, il vous revient de garantir le respect des marges de discussion du public, dans un contexte où celles du futur lauréat de l'appel d'offres ne sont pas clairement identifiées du fait du permis enveloppe introduit par la loi ESSOC.

- CHAMP THEMATIQUE DU DEBAT

Il ressort des précédents débats sur l'éolien en mer que les thématiques suivantes sont

---

<sup>1</sup> Entendu ici comme l'ensemble des personnes dont la participation au débat n'est pas conditionnée par une fonction professionnelle, ni un mandat politique ou associatif.

susceptibles d'être abordées par le public :

- Les techniques de l'éolien et leurs évolutions, la stabilité et la sécurité de ces nouvelles technologies, dans une zone où les tempêtes sont fréquentes, le nombre de mâts, leurs hauteurs, leurs turbines, leur mode de raccordement, le futur démantèlement des parcs. De ce point de vue, le projet dont vous garantissez le débat est extrêmement novateur car c'est la première fois que sera évoqué l'éolien flottant à cette échelle ;
- l'intégration environnementale, les impacts sur les milieux et les espèces, les paysages, la prise en compte des nuisances ;
- l'articulation aux autres usages de la mer : pêche et exploitation des ressources naturelles, trafic maritime... Sur ce dernier point, vous veillerez à ce que toutes les données existantes sur les pratiques de pêche et la ressource halieutique soient effectivement compilées, synthétisées et mises à disposition du public avant le début du débat. Vous pouvez pour cela solliciter les établissements publics et services de l'État qui sont habilités à produire des synthèses des données existantes ;
- le modèle économique de développement de l'éolien en mer, la répartition des investissements entre les secteurs public et privé, les subventions financées par les recettes issues des taxes sur l'énergie (CSPE), la variation des coûts et les prix de rachat public, les niveaux de marges, les conditions économiques et financières de l'option zéro, l'emploi et la formation, les taxes au bénéfice des collectivités et leur répartition. Sur ce point vous veillerez à une parfaite information du public, complète et sincère, en vous appuyant sur la jurisprudence de la Commission d'Accès aux Documents Administratifs (CADA), et en limitant les éventuelles restrictions liées au secret industriel ou commercial qui seraient invoqués par les acteurs ;
- Les conséquences pour les autres activités économiques : agriculture, industrie, tourisme.

Plus largement, il est légitime de pouvoir débattre des choix de l'État en matière de transition énergétique. Ce dernier point est important dans une région au déficit prononcé de production « locale » d'électricité.

Les points les plus conflictuels que vous auriez identifiés pourraient opportunément être soumis à une contre-expertise indépendante ou à une démarche de clarification des controverses, à l'exemple de celle pratiquée par la CPDP sur le Plan national de Gestion des Matières et Déchets radioactifs (PNGMDR).

- **MOBILISATION DU PUBLIC ET PERIMETRE DU DEBAT**

Ces projets répondent à des enjeux socio-économiques, et en l'occurrence environnementaux, beaucoup plus larges que leur zone d'implantation. Dès lors, comment mobiliser le public sur un projet dont il pourrait légitimement chercher à comprendre son intérêt local (notamment en termes de retombées locales) ? Qui mobiliser et à quel titre ? Si les acteurs de la mer et les riverains sont bien évidemment intéressés, il sera utile de comprendre précisément les stratégies d'acteurs locaux, nationaux et internationaux et d'écouter en amont ce qu'ont à dire les différentes parties prenantes, notamment sur le tourisme.

Votre Commission devra donc créer les conditions nécessaires pour débattre des impacts locaux comme des enjeux plus larges, des effets à court terme comme des stratégies à long terme, sans disqualification d'une posture ou d'une autre, dans le respect de l'argumentation.

Si la préparation s'appuie essentiellement sur les acteurs locaux, l'enjeu premier d'un débat public doit être l'information et la participation des publics concernés par le projet. Les identifier, déterminer les outils les plus adaptés pour en permettre la participation, et plus encore aller au-devant du public sont les objectifs de cette phase de préparation. Vous jugerez donc de l'opportunité d'associer ou non le public à la construction des modalités du débat. En effet, cette méthode de co-construction fait l'objet d'une attention toute particulière de la

Commission nationale qui, comme à l'occasion du débat public NEO à la Réunion, souhaite son développement.

- **APPROPRIATION DU PROJET ET DU DEBAT PAR LE PUBLIC**

Si la mobilisation est une étape fondamentale, l'appropriation du projet par les participants pour en débattre en est une autre. En effet, la participation va porter sur des zones non vécues ou peu pratiquées – excepté par les professionnels de la pêche et dans une moindre mesure les pratiquants du nautisme de loisirs –, éloignées géographiquement des lieux de vie et dont le principal impact terrestre visible par le grand public reste paysager (hauteur et disposition des éoliennes et de la station en mer de RTE). Par ailleurs, aucun projet éolien n'étant « sorti de mer » en France, hormis le démonstrateur « floatgen » au large du Croisic, les éléments de comparaison pour le public sont peu nombreux, d'autant plus que ce dernier aurait pu logiquement s'attendre à un retour d'expérience de la ferme pilote au large de l'île de Groix avant l'ouverture du débat. Par ailleurs, la partie terrestre du raccordement au réseau mobilisera sans doute le public, notamment la profession agricole. Dès lors, il est important de réunir les conditions pour une expression effective du public sur ce débat. La présence sur le territoire et la visibilité par tous de la CPDP très en amont est un des gages de réussite de cette appropriation du débat par les publics.

Au terme de cette phase de préparation, la CPDP réalisera une synthèse de l'ensemble des échanges et entretiens préalables et des éventuels ateliers préparatoires qu'elle aura pu organiser localement afin de recueillir les attentes, d'explicitier sa démarche, la méthodologie du débat et son organisation auprès du grand public et des acteurs. Cette synthèse sera d'abord présentée au bureau de la CNDP puis, restituée sous la forme la plus appropriée, aux citoyens à l'ouverture du débat.

**Le dossier du maître d'ouvrage (DMO) et sa synthèse** : le DMO est un document central, accompagné d'une synthèse, qui fait référence et engage la maîtrise d'ouvrage pour la suite du processus.

Objectif, intelligible et le plus exhaustif possible, il est élaboré en discussion étroite avec la CPDP qui veille à son accessibilité au plus grand nombre.

Le DMO s'attache à définir les enjeux du projet pour le territoire et donne tous les éléments nécessaires au grand public pour juger de son opportunité. Y doivent être explicitées les contraintes qui pèsent sur la maîtrise d'ouvrage ainsi que les zones d'incertitude qui doivent être explorées. *Les différentes solutions, y compris l'absence de mise en œuvre du projet, les variantes et les alternatives doivent être présentées.* Pour chacune d'elles, il convient de lister les avantages, les inconvénients, les contraintes.

Le dossier *doit expliciter le processus décisionnel*, les étapes déjà parcourues et celles qu'il reste à franchir si le projet doit se réaliser. Il soulignera en particulier les attentes de la maîtrise d'ouvrage vis-à-vis du débat public.

Il doit ouvrir de réelles perspectives de discussion sur des points clés du projet aux différentes échelles (locale, aire métropolitaine, régionale, nationale, voire européenne). Il doit également mentionner de façon explicite la poursuite, à l'issue du débat public et si le projet se concrétise, de la participation du public à la finalisation du projet par le lauréat retenu et RTE, sous forme de concertation aval sous l'égide d'un ou de plusieurs garants désignés par la CNDP.

**L'annonce du débat** : Le public doit être informé avant l'ouverture du débat public pour lui permettre de disposer du temps nécessaire pour s'informer. Il s'avère qu'un délai de quinze jours avant l'ouverture du débat public est un minimum pour que le public puisse disposer de tous les éléments d'information concernant le projet et connaître dans le détail les modalités de participation.

Ainsi, une stratégie de d'information et de mobilisation devra être établie par la CPDP. Les outils employés devront être réfléchis et élaborés suffisamment tôt pour pouvoir être diffusés avant l'ouverture officielle du débat et permettre à ce dernier de s'installer dans la sphère publique, présenter les principes et les règles d'un débat, le calendrier prévisionnel, le périmètre, les grandes thématiques du débat, la CPDP et son rôle, ainsi que les modalités de participation en ligne. L'articulation entre cette communication et d'autres projets éventuels en cours sur le territoire devra faire l'objet d'une attention particulière de la part de la CPDP, notamment sur les questions énergétiques.

### **3. Calendrier et modalités du débat**

Au terme de la phase de préparation, votre CPDP sera en mesure de déterminer un calendrier et des modalités du débat les plus adaptés pour répondre aux enjeux qui se posent. Votre commission particulière veillera à développer des formes variées de débat en mobilisant à la fois des outils de débat en présentiel (qui ne peuvent se limiter à des réunions publiques) et de débats numériques (qui ne peuvent se résumer à la tenue de questionnaires). La CPDP articulera le plus efficacement possible ces modalités entre elles afin de permettre un recueil le plus exhaustif des arguments et avis suscités par le projet.

Les modalités du débat et son calendrier se construisent avec les acteurs du territoire ainsi qu'avec l'aval de la CNDP, dont votre CPDP a le mandat pour animer le débat. Aussi, des réunions stratégiques en phase de préparation et jusqu'au lancement du débat seront organisées avec le bureau de la CNDP. Il s'agira de valider les modalités et le calendrier du débat en séance plénière de la CNDP.

### **4. Reddition des comptes**

La méthode de reddition des comptes de la part du MO et de prise en compte des enseignements du débat est un enjeu central dans cette procédure.

En effet, ce débat se situe très en amont de la définition technique du projet, qui sera elle-même composée de caractéristiques fixes et de caractéristiques variables, et ce jusqu'après le dépôt du permis enveloppe par le lauréat de l'appel d'offres. Même si le public doit pouvoir se prononcer sur l'opportunité du projet et les enjeux plus globaux qu'il comporte sans nécessairement fonder ses arguments sur la technique, il aura probablement à cœur de discuter du projet en tant que tel. Par conséquent, il serait donc fort utile que vous puissiez disposer dans le cadre du débat d'informations plus précises relatives au contexte et à un projet de ce type, d'un exemple de cahier des charges, ainsi que d'une visibilité sur les prochains projets d'éolien *offshore* à venir. Ces éléments seront de nature à permettre au public de préciser ses arguments. Puis, afin de garantir cette prise en compte de la parole publique dans la décision du MO (L.121-13 du code de l'environnement), la CNDP auditionnera le maître d'ouvrage ainsi que votre commission et rendra un avis sur la complétude et la qualité de cette prise en compte. Il est donc demandé par la Commission Nationale que vos recommandations soient le plus précises possibles.

Par ailleurs, suite au débat et à sa décision, quelles garanties le MO pourra-t-il apporter au public pour en intégrer les enseignements ? L'enjeu est d'autant plus important que, dans le cadre des nouvelles dispositions de l'article L.121-14 du Code de l'environnement, le ou les garants post débat public qui seront nommés devront veiller à l'information du public et au respect des engagements pris jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique. De ce point de vue, la mise à sa disposition d'un projet de cahier des charges régulièrement actualisé jusqu'au lancement de l'appel d'offres, puis des clauses du permis enveloppe, est fondamentale. La modification du code de l'environnement issue de la loi ESSOC permet

certes au lauréat retenu et à RTE de ne pas ressaisir la CNDP mais ne les dispense pas de soumettre la finalisation de leur dossier à la concertation aval.

En tout état de cause, une clarification du processus décisionnel sera indispensable pour rendre intelligible la procédure qui s'ouvre et les marges de manœuvre dont y dispose le public.

### **5. Relations avec la CNDP**

La CNDP donne mission à la Commission particulière d'organiser et d'animer pour son compte le débat public sur le projet de parc éolien offshore. Le travail de la CPDP engage légalement et politiquement la Commission nationale. Les membres de la CPDP, le calendrier et les modalités du débat et la stratégie de communication sont validés en séance plénière de la CNDP.

Il est donc fondamental de mettre en place un travail collaboratif et continu entre les Commissions nationale et particulière. Il appartient à cette dernière d'informer la CNDP tout au long de la démarche de l'actualité du débat, des conditions de sa tenue, des difficultés rencontrées pendant la préparation ou le déroulement du débat, tout comme il appartient à la CNDP d'informer la Commission particulière de tout fait ou événement susceptible d'interférer dans le débat.

Pour ce faire, un échange régulier d'informations à un rythme et sous des formes adaptées à chaque étape du débat aura lieu entre le bureau de la CNDP et la Commission particulière. Un état régulier de la participation et des thématiques abordées sera établi et transmis à la CNDP.

Toute prise de position publique ou décision concernant le débat, sa tenue en cas de tension, de conflit ou de forte médiatisation sera discutée et arrêtée en commun.

Enfin, de manière à vous permettre la meilleure prise en main de votre mission, je vous inviterai, vous et votre Commission, à une journée d'échanges dans les locaux de la CNDP dans les mois qui viennent. Cette journée sera l'occasion d'aborder dans le détail les différentes étapes du débat que vous allez organiser et animer, et de partager une vision commune sur les enjeux et objectifs de ce débat crucial.

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



Chantal JOUANNO