

Paris, le 7 juin 2019

à

Monsieur Jean-Philippe ANCKAERT
Madame Martine BARTOLOMEI
Madame Mireille HEERS
Madame Sarah MELHENAS
Madame Alexandra MOREAU-CORDISCO
Monsieur Jean TRARIEUX

Objet : Lettre de mission Commission particulière du débat public – Projet de parc éolien posé en mer au large de la Normandie et son raccordement au réseau public d'électricité

Mesdames, Messieurs,

Lors de sa séance plénière du 3 avril 2019, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désignés membres de la Commission Particulière du débat public (CPDP) sur le projet de parc éolien posé en mer au large de la Normandie et son raccordement au réseau public d'électricité.

Je vous remercie d'avoir accepté cette mission d'intérêt général sur ce projet aux enjeux 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.121-8-1 du Code de l'environnement qui dispose que « *lorsque le ministre chargé de l'énergie souhaite lancer une procédure de mise en concurrence (...) pour la construction et l'exploitation d'installations de production d'énergie renouvelable en mer et de leurs ouvrages de raccordement au réseau public d'électricité, il saisit, préalablement au lancement de cette procédure, la Commission nationale du débat public, qui détermine (...) les modalités de participation du public au processus de décision du lancement de la procédure de mise en concurrence. Le public est notamment consulté sur le choix de la localisation de la ou des zones potentielles d'implantation des installations envisagées.* ». Cet article résulte de l'entrée en vigueur de la loi 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance (dite « Loi ESSOC »).

.../...

Membres de la CPDP

Projet de parc éolien posé en mer au large de la Normandie et son raccordement au réseau public d'électricité

L'article suivant précise que « 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 » (Article L.121-9).

Cette lettre de mission vise à vous aider dans l'exercice de vos fonctions, et dans vos relations avec la CNDP, le MO et l'ensemble des acteurs du territoire.

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 d'interroger l'opportunité des projets débattus et leurs conditions de faisabilité dans les contextes locaux.

Le débat public permet de :

- débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques du projet,
- informer le public de manière 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 maître d'ouvrage (ci-après « MO ») déciderait de la poursuite du projet.

Votre commission 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, une phase de préparation de 4 à 6 mois est à prévoir : une note d'indications plus pratiques vous sera adressée dans les jours à venir. En fin de débat, vous accompagnerez le président de la CPDP dans l'élaboration d'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 appuyés techniquement au quotidien par un secrétariat général et avec lequel vous travaillerez étroitement. Sa fonction première 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 vous conseiller sur les stratégies à adopter relatives au bon déroulement du débat. A ce titre, il sera le premier interlocuteur des différents acteurs du territoire, des porteurs du projet et des participants du débat pour

entrer en contact avec votre CPDP.

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 le MO et 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 visant à connaître et à comprendre le contexte spatial, social et politique d'insertion du projet. Ce travail aidera la CPDP à concevoir le dispositif de participation du public le plus adapté au contexte et au projet. Pour cela, il faut que vous alliez à la rencontre de tous les acteurs concernés (notamment riverains, usagers de la mer, et associations) afin de déterminer avec précision les enjeux du débat, son périmètre ainsi que l'ensemble des thèmes qu'il apparaît souhaitable de soumettre à la discussion. En effet, ce projet d'éolien posé en mer et son raccordement au réseau public d'électricité pose de nombreuses questions dans le cadre de l'ouverture du débat au grand public :

- **MOBILISATION DU PUBLIC**

La Normandie a déjà connu plusieurs démarches de concertation, notamment sur les documents stratégiques de façade et des débats publics sur les 3 des 7 parcs éoliens de France qui vont émerger au large de ses côtes. La multiplication des procédures et ce qui pourrait être considéré comme une spécialisation de la région en matière d'éolien seront à prendre en compte afin de réunir les conditions d'une mobilisation efficace et d'un climat de confiance. De ce point de vue, la justesse des délais prévus par le MO ne peuvent et ne doivent en aucun cas altérer le travail de mobilisation du public et des acteurs que la CPDP devra mener. L'accueil de la conflictualité héritée des débats précédents présentera aussi un des enjeux forts de cette démarche qui s'engage, et nous vous invitons à rencontrer au plus vite les différents acteurs ayant participé à ces débats. Par ailleurs, dans un esprit de transparence, il apparaît important que le MO clarifie, en amont et à tous, les objectifs de ce nouveau débat, le contexte dans lequel il s'inscrit (loi ESSOC et L.121-1-8 du CE) ainsi que les issues que les participants peuvent en attendre : combien de zones, de projets et de GW le MO souhaite-t-il définir grâce au débat public ? Les zones de raccordements sont-elles fixes où s'agit-il d'en développer de nouvelles ? Le débat devra garantir au public d'être effectivement consulté sur la localisation des projets, et cela implique que votre débat public puisse permettre une co-élaboration de la décision publique, fortement attendue par les acteurs sur le champ de l'éolien en mer, et qui répondrait aux objectifs fixés par la loi en matière de participation du public aux articles L.120-1 et L.121-1 du Code de l'environnement. Enfin, dans le respect des principes d'argumentation et d'égalité de traitement portés par la CNDP, il est également important de ne pas évacuer les éventuelles oppositions aux objectifs de transition écologique.

- **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 –, éloignées géographiquement des lieux de vie et dont le principal impact terrestre visible par le grand public reste paysager et lié au raccordement par RTE. Par ailleurs, l'ampleur de la macro-zone portée au débat par le MO empêche une connaissance suffisamment fine de ses caractéristiques en amont du débat. Aucun projet éolien n'étant actuellement sorti de mer, les éléments de comparaison pour le public sont peu nombreux.

Dès lors, comment réunir les conditions pour une véritable expression du public sur ce débat ? Selon quels critères sélectionner les zones qui accueilleront le(s) parc(s) éolien(s) ? De quelle manière définir ces critères de sélection ? Serait-il pertinent de co-élaborer avec les différentes parties prenantes du débat une grille multi-critères, éventuellement réutilisable pour les débats éoliens futurs ?

● CHAMP THEMATIQUE DU DEBAT

L'article L.121-8-1 issu de la loi ESSOC (2018) dispose que la participation du public relative à des projets éoliens aura désormais lieu en amont de la procédure de mise en concurrence et portera sur l'ensemble des thématiques qui y sont associées. Le MO prévoit de soumettre au débat la sélection d'une ou plusieurs zone(s) de projet, mais il est important d'élargir au maximum le champ thématique du débat. En effet, les présidents des précédentes CPDP sur ces projets m'ont fait savoir que le public souhaite également débattre – entre autres – de :

- la technique de l'éolien et son évolution, la stabilité et la sécurité de ces nouvelles technologies, le nombre de mâts, leurs hauteurs, leurs turbines, leur mode de raccordement, le futur démantèlement des parcs ;
- le modèle économique de développement, la répartition des investissements entre les secteurs public et privé, le recours aux recettes issues des taxes sur l'énergie (CSPE), la variation des coûts et les prix de rachat public, les niveaux de marges. 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 aux secrets qui seraient invoqués par les acteurs ;
- l'intégration environnementale, les impacts sur la biosphère et les milieux naturels ;
- la gestion des nuisances, le tourisme et les impacts paysagers ;
- 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

● PERIMETRE DU DEBAT

En lien avec les thématiques du débat et les potentiels conflits d'usage au sein de la macro-zone, la question se pose du périmètre du débat : quels publics mobiliser ? Qui intégrer dans ce débat, et à quel titre ? Si les acteurs de la mer et les riverains sont bien évidemment concernés, il sera utile de comprendre précisément les jeux d'acteurs locaux, nationaux et internationaux, d'écouter en amont ce qu'ont à dire les différentes parties prenantes, d'amener le MO (DGEC) à être présent sur place.

● REDDITION DES COMPTES

La méthode de prise en compte des enseignements du débat et plus largement de reddition des comptes de la part du MO est un enjeu central dans cette nouvelle procédure. En effet, le décret 2018-1204 issu de la loi ESSOC prévoit la création d'un « permis enveloppe » contenant des caractéristiques variables pour le lauréat de l'appel d'offre. Quelles garanties le MO peut-il donc apporter au débat pour que les propositions des candidats respectent la participation et intègrent ses enseignements ? Afin de préparer les futurs débats publics sur des projets éoliens et ne pas alimenter de déceptions, il est important de penser en amont la connexion entre la phase de débat et celle de mise en concurrence. La concertation mentionnée à l'article L.121-14 du Code de l'environnement, qui fera suite au débat public, s'appuiera notamment sur les productions issues du débat et du travail de votre CPDP. Son garant, désigné par la CNDP, aura pour mission de veiller à la bonne information et à la participation du public jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

● TEMPORALITES DU DEBAT ET DU PROJET

La temporalité complexe dans laquelle s'inscrit ce débat n'est pas à négliger. Un rythme est à trouver entre le long-terme de la réalisation pratique du projet et l'urgence écologique, comme

entre l'évolution rapide des techniques et les rythmes autonomes de la temporalité politique (la nouvelle Programmation Pluriannuelle de l'Énergie ne sera par exemple pas encore entrée en vigueur au début du débat).

Au terme de cette phase de préparation, la CPDP réalisera une synthèse de l'ensemble des échanges, des entretiens préalables et des 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.

Sincère, intelligible et le plus exhaustif possible, il est élaboré en discussion étroite avec la CPDP qui veille à son accessibilité au plus grand nombre et qui s'assure de l'ouverture de véritables possibilités de discussion tant sur le fond du projet que sur sa gouvernance future.

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 dans le contexte du débat. 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).

L'annonce du débat : Le public doit être informé en amont de la tenue d'un débat public afin de disposer du temps nécessaire pour s'informer sur les thématiques de ce débat.

A cette fin, le MO devra élaborer et transmettre à la CNDP un document de synthèse, préalablement examiné par vos soins, présentant le projet dans ses grandes lignes. Par ailleurs, une stratégie de communication 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.

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.

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. 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(s) éolien(s) posé(s) en mer au large de la Normandie et son/ leur raccordement au réseau public d'électricité. 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 véritable 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 adaptés à chaque étape du débat aura lieu entre le bureau de la CNDP et la Commission particulière. Un état mensuel 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 invite, vous et votre Commission, à une journée de formation dans les locaux de la CNDP, le 20 ou le 21 mai 2019. Cette journée sera l'occasion d'aborder dans le détail les différentes étapes du débat que vous allez organiser et animer, et bien sûr, de nous poser toutes vos questions. Mon équipe reviendra vers vous au plus vite pour fixer cette date.

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

Bien cordialement.

Jouanno.

Chantal JOUANNO