

LA PRESIDENTE

Paris, le 13 janvier 2021

à

Monsieur Jacques ARCHIMBAUD

Objet : Lettre de mission Commission particulière du débat public – Projet « Horizéo » de plateforme énergétique centrée autour d'un parc photovoltaïque sur la commune de Saucats

Monsieur,

Lors de sa séance plénière du 13 janvier 2021, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désigné président de la commission particulière du débat public (CPDP) sur le projet « Horizéo » de plateforme énergétique centrée autour d'un parc photovoltaïque sur la commune de Saucats (33), co-porté par Engie Green, Neoen, RTE, commune de Saucats.

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 responsable du projet (ou « 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 »).

.../...

Jacques ARCHIMBAUD
Président de la CPDP
Projet « Horizéo » (Saucats, 33)
Copie aux membres de la CPDP

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 :

- informer le public de manière objective et intelligible,
- débattre de l'opportunité, des objectifs et des caractéristiques du projet,
- 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 3 à 9 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.

Tout au long de votre mission, vous veillerez au respect par votre commission des principes portés par la CNDP :

- Indépendance à l'égard de l'ensemble des parties prenantes et des autorités politiques ;
- 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 ;
- Inclusion : la CPDP doit veiller à l'information et la participation des publics les plus fragiles et les plus éloignés.

Vous serez appuyé techniquement au quotidien par un secrétariat général que vous recruterez. 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 afin de concevoir le dispositif de mobilisation et de participation du public le plus adapté. La rencontre de tous les acteurs concernés est nécessaire pour déterminer avec précision les enjeux du débat, ainsi que son périmètre thématique et géographique.

- MOBILISER LE GRAND PUBLIC
L'objectif premier est de déterminer les conditions d'une mobilisation large *des publics*, et

notamment des plus éloignés. Pour faciliter ce travail, il vous est possible d'associer le public à la construction des modalités du débat : 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.

Ce débat s'inscrit localement dans un espace plutôt rural, à influence périurbaine. Son périmètre géographique est à préciser et peut très légitimement englober la région Nouvelle-Aquitaine. Bien que ce projet ait fait l'objet d'articles de presse, le public n'a jusqu'ici pas été pleinement informé. Le débat public est là pour donner une place privilégiée au grand public¹ dans un contexte d'asymétrie d'accès à l'information et aux instances décisionnaires.

- **RENDRE LE SUJET APPROPRIABLE PAR TOU.TE.S**

L'appropriation du projet par les participants pour en débattre en est un défi majeur. « Horizéo » est un projet complexe incluant plusieurs technologies, dont certaines sont innovantes et/ ou expérimentales. Il est donc important que chacun.e puisse être informé de façon accessible et neutre. Par ailleurs, les débats sont nombreux sur les impacts environnementaux et socio-économiques des projets de parcs photovoltaïques, notamment en regard des activités déjà présentes ou de la préservation des systèmes écologiques. Les données semblent rares pour estimer les effets cumulés de ces types de projets. L'accessibilité de ces études, voire la production d'études nouvelles est un enjeu du débat.

Il est également utile de clarifier dès le début des échanges avec les MO les invariants de leur projet et ses marges d'évolution, tant en termes de dimensionnement qu'en termes de briques technologiques. Les MO doivent clarifier en amont et à tou .te.s les issues que les participants peuvent en attendre.

- **QUESTIONNER L'OPPORTUNITE DU PROJET**

La CNDP est saisie par plusieurs MO qui portent conjointement un projet local. A ce titre, il est évidemment important de débattre du projet en tant que tel, de ses caractéristiques techniques et de ses conditions d'insertion, mais le public doit aussi pouvoir en questionner l'opportunité, comme le prévoit la loi. Il vous appartient d'amener les publics à pouvoir débattre de « *si* » il faut faire ce projet, avant de discuter de « *comment* » le faire. Cela introduira nécessairement la question de l'opportunité même du photovoltaïque, de l'hydrogène et des autres aménagements – briques) pouvant participer du projet. Pour cela, il faut que vous déterminiez par quels moyens vous pourrez éclairer le public sur les conditions juridiques et financières et sur les impacts globaux d'un abandon ou d'une transformation forte du projet, et ses conséquences pour l'ensemble des parties prenantes (le MO doit détailler l'option zéro).

- **EXPLORER TOUTES LES THEMATIQUES DU DEBAT**

L'élargissement des thématiques à aborder est également un bon moyen de permettre les débats sur l'opportunité du projet. Il ressort de nos échanges avec plusieurs acteurs du territoire en phase d'instruction de la saisine que les thématiques suivantes sont susceptibles d'être abordées par le public et les acteurs locaux :

- La planification foncière et la vision à l'échelle au moins départementale si ce n'est régionale de l'implantation de parcs photovoltaïques au regard d'autres sources de production d'Énergie renouvelable : quelles stratégies foncières ? quelles options les plus pertinentes entre plusieurs projets petits ou de taille moyenne et des projets de très grandes tailles ? Quelles conséquences sur l'accès à l'espace pour les activités professionnelles et de loisirs ?
- L'intérêt technologique du projet, Les techniques employées et leurs évolutions, la stabilité, la sécurité et la sûreté de ces nouvelles technologies, les retours sur les

¹ 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.

expérimentations antérieures et les prototypes dans des situations comparables, la rapport production/superficie consommée, le mode de raccordement, la possibilité de reproduire le projet sur d'autres territoires, le type d'avantage compétitif qu'il procurerait (ou non) aux filières industrielles françaises ou européennes.

- L'intégration environnementale, les impacts sur les milieux et les espèces, les paysages, la prise en compte des nuisances, l'articulation aux documents d'urbanisme ; Vous accorderez une place importante à l'analyse de la séquence « éviter-réduire-compenser » telle que prévue par le projet.
- L'intégration du projet dans la stratégie nationale de transition énergétique : en qui favorise-t-il (ou non) cette transition, et notamment l'innovation technologique, la diversification, la sobriété et l'efficacité énergétiques prévues dans la Programmation Pluriannuelle de l'Energie, sa complémentarité (ou non) avec d'autres modes de production d'électricité, son adaptation et son insertion dans le paysage énergétique local, régional, national et transfrontalier, ses effets attendus sur l'organisation de la concurrence, ses impacts prévisibles pour les utilisateurs , consommateurs et usagers.
- Le modèle économique du projet, et notamment l'articulation entre les investissements privés (majoritaires) et les investissements de RTE, la variation des coûts et les niveaux de marges, les conditions économiques et financières de l'option zéro ou d'une transformation profonde du projet, l'emploi local et la formation, les taxes et retombées fiscales au bénéfice des collectivités et leur répartition. Les contributions directes ou indirectes apportées par la puissance publique (Etat, collectivités) à la réalisation du projet (aménagement routiers, équipements collectifs, aménités ou services) Sur ces points 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 au maximum les éventuelles restrictions liées au secret industriel ou commercial qui pourraient être invoquées
- Les conséquences pour les autres activités économiques, et notamment l'agriculture (quel rôle à la brique agri-voltaïque ?) et la sylviculture (quels peuvent-être les effets de filière d'un projet de cette ampleur ?).

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).

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.

Intelligible, transparent et le plus exhaustif possible, il est élaboré en discussion étroite avec la CPDP qui

veille à son accessibilité au plus grand nombre. Des exemples de bons DMO et une grille d'analyse multicritères de ce document est à votre disposition pour vous aider dans ce travail.

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, sous forme de concertation aval sous l'égide d'un ou de plusieurs garants désignés par la CNDP – de préférence au sein de votre équipe.

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 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 équipe 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. Réponse du maître d'ouvrage à la suite du débat public.

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. 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 MO 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 les recommandations contenues dans votre compte-rendu 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 ? C'est l'objet de la concertation post débat public que de permettre l'aboutissement des recommandations issues de votre travail et des engagements du MO.

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 « Horizéo ». Le travail de la CPDP engage légalement et politiquement la Commission nationale. Les désignations de membres de la CPDP, le calendrier et les modalités du débat ainsi que la stratégie de communication et le dossier du MO sont examinés et validés en séance plénière par la CNDP.

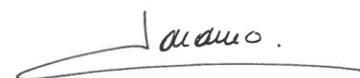
Il est donc fondamental de mettre en place un travail collaboratif et continu entre les Commissions nationale et particulière. Il appartient à cette dernière d'informer la CNDP tout au long de la démarche de l'actualité du débat, des conditions de sa tenue, des difficultés rencontrées pendant la préparation 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, ainsi que d'émettre d'éventuelles recommandations à visée méthodologique.

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, votre présence ainsi que celle de votre Commission au complet et de votre secrétariat général est requise à un séminaire de lancement qui se tiendra dans les mois qui viennent. Ce temps d'une ou deux journée(s) sera l'occasion d'aborder dans le détail les différentes étapes du débat que vous allez organiser et animer, et d'en partager une vision commune sur les enjeux et objectifs.

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