

LA PRESIDENTE

Paris, le 20 septembre 2019

à

Monsieur Roland PEYLET

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

Monsieur,

Lors de sa séance plénière du 4 septembre 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 de Dunkerque 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 MO et l'ensemble des acteurs du territoire. Elle sera également adressée aux membres que vous allez proposer pour constituer votre Commission particulière du débat public (ci-après « CPDP »).

.../...

M Roland PEYLET  
Président de la CPDP  
Projet de parc éolien en mer au large de Dunkerque et son raccordement électrique

## **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.

Vous présiderez donc une commission de 3 à 10 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, une phase de préparation approfondie, d'un minimum de 4 à 6 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 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 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 riverains, usagers de la mer, acteurs industriels, et associations) 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 :

- DISCUSSION DE L'OPPORTUNITE DU PROJET ET CHAMP THEMATIQUE DU DEBAT

Le projet d'éolien au large de Dunkerque est le dernier de ceux dont l'appel d'offre (AO) est déjà remporté. Mais comme les précédents projets éoliens pour lesquels la procédure de participation intervient en aval de l'AO, cette situation ne réduit en rien le champ du débat. En effet, l'attribution de l'appel d'offres concerne uniquement l'autorisation d'exploitation ; elle n'emporte aucunement l'autorisation environnementale, et le débat public est bien la première étape de ce processus d'autorisation. Dès lors, vous êtes libre d'ouvrir le débat sur l'opportunité du projet, ainsi que sur tous les champs du débat public (environnement, socio-économique et aménagement du territoire). Concernant l'option zéro, 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. Concernant les caractéristiques, le projet a fait l'objet de précisions dans l'offre retenue, qui respectent le cahier des charges du Ministère (46 turbines max pour 600MW, sur 50km<sup>2</sup>, à plus de 10km des côtes), et ces éléments devront être clairement énoncés, en même temps que les marges de manœuvre dont disposera l'exploitant à l'avenir ; d'autres projets ont en effet pu modifier certains éléments techniques après le débat public.

La transparence et l'ouverture doivent être les fondamentaux de ce débat. Transparence des responsables privés et publics de manière à ce que les caractéristiques de ce projet soient honnêtement annoncés au public. Ouverture afin que qu'aucun sujet ne soit contourné, y compris s'il semble conflictuel, y compris celui de l'opportunité du projet. En effet, le débat ne saurait souffrir des « invariants techniques » propres au projet, dans la mesure où le processus d'autorisation environnementale ne fait que débiter.

Pour vous aider à trouver cet équilibre, je vous invite à échanger avec les présidents des précédents débats sur l'éolien *offshore*, jusqu'au dernier en cours au large de la Normandie. Ces derniers m'ont en effet fait savoir que le public a jusqu'ici souvent souhaité 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 ;
- 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. Vous pouvez pour cela solliciter les établissements publics et services de l'Etat qui sont habilités à produire des synthèses des données existantes ;

- 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, les conditions économiques et financières de l'option zéro. 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 secret des affaires qui seraient invoqués par les acteurs.

Plus largement, à défaut de pouvoir questionner l'opportunité de ce projet, il est légitime de pouvoir débattre des choix de l'Etat en matière de transition énergétique.

Les points les plus conflictuels que vous auriez identifié pourraient opportunément être soumis 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 JEU D'ECHELLE

Les Hauts de France – et particulièrement le secteur de Dunkerque – ont déjà connu plusieurs démarches de concertation, notamment sur la plupart des projets industriels locaux. Ces projets, comme celui-ci, répondent à des enjeux socio-économiques, et en l'occurrence environnementaux, beaucoup plus large 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 jeux d'acteurs locaux, nationaux et internationaux et d'écouter en amont ce qu'ont à dire les différentes parties prenantes.

Votre Commission devra donc rassembler 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 du public concerné par le projet. L'identification de ce « concernement », la détermination des outils les plus adaptés pour permettre la participation, et plus encore aller au-devant du public sont les objectifs de cette phase de préparation. Aussi, serait-il opportun de systématiquement associer le public à la construction des modalités du débat.

- 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, aucun projet éolien n'étant « 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 ? Je vous invite à ce titre à vous inspirer de l'initiative de Jean-Pierre TIFFON, dont la CPDP tente de co-construire les modalités du débat avec le public et les acteurs du territoire. La présence de la CPDP très en amont sur le territoire est en effet une action des plus pertinentes.

- 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 procédure. Quelles garanties le MO peut-il apporter au public pour intégrer les enseignements de ce débat, alors que le projet semble précisément déterminé ? 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 le respect des

engagements pris jusqu'à l'ouverture de l'enquête publique.

Afin de mieux garantir la prise en compte de la parole publique dans la décision du MO, je proposerai que celui-ci vienne présenter, devant la CNDP et la CPDP, sa décision quant au principe et aux conditions de poursuite de son projet, ainsi que les enseignements qu'il tire du débat public (L 121-13 du code de l'environnement).

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. Il s'avère qu'un délai minimum de quinze jours, avant l'ouverture du débat public, est impératif pour que le public puisse disposer de tous les éléments d'information concernant le projet et connaître dans le détail les modalités de participation.

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 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. 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.

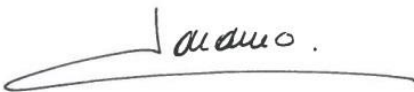
Il est donc fondamental de mettre en place un véritable travail collaboratif et continu entre les Commissions nationale et particulière. Il appartient à cette dernière d'informer la CNDP tout au long de la démarche de l'actualité du débat, des conditions de sa tenue, des difficultés rencontrées pendant 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 adaptées 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 inviterai, vous et votre Commission, à une journée de formation 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 bien sûr, de nous poser toutes vos questions.

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