

LA PRESIDENTE

Paris, le 4 février 2021

à

Monsieur Francis BEAUCIRE

**Objet : Lettre de mission Commission particulière du débat public – Projet de parcs éoliens en mer au large de l’île d’Oléron et son raccordement électrique**

Monsieur,

Lors de sa séance plénière du 3 février 2021, la Commission nationale du débat public (CNDP) vous a désigné président de la commission particulière du débat public (CPDP) sur le projet de parcs éoliens en mer au large de l’île d’Oléron 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. Vous avez déjà une expérience reconnue du débat public, en particulier après avoir présidé le débat public sur le projet de parc éolien en mer de Normandie. Je souhaite néanmoins vous préciser les attentes de la CNDP pour ce débat et vous transmettre les éléments du dossier identifiés lors de l’instruction.

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 »).

.../...

Francis BEAUCIRE  
Président de la CPDP  
Projet de parcs éoliens en mer Méditerranée et son raccordement électrique  
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 :

- 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 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, comme vous le savez, une phase de préparation approfondie 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 ;
- Inclusion : ce n'est pas au public de venir au débat, mais bien au débat d'aller vers le public ; plus encore, nous devons veiller à identifier les plus publics les plus fragiles, les plus éloignés, afin de leur proposer des dispositifs de participation adaptés leur permettant d'exercer pleinement leur droit à la participation.

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 :

- MOBILISER LE GRAND PUBLIC

La Direction Générale de l'Énergie et du Climat (DGEC) met en avant les différentes phases de concertation et de négociation engagées en amont avec les parties prenantes. Celles-ci auraient permis de pré-identifier une zone faisant l'objet d'un avis majoritairement favorable au développement de l'éolien. Par ailleurs, au vu de l'ancienneté du projet, plusieurs acteurs industriels communiquent sur des caractéristiques techniques plutôt avancées à ce projet, alors que seules la puissance et le nombre de machines seraient à ce jour déterminées. La DGEC et le Ministère de la Mer et RTE co-saisissent la CNDP sur une zone élargie par rapport à celle résultant des concertations passées.

Cependant, le public n'a jusqu'ici pas été pleinement informé du projet, ni associé à son élaboration, et il serait difficilement compréhensible pour lui que les conclusions des parties prenantes et des industriels aient plus de poids dans le débat que ses contributions. En effet, 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 et aux instances décisionnaires.

L'expérience du débat public sur le projet de parc éolien en mer sud-bretagne a montré que la pré-identification d'une zone d'étude peut être un facteur de tension avec le public dans la mesure où elle laisserait à penser que les décisions sont prises. Dans le même temps, les acteurs locaux déjà concertés comprennent mal que la zone d'étude soit remise en débat.

Si la préparation du débat s'appuie essentiellement sur les acteurs locaux et la compréhension de leurs stratégies, son premier objectif est de déterminer les conditions d'une mobilisation efficace *des publics*, et notamment des plus éloignés : à quelles conditions ces derniers voudront-ils participer au débat ? Il vous faudra aller sur le terrain au plus vite pour connaître *les publics*, pour identifier les lieux de tension à différentes échelles, les sujets et les enjeux qui les intéressent, déterminer les outils, les lieux et les temporalités les plus adaptés pour permettre leur participation. Pour faciliter ce travail, je vous invite à associer les publics 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. Il est important que votre équipe soit entièrement mobilisée sur cette phase et sur le terrain, car c'est elle seule qui animera ensuite le débat.

- RENDRE LE SUJET APPROPRIABLE PAR TOU.TE.S

Comme vous le savez compte tenu de votre expérience, 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

---

<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.

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 des retours d'expérience du développement des fermes pilotes avant l'ouverture du débat. De ce point de vue, tous les éléments de retours d'expériences que vous pourrez identifier ou produire seront utiles. Par ailleurs, la partie terrestre du raccordement au réseau mobilisera sans doute le public. Les distances de raccordement sont importantes.

- QUESTIONNER 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 d'identifier des zones préférentielles au sein d'une macro-zone mais aussi de questionner l'opportunité même de la réalisation du projet, voire de la politique publique qui justifie sa conception. Vous le savez puisque les expériences normandes et bretonnes ont permis d'observer que trop de parties prenantes et de responsables des projets considèrent à tort que le débat public ne doit pas interroger l'opportunité de l'éolien en mer dans la zone considérée. Pour autant, ce projet de parc éolien s'inscrit dans un contexte juridique (loi ESSOC et L.121-1-8 du CE) similaire à celui au large de la Normandie ou du Morbihan, laissant une grande marge de manœuvre au public, et imposant de questionner le public sur l'opportunité même des projets. J'ajoute que le débat public sur le projet de parc en mer sud Bretagne, projet relativement comparable compte tenu des discussions déjà engagées avec les parties prenantes sur le zonage, a révélé que la question de l'opportunité était fortement débattue.

Dans un esprit de transparence, il apparaît donc 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. De même, les critères retenus jusqu'ici par le MO ainsi que leur niveau d'importance les uns par rapport aux autres doivent pouvoir être interrogés dans le cadre de ce débat, afin que les publics puissent estimer la valeur accordée par le MO à leur parole. Il vous appartient d'amener les publics à pouvoir débattre de « *si* » il faut faire ce projet, avant de discuter de « *comment* » le faire. Pour cela, il faut que vous déterminiez 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 MO doit détailler l'option zéro).

- EXPLORER TOUTES LES THEMATIQUES DU DEBAT

Vous avez pu le constater par vous-même, mais il ressort des précédents débats sur l'éolien en mer que les thématiques suivantes sont susceptibles d'être abordées par le public :

- les techniques de l'éolien et leurs évolutions, 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 les milieux et les espèces, les paysages, la prise en compte des nuisances. Ce point semble particulièrement prégnant sur ce débat, au vu de la localisation prévue du projet et des positions déclarées des associations de défense de l'environnement ;
- l'intégration territoriale du raccordement et la cohérence entre ce dernier et la planification des parcs prévus : la façade atlantique étant réputée en tension du point de vue électrique, il est important d'apporter une attention particulière à cette réflexion ;
- 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.

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 cours de cette phase de préparation, la CPDP synthétisera les échanges et entretiens préalables et les 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 la base d'une discussion avec le bureau de la CNDP puis sera 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 également 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 et de la discussion avec le bureau de la CNDP, 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. 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 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 (retours d'expériences), 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 possible, et surtout le plus lisibles possible, ce qui vous est permis par le tableau de suivi que mes équipes vous transmettront.

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 qui seront nommés après le débat sur la base de vos propositions 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 désignations de membres de la CPDP, le calendrier et les modalités du débat ainsi que la stratégie de communication et le dossier du maître d'ouvrage sont examinés et validés en séance plénière par la CNDP.

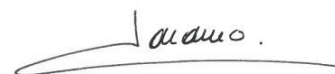
Il est donc fondamental de mettre en place un travail collaboratif et continu entre les Commissions nationale et particulière. Il appartient à cette dernière d'informer la CNDP tout au long de la démarche de l'actualité du débat, des conditions de sa tenue, des difficultés rencontrées pendant la préparation 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 locaux de la CNDP 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. Ce séminaire comprendra une dimension partage d'expériences avec les autres commissions de débat sur des projets de parcs éoliens en mer et vous permettra de prendre la mesure de votre liberté dans la mise en place de modalités véritablement inclusives et innovantes.

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