

Enseignements clés : adapter le droit de la participation à la réalité

Pour la première fois, le débat public a pu porter sur un projet de centre de données ou *datacenters* et plus généralement sur l'enjeu de la numérisation de la société.

Le compte rendu constate que le centre de données a rencontré les plus vives oppositions. L'opportunité de l'économie numérique – nécessité ou confort – l'impact environnemental des centres de données et le choix de la localisation de ce projet questionnent. La CNDP a été sollicitée à plusieurs reprises, lors du déploiement de la 5G, pour accompagner des collectivités qui souhaitent organiser un débat public sur le numérique responsable. Le débat public Horizéo a démontré la nécessité que le public soit pleinement associé aux grands choix concernant le numérique, que ce soit les politiques de développement des usages ou les installations nécessaires telles que les centres de données. S'agissant des installations, comme nous l'avons indiqué dans la recommandation du 1er février 2021, il est évident que les centres de données impactent l'environnement et qu'à ce titre, conformément à la Charte de l'environnement à valeur constitutionnelle, ils devraient être soumis au droit à l'information et à la participation du public. S'agissant des usages du numérique, comme la Défenseure des droits, nous constatons que la numérisation de la participation – par exemple par la procédure de participation du public par voie électronique (PPVE) – prive de fait une grande partie de la population de son droit à l'information et à la participation.

Rappelons que plus de 14 % de la population n'a pas accès au numérique. Le droit de la participation mériterait d'être modernisé pour répondre aux réalités de la société.

Deuxième enseignement majeur de ce débat, la nécessaire visibilité de la trajectoire de transition énergétique. Comme pour l'éolien en mer, le débat public a révélé l'aspiration à une planification à long terme sur le territoire qui permette de mieux appréhender la réalité des objectifs de transition énergétique, notamment leurs impacts sur les espaces et donc les paysages. Si la majorité des personnes qui participent à nos débats convient que la transition doit être forte et rapide, rares sont celles qui en mesurent les implications locales. L'occupation de l'espace, ses conflits d'usage, la redéfinition des paysages semblent être les débats à venir. Cette planification détaillée, déclinée sur les territoires, permettrait sans doute de mieux répondre aux besoins d'équité ou de mesurer les compensations nécessaires. Nous considérons que cette planification ne peut être une simple démarche descendante imposée par le niveau national. Elle doit être réfléchie au plus près de chaque territoire, avec les publics concernés. Les communes pourraient être l'échelle de base de cette démarche participative de construction des espaces, et donc des sociétés, à venir.



Chantal Jouanno
Présidente de la CNDP

La CNDP est une autorité administrative indépendante, créée en 1995, pour veiller au respect des droits à l'information et à la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes qui ont un impact sur l'environnement et présentent de forts enjeux socio-économiques. La CNDP ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité. Instance collégiale de 25 membres (élu.e.s, magistrat.e.s, représentant.e.s de la société civile organisée) sa diversité est une garantie d'indépendance et d'impartialité.

LES VALEURS DE LA CNDP



indépendance



égalité de
traitement
des opinions



neutralité



argumentation



transparence



inclusion
des publics

Directrice de publication : Chantal Jouanno – mise en page / Impression Euro2C
Crédits photographiques : Guillaume Lechat, Etienne Lehuède/lunplash

IMPRIM'VERT* 10-32-3010 / Certifié PEFCC / Ce produit est issu de forêts gérées durablement et de sources contrôlées. / pefcc-france.org



PLATEFORME PHOTOVOLTAÏQUE « HORIZEO »

09.09.2021
09.01.2022

Horizéo

de la présidente du 9 mars 2022



@debatpublic.fr @CNDPDebatPublic

244 boulevard Saint-Germain - 75007 Paris - France
T. +33 1 40 81 12 63 - contact@debatpublic.fr
debatpublic.fr

Horizeo est un projet de construction d'un parc de production d'énergie photovoltaïque (production d'électricité grâce à des panneaux solaires), sur une surface d'environ 1 000 hectares, qui servirait à alimenter une plateforme dite « bas carbone » composée de différentes briques technologiques : un centre de données, des batteries de stockage d'électricité, un électrolyseur produisant de l'hydrogène et de la production agricole locale. Ce projet implique des raccordements électriques et la mise en compatibilité du plan local d'urbanisme de la commune de Saucats. Il se situe sur une parcelle forestière privée. Son coût est estimé à 1 milliard d'euros.

BILAN DE L'ORGANISATION DU DÉBAT

Pourquoi avoir décidé d'un débat public ?

La Commission nationale a été saisie conjointement par les entreprises Engie, Neoen, RTE et la commune de Saucats en novembre 2020. Elle a décidé de l'organisation d'un débat public dès le 2 décembre 2020 dont elle a confié la présidence à Jacques Archimbaud, particulièrement expérimenté des débats publics dans le domaine de l'énergie. Le choix d'un débat public a été une évidence pour les membres de la Commission compte tenu de la taille industrielle inédite de ce projet de parc photovoltaïque, de son ambition nouvelle de créer une « plateforme » industrielle dite bas carbone et de ses impacts environnementaux. Deux points permettaient d'anticiper la conflictualité potentielle du projet : le précédent de la concertation sur le projet Solarzac, projet de création d'un parc photovoltaïque pour alimenter des équipements industriels, qui s'est avéré être un projet très contesté ; la nécessité de défricher 1000 hectares de forêt. D'expérience, la CNDP sait que la participation du public sur des projets potentiellement conflictuels exige d'en confier l'organisation à un tiers de confiance indépendant. A défaut de confiance dans la procédure, les personnes favorables ou opposées préféreront s'exprimer par des voies non institutionnelles et peu propices à l'échange de leurs arguments. Le choix d'en confier la présidence à l'un des meilleurs experts de la pratique du débat public fut également une évidence, dans la mesure où ce débat exigeait plusieurs qualités : une grande capacité de mobilisation car le sujet concerne les riverains et les riveraines mais également toutes les personnes intéressées par le défi de la transition énergétique, or il se situe dans une

zone éloignée ; le pouvoir d'élargir le débat afin qu'il ne se limite pas à des échanges techniques ; l'intelligence des situations compte tenu de son potentiel conflictuel.

Croiser les regards, est-ce si difficile ?

La Commission particulière chargée du débat public a déployé plusieurs outils pour aller chercher un public plus jeune, plus éloigné des décideurs et plus diversifié. Depuis longtemps, la CNDP recourt à de nombreux outils, au-delà des réunions publiques. Que ce soit, les débats mobiles, les outils numériques, les *serious games*, panels de personnes tirées au sort ou encore les outils de conception collaborative de projet par réalité augmentée. A titre d'exemple, ce débat public a mobilisé 14 modalités de participation différentes. La mobilisation grâce à la presse, en particulier le partenariat avec Sud Ouest, a permis qu'un très large public ait connaissance de ce projet et que le débat se tienne sur la place publique. Ce partenariat a été particulièrement efficace. Plus d'un million de personnes ont pu être informées de ce projet par la presse. Plus de 1100 personnes qui n'avaient jamais participé à un débat public ont pu s'exprimer sur ce projet grâce, en particulier, à deux outils : les points de contacts locaux, c'est-à-dire la rencontre avec le public dans ses lieux de vie ; les initiatives partenariales – c'est-à-dire l'organisa-

tion de temps de débat par d'autres acteurs locaux. La Commission a également souhaité aller à la rencontre d'un public plus jeune notamment auprès des universités. Il s'avère comme souvent qu'il est très difficile de mobiliser un public jeune comme un public précaire pour débattre. L'éloignement géographique et les contraintes sa-

nitaires ont-ils été des freins ? L'enceinte institutionnelle est-elle délaissée pour d'autres espaces d'expression ? La complexité d'un projet dont la notion de « plateforme bas carbone » peine à convaincre ? Quelle que soit la réponse, c'est un enjeu démocratique majeur car le débat public n'est que le reflet d'une société où les paroles semblent s'éloigner pour ne vouloir se retrouver que dans des cercles d'appartenance distincts. Nous considérons qu'il est de notre mission d'aller chercher ces publics éloignés les uns des autres pour que leurs regards et leurs arguments se croisent et s'échangent. Nous adaptons nos pratiques et notre organisation à la réalité de la société pour atteindre notre idéal démocratique et participatif. Autre constat, si le débat n'est pas nécessairement plus conflictuel, il est plus défiant. Institutions, expert.e.s, comme de nombreux autres acteurs, sont regardés avec suspicion. Nous pouvons déployer de multiples méthodes de clarification des controverses, d'accès à une information pluraliste et compréhensible. Mais à l'évidence, et compte tenu de l'ampleur des débats sur la transition écologique qui sont à venir, sans doute serait-il nécessaire de démocratiser la culture scientifique et environnementale.

public est allé plus loin dans son questionnement. Comme à l'occasion du débat public sur le projet de parc éolien en mer Méditerranée, le public s'est interrogé sur l'éventuelle contradiction entre ce projet et les objectifs nationaux de réduction de la consommation d'énergie, considérant que ce projet industriel pourrait être une incitation à « l'ébriété énergétique ».

Une société privée peut-elle porter un projet d'intérêt général ? C'est un questionnement que nous retrouvons depuis 25 ans dans tous les débats publics sur des projets portés par des entreprises privées, en particulier dans le domaine de l'énergie. Ce questionnement a sans doute été accentué par le faible ancrage territorial des porteurs de projet, bien qu'ils aient selon la commission particulière en charge du débat parfaitement respecté les principes et l'exercice du débat public. La demande est forte de co-construction du projet et de preuves de ses retombées économiques locales.

Une forte convergence des enseignements des débats publics

Dans ce débat public, nous avons retrouvé exactement les mêmes questionnements que ceux portés par les publics dans les derniers débats, en particulier sur des projets de parcs éoliens en mer. **Les publics questionnent la cohérence des politiques publiques.** Rares sont les contestations de l'objectif de la transition énergétique, et l'énergie solaire reçoit globalement un accueil favorable comme l'éolien en mer. Mais la transition énergétique est-elle aussi écologique ? Il peut y avoir des contradictions entre des objectifs environnementaux. Or, le public ne hiérarchise pas ces objectifs, renvoyant aux pouvoirs publics la responsabilité de le faire. **Un questionnement nouveau et croissant : l'objectif de sobriété énergétique.** Les publics interrogent et souhaitent débattre de cet objectif. C'est un questionnement plus récent qui s'exprime dans nos débats afin de contester la taille industrielle des projets envisagés. **Enfin, les publics s'interrogent sur une répartition équitable de la charge de la transition écologique.** La demande d'équité est économique, elle est aussi spatiale. Comme pour le développement de l'éolien en mer, nous retrouvons ici une demande de planification des espaces qui seront consacrés aux nouvelles énergies. Elles ont une emprise au sol plus importante que les énergies dites traditionnelles et modifient les paysages. La question de l'occupation de l'espace devient un point conflictuel, jugé peu régulé en mer comme sur terre. Il existe en mer les documents stratégiques de façade (DSF) et les Schémas Régionaux d'Aménagement et de Développement durable du territoire (SRADDET) mais qui n'apparaissent pas aux yeux du public comme des documents de planification des espaces suffisamment précis pour donner une vision exacte de la trajectoire et des paysages, et ses invariants, de la transition énergétique.

RÉSULTATS DU DÉBAT

Trois questionnements principaux

L'objectif n'est pas ici de faire une synthèse qui sera nécessairement plus pauvre que le compte rendu du débat public exhaustif et clair écrit par la commission particulière. Le bilan met en exergue des points saillants qui caractérisent ce débat par rapport à d'autres débats publics sur des sujets similaires. En l'espèce, le débat porte des questionnements proches de ceux observés lors des débats publics sur des projets de parcs éoliens en mer.

Pourquoi au cœur de la forêt ? Le point dur du projet est sa localisation au cœur de la forêt. Le défrichement nécessaire à sa réalisation est difficilement compréhensible pour le grand public. A cela s'ajoutent de nombreux questionnements sur les risques induits par ce projet de plateforme pour lequel il n'existe pas de retour d'expérience. Loin de convaincre, le concept de plateforme a semblé synonyme de cumul de risques : risque incendie, couloirs de vents, îlot de chaleur, gestion de l'eau, etc. La forêt comme la mer est un espace ou un paysage que les publics souhaitent préserver car il est un symbole environnemental.

Pourquoi un parc industriel ? Comme souvent, la taille du projet fait débat. Les publics locaux sont généralement plus ouverts à des projets de territoire de plus petite taille. Mais le

20 NOVEMBRE 2020

- Saisine de la CNDP par Engie, Neoen, RTE et la commune de Saucats

2 DÉCEMBRE 2020

- La CNDP décide d'organiser un débat public

13 JANVIER 2021

- Jacques Archimbaud est désigné président de la CPDP

3 FÉVRIER 2021

- Philippe Bertran, Marine Calmet, Aurélie Dalleas de Domingo, François Gillard, Myriam Merad, et Dominique Simon sont désigné.e.s membres de la CPDP

28 JUILLET 2021

- La CNDP valide le dossier du maître d'ouvrage, le calendrier et les modalités du débat

DU 9 SEPTEMBRE 2021 AU 9 JANVIER 2022

- Débat public

9 MARS 2022

- Publication du bilan de la CNDP et du compte rendu de la CPDP

9 JUIN 2022

- Date limite pour la réponse du responsable de projet