

# «Eclairage»

## EOLIEN EN MER

### ENSEIGNEMENTS DE 11 ANS DE DEBATS PUBLICS ET CONCERTATIONS



La Commission nationale du débat public a depuis 2010 organisé ou garanti **14 débats publics et concertations** sur des projets de parcs éoliens en mer. Ces processus participatifs ont permis de recueillir les arguments de plus de 30 000 personnes. Ceci constitue un éclairage qualitatif sur les débats en cours, y compris politiques et médiatiques concernant l'éolien en mer.

Cette analyse a été construite en s'appuyant sur l'approche lexicométrique pratiquée en partenariat avec le laboratoire LERASS de l'Université de Toulouse (analyse réalisée par de Lucie Loubere, post-doctorante au LERASS), et sur la synthèse des arguments présentés dans les comptes-rendus et bilans des débats publics et concertations. Elle ne constitue pas un travail scientifique mais un éclairage des débats en cours sur le développement de l'éolien, en particulier l'éolien en mer.

#### 2010-2020 → 14 débats et concertations sur l'éolien en mer

- **28 AVRIL AU 10 SEPTEMBRE 2010**  
Débat public sur le projet de parc éolien en mer des Deux Côtes
- **20 MARS AU 20 JUILLET 2013**  
Débat public sur le projet de parc éolien en mer au large de Courseulles-sur-mer  
Débat public sur le projet de parc éolien en mer au large de Saint-Nazaire  
Débat public sur le projet de parc éolien en mer au large de Fécamp
- **25 MARS AU 24 JUILLET 2013**  
Débat public sur le projet de parc éolien en mer au large de la baie de Saint-Brieuc
- **24 AVRIL AU 31 JUILLET 2015**  
Débat public sur le projet de parc éolien en mer Dieppe-Le Tréport
- **2 MAI AU 7 AOÛT 2015**  
Débat public sur le projet de parc éolien en mer des îles d'Yeu et Noirmoutier
- **15 FÉVRIER AU 11 MAI 2017**  
Concertation sur le projet d'éoliennes flottantes au large de Groix et de Belle-Ile
- **20 MARS AU 21 AVRIL 2017**  
Concertation sur le projet de parc pilote de trois éoliennes flottantes au large du golfe de Fos
- **15 JUIN AU 15 SEPTEMBRE 2017**  
Concertation sur le projet de ferme pilote d'éoliennes flottantes au large de Gruissan
- **27 JUIN AU 27 SEPTEMBRE 2017**  
Concertation sur le projet de parc pilote d'éoliennes flottantes dans le golfe du Lion
- **15 NOVEMBRE 2019 AU 12 MARS 2020 ET 15 JUIN AU 19 AOÛT 2020**  
Débat public sur le projet de parc éolien « posé » en mer de Normandie
- **20 JUILLET AU 21 DÉCEMBRE 2020**  
Débat public sur le projet d'éoliennes flottantes au sud de la Bretagne
- **14 SEPTEMBRE AU 20 DÉCEMBRE 2020**  
Débat public sur le projet de parc éolien en mer au large de Dunkerque

# 1 ARGUMENTS EXPRIMÉS PAR LE PUBLIC

**Nous constatons une grande constance des arguments depuis plus de 10 ans qui ne voient pas émerger de questionnements radicalement nouveaux. Une première série d'arguments porte sur l'opportunité du développement de l'éolien en mer. Une deuxième série d'arguments questionne "l'intégration" des projets "sur un bassin écologique, économique" et social à court, moyen et long terme.**

**Préalablement, il convient de noter que la nécessité de la transition écologique et énergétique n'est généralement pas remise en question par le public (Ce constat confirme celui effectué lors du débat public national sur la programmation pluriannuelle de l'énergie en 2018). Elle constitue un socle à tous les arguments présentés qui, en général, portent moins sur l'opportunité de développer l'éolien en mer que sur son intégration territoriale.**

## L'opportunité de développer l'éolien en mer : des arguments qui persistent dans le temps

Les débats ont porté sur "la place de l'éolien dans le plan énergétique français", son efficacité, sa rentabilité et son impact sur la baisse souhaitée des émissions de gaz à effet de serre. Les "préoccupations sont orientées vers un bénéfice national voire international".

Lorsqu'il s'agit de contester l'opportunité de développer cette énergie, les questions de coût de l'énergie produite, de non prise en compte du démantèlement du parc, de performance insuffisante en terme de production (intermittence) et de fiabilité sont mises en avant. Ces arguments visent à affirmer que le bilan climatique et économique de l'énergie éolienne serait inférieur à celui du nucléaire, et à contester la contribution de l'éolien aux objectifs de la stratégie "bas carbone", avançant que le système électrique français est déjà décarboné. Ces arguments sont, en effet, mis en avant pour la plupart par les défenseurs de l'énergie nucléaire. De fait, le débat sur l'opportunité de l'énergie éolienne semble toujours rester marqué par l'opposition entre éolien et nucléaire.

L'argument du coût de cette énergie pour la Nation appuie parfois la contestation du développement de parcs industriels qui vont générer des bénéfices au profit d'entreprises privées.

Plus rarement, l'opportunité de développer l'éolien en mer est contestée au motif que des alternatives sont préférables : réduire la consommation d'énergie d'une

part, développer d'autres énergies marines, en particulier les hydroliennes d'autre part.

## Une attente de clarifications des objectifs et des zones

Le discours sur la contribution de cette énergie à l'objectif de décarbonation de la production d'électricité n'apparaît pas clair, ni étayé de données partagées sur leur bilan carbone. L'absence de planification des zones de développement, d'exclusion et d'objectifs à long terme sur les façades accentuent les incompréhensions ("ce projet n'est-il pas la porte d'entrée vers des projets toujours plus grands et plus nombreux ?"), ceci d'autant plus que contrairement à ce qui avait été dit par l'Etat, il n'a pas été attendu de tirer les enseignements de parcs expérimentaux pour lancer des projets d'ampleur industrielle et commerciale.

## Enfin, la nécessité de débattre de la localisation des parcs

Avant l'adoption de la loi dite "ESSOC"\* en 2018, les projets de parcs éoliens étaient soumis au débat public ou à la concertation une fois la localisation et les caractéristiques définies. De fait, l'intérêt même du débat public était souvent remis en question puisque tout semblait décidé. L'exigence légale que le débat ait lieu avant l'identification de la zone et la définition des caractéristiques lui redonne tout son sens dès lors que les décideurs et parties prenantes n'imposent pas au public une zone qu'ils auraient déjà identifiée. Dans tous les cas, le public, comme les acteurs de l'énergie et les acteurs locaux, demandent une plus grande visibilité sur les projets à venir d'implantation de parcs dans chaque zone avec une visibilité à moyen et long terme. Cette demande de planification à long terme s'est exprimée dès le premier débat public en 2010.

## Une constante : l'intégration des projets éoliens dans leurs territoires, sur le plan environnemental, économique et social.

Dans tous les débats publics et concertations, l'intégration locale des parcs éoliens en mer est questionnée sous plusieurs angles. Dans les régions déficitaires en énergie, l'éolien en mer permettrait de répondre à ce déficit.

\* Loi "ESSOC" : loi pour un État au service d'une société de confiance ».

Les parcs expérimentaux ont souvent été jugés comme un symbole positif d'innovation locale. A l'inverse dans les régions fortement dotées en installations de production énergétique (Dunkerque, Normandie), c'est le sentiment de « ras le bol » ou de « double peine » qui est mis en avant.

Nous constatons que l'intégration de l'éolien dans l'environnement économique local est une demande constante, même si les débats les plus récents ont plutôt questionné l'opportunité de cette énergie renouvelable.

Les participant·es demandent des preuves et des engagements quant aux retombées locales en terme de développement d'une filière industrielle, de garanties d'emplois locaux, de développement de filières de formation mais également de compensations financières pour les collectivités et acteurs impactés. Il convient de noter, que les estimations avancées par les responsables de projet sont toujours questionnées et contestées.

L'impact de ces parcs sur les acteurs de la mer, en particulier le monde de la pêche, mais également tous les autres usagers de la mer, qu'ils soient transporteurs maritimes ou plaisanciers, est une question centrale. Dans tous les cas, les représentants des pêcheurs demandent systématiquement à être associés de manière privilégiée au choix de la zone, et à ce que les conditions pour pouvoir pêcher au milieu des parcs soient clarifiées et si la pêche n'est pas autorisée, que des compensations soient envisagées.

**Nous constatons que deux sujets d'inquiétudes et de questionnements sont récurrents : les enjeux environnementaux et paysagers.**

Le public, et plus spécifiquement les acteurs de l'environnement, sont également très inquiets sur les conséquences environnementales des projets de parcs éoliens en mer, notamment lorsqu'ils se situent dans des zones écologiques fragiles ou remarquables. Il est frappant de constater que depuis 11 ans, le constat est identique : la France ne dispose pas de données environnementales, en particulier concernant l'impact sur la faune, ni d'éléments d'éclairages qui permettraient d'intégrer les enjeux environnementaux dans le débat. Plus encore, dans la mesure où les critères

environnementaux des cahiers des charges n'en font pas un élément discriminant dans le choix des porteurs de projet, le public a le sentiment que la biodiversité est un objectif secondaire face à la transition énergétique.

Généralement, les participant·es demandent à l'Etat de justifier ses choix, donc de produire les études permettant de les éclairer, et souhaitent négocier les conditions environnementales d'implantation de ces parcs. L'absence d'études sur les impacts environnementaux est d'autant plus incompréhensible pour le grand public lorsque l'Etat a choisi d'implanter un parc dans une zone qu'il a lui-même classée comme sensible sur le plan environnemental.

Les enjeux paysagers sont présents dans tous les débats publics et toutes les concertations. Ils pourraient être ainsi résumés : "oui aux éoliennes en mer, mais pas visibles". Rares sont les participant·es qui considèrent que la visibilité des éoliennes et leur impact paysager ne sont pas un sujet. Outre les aspects paysagers, les participant·es s'inquiètent sur les conséquences économiques de l'implantation de ces parcs, en particulier dans les régions touristiques, pour les plaisanciers et pour les pêcheurs. A cet égard, il convient de noter que les simulations visuelles, ou photomontages, présentés par le responsable de projet sont presque systématiquement contestés. La CNDP a sept fois eu recours à des expertises alternatives pour répondre aux interrogations du public sur ce point.

La faisabilité des projets de parcs éoliens repose donc sur leur intégration territoriale. Les débats publics et concertations ont soulevé plusieurs thèmes de négociation demandés par le public et les acteurs locaux: les conditions de l'intégration environnementale, le zonage et ses impacts paysagers, les compensations économiques locales, les engagements quant aux créations d'emplois locaux et de formation.

L'analyse des débats publics et concertations permet de conclure que l'opposition à des projets de parcs éoliens ne peut être systématiquement assimilée à une opposition à la transition énergétique et au développement de l'énergie éolienne. Il convient de distinguer deux débats: l'un portant sur le développement de l'énergie éolienne *versus* le développement d'autres énergies dites "décarbonnées", principalement le nucléaire ; l'autre portant sur les conditions de l'intégration territoriale des projets de parcs éoliens.



## 2 PRISES EN COMPTE DES ENSEIGNEMENTS DU DÉBAT ET DES RECOMMANDATIONS DE LA CNDP PAR LES RESPONSABLES DE PROJET

### RECOMMANDATIONS PORTANT SUR LES OBJECTIFS DE LA PARTICIPATION DU PUBLIC

**La CNDP rappelle que le droit de la participation vise à permettre à toute personne de peser sur la décision. Aussi, doit-elle intervenir à un stade opportun avant que les grandes orientations et choix stratégiques ne soient arrêtés.** Avant l'adoption de la loi dite "ESSOC" en 2018, la procédure participative intervenait après l'attribution de l'appel d'offres, donc le choix de la zone et la définition des grandes caractéristiques du parc. Cette fermeture des objectifs de la participation a pu conduire à de grandes tensions avec le public ayant le sentiment d'être instrumentalisé, par exemple lors du débat public sur le projet de parc éolien "Dieppe Le Tréport" ou plus récemment lors du débat public sur le projet de parc éolien au large de Dunkerque. L'évolution de la loi permet que le débat public ou la concertation se déroulent avant la décision de réaliser le parc éolien, le choix de la zone et la définition des grandes caractéristiques dans le cahier des charges de l'appel d'offres.

Pour autant, la CNDP rappelle que la sincérité de la procédure participative exige que toutes les options soient réellement ouvertes. Ainsi, est-il préférable que si l'Etat souhaite associer spécifiquement les parties prenantes au choix de la zone, cette discussion ait lieu après le débat public ou la concertation, et qu'elle tienne compte des enseignements du public. A défaut, non seulement le public pourrait considérer que le débat est faussé puisque le choix de la zone a été discuté avant le débat, mais les parties prenantes pourraient s'opposer à l'éventuelle remise en question de leurs choix par le public. De même, il est préférable d'attendre les conclusions de la procédure participative avant d'engager les démarches de pré-sélection des candidats autorisés à répondre aux appels d'offres. Même si cette démarche est purement administrative et n'engage pas les décisions futures, elle peut entraîner de nombreuses confusions et des questionnements chez le public.

### RECOMMANDATIONS SUR LE DROIT À L'INFORMATION DU PUBLIC

**La CNDP rappelle que l'information du public est la condition première du débat public. Le défaut d'information constant sur les données environnementales en particulier, mais également sur le bilan écologique et économique des projets de parcs éoliens en mer ne permettent pas au public de pleinement exercer ses droits. Les comptes-rendus des débats publics convergent pour considérer que les données environnementales sont trop parcellaires pour pouvoir être utilisées comme critère de localisation des futurs parcs, d'où la nécessité d'une politique de recherche plus transversale, plus étendue et s'inscrivant dans la durée. Elle recommande par conséquent :**

- **De développer la recherche** sur les milieux marins et les impacts environnementaux en associant à ces travaux l'expertise d'usage (usager·e·s de la mer et citoyen·ne·s) ; cette association peut avoir lieu dans le cadre d'un comité scientifique spécifique par zone ;
- **De constituer un groupement d'intérêt scientifique** permettant d'enrichir les connaissances générales en centralisant les données issues de l'ensemble des parcs éoliens en mer ;
- **De mettre à disposition du public** préalablement au débat public les éléments lui permettant de se forger son opinion et d'argumenter ses positions :

**> le bilan écologique complet du projet ;** celui-ci doit intégrer un bilan carbone objectif intégrant toutes les sources de production d'électricité, nucléaire compris, en dépassant le seul bilan carbone net du projet ;

**> les données environnementales existantes** sur la zone considérée et les parcs éoliens en mer afin que l'environnement soit un critère du débat sur l'opportunité du projet et ses caractéristiques ;

**> le bilan économique du projet :**

- précisant de manière transparente le mode de calcul du prix de rachat de l'électricité afin que le public apprécie l'intérêt économique de cet investissement ;
- intégrant toutes les sources d'énergies alternatives, nucléaire compris, à cycles économiques équivalents ;
- clarifiant la fiscalité applicable en fonction des zones retenues (eaux territoriales / zone économique exclusive) ;
- détaillant la dépendance de la France en matière de matériaux, de conception et d'exploitation des parcs éoliens et la stratégie industrielle de la France pour se doter des ressources nécessaires au développement de cette filière ;
- intégrant des études indépendantes sur l'impact économique du projet et les créations d'emplois attendues, sujet de controverse récurrent.

**> un discours clair de l'Etat** sur la politique de décarbonation de l'électricité, et la contribution de l'éolien en mer à cet objectif.

**> préciser la position de l'Etat** sur la possibilité de pêcher à proximité et dans les parcs éoliens en mer ; préciser à défaut les compensations envisagées pour les acteurs de la mer impactés. Cette demande de précision exprimée dès le premier débat public n'a jamais reçu de réponse de l'Etat.

La CNDP rappelle que le droit de la participation a pour objectif de permettre au public de peser sur les décisions avant qu'elles ne soient prises. Légalement, le public doit pouvoir peser sur les décisions relatives à l'opportunité du projet, ses objectifs, ses alternatives et ses grandes caractéristiques. Dans la mesure où le processus décisionnel s'avère long, la participation du public doit être organisée avec sincérité par les responsables de projet dans la durée. Les points suivants ont été relevés dans les bilans et comptes-rendus de la plupart des concertations et débats publics sur des projets de parcs éoliens.



### ■ Répondre aux attentes exprimées par les publics concernant le cahier des charges :

- Répondre aux contributions du public sur le cahier des charges en précisant leur recevabilité technique, économique, écologique, géographique ou administrative ;
- Ne pas limiter les critères du cahier des charges, et plus concrètement les critères de sélection des candidats aux seuls aspects économiques ;
- Rendre public le cahier des charges et le processus de sélection des candidats retenus suite à l'appel d'offres voire, associer le public à son élaboration ;
- Demander aux responsables de projet la manière dont ils intègrent les enseignements et recommandations du débat public.

### ■ Assurer la continuité de l'information du public :

- Rendre compte publiquement des critères de choix des zones d'implantation des éoliennes et de leur raccordement ;
- Assurer une information plus spécifique sur les résultats de l'étude d'impact ; assurer la transparence des indicateurs de suivi des impacts environnementaux en commençant par l'état initial des milieux ; créer un comité de consultation de l'expertise citoyenne afin d'associer l'expertise d'usage aux études d'impact à venir ;
- Créer un site d'information unique avec une plateforme d'échange qui intègre les informations de suivi sur tous les projets de parcs de la façade.

### ■ Planifier géographiquement et à long terme, les différents usages de la mer, dont l'éolien en mer, dans la mesure où "faute de planification autre que la définition de « zones de vocation » à l'échelle de la façade maritime, rien ne permet de répondre à la question : ce projet s'inscrit-il dans un programme plus vaste ?". Cette crainte s'est exprimée dans toutes les concertations et débats publics. La planification doit notamment permettre de :

- Confirmer les zones d'exclusion réglementaires ;
- Donner de la visibilité sur les parcs futurs dans la même zone à une échelle de temps supérieure aux dix ans de la programmation pluriannuelle de l'énergie : combien de parcs à terme ? Quand ? Quels raccordements ?

Cette demande de planification est d'autant plus importante que l'Etat s'est, à plusieurs reprises, engagé à attendre les évaluations des fermes pilotes pour envisager de nouveaux parcs, ou a pu affirmer qu'il n'y aurait pas de ferme "commerciale" dans des zones maintenant concernées par de tels projets. Rappel des conclusions de la concertation sur le projet d'éoliennes flottantes Groix et Belle Ile : *"une forte crainte exprimée [...] concerne la possible extension de cette ferme pilote vers une ferme commerciale de plusieurs dizaines d'éoliennes. Malgré les réponses négatives formulées par le préfet [...] les craintes ne se sont pas estompées"*. (Bilan du garant).

### ■ Globalement, les comptes-rendus des débats publics insistent sur la nécessité pour les responsables de projet et l'Etat de tenir les engagements pris, condition première de la faisabilité des projets et du déploiement des parcs éoliens en mer en France. Ces engagements concernent notamment :

- La création d'emplois locaux ;
- L'accessibilité des entreprises locales aux marchés de sous-traitance ;
- Le respect des usages et usager-ère-s de la mer ;
- La limitation des nuisances pendant le chantier
- Le développement de la concertation avec les associations représentant les usager-ère-s de la mer.

**L'Etat a pris en compte certains enseignements du débat public. Ceux-ci permettent dorénavant de débattre du choix de la zone d'implantation et des grandes caractéristiques du parc. Une mission a été lancée afin de clarifier la fiscalité applicable aux parcs en fonction des zones. Pour autant, un certain nombre de points sont restés sans réponse tels que la possibilité et les conditions pour pêcher dans les parcs. Plus encore, des points majeurs identifiés comme conditions de faisabilité des parcs restent défailants :**

- La mise à disposition d'informations environnementales sur les zones d'implantation envisagées ;
- La mise à disposition d'informations jugées fiables sur le bilan écologique, économique et social des parcs ;
- L'association du public à la conception du futur parc, en particulier à l'élaboration du cahier des charges ;
- La planification à moyen et long terme des usages de la mer, point central et déterminant pour le déploiement des énergies renouvelables marines.

# LA COMMISSION NATIONALE DU DÉBAT PUBLIC (CNDP), AUTORITÉ GARANTE DU DÉBAT PUBLIC

**Chacune et chacun a le pouvoir de peser sur les projets et les politiques concernant notre environnement. La Constitution vous reconnaît le droit d'être informé et de participer à ces décisions, et nous en sommes les défenseurs neutres et indépendants.**

**Autorité administrative indépendante, la CNDP a été créée en 1995 par la loi Barnier. Elle veille au respect de la participation du public au processus d'élaboration des projets, plans et programmes ayant un impact sur l'environnement.**

Instance collégiale de 25 membres, elle est composée d'une présidente, Chantal Jouanno, de deux vice-président.e.s, Ilaria Casillo et Floran Augagneur, ainsi que 22 membres inamovibles pendant 5 ans : magistrat.e.s, élu.e.s et représentant.e.s de la société civile.

**La CNDP ne prend pas position sur l'opportunité du projet, plan ou programme mais éclaire le décideur sur ses conditions de faisabilité.**

## LES VALEURS DE LA CNDP



indépendance



égalité de  
traitement  
des opinions



neutralité



argumentation



transparence



inclusion  
des publics

**LA CNDP**  
commission  
nationale du  
débat public



@CNDPDebatPublic



facebook.com/debatpublic



commission-nationale-du-debat-public

244, boulevard Saint-Germain  
75007 Paris - France - T +33 (0)1 44 49 85 60  
contact@debatpublic.fr

Retrouvez-nous sur [www.debatpublic.fr](http://www.debatpublic.fr)  
Consultez la liste nationale des garant.e.s sur  
[www.debatpublic.fr/garants](http://www.debatpublic.fr/garants)