



ÉOLIENNES
EN MER
NOUVELLE-
AQUITAINE

30.09.2021
28.02.2022

bilan

de la présidente du 28 avril 2022



commission
nationale du
débat public



Projet de construction d'un parc éolien posé au large de l'île d'Oléron de 500 mégawatts à 1 GW, soit environ 70 éoliennes de 260 mètres sur une superficie de 120 km², et son raccordement. Le projet, porté par les ministères en charge de la Transition écologique et de la Mer ainsi que par Réseau de Transport d'Électricité (RTE), pourrait intégrer un deuxième parc portant la puissance totale à 2 GW. La 1ère zone d'étude soumise au débat de 300 km², a été élargie à 743 km² sur proposition du ministère en charge de la Transition écologique en novembre 2021.

BILAN DE L'ORGANISATION DU DÉBAT

Pourquoi avoir décidé d'un débat public ?

Ce projet constituait la 16ème saisine de la CNDP sur un parc éolien en mer. Compte tenu de sa taille industrielle et des précédents, la CNDP a décidé qu'il devait être soumis à un débat public sous son égide afin de garantir pleinement l'indépendance et la neutralité de son organisation. Si les responsables du projet faisaient valoir le consensus suite à la concertation par l'État en 2015 autour du projet de parc et de la zone identifiée, l'instruction du dossier et plus encore le débat public ont prouvé qu'il n'en était rien.

Une difficulté fut le contenu de la saisine portant sur un projet qui pouvait aller de 500 MW à 2 GW, donc potentiellement et caricaturalement de 35 éoliennes sur 60 km² à 140 éoliennes sur 240 km², alors que la zone d'étude proposée par l'État n'était que de 300 km². Même si cette zone d'étude s'inscrivait dans une zone potentielle d'implantation beaucoup plus large, les publics ont pu comprendre, à tort ou à raison, que l'État avait déjà choisi la zone. De fait, cette imprécision sur l'ampleur du projet, la restriction de la zone privilégiée par l'État et plus encore la proposition initiale d'une zone entièrement classée par l'État « Natura 2000 », c'est-à-dire stratégique pour la biodiversité, étaient peu propices à créer les conditions de confiance dans les responsables du projet. L'étude de contexte menée par la commission en charge du débat a confirmé les conclusions de l'instruction. Pour mener à bien ce débat délicat, il a été fait le choix d'un président expérimenté Francis Beaucire, qui avait déjà organisé le débat public sur le projet de parc au large de la Normandie. Outre la solidité de son expérience du débat public et sa reconnaissance par l'ensemble des acteurs, la CNDP comptait sur sa créativité qui permettrait d'améliorer encore les méthodes et les outils du débat public. L'équipe du débat proposée par Francis Beaucire, très resserrée, se composait d'expert.e.s en participation et d'expert.e.s des enjeux de ce projet.

Mobilisation des publics, expérimentations et effectivité du droit

Les outils de mobilisation des publics ont atteint leurs objectifs. Plus de 15 900 personnes ont assisté en présentiel ou en distanciel aux réunions publiques, ateliers, débats mobiles, séances de théâtre forum ou encore au Festival Energies & Océan à La Rochelle. La forte participation à ce dernier événement, puisque celui-ci a rassemblé près de 11 000 personnes, témoigne de l'intérêt majeur porté à cette question par le grand public. S'ajoutent les 3 822

commentaires aux vidéos proposées, les 7 360 parties jouées au jeu Energie 2049, les 520 questions et commentaires sur la plateforme numérique du débat. La participation au débat a été d'autant plus significative qu'il faut rappeler que la Commission nationale du débat public ne se limite pas à la collection de votes « pour » ou « contre », mais demande aux personnes qui participent de justifier leurs choix ou positions par des arguments.

Tous les débats publics ont recours à une très grande diversité d'outils de mobilisation et de participation. Celui-ci s'est caractérisé par une grande diversité d'outils de vulgarisation du projet, et surtout de ses enjeux, auprès du grand public, par la volonté d'impliquer un public jeune et de traiter

de la complexité des enjeux du projet. Le jeu numérique Energie 2049 exigeait de se placer dans la position des décideurs en 2049. Le *serious game*, deux jeux de plateau proposés notamment à des étudiant.e.s, les a confronté.e.s à la difficulté de concevoir un mix énergétique bas carbone ou leur a permis de comprendre les positions des acteurs de la mer. Ces outils sont innovants pour certaines personnes, mais sans doute classiques pour les générations plus jeunes. Toutes les commissions en charge d'un débat public témoignent de cette grande difficulté à toucher

CHIFFRES DU DÉBAT

16^e débat public ou concertation sur des projets de parcs éoliens en mer.

Plus de 15 900 personnes ont participé ou assisté aux événements du débat public.

766 834 vues des vidéos du débat public.

7 630 personnes ont participé au jeu Energie 2049.

Plus de 3 800 commentaires postés sur les vidéos.

261 avis et 259 questions posées sur la plateforme numérique.

ces publics, éloignés et parfois méfiants à l'égard des institutions. Elles témoignent toutes d'un sentiment de disproportion entre les efforts nécessités et les résultats obtenus. Mais l'inclusion des plus jeunes est une exigence démocratique qui ne s'évalue pas quantitativement. Il serait trop facile de « faire du chiffre » en recourant à des outils simplistes où chaque personne pense s'exprimer par un pouce levé ou baissé.

La CNDP a expérimenté de nombreux outils dans ses débats publics pour mobiliser les jeunes, par exemple la réalité virtuelle lors du débat sur le projet d'aménagement du Barachois à la Réunion. Les outils numériques, virtuels et basés sur le jeu, sont efficaces pour les mobiliser mais également pour les amener à exprimer leurs arguments, arguments qu'elle ne s'exprimeront pas dans des réunions publiques ou par des écrits. Ces outils ne doivent donc pas être présentés et considérés comme de simples expérimentations – les débats ne se jugent pas à leurs innovations – mais comme des réponses apportées pour que le droit de toutes et tous à pouvoir participer à l'élaboration des projets soit réellement appliqué.

RÉSULTATS DU DÉBAT

Enseignements clés de la commission

Le compte rendu de la commission particulière souligne que le débat public a fortement questionné l'opportunité du projet dans la zone envisagée. Il l'a questionné quant au choix de la zone mais également quant à sa capacité à atteindre les objectifs « zéro carbone » en 2050. Plus inquiétant est le questionnement de la crédibilité même de ces objectifs que certains ont qualifié d'irréalistes. Les termes employés dans le compte rendu sont significatifs : « Il ne restait rien de l'héritage prétendument consensuel » ; « Les publics ont lu la saisine comme un imbroglio » ; « Le choix de la zone préférentielle est vécu comme un *casus belli* » ; « Les publics n'ont, ni compris, ni admis que la maîtrise d'ouvrage puisse seulement oser proposer une localisation dans un espace dont la richesse et la fragilité sont reconnues par sa classification en Zone Natura 2000 » ; « La commission n'a pas recherché de consensus et, eu égard aux positions qui se sont affrontées, ne l'a pas non plus espéré » ; « La commission a acquis la conviction que l'espoir d'un « consentement sous conditions » rassemblant les publics ne peut s'imaginer sans le glissement plus loin en mer du projet actuel ». La CNDP a, sur proposition de la commission particulière, fait expertiser le scénario d'un parc posé à plus grande profondeur permettant ainsi d'éloigner le projet de parc des côtes.

Des arguments exacerbés

Ce débat public clôt une série de 5 débats publics concernant des projets de parcs éoliens en mer depuis 2018 : à Dunkerque, au large de la Normandie, au large de la Bretagne Sud, en Méditerranée et enfin au large de la Nouvelle Aquitaine. La loi dite « ESSOC » de 2018 dispose que les débats publics doivent avoir lieu très en amont pour débattre de l'opportunité et identifier les zones préférentielles potentielles, ainsi que les caractéristiques des parcs éoliens. En Normandie comme en Méditerranée, le débat se situait très en amont du projet sur une zone large, conformément aux dispositions de la loi ESSOC ; pour autant, à Dunkerque, la zone était choisie et le marché avait été attribué à un porteur de projet ; en Nouvelle Aquitaine, comme en Sud Bretagne, une première concertation avait eu lieu avec les acteurs locaux pour pré-identifier une zone qui a été soumise au débat. Dès lors, comme en Bretagne, loin de clarifier le débat, cette méthode a contribué à cumuler les difficultés.

Les arguments exprimés pendant ce débat public sont, par conséquent, identiques à ceux observés dans les autres débats mais de manière exacerbée. L'objectif est ici de souligner les points principaux. Comme dans tous les débats publics récents, les publics expriment leur adhésion à l'objectif de transition énergétique, même si certains ont émis des réserves sur leur réalisme. Comme les deux derniers débats publics – en Méditerranée et sur le projet de parc photovoltaïque en Nouvelle Aquitaine, Horizéo – la nécessité de moyens de production électrique supplémentaires a été remise en question au nom de la sobriété. L'argument de la sobriété émerge avec force dans les débats publics récents. Comme pour le débat public en Méditerranée, et dans une moindre mesure en Normandie, la transparence des intentions de l'État est questionnée : « quel est le coup d'après ? ». Cette demande de visibilité, à 20 ou 30 ans, des projets de parcs éoliens par espace maritime est commune à tous les débats publics récents. Cette demande est exacerbée par l'annonce du Gouvernement d'un objectif de 50 parcs éoliens en mer d'ici 2050. Comme à l'occasion du débat public de Dunkerque, les publics s'étonnent de la proposition par l'État d'une zone préférentielle, de taille restreinte, zone également identifiée comme une zone remarquable de biodiversité. Une nouvelle fois, la faiblesse des études environnementales disponibles sur la zone proposée est soulignée, faiblesse d'autant plus critiquée que cette zone est identifiée depuis 2015. Le choix de la zone proposée est donc le nœud de critique du projet. L'État a apporté une première réponse en élargissant la zone proposée pendant le débat public, mais la commission particulière constate que cela n'a pas permis de répondre aux oppositions exprimées.

22 JANVIER 2021

Saisine de la CNDP par la DGE

3 FÉVRIER 2021

La CNDP décide d'organiser un débat public et désigne Francis Baucire président de la CPDP

3 MARS 2021

Denis Cu villier, Julie Dumont, Anaïs Lefranc-Morin et Arnaud Passalacqua sont désignés membres de la CPDP

28 JUILLET 2021

Validation des modalités et du calendrier du débat par la CNDP

1^{er} SEPTEMBRE 2021

Validation du dossier du débat

DU 30 SEPTEMBRE 2021 AU 28 FÉVRIER 2022

Débat public

28 AVRIL 2022

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

28 JUILLET 2022

Date maximale pour la réponse des responsables de projet

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

Ce bilan clôt une série importante de débats publics sur des projets de parcs éoliens en mer. Les arguments et enseignements sont convergents. L'État a fortement évolué pour répondre aux principes et enseignements des débats publics. Les débats de 2022 sont sans comparaison avec les débats publics de 2017. La loi a été modifiée pour que ces débats puissent intervenir le plus en amont possible alors que toutes les options sont encore ouvertes. Fin 2019, l'État a annoncé un programme de recherche sur le thème de l'océan et du climat pour répondre au déficit de données environnementales. Une nouvelle planification du développement de l'éolien en mer a été annoncée pour donner plus de visibilité aux acteurs locaux. Plus généralement, les réponses de l'État aux enseignements du débat public sont de plus en plus détaillées, témoignant d'une volonté de répondre aux mieux aux exigences de cette procédure. Il convient de souligner qu'au regard des ambitions affichées de transition énergétique, les moyens de la direction générale de l'énergie et du climat paraissent très faibles et sans commune mesure avec le défi prioritaire que représente cette transition.

Si de grands progrès ont été accomplis, ce projet semble avoir hérité du cumul des erreurs passées. Comme en Sud Bretagne, la concertation préalable de l'État avec les acteur.rice.s locaux pour identifier une zone préférentielle a conduit le public à s'interroger sur l'utilité du débat public. La taille très limitée de la zone préférentielle au regard de l'ampleur des projets potentiels annoncés, son positionnement au sein d'une aire marine protégée, la faiblesse des études environnementales disponibles, la

confusion quant au nombre de parcs éoliens envisagés et finalement l'absence de consensus entre acteur.rice.s autour de la zone initiale, ont abouti à une opposition des personnes qui se sont exprimées telle que la commission particulière ne considère pas faisable le projet envisagé dans la zone initiale. Bien que le débat public ne constitue pas un sondage d'opinion, ni une mesure de l'acceptabilité des projets, celui-ci conclut que la condition de faisabilité de ce projet de parc éolien en mer est son « glissement plus loin en mer ».

Au regard de la convergence des enseignements des débats publics sur les projets de parcs éoliens en mer, la CNDP appelle à une planification spatiale à 20 ou 30 ans des projets envisagés, suffisamment précise pour offrir de la visibilité aux acteurs locaux sur les différents usages de la mer. Les Documents stratégiques de façade ne semblent pas répondre à ces objectifs. La CNDP considère que tous les projets de parcs devraient être précédés d'un cadrage préalable de l'Autorité environnementale afin d'en préciser les principaux enjeux environnementaux pour le public. L'État doit clarifier les priorités et l'articulation entre les objectifs de transition énergétique et la préservation de la biodiversité afin de ne pas laisser à penser que cette dernière est secondaire.

La CNDP appelle à ce que le public puisse débattre à nouveau de l'opportunité des projets au regard des conclusions des études d'impact qui doivent pouvoir conduire à la réversibilité de la zone envisagée.



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**



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